COMMENT LE CHANGEMENT SE PRODUIT DANS LE SECTEUR HUMANITAIRE



REMERCIEMENTS

La réalisation de cette édition du Rapport sur la redevabilité humanitaire a impliqué plus de 60 experts au siège et sur le terrain (auteurs, animateurs de débats, experts thématiques et pairs relecteurs). CHS Alliance tient à exprimer sa sincère gratitude à tous les collaborateurs pour leur engagement tout au long du processus.

Les auteurs remercient les experts thématiques pour le temps qu'ils ont consacré à cette publication et leurs précieuses contributions. Les commentaires et contributions des pairs relecteurs ont également été très appréciés. Sans ces contributions, il n'aurait pas été possible de dresser un tableau suffisamment large de l'état du changement au sein du secteur humanitaire.

Cette publication a bénéficié de la perspicacité, de la contribution et du soutien de quelques personnes clés que nous tenons à remercier tout particulièrement. Il s'agit de Judith Greenwood, directrice générale de CHS Alliance, qui a quidé le processus; David Loquercio, ancien responsable des politiques, du plaidoyer et de l'apprentissage de CHS Alliance, qui a posé les bases de la publication; Edith Favoreu, gestionnaire des connaissances de l'Encyclopédie humanitaire et enseignante-chercheuse au Centre d'enseignement et de recherche en action humanitaire (CERAH) de Genève; et Murray Garrard, consultant indépendant qui a revu l'ensemble du document.

Nous sommes reconnaissants à tous les prestataires de services impliqués dans cette publication pour la rapidité de leur service, en particulier lors de la phase de publication.

La contribution de tout le personnel de CHS Alliance a été essentielle à la réalisation de cette publication. Nous leur en sommes vivement reconnaissants. Enfin, CHS Alliance remercie ses bailleurs de fonds. Irish Aid, la République fédérale d'Allemagne, la Direction du développement et de la coopération (DDC) de la Confédération suisse, le Département australien des Affaires étrangères et du Commerce (DFAT), le Ministère des Affaires étrangères du Danemark, l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (SIDA) et le Ministère des Affaires étrangères du Luxembourg, contribuent tous généreusement au financement des activités de CHS Alliance.

AVANT-PROPOS

Les guerres modernes sont généralement plus longues, plus fragmentées et plus urbanisées qu'à tout autre époque de l'histoire récente - avec des conséquences humanitaires catastrophiques et de grande ampleur qui peuvent durer plusieurs générations. Au-delà des pertes dévastatrices en vies humaines et en moyens d'existence, nous constatons la défaillance des infrastructures et des services publics, la pauvreté et les difficultés chroniques, les souffrances psychologiques à long terme et les déplacements massifs, qui annulent les précédents acquis en matière de développement. Dans le même temps, la réponse humanitaire internationale se débat avec ses faiblesses internes et des défis extérieurs à un point tel que de nombreuses organisations sont de plus en plus paralysées, voire totalement absentes, des zones de conflit où les besoins sont les plus grands. L'affirmation toujours plus forte des États et leur insistance sur les questions de souveraineté, mais aussi la politisation de l'aide, la prolifération et la diversification de nouveaux acteurs, les questions de sécurité, les nouvelles technologies, la recherche d'une approche commune des secours d'urgence et du développement ainsi que la localisation de l'aide font partie des facteurs clés qui façonnent l'évolution de l'écosystème humanitaire. Si le programme de localisation a été le plus efficace en termes de réduction des risques de catastrophe, de préparation et d'intervention - les acteurs locaux sont invariablement les premiers à intervenir dans les situations d'urgence -, il gagne également du terrain dans les situations de conflit prolongé.

La «nouvelle normalité» d'un conflit prolongé, en grande partie urbain, nécessite toujours une action humanitaire pour sauver des vies et répondre aux besoins à court terme, mais aussi, et de plus en plus, pour maintenir les services et les infrastructures de base dans des environnements fragiles, fournir différents types de soutien communautaire et contribuer au développement socio-économique à plus long terme. Bien que cela exige une approche plus globale - avec une planification et un financement plus créatifs -, une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante demeure indispensable pour que le CICR puisse répondre aux besoins réels, assurer une proximité avec les personnes qui se trouvent au centre de la réponse et collaborer avec toutes les parties, en particulier dans les situations de conflit armé les plus difficiles et complexes. Pour y parvenir, nous devons être pragmatiques et innovants. Nous devons maximiser les énormes possibilités offertes par la numérisation, tout en gérant les risques liés à la protection des données et à la vie privée. Nous devons sans cesse explorer les moyens de mieux communiquer avec des parties prenantes et des partenaires potentiels de plus en plus divers dans le but de co-créer des approches novatrices en matière d'action humanitaire. Nous devons également investir davantage dans notre propre personnel, en veillant

à sa diversité et à son inclusion afin de mieux communiquer avec les personnes affectées et de mieux les servir. Enfin, nous devons veiller à ce que les personnes que nous servons jouent un rôle plus central dans l'identification de leurs besoins et la formulation des meilleures réponses.

La Norme humanitaire fondamentale (CHS) a été une source d'inspiration majeure pour l'approche du CICR en matière de redevabilité envers les personnes affectées. En effet, les neuf engagements du CHS se reflètent en grande partie dans les éléments constitutifs du CICR qui déterminent la qualité des programmes. Bien que les actions du personnel sur le terrain garantissent in fine la redevabilité, elles doivent être étayées par des systèmes et des processus efficients, efficaces et transparents. Le CICR a conçu ces systèmes et processus de manière à ce qu'ils soient vérifiables, ce qui permet d'identifier les forces et les faiblesses mais aussi d'évaluer les progrès.

Le secteur humanitaire est confronté à des situations d'urgence de plus en plus vastes, longues et complexes, qui présentent des besoins croissants. Des pressions s'exercent pour que l'on fasse plus avec moins et que l'on soit plus efficace. Les attentes des personnes affectées par la crise quant à la qualité de notre travail sont légitimes. Des changements auraient dû être apportés depuis longtemps à bon nombre de questions abordées dans cette publication, et il est maintenant urgent de le faire. Dans un monde qui ne cesse de changer et d'évoluer, nous devons aussi, en tant qu'humanitaires, nous adapter et évoluer. Cette publication nous apporte des éléments essentiels quant à la manière dont nous pouvons y parvenir de manière plus délibérée et avec plus de succès.



Yves Daccord Directeur général, Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Suisse

AVANT-PROPOS

Dans le Comté de Baringo au Kenya, nous sommes régulièrement confrontés à des catastrophes. Lorsqu'une catastrophe se produit, l'une de nos principales préoccupations est de répondre rapidement pour éviter les pertes de vies humaines. Heureusement, notre relation à long terme avec ActionAid et les connaissances que nous avons progressivement acquises grâce au comité de gestion des catastrophes nous aident à communiquer rapidement avec les acteurs humanitaires et à répondre collectivement à nos besoins. Le rôle clé de la communauté dans la réponse aux catastrophes, en particulier des femmes et des filles, est devenu de plus en plus efficace. Cela est reconnu

Amina Labarakwe Membre du Réseau des femmes de Tangulbei -Churo Chapter (Tangulbei, Comté de Baringo, Kenya)



par les représentants des collectivités locales et les travailleurs humanitaires en raison de notre détermination, depuis 2007, à promouvoir nos droits.

Après ma participation au Sommet humanitaire mondial en 2016, nous avons été confrontés à deux catastrophes dans notre communauté qui ont démontré, une fois encore, les défis que nous avions présentés au Sommet et auxquels nous sommes constamment confrontés en tant que communauté. La réaction à ces catastrophes a été plus rapide. Si la réponse immédiate est fondamentale, nous avons également besoin d'un soutien cohérent - dont nous manquons - pour reconstruire nos moyens d'existence détruits.

Nous soutenons toutes les initiatives prises par les acteurs humanitaires pour améliorer leur réponse aux crises qui nous affectent, en particulier la redevabilité envers la communauté et les bailleurs de fonds. Nous sommes vraiment prêts et engagés à faire en sorte que nos actions contribuent au succès de ces initiatives.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	1
Avant-propos	2
Abréviations et acronymes	5
Les auteurs	6



1. INTRODUCTION ET CONTEXTE **DU RAPPORT** 8 1.1. Les objectifs du rapport 14 1.2. Méthodologie

2. LA PARTICIPATION DES PERSONNES

AFFECTÉES PAR UNE CRISE **AUX PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISIONS HUMANITAIRES** 22 **2.1.** Introduction 23 2.2. Que s'est-il passé durant les dernières années? 28 2.3. Où en sommes-nous à présent? 29 2.4. Qu'est-ce qui semble avoir fonctionné et qu'est-ce qui n'a pas fonctionné - et pourquoi? 31

2.5. Que peut-on faire maintenant?

2.6. Conclusion

3. <u>L'AGENDA DE LA LOCALISATION</u>	42
3.1. Introduction	43
3.2. L'évaluation des avancées du changement en matière de localisation	48
3.3. Qu'est-ce qui a fonctionné et qu'est-ce qui	
n'a pas fonctionné – et pourquoi?	51
3.4. Conclusion et orientation future	
nour le changement	58

40

4. ATTÉNUATION DE L'EXPLOITATION,	
DES ABUS ET DU HARCÈLEMENT	
SEXUELS	60

<u> </u>	UU
4.1. Introduction	61
4.2. Que s'est-il passé durant les dernières années?	63
4.3. L'évaluation des avancées du changement	68
4.4. Qu'est-ce qui a fonctionné et qu'est-ce qui n'a pas fonctionné - et pourquoi?	70
4.5. Conclusion: les prochaines étapes du changement	77

	INCLUSIVE 5.1 Introduction	82
	5.2. Que s'est-il passé durant les dernières années?	8
	5.3. L'évaluation des avancées en matière de réponse inclusive	8
	5.4. Qu'est-ce qui a fonctionné et qu'est-ce qui n'a pas fonctionné - et pourquoi?	9
	5.5. Conclusion et orientation future du changement	9
6.	LES PROGRAMMES DE TRANSFERTS MONÉTAIRES	98
	6.1. Introduction	9
	6.2. Que s'est-il passé durant les dernières années?	10
	6.3. L'évaluation des avancées en matière de programmes de transferts monétaires	104
	6.4. Qu'est-ce qui a fonctionné et qu'est-ce qui n'a pas fonctionné - et pourquoi?	100
	6.5. Orientation future du changement	110
	6.6. Conclusions	11
	CIMPLIFICATION ET LIADMONICATION	
7.	SIMPLIFICATION ET HARMONISATION DES EXIGENCES LIÉES AUX RAPPORTS	112

7.2. Que s'est-il passé durant les dernières années?

118

120

124

128

130

7.3. Où en sommes-nous à présent?

7.5. Que peut-on faire maintenant?

8. CONCLUSION GÉNÉRALE

7.6. Conclusion

7.4. Qu'est-ce qui semble avoir fonctionné et

qu'est-ce qui n'a pas fonctionné - et pourquoi?

ABRÉVIATIONS ET **ACRONYMES**

ADDDN	Asias Diseases Badustian and Bassass Naturals	IACC HE	TT
ADRRN ADRRN	Asian Disaster Reduction and Response Network Asian Disaster Reduction and Response Network	IASC HF	Inter Agency Standing Committee Task Team
ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance		on Humanitarian Financing (Équipe spéciale du IASC sur le financement humanitaire)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	IATI	International Aid Transparency Initiative
C4C	Charter For Changer	JEEAR	Joint Evaluation of Emergency Assistance
CDAC	Communicating with Disaster Affected Communities		to Rwanda (Évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda)
CERAH	Centre d'enseignement et de recherche en action humanitaire	MENA	Middle East and Northern Africa (Moyen-Orient et Afrique du Nord)
CHS	Core Humanitarian Standard (Norme humanitaire fondamentale)	NEAR	Network for Empowered Aid Response
CICR	Comité international de la Croix-Rouge	OCDE/CA	AD Comité d'aide au développement
CSA	Corps suisse d'aide humanitaire		de l'Organisation de coopération et de
СТР	Cash Transfer Programming (Programme de transfert monétaire)	OCHA	développement économiques Bureau de la coordination des affaires
DIH	Droit international humanitaire		humanitaires des Nations unies
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix	ODD	Objectifs de développement durable
EAS	Exploitation et abus sexuels	OIM	Organisation internationale pour les migrants
ECB	Emergency Capacity Building project	OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ECH0	Protection civile et opérations d'aide humanitaire de la Commission européenne	ONG	Organisation non gouvernementale
FA0	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture	ONUSID	A Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
FICR	Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge	PACT	Platform for Action, Commitments and
GAM	Gender and Age Marker (Marqueur de genre et d'âge)	PAM	Programme alimentaire mondial
GHD	Good Humanitarian Donorship	PDI	Personnes déplacées internes
НАР	Humanitarian Accountability Partnership	PDRRN	People Disaster Risk Reduction Network
HAR	Humanitarian Accountability Report (Rapport sur	PEAS	Protection contre l'exploitation et les abus sexuels
	la redevabilité humanitaire)	RCA	République centrafricaine
НС	Humanitarian Coordinator (Coordinateur humanitaire)	CRCR	Croix-Rouge et Croissant-Rouge
HCDH	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits	RDC	République démocratique du Congo
nobn	de l'homme	SCHR	Steering Committee for Humanitarian Response
НСТ	Humanitarian Country Team (équipe humanitaire pays)	SIDA	Agence suédoise de coopération internationale
HPN	Humanitarian Practice Network	TEO	au développement
HQAI	Humanitarian Quality and Accountability Initiative	TEC	Tsunami Evaluation Coalition
HRP	Humanitarian Response Plan	UNCRPD	Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées
IASC	Inter Agency Standing Committee (Comité permanent inter-organisations)	UNHCR	
	/PSEATT	UNSG	Secrétaire général des Nations unies
	Inter Agency Standing Committee Task Team on Accountability to Affected Populations and		
	Protection Against Sexual Exploitation and Abuse (Équipe spéciale du IASC sur la redevabilité	USAID	Agence américaine pour l'aide internationale au développement
	envers les populations affectées et la protection contre l'exploitation et les abus sexuels)	WHS	World Humanitarian Summit (Sommet humanitaire mondial)

LES AUTEURS



Lois Austin

Lois travaille depuis plus de vingt ans dans le domaine humanitaire. Elle a occupé un large éventail de postes sur le terrain et au siège, principalement au sein du CICR, ce qui lui a permis de comprendre les questions humanitaires tant du point de vue politique qu'opérationnel. En tant que consultante indépendante (travaillant pour différentes agences des Nations unies, des ONG et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge), Lois a géré et apporté des contributions techniques à divers programmes d'aide humanitaire et de protection pour les populations affectées par les conflits et les catastrophes dans différents environnements complexes, notamment dans les Balkans, le Nord et le Sud Caucase, au Moyen-Orient, en Afghanistan, en Asie et en Afrique

Dayna **Brown**

Dayna conseille les organisations d'aide sur la manière d'écouter les personnes affectées par les crises, de s'engager auprès d'elles et de leur rendre des comptes. Elle a dirigé The Listening Project et est co-auteure de *Time to Listen: Hearing People on the Receiving End of International Aid.* Elle a fait partie du Groupe consultatif du Sommet humanitaire mondial sur l'engagement communautaire et de l'Équipe spéciale du IASC sur la redevabilité envers les populations affectées. Dayna a travaillé pour Mercy Corps, USAID, le Département d'État américain, Habitat for Humanity, et comme volontaire au sein de Peace Corps. Dayna est titulaire d'un Master de la Fletcher School de la Tufts University et d'une Licence de la Texas Christian University.





Paul Knox-Clarke

Paul est responsable de la recherche au sein du réseau humanitaire ALNAP où il supervise les études portant sur un certain nombre de questions liées à l'amélioration des performances humanitaires. Ses objets d'études comprennent le changement organisationnel et systémique, le *leadership* organisationnel, la prise de décision et la coordination inter-organisationnelle. Il a récemment finalisé l'édition 2018 de l'État du système humanitaire.

Avant de travailler pour ALNAP, Paul a fondé et dirigé une société de conseil spécialisée dans le développement stratégique et le changement organisationnel pour les organisations internationales. Il a également travaillé comme responsable humanitaire en Afghanistan, en Irak, au Kenya et au Sri Lanka.



Bonaventure Gbétoho Sokpoh

Bonaventure est responsable des politiques et du plaidoyer au sein de CHS Alliance. Il travaille dans le secteur humanitaire et du développement depuis vingt ans, a réalisé des évaluations de programmes humanitaires et des recherches opérationnelles, élaboré des systèmes de suivi, conçu et animé des sessions de formation. Avant de rejoindre CHS Alliance, il a travaillé au sein du Groupe URD et a été coordinateur de son Observatoire des pratiques humanitaires au Tchad de 2009 à 2012. Bonaventure a contribué à l'élaboration de plusieurs outils et manuels, comme le COMPAS Qualité et le Manuel de participation à l'usage des acteurs humanitaires d'ALNAP et du Groupe URD. La plupart de ses travaux sur les politiques, la recherche et l'évaluation ont impliqué diverses parties prenantes, y compris les bailleurs de fonds, le mouvement CRCR, les agences des Nations unies et les ONG.

Imogen Wall

Imogen Wall est consultante humanitaire indépendante spécialisée dans la politique, le plaidoyer et la formation, en particulier dans le domaine de la communication avec les communautés. Ancienne journaliste de la BBC, elle a travaillé pendant dix ans dans le domaine des communications avec les communautés aux niveaux national, régional et mondial, notamment en Indonésie, au Soudan, en Haïti, au Timor oriental et aux Philippines. Elle est l'auteure d'un certain nombre de documents de recherche et de politiques sur les communications et l'information comme forme d'aide d'urgence. Elle a également fondé la communauté de soutien aux travailleurs humanitaires en ligne Fifty Shades of Aid et fait campagne pour la sécurité et la protection des travailleurs humanitaires sur leur lieu de travail.



Le Rapport sur la redevabilité humanitaire (édition 2018) est publié par CHS Alliance. Cependant, toutes les opinions exprimées dans cette publication sont de la seule responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles de CHS Alliance, des experts thématiques ou des pairs relecteurs.



INTRODUCTION ET CONTEXTE DU RAPPORT





Bonaventure Gbétoho **Sokpoh**Paul **Knox-Clarke**

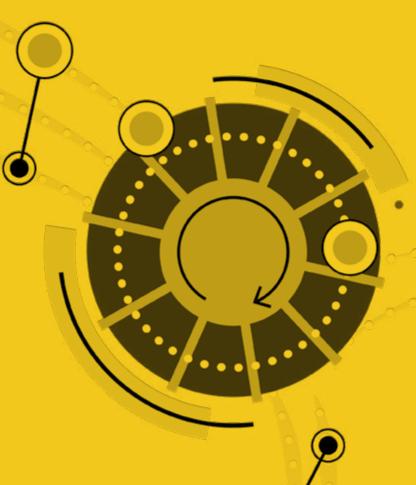
Pairs relecteurs

David Loquercio

Responsable de la redevabilité envers les populations affectées Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

Edith Favoreu

Gestionnaire des connaissances de l'Encyclopédie humanitaire, responsable des partenariats, enseignant-chercheur, CERAH - Centre d'enseignement et de recherche en action humanitaire de Genève





© Ground Truth Solutions

"On ne peut résoudre nos problèmes en utilisant la même façon de penser que lorsque nous les avons créés "

Einstein

Cette édition du Rapport sur la redevabilité humanitaire (HAR 2018) se concentre sur le thème du changement: le changement au sein des organisations humanitaires et le changement du système humanitaire dans son ensemble. Le changement a toujours été au cœur des préoccupations du HAR. Le Humanitarian Accountability Partnership (HAP) - qui a produit ce rapport de 2005 à 2013 - a été créé pour soutenir le changement. Il visait à aider les organisations membres, et le système dans son ensemble, en vue d'une plus grande redevabilité. L'objectif principal du HAR était d'évaluer et de suivre les changements et les améliorations en matière de redevabilité, ainsi que de souligner les défis encore à relever. CHS Alliance (voir Encadré 1.1), qui a succédé au HAP, vient également en appui au secteur au fur et à mesure de ses évolutions pour améliorer sa qualité, sa redevabilité et son efficacité. Tout en continuant de promouvoir cette évolution de la pensée et de la pratique humanitaires, CHS Alliance poursuit la publication du HAR. notamment l'édition 20151 et celle-ci.

CHS Alliance a vu le jour à un moment où un large consensus existait quant à la nécessité d'apporter des changements majeurs à l'action humanitaire. Le processus qui a conduit au Sommet humanitaire mondial (WHS) en 2016 a débouché sur des appels au changement dans tous les domaines. On a dit du système humanitaire qu'il était «cassé» et parlé d'un désir de «changement transformationnel». Deux ans plus tard, ces changements sont loin d'être réalisés, mais beaucoup sont en cours - autour de ce que l'on appelle le «Grand Bargain», et dans d'autres domaines - pour essayer de répondre aux espoirs et aux déclarations faites durant le WHS. Dans le même temps, les scandales liés à la protection dans un certain nombre d'organisations humanitaires nous rappellent avec force que, dans certains domaines, le chemin à parcourir est encore long.

¹ On the Road to Istanbul: How can the World Humanitarian Summit make humanitarian response more effective? CHS Alliance, 2015: https://www.chsalliance.org/files/files/CHS-Alliance-HAR-2015.pdf.

ENCADRÉ 1.1 : CHS ALLIANCE ET DONNÉES DE VÉRIFICATION DU CHS

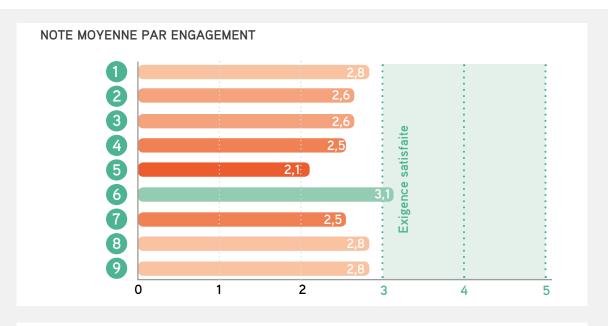
CHS Alliance (www.chsalliance.org) est une organisation composée de membres qui vise à promouvoir la Norme humanitaire fondamentale (https://corehumanitarianstandard. org) et à améliorer l'efficacité et l'impact de l'aide aux personnes et communautés vulnérables aux risques et affectées par une catastrophe, un conflit ou la pauvreté, en travaillant avec les acteurs humanitaires et de développement sur des initiatives liées à la qualité, la redevabilité et la gestion des personnes.

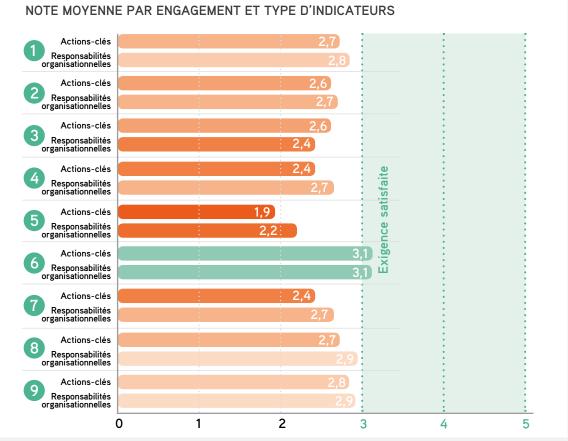
Pour mesurer et soutenir les efforts d'amélioration des organisations engagées dans la Norme humanitaire fondamentale (CHS), l'Alliance a créé un cadre de vérification qui établit des indicateurs pour les exigences (actions-clés et responsabilités organisationnelles) de chaque engagement du CHS et des questions directrices pour informer chacun de ces indicateurs. Les indicateurs du cadre de vérification sont directement tirés des exigences des neuf engagements du CHS, ce qui a transformé les 36 actions-clés et les 26 responsabilités organisationnelles du CHS en 62 indicateurs.

Les tableaux de bord ci-dessous illustrent les résultats moyens de seulement 43 évaluations, dont les notes ont été validées soit par le processus d'audit externe actuellement mené par l'Humanitarian Quality and Accountability Initiative (HQAI) (17 certifications et 4 vérifications indépendantes), soit par le contrôle qualité des auto-évaluations et examens par les pairs mis à disposition par CHS Alliance (20 auto-évaluations et 1 examen par les pairs) entre juin 2015 et juillet 2018.



L'analyse des données agrégées de la base de données de vérification (voir https://www.chsalliance.org/what-we-do/ verification/chs-verification-data) montre les tendances globales des performances des organisations qui ont entrepris une vérification en lien avec l'ensemble des indicateurs du CHS. Les principaux éléments de ces tendances sont les trois engagements où les résultats sont les plus faibles sont (en commençant par le plus faible): engagement 5 (mécanismes de plaintes), engagement 4 (communication avec les communautés) et engagement 7 (enseignements tirés de l'expérience). Pour ces trois engagements, une analyse des indicateurs a montré que ceux liés aux actions-clés ont généralement obtenu la note la plus faible. Nous avons interprété cela de la manière suivante: lorsque les directives, les politiques, les procédures, etc., existent, leur mise en œuvre demeure un défi pour le secteur. L'indice PEAS est le plus faible des trois indices présentés (Localisation, Genre et diversité, PEAS). Les deux indicateurs les plus faibles sont: Action-clé 5.1 (Les communautés et les personnes affectées par les crises sont consultées sur la conception, la mise en œuvre et le suivi des processus de gestion des plaintes); et Responsabilité organisationnelle 5.6 (Les communautés et les personnes affectées par les crises sont pleinement conscientes du comportement à attendre du personnel humanitaire, y compris des engagements de l'organisation en matière de protection contre l'exploitation et les abus sexuels).







is faut que l'on de de nouvelles compel pour faire cela et capacité Dans le secteur humanitaire, les changements... regles et accords avec Cela entrainera une modification de nos nos partenaires raleurs fondamentales? ce changement est-il non, l'allocation des ressources devra ausi ette chayte, oh! .. Je pensais qu' change hos procedures callait juste que l'on

Il faudra les adapter au sein de demandent l'attention de l'ensemble du système, vivant et interconnecté chaque culture msm msm M. 15 W. - 64 which we

En prenant un peu de recul, plusieurs raisons laissent penser que des changements au sein du système humanitaire sont à la fois nécessaires et inévitables. Tout d'abord, au cours des auinze dernières années, de nombreux efforts de réforme ont été enregistrés au sein du secteur humanitaire, avec plus ou moins de réussites. L'initiative Good Humanitarian Donorship, le processus de Réforme humanitaire, l'Agenda transformatif et, plus récemment, le Grand Bargain, ont tous commencé avec des objectifs ambitieux. Cependant, rares sont les efforts qui ont réussi à atteindre pleinement leurs objectifs et, par conséquent, nombre de sujets que les acteurs humanitaires tentent aujourd'hui de changer faisaient déjà partie des programmes de réforme lancés il y a quinze ou vingt ans. S'attaquer au manque de ressources, mieux prendre en compte le genre, l'âge et le handicap, lutter contre l'exploitation et les abus sexuels, être plus participatif, simplifier et harmoniser les exigences des bailleurs de fonds en matière de rapports, prendre des décisions fondées sur des données probantes, ou encore lier les programmes d'urgence et de développement n'en sont que quelques exemples.

À cela s'ajoutent de nouveaux défis qui ont émergé (ou sont devenus visibles) plus récemment: les catastrophes urbaines, l'augmentation du nombre de personnes ayant besoin d'aide et de protection dans des zones difficiles d'accès, ou encore le danger d'une pandémie mondiale. Enfin, l'avenir présente également des dangers et des possibilités: le changement climatique, les progrès technologiques, les changements dans l'équilibre mondial des pouvoirs. Qu'ils rendent les interventions humanitaires plus faciles ou plus difficiles, ces éléments conduiront sans aucun doute à des changements. On peut ainsi probablement s'attendre à ce que les «qui», «quoi», «où», «quand» et «comment» des activités humanitaires soient très différents d'ici dix ans, avec des changements connexes en matière de financement, de structures, de gouvernance, de personnel et de méthodes de travail.

Le secteur humanitaire est un système très complexe et interconnecté avec de nombreux éléments, caractéristiques et dimensions. Beaucoup d'acteurs sont par exemple interconnectés (bénéficiaires, bailleurs de fonds, gouvernements, Nations unies, Mouvement Croix-Rouge et Croissant-Rouge/ CICR, ONG, personnel humanitaire, personnel du secteur du développement, personnel de maintien de la paix, organisations communautaires, acteurs émergents, secteur privé, diaspora, organisations religieuses, etc.). Il existe en outre une variété croissante de secteurs techniques (sécurité alimentaire, moyens d'existence, santé, eau et assainissement, santé mentale, etc.). À cela s'ajoutent une multiplicité d'initiatives, une diversité d'environnements culturels, des natures différentes de crises (catastrophes naturelles, conflits, crises prolongées, etc.) et autres problématiques. L'évolution du secteur humanitaire

doit par conséquent prendre en compte tous ces éléments (voir Illustration 1).

La guestion n'est donc pas de savoir si le changement se produira - il est pratiquement inévitable et se produit déjà. La question est de savoir si ces changements, une fois produits, renforceront une action humanitaire de grande qualité, responsable et fondée sur des principes. Rendrontils les activités de préparation, de secours et de protection plus efficaces? Vont-ils permettre un plus grand respect de l'humanité et des voix des personnes affectées par les crises? Seront-ils davantage tournés vers une aide exclusivement fournie en fonction des besoins, et non en fonction de l'appartenance politique ou religieuse? Lorsqu'une intervention sera de mauvaise qualité, les changements apportés au système permettront-ils de demander plus facilement des comptes aux humanitaires?

Si nous mesurions l'évolution du secteur humanitaire au cours des vingt dernières années en fonction de ces critères, nous pourrions probablement conclure que le système humanitaire n'a pas très bien fonctionné jusqu'à présent. Pour préparer sa 31º réunion annuelle en 2017, ALNAP² a interrogé un certain nombre de praticiens humanitaires et d'universitaires en leur demandant: «Dans quelle mesure le système humanitaire saitil changer?». Quatre conclusions générales en sont ressorties.

- Le système a intégré d'importantes améliorations techniques dans un certain nombre de domaines, comme l'alerte rapide, la logistique, les fonds communs et les transferts monétaires.
- Les changements culturels et structurels les plus fondamentaux que les populations affectées et les acteurs humanitaires souhaitent (ou disent souhaiter) ne se sont pas produits pour la plupart. Il reste encore beaucoup de chemin à parcourir en matière de localisation, de redevabilité, de préparation, et dans bien d'autres domaines.
- Des changements importants se sont produits augmentation de la bureaucratie et «bunkerisation» - mais ils ont été essentiellement négatifs et nous ont éloignés de l'idéal humanitaire.
- D'un point de vue général, le système humanitaire a connu des changements, mais le système n'a pas été guidé par ces changements³.

Cette incapacité à apporter des changements ne reflète pas un manque de volonté de changement. Le système humanitaire est surchargé de réunions, d'initiatives et d'activités dont les objectifs sont le changement et l'amélioration. Cela pourrait donc laisser entendre que l'intérêt et l'énergie ne se focalisent pas là où il faut. Dans la plupart des cas, ces réunions se concentrent sur ce qui devrait changer et en quoi le système devrait être différent. Elles consacrent très peu de temps, voire aucun, à essayer de comprendre comment le changement se

² Active Learning Network on Accountability and Performance.

³ P. Knox Clarke, P. (2017) Transforming change. ALNAP Study. London: ALNAP/ODI. https://www.alnap.org/help-library/transforming-change

produit, ou ne se produit pas, et comment les humanitaires peuvent l'appuyer. La destination est claire, mais il n'existe aucune carte ni route pour y arriver avec un accord clair sur les concepts, les approches et les indicateurs.

Ainsi, au moment où le Sommet humanitaire mondial et le Grand Bargain ont offert la possibilité d'un changement comme il en existe «une fois par génération» et identifié un

certain nombre de domaines où il existe un large consensus sur la nécessité du changement, il est temps que le système humanitaire réfléchisse plus sérieusement à la manière dont le changement se produit - non comme un exercice théorique, mais comme une étape critique pour s'assurer que le monde est en mesure de répondre aux besoins et priorités des personnes affectées par une crise.

1.1. LES OBJECTIFS **DU RAPPORT**

L'objectif global du HAR 2018 est de fournir une meilleure compréhension de la manière dont le changement se produit dans les organisations humanitaires et, par conséquent, dans l'ensemble du système humanitaire, mais aussi d'aider les acteurs humanitaires à être mieux préparés pour piloter ces changements à l'avenir (passer de la réaction à la pro-action).

De manière plus spécifique, le HAR 2018 vise à fournir une compréhension claire:

- des déclencheurs du changement à l'intérieur des organisations humanitaires et du système humanitaire dans un passé récent;
- du résultat des efforts passés en matière de changement;
- des actions qui ont stimulé efficacement le changement à l'intérieur des organisations humanitaires, et des facteurs qui rendent le changement difficile (facteurs favorables et facteurs défavorables):
- des actions concrètes les plus susceptibles de stimuler un changement efficace à l'avenir.

Pour ce faire, les six thèmes suivants - pour lesquels des engagements ou des efforts de changement importants ont été pris au cours des vingt dernières années - ont été choisis pour être analysés dans le contexte du changement :

- La participation des personnes affectées par une crise au processus de prise de décisions humanitaires;
- L'agenda de la localisation;
- La lutte contre l'exploitation et les abus sexuels, mais aussi contre le harcèlement sexuel:
- L'inclusivité des interventions humanitaires:
- Les programmes de transfert monétaire;
- La simplification et l'harmonisation des exigences en matière de rapports.

Grâce à une analyse de ces six thèmes, nous pourrons identifier les leçons à tirer du passé: les initiatives, les attitudes, ce qui a fonctionné et ce qui n'a pas fonctionné pour changer de façon intentionnelle le secteur humanitaire. Et l'on s'efforcera de déterminer quels seront les principaux moteurs d'un changement efficace et transformateur au sein du système humanitaire à venir.

© International Medical Corps



1.2. MÉTHODOLOGIE

1.2.1. **PROCESSUS**

Ce rapport s'appuie principalement sur l'expérience des personnes impliquées depuis plusieurs années dans des initiatives clés en faveur du changement dans le secteur humanitaire. Le processus de

rédaction a été conçu de manière à impliquer un éventail aussi large que possible de personnes à l'origine du changement dans le secteur (voir Tableau ci-dessous).

TABLEAU 1.1: LES PERSONNES IMPLIQUÉES DANS LE PROCESSUS D'ÉCRITURE DU HAR 2018

Responsable de publication (CHS Alliance)	Animateur de discussions / auteurs de chapitre	Experts thématiques	Pairs relecteurs
Coordonne l'ensemble de la publication et assure la cohérence entre les différentes contributions	 Facilite les discussions entre les experts thématiques Rédige le chapitre Révise le chapitre 	 3 à 4 par chapitre (couvrant plusieurs des domaines suivants: politique/ opérationnel, national/ international, équilibre hommes/femmes, etc.) Fournissent des contributions/ informations clés fondées sur leur expérience 	 Environ 6 par chapitre (couvrant une diversité de contextes humanitaires et de types de réponse) Fournissent un éclairage, des retours et des suggestions

Source: CHS Alliance

1.2.2. **LES PRINCIPAUX OUTILS**

CHRONOLOGIE ET ÉVALUATION DES AVANCÉES

Pour dresser un bilan de ce qui s'est produit dans le passé, les auteurs ont utilisé des chronologies visant à montrer les actions ou initiatives importantes (événements, réformes, publications, concepts, innovations, engagements, normes, etc.) entreprises dans un passé récent pour favoriser le changement. Ils ont ensuite utilisé un cadre d'évaluation des avancées pour montrer dans quelle mesure le changement avait progressé pour chaque sujet.

L'évaluation des avancées comprend une analyse des éléments suivants:

Mouvement/Adoption montre dans quelle mesure les personnes ont accepté la nécessité du changement et sont disposées à y participer (par exemple, clarté des changements proposés, nécessité des changements proposés, impact positif et négatif du statu quo/des changements).

- Orientation indique l'ampleur du changement réellement intervenu dans la réflexion et la pratique, mesurée par des indicateurs, y compris les définitions de concepts, des engagements et des objectifs; les mesures concrètes prises (création de postes liés à ce sujet, présence du sujet dans les formations de base/le recrutement, émergence de normes et lignes directrices associées, changements de programmation, études de cas), l'évaluation et la mesure des progrès.
- Environnement montre les facteurs favorables et défavorables au changement tels que : le financement, les normes culturelles ou les comportements organisationnels, les accords de partenariat/la conditionnalité des subventions, les développements technologiques, et enfin les facteurs favorables et les contraintes politiques et

Quatre niveaux ont été proposés pour l'évaluation des avancées: 1: Faible, 2: Modéré, 3: Fort et 4: Excellent. Le tableau ci-dessous décrit brièvement chaque niveau.

TABLEAU 1.2 : ÉCHANTILLON D'ÉVALUATION DES AVANCÉES

01 FAIBLE

MODÉRÉ 02

FORT

04 EXCELLENT

MOUVEM

- > Pas d'accord sur la nécessité d'un changement
- Aucune conscience de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Aucun engagement, ou engagement limité, des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- › Accord partiel sur la nécessité d'un changement
- > Conscience limitée de l'impact négatif de l'état actuel de la
- > Engagement limité des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- > La plupart des parties prenantes pensent qu'un changement est nécessaire

03

- > Preuve significative de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Engagement important des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- > Toutes les parties prenantes pensent qu'un changement est nécessaire
- > Forte preuve de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Consensus au niveau des cadres dirigeants de la nécessité de changer la

DIRECTION

> Les engagements à agir sont vagues

- › Absence de langage commun, de définitions communes et d'une capacité de mesure commune
-) Aucun exemple de changement réussi
- Personne ne sait pas très bien à quoi ressemble le succès
- > Les engagements à agir sont vagues
- > Langage commun globalement adopté, mais les définitions diffèrent et la mesure est insuffisante
- > Exemples anecdotiques de changement réussi
-) Idée vague de ce à quoi ressemble le succès
- > Les engagements à agir sont précis
- > Le langage et les définitions sont communs. Il existe une certaine capacité à mesurer les progrès.
- > Plusieurs exemples de changement réussi
-) Idée précise de ce à quoi ressemble le succès
- > Les engagements à agir sont
- > Le langage, les définitions et la capacité de mesure sont tous
- Il existe de nombreux exemples de changement réussi et une large compréhension de ce à quoi ressemble le succès

EMENT

ENVIRONN

> Les processus et systèmes ne sont pas propices au changement (culture, systèmes)

- > Aucun leadership pour l'action
- › Aucune exigence pour démontrer les progrès réalisés ou aucune récompense pour en avoir faits
- > Certains processus et systèmes ne sont pas propices au changement (culture,
- > Leadership limité, sujet considéré comme un dossier distinct
- > Exigences faibles pour démontrer les progrès réalisés ou récompenses faibles pour en avoir faits
- > Les processus et systèmes ne gênent pas le changement (culture, systèmes)
- > Les cadres dirigeants ont le leadership sur le sujet, lequel fait partie de la stratégie
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés, redevabilité limitée au niveau des résultats
- > Les processus et systèmes appuient le changement (culture, systèmes)
- > L'action sur le sujet faire partie de la culture organisationnelle
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés et redevabilité au niveau des résultats

Source: adapté de Switch Framework⁴

LES MODÈLES DE CHANGEMENTS

Ce rapport s'appuie sur les recherches et les discussions menées par ALNAP lors de sa 31e réunion annuelle qui portait sur le thème «Changer l'action humanitaire»⁵. La conception méthodologique du présent rapport a intégré deux éléments importants du travail d'ALNAP.

Le premier était un examen des hypothèses de base que les acteurs formulent à propos des changements organisationnels ou systémiques⁶. La façon dont les personnes essaient de changer les organisations dépend de leur compréhension de ce qu'est une organisation et de son fonctionnement. De ce fait, si elles considèrent les organisations comme des «machines». elles essaieront de les changer de la même manière qu'elles essaieraient de le faire pour une machine. En revanche, si les organisations sont considérées comme des communautés, les personnes vont essayer de les changer comme si elles essayaient de changer une communauté. Par conséquent, la façon dont une organisation est conçue dans l'esprit de la personne qui cherche à la changer est absolument cruciale par rapport à la manière dont le processus de changement est conçu et mis en œuvre. En examinant la littérature publiée et la littérature «grise» sur le système humanitaire et, en particulier sur le changement du système humanitaire, nous avons trouvé six modèles distincts: six façons dont les humanitaires pensent leurs organisations, et le système dans son ensemble. Elles sont présentées dans l'Encadré 1.2.

Les auteurs du présent rapport ont poussé cette idée un peu plus loin et tenté d'identifier quel modèle mental, ou combinaison de modèles, a été utilisé dans chacun des processus de changement qu'ils ont examinés, et comment cela a affecté le processus. Cela nous semblait important car cela permet de mieux comprendre la relation entre les hypothèses sousjacentes sur le changement et le succès des processus de changement, mais aussi parce que cela peut aider à identifier les hypothèses sur le changement qui prévalent dans le système humanitaire et celles qui doivent être examinées plus largement. L'analyse pourrait également révéler de nouveaux éléments non pris en compte dans les modèles de changement ci-dessus mais qui jouent des rôles très importants dans le secteur humanitaire.

 $\underline{\text{https://www.alnap.org/upcoming-events/annual-meetings/31st-annual-meeting-changing-humanitarian-action}}$

6 L'idée que les acteurs conçoivent des programmes de changement selon des hypothèses fondées sur leur idée de ce qu'est une organisation a été examinée par un certain nombre d'auteurs, en particulier Gareth Morgan dans Images of Organisation (2006).



⁴ C. Heath et D. Heath (2010), Switch, How to change things when change is hard, New York.

⁵ Pour plus d'informations sur cette réunion:

ENCADRÉ 1.2 : LES MODÈLES DE CHANGEMENTS

Chaque modèle est indiqué par une couleur, ce qui facilite la démonstration d'une correspondance entre les modèles de changement et les «ingrédients» d'un changement réussi (voir Encadré 1.3).

1. Le modèle de la machine

Cette approche - qui est commune à de nombreux secteurs et qui constitue la base d'une grande partie de la « gestion du changement » traditionnelle - part du principe que l'organisation ou le système est comme une machine: une structure qui prend des intrants et les transforme en produits. Les processus de changement qui utilisent ce modèle ont souvent une dette envers l'ingénierie. Ils ont généralement des plans clairs et se concentrent principalement sur les changements structurels ou les changements apportés aux processus opérationnels (qui peuvent tous deux être présentés sous forme de diagrammes). Ils se concentrent souvent sur le changement de l'organisation en observant une partie à la fois. Le langage du changement est mécanique: on retrouve souvent les termes «leviers du changement», «réingénierie» et «effet domino» dans cette approche.

Dans ce rapport, nous faisons référence aux efforts de changement du modèle de la machine qui se concentrent sur une déclaration de principes, l'élaboration de normes et d'outils, et la publication de rapports.

2. Le modèle du marché

Ce modèle - fondé sur des hypothèses du secteur privé - considère le système humanitaire avant tout comme un marché au sein duquel les organisations humanitaires sont en concurrence les unes avec les autres. Ici, le changement résulte de forces concurrentielles naturelles: la «destruction créatrice», par laquelle les organisations qui peuvent fournir les biens et services les plus efficaces prospèrent et se développent, alors que les autres perdent des clients et meurent. Les personnes qui souscrivent à ce modèle parlent parfois de « part de marché », d'« avantage comparatif » et de « valeur ajoutée ». Les processus de changement influencés par ce modèle se concentrent souvent sur les processus d'innovation - la création de nouveaux produits ou approches mieux adaptés aux demandes des acteurs humanitaires et des personnes affectées par les crises.

Dans ce rapport, nous faisons référence aux efforts de changement du modèle du marché qui mènent à la création de nouvelles entités, positions et innovations.

3. Le modèle politique

Il s'agit également d'un modèle de concurrence, mais dans lequel les organisations humanitaires sont engagées dans une compétition politique constante pour renforcer leur pouvoir ou leur statut. Contrairement au modèle du marché, le revenu n'est généralement pas perçu comme provenant de personnes affectées par les crises, mais de bailleurs de fonds. De ce fait, ce sont les relations avec les bailleurs de fonds, plutôt que la qualité des services, qui profitent à l'organisation. Un changement radical peut s'avérer difficile dans ce modèle: alors qu'une organisation puissante peut en supplanter une autre, les organisations plus petites et moins puissantes ont du mal à être compétitives. Le changement est néanmoins possible - et peut être réalisé par des moyens politiques: en faisant des alliances, en exploitant les différences entre rivaux, mais aussi en identifiant et en utilisant des opportunités visant à renforcer le pouvoir et le statut.

Dans ce rapport, nous faisons référence aux efforts de changement du modèle politique qui sont suscités par des bailleurs de fonds ou des acteurs influents du secteur.

4. Le modèle sociétal

De ce point de vue, les organisations sont avant tout des structures sociales: des sociétés ou des communautés. De ce fait, le changement est pensé en termes sociaux: l'accent est mis sur la culture et le leadership. Lorsque les acteurs parlent de la nécessité d'un «changement de culture», ils se réfèrent souvent à ce modèle: les «assemblées publiques» et les «parties prenantes» sont également des éléments de nombreux programmes qui trouvent leurs racines dans un modèle où l'organisation est vue comme une société. Il n'est pas donc surprenant de constater que certaines approches de changement organisationnel fondées sur ce modèle sont similaires à celles utilisées dans les activités de développement social et politique.

Dans ce rapport, nous faisons référence aux efforts de changement du modèle sociétal impliquant des initiatives multipartites et des événements où une réflexion et des actions collectives ont eu lieu, ainsi que des communautés de pratique.

5. Le modèle mental

Le modèle qui voit l'organisation comme un esprit établit des parallèles entre l'organisation et l'esprit humain, et tend à considérer le changement organisationnel comme un processus d'apprentissage. Alors que d'autres modèles s'appuient sur l'ingénierie, les sciences politiques, l'anthropologie ou la sociologie pour expliquer le changement, ce modèle est fortement influencé par la psychologie et met l'accent sur les facteurs qui favorisent et entravent l'apprentissage organisationnel et le changement. De ce fait, ce modèle souligne un certain nombre de processus psychologiques, en particulier la résistance au changement.

Dans ce rapport, nous nous référons aux efforts de changement du modèle mental qui se concentrent sur les processus d'apprentissage, le renforcement des capacités, la formation et le changement de culture.

6. Le modèle de l'écosystème

Ce dernier modèle considère les organisations (ou des parties d'une organisation) comme des éléments vivants d'un écosystème composé d'autres organisations (ou parties de l'organisation): comme des animaux dans une jungle, ou des poissons sur un récif corallien. Les différents éléments disposent d'une certaine liberté d'action et utilisent cette liberté pour adapter leur comportement en fonction des actions d'autres organisations. Parce que tous les éléments agissent et réagissent tout le temps, cela débouche sur des réseaux complexes d'action-réponse-nouvelle action qui impactent l'ensemble du système. De ce fait, il est impossible de prédire comment le système se comportera à l'avenir dans son ensemble: comment un récif changera suite à l'introduction d'un nouvel organisme, ou comment le système humanitaire réagira à une nouvelle initiative. Les systèmes adaptatifs complexes sont «non linéaires» et imprévisibles. Un changement qui adopte une approche systémique complexe aura tendance à prendre en compte l'ensemble de l'organisation et son environnement. Il ne reposera généralement pas sur la planification, mais sera souvent itératif, s'appuyant sur un processus de tests, de suivi et de mise en œuvre de ce qui fonctionne.

Dans ce rapport, nous faisons référence aux efforts de changement du modèle d'écosystème par rapport aux approches systémiques à plusieurs volets qui visent à influer sur les causes, mais aussi par rapport aux processus d'évaluation et d'examen, et aux projets pilotes.

Source: Adapté de Transforming change (ALNAP) 7

7 P. Knox Clarke (2017) Transforming change. ALNAP Study. London: ALNAP/ODI. https://www.alnap.org/help-library/transforming-change



© Islamic Relief

LES CINQ « INGRÉDIENTS » D'UN CHANGEMENT RÉUSSI

Le deuxième élément du travail d'ALNAP qui figure dans le présent rapport est les «Cinq ingrédients d'un changement réussi» (voir Encadré 1.3). Cet élément fait suite aux modèles de changement présentés dans l'Encadré 1.2. Si tous les modèles reflètent certains aspects du système humanitaire, aucun d'entre eux ne le reflète entièrement: ils sont tous incomplets. Par conséquent, d'un point de vue théorique, si nous voulons comprendre comment soutenir un changement réussi, il nous faut combiner tous les modèles mais aussi voir le système sous ses perspectives structurelles, culturelles, émotionnelles, économiques et politiques de façon successive, et adopter une approche plus systémique et holistique.

Les cinq ingrédients d'un changement réussi sont le résultat de cette combinaison. Ils décrivent ce que nous estimons nécessaire pour que le changement soit un succès. Pour ce faire, il faut rassembler les informations tirées de tous les modèles énumérés dans l'Encadré 1.2 et les fusionner en

une seule liste. Ces «ingrédients» sont plus que de la théorie. L'analyse documentaire qui a précédé la réunion d'ALNAP et les cas présentés durant cette réunion ont montré que lorsque les acteurs utilisent ces cinq ingrédients, le processus de changement est plus susceptible de réussir.

Dans ce rapport, les auteurs ont utilisé et interrogé ces cinq ingrédients8, notamment en proposant des actions pour

Nous décrivons ci-dessous les «cinq ingrédients d'un changement réussi» qui ont été utilisés dans la conception du présent rapport.

Ces cinq ingrédients ne sont ni des «solutions miracles», ni un simple guide étape par étape de gestion du changement. Chaque processus est différent et nécessitera des quantités différentes de chaque ingrédient. Il existe également beaucoup d'autres approches qui se sont révélées efficaces pour appuyer le changement. Cependant, ces cinq ingrédients ont obtenu un large soutien parmi la diversité d'acteurs impliqués dans le changement au sein du secteur humanitaire.

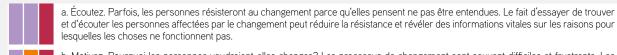
⁸ En essayant de vérifier s'ils ont été utilisés, s'ils ont soutenu des tentatives de changement réussies (ou s'ils n'ont eu aucun résultat ou seulement des résultats négatifs), et si d'autres «ingrédients» qui ne figurent pas dans la liste ne pourraient pas être tout aussi importants ou plus.

ENCADRÉ 1.3: LES CINO INGRÉDIENTS D'UN CHANGEMENT RÉUSSI

Cette section regroupe les aspects les plus pertinents des modèles listés dans l'Encadré 1.2 et propose une combinaison de ces aspects visant à réussir son changement. La couleur de chaque action ci-dessous correspond au modèle dont elle est tirée dans l'Encadré 1.2.

FAIRE CHANGER LES PERSONNES

Soyez constamment attentif aux émotions et au comportement des personnes.



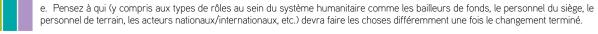
b. Motivez. Pourquoi les personnes voudraient-elles changer? Les processus de changement sont souvent difficiles et frustrants. Les personnes ont besoin de savoir pourquoi elles devraient faire cet effort - et ont besoin de savoir, à mesure que le processus se déroule, qu'il «fonctionne» et que leurs efforts ont de l'importance.

c. Facilitez. Adaptez l'environnement de façon à ce que le bon comportement devienne un peu plus facile et le mauvais comportement un peu plus difficile. Et débarrassez-vous des vieux processus pour que les gens n'aient pas à faire la même chose deux fois!

d. Démontrez. Les meilleures approches font la preuve de la pertinence des «nouvelles façons» de travailler, plutôt qu'elles ne copient l'ancienne - démontrant avec force que le changement est possible. Après tout, on ne change pas les choses en les faisant de la même manière que par le passé.

RÉUNIR LES PARTIES PRENANTES

Les programmes réussis rassemblent un large éventail de personnes provenant de l'ensemble du système/de l'organisation au début du processus, puis plus régulièrement à mesure que le changement s'opère.



f. Invitez ces personnes ou ces groupes à participer au processus (aider à la conception, donner des conseils, prendre l'initiative sur

g. Au fur et à mesure de l'évolution du processus, surveillez les nouveaux groupes affectés par celui-ci ou qui pourraient l'entraver, et réfléchissez à la manière dont vous pourriez les intégrer.

CLARIFIER LES LIMITES

Clarifier les grandes lignes du changement - qu'est-ce qui sera différent? Quel est le résultat escompté?

i. Clarifiez la nature et l'ampleur du changement requis pour atteindre cet objectif (Quelle est l'importance du changement? Qu'est-ce que vous comptez changer et qu'est-ce qui devrait rester inchangé?).

Clarifiez les rôles clés dans le processus de changement: qui fait quoi (les rôles de toutes les parties prenantes, y compris le rôle des personnes affectées par une crise)?

k. Passez en revue l'objectif, l'étendue et les rôles du processus de changement à mesure que vous avancez.

PRIORITÉ À L'ACTION – APPRENDRE EN FAISANT

h. Clarifiez l'objectif du programme de changement.

Concentrer les énergies sur la réalisation (et le soutien) des changements, l'apprentissage et la communication relative à ce qui fonctionne.

l. Concentrez votre énergie et votre attention sur l'action: sur le soutien aux choses qui fonctionnent.

m. Soyez pragmatique. Souvent, des événements externes vous offriront des opportunités pour obtenir plus de soutien au changement et accélérer le processus. Utilisez-les.

n. Prenez note des résultats de ces actions et partagez vos expériences sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans l'organisation et le système. Au fur et à mesure que le changement « se répercute » et que de plus en plus de personnes sont impliquées, il devient encore plus important d'avoir un moyen de « capturer » l'expérience et de la partager.

o. Faites la promotion de l'innovation, pilotez l'innovation, synthétisez les enseignements tirés des innovations et, le cas échéant, passez à une plus grande échelle.

PROMOUVOIR CE QUI FONCTIONNE

Recherchez des exemples de réussite - et basez votre changement sur eux.

p. Recherchez attentivement les situations - dans votre organisation ou dans le système humanitaire - où des résultats similaires à ceux que vous avez définis sont déjà en train d'être atteints.

Cherchez à en savoir plus sur ces programmes ou processus. Qu'est-ce qu'ils font? Comment fonctionnent-ils? Quelles sont les difficultés auxquelles ils sont confrontés?

r. Réfléchissez à la manière dont vous pouvez soutenir le programme de changement pour affronter ces défis avec plus de réussites, et reproduisez-les dans d'autres parties de l'organisation.

Source · AL NAP et CHS Alliance

En utilisant les outils et la méthodologie mentionnés plus haut, ce rapport cherche à examiner les six thèmes relatifs aux interventions humanitaires pour lesquels la demande de changement a été la plus forte (comme indiqué ci-dessus page 14). Après avoir examiné l'historique et la réalité du changement pour chaque enjeu, l'impact de chacun sera évalué à l'aune des entrées suivantes:

- Que s'est-il passé récemment? Cette section met en évidence les réformes, engagements, publications, déclarations, développements de concepts ou de normes, innovations, événements, etc., qui ont influencé de façon pertinente le changement au sein du secteur humanitaire.
- Où en sommes-nous maintenant? Cette section montre où en est aujourd'hui le secteur humanitaire en termes de progrès sur chacun des thèmes spécifiques. Lorsque cela est possible, elle compare également la situation actuelle avec les progrès escomptés par rapport aux objectifs. Cette section comprend enfin une évaluation du thème sous l'angle de l'avancée du changement.
- Qu'est-ce qui a fonctionné et qu'est-ce qui n'a pas fonctionné - et pourquoi? Cette section vise à dresser un bilan des forces et faiblesses de la façon dont le secteur humanitaire dans son ensemble a instauré le changement autour de chacun des principaux problèmes abordés. Seront également identifiés et pris en compte les facteurs qui ont favorisé les progrès (favorables) et les contraintes ou les difficultés (défavorables). Dans la mesure du possible, l'analyse sera étayée par des éléments probants provenant des organisations comme de l'ensemble du secteur.
- Que pouvons-nous faire maintenant? Cette section vise à proposer des pistes concrètes pour un changement significatif dans le secteur humanitaire, tout en tenant compte des obstacles et des défis actuels qui doivent être surmontés pour que ces pistes soient viables. Ces éléments prendront en compte les cinq ingrédients d'un cadre de changement réussi.



© CAFOD



Auteur

Dayna **Brown**

Experts thématiques

Isabella Jean

Directrice de l'apprentissage collaboratif CDA, États-Unis

Kate Halff

Secrétaire générale Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR), Suisse

Lydia **Atiema**

Responsable du Suivi, Évaluation, Redevabilité et Apprentissage (MEAL) Croix-Rouge kényane, Kenya

Allan Calma

Coordinateur régional des programmes (Kenya/Djibouti, Myanmar/Laos et Népal), référent Norme humanitaire fondamentale (CHS) The Lutheran World Federation, LWF World Service, Suisse

Pairs relecteurs

Augustin Karume Baderha Gang

Country Coordinator
Coordinateur Pays

Rebuild Hope for Africa, République démocratique du Congo

Inez Kipfer-Didavi

Conseillère en politiques Johanniter International Assistance, Allemagne

Elias Sagmeister

Chef de programmes senior Ground Truth Solutions, Autriche

LA PARTICIPATION DES PERSONNES AFFECTÉES PAR UNE CRISE AUX PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISIONS HUMANITAIRES





© CAFOD

2.1. INTRODUCTION

D'innombrables évaluations et publications, mais aussi les participants au Sommet humanitaire mondial (WHS) et les personnes affectées par les crises elles-mêmes, répètent depuis des années que ceux qui vivent avec et au milieu des crises doivent être au centre de l'action humanitaire. Des engagements ont été pris en faveur de «nouvelles méthodes de travail» afin d'impliquer de manière significative le large éventail d'acteurs concernés et affectés par l'action humanitaire pour la rendre plus pertinente, appropriée, efficace, efficiente et redevable. Le droit à la dignité - être traité avec respect et avoir son mot à dire dans les décisions qui affectent sa vie - reste un principe humanitaire fondamental.

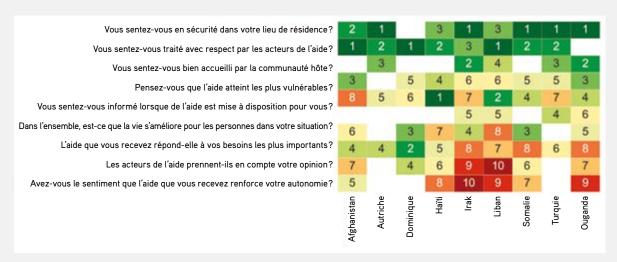
Dans le même temps, l'absence de voix et de choix dans les institutions et les processus décisionnels locaux et nationaux est souvent un facteur de tensions, de conflits et de crises humanitaires. Beaucoup - parmi ceux qui ont subi des crises humanitaires - se sentent exclus ou oubliés. non seulement par leur gouvernement, mais aussi par les acteurs humanitaires. Cela génère méfiance et désillusion non seulement envers leurs propres gouvernements et organisations nationales et locales, mais aussi envers la communauté internationale et ses institutions9.

Alors que le nombre de personnes affectées par les crises et la diversité d'acteurs engagés dans l'action humanitaire ont augmenté ces dernières années, ce sont souvent les mêmes institutions et acteurs qui continuent de prendre les décisions. Malgré la rhétorique et les engagements de longue date en faveur du changement, les personnes affectées par les crises continuent d'être loin des centres de pouvoir et de ne pas être impliquées dans les décisions qui affectent considérablement leur vie (voir le score de l'engagement 4 du CHS dans l'Encadré 1.1, Graphique 2.3 et Illustration 2).

9 Voir The Grand Bargain: Perspectives from the Field (2018). Vienna: Ground Truth Solutions. http://groundtruthsolutions.org/wp-content/uploads/2018/06/GTS-Grand-Bargain-briefing-note-June-2018.pdf

TABLEAU 2.1: PERCEPTIONS DES PERSONNES AFFECTÉES PAR LES CRISES QUANT À LA MANIÈRE DONT LEURS OPINIONS SONT PRISES EN COMPTE DANS LA PRISE DE **DÉCISION HUMANITAIRE**

Ground Truth Solutions a recueilli des données auprès de 9 793 répondants issus de 9 pays différents entre 2016 et 2018. Dans chaque pays, ses représentants ont demandé aux personnes affectées par les crises quelles étaient leurs perceptions par rapport aux divers aspects de la performance en matière d'intervention humanitaire (voir l'axe Y ci-dessous). Dans chaque pays, les perceptions étaient notées de manière à ce que les aspects de la performance que les personnes affectées ressentaient comme le plus positifs obtiennent la note 1, les aspects un peu moins positifs la note 2, et ainsi de suite. Comme indiqué ci-dessous, les aspects de la performance ont été classés de la même manière d'un pays à l'autre.



Il ressort de ces données les conclusions suivantes:

- Les personnes affectées par les crises se sentent traitées avec respect par les acteurs de l'aide
- Les personnes affectées par les crises se sentent en sécurité sur leur lieu de résidence
- La révolution de la participation demeure une notion floue.
- L'aide ne prépare pas les personnes affectées par les crises à vivre sans soutien dans le futur.

Source: Ground Truth Solutions' Humanitarian Voice Index (2018)

© Gana Unnavan Kendra



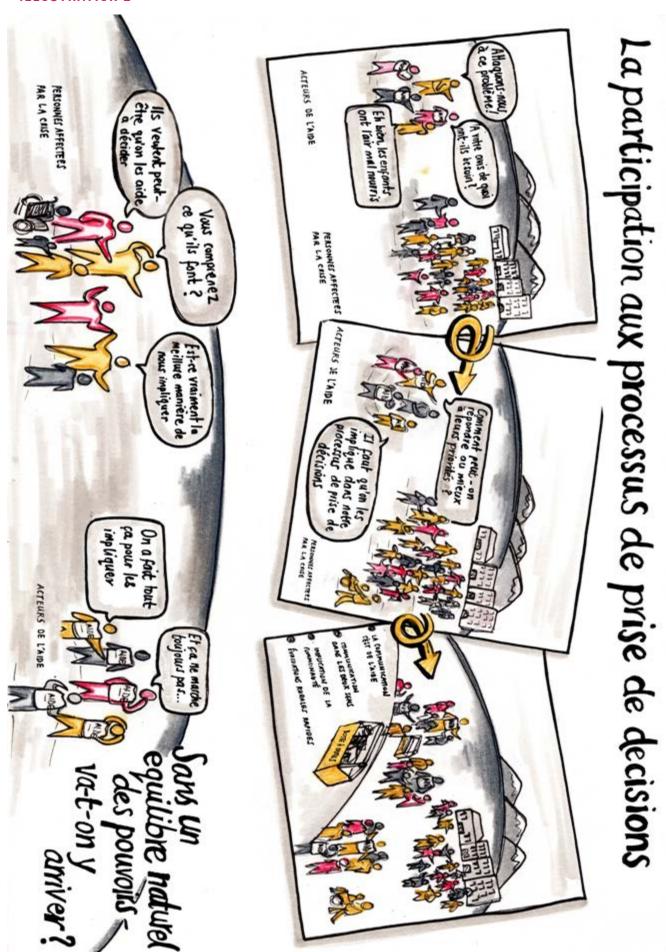
Reconnaissant l'échec de la plupart des acteurs du système humanitaire à impliquer de façon systématique et méthodique les personnes affectées par les crises directement dans les processus de prise de décision, les participants au WHS et les signataires du Grand Bargain se sont engagés à «ne laisser personne sur le bas-côté» et à créer:

"une révolution de la participation : intégrer les personnes qui reçoivent de l'aide dans la prise des décisions qui affectent leur vie... [pour] créer un environnement de confiance, de transparence et de redevabilité accrues. 10 "

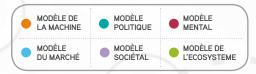
Ce chapitre expose ce qui a été fait, où en est le secteur humanitaire aujourd'hui et quelles leçons peuvent être tirées de la manière dont les changements intervenus dans la participation aux structures et processus décisionnels ont été réalisés dans le passé. Il suggère ensuite ce qu'il reste à faire pour s'assurer que la «révolution participative» réussit à donner aux personnes concernées par l'action humanitaire un véritable rôle dans les prises de décisions qui affectent leur vie et les options qui s'offrent à elles.

10 The Agenda for Humanity (2016). Pour plus d'informations: https://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861

ILLUSTRATION 2



ENCADRÉ 2.1: CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX RAPPORTS. INITIATIVES. GUIDES ET ORGANISATIONS SE FOCALISANT SUR UNE PLUS GRANDE PARTICIPATION DES PERSONNES AFFECTÉES À LA RÉPONSE HUMANITAIRE.



1996-1999 **T**

1996

L'évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda (JEEAR) souligne que la participation des personnes affectées par la crise, et la redevabilité envers elles, sont des éléments importants de la qualité de l'aide humanitaire.

1997

Le projet ALNAP est mis en place pour se focaliser sur l'apprentissage et la redevabilité au sein du secteur humanitaire

1998

- Le premier Manuel Sphère insiste sur le fait que la participation est un principe sous-jacent de toutes les normes techniques.
- Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays sont adoptés, avec l'obligation pour tous les gouvernements de consulter les personnes déplacées et de faciliter leur participation aux décisions qui affectent leur vie.

La norme HAP en matière de redevabilité et de gestion de la qualité est lancée, avec un système de certification associé.

Le rapport de la Tsunami Evaluation Coalition (TEC) recommande une participation et une responsabilisation accrues des personnes affectées par les crises.

2007

- Le Listening Project est lancé en réponse à la plus forte attention portée à la redevabilité envers les communautés affectées suite au tsunami qui a frappé l'Asie du Sud-Est fin
- La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement est signée lors du 2e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, engageant les signataires (principalement les gouvernements) à augmenter l'appropriation locale et la redevabilité mutuelle entre bailleurs de fonds et pays bénéficiaires, entre autres moyens de rendre l'aide plus efficace.

2005

- Le COMPAS Qualité est développé par le Groupe URD, organisé autour du référentiel «Rose des vents» qui comprend 12 critères de qualité, dont plusieurs en lien avec la participation et la redevabilité.
- Le projet Emergency Capacity-Building (ECB) est lancé. Il donne lieu à l'élaboration du document intitulé The Good Enough Guide: Impact Measurement and Accountability in Emergencies et d'autres outils visant à renforcer les capacités du personnel humanitaire.
- La deuxième évaluation JEEAR est publiée. Le rapport précise que la première version a eu un impact sur la redevabilité, les normes et le professionnalisme, et note que le secteur a accompli beaucoup de progrès grâce au HAP, à ALNAP et au projet Sphère.

2004

People in Aid lance le Code de bonnes pratiques pour la gestion et le soutien du personnel humanitaire.

2003 (suita)

2009

L'initiative Communicating with Disaster Affected Communities (CADC) est fondée pour améliorer les communications avec les communautés affectées par une crise ainsi que leur engagement. C'est maintenant un réseau de plus de 30 organisations humanitaires, de développement des médias, d'innovation sociale, de technologie et de télécommunications.

010-2018

2010

Le tremblement de terre en Haïti est suivi par une crise du choléra causée par les Casques bleus de l'ONU. Malgré les plateformes de communication individuelles et collectives et les mécanismes de retour d'informations, les personnes affectées ont eu le sentiment que la participation et la redevabilité étaient faibles au niveau des organisations humanitaires.

2011

- Le Partenariat de Busan pour une coopération au développement efficace et le Nouveau pacte pour l'engagement auprès des États fragiles ont été approuvés lors du 4^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan (Corée du Sud), en 2011. Les bailleurs de fonds se sont ainsi engagés à soutenir les plans de développement pris en charge et dirigés au niveau national ainsi que les gouvernements des États fragiles (dont bon nombre recoivent une aide humanitaire) en matière de processus de planification inclusifs.
- L'Agenda transformatif est approuvé par les dirigeants du IASC, l'accent étant mis sur l'amélioration du leadership, de la coordination et de la redevabilité. Le IASC a accepté d'intégrer les Engagements en matière de redevabilité envers les populations affectées (AAP) dans ses politiques et directives opérationnelles, et de les promouvoir au sein des Clusters, de ses équipes humanitaires pays et de ses partenaires. Un engagement se concentrait tout particulièrement sur la participation en affirmant: «Permettre aux populations affectées de jouer un rôle actif dans les processus de prise de décisions qui les affectent grâce à la mise en place de lignes directrices et de pratiques claires de manière à les impliquer de manière appropriée et de s'assurer que les personnes les plus marginalisées et les plus affectées sont représentées et ont de l'influence».

2012

Le rapport de l'OCDE intitulé Vers de meilleures pratiques pour l'aide humanitaire insiste sur la nécessité de faire de la participation une priorité.

2000-2010

2003

- L'initiative Good Humanitarian Donorship est créée, ses principes et bonnes pratiques sont approuvés par 17 bailleurs de fonds. Le principe 7 affirme: «Demander aux organisations humanitaires chargées de la mise en œuvre d'assurer, dans la mesure du possible, une implication adéquate des bénéficiaires dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'aide humanitaire».
- Le Humanitarian Accountability Partnership (HAP) est lancé, des normes de qualité et de redevabilité commencent à se développer via l'engagement avec de nombreuses organisations humanitaires et personnes affectées.
- ALNAP et le Groupe URD publient Participation by crisis-affected populations in humanitarian action: a handbook for practitioners.

MODÈLE DE	MODÈLE	MODÈLE
LA MACHINE	POLITIQUE	MENTAL
MODÈLE	MODÈLE	MODÈLE DE
DU MARCHÉ	SOCIÉTAL	L'ECOSYSTEME

Source: CHS Alliance

La fusion de People in Aid et du Humanitarian Accountability Partnership (HAP) donne naissance à CHS Alliance.

2015

- Dans le cadre des initiatives post-typhon Haiyan et de préparation aux catastrophes. la Communauté de pratiques (CoP) sur l'engagement communautaire est créée aux
- Le rapport de l'OCDE/CAD intitulé Imagining More Effective Humanitarian Aid: A Donor Perspective souligne l'importance d'axer l'aide humanitaire sur la demande, indiquant que les programmes devraient permettre aux personnes affectées ou exposées à un risque de faire leurs propres choix pour gérer les chocs, ainsi que la nécessité d'une redevabilité supplémentaire qui comprenne les communautés affectées par les crises grâce à la promotion de la redevabilité et des boucles de rétroaction.
- ALNAP et CDA publient les études de cas Closing the Loop et des conseils pratiques sur les mécanismes efficaces de retour d'informations dans les contextes humanitaires.
- La Norme humanitaire fondamentale (CHS) est lancée, en remplacement des normes du HAP et de People in Aid, et ses normes intègrent le manuel Sphère.
 - Le Groupe de travail du IASC sur la protection contre l'exploitation et les abus sexuels (PSEA) s'associe au Groupe de travail AAP du IASC, formant ainsi l'Équipe de travail AAP/PSEA du IASC.

2014

- L'ouvrage Time to listen: Hearing People on the Receiving End of International Aid est publié par le Listening Project de CDA. Il synthétise les résultats des conversations menées auprès d'environ 6 000 personnes dans les pays bénéficiaires de l'aide qui avaient le sentiment que leur voix n'était pas entendue dans la plupart des processus décisionnels.
- Ground Truth Solutions est créé pour recueillir de façon indépendante les réactions des personnes affectées par les crises et les partager avec les organisations humanitaires mais aussi le secteur dans son ensemble.
- La Groupe de travail du IASC sur la redevabilité envers les populations affectées (AAP) est mis en place pour soutenir la mise en œuvre des engagements AAP dans l'ensemble du secteur humanitaire.

2012 (suita)



2015 (svita)

- Le projet Nepal Inter-Agency Common Feedback est lancé sur la base du modèle développé pour la réponse au séisme au Népal et intégré dans les accords Emergency Response Preparedness (ERP) du IASC au Népal.
- L'Agenda 2030 pour le développement durable est adopté au Sommet des Nations unies pour le développement durable, l'objectif 16 se focalisant sur la participation: «Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous».
- L'Initiative d'assurance qualité humanitaire (HQAI) est mise en place suite au lancement de la Norme humanitaire fondamentale (CHS) afin de fournir des services de vérification et de certification accessibles et de haute qualité aux ONG qui demandent une évaluation par un tiers de leur performance à l'aune du CHS.

2016

Le Sommet humanitaire mondial (WHS) a lieu à Istanbul (Turquie). L'Agenda pour l'humanité et le Grand Bargain sont lancés, comprenant un axe de travail «Révolution de la participation» qui rassemble les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires opérationnelles. De nombreuses parties prenantes se sont engagées à adopter la Norme humanitaire fondamentale (CHS) et à poursuivre la mise en œuvre des engagements AAP du IASC.

2017

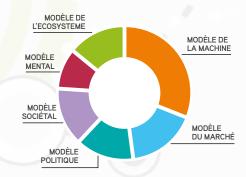
- Adoption des recommandations du groupe de travail «Révolution de la participation» du Grand Bargain, qui visent à promouvoir la participation efficace des personnes affectées par une crise aux décisions humanitaires et à encourager la participation en tant que méthode de travail.
- Les engagements AAP du IASC sont révisés afin d'être harmonisés avec le CHS et entièrement approuvés.

2018

L'Équipe de travail AAP/PSEA du IASC et le réseau CADC publient une synthèse des principaux outils, lignes directrices et études de cas AAP.

Malgré tous les efforts des auteurs et des contributeurs, un recensement complet de toutes *les initiatives de changement* intervenues dans le secteur humanitaire demeure difficile. Cette chronologie ne doit donc pas être considérée comme exhaustive ou définitive dans la mesure où elle renvoie aux modèles de changement.

LES MODÈLES DE CHANGEMENTS



Le Manuel Sphère révisé sera publié, le CHS remplaçant les six standards essentiels des versions précédentes.

La note d'orientation 2018 du IASC sur les engagements révisés en matière de redevabilité envers les populations affectées (AAP) à l'intention des dirigeants et des cadres supérieurs, tant au niveau organisationnel que collectif, est approuvée par l'Équipe de travail AAP/PSEA du IASC.

Le Groupe URD publie une version révisée du COMPAS Qualité & Redevabilité qui fournit une série de recommandations, de processus et d'outils spécifiquement conçus pour aider les projets d'aide internationale à mettre en œuvre la Norme humanitaire fondamentale (CHS) dans tous les secteurs, contextes et zones opérationnelles.

2018 (suita)



2.2. QUE S'EST-IL PASSÉ DURANT LES DERNIÈRES ANNÉES?

Au cours des dix à quinze dernières années, des progrès ont été réalisés pour améliorer l'accès des personnes affectées à l'information sur les crises et les organisations humanitaires, la communication bilatérale entre les organisations humanitaires et les personnes affectées, mais aussi l'engagement communautaire des organisations humanitaires. Dans certaines organisations et interventions humanitaires, des mécanismes de retours d'informations et des systèmes de plaintes avec suite ont été mis en place pour permettre une meilleure redevabilité, des interventions plus pertinentes et plus efficaces, et pour influencer les décisions de programmation.

Comme l'indique la chronologie [voir l'Encadré 2.1 ci-dessus], de nombreux réseaux et initiatives tels ALNAP, Sphère, People in Aid, HAP11, CDAC, CHS Alliance et le Groupe de travail du IASC sur la redevabilité envers les populations affectées ont été créés pour aider le secteur humanitaire à atteindre son objectif de participation accrue. La Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité (CHS) a été élaborée avec une large palette d'organisations humanitaires, et les engagements pris dans le cadre du Grand Bargain visent à promouvoir l'utilisation du CHS ainsi que la mise en œuvre des engagements du IASC en matière de redevabilité envers les populations affectées, qui sont maintenant alignés sur le CHS.

Le CHS et le IASC définissent la participation comme «ce qui permet aux personnes affectées par la crise de jouer un rôle actif dans les processus décisionnels qui les concernent. Elle est réalisée en mettant en place des lignes directrices et de pratiques claires pour les impliquer de manière appropriée et s'assurer que les personnes les plus marginalisées et les plus affectées sont représentées et ont de l'influence¹². » Le groupe de travail «Révolution de la participation» du Grand Bargain est en accord avec cette définition.

Ces initiatives, ces réseaux et de nombreuses organisations individuelles ont essayé de remplir l'engagement de participation des personnes affectées en créant des cadres. des normes, des lignes directrices, des programmes de formation, des études de cas et des documents d'apprentissage pour améliorer les politiques et pratiques. Des projets, des ressources et du personnel ont été consacrés à l'amélioration des communications, de l'engagement communautaire, de la rétroaction et de la redevabilité envers les personnes affectées par les crises, en particulier au sein d'organisations

internationales et locales, et de certaines agences des Nations unies, mais aussi des bailleurs de fonds. Des groupes de travail, des plateformes communes et des coordinateurs ont été mis en place au niveau des pays dans le cadre de nombreuses interventions humanitaires récentes pour améliorer la communication et permettre une plus grande participation¹³.

Le thème de la réunion annuelle d'ALNAP en 2014 était l'«Implication des personnes affectées par les crises dans l'action humanitaire». La plupart des discussions se sont focalisées sur les moyens d'améliorer la manière dont les acteurs humanitaires impliquent les personnes affectées, en reconnaissant les différentes raisons pour lesquelles c'est important et complexe. Les participants ont convenu que le langage associé à la participation a évolué au cours du temps, différents concepts et approches étant utilisés par différents acteurs humanitaires. Comme indiqué dans le rapport qui a suivi la réunion d'ALNAP: «pour certaines organisations humanitaires (en particulier les organisations à mandats multiples), la 'participation' est considérée comme une approche visant à garantir que les personnes affectées par la crise ont le pouvoir d'influencer leur situation mais aussi les décisions et les activités humanitaires qui les concernent. Certaines organisations humanitaires envisagent la participation comme un moyen pour atteindre une fin, tandis que d'autres la voient comme une fin en soi. Dans cette interprétation, la participation est essentiellement une question de pouvoir, et plus particulièrement de pouvoir de décision¹⁴.»

Dans les consultations, les réunions et les publications, placer les personnes affectées par les crises au centre de l'action humanitaire a été un thème très courant durant la phase de préparation au Sommet humanitaire mondial (WHS) de 2016. Les engagements de l'Agenda pour l'humanité et du Grand Bargain ont tous deux donné la priorité à la participation des personnes affectées par les crises. Les membres du groupe de travail «Révolution de la participation» ont convenu qu'une « 'participation' efficace des personnes affectées par les crises humanitaires place les besoins et les intérêts de ces personnes au cœur de la prise de décision humanitaire, en les impliquant activement dans les processus décisionnels.» Ce groupe de travail invite les bailleurs de fonds et les organisations d'aide à respecter sept engagements, tant au niveau individuel que collectif, et souligne la nécessité d'encourager les changements. Pour autant, ces engagements ne sont pas particulièrement

¹¹ People in Aid et HAP ont fusionné en 2015 pour devenir CHS Alliance.

¹² CHS Alliance, The Sphere Project, Groupe URD (2015) CHS Guidance Notes and Indicators, p. 39. https://corehumanitarianstandard.org/resources/chs-guidance-notes-and-indicators IASC AAP Framework.

 $[\]underline{\text{https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/AAP\%200perational\%20Framework\%20Final\%20Revision.pdf}$

¹³ V. Metcalfe-Hough, et L. Poole avec S. Bailey et J. Belanger (2018) Grand Bargain Annual Independent Report. London: ODI/HPG. https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12256.pdf

¹⁴ B. Brown et A. Donini (2014) Rhetoric or Reality? Putting Affected People at the Centre of Humanitarian Action. London: ALNAP/ODI, p. 13. https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/alnap-rhetoric-or-reality-study.pdf

nouveaux - fournir des informations, rechercher et répondre aux retours d'informations, adapter les programmes et utiliser les contributions des populations affectées par les crises dans

les processus de prise de décisions qui sont encore largement pris en charge et dominés par les acteurs humanitaires internationaux et leurs partenaires.

2.3. OÙ EN SOMMES-NOUS À PRÉSENT

Un nombre croissant d'organisations humanitaires manifeste son engagement à impliquer les personnes affectées par les crises et à utiliser le CHS. Ces organisations s'efforcent d'obtenir davantage d'informations et de réactions de la part des personnes affectées par les crises afin d'éclairer leur prise de décisions. Le Rapport indépendant annuel du Grand Bargain indique dans son édition 2018 que plus de 75% des organisations déclarantes déclarent avoir pris des mesures en lien avec la révolution de la participation¹⁵.

Toutefois, malgré les très nombreux engagements, initiatives, normes et collaborations constatés au cours des dernières années, peu de progrès ont été réalisés pour permettre une participation directe et significative (plutôt que la simple consultation) des personnes affectées dans les structures et processus décisionnels. Les nombreux cadres, processus, mécanismes, directives et initiatives n'ont pas permis de

modifier les dynamiques de pouvoir et les structures de gouvernance au sein du système humanitaire afin que les personnes affectées puissent vraiment être entendues et avoir le choix. Les rapports et les études de cas montrent que les personnes affectées ne participent toujours pas aux processus de prise de décisions dans les interventions humanitaires en cours au Bangladesh et au Myanmar, au Soudan du Sud, au Yémen, en Somalie et dans de nombreux autres endroits¹⁶.

Le Cadre d'évaluation des avancées décrit au chapitre 1 est un moyen d'évaluer les progrès réalisés dans le secteur humanitaire en matière d'engagement à encourager la participation des personnes affectées aux processus de prise de décisions. En s'appuyant sur une analyse documentaire et des discussions avec des praticiens engagés dans la révolution de la participation, voici un aperçu des progrès réalisés jusqu'à présent par le secteur.

TABLEAU 2.2: ÉVALUATION DES AVANCÉES – OÙ EN SOMMES-NOUS À PRÉSENT DE LA RÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION?

01 FAIBLE

02 MODÉRÉ

03 **FORT**

04 EXCELLENT

> Pas d'accord sur la nécessité d'un changement

> Aucune conscience de l'impact négatif de l'état actuel

MOUVEMENT

ECTION

ENVIRONNEMENT

- › Aucun engagement, ou engagement limité, des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- Accord partiel sur la nécessité d'un changement
- > Conscience limitée de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Engagement limité des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- > La plupart des parties prenantes pensent qu'un changement est nécessaire
- > Preuve significative de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Engagement important des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- > Toutes les parties prenantes pensent qu'un changement est nécessaire
- > Forte preuve de l'impact négatif de l'état actuel de la
- > Consensus au niveau des cadres dirigeants de la nécessité de changer la situation actuelle

> Les engagements à agir sont

- > Absence de langage commun, de définitions communes et d'une capacité de mesure commune
- > Aucun exemple de
- > Personne ne sait pas très bien à quoi ressemble le succès

> Les engagements à agir sont vagues

- > Langage commun globalement adopté, mais les définitions diffèrent et la mesure est insuffisante
- > Exemples anecdotiques de changement réussi
- > Idée vague de ce à quoi ressemble le succès

> Les engagements à agir

- > Le langage et les définitions sont communs. Il existe une certaine capacité à mesurer les progrès.
- > Plusieurs exemples de changement réussi
- > Idée précise de ce à quoi ressemble le succès

> Les engagements à agir

- > Le langage, les définitions et la capacité de mesure
- > Il existe de nombreux exemples de changement réussi et une large compréhension de ce à quoi ressemble le succès

> Les processus et systèmes ne sont pas propices au

systèmes) > Aucun leadership pour

changement (culture,

> Aucune exigence pour démontrer les progrès réalisés ou aucune récompense pour

> Certains processus et systèmes ne sont pas propices au changement (culture, systèmes)

- > Leadership limité, sujet considéré comme un dossier distinct
- > Exigences faibles pour démontrer les progrès réalisés ou récompenses faibles pour en avoir faits
- > Processus et systèmes ne gênent pas le changement (culture, systèmes)
- > Les cadres dirigeants ont le leadership sur le sujet, lequel fait partie de la
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés, redevabilité limitée au niveau des résultats
- > Processus et systèmes appuient le changement (culture, systèmes)
- > L'action sur le sujet faire partie de la culture organisationnelle
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés et redevabilité au niveau des

Source: CHS Alliance

15 V. Metcalfe-Hough, et L. Poole avec S. Bailey et J. Belanger (2018) Grand Bargain Annual Independent Report. London: ODI/HPG. https://www.odi.org/publications/11135-grand-bargain-annual-independent-report-2018

16 Voir par exemple http://groundtruthsolutions.org/wp-content/uploads/2018/06/GTS-Grand-Bargain-briefing-note-June-2018.pdf https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12256.pdf

FORT(E) MOUVEMENT /ADHÉSION 2.3.1. **EN FAVEUR DU CHANGEMENT**

Les appels au changement et les engagements en faveur de la participation des personnes affectées par les crises à tous les aspects de l'action humanitaire font grand bruit depuis de nombreuses années. D'innombrables évaluations, études de cas et rapports soulignent la demande et la nécessité de ce changement. Des initiatives locales, nationales, régionales et mondiales sur l'AAP, la communication avec les communautés (CwC), les mécanismes de rétroaction et l'engagement communautaire ont été créées pour permettre une plus grande participation des personnes affectées aux interventions humanitaires. Des représentants de tous les principaux groupes de parties prenantes ont participé au Sommet humanitaire mondial (WHS) et se sont engagés à modifier la façon dont l'aide humanitaire est conçue et mise en œuvre. Les signataires du Grand Bargain encouragent l'utilisation des engagements du CHS et du IASC AAP, tout en formulant des recommandations spécifiques pour résoudre certains obstacles systématiques, structurels et opérationnels, mais aussi pour encourager une plus grande participation aux processus décisionnels. Le dernier rapport de suivi du Grand Bargain constatait que «de nombreux signataires, en particulier les organisations d'aide, ressentaient que cet axe de travail avait le potentiel pour véritablement transformer l'efficacité et l'efficience des réponses à l'aide¹⁷».

2.3.2. ENGAGEMENT/ORIENTATION MODÉRÉ(E) EN FAVEUR DU CHANGEMENT

Au fil des années, de nombreux engagements ont été pris en faveur de l'amélioration de la participation, bien que la plupart ne soient pas précis quant à la manière de permettre aux personnes affectées par les crises de participer aux processus de prise de décisions, en dehors de leur demander leurs contributions et réactions par rapport aux services et programmes qui ont été largement déterminés par les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires. Étant donné que de nombreux engagements passés ont été vagues et que les progrès ont été lents, le SCHR - qui représente certaines des plus grandes organisations humanitaires et copréside le groupe de travail «Révolution de la participation» du Grand Bargain - s'est fixé un objectif spécifique en 2016: «Dans cinq ans, la participation des personnes affectées par les crises aux décisions relatives aux interventions humanitaires qui les concernent est devenue une réalité concrète. Le SCHR y parviendra en démontrant et en communiquant les meilleures pratiques, stratégies et approches¹⁸.»

De nombreuses définitions et approches de la participation existent parmi les acteurs humanitaires, et ces différences ont eu pour effet des progrès limités. La définition adoptée par le groupe de travail sur la révolution de la participation va plus loin que les définitions passées et engage de façon explicite les humanitaires à impliquer les personnes affectées par les crises «tout au long du processus de prise de décisions¹⁹».Même si la participation a été intégrée comme thème transversal dans les politiques et les pratiques²⁰, elle n'est pas encore devenue un résultat direct qui peut être mesuré.

Il existe des exemples réussis d'amélioration de l'accès à l'information, des communications réciproques, de l'engagement communautaire et des mécanismes de rétroaction dans les politiques et les pratiques. Si tous constituent des moyens de favoriser la participation et la redevabilité des personnes affectées par les crises, on note peu d'exemples de participation de ces personnes aux processus et structures de prise de décisions humanitaires²¹ Les acteurs humanitaires ne se sont pas encore mis d'accord sur les moyens de partager et de répartir différemment le pouvoir de décision - et ce à quoi cela ressemblerait dans la pratique. C'est là un vrai défi, même pour les organisations multi-mandats qui visent explicitement à autonomiser les populations et les organisations locales. Il existe cependant des discussions ouvertes en ce moment sur ce à quoi pourrait ressembler un changement réussi. À titre d'exemple, le SCHR a conçu un «continuum de participation» qui aspire au partage du contrôle et de la prise de décisions (voir le Tableau 2.3 ci-dessous²²).



Source: SCHR

¹⁷ Metcalfe-Hough, V. et Poole, L. avec Bailey, S. et Belanger, J. (2018) Grand Bargain Annual Independent Report. London: ODI/HPG, p. 49. https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12256.pdf

¹⁸ Peer Review on Participation: Report of Findings (2017). Geneva: SCHR, p. 1: https://static1.squarespace.com/static/57ffc65ed482e9b6838607bc/t/5 <u>aa27bdb652dea8074fe0431/1520597982090/201712+Findings+SCHR+Peer+review+on+Participation+.pdf</u>

 $^{19 \ \}underline{\text{https://interagencystandingcommittee.org/system/files/final_participation_revolution_workstream_reccomendations.pdf.} \\$

²⁰ Derzsi-Horvath, A., Steets, J., et Ruppert, L. (2017) Independent Grand Bargain Report, p. 62. Berlin: Global Public Policy Institute. http://www.gppi.net/publications/humanitarian-action/article/independent-grand-bargain-report

²¹ Voir Brown, D., et Donini, A. (2018) Real-Time Response Review of the DEC Emergency Appeal for People Fleeing Myanmar. Geneva: HERE Geneva: https://www.dec.org.uk/sites/default/files/PDFS/dec_rohingya_crisis_appeal_response_review_report270318.pdf

²² Peer Review on Participation: Report of Findings (2017). Geneva: SCHR, p. 1: https://static1.squarespace.com/static/57ffc65ed482e9b6838607bc/t/5 $\underline{aa27bdb652dea8074fe0431/1520597982090/201712 + Findings + SCHR + Peer + review + on + Participation + \underline{pdf}}$

2.3.3. ENVIRONNEMENT FAVORABLE MODÉRÉ EN FAVEUR DU CHANGEMENT

Puisque ce changement est fondamentalement lié au fait de savoir qui détient le pouvoir et qui a voix au chapitre dans les processus décisionnels, il exige des changements difficiles et significatifs au sein du système d'aide humanitaire qui, par nature, n'est pas très propice au changement. «La résistance institutionnelle au changement, les contraintes opérationnelles, l'intégration complexe des processus de localisation, la peur de déléguer le pouvoir et de prendre des décisions - en particulier dans les zones touchées par les conflits et la violence... Tout cela continue à empêcher un engagement et une redevabilité efficaces et significatifs entre les personnes affectées et les humanitaires. Cela doit changer, et la plupart des gens avec qui nous avons parlé veulent que cela change²³.»

Des données récentes de vérification agrégées provenant de la mise en œuvre de la Norme humanitaire fondamentale (CHS) montrent que de nombreuses organisations sont très faibles pour ce qui est de la mise en œuvre des engagements relatifs à la participation et aux mécanismes de plainte²⁴. Même s'il existe des exemples positifs de pratiques améliorées, en particulier parmi les ONG internationales, il manque un fort leadership et des stratégies solides pour répondre à la question des

dynamiques de pouvoir. Même si elle est considérée comme une question transversale, la participation n'a pas souvent de «représentant» au sein des structures de leadership et de gouvernance. Elle est par conséquent de la responsabilité de tous et de personne.

Pour permettre la participation, l'accent est mis sur l'innovation et le déploiement de nouvelles technologies. Cependant, les plus grands acteurs humanitaires testent actuellement de nouvelles méthodes dans le contexte d'une culture de l'aversion aux risques et d'une forte résistance aux changements dans le modèle économique et les méthodes de travail. Les recommandations du groupe de travail du Grand Bargain reconnaissent la nécessité d'encourager les changements et demandent aux bailleurs de fonds d'exiger des organisations humanitaires qu'elles démontrent utiliser les contributions et les réactions des personnes affectées par les crises pour éclairer leurs décisions de programmation. Cependant, au-delà de ces recommandations, il semble exister peu de «carottes ou de bâtons» dans le système humanitaire qui puissent être utilisés pour inciter les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires à vraiment changer leur approche et leurs processus de prise de décisions aux niveaux individuel et collectif afin de permettre une participation significative des personnes affectées.

2.4. QU'EST-CE QUI SEMBLE AVOIR FONCTIONNÉ ET QU'EST-CE QUI N'A PAS FONCTIONNÉ - ET POURQUOI?

Comme dans les autres chapitres, l'analyse de la manière dont le changement s'est produit au niveau de la participation des personnes affectées par les crises aux processus de prise de décisions humanitaires a été réalisée en se référant aux modèles de changement décrits au chapitre 1 du présent rapport. Les facteurs qui favorisent ou entravent le changement sont également analysés.

ont le plus souvent été initiés de façon descendante, et les engagements de haut niveau visant à améliorer la participation ont conduit à l'élaboration de cadres, politiques, normes, directives, procédures, programmes de formation et outils qui ont été testés et déployés par les organisations du siège jusqu'au terrain.

technique et agi comme une machine. Les changements

2.4.1. LES EFFORTS DE CHANGEMENT À LA LUMIÈRE DES MODÈLES DE CHANGEMENT

Le modèle de la machine

Lorsque l'on analyse comment les différentes parties prenantes essaient d'apporter des changements, comme expliqué au chapitre 1, il semble que le système humanitaire ait instinctivement abordé la participation d'un point de vue

Le modèle politique

La confrontation des intérêts et des dynamiques de pouvoir, qui est le cœur du problème lorsqu'il s'agit de savoir qui participe à la prise de décisions, est inconfortable pour de nombreux humanitaires²⁵. Dans l'économie politique du système humanitaire, le statu quo est confortable pour les acteurs dominants et l'on constate une formidable résistance

23 ICRC et Harvard Humanitarian Initiative (2018) Engaging with people affected by armed conflicts and other situations of violence. https://www.icrc.org/en/document/engaging-people-caught-conflict-icrc-hhi-launch-joint-discussion-paper.

²⁴ Voir engagements 4 et 5 dans l'encadré 1.1 et https://www.chsalliance.org/what-we-do/verification/chs-verification-data.

²⁵ Voir Drivers and Inhibitors of Change in the Humanitarian System pour une bonne analyse des dynamiques de pouvoir et qui gagnerait ou perdrait – et comment – si les engagements en matière d'AAP étaient pleinement mis en œuvre: Drivers and Inhibitors of Change in the Humanitarian System. Berlin: Global Public Policy Institute. https://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2016/Steets_Binder_Horvath_Krueger_ Ruppert__2016__Drivers_and_Inhibitors_of_Change_in_the_Humanitarian_System.pdf

au changement dans de nombreuses grandes institutions qui devraient mener la révolution de la participation. Alors que la pression en faveur du changement vient de la base et que de nombreux acteurs intervenant en première ligne veulent voir plus de participation, ceux qui tiennent les cordons de la bourse semblent moins intéressés à renoncer ou même à partager le pouvoir et le contrôle²⁶. Même les organisations humanitaires nationales et locales qui luttent pour assurer la mise en œuvre des engagements en matière de localisation ont du mal à s'asseoir à la table des négociations, sans parler des populations affectées par les crises.

Tout comme dans de nombreuses sociétés où se déroulent des crises humanitaires, les normes, structures et cultures du système humanitaire et des organisations qui le composent sont menacées par l'idée de partager ou d'abandonner le pouvoir et l'influence. «Ceux qui ont le plus grand pouvoir d'influer sur les réformes ne sont pas souvent ceux qui s'intéressent le plus à leur réussite... Les bailleurs de fonds sont toujours l'un des groupes de parties prenantes les plus puissants. Mais les réformes proposées ne sont que partiellement conformes à leurs propres intérêts ou, dans le cas de la redevabilité envers les populations affectées, vont même à l'encontre de leurs intérêts²⁷ ».

Le modèle mental

Une moins grande attention a été accordée à l'«huile» nécessaire au bon fonctionnement de la machine, en particulier aux compétences de facilitation, de communication, de négociation et de résolution de problèmes des travailleurs humanitaires et des bailleurs de fonds pour permettre et faciliter la participation des personnes affectées par les crises aux processus décisionnels. On reconnaît désormais de plus en plus la nécessité de ces compétences relationnelles et certains membres de CHS Alliance ont trouvé que la méthode People First Impact Method était utile pour changer la façon dont ils s'engagent auprès des communautés et pour s'appuyer sur ce qui fonctionne déjà²⁸.

Le modèle de l'écosystème

Leurs intérêts peuvent varier, mais la plupart des acteurs humanitaires sont inquiets par rapport au fait d'apporter des grands changements au système et à ce que cela signifie pour eux et leur avenir. Pour réaliser à l'avenir des progrès plus importants en matière de participation, il sera nécessaire d'adopter une approche plus holistique et systémique permettant d'observer les causes et les effets des financements, du personnel, de la langue, de l'utilisation des technologies, de la logistique et d'autres aspects des programmes humanitaires qui sont affectés par la nature mécanique et politique du système humanitaire.

Aux Philippines, lorsque les organisations humanitaires ont impliqué les personnes affectées par les typhons dans les décisions liées à la reconstruction de leurs maisons (où et comment), elles ont appris qu'elles devaient changer leurs méthodes de gestion et de communication. Au lieu d'avoir différents projets, personnels et processus pour le logement, l'eau, l'assainissement et l'hygiène et les moyens de subsistance, ces organisations ont créé des équipes par zones qui pouvaient travailler avec les communautés sur toutes les décisions sectorielle²⁹. Tout au long du processus, elles ont considéré la participation comme une question transversale et ont appris par la pratique.

Même si ces modèles de changement (comme expliqué au chapitre 1) peuvent être utiles pour essayer de comprendre les hypothèses qui sous-tendent les tentatives de changement à ce jour et les difficultés qui demeurent, d'autres facteurs peuvent faciliter et entraver la participation. Voici des facteurs favorables clés en matière de changement sur lesquels s'appuyer, et des facteurs défavorables qui restent à surmonter, pour respecter l'engagement en faveur de la participation des personnes affectées aux processus décisionnels du secteur humanitaire.

2.4.2. LES FACTEURS FAVORABLES AU CHANGEMENT

Les populations locales, le personnel et les organisations.

Les personnes et les organisations affectées par les crises exigent des changements et sont désireuses de participer aux processus de prise de décisions afin d'améliorer leur situation mais aussi celle de leurs communautés et de leurs pays. Beaucoup sont conscientes de leurs droits humains et ont bénéficié des efforts d'éducation et de renforcement des capacités des acteurs humanitaires et de développement, internationaux et nationaux. Les individus, les gouvernements et les organisations - locaux et nationaux - sont les premiers à répondre aux crises et disposent des connaissances, de la compréhension culturelle, des compétences linguistiques et de l'accès aux populations affectées par les crises qui font souvent défaut aux acteurs internationaux - et ils seront là bien après

^{26 97%} des humanitaires qui ont répondu à une enquête menée par IRC ont estimé que le point de vue des clients (les personnes affectées par les crises) était très important pour alimenter la conception du projet. Voir International Rescue Committee, Designing for a Change in Perspective: Embracing Client Perspectives in Humanitarian Project Design (2017), p. 9: https://www.rescue.org/sites/default/files/document/2183/ $\underline{\text{designing} for a change in perspective webcopy.pdf}$

Voir également Drivers and Inhibitors of Change in the Humanitarian System pour plus d'informations sur les intérêts et le manque de mesures incitatives par rapport au changement en lien avec l'AAP: https://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2016/Steets_Binder_Horvath_Krueger_ Ruppert__2016__Drivers_and_Inhibitors_of_Change_in_the_Humanitarian_System.pdf

²⁷ Steets, J., Binder, A., Derzsi-Horvath, A., Kruger, S., Ruppert, L. (2016) Drivers and Inhibitors of Change in the Humanitarian System. Berlin: Global Public Policy Institute. p. 7: https://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2016/Steets__Binder__Horvath__Krueger__Ruppert__2016__ $\underline{ Drivers_and_Inhibitors_of_Change_in_the_Humanitarian_System.pdf}$

 $[\]textbf{28} \ \ \text{Voir} \ \underline{\text{www.p-fim.org}} \ \ \text{and} \ \underline{\text{https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/P-FIM%20-%20Case\%20Study.pdf}$

²⁹ Présentation lors de la réunion annuelle d'ALNAP (2014): https://www.alnap.org/events/annual-meetings/29th-annual-meeting-engagement-ofcrisis-affected-people-in-humanitarian

le départ de ces derniers. Comme l'indique la revue par les pairs du SCHR sur la participation: «la capacité d'avoir une communication directe avec les personnes affectées dans leur langue locale et fondée sur une compréhension approfondie de leurs normes culturelles et sociales est essentielle³⁰».

Exemples, conseils et forums pour le partage d'expériences et d'idées. Comme mentionné plus haut, de nombreux cadres, outils, forums et autres ressources ont été développés pour améliorer la communication et la redevabilité, et l'on peut s'en servir pour permettre aux personnes affectées de participer directement aux processus décisionnels. Les acteurs humanitaires ont accès à des outils qui les aident à mieux comprendre le paysage médiatique local et les méthodes de communication préférées des personnes affectées par les crises, méthodes qui peuvent être partagées et utilisées par les personnes affectées elles-mêmes. Il existe par ailleurs des exemples et des conseils relatifs à la mise en place des mécanismes de plainte et de rétroaction et à l'utilisation cette information dans les processus décisionnels. Enfin, il existe d'innombrables ressources et exemples explicitant comment le secteur du développement permet et facilite la participation, lesquels peuvent être adaptés par les acteurs humanitaires.

Les personnes affectées par les crises et le nombre croissant d'acteurs locaux et nationaux qui y répondent disposent de connaissances, d'idées, de capacités et d'organisations qui peuvent être valorisées aux côtés du financement et de l'influence politique des acteurs internationaux comme sources de pouvoir et d'influence dans les processus décisionnels. Il convient cependant de noter que les efforts pro-localisation ne doivent pas être considérés comme un substitut au respect de l'engagement pris en faveur de la participation des personnes affectées aux structures décisionnelles, car les rapports de force sont souvent les mêmes entre organisations nationales et locales et communautés affectées par les crises.

Les crises prolongées et les mécanismes de financement pluriannuel obligent les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires à penser et à programmer à plus long terme, dans un esprit plus proche du développement et avec une approche de gestion adaptative qui pourraient permettre une participation accrue. Le fait d'être présent plus longtemps et de ne pas être aussi pressé de répondre offre aux humanitaires des opportunités pour évaluer les dynamiques de pouvoir local, expérimenter et apprendre à soutenir des processus décisionnels inclusifs. Étant donné que la plupart des crises humanitaires se prolongent aujourd'hui, les organisations humanitaires reconnaissent qu'elles doivent investir dans la mise en place de véritables relations avec les personnes affectées par les crises et les autres parties prenantes locales pour travailler à des solutions plus durables. Les personnes affectées par les crises soulignent également que le statu quo a été bouleversé dans leurs communautés et que cela crée



© CAFOD

de nouvelles opportunités pour changer les dynamiques et les structures de pouvoir, et donc leur permettre d'avoir davantage leur mot à dire dans les décisions qui affectent leur vie³¹.

L'accès à l'information et aux réseaux sociaux par les personnes affectées par les crises crée des opportunités innovantes pour les humanitaires, non seulement pour comprendre leurs points de vue, mais aussi pour permettre une plus grande participation. L'accent mis sur la communication à double sens et la promotion de l'International Aid Transparency Initiative et d'autres mécanismes de transparence devrait fournir davantage d'informations aux personnes affectées par les crises et à tous les acteurs humanitaires pour les aider à éclairer leurs décisions et à améliorer leur redevabilité. Dans de nombreuses régions, les personnes affectées par les crises ont les moyens de présenter leurs revendications aux publics qui financent l'action humanitaire si les acteurs humanitaires ne répondent pas à leurs réactions et leur permettent de participer au processus de résolution des problèmes, bien que peu d'entre elles le fassent actuellement par crainte de perdre l'aide dont elles ont besoin.

Les liens avec d'autres programmes de changement. Des progrès dans la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du Grand Bargain et de l'Agenda pour l'humanité en matière d'inclusion, d'amélioration de la transparence et des financements pluriannuels, de réduction des doublons, des coûts de gestion et des exigences en matière de rapports, d'utilisation de l'argent en espèces, de localisation et de renforcement des liens entre acteurs humanitaires et de développement pourraient aider à la révolution de la participation. Même si des questions demeurent quant au calendrier, tout le monde convient que les progrès réalisés dans les autres domaines de travail devraient libérer du temps et des ressources pour permettre une plus grande participation des personnes affectées par les crises à la prise

³⁰ Peer Review on Participation: Report of Findings (2017) Geneva: SCHR, p. 4: https://static1.squarespace.com/static/57ffc65ed482e9b6838607bc/t/ 5aa27bdb652dea8074fe0431/1520597982090/201712+Findings+SCHR+Peer+review+on+Participation+.pdf

³¹ Voir Brown, D. et Donini, A. (2014), et Cechvala, Sarah (2017) Mainstreaming of Accountability to Communities: An Operational Case Study. Nairobi: Kenya Red Cross Society. https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/05/M-AtC-A4-EN-LR.pdf

de décisions. À titre d'exemple, dans le groupe de travail sur la révolution de la participation, l'une des recommandations à l'intention des bailleurs de fonds qui ont besoin de rapports sur des projets ou des programmes spécifiques est de «réduire les rapports portant sur les produits et les résultats afin que les organisations puissent consacrer davantage d'efforts au fait d'inclure les réactions des personnes affectées comme mesure de leur performance³²». Même si l'on peut défendre l'idée que la participation est un thème transversal, il est important qu'elle fasse l'objet d'une attention particulière dans les efforts de réforme visant à pousser le curseur vers un changement réel et mesurable.

2.4.3. LES FACTEURS DÉFAVORABLES **AU CHANGEMENT**

De faibles incitations au changement. La demande de participation aux structures et aux processus décisionnels provient en grande partie de personnes qui n'ont pas le pouvoir de l'encourager. La plupart des organisations opérationnelles affirment que c'est quelque chose que les bailleurs de fonds et les coordinateurs humanitaires doivent exiger, financer et encourager, mais aussi modéliser, dans leurs propres processus décisionnels. Cela est particulièrement vrai dans les contextes où les gouvernements peuvent également se sentir menacés par la promotion de pratiques participatives et où les humanitaires sont plus soucieux de conserver l'accès aux populations que de changer leurs méthodes de travail.

Les structures de pouvoir. Il est nécessaire de reconnaître les structures paternalistes qui sous-tendent les systèmes de pouvoir et d'influence du système humanitaire comme partie intégrante de l'ordre international créé au siècle dernier. Ceux qui ont le plus de pouvoir dans le système hésitent à ouvrir «le club» dans lequel les décisions sont prises à de nouveaux membres et points de vue qui remettent fondamentalement en question le statu quo. Même si le nombre d'acteurs a augmenté et s'est diversifié au cours des vingt dernières années et que le système humanitaire a fait l'objet de plusieurs séries de réformes, les dynamiques de pouvoir et les inégalités demeurent entre fournisseurs d'aide et personnes affectées. En outre, même si de nombreux praticiens et organisations travaillent à plus de participation et que des progrès ont été réalisés, les acteurs humanitaires ne s'entendent pas sur le fait de savoir dans quelle mesure ils sont prêts à partager ou à abandonner le pouvoir qu'ils détiennent pour permettre une plus grande participation des personnes affectées par les crises aux structures et processus décisionnels³³.

Modèle économique et forces du marché. Les personnes affectées ont le sentiment que les intervenants en situation de crise se font concurrence pour obtenir des financements auprès des bailleurs de fonds, lesquels n'accordent pas une grande importance au niveau ou à la qualité de leur participation. Bien que l'on constate une forte demande pour une plus grande participation des consommateurs (les personnes affectées) de l'aide humanitaire, les financeurs (bailleurs de fonds) et les fournisseurs (agences des Nations unies, ONG internationales et nationales, entrepreneurs) s'évertuent à n'utiliser dans leurs processus décisionnels actuels que les contributions et commentaires minimums qu'ils recueillent. Dans de nombreux cas, la pression liée au respect des délais et budgets prime sur l'engagement associé au fait d'écouter ce que les gens font déjà, ce dont ils ont besoin et ce qu'ils veulent, et a fortiori au fait de les impliquer dans le processus décisionnel³⁴. De nombreux bailleurs de fonds questionnent également le retour sur investissement en termes de résultats humanitaires dans les formes limitées de participation existantes, et n'ont pas souhaité investir dans des expérimentations et des évaluations d'impact rigoureuses.

Silos et spécialisations. La participation est vue par beaucoup comme une activité complémentaire et une activité au sein des projets, et non comme une priorité intersectorielle s'appliquant à tous les aspects de la programmation et des opérations³⁵. Dans le secteur humanitaire, lorsqu'un nouvel agenda est créé, la tendance est d'embaucher de nouvelles personnes présentant une formation technique spécifique. Cependant, les compétences d'écoute, d'animation, de résolution de problèmes et de médiation nécessaires pour permettre une plus grande participation ne sont pas aussi valorisées que l'expertise technique ou de gestion de projet dans le recrutement, la formation, la fidélisation et la promotion du personnel et des partenaires. La plupart du personnel humanitaire international a une compréhension limitée des cultures et des structures sociales locales et n'est pas formé pour faciliter les discussions et les processus politiques et liés au pouvoir au niveau local. De nombreux programmes de formation humanitaire ne proposent pas ou ne mettent pas en avant les approches de développement communautaires et les méthodes participatives³⁶. L'accent est également peu mis sur les besoins des personnes affectées par les crises pour leur permettre de jouer un rôle clé dans les processus décisionnels (comme l'accès, la confiance, les services de traduction, la compréhension des structures humanitaires, etc.).

Les mentalités. Les préjugés inconscients qui influencent les attitudes, les comportements et les actions des différents acteurs

³² Voir Recommendations that promote effective participation of people affected by crisis in humanitarian decisions and incentivize participation as a way of working for GB signatories, IASC (2017). https://interagencystandingcommittee.org/system/files/final_participation_revolution_workstream_rec-

³³ Voir par exemple, Peer Review on Participation: Report of Findings (2017). Geneva: SCHR. https://static1.squarespace.com/ static/57ffc65ed482e9b6838607bc/t/5aa27bdb652dea8074fe0431/1520597982090/201712+Findings+SCHR+Peer+review+on+Participation+.pdf.

³⁴ Voir Anderson, M. B., Dayna B., et Isabella J. (2012) Time to Listen: Hearing People on the Receiving End of International Aid and Bond (2017) Beneficiary Feedback: how we hinder and enable good practice. London: Bond. https://www.cdacollaborative.org/publication/time-to-listen-hearingpeople-on-the-receiving-end-of-international-aid/

 $[\]textbf{35} \underline{\text{http://groundtruthsolutions.org/wp-content/uploads/2018/06/GTS-Grand-Bargain-briefing-note-June-2018.pdf}, p.~8.$

³⁶ Anderson, M. B., Dayna B., et Isabella J. (2012) Time to Listen: Hearing People on the Receiving End of International Aid and Bond (2017) Beneficiary Feedback: how we hinder and enable good practice. London: Bond. https://www.cdacollaborative.org/publication/time-to-listen-hearing-people-on-thereceiving-end-of-international-aid/

humanitaires ne sont pas suffisamment reconnus et pris en compte³⁷. Les humanitaires (en particulier les internationaux) ne se considèrent pas comme des organisateurs, des facilitateurs et des «courtiers» communautaires, mais comme des acteurs qui sont là pour résoudre des problèmes en déployant des solutions majoritairement prédéterminées. Même si le Grand Bargain a signalé le besoin de changer l'état d'esprit du secteur humanitaire, de nombreux travailleurs humanitaires ont le sentiment que leurs intentions et leurs efforts pour sauver des vies ne devraient pas être remis en question, et que leur priorité est là plutôt que dans leurs tentatives liées à l'amélioration de la participation.

Différences de définitions, d'objectifs et de mesures du succès. Il existe diverses définitions et approches de la participation, mais pas de vision ou d'indicateurs communs sur ce à quoi ressemblerait une participation efficace à la prise de décision³⁸. Bien que les engagements du CHS et de l'AAP comportent des indicateurs relatifs à la participation, il reste encore beaucoup à faire pour mesurer la qualité, la quantité et les résultats de la participation des personnes affectées par les crises aux processus décisionnels. Étant donné l'existence de différentes approches en matière de participation, il faut beaucoup plus de clarté pour développer des indicateurs standards susceptibles d'être adaptés à différents contextes afin de permettre la mesure des progrès associés à cet objectif. Le manque de preuves a constitué un obstacle pour certains bailleurs de fonds et certaines organisations qui doivent prouver que les investissements dans les processus participatifs améliorent l'efficience et l'efficacité de l'aide humanitaire.

Financement à court terme et calendrier des projets. Dans les programmes humanitaires, les décisions doivent souvent être prises rapidement; il faut du temps pour s'assurer que les personnes affectées par les crises sont en mesure de participer au processus. Gagner leur confiance et leur permettre de participer d'une manière réelle - et non symbolique - est un défi, en particulier dans les endroits où les personnes ne connaissent pas leurs droits et n'ont peut-être pas eu l'occasion de participer dans le passé aux processus décisionnels locaux. Avec un financement à court terme, focalisé sur un projet, les organisations humanitaires ont des difficultés pour s'investir à long terme dans la formation, le mentorat et les services de traduction, mais aussi pour entretenir un lien continu allant de la participation aux efforts de réponse d'urgence jusqu'aux programmes et interventions de relèvement et de développement.

Manque d'accès aux populations affectées par les crises. Dans certains contextes humanitaires, les acteurs internationaux ont un accès limité aux plus vulnérables et n'ont souvent pas de relations - ou de confiance - à long terme avec les partenaires locaux pour impliquer des représentants de tous les groupes affectés (qui diffèrent par l'ethnie, le sexe, l'âge, le statut socioéconomique, l'appartenance politique, les capacités, etc.). Faute de moyens pour suivre le processus ou savoir exactement qui est impliqué dans des contextes complexes, les bailleurs de fonds et les organisations opérationnelles sont moins disposés à investir dans des formes de participation, même élémentaires, et a fortiori dans les processus décisionnels.

Il existe une compréhension opaque de la manière dont les décisions sont prises au sein des organisations humanitaires, des agences des Nations unies et des bailleurs de fonds, ainsi que dans les structures de coordination. Comme indiqué dans un document sur l'utilisation de la rétroaction, « ce qui ressort clairement des études de cas réalisées sur le terrain, c'est que le processus décisionnel est rarement transparent pour le personnel situé en première ligne, sans parler des collectivités locales et des parties prenantes39 ». À cause de ce manque de transparence, il est donc difficile pour le personnel et les partenaires de savoir comment soutenir la participation des personnes affectées par les crises et des organisations locales. Savoir comment les décisions sont prises n'est pas un défi seulement pour les organisations internationales, cela l'est aussi pour les institutions et les organisations locales et nationales qui peuvent être encore moins inclusives et transparentes.

Leadership. La participation est souvent considérée comme un sujet technique et une responsabilité relevant du suivi, de l'évaluation, de la redevabilité et de l'apprentissage (MEAL) ainsi que du personnel de programme, plutôt que du fait d'exiger un changement dans la manière dont l'aide humanitaire est conçue et dont les organisations et leur personnel fonctionnent. Pour réellement changer les processus décisionnels, il faut un leadership et une responsabilité à tous les niveaux des organisations. À titre d'exemple, la Croix-Rouge kenyane a impliqué les membres de son conseil d'administration et son personnel régional dans son processus de mise en place de mécanismes de rétroaction, et le conseil d'administration a joué un rôle clé «dans la résolution des problèmes qui apparaissaient au niveau du mécanisme. L'appui des dirigeants a un effet d'entraînement au sens où le sujet devient une priorité stratégique et organisationnelle, ce qui signifie que le personnel dispose de temps et d'espaces pour y travailler et que les partenaires sont financés pour le faire⁴⁰.»

Certains bailleurs de fonds sont déçus parce que, après avoir proposé des modalités de financement différentes et tenu compte de l'adaptation des programmes, ils ne voient pas de propositions plus créatives de la part des organisations

³⁷ Voir les modules de Disaster Ready sur les préjugés inconscients: https://www.disasterready.org

³⁸ Peer Review on Participation: Report of Findings (2017). Geneva: SCHR. P. 1. https://static1.squarespace.com/static/57ffc65ed482e9b6838607bc/t/ 5aa27bdb652dea8074fe0431/1520597982090/201712+Findings+SCHR+Peer+review+on+Participation+.pdf.

et Steets, J., Binder, A., Derzsi-Horvath, A., Kruger, S., Ruppert, L. (2016) Drivers and Inhibitors of Change in the Humanitarian System. Berlin: Global Public Policy Institute. https://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2016/Steets_Binder_Horvath_Krueger_Ruppert_2016_ Drivers_and_Inhibitors_of_Change_in_the_Humanitarian_System.pdf

et Recommendations that promote effective participation of people affected by crisis in humanitarian decisions and incentivize participation as a way of working for GB signatories, IASC (2017).

https://interagencystandingcommittee.org/system/files/final_participation_revolution_workstream_reccomendations.pdf

³⁹ Beneficiary Feedback: how we hinder and enable good practice. Bond (2017): London, P. 11: https://www.bond.org.uk/resources/beneficiary-feedback-how-we-hinder-and-enable-good-practice

⁴⁰ Voir http://www.cdacnetwork.org/i/20180523113838-80p5y /

et Cechvala, S. (2017) Mainstreaming of Accountability to Communities: An Operational Case Study. Nairobi: Kenya Red Cross Society. https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/05/M-AtC-A4-EN-LR.pdf

humanitaires, mais plutôt une résistance continue au changement. Même dans les organisations multi-mandats dont le financement n'est pas limité, beaucoup ont encore recours au modèle de la gestion axée sur les résultats et aux approches restreintes de gestion des programmes en raison de la culture organisationnelle et du manque d'encadrement des dirigeants pour travailler différemment.

Préoccupations concernant le renforcement des tensions et le respect des principes humanitaires. Les acteurs humanitaires internationaux redoutent que «la participation des groupes locaux aux décisions liées à l'allocation de l'aide n'aggrave les tensions locales et n'entre en conflit avec les principes humanitaires⁴¹», ce qui déstabiliserait non seulement l'écosystème humanitaire mais aussi les sociétés dans lesquelles ils opèrent. Ils craignent d'inclure les mauvaises personnes (individus ou groupes) qui ne représentent peut-être pas les intérêts des plus vulnérables ou qui ne sont pas impartiaux et capables de respecter les principes humanitaires. De nombreux acteurs humanitaires internationaux ont également peur que la

participation des gouvernements et d'autres structures locales, en particulier celles qui sont perçues comme politiquement partiales et/ou corrompues, ne politise leurs actions et ne les empêche de conserver leur impartialité.

Priorités concurrentes et tensions liées au fait de soutenir une plus grande participation du gouvernement, des organisations locales et/ou des personnes affectées. Dans le cadre du Grand Bargain et d'autres réformes du système d'aide, il n'existe pas encore de sentiment de priorité ou d'enchaînement entre les divers engagements, et le travail sur la localisation semble bénéficier d'un plus grand élan que la participation des personnes affectées par la crise à la prise de décisions. Comme pour d'autres nouvelles initiatives et priorités, les engagements pris dans le cadre de l'Agenda pour l'humanité et du Grand Bargain ont également créé des engagements supplémentaires, lesquels demandent du temps et de rapports, et pourraient encore réduire la possibilité d'impliquer directement les personnes affectées (voir à ce sujet le chapitre 7 sur les exigences en matière de rapports).

2.5. QUE PEUT-ON FAIRE **MAINTENANT?**

Après avoir cerné l'état actuel du secteur humanitaire, les hypothèses qui ont influencé les tentatives de changement dans le passé et ce qui peut permettre et entraver le changement, que peut-on faire différemment? En appliquant les cinq ingrédients d'un changement réussi, comme expliqué au chapitre 1, voici quelques suggestions pour accélérer et par conséquent révolutionner réellement la manière dont les humanitaires abordent et assurent la participation des personnes affectées par les crises dans les processus décisionnels.

FAIRE CHANGER LES PERSONNES 2.5.1.

Les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires doivent se concentrer sur une meilleure compréhension des préjugés implicites, de l'intelligence émotionnelle et des obstacles cognitifs et psychologiques au changement, tant chez les humanitaires que chez les personnes affectées par les crises⁴². La modification des structures et des processus décisionnels peut être synonyme de perte d'autonomie pour les personnes qui ont l'habitude de prendre des décisions; il est donc essentiel de comprendre leurs sentiments et les défis auxquels ils sont confrontés afin d'y répondre. Cela peut être tout aussi intimidant et difficile pour les personnes affectées par les crises qui découvrent les processus et les structures en place depuis longtemps et qui ont le sentiment d'avoir moins de pouvoir et d'influence pour s'exprimer et prendre pleinement leur place à la table des discussions - en particulier si elles craignent de perdre l'aide humanitaire dont elles ont besoin.

Pour que la révolution de la participation renforce sa dynamique, les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires doivent s'attaquer aux mentalités et aux modèles mentaux actuels qui entravent le changement. Cela nécessite de la formation, de l'accompagnement et un soutien à la direction et au personnel dans toutes les organisations et à tous les niveaux pour développer et renforcer les compétences nécessaires qui permettent de faciliter une participation directe et significative des personnes affectées par les crises. Comme l'indiquent les engagements du Grand Bargain et du CHS, les bailleurs de fonds et les organisations d'aide doivent investir dans les compétences liées au leadership, à la résolution de problèmes, à la gestion et à la collaboration, mais aussi les valoriser dans leurs décisions relatives au recrutement et aux financements.

Pour améliorer l'environnement propice au changement, les gestionnaires doivent modéliser des processus décisionnels participatifs avec le personnel, les bénévoles et les partenaires. Cela permettra aux dirigeants de visualiser les facteurs favorables et défavorables de leur organisation et de créer

⁴¹ Steets, J., Binder, A., Derzsi-Horvath, A., Kruger, S., Ruppert, L. (2016) Drivers and Inhibitors of Change in the Humanitarian System. Berlin: Global Public Policy Institute. https://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2016/Steets_Binder_Horvath_Krueger_Ruppert_2016_Drivers_and_Inhibitors_of_Change_in_the_Humanitarian_System.pdf

⁴² Voir par exemple les vidéos de Disaster Ready sur les biais inconscients et l'intelligence émotionnelle. Green, Duncan (2016) How Change Happens Oxford. Oxfam. https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/how-change-happens-581366

⁴³ Cela reflète une recommandation du personnel dans le cas de KRCS pour des mécanismes de rétroaction interne qui engagent plus de parties prenantes que les seules communautés. Voir Cechvala, Sarah (2017) Mainstreaming of Accountability to Communities: An Operational Case Study. Nairobi: Kenya Red Cross Society, p33. https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/05/M-AtC-A4-EN-LR.pdf

un environnement de confiance et de sécurité afin que leur personnel et leurs partenaires puissent faire de même avec les personnes affectées par une crise⁴³. Comme l'indique une étude récente sur la conception participative de projets: «Pour que les équipes en première ligne soient sensibles aux besoins et aux points de vue de leurs clients, elles doivent avoir le sentiment que leurs propres points de vue et perspectives sont également pris en compte dans les décisions et les actions prises par l'organisation pour laquelle elles travaillent⁴⁴.

Pour faire face aux pressions qui s'exercent sur le personnel et créer un environnement propice au changement, il est important de prendre le temps de s'arrêter et de réfléchir individuellement, mais aussi au sein des équipes, programmes, bureaux, organisations et consortiums. Les humanitaires ne se sentent pas toujours à l'aise pour admettre leurs échecs ou même le statut et l'impact qu'ils ont par rapport aux sociétés où ils travaillent - et ils n'ont souvent pas beaucoup de temps pour le faire. Le changement est difficile et il faut un environnement sûr pour expérimenter, réfléchir et apprendre avec les personnes affectées par une crise, et pas seulement de celles-ci.

Pour s'attaquer à certaines dynamiques de pouvoir et encourager le changement, les humanitaires doivent prendre en compte les niveaux de confiance et de participation au sein des organisations, entre les organisations et, surtout, entre les organisations humanitaires et les communautés affectées par les crises. Certains suivis de niveaux de confiance ont été réalisés dans différents contextes, a démontrant l'intérêt d'un suivi des perceptions des personnes affectées par les crises par une tierce partie - et la nécessité de se concentrer davantage sur le renforcement de la confiance pour permettre la participation. Au fur et à mesure que les acteurs humanitaires et les personnes affectées par les crises apprennent à se connaître et s'engagent ensemble dans le difficile processus de prise de décisions commune dans des situations complexes. les niveaux de confiance et de compréhension mutuelles devraient augmenter et c'est là un indicateur important qui peut être mesuré pour déterminer à quel point le système permet la révolution de la participation.

2.5.2. RÉUNIR LES PARTIES PRENANTES

De bas en haut. Pour faire face à la résistance au changement qui vient du haut de la pyramide, les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires pourraient commencer à partir de la base, au niveau de chaque réponse avec les personnes affectées par les crises, pour comprendre les facteurs favorables et défavorables liés aux dynamiques de pouvoir, au niveau contextuel, organisationnel, systémique et psychologique, mais aussi pour trouver les moyens de les surmonter ensemble. Les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires intervenant dans des domaines ou des régions spécifiques pourraient collaborer avec les autorités locales, les groupes communautaires et d'autres acteurs pour



© CARE

entreprendre cette analyse et trouver des moyens créatifs permettant une participation plus significative dans les processus décisionnels. Le processus de co-création devrait inclure toute une gamme d'intervenants de première ligne leadership organisationnel, personnel, partenaires, bénévoles, chefs locaux, femmes, jeunes, aînés, etc. - pour répondre aux préoccupations liées à l'identité des acteurs qui participent et selon quelle manière. Comme mentionné plus haut, il faudra probablement procéder à une analyse politique et faire appel à des facilitateurs compétents pour gérer les intérêts divergents et les tensions dans ce qui sera un processus continu à mesure que de nouvelles méthodes de travail seront créées, testées, évaluées et affinées. Cela peut nécessiter un financement de la part des bailleurs de fonds pour des processus collectifs et participatifs, ainsi qu'un investissement accru de la part des organisations humanitaires dans la formation et le recrutement du personnel et des partenaires pour les compétences en écoute, facilitation, analyse du pouvoir et des systèmes mais aussi en développement communautaire. Les organisations qui ont participé aux plateformes communes de retour d'informations aux Philippines, au Népal et dans d'autres pays pourraient partager leurs expériences et les mettre à profit pour encourager la participation directe des personnes affectées par les crises aux processus décisionnels.

De haut en bas. Les hauts responsables des bailleurs de fonds et des organisations humanitaires au niveau des sièges, des Clusters et des réseaux inter-organisationnels devraient se réunir pour aborder ouvertement le modèle «économique» humanitaire et les structures d'incitation qui doivent changer pour permettre une plus grande participation (ce dernier point a été suggéré par le groupe de travail sur la révolution de la participation). Dans le cadre du Grand Bargain et d'autres

44 Designing for a Change in Perspective: Embracing Client Perspectives in Humanitarian Project Design (2017). International Rescue Committee, p. 15. https://www.rescue.org/sites/default/files/document/2183/designingforachangeinperspectivewebcopy.pdf

initiatives, certaines conversations ont lieu à un niveau conceptuel, en général parmi ceux qui détiennent actuellement la plus grande partie du pouvoir et de l'influence au sein du système, et il est impératif d'élargir la conversation pour inclure les acteurs humanitaires nationaux et locaux qui luttent également pour obtenir une place à la table des discussions (voir le chapitre sur la localisation pour en savoir plus).

À un niveau intermédiaire. Pour remédier au fonctionnement en silos, à la spécialisation et aux blocages liés à des questions de mentalité comme mentionné plus haut, il pourrait être utile de créer et d'encourager les échanges et la mise en réseau entre pairs et entre organisations humanitaires locales, nationales et internationales, mais aussi entre les organisations humanitaires, de développement et de consolidation de la paix, ainsi qu'au sein de leur personnel. Apprendre les uns des autres sur les principes fondamentaux, les approches et les méthodes de travail pourrait fournir des idées et des exemples que les humanitaires pourraient ensuite appliquer dans leur travail et promouvoir davantage de liens entre ces acteurs et les communautés avec lesquelles ils travaillent (ce serait également une manière de clôturer au mieux l'engagement du Grand Bargain relatif au nexus humanitaire-développement).

2.5.3. CLARIFIER LES LIMITES

Les membres du groupe de travail du Grand Bargain, CHS Alliance et les autres fers de lance de la participation devraient se focaliser comme un laser sur la participation directe et significative des personnes affectées par les crises aux processus décisionnels. Le fait de donner la priorité à la participation des personnes affectées par les crises dans la prise de décisions aura probablement des effets positifs sur l'amélioration d'autres formes d'engagement communautaire (mise à disposition d'informations, communications, consultations, mécanismes de rétroaction, mécanismes de redevabilité, etc.) qui font partie des engagements de CHS Alliance et du Grand Bargain.

Pour répondre au besoin de prouver la valeur de l'investissement dans les processus participatifs, il faut accorder plus d'attention à la mesure des résultats à court et à long terme en veillant non seulement à ce que la voix des personnes affectées par les crises soit entendue par ceux qui prennent les décisions, mais aussi à ce qu'elles aient vraiment voix au chapitre à la table où ces décisions sont prises.

Pour rendre les processus décisionnels plus transparents et plus accessibles, les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires devraient cartographier et analyser ces processus afin de mieux comprendre qui est impliqué, quels facteurs sont pris en compte dans la prise de décision et quelles décisions sont prises sur une base régulière, ponctuelle et seulement périodiquement. Dans toute organisation et structure de

coordination, on retrouve des processus décisionnels sensibles qui peuvent ne pas être propices à la participation directe des personnes affectées par les crises (comme les décisions relatives au personnel). Cette analyse peut néanmoins identifier d'autres manières dont les personnes affectées par les crise peuvent encore avoir une voix (par exemple en développant des descriptions de poste, en évaluant les performances, en mettant en place des mécanismes de rétroaction, etc.). Faire et partager cette analyse peut également aider les acteurs humanitaires à être plus redevables lorsqu'il s'agit de respecter cet engagement et de fournir des preuves visant à expliquer pourquoi ils ne sont pas capables ou désireux de changer leurs processus de prise de décisions pour inclure les personnes affectées par les crises.

répondre aux préoccupations concernant représentation et les tensions croissantes, les organisations humanitaires doivent analyser les dynamiques de pouvoir de manière à comprendre et réduire les inégalités mais aussi les acteurs qui n'utilisent pas leur voix et leur pouvoir pour le bien commun. Au niveau mondial, national et local, il est important de comprendre qui a à gagner et à perdre en rendant les processus décisionnels plus transparents et inclusifs, et de développer des stratégies pour atténuer les effets secondaires involontaires et les risques de tensions ou de conflits accrus (par exemple en utilisant l'économie politique et les cadres analytiques *Do No Harm*⁴⁵).Cela s'avère particulièrement important au niveau de la communauté et de l'intervention, mais cela l'est également dans les forums mondiaux pour faire en sorte qu'un large éventail de voix et de points de vue est pris en compte et que les tensions ne s'accroissent pas parmi les acteurs humanitaires.

Il est important de ne pas voir la participation comme un silo et un sujet nécessitant une solution technique, mais comme un élément fondamental de tout ce que font les humanitaires. Il s'agit de changer notre façon de travailler et cela doit être pris en compte à chaque étape, dans chaque secteur, chaque domaine technique et chaque organisation engagée dans l'action humanitaire. Changer la manière dont les personnes et les organisations perçoivent ceux qu'elles cherchent à aider, non seulement comme bénéficiaires, mais aussi comme agents du changement, est fondamentalement une question de changement de pouvoir et d'influence et constituera un changement de paradigme majeur avec de larges implications si cela est bien fait.

2.5.4. PRIORITÉ À L'ACTION – APPRENDRE **EN FAISANT**

Pour éviter l'approche mécanique du changement qui n'a pas bien fonctionné dans le passé, les organisations humanitaires locales, nationales et internationales devraient apporter des

⁴⁵ Voir Steets, J., Binder, A., Derzsi-Horvath, A., Kruger, S., Ruppert, L. (2016) Drivers and Inhibitors of Change in the Humanitarian System. Berlin: Global Public Policy Institute.

https://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2016/Steets_Binder_Horvath_Krueger_Ruppert_2016_Drivers_and_Inhibitors_of_ Change_in_the_Humanitarian_System.pdf

changements aux niveaux les plus proches des interventions humanitaires. Cela devrait impliquer toute une série d'acteurs afin de déterminer la meilleure façon d'impliquer une large représentation des personnes affectées par les crises dans les processus décisionnels. Les humanitaires doivent engager les personnes affectées dans un dialogue sur les objectifs, les dilemmes, les craintes et les défis que les organisations humanitaires doivent relever pour permettre une plus grande participation afin que ces personnes puissent également faire partie du processus de résolution des problèmes. Il peut s'avérer nécessaire de commencer au niveau du projet ou du programme pour permettre aux humanitaires et aux personnes affectées d'expérimenter et d'apprendre ensemble ce qui fonctionne.

Puisqu'il est plus difficile de changer le statu quo pendant les interventions humanitaires, les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires peuvent se lancer dans de nouvelles crises en testant de nouvelles méthodes de travail, en s'adaptant aux leçons apprises et en documentant ce qui fonctionne ou non⁴⁶. Plutôt que de renforcer les structures, les processus et les méthodes de travail humanitaires existants, les organisations peuvent tenter de nouvelles approches permettant d'impliquer dès le début les personnes affectées par les crises à la prise de décisions. Cela peut nécessiter d'explorer des façons de travailler différemment avant les crises, d'embaucher du personnel et de choisir des partenaires ayant des compétences en facilitation et en résolution de problèmes qui peuvent travailler efficacement avec les personnes affectées par les crises dès le premier jour d'une urgence.

Pour s'attaquer aux problèmes de mentalité et de compétences qui ont gêné les progrès jusqu'à aujourd'hui, les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires peuvent inclure le financement et le recrutement de personnel capable de faciliter la participation, ainsi que l'accompagnement et le mentorat du personnel et des partenaires existants dans tous les domaines techniques et programmatiques liés à une plus grande participation. Par exemple, le CICR inclut désormais «l'approche centrée sur le client/la personne comme compétence de base dans les évaluations du personnel à partir de 2018 afin d'intégrer les approches participatives dans la pratique des programmes⁴⁷». Grâce à l'apprentissage par la pratique, le CICR et d'autres organisations humanitaires peuvent aider à identifier les domaines dans lesquels des investissements supplémentaires sont nécessaires en matière de développement des compétences, de renforcement des capacités, de mentorat, de collaboration et de facilitation.

Dans les contextes où la participation peut être plus difficile ou lorsqu'il existe une plus grande résistance au changement, les bailleurs de fonds doivent créer des incitations financières pour s'assurer que les personnes affectées par les crises participent de manière significative aux décisions à chaque étape du processus - et sont satisfaites des résultats de l'action humanitaire. Le groupe de travail du Grand Bargain sur la révolution de la participation a commencé à travailler en ce sens en encourageant l'adaptation des programmes à partir des réactions des personnes affectées par la crise, et plus de la moitié des bailleurs de fonds ont déclaré avoir pris des mesures à ce propos en 2017⁴⁸. À titre d'exemple, «le Canada et la Suède indiquent qu'ils fournissent un financement de base (et d'autres types de financement flexible) aux organisations humanitaires pour leur permettre de décider de leurs propres priorités, y compris d'ajuster leurs programmes en fonction des réactions des populations affectées⁴⁹». Il faudra donc suivre et souligner les progrès réalisés dans l'utilisation de cette «carotte» afin d'encourager de nouveaux changements qui permettraient une participation directe et significative des personnes affectées par les crises aux processus décisionnels.

2.5.5. PROMOUVOIR CE QUI FONCTIONNE

Les acteurs engagés dans le groupe de travail sur la révolution de la participation qui font pression pour une plus grande participation (y compris CHS Alliance) devraient rechercher et partager davantage d'expériences de déviants positifs personnel, processus, programmes et approches qui permettent aux personnes affectées de participer à tout type de processus décisionnel. Ces expériences peuvent provenir en grande partie de crises prolongées où l'accès est plus ouvert (comme en RDC ou au Kenya) ou en préparation, ou encore en réponse à des catastrophes naturelles dans des endroits dotés de structures de gouvernance représentatives (comme les Philippines et le Népal). Il est également important de rechercher des exemples d'organisations humanitaires locales et internationales qui participent à des processus et des structures de prise de décisions dirigés au niveau local, par exemple dans le cadre de réponses à une catastrophe, et des communautés d'accueil pour les déplacés internes ou les camps de réfugiés.

Les organisations humanitaires doivent rechercher, intégrer et soutenir les structures et processus décisionnels existants auxquels participent déjà les personnes affectées par les crises, comme les comités communautaires, les structures gouvernementales locales, les groupes de femmes, les comités de préparation aux catastrophes, les conseils des camps, etc. Il

⁴⁶ Voir par exemple Cechvala, Sarah (2017) Mainstreaming of Accountability to Communities: An Operational Case Study. Nairobi: Kenya Red Cross Society, p. 33. https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/05/M-AtC-A4-EN-LR.pdf

⁴⁷ Metcalfe-Hough, V. et Poole, L. avec Bailey, S. et Belanger, J. (2018) Grand Bargain Annual Independent Report. London: ODI/HPG. p. 49. https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12256.pdf

⁴⁸ *Ibid.*, p. 51.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 51.

est important d'appliquer la même analyse que celle suggérée ci-dessus pour comprendre comment les décisions sont prises, par qui et de quelle manière les humanitaires peuvent participer ou au moins apprendre des structures et processus locaux existants, sans perdre leur impartialité.

Pour répondre à certains préjugés et problèmes de mesure, il faudrait davantage soutenir le suivi par des tiers, y compris et surtout par les personnes affectées par les crises, de la quantité et de la qualité de la participation ainsi que des résultats (au-delà de l'efficience et de l'efficacité du programme pour inclure le sens des responsabilités, le leadership des initiatives communautaires, le plaidoyer, l'engagement citoyen, etc.). Le groupe de travail du Grand Bargain sur la participation recommande une analyse indépendante et collective des points de vue des personnes affectées par les crises afin de compléter ce que les organisations collectent de leur côté. Le projet de Ground Truth Solutions et de l'OCDE visant à suivre l'impact du Grand Bargain du point de vue des personnes affectées par les crises dans plusieurs contextes humanitaires permanents constitue un pas positif dans cette direction. Les bailleurs de fonds ont promis de financer ce type d'efforts collectifs et peuvent les encourager davantage en prenant des décisions de financement fondées sur la satisfaction des personnes affectées par les crises quant à leur participation aux processus décisionnels (comme le suggèrent les indicateurs de performance du CHS).

Comme indiqué dans les recommandations du Grand Bargain, il faut faire davantage pour encourager la participation des personnes affectées par les crises. Certains bailleurs de fonds exigent maintenant des partenaires qu'ils rendent compte de la manière dont ils ont utilisé les contributions et les réactions des personnes affectées et leur permettent d'adapter leurs programmes en fonction de ces commentaires, tandis que d'autres se sont engagés à le faire dans le cadre du Grand Bargain. Les pressions en faveur de financements pluriannuels, multi-mandats et non fléchés constituent un bon point de départ pour s'attaquer à plusieurs facteurs de handicap, mais les bailleurs de fonds peuvent faire davantage pour établir des priorités et investir plus dans la participation aux processus décisionnels de chaque secteur et au sein de l'architecture humanitaire grâce à des fonds communs, des plans de réponse humanitaire et d'autres modalités intersectorielles et multi-organisations.

2.6.CONCLUSION

Le système humanitaire a réalisé des progrès graduels dans l'amélioration de la manière dont il implique les personnes concernées par l'action humanitaire, mais il ne leur permet toujours pas de participer directement aux prises de décisions qui affectent leur vie. La manière dont les organisations humanitaires perçoivent leur mandat et utilisent leurs ressources et leur pouvoir - uniquement pour sauver des vies, maintenir les personnes en vie ou soutenir leur qualité de vie affectera leurs hypothèses sur ce qu'il est possible de faire et sur leur volonté d'apporter une aide en lien avec les personnes affectées, et pas seulement à destination de ces dernières.

Il existe aujourd'hui peu de crises où les acteurs humanitaires arrivent et partent rapidement, et par conséquent, moins d'excuses pour ne pas permettre une plus grande participation des personnes affectées par les crises. Les anciennes méthodes de travail sont remises en question et on demande aux humanitaires de se pencher sur eux-mêmes pour comprendre pourquoi le système, les organisations et une grande partie de leurs membres ont résisté au changement. Ceux qui croient au pouvoir de la participation sont mis au défi d'engager de véritables conversations avec ceux qui résistent au changement, non seulement à propos des arguments moraux, économiques et politiques en sa faveur, mais aussi à propos des tensions entre la participation à la prise de décisions et le respect des principes humanitaires de longue date.

Pour vraiment progresser, les humanitaires doivent se concentrer délibérément sur ce à quoi ressemblera une participation significative et efficace aux processus décisionnels - pour eux et pour les personnes affectées par les crises - et essayer de nouvelles méthodes de travail. Pour s'attaquer aux obstacles comportementaux et structurels au

changement, ils doivent imaginer ce que ce serait s'ils étaient les personnes affectées par les crises et exclues des prises de décisions qui impacteraient leur vie et leur communauté - et comment ils exigeraient probablement un changement. Chaque acteur humanitaire devrait examiner au moins un processus décisionnel dans lequel il est impliqué et imaginer à quoi cela ressemblerait si les personnes affectées par les crises étaient autour de la table - et travailler à ce que cela devienne une réalité. Les humanitaires doivent être prêts à expérimenter l'ouverture du processus, à ne pas laisser les organisations locales seules autour de la table, mais aussi à intégrer les personnes affectées par les crises. Pour contrer l'approche mécaniste du changement qui n'a pas bien fonctionné dans le passé, les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires doivent trouver des moyens de s'engager auprès des personnes affectées par les crises pour résoudre les problèmes, affronter les dilemmes et faire des compromis entre les nombreux résultats que les humanitaires et les personnes affectées par les crises souhaitent obtenir pour faire avancer cet engagement.

Enfin, il est important de se demander: s'il s'agit d'une révolution participative, qui sont les révolutionnaires? Les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires sont-ils vraiment à l'écoute des voix des personnes qui sont au centre de l'action humanitaire et qui réclament des changements? Le système va-t-il attendre que les personnes affectées par les crises défilent davantage devant les complexes humanitaires et utilisent leur voix sur les médias sociaux pour exiger des changements, ou va-t-il respecter les engagements qu'il a pris depuis des années pour leur donner maintenant une véritable voix et un vrai choix?



© Islamic Relief Worldwide



L'AGENDA DE LA LOCALISATION

Auteur

Imogen Wall

Experts thématiques

Anne Street

Responsable de la politique humanitaire charter 4 change, CAFOD, Royaume-Uni

Manu Gupta

Directeur général Seeds India, NEAR council, Inde

Kirsten Hagon

Analyste de politique humanitaire (senior)

Nils Carstensen

Chef de projet Local2Global Protection

Pairs relecteurs

Augustin Karume Baderha Gang

Coordinateur Pays Rebuild Hope for Africa, République démocratique du Congo

Leila Muriithia Simiyu

Chargée de programmes (senior) Refugee Consortium of Kenya, Kenya

Eyokia Donna Juliet

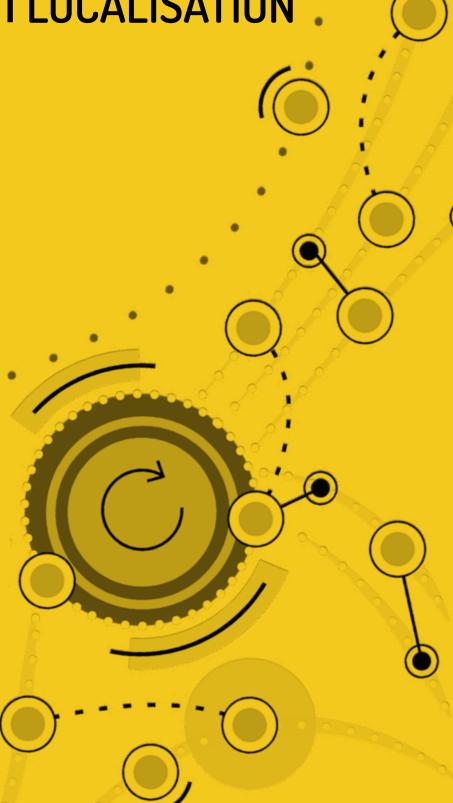
Coordinatrice de projet Community Empowerment for Rural Development (CEFORD), Ouganda

Véronique de Geoffroy

Directrice adjointe Groupe URD, France

Smruti Patel

Directeur
Global Mentoring Initiative, Suisse





© Ground Truth Solutions

3.1. INTRODUCTION

Le concept de localisation a été l'un des aspects les plus discutés du processus de réforme humanitaire au cours des dernières années. Le terme est maintenant largement répandu dans le discours humanitaire, ayant été l'un des principaux thèmes du Sommet humanitaire mondial (WHS). Il comprend un ensemble d'engagements qui ont été publiquement gravés dans le marbre et acceptés par de nombreuses organisations internationales en 2016. Il existe également aujourd'hui un secteur de taille modeste mais autonome composé d'organisations qui se concentrent sur le plaidoyer ou la fourniture de services de localisation, notamment Local2Global, Charter4Change (C4C), Global Mentoring Initiative et Start Network. On constate par ailleurs une forte mobilisation de la part d'organisations et de réseaux nationaux, dont le plaidoyer et le travail sur le terrain garantissent que la pression en faveur du changement vient de l'extérieur du système humanitaire, et pas seulement de l'intérieur.

Dans ce chapitre, nous examinerons ce qui a entraîné des changements dans le domaine de la localisation, et ce qui a limité les progrès et pourquoi.

DÉFINITIONS 3.1.1.

Le terme «localisation» n'a pas de définition standard dans le discours humanitaire - en fait, l'un des principaux défis à relever dans ce domaine est que les différentes organisations ont des interprétations différentes de ce qu'il signifie, et que celles-ci évoluent encore. Une étude réalisée en 2016 a révélé que «la localisation est utilisée dans l'ensemble du secteur pour désigner tout ce qui va de la pratique consistant à augmenter le personnel local dans les organisations internationales à l'externalisation de la fourniture de l'aide à des partenaires locaux, en passant par l'élaboration de modèles de réponse spécifiques au niveau local⁵⁰». Les ONG nationales, en particulier, contestent souvent ce terme au motif qu'il est fréquemment présenté comme une question essentiellement technique, et non comme une question de pouvoir et d'inégalité. Le point de départ de la plupart des discussions sur la localisation - en particulier au niveau international - est maintenant l'approche et le langage du Grand Bargain. Se

50 Hedlund, K. et Wall, I (2016) Localisation and Locally Led Crisis Response: A Literature Review. Local2Global. http://www.local2global.info/wp-content/uploads/L2GP_SDC_Lit_Review_LocallyLed_June_2016_final.pdf

référant au concept d'une aide «aussi locale que possible, aussi internationale que nécessaire», l'engagement pris à l'issue du Sommet énonce ainsi: «Nous nous engageons avec les acteurs locaux et nationaux dans un esprit de partenariat et visons à renforcer les capacités locales et nationales plutôt qu'à les reproduire51.» Il est essentiel de noter que cette déclaration n'aborde pas explicitement la question du pouvoir et des déséquilibres de pouvoir, pas plus qu'elle n'explique ce que cela signifie dans la pratique. La question du pouvoir est abordée de manière plus explicite dans les discussions, les initiatives et la littérature subséquentes, par exemple le projet Shifting the Power Project and More than the Money⁵², qui affirment la vérité sous-jacente et inconfortable selon laquelle «la localisation exige un changement dans les relations de pouvoir entre acteurs, tant en termes de prise de décisions stratégiques que de contrôle des ressources⁵³».



© CARE

3.1.2. **BREF HISTORIQUE DE L'AGENDA DE LA LOCALISATION**

Le concept de localisation n'est pas nouveau: au contraire, il est au cœur de l'approche de l'action humanitaire de certaines organisations depuis des décennies, et plus précisément depuis les critiques post-coloniales des années 1960. Le mouvement de la Croix-Rouge, en particulier, repose sur le principe d'une réponse locale aux crises. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge «soutiennent les pouvoirs publics dans l'exécution de leurs tâches humanitaires selon les besoins propres à la population de chaque pays », ne sollicitant un appui international que lorsque les besoins humanitaires ne peuvent être satisfaits par des groupes nationaux ou d'autres partenaires nationaux⁵⁴. Les organisations confessionnelles comme Alliance ACT et Caritas ont également une longue histoire de travail avec et à travers des institutions et réseaux confessionnels au niveau national⁵⁵.

Le rôle central des intervenants locaux, notamment des autorités nationales, est également inscrit dans de nombreux documents clefs qui constituent le fondement du système humanitaire actuel, en particulier la Résolution 146/82 de l'Assemblée générale de 1991. Depuis 1994, le Code de conduite de la Croix-Rouge (qui compte plus de 400 organisations signataires) a souligné l'importance de travailler en collaboration avec les organisations locales. Les Principes de partenariat, approuvés par la Global Humanitarian Platform en 2007, soulignent que les organisations internationales et locales tirent profit de leur complémentarité lorsqu'elles travaillent ensemble⁵⁶.

L'évaluation des principales réponses a toutefois montré depuis longtemps l'existence d'un écart important entre ces politiques et principes et la réalité dans la pratique. L'évaluation de la réponse au tsunami de l'océan Indien réalisée en 2005 par la Tsunami Evaluation Coalition (TEC) a notamment appelé à «une réorientation fondamentale dans la pratique... que les organisations cèdent le pouvoir aux personnes affectées par la crise et répondent à ce problème en favorisant une appropriation répartie entre la communauté et différents niveaux du gouvernement [national] détenteur de différents niveaux de réponse⁵⁷.» Cinq ans plus tard, à la suite d'un important processus de réforme humanitaire, l'évaluation de la réponse au tremblement de terre en Haïti en 2010 a de nouveau montré qu'il existait «une collaboration limitée entre

⁵¹ The Grand Bargain: a shared commitment to better serve people in need. Post WHS statement, May 2016. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/ files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf

⁵² Étude réalisée par Groupe URD et Trócaire.

⁵³ V. De Geoffroy et F. Grunewald (2017) More than the Money: localisation in practice, Groupe URD et Trócaire. https://www.trocaire.org/resources/ policyandadvocacy/more-than-the-money-localisation-practice

⁵⁴ Principles and Rules for RCRC Humanitarian Assistance, 18 et l'article 3 de: https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/statutes-fr-a5.pdf

⁵⁵ Cela ne veut pas dire que la FICR n'est pas confrontée à des défis en matière de localisation, ni qu'elle est à l'abri des critiques formulées par les acteurs nationaux: au contraire, elle l'est souvent.

⁵⁶ Principles of Partnership: A Statement of Commitment. Endorsed by the Global Humanitarian Platform, 2007. https://www.icvanetwork.org/system/ $\underline{\mathsf{files/versions/Principles\%20of\%20Parnership\%20English.pdf}}$

⁵⁷ Schelper, E., Parakrama, A. et Patel, S (2006) Impact of the Tsunami Response on Local and National Capacities. Tsunami Evaluation Coalition. https:// $\underline{www.sida.se/contentassets/a4ff43a5202d468c9d3eb2a9dc547661/impact-of-the-tsunami-response-on-local-and-national-capacities_3142.pdf$

les acteurs internationaux et les institutions nationales», que «les Haïtiens avaient le sentiment que leurs propres initiatives étaient ignorées» et que «les ONG locales avaient souvent l'impression qu'elles ne se faisaient pas respecter des organisations internationales⁵⁸.» En d'autres termes: peu de choses avaient changé. Des résultats similaires ressortent de l'analyse de la réponse au typhon Haiyan aux Philippines en 2012⁵⁹.

LES EFFORTS DE RÉFORME EN COURS 3.1.3. SE FOCALISENT SUR LA LOCALISATION

La chronologie présentée dans l'encadré ci-dessous a été élaboré afin de mettre en évidence certains facteurs clés qui ont influencé l'évolution de l'agenda de la localisation.

Ces dernières années, l'ensemble des preuves concernant l'importance des intervenants locaux dans les crises humanitaires s'est considérablement accru. Parmi les publications notables, citons Time to Listen de CDA's Collaborative Learning Projects (2012), les études de cas publiées par Local2Global, en particulier sur le Soudan du Sud et le Myanmar (réponse à Nargis), et le rapport de synthèse du processus de consultation pour le Sommet humanitaire mondial, publié en 2015 sous le titre Restoring Humanity. Le document Making The World Humanitarian Summit Worth The Climb de Christian Aid, qui demandait que 25% du financement humanitaire aille aux organisations locales⁶⁰, a rapidement été suivi en 2015 par le document intitulé Funding at the Sharp End de CAFOD, qui critiquait également l'absence d'une discussion sérieuse sur le manque de financement des ONG61. Parmi les documents de plaidoyer clés qui se focalisent sur la localisation, on peut citer Missed Opportunities: The Case for Strengthening National and Local Partnership-Based Humanitarian Responses⁶² (et le rapport suivant Missed Again qui a étudié les partenariats lors de la réponse à Haiyan⁶³), et le World Disasters Report 2015 de la FICR, qui a examiné le rôle clé des acteurs locaux dans l'efficacité humanitaire. Des études

détaillées visant à déterminer ce qu'est la localisation (en mettant fortement l'accent sur les points de vue des organisations locales) en termes pratiques ont également été réalisées plus récemment, notamment celle de Start Network, The Start Fund and Localisation: current situation and future directions⁶⁴. Enfin, parmi les articles plus récents, on peut citer ceux de la Croix-Rouge britannique et la collection d'exemples de réussites en matière de localisation publiée par la Humanitarian Leadership Academy sous le titre Local Humanitarian Action In Practice.

Il existe désormais un certain nombre d'initiatives spécifiques dont l'objectif est explicitement d'aider les organisations internationales à mettre en pratique la localisation, notamment Charter for Change, le Start Network et Local2Global. Certaines, comme le projet Shifting the Power, vont bien au-delà des termes du Grand Bargain et mettent explicitement l'accent sur le défi central que constitue le transfert du leadership, du pouvoir et de la responsabilité qu'impliquent la mise en pratique de la localisation⁶⁵. Dans le même temps, les organisations locales se sont elles-mêmes mobilisées pour faire pression en faveur du changement. Au centre de cet effort se trouve le travail de collaboration, en particulier la formation de réseaux de groupes locaux comme ADRRN (Asian Disaster Reduction and Response Network, qui rassemble 34 ONG nationales de 16 pays d'Asie) et NEAR (Network for Empowered Aid Response, un groupe d'ONG nationales principalement africaines et asiatiques explicitement formé en 2015 pour faire entendre la voix des organisations locales), qui produisent de plus en plus leurs propres initiatives et publications (par exemple, le Communiqué de Gulu approuvé en 2017 par plus de 50 organisations locales en Ouganda à propos du travail avec les réfugiés⁶⁶.

L'agenda de la localisation a trouvé sa plateforme la plus puissante et sa plus forte expression à ce jour lors du WHS de 2016, où les ONG internationales, les agences des Nations unies, les bailleurs de fonds et d'autres acteurs se sont réunis pour se mettre d'accord et s'engager sur le Grand Bargain. L'élément localisation du Grand Bargain, qu'ICVA entre autres

⁵⁸ Grunewald, F., Binder, A. et Georges, Y. (2010) Inter-Agency Real Time Evaluation in Haiti: Three Months after the Earthquake. Groupe URD. https:// www.urd.org/IMG/pdf/Haiti-IASC_RTE_final_report_en.pdf

⁵⁹ Featherstone, A. (2014) Missed Again: Making space for partnership in the Typhoon Haiyanr esponse, Action Aid, CAFOD, Christian Aid, Oxfam, Tearfund. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/missed-again-short-report-june-2014.pdf

⁶⁰ Nightingale, K. (2014) Making The World Humanitarian Summit Worth The Climb. Christian Aid. https://www.christianaid.org.uk/resources/about-us/ making-world-humanitarian-summit-worth-climb-2014

⁶¹ Poole, L. (2014) Funding at the Sharp End: Investing in national NGO response capacity. Caritas et CAFOD. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/ resources/CAFOD%20national%20ngo%20financing%20study%20July%202013%20%283%29.pdf

⁶² Ramalingham, B., Gray, B. et Cerruit, G. (2013) Missed Opportunities: The Case for Strengthening National and Local Partnership-Based Humanitarian Responses. Christian Aid, CAFOD, Oxfam, Tearfund et Action Aid. https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/missed-opportunities-the-case-forstrengthening-national-and-local-partnership-302657

⁶³ Featherstone, A. (2014) Missed Again: Making space for partnership in the Typhoon Haiyan response, Action Aid, CAFOD, Christian Aid, Oxfam, Tearfund. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/missed-again-short-report-june-2014.pdf

⁶⁴ Patel, S. et Van Brabant, K (2017) The Start Fund, Start Network and Localisation: current situation and future directions. Start Network. https:// reliefweb.int/report/world/start-fund-start-network-and-localisation-current-situation-and-future-directions-april

⁶⁵ Emmens, B. et Clayton, M. (2017) Localisation of Aid: Are NGOs Walking the Talk? Shift the Power. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/ resources/WTT_FINAL.pdf

⁶⁶ Humanitarian Response and Local and National NGOS. Gulu Communiqué. Uganda NGO Forum (2017): http://ngoforum.or.ug/humanitarianresponse-and-local-and-national-ngos-gulu-communique

ENCADRÉ 3.1: METTRE EN ŒUVRE LA LOCALISATION -CHRONOLOGIE

DÈLE DE	MODÈLE	MODÈLE
MACHINE	POLITIQUE	MENTAL
DÈLE	MODÈLE	MODÈLE DE
MARCHÉ	SOCIÉTAL	L'ECOSYSTEME

2002-2010

2002

Création du Asian Disaster Reduction and Response Network (ADRRN) Un certain nombre d'organisations nationales asiatiques se réunissent pour former un réseau dans le but de donner une voix collective aux intervenants locaux de la région.

2005

- Le IASC publie sa *Humanitarian* Response review.
- Un système de Clusters (groupes sectoriels) est mis en place pour améliorer la coordination des interventions humanitaires, ce qui signifie que toutes les parties prenantes peuvent être associées aux mécanismes de coordination et que les ONG peuvent jouer un rôle de co-chef de file.

2006

- Le rapport de la Tsunami Evaluation Coalition appelle à une «réorientation fondamentale...», à ce «que les organisations cèdent le pouvoir».
- OCHA crée l'Unité d'appui à la réforme humanitaire et le Projet de renforcement de la coordination humanitaire. Des efforts sont fournis pour aller au-delà des agences des Nations unies et encourager les ONG à devenir co-chefs de file de Clusters.

- ASEAN coordonne les interventions en cas de catastrophe au niveau régional.
- CAFOD publie Funding at the Sharp End. Une étude révèle le peu d'argent alloué aux ONG nationales.
 - Le Missed Opportunities Consortium est mis en place et publie son premier rapport. Des recherches fondées sur des données probantes montrent que les interventions humanitaires pourraient être aussi efficaces ou plus efficaces en travaillant dans le cadre de partenariats avec des acteurs nationaux/locaux.

2013

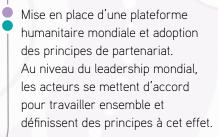
Publication de Time to Listen par CDA Collaborative Learning Projects.

2012

Publication de Time to Listen. Première grande publication sur l'aide du point de vue des populations locales.

2010

2010-2018



2007

2014

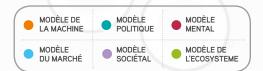


- Development Initiatives développe une matrice d'acteurs nationaux et suit les financements qui passent par l'intermédiaire des ONG nationales dans son Rapport sur l'aide humanitaire mondiale (édition 2014).
- La proposition de politique Making The World Humanitarian Summit Worth The Climb de Christian Aid pour le WHS demande un financement de 20 % pour les acteurs nationaux.
- Création de Network for Empowered Aid Response (NEAR)

2015

- CAFOD, FAO et WVI publient Future Humanitarian Financing: Looking Beyond the Crisis. Le rapport devient le «document du sherpa» du Groupe de haut niveau sur le financement humanitaire du Secrétaire général des Nations unies et plaide avec force en faveur d'un acheminement plus efficace du financement vers les acteurs locaux.
- Séisme au Népal: le gouvernement adopte une loi obligeant les intervenants internationaux à travailler avec des partenaires locaux. Le gouvernement national exige des partenariats locaux comme condition de présence, créant un précédent pour les réponses de type L3.
- Charter for Change est lancé. La Charte engage ses ONG internationales signataires à apporter huit changements dans la manière dont elles travaillent avec les ONG partenaires nationales et locales, mais aussi dans les relations qu'elles ont avec elles.

Source: CHS Alliance



Malgré tous les efforts des auteurs et des contributeurs, un recensement complet de toutes les initiatives de changement intervenues dans le secteur humanitaire demeure difficile. Cette chronologie ne doit donc pas être considérée comme exhaustive ou définitive dans la mesure où elle renvoie aux modèles de changement.

Lancement du rapport du Groupe de haut niveau du Secrétaire général des Nations unies sur le financement de l'aide humanitaire intitulé Too Important to Fail.

De solides arguments plaident en faveur d'un financement accru des acteurs locally

Le Grand Bargain est proposé.

Le NEAR Network est créé. Les acteurs nationaux se réunissent pour réclamer une place à la table où s'élaborent les politiques humanitaires mondiales.

2016

- Les documents de politiques pré-WHS d'Oxfam, de L2GP, d'ODI et de la FICR (WDR) soulignent tous l'importance de se concentrer sur le rôle des intervenants locaux. Création d'un véritable sentiment de consensus et d'élan autour du principe de localisation, ce qui a conduit à un point de basculement critique vers l'idée de 25 % des engagements financiers.
- Des consultations régionales. thématiques et sectorielles ont lieu dans le monde entier dans le cadre de la préparation du WHS (en particulier un document de consultation sur la région MENA).
- La FICR publie l'édition 2015 de son World Disasters Report.
- Publication de Restoring Humanity: le rapport de synthèse du processus de consultation pour le Sommet humanitaire mondial
- Local2Global publie ses études de cas, en particulier sur le Soudan du Sud et le Myanmar (réponse à Nargis).

2015 (suita)



2016 (suita)

Le Grand Bargain est lancé au WHS. Le groupe de travail n°2 sur l'augmentation du financement et des outils destinés aux acteurs locaux prévoit six engagements forts de la part des signataires pour atteindre l'objectif de localisation, y compris l'objectif de 25 % de financements aussi directement que possible pour les acteurs nationaux d'ici 2020.

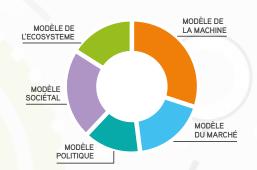
2017

- Le groupe de travail IASC HFTT sur les marqueurs de localisation finalise les définitions des acteurs nationaux.
- Start Network publie 7 Dimensions of Localisation. Des efforts clés sont réalisés pour étendre la localisation comme concept au-delà du Grand Bargain et développer des indicateurs.
- GPPi publie le premier rapport annuel du Grand Bargain.
- Publication de *Local Humanitarian* Action in Practice, Case studies and Reflections of Local Humanitarian Actors par HLA et Christian Aid.
- Le communiqué de Gulu sur le travail avec les réfugiés est approuvé par plus de 50 organisations locales en Ouganda.

2018

COAST (Bangladesh) publie First Responders Are Kept Far.

LES MODÈLES **DE CHANGEMENTS**



- ODI publie le deuxième rapport annuel du Grand Bargain. Celui-ci fait état de progrès inégaux au sein des groupes de travail et de problèmes croissants créés par l'absence d'une compréhension commune claire de ce sur quoi travaillent les signataires.
- COAST (Bangladesh) accueille un panel de discussion de haut niveau sur la localisation. Pour la première fois, des organisations locales ont publiquement interpellé des intervenants internationaux au sujet de leurs engagements pris dans le cadre du Grand Bargain, estimant qu'ils ne les ont pas respectés.

2018 (suita)



considère comme l'un des plus importants⁶⁷, énonce une série d'engagements clés convenus comme nécessaires pour mettre en œuvre une approche localisée de l'aide. L'engagement le plus tangible est le n°4 qui stipule que, d'ici 2020, les signataires auront atteint un objectif d'au moins 25% du financement humanitaire à destination des intervenants locaux et nationaux, et ce aussi «directement que possible». «D'autres engagements se focalisent sur un appui pluriannuel visant à renforcer les capacités des intervenants nationaux, à éliminer les obstacles qui empêchent les partenariats entre intervenants et acteurs locaux, mais aussi à soutenir les mécanismes locaux de coordination. Les signataires ont également convenu de développer et d'utiliser un «marqueur de localisation» pour indiquer si les engagements ont été respectés. Comme ICVA l'a signalé en 2017, le groupe de travail autour du marqueur de localisation a été le plus actif à ce jour⁶⁸.

Il existe pourtant beaucoup de raisons de penser que cet agenda ne se traduit toujours pas par des changements significatifs et tangibles sur le terrain. Ce qui apparaît actuellement, c'est une image composée de nombreuses initiatives, avec des niveaux variables de participation au sein de différentes organisations proposant des réponses différentes, mais peu de changements systémiques coordonnés, multi-organisations/ bailleurs de fonds. En termes de changement mesuré au sein des organisations, le rapport d'avancement 2017 qui résume les travaux en cours au sein de 23 des 26 organisations signataires de Charter for Change suggère que la mise en œuvre des engagements du Grand Bargain est encore très loin d'être achevée. Les principes du C4C sont de plus en plus intégrés dans les plans d'intervention et connus au sein des organisations (mais principalement au niveau des cadres

intermédiaires et supérieurs, - et beaucoup moins au niveau des bureaux pays). Certains engagements - le financement des partenaires locaux - reçoivent beaucoup plus d'attention que d'autres (comme l'engagement portant sur le fait de ne pas miner la capacité du personnel local⁶⁹). Les données probantes issues d'organisations locales, bien qu'elles soient beaucoup plus rares, suggèrent que, pour elles, il n'y a pas eu assez de changements. La réponse actuelle au Bangladesh, par exemple, se caractérise au moment de la rédaction du présent rapport par la dynamique trop familière de groupes locaux en colère qui se plaignent d'être ignorés et marginalisés, la grande majorité du financement allant aux acteurs internationaux, ainsi que par une réponse qui mine les capacités locales⁷⁰.

The most recent assessment of Grand Bargain progress, L'évaluation la plus récente des progrès du Grand Bargain - le Grand Bargain Independent Report publié par ODI révèle que les progrès en matière de localisation ont été mitigés. Même si des progrès ont été réalisés par exemple en matière de participation aux mécanismes de coordination, le rapport constate que l'on n'a aucune idée de ce que les initiatives propres à chaque organisme apportent réellement. Parmi les problèmes particuliers identifiés figure le nombre de discussions sur la localisation des réponses qui ont lieu sans l'engagement direct des acteurs locaux et le fait que, bien que certaines organisations indiquent qu'elles atteignent l'objectif de 25%, leur méthodologie n'est pas claire. Dans les enquêtes de perception de l'OCDE/GTS commandées dans le cadre de l'étude, les opinions des organisations locales sur la caractère adéquat du soutien financier et du renforcement des capacités variaient considérablement⁷¹ (bien que la plupart des organisations aient déclaré se sentir écoutées et respectées par leurs homologues internationaux).

L'ÉVALUATION DES AVANCÉES **DU CHANGEMENT EN MATIÈRE DE LOCALISATION**

FORT(E) MOUVEMENT /ADHÉSION 3.2.1. **EN FAVEUR DU CHANGEMENT**

Le principe selon lequel les acteurs locaux doivent être soutenus, valorisés et traités comme des partenaires clés dans une intervention humanitaire fait l'objet d'un consensus au sein du système humanitaire depuis plus de deux décennies. La discussion est rarement formulée en termes d'impact négatif bien que les intervenants locaux fassent de plus en plus part de leur insatisfaction face au *statu quo* et à son impact négatif pourtant bien connus. L'agenda de la localisation est encore largement entre les mains d'une coalition d'acteurs volontaires, mais il faut que les bailleurs de fonds intensifient leurs efforts pour faire avancer cet agenda avec les organisations qui sont en retard.

67 The Grand Bargain Explained: an ICVA Briefing Paper. ICVA, 2017: https://www.icvanetwork.org/resources/grand-bargain-explained-icva-briefing-paper-march-2017

69 Charter4Change: From Commitments to Action. Progress Report 2016-17. Charter4Change 2017: $\underline{\text{https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Charter4Change\%20From\%20commitments\%20to\%20action.pdf} \\$

70 Fast Responders Are Kept Far! An Assessment on Localisation Practice in the Humanitarian Response for FDMN. Coast Trust, 2018: http://coastbd.net/wp-content/uploads/2018/03/Fast-Reponders-Are-Kept-Far.pdf

71 Metcalfe-Hough, V. et Poole, L with Bailey, S. et Belanger, J. (2018) Grand Bargain Annual Independent Report. London: ODI/HPG. https://www.odi.org/publications/11135-grand-bargain-annual-independent-report-2018

TABLEAU 3.2: L'ÉVALUATION DES AVANCÉES DU CHANGEMENT EN MATIÈRE DE LOCALISATION

01 FAIBLE

02 MODÉRÉ

FORT

04 EXCELLENT

> Pas d'accord sur la nécessité

- > Aucune conscience de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- › Aucun engagement, ou engagement limité, des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- > Accord partiel sur la nécessité d'un changement
- > Conscience limitée de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Engagement limité des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- > La plupart des parties prenantes pensent qu'un changement est nécessaire

03

- > Preuve significative de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Engagement important des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- > Toutes les parties prenantes pensent qu'un changement est nécessaire
- > Forte preuve de l'impact négatif de l'état actuel de la
- > Consensus au niveau des cadres dirigeants de la nécessité de changer la situation actuelle

> Les engagements à agir sont

MOUVEMENT

ECTION

RONNEMENT

- > Absence de langage
- commun, de définitions communes et d'une capacité de mesure commune
- > Aucun exemple de changement réussi
- > Personne ne sait pas très bien à quoi ressemble le succès
- > Les engagements à agir sont vagues
- > Langage commun globalement adopté, mais les définitions diffèrent et la mesure est insuffisante
- > Exemples anecdotiques de changement réussi
- > Idée vague de ce à quoi ressemble le succès
- > Les engagements à agir
- > Le langage et les définitions sont communs. Il existe une certaine capacité à mesurer
- > Plusieurs exemples de changement réussi
- > Idée précise de ce à quoi ressemble le succès
- > Les engagements à agir
- > Le langage, les définitions et la capacité de mesure
- > Il existe de nombreux exemples de changement réussi et une large compréhension de ce à quoi ressemble le succès

> Les processus et systèmes ne sont pas propices au changement (culture,

- > Aucun leadership pour
- > Aucune exigence pour démontrer les progrès réalisés ou aucune récompense pour en avoir faits
- > Certains processus et systèmes ne sont pas propices au changement (culture, systèmes)
- > Leadership limité, sujet considéré comme un dossier distinct
- > Exigences faibles pour démontrer les progrès réalisés ou récompenses faibles pour en avoir faits
- > Processus et systèmes ne gênent pas le changement (culture, systèmes)
- > Les cadres dirigeants ont le leadership sur le sujet, lequel fait partie de la
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés, redevabilité limitée au
- > Processus et systèmes appuient le changement (culture, systèmes)
- > L'action sur le sujet faire partie de la culture organisationnelle
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés et redevabilité au niveau des résultats

Source: CHS Alliance

3.2.2. ENGAGEMENT/ORIENTATION MODÉRÉ(E) EN FAVEUR DU CHANGEMENT

Malgré le large consensus autour de la localisation, il n'existe pas de définition commune, les différentes agences ayant des points de vue très différents sur ce que cela signifie (voir Illustration 3). Le Grand Bargain a vu des organisations et des bailleurs de fonds signer des engagements concrets sur la localisation, en particulier sur l'augmentation du financement, mais comme le note le Rapport annuel 2017, ceux-ci doivent encore se traduire par des directives opérationnelles largement acceptées et normalisées. Les exemples de changement réussi sont généralement spécifiques à une opération ou à un projet, et il n'existe pas assez de données probantes pour que les bonnes pratiques soient définies. Même si des initiatives inter-institutions spécifiques (par exemple Start Network) ont proposé des modèles, on ne trouve aucun consensus sur ce à quoi ressemble une évaluation de base de la localisation, ni sur des critères de référence.

en œuvre des engagements du Grand Bargain. Les incitations des bailleurs de fonds sont limitées (voir l'indice de localisation du CHS dans l'Encadré 1.1): certains pays (par exemple, la Suède) exigent maintenant que les ONG internationales aient des partenaires locaux, mais d'autres, notamment DFID et ECHO, ont moins agi.

le WHS (Grand Bargain) et les organisations qui ont adopté

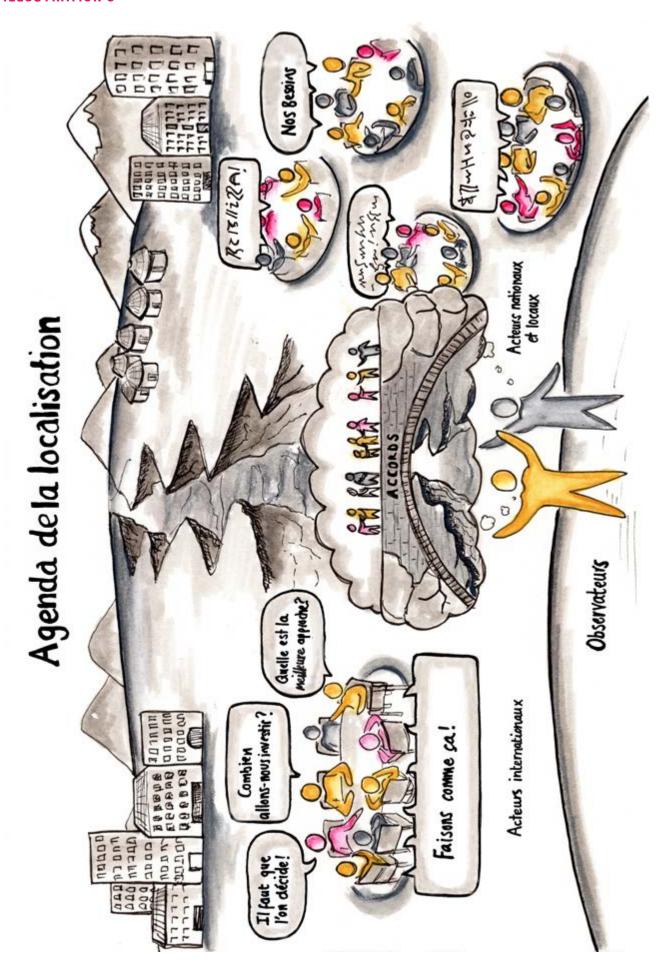
cet agenda de leur propre initiative, le IASC soutenant la mise

© Islamic Relief Worldwide



3.2.3. ENVIRONNEMENT MODÉRÉMENT À FORTEMENT FAVORABLE AU CHANGEMENT

Le changement dans ce domaine est complexe et exige en fin de compte que les organisations envisagent de modifier l'ensemble de leur modèle organisationnel et la perception qu'elles se font d'elles-mêmes. Le leadership a été assuré par



QU'EST-CE QUI A FONCTIONNÉ ET QU'EST-CE QUI N'A PAS FONCTIONNÉ - ET POURQUOI?

Comme vu précédemment, le caractère flou du concept de localisation rend difficile la quantification du changement. Lorsque l'on examine le changement, il est essentiel de comprendre qu'il n'existe pas de vision ou de définition commune de ce à quoi ressemblerait une réponse localisée réussie, et encore moins comment elle fonctionnerait.

La façon la plus simple et la plus évidente de quantifier le changement est de commencer par le système humanitaire, qui a donné lieu à la fois à la définition et aux défis de la localisation. C'est le point de départ non seulement de la conversation politique, mais aussi de la façon dont le changement est compris et mesuré. Cela signifie qu'il faut d'abord examiner les repères («benchmarks») et les engagements établis par le Grand Bargain, Charter4Change, et la façon dont les organisations signataires mesurent leurs succès par rapport à ces repères.

Dans le discours politique et le système actuels, les discussions sur le pouvoir et ce que signifie la localisation dans la pratique, ainsi que les repères associés, ont surtout - mais pas exclusivement - porté sur l'argent. Le dur constat lié au fait qu'en 2015, moins de 0,5% des dépenses humanitaires actuelles sont allées à des organisations locales, a été au cœur des discussions sur la localisation dans le cadre de la préparation du WHS, discussions menées par le Groupe de haut niveau sur le financement humanitaire, et de l'engagement fondamental de 25% du financement destiné aux organisations locales en 202072.

Dès lors, comment le système humanitaire a-t-il pu être si engagé institutionnellement dans la localisation sur le plan théorique et ce, depuis si longtemps, et comment peut-il dans la pratique - comme le montre la réponse de 2017-18 au Bangladesh - avoir toujours autant de difficultés à n'en fournir ne serait-ce que les éléments de base?

L'analyse des efforts de changement et de leurs enjeux permettra de répondre à cette question.

3.3.1. LES EFFORTS DE CHANGEMENT À LA LUMIÈRE DES MODÈLES DE CHANGEMENT

Le modèle de la machine

Depuis le Grand Bargain, le secteur humanitaire international s'est concentré sur un modèle de changement guidé par les critères officiellement adoptés à Istanbul. D'un point de vue organisationnel, cela ressemble vraiment au modèle de changement dit «de la machine». Son efficacité dans ce domaine est difficile à évaluer car les engagements datent de moins de deux ans

Le modèle du marché

Il est évident que, pour les organisations internationales, la part de marché et le financement sont des facteurs clés de leur approche et de leurs prises de décisions. Il n'est peut-être pas surprenant de constater que les arguments en faveur de la localisation au sein des grandes ONG internationales sont souvent présentés par rapport à l'avantage qu'elle semble offrir sur le marché. Comme le remarque le Start Network, certaines organisations considèrent la localisation comme un moyen de légitimer des réponses internationales dans des situations où l'implication directe des internationaux est complexe⁷³. Elles avancent également que les acteurs locaux sont avantageux parce que moins chers et souvent plus efficaces, argument qui peut être dangereusement proche d'une manière de justifier le recours aux organisations locales essentiellement comme organisations de mise en œuvre.

Ces points de vue sur la localisation sont fondamentalement en opposition avec ceux des organisations locales qui s'opposent depuis longtemps au fait d'être instrumentalisées comme partenaires de mise en œuvre. En raison du déséguilibre de pouvoir entre ONG nationales et ONG internationales, cette approche est toutefois très difficile à contrer pour les ONG nationales. Pourtant, ces dernières années, au moins deux situations d'urgence très médiatisées (Syrie et Ukraine) ont engendré des situations dans lesquelles les organisations locales ont eu des niveaux d'accès humanitaire et des capacités opérationnelles nettement plus élevés. En ce qui concerne l'engagement des acteurs locaux, la Syrie offre une étude de cas particulièrement intéressante sur la façon dont les facteurs de l'économie politique se combinent pour conduire le changement dans la pratique (voir Encadré 3.2).

Dans son étude réalisée en 2017, Svoboda et ses collègues ont constaté que la collaboration s'était améliorée, ce qui se traduisait par une approche plus coordonnée des négociations avec les groupes armés et par des protocoles communs sur l'application des principes humanitaires, en

72 Els, C (2017) Can Grand Bargain Signatories Reach The 25% Target by 2020? Local2Global. https://www.local2global.info/wp-content/uploads/L2GP_GrandBargainSignatories_commitment_full_Report_FINAL.pdf

73 Patel, S. et Van Brabant, K (2017) The Start Fund, The Start Network and Localisation: current situation and future directions. Start Network. https://reliefweb.int/report/world/start-fund-start-network-and-localisation-current-situation-and-future-directions-april

ENCADRÉ 3.2 : LE RÔLE DES ORGANISATIONS LOCALES DANS LA RÉPONSE HUMANITAIRE EN SYRIE

En Syrie, une étude clé réalisée en 2015 a révélé que 70 % de l'aide à l'intérieur du pays était fournie par des organisations locales⁷⁴. Cette situation s'explique en partie par le fait que les organisations internationales étaient de plus en plus limitées dans leur capacité à opérer à l'intérieur du pays. Mais cela est aussi dû au fait que les Syriens eux-mêmes, à l'intérieur et à l'extérieur du pays, se sont fortement mobilisés: collecte de dons privés, réseaux de la diaspora et utilisation des technologies numériques pour coordonner l'aide. Selon OCHA, 600 à 700 organisations se sont formées, allant de minuscules groupes informels à des structures comptant des centaines d'employés et de bénévoles dans de nombreux pays, dotées d'un budget de plusieurs millions de dollars. Dans le cadre d'un renversement partiel de la répartition normale du pouvoir dans les situations d'urgence, ces groupes sont devenus des partenaires souhaitables pour les organisations humanitaires professionnelles, notamment en raison de la pression politique exercée sur les organisations et de la forte visibilité de la crise syrienne. De ce fait, les organisations internationales ont activement cherché à travailler avec les organisations locales. Le système humanitaire a également tenté de s'adapter: en 2013, OCHA a créé le Groupe de liaison humanitaire à Amman dans le but spécifique de réunir les organisations internationales, les groupes de la diaspora syrienne et les ONG syriennes locales.

particulier en matière d'accès⁷⁵. Une autre étude a montré que les relations de travail entre les organisations travaillant à la frontière turco-syrienne étaient particulièrement bonnes et noté de manière intéressante que de nombreux partenariats ressemblaient à des accords contractuels à but lucratif⁷⁶.

Le modèle politique

Le rapport indépendant de 2018 a révélé que de nombreux bailleurs de fonds continuent d'éprouver des difficultés pratiques pour ce qui est de fournir un financement direct à de petites organisations locales. À la place, ils se sont concentrés sur le soutien à des structures capables de faire face à des subventions importantes, notamment les consortiums et les fonds communs. Fait significatif, les organisations qui ont déclaré à ODI qu'elles atteignaient le seuil de 25% ont également inclus les fonds communs («pooled funds») dans ce calcul, ainsi que les financements qui avaient transité par un intermédiaire⁷⁷

Alors que les organisations pensent que s'impliquer dans la localisation est chose facile sur le plan conceptuel, elles ont

beaucoup plus de difficultés sur le plan concret, lequel implique le transfert du pouvoir - sous de multiples formes, notamment l'argent, l'influence et la capacité de décision - à d'autres organisations, dans un secteur où elles ont l'habitude de contrôler les ressources et d'être la voix dominante. Cela signifie prendre des risques financiers et organisationnels qui rendent de nombreuses personnes et organisations très nerveuses. Dans un environnement où les bailleurs de fonds mettent tant l'accent sur la redevabilité et la tolérance zéro envers tout dérapage relatif aux normes, il est peut-être compréhensible que les organisations internationales, en particulier, voient un risque aussi fort à assumer la responsabilité de décisions prises par leurs partenaires. Ces risques conduisent souvent à l'hésitation ou au retrait.

Un dernier facteur identifié comme critique en matière de changement par les personnes interrogées dans le cadre du présent rapport est le rôle joué par des personnes charismatiques et énergiques. Les informateurs clés ont notamment identifié des personnes occupant des postes de responsabilité au sein des Nations unies et des ONG internationales qui avaient personnellement insisté, par exemple, pour que les organisations locales soient invitées aux discussions et intégrées aux systèmes de coordination au niveau national. D'autres ont souligné le rôle clé joué par des représentants d'ONG nationales au verbe puissant, comme Degan Ali d'ADESO. Le pouvoir des personnes qui choisissent de tirer parti de leur position ou de prendre des risques publics a été cité comme crucial pour que les arguments soient entendus et que l'espace soit ouvert à la discussion et à l'engagement. Toutefois, ces impacts ont tendance à être localisés et, s'ils ne sont pas institutionnalisés, ils ne sont pas reproduits ou maintenus une fois que la personne concernée aura quitté l'institution.

Le modèle de la société

Charter for Change indique que la plupart des 29 organisations signataires déclarent que C4C est de mieux en mieux connu au sein de leurs organisations et intégré dans les stratégies internationales, les réponses organisationnelles et les communications. D'autres organisations l'ont utilisé comme base pour de nouvelles politiques de partenariat, et certaines ont dit que, de leur point de vue, C4C a aidé à renforcer le travail avec les partenaires. Sa mise en œuvre intégrale est toutefois inégale, les données ne sont pas encore collectées ou présentées de manière cohérente (même en ce qui concerne le financement) et indiquent seulement qu'il n'existe pas de données relatives à l'impact sur le terrain. Il n'est donc pas encore vraiment possible d'évaluer le succès des prescriptions du Grand Bargain

⁷⁴ Pantuliano, S. et Svoboda, E. (2015) International and Local/Diaspora Actors in the Syria Response: A Diverging Set of Systems? London: ODI. https://www.odi.org/publications/8714-international-and-localdiaspora-actors-syria-response

⁷⁵ Svoboda, E., Barbelet, V. et Mosel, I. (2018) Holding the Keys: Humanitarian access and Local Organisations. London: ODI/HPG. $\underline{\text{https://www.odi.org/publications/11023-holding-keys-humanitarian-access-and-local-organisations}}$

⁷⁶ Local2Global (2016) Funding to Local and National Humanitarian Actors in Syria: between subcontracting and partnerships. https://www.local2global.info/research/the-humanitarian-economy/funding-syria

⁷⁷ Metcalfe-Hough, V. et Poole, L avec Bailey, S. et Belanger, J. (2018) Grand Bargain Annual Independent Report. London: ODI/HPG. https://www.odi.org/publications/11135-grand-bargain-annual-independent-report-2018

et du C4C comme catalyseur du changement⁷⁸. Tout comme le système PACT mis en place par le IASC pour suivre et contrôler les mesures prises dans le cadre du Grand Bargain, il dépend des rapports définis par les organisations elles-mêmes. Il n'existe en outre aucun moyen indépendant d'évaluer les progrès accomplis. L'analyse la plus récente des progrès réalisés dans le cadre du Grand Bargain, le Rapport annuel indépendant produit par ODI, a donné des résultats similaires⁷⁹.

Le modèle mental

À l'heure actuelle, le discours sur la localisation est profondément influencé par la culture du système humanitaire. Cette culture est clairement présente dans le vocabulaire associé à la localisation. Le concept très discuté du renforcement des capacités, par exemple, est fondé sur l'hypothèse que les compétences et l'expertise nécessaires sont détenues par les organisations internationales (généralement occidentales), le défi étant de les transférer aux acteurs locaux. Ce processus est vu dans une large mesure comme à sens unique: l'idée que les locaux pourraient être tout aussi capables de «renforcer les capacités» des internationaux, en particulier en ce qui concerne les compétences clés requises pour opérer dans leur contexte, n'est presque jamais discutée. Le cadre fixé par le Grand Bargain en matière de localisation est loin d'être universel: il est par exemple en contradiction avec le point de vue exprimé par les organisations locales (notamment dans une étude réalisée par la Croix-Rouge australienne dans la région du Pacifique), lesquelles ont tendance à considérer la localisation comme une question de leadership, d'influence et de transfert du pouvoir décisionnel⁸⁰. Certains rédacteurs de ce chapitre ont également le sentiment que la capacité croissante des acteurs au niveau des pays et des organisations régionales, qui s'est considérablement accrue dans certaines parties du monde, est une question à la fois sous-estimée et négligée par les intervenants internationaux. Cela témoigne encore une fois de l'absence d'analyse liée à l'opportunité pour les acteurs locaux de s'engager auprès des intervenants internationaux.

La question de savoir dans quelle mesure les organisations locales doivent changer pour être comprises et acceptées par le système humanitaire, dont il a été question plus haut, est également une question profondément culturelle. Il est évident que les acteurs internationaux ont plus de facilités à interagir avec les ONG locales dont le personnel et les structures ressemblent le plus à la culture des groupes internationaux. Les organisations dont la langue de travail est l'anglais, mais aussi

les personnes qui parlent anglais, ont un avantage marqué, tout comme celles qui sont disposées et capables de se rendre à des conférences internationales, d'assister à des réunions et d'avoir la confiance nécessaire pour s'exprimer. Cependant, ceux qui ont adopté cette approche continuent de dire qu'ils doivent être particulièrement énergiques et éloquents, et que les organisations qui ne sont pas à l'aise avec le fait d'adopter une approche très proactive ne sont pas entendues. Actuellement, les organisations qui ne présentent pas ces caractéristiques, ou qui ne veulent pas les adopter pour se conformer aux exigences internationales, sont généralement exclues. Souvent, elles prennent cette décision de façon unilatérale et l'expriment en refusant de s'engager. D'autres peuvent avoir des raisons idéologiques profondes pour ne pas s'engager avec des acteurs internationaux, ou estimer que le risque de le faire est très élevé (surtout dans les situations de conflit)

Non seulement de nombreuses organisations ne semblent pas en mesure de dévoiler leurs propres hypothèses sur le plan institutionnel, ou peu disposées à le faire, mais cette partie du secteur de l'aide est en constante évolution d'une crise à l'autre, s'attaquant à des problèmes qui sont urgents et exigent des solutions immédiates. La culture est celle d'une situation de crise constante dans laquelle elles doivent agir immédiatement, et unilatéralement si nécessaire. C'est une approche qui va profondément à l'encontre de la nécessité de prendre du recul, d'identifier et de comprendre d'abord les capacités locales.

Le modèle de l'écosystème

Si les organisations citent souvent des raisons techniques (c'est-à-dire mécaniques) pour expliquer pourquoi la localisation est difficile (arrangements financiers, etc.), le secteur manque d'analyses des tentatives visant à y remédier par une approche mécanique pour parvenir à des conclusions. Les données disponibles laissent entendre que ces limitations mécaniques sont souvent surestimées en premier lieu⁸¹. De même, une étude publiée en 2016 par Local2Global a révélé que, malgré toutes les discussions sur la localisation, il existait si peu de travaux pratiques évalués qu'il était pratiquement impossible de déterminer les meilleures pratiques⁸².

Dans certains cas, cela peut aussi expliquer l'incapacité de tirer des leçons des relations fructueuses de longue date qui existent entre les groupes internationaux et locaux dans le secteur du développement.

⁷⁸ Charter for Change (2017) From Commitments to Action Progress report 2016-2017. https://reliefweb.int/report/world/charter-change-commitments-action-progress-report-2016-2017

⁷⁹ Metcalfe-Hough, V. et Poole, L avec Bailey, S. et Belanger, J. (2018) Grand Bargain Annual Independent Report. London: ODI/HPG. https://www.odi.org/publications/11135-grand-bargain-annual-independent-report-2018

⁸⁰ Flint, J. et Lia, A. (2018) Measuring Localisation: Intention to Impact - the localisation of humanitarian action in the Pacific. Humanitarian Advisory Group. https://humanitarianadvisorygroup.org/wp-content/uploads/2018/02/HAG_Intention-to-impact_research-paper_FINAL-electronic_140218.pdf.

⁸¹ Voir les études de cas publiées par Local2Global sur le Myanmar, le Soudan du Sud et l'Afghanistan (entre autres).

⁸² Hedlund, K. et Wall, I (2016) Localisation and Locally Led Crisis Response: A Literature Review. Local2Global. http://www.local2global.info/wp-content/ uploads/L2GP_SDC_Lit_Review_LocallyLed_June_2016_final.pdf



© CARE

3.3.2. LES FACTEURS FAVORABLES AU **CHANGEMENT**

Adoption d'une langue et d'une approche internationales par les acteurs nationaux et locaux. Certains acteurs nationaux et locaux se sont également appropriés consciemment la culture et l'approche des acteurs internationaux pour faciliter l'engagement, par exemple en formant des réseaux. Depuis la création en 2002 du Réseau asiatique de prévention et d'intervention en cas de catastrophe (ADRRN), les organisations locales se sont appropriées la puissance des réseaux et du travail collaboratif: individuellement, elles peuvent avoir des difficultés à se faire entendre mais, collectivement, elles trouvent plus facile de se faire entendre. Ailleurs, les organisations locales ont constaté que le langage de la politique et du plaidoyer généré par le système humanitaire aux sièges et au niveau mondial peut lui-même être un outil pratique. Au Bangladesh, par exemple, les organisations internationales se heurtent aujourd'hui à une résistance considérable de la part des acteurs locaux qui se sentent marginalisés par la réponse internationale à la crise des Rohingyas. Pour y répondre, les organisations locales ont adopté l'approche humanitaire classique consistant à aborder un problème en commandant des recherches et des évaluations et en publiant les résultats dans un rapport. Le rapport de l'ONG bangladaise Coast intitulé Report Fast Responders are Kept Afar, publié en mars 2018, a constaté que les organisations locales ne participaient pas à la prise de décision stratégique, que les ONG internationales n'investissaient pas dans le renforcement des capacités et que les organisations locales souffraient, car leur personnel était débauché et que leurs frais généraux n'étaient pas couverts83.

Ces acteurs cooptent et utilisent la langue du Grand Bargain et des engagements institutionnels des ONG internationales en matière de localisation, organisant même plusieurs événements pour rappeler aux acteurs internationaux leurs engagements. À la veille du lancement du Plan de réponse conjoint des Nations unies, les acteurs locaux responsables du camp de déplacés de Cox's Bazaar ont organisé un événement avec plusieurs organisations locales (y compris le gouvernement local) intitulé «Intégrer les principes du Grand Bargain dans les secours aux personnes déplacées de force du Myanmar (FDMN) et faciliter la localisation⁸⁴». L'événement a également été soutenu par plusieurs organisations internationales importantes, dont l'OIM, Oxfam et ICVA.

Cette stratégie des organisations locales visant à coopter et utiliser la langue du Grand Bargain, ainsi que l'approche culturelle des ONG internationales en matière de conduite du changement, déboucheront-elles sur une meilleure mise en œuvre d'une approche de localisation significative dans la réponse au Bangladesh? Les premières indications suggèrent que oui: les bailleurs de fonds discutent du soutien à une nouvelle plateforme d'ONG qui serait codirigée par Coast et les discussions tenues lors de la réunion de mars semblent avoir été constructives. De l'avis des experts, l'expérience du Bangladesh constituera une étude de cas clé dans les analyses futures de l'actualisation de la localisation.

Émergence de nouveaux acteurs/diversification des ac-

teurs. Les acteurs humanitaires traditionnels constatent de plus en plus fréquemment qu'ils ne sont plus qu'une partie d'une réponse qui implique de nombreux autres acteurs, y compris le secteur privé, des groupes de bénévoles et des intervenants de la diaspora. Le cas de la Syrie, où la majorité de l'assistance est fournie par des acteurs non traditionnels, a déjà été cité. Cette dynamique varie considérablement d'une urgence à l'autre: elle est beaucoup moins évidente dans des pays comme la RCA, qui ont des diasporas beaucoup plus petites/pauvres et beaucoup moins de capacités au niveau du secteur privé. Mais il s'agit

⁸³ Coast Trust (2018) Fast Responders Are Kept Far! An Assessment on Localisation Practice in the Humanitarian Response for FDMN. http://coastbd.net/ wp-content/uploads/2018/03/Fast-Reponders-Are-Kept-Far.pdf

⁸⁴ Notes on Grand Bargain Seminar in Cox's Bazaar March 28th, 2018.

d'un facteur de plus en plus important et il le sera encore plus à l'avenir.

Ces dernières années ont également été marquées par de profonds changements dans le profil et les capacités de ce que l'on appelle souvent les «nouveaux» acteurs ou les acteurs «non traditionnels». Les petites organisations possédant les bonnes compétences peuvent désormais utiliser des outils en ligne comme le crowdsourcing pour accéder à des financements privés. Cela signifie qu'elles sont en mesure de s'établir et, dans certains cas, d'atteindre des niveaux de financement de plus d'un million de dollars par an sans avoir besoin de s'engager dans le système international. Les envois de fonds vers la Syrie, par exemple, dépassaient 1,6 milliard de dollars avant même le début du conflit⁸⁵. En Europe, des organisations formées par des volontaires pour répondre à l'afflux de réfugiés en 2015-16 ont utilisé les financements en ligne et les réseaux personnels pour mettre en place des systèmes de financement d'une valeur de plus d'un million de dollars par an dans certains cas, ce qui leur a permis de prendre en charge un nombre considérable de cas humanitaires sans aucune référence au système humanitaire formel.

Cela s'applique également à l'échelle dite «macro». À titre d'exemple, pendant la crise économique des années 1990, de nombreux gouvernements asiatiques ont réduit leur dépendance à l'égard de leurs partenaires occidentaux de toutes les manières possibles, ce qui a été au niveau national un facteur clé du développement de la capacité de réaction aux catastrophes durant les vingt dernières années.

Environnement technologique favorable. Enfin, il existe également des études de cas et des modèles de réponse très intéressants qui proviennent du secteur des technologies. Souvent, ces modèles s'inspirent de modèles avec lesquels le système humanitaire actuel est aux prises: des groupes de volontaires sans statut juridique formel, des réseaux décentralisés et l'utilisation généralisée des réseaux sociaux à des fins de coordination. Parmi les modèles alternatifs importants pour soutenir les réponses locales, on peut citer (du secteur des technologies) l'incubation du mouvement iHub à travers l'Afrique. Aujourd'hui, les grandes organisations commencent à s'engager dans cette approche, comme l'approche du Laboratoire d'innovation de l'UNICEF qui vise à encourager les talents locaux, mais les discussions autour de ces initiatives tendent à se concentrer sur l'innovation ou la technologie plutôt qu'à en faire une partie intégrante de la localisation.

LES FACTEURS DÉFAVORABLES AU CHANGEMENT ET LES DÉFIS À RELEVER

Absence d'accord. L'analyse des changements relatifs à la localisation est rendue beaucoup plus complexe par l'absence

d'accord sur ce qu'est la localisation et ce qu'elle signifie dans la pratique, ainsi que par l'absence de repères ou d'études de base largement acceptés (voir Définitions). L'absence d'une définition commune a également entravé les progrès dans la mesure où elle a masqué les questions et dynamiques plus profondes qui sont en jeu. En fait, un grand nombre des difficultés les plus importantes liées au processus de changement sont nées des désaccords sur les définitions. Par exemple, à la suite de l'engagement du Grand Bargain en faveur d'un marqueur de localisation, le groupe de travail mis en place pour soutenir la mise en œuvre de l'engagement a nécessité un long processus pour négocier un accord sur les termes «acteur local/national» et «financement aussi direct que possible⁸⁶».

De telles différences sont loin d'être académiques: elles sont devenues des pierres d'achoppement dans le développement de l'agenda de la localisation après 2016. Lors des discussions sur le marqueur de localisation du Grand Bargain, les définitions des termes «acteur local» et «financement direct» ont été vivement contestées, le consortium d'ONG locales Network for Empowered Aid Response (NEAR) ayant rédigé une lettre publique qui dénonçait la décision initiale des co-organisateurs du Grand Bargain (FICR et gouvernement suisse) d'inclure les affiliés des organisations internationales - de leur point de vue une partie du problème et non la solution - au sein des «locaux» dans les définitions qui allaient servir de base aux décisions financières des personnes mettant œuvre les promesses⁸⁷. Certaines organisations internationales ont vraiment eu du mal à comprendre pourquoi les ONG nationales considéraient que leurs affiliés opéraient dans un contexte différent du leur, bien qu'elles aient accès à des ressources mondiales pour la collecte de fonds, l'expertise et l'influence que peu d'ONG nationales peuvent égaler.

Absence de consensus autour des repères. Jusqu'à présent, les efforts déployés pour développer des repères et d'autres moyens de mesurer le changement ont été mitigés. Premièrement, il n'existe pas de consensus: une étude du Humanitarian Advisory Group fait état de trois approches globales de la mesure et de quatre autres au niveau régional⁸⁸. Au niveau mondial, le processus d'examen indépendant dirigé par ODI demande aux organisations de mesurer leurs efforts par rapport à des éléments spécifiques des accords du Grand Bargain (25% du financement des acteurs locaux, par exemple). Toutefois, comme le note l'évaluation de 2017, cela est entravé par certaines questions fondamentales, notamment les limites de l'auto-évaluation et le fait que les organisations ne partagent pas une méthodologie commune pour parvenir à leurs conclusions (par exemple, calculer ce qui constitue un financement aux acteurs locaux). De même, Charter for Change repose lui aussi sur l'auto-évaluation. Start Network a développé son cadre à sept dimensions qui est maintenant accepté par d'autres organisations et qui a servi de base à l'évaluation par le

⁸⁵ Funding to Local and National Humanitarian Actors in Syria: between subcontracting and partnerships, Local2Global (2016). https://www.local2global. info/research/the-humanitarian-economy/funding-syria

⁸⁶ Definitions Paper, IASC Humanitarian Funding Task Team, Localisation Marker Working group, 24th January 2018.

 $[\]textbf{87} \ \underline{\text{https://www.devex.com/news/dispute-over-grand-bargain-localization-commitments-boils-over-90603}$

⁸⁸ Flint, J. et Lia, A. (2018) Measuring Localisation: Intention to Impact - the localisation of humanitarian action in the Pacific. Humanitarian Advisory Group. https://humanitarianadvisorygroup.org/wp-content/uploads/2018/02/HAG_Intention-to-impact_research-paper_FINAL-electronic_140218.pdf

Humanitarian Advisory Group du leadership local dans le cadre de la crise des Rohingya⁸⁹. Cependant, de même que la définition de la localisation reste un sujet polarisant, il n'existe pas de consensus sur les repères, les indicateurs ou les autres moyens de mesurer le changement. Et il est à noter qu'un grand nombre des processus de référence et d'examen en place, en particulier au niveau mondial, n'exigent pas la contribution indépendante des organisations locales concernées.

Un débat dominé par des acteurs internationaux implantés dans l'hémisphère Nord. Les indicateurs et les repères sont bien sûr un moyen auto-limitant de comprendre la nature de la localisation mais aussi les raisons pour lesquelles le changement a été si limité jusqu'à présent. Une discussion significative sur le changement et la localisation doit porter plus largement sur les différentes attitudes à l'égard de la localisation et les différentes idées de réussite: en particulier, les acteurs locaux, dont beaucoup ont le sentiment que les approches actuelles sont inadéquates ou focalisées sur les mauvaises questions. Il est également important de reconnaître le fait suivant: puisqu'une grande partie de la littérature et de l'analyse a été produite jusqu'à ce jour par des organisations internationales enracinées dans l'hémisphère Nord, elle tend par définition à se concentrer sur leur perception des choses: comment elles voient les défis et vivent les relations avec leurs partenaires locaux90. Plus récemment, certains documents ont essayé d'aller contre cette tendance, cherchant explicitement à solliciter et à se concentrer sur les points de vue des acteurs locaux - notamment l'initiative de la Croix-Rouge britannique et de la Humanitarian Leadership Academy, publiée en 2017 sous le titre Local Humanitarian Action in Practice⁹¹. C'est pourquoi l'accent est mis sur l'intégration des principes de localisation et de lutte contre les difficultés liées au changement de pouvoir : pour les organisations internationales, cela signifie abdiquer ou transférer le pouvoir. Comme nous le verrons plus loin, les difficultés perçues d'un point de vue local - beaucoup moins étudiées ou discutées - sont souvent profondément différentes. Ce chapitre a donc aussi été conçu selon cette dynamique: la rareté de l'analyse de ce à quoi ressemble le changement et de ce qui a été réalisé du point de vue des ONG nationales par rapport aux services de suivi associés aux engagements du Grand Bargain.

Les défis techniques de mise en œuvre de l'agenda de la localisation. Certaines difficultés techniques que pose la mise en œuvre de l'agenda de la localisation, en particulier pour les bailleurs de fonds, sont évidemment importantes, comme les contraintes juridiques imposées aux bailleurs de fonds par la législation antiterroriste qui rendent extrêmement difficile le

financement direct d'organisations dans des pays comme le Yémen et la Somalie. Ces problèmes doivent être traités.

Il est aussi évident que la discussion sur la localisation a tendance à s'articuler autour d'une question binaire - qui des organisations locales ou internationales sont les meilleures a priori?- plutôt que d'une discussion plus nuancée sur les avantages pratiques d'être international (en tant qu'organisation ou individu) ou local, dans différents contextes (différences de capacités à résister aux pressions politiques ou à maintenir une impartialité, par exemple). Dans la pratique, les deux formes d'organisation ont un rôle à jouer, car chacune peut accomplir des choses que l'autre ne peut pas faire. Cependant, le fait de formuler la discussion sur la localisation comme une question de choix conduit inévitablement à un sentiment de concurrence et génère une crainte compréhensible de la part de toutes les parties quant au fait d'être désavantagées si elles venaient à «perdre» ce débat.

Dans une large mesure, les documents politiques et pratiques sur la localisation reflètent donc toujours la préoccupation des organisations internationales à l'égard de leurs propres expériences et mettent l'accent sur les difficultés de partenariat, de suivi et de gestion des relations avec les organisations locales. Cela contribue à un sabotage subtil mais significatif non seulement de la narration, mais aussi des tentatives pratiques d'introduire une approche localisée sur le terrain.

Les organisations locales soulignent, par exemple, que le fait de ne pas aborder des questions pratiques comme le financement des coûts de base des acteurs locaux (et pas seulement des coûts des projets) revient en fait à créer des organisations locales pour les voir échouer ensuite.

Statu quo / Rigidité: Malgré cette évolution en faveur des ONG locales, les recherches réalisées par Svoboda et d'autres chercheurs d'ODI indiquent cependant que de sérieux obstacles au changement demeurent - et que les expériences des acteurs locaux impliquant leurs homologues internationaux n'étaient pas si différentes de celles enregistrées dans les réponses sans cette dynamique du changement. La rigidité des ONG internationales et leur incapacité à s'adapter aux différentes manières de travailler avec des partenaires locaux - soit en termes pratiques (tenir des réunions en anglais, par exemple), soit culturels (de nombreuses organisations locales se sentent encore considérées comme de simples partenaires de mise en œuvre) - sont également révélées92. Depuis 2017, le montant des financements alloués directement aux organisations locales reste également minime à 0,3 % 93 et une étude réalisée en 2016 a révélé que les organisations syriennes

⁸⁹ When The Rubber Hits The Road: Local leadership in the first 100 days of the Rohingya response. Humanitarian Horizons Practice Paper Series. Humanitarian Advisory Group (2017) https://humanitarianadvisorygroup.org/wp-content/uploads/2017/12/When-the-Rubber-Hits-the-Road-Localisation-Final-Electronic-1.pdf

⁹⁰ Certaines initiatives, notamment Start Network, ont reconnu ce problème et travaillé dessus en sollicitant explicitement les points de vie des groupes locaux et en s'appuyant sur eux.

⁹¹ Local Humanitarian Action in Practice: Case Studies and Reflections of Local Humanitarian Actors. Sumaylo, K. BRC and The Humanitarian $Leadership \ Academy, 2017. \ \underline{https://www.humanitarianleadershipacademy.org/local-humanitarian-action-practice-case-studies-reflections-local-numanitarian-action-practice-case-studies-reflections-local-numanitarian-action-practice-case-studies-reflections-local-numanitarian-action-practice-case-studies-reflections-local-numanitarian-action-practice-case-studies-reflections-local-numanitarian-action-practice-case-studies-reflections-local-numanitarian-action-practice-case-studies-reflections-local-numanitarian-action-practice-case-studies-reflections-local-numanitarian-action-practice-case-studies-reflections-local-numanitarian-action-practice-case-studies-reflections-local-numanitarian-action-practice-case-studies-reflections-local-numanitarian-action-practice-case-studies-reflections-local-numanitarian-action-practice-case-studies-numanitarian-action-practice-case-studies-numanitarian-action-practice-case-studies-numanitarian-action-practice-case-studies-numanitarian-action-practice-case-studies-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-action-numanitarian-$

⁹² Svoboda, E., Barbelet, V. et Mosel, I. (2018) Holding the Keys: Humanitarian access and Local Organisations. London: ODI/HPG. https://www.odi.org/ publications/11023-holding-keys-humanitarian-access-and-local-organisations

étaient beaucoup moins susceptibles de recevoir un financement pour leurs frais généraux94.

Risque de perte d'identité des organisations locales: Pour les organisations locales qui ont la possibilité de travailler avec les acteurs humanitaires traditionnels, une difficulté se présente rapidement. Pour pouvoir prétendre à un financement, comme le note Svoboda, «les organisations locales sont confrontées à un dilemme: changer leur structure pour faciliter l'accès aux fonds internationaux, mais perdre leur flexibilité et leur agilité dans le processus, ou rester petites et agiles mais continuer à batailler pour obtenir des fonds⁹⁵». De nombreuses organisations locales ont le sentiment qu'en s'efforçant de répondre aux exigences d'une collaboration avec des partenaires internationaux, elles risquent de perdre ce qui les a rendues efficaces. Elles craignent en outre de perdre aussi bien leur identité que leur voix. Ces résultats font écho aux recherches entreprises aux Philippines après le typhon Haiyan: les organisations locales ont tout simplement cessé d'essayer de travailler avec les acteurs internationaux parce que c'était trop difficile et trop compromettant de le faire. À l'heure actuelle, peu d'études s'intéressent à la manière dont les économies politiques et les calculs risques/bénéfices que les organisations locales font lorsqu'il s'agit de travailler avec des organisations internationales - en particulier dans des situations de conflit - peuvent gêner l'agenda plus large de la localisation. On suppose en effet que toutes les organisations locales sont disposées à travailler avec des organisations internationales - et à accéder à des financements internationaux -, ce qui n'est peut-être pas le cas dans de nombreux pays. De toute évidence, cela entrave profondément le changement que souhaitent impulser les organisations internationales engagées en faveur de la localisation.

Le manque de confiance: Les moyens par lesquels les organisations humanitaires sabotent leurs propres engagements en matière de localisation se manifestent de nombreuses façons dans la pratique. Leur difficulté à faire confiance aux organisations locales en est une. En dépit de leur soutien public et des éloges qu'elles adressent en principe aux organisations locales, de nombreuses ONG internationales éprouvent encore des difficultés à faire confiance à leurs homologues locaux dans la pratique. Elles s'inquiètent des détournements de fonds, de l'insuffisance des capacités d'exécution et de l'absence de contrôle sur la manière dont l'aide est fournie. L'argument selon lequel les organisations locales ne sont pas en mesure de fournir l'aide d'une manière fondée sur des principes est également une autre plainte courante. Cette plainte a été formulée de manière particulièrement énergique et publique par MSF en 2016% bien qu'il existe également des preuves démontrant que les organisations internationales peuvent elles aussi être confrontées à des difficultés en matière d'action indépendante (en particulier dans les conflits financés au niveau international) et que certains acteurs locaux sont plus que capables de relever le défi qui consiste à travailler selon des principes⁹⁷. Ces arguments demeurent malgré les études qui montrent clairement que les organisations locales peuvent être aussi efficaces que les organisations internationales 98. La mention de ces obstacles est souvent interprétée par les organisations locales comme un effort délibéré pour saboter les engagements publics en matière de localisation. Les recherches menées par Start Network au Bangladesh, par exemple, ont montré que les ONG nationales ont l'impression que le fait de nommer ces contraintes est avant tout un moyen de conserver le pouvoir⁹⁹.

La dynamique va également dans les deux sens: les organisations locales signalent aussi qu'il est souvent difficile de faire confiance aux acteurs internationaux. Pour les acteurs locaux, de nombreuses raisons peuvent expliquer ce manque de confiance et de volonté de s'engager, raisons qui se manifestent de différentes manières. Comme le montre le travail de recherche de Svoboda, en Syrie, de nombreux groupes locaux se sont tenus à l'écart des intervenants internationaux par principe, considérant surtout ceux qui ont été financés par les parties au conflit comme compromis. Dans d'autres réponses, les organisations ont ressenti de la méfiance de la part des organisations internationales: l'évaluation par le IASC de la réponse au typhon Haiyan aux Philippines a révélé que, souvent, «les ONG nationales avaient le sentiment que les ONG internationales ou les agences des Nations unies ne leur faisaient pas confiance (surtout financièrement¹⁰⁰)». De ce fait, durant la réponse au typhon Haiyan, «les ONG philippines ont fonctionné de manière générale à l'écart des ONG internationales et du système de HCT¹⁰¹». Ces facteurs ont à leur tour conduit les organisations locales à se retirer de tout engagement avec les acteurs internationaux. Ainsi, les craintes et les

93 Funding to Local and National Humanitarian Actors in Syria: between subcontracting and partnerships, Local2Global, 2016. https://www.local2global.info/research/the-humanitarian-economy/funding-syria

⁹⁴ lbid.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Shenkenberg, E. (2016) The Challenges of Localised Humanitarian Aid in Armed Conflict, Emergency Gap Series 03. MSF. https://arhp.msf.es/sites/default/files/MSF_EGS03_The%20challenges%20of%20localised%20humanitarian%20aid%20in%20armed%20conflict_ november%202016_0_0.pdf

⁹⁷ Svoboda, E., Barbelet, V. et Mosel, I. (2018) Holding the Keys: Humanitarian access and Local Organisations. London: ODI/HPG. https://www.odi.org/publications/11023-holding-keys-humanitarian-access-and-local-organisations

⁹⁸ Obrecht, A. (2014) 'De-Internationalising' Humanitarian Action: Rethinking the 'Global-Local' Relationship. Institut de Relations Internationales et Strategique. http://www.iris-france.org/docs/kfm_docs/docs/obs_questions_humanitaires/eng-obshuma-obrecht-octobre2014.pdf

⁹⁹ Patel, S. et Van Brabant, K (2017) The Start Fund, Start Network and Localisation: current situation and future directions. Start Network. https://reliefweb.int/report/world/start-fund-start-network-and-localisation-current-situation-and-future-directions-april

¹⁰⁰ Hanley, T., Binas, R., Murray, J. et Tribunalo, B. (2014) IASC Inter-Agency Evaluation of the Typhoon Haiyan Response. IASC, p51. https://interagencystandingcommittee.org/system/files/evaluation_report_iahe_haiyan_december_2016.pdf

¹⁰¹ Ibid, p. 51.

préoccupations des groupes locaux peuvent aussi entraîner de l'auto-sabotage.

Le manque de confiance, qui conduit au retrait ou au contrôle excessif des tentatives de gestion du risque, est profondément préjudiciable. Non seulement il entrave l'engagement, mais il empêche également les organisations de mener une discussion moins «chargée» sur leurs différences et donc une

évaluation réaliste des avantages et des difficultés liés au fait de travailler ensemble pour surmonter ces difficultés. Il est vrai, par exemple, que les organisations locales peuvent être davantage soumises à des pressions politiques ou à des manipulations criminelles que les organisations internationales, mais un partenariat avec une organisation internationale pourrait contribuer à atténuer ce risque.

3.4. CONCLUSION ET ORIENTATION FUTURE POUR LE CHANGEMENT

3.4.1. FAIRE CHANGER LES PERSONNES

Le changement est inconfortable et il est vital d'être prêt à faire face à cet inconfort, tant au niveau individuel qu'institutionnel. Pour que le changement soit significatif, il est absolument nécessaire de créer des incitations qui amèneront les individus à modifier leur comportement, en particulier lorsque le changement exige pour les organisations internationales l'abandon du contrôle et un changement fondamental des relations institutionnelles. En matière de localisation, le changement signifie s'engager avec un déficit de confiance et trouver des façons constructives de relever des défis tels que la législation antiterroriste plutôt que les traiter comme des raisons de se dérober. Cela signifie enfin créer un espace où les organisations seront jugées par d'autres, y compris par leurs partenaires locaux.

3.4.2. RÉUNIR LES PARTIES PRENANTES

La localisation est un domaine complexe dans lequel le changement dépend de types d'organisations très différents travaillant ensemble vers un objectif commun (ce que l'évaluation indépendante du Grand Bargain par ODI a constaté comme largement absent du processus du Grand Bargain¹⁰²). Le processus de consultation du WHS et la structure du Grand Bargain ont été conçus pour garantir qu'un large panel de voix ont été entendues et en mesure de contribuer à la conception des engagements en matière de localisation. Le rassemblement d'un large panel d'intervenants est essentiel pour apporter des changements significatifs, et ce processus doit se poursuivre.

Ce qui est peut-être le plus important, c'est que le système humanitaire doit reconnaître dans quelle mesure l'agenda actuel de localisation est façonné par les points de vue et les besoins des organisations internationales qui contrôlent actuellement la quasi-totalité de l'argent et la majeure partie du pouvoir. Un agenda véritablement localisé ne consulte pas les organisations locales pour ensuite contrôler le processus de synthèse et formuler les conclusions, donnant ainsi lieu à une approche descendante de la conformité. Si le secteur ne change pas suffisamment, le changement pourrait lui être imposé d'une manière beaucoup moins contrôlée. La nature des réponses actuelles laisse entendre que ce changement pourrait bien provenir de dynamiques extérieures au système humanitaire. Les organisations qui sont prêtes à s'adapter aux nouvelles réalités du terrain, à la multiplicité des acteurs et au pouvoir croissant des organisations nationales, seront mieux placées pour survivre au processus de perturbation que celles qui conservent un modèle de contrôle descendant.

3.4.3. CLARIFIER LES LIMITES

Les définitions de la localisation se sont particulièrement concentrées sur ce qui se passe sur le terrain et sur le fait de savoir dans quelle mesure les organisations locales ont le sentiment que la qualité et la nature de leur rôle ont changé, et doivent être aussi importantes pour déterminer le succès que la conformité formelle aux critères C4C. Il ne suffit pas que les organisations internationales considèrent qu'elles ont transféré leur pouvoir - qu'il soit financier, opérationnel ou décisionnel. Les organisations que cet agenda cherche à autonomiser doivent sentir qu'il y aura une différence qualitative.

Il est également nécessaire d'avoir une idée plus claire de ce qu'est la localisation et de ce à quoi elle ressemble dans la pratique. La localisation ne se limite pas dans la pratique à l'octroi d'une plus grande quantité d'argent aux acteurs locaux. L'absence d'une vision clairement formulée, et en particulier d'une vision qui n'aborde pas explicitement le changement de pouvoir requis, continuera de rendre très difficile l'évaluation indépendante des progrès. Une formulation claire du sujet garantira également que les acteurs à qui l'on dit seulement de faire les choses différemment, mais pas à quoi ressemble cette différence, continuent de lutter en faveur du changement.

102 Metcalfe-Hough, V. et Poole, L avec Bailey, S. et Belanger, J. (2018) *Grand Bargain Annual Independent Report*. London: ODI/HPG. https://www.odi.org/publications/11135-grand-bargain-annual-independent-report-2018



© Islamic Relief Worldwide

3.4.4. PRIORITÉ À L'ACTION – APPRENDRE **EN FAISANT**

Comme l'ont exprimé certains acteurs nationaux et locaux, «la bonne volonté ne suffit plus, il faut faire quelque chose de nouveau et de concret MAINTENANT » pour éviter que les rapports des années à venir ne constatent «l'occasion manquée» de la localisation.

Tous les acteurs sont appelés à tester des actions concrètes dans les contextes où l'environnement est le plus favorable pour donner des chances de succès au Grand Bargain et au C4C. Ces actions devraient s'attaquer au véritable goulot d'étranglement de l'agenda de la localisation (définition commune, modalités financières, reconnaissance de la valeur ajoutée des acteurs nationaux et locaux, etc.) et s'appuyer sur les leçons tirées des initiatives existantes comme le projet Shifting the Power project et More than the Money.

3.4.5. PROMOTING WHAT WORKS

Le Grand Bargain doit en particulier trouver des moyens de s'adapter aux problèmes qui sont apparus au cours du processus de mise en œuvre et qui n'ont pas été abordés dans le cadre initial de 2016 (par exemple, les questions relatives au transfert du risque et au déplacement du risque vers de petites organisations¹⁰³).

Les preuves relatives à un travail localisé réussi - données, études de cas, voire expérience anecdotique - sont de plus en plus nombreuses, mais encore loin d'être suffisantes et proviennent majoritairement des organisations internationales. Elles ne sont pas identifiées et défendues par les groupes locaux. Les études de cas qui existent (le travail de Local2Global) ont besoin d'être plus reconnues, mais il faudrait aussi explorer des façons novatrices de saisir les expériences de localisation. D'après les données disponibles, il semble que les projets qui abordent explicitement la question du pouvoir soient les plus efficaces¹⁰⁴.

Les organisations, en particulier les acteurs internationaux, doivent également s'éloigner des modèles de conformité descendants visant à introduire la localisation. Étant donné la prédominance de ce modèle au sein des processus pilotés par C4C et le Grand Bargain, cette évolution doit être faite en connaissance de cause. Il est essentiel d'identifier les meilleures pratiques de travail sur le terrain au sein des organisations - qui peuvent impliquer des initiatives se déroulant en dehors du travail institutionnellement désigné comme «localisé» - et de les encourager. Il sera important d'aller au-delà du modèle actuel de «partenariats» et de créer l'espace nécessaire pour que les organisations locales soient à la tête de l'agenda de la localisation.

^{103 &}lt;a href="https://www.urd.org/Aid-localisation-as-a-catalyst-for">https://www.urd.org/Aid-localisation-as-a-catalyst-for

¹⁰⁴ From Commitments to Action Progress report 2016-2017. CC, 2017: https://reliefweb.int/report/world/charter-change-commitments-actionprogress-report-2016-2017



ATTÉNUATION DE L'EXPLOITATION, DES ABUS ET DU HARCÈLEMENT SEXUELS

Auteur

Imogen Wall

Experts thématiques

Megan Nobert

Fondatrice, Report the Abuse

Christine Williamson

Directrice, Duty of Care International

Katharina Samara-Wickrama

Directrice, Responsable du département «Thématiques affectant les femmes» Oak Philanthropy Limited

Tina **Tinde**

Coordinatrice Genre et diversité FICR, Suisse

Pairs relecteurs

Alexandra Hileman

Coordinatrice du projet PSEA-CBCM Organisation internationale pour les migrations (OIM), Genève, Suisse (siège)

Jean-Marc Biquet

Enseignant-Chercheur, Centre d'enseignement et de la recherche en action humanitaire de Genève (CERAH), Suisse

Karen Glisson

Directrice des services aux membres CHS Alliance, Royaume-Uni

Tanya Axisa

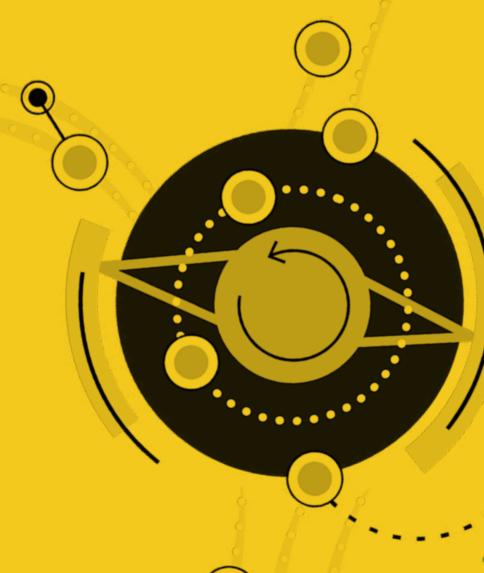
Coordinatrice du groupe de travail AAP PSEA du IASC, HCR, Suisse

Preeta Law

Directrice adjointe, Division de la protection internationale, HCR, Suisse

Mamadou Ndiaye

Directeur général, Office Africain pour le Développement et la Coopération (OFADEC), Sénégal





© Christian Aid

4.1. INTRODUCTION

Ce chapitre s'intéresse aux origines et moteurs du changement et de l'évolution dans le domaine de l'identification, de la prévention et de la réponse aux situations dans lesquelles les travailleurs humanitaires adoptent un comportement sexuel qui est au mieux inapproprié et au pire explicitement criminel et abusif. Il s'agit d'un domaine complexe qui se focalisait à l'origine sur l'exploitation et les abus sexuels à l'égard des bénéficiaires de l'aide par ceux qui fournissent cette aide, ce qui impliquait souvent l'échange explicite d'aide contre des faveurs sexuelles. Ce domaine a ensuite évolué pour inclure les questions relatives au comportement sexuel à l'égard des personnes affectées par une crise (mais pas nécessairement les bénéficiaires directs de l'aide). Plus récemment, il a commencé à traiter de la guestion du harcèlement et des abus sexuels au sein des organisations humanitaires, dont les auteurs et les victimes peuvent être du personnel humanitaire.

Il ne fait aucun doute que 2018 a été une année charnière dans le domaine de la PEAS (protection contre l'exploitation et les abus sexuels) et de la protection. En février, un reportage

diffusé dans les médias - initialement déclenché par des rapports sur la manière dont l'ONG britannique Oxfam a géré un scandale en 2011, plusieurs membres de son personnel en Haïti, y compris le directeur pays, payant des travailleuses du sexe, harcelant le personnel et intimidant les lanceurs d'alerte - a donné lieu à une série de révélations à propos d'incidents en matière d'exploitation et d'abus sexuels (EAS) dans d'autres organisations. Certaines d'entre elles, notamment les affaires concernant Save the Children UK, ONU Femmes et ONUSIDA, portaient sur le harcèlement d'employées par d'autres employés, le mauvais traitement subis par des lanceurs d'alerte et la réponse insatisfaisante des dirigeants aux allégations d'EAS.

Ces affaires, mais aussi la tempête médiatique qui les a entourées et a touché le grand public puis les graves conséquences ressenties par les organisations en question - Oxfam a connu une série de démissions et vu son financement suspendu par DFID (entraînant des coupes budgétaires de 16 millions de livres sterling¹⁰⁵), le président de Save the Children a démissionné -

105 Hopkins, N (2018) 'Oxfam To Axe Jobs And Aid Programmes In 16m Cuts After Scandal'. The Guardian, 15 June 2018. https://www.theguardian.com/world/2018/jun/15/oxfam-warns-staff-urgent-savings-16m-haiti-scandal



© Ground Truth Solutions

ont provoqué une discussion interne sans précédent dans le secteur humanitaire de la PEAS et la protection. Cela a créé un bouleversement dans la manière dont le secteur pense et réagit à ces questions, bouleversement qui est encore très «vivant» au moment de la rédaction du présent rapport. Un grand nombre d'initiatives ont été proposées et lancées, et un certain nombre d'évaluations et de projets de recherche ont été mis en place. Aux États-Unis, plus de 100 ONG ont signé à ce jour un engagement élaboré par InterAction pour créer des lieux de travail exempts d'abus¹⁰⁶. Personne dans le secteur ne doute qu'il s'agit d'un moment de véritable transformation pour la PEAS, pour le harcèlement et pour la protection globale au niveau de toutes les organisations. Cependant, la poussière est loin d'être retombée. On ne sait pas du tout ce qui ressortira de l'agitation actuelle: quelles initiatives (s'il y en a) apporteront de réels changements substantiels, et qu'est-ce qui changera effectivement du tout au tout?

Ce chapitre se penchera par conséquent sur la question du changement dans le domaine de la PEAS, principalement jusqu'en février 2018. En ce qui concerne les changements intervenus après février 2018, il cherchera à recueillir et à synthétiser les points de vue des experts quant à l'importance des nombreuses initiatives en cours, mais aussi à identifier celles qui semblent susceptibles de produire les résultats les plus durables et significatifs.

DÉFINITIONS 4.1.1.

Les définitions communément admises en matière d'abus et d'exploitation sexuels sont celles fournies par le Comité permanent inter-organisations (IASC).

- « Violence sexuelle»: tout contact ou acte de nature sexuelle non désiré ou toute menace d'acte de cet ordre, y compris les attouchements, imposé par la force ou la contrainte ou dans des situations de déséquilibre des rapports de force.
- «Exploitation sexuelle»: tout abus d'une situation de vulnérabilité, d'autorité ou de confiance à des fins sexuelles, notamment en vue d'en tirer un bénéfice financier, social ou politique¹⁰⁷.

Les définitions formulées par d'autres organisations ont tendance à ne varier que dans leur formulation plutôt que dans leur contenu (par exemple, les définitions utilisées par UNICEF et Save the Children font explicitement référence aux enfants conformément à leur mandat¹⁰⁸). Toutes, cependant, sont explicites quant à l'importance de l'inégalité des relations de pouvoir en tant qu'élément central de l'abus.

¹⁰⁶ Costello, A (2018) 'NGO Leaders Sign Pledge To Show Commitment For Change' Non-Profit Quarterly, April 2018: https://nonprofitquarterly.org/2018/04/05/ngo-leaders-sign-pledge-show-commitment-change

¹⁰⁷ The definitions for both Sexual Exploitation and Sexual Abuse are contained in the Report of the Inter Agency Standing Committee Task Force on Protection from Sexual Exploitation and Abuse in Humanitarian Crises. IASC, 2002. NB: Ce document ne propose pas de définition du harcèlement sexuel. Voir également le Bulletin du Secrétaire général des Nations unies, Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels, ST/SGB/2003/13, 9 octobre 2003: https://undocs.org/ST/SGB/2003/13 [hereinafter Secretary-General's Bulletin on SEA (2003)].

¹⁰⁸ Par exemple: "Sexual exploitation is the abuse of any position of vulnerability, differential power or trust for sexual purposes against a child; this includes profiting or gaining monetarily, socially, politically or for personal pleasure from any sexual interaction with a child," Save the Children, cité dans: Martin, V. (2010) Complaints Mechanisms and Handling of Exploitation and Abuse.

http://www.pseataskforce.org/uploads/tools/literaturereviewcomplaintsmechanismsandhandlingofexploitaitonandabuse_ veronikamartinhapinternational_english.pdf

Les termes «exploitation et abus sexuels» et «protection contre l'exploitation et les abus sexuels», qui ont vu le jour dans le secteur de l'aide en 2002, désignent les abus commis par les acteurs de l'aide à l'encontre des bénéficiaires. La circulaire du Secrétaire général de 2003 indique clairement que ces actes sont inacceptables et constituent des fautes graves.

Plus récemment, et notamment depuis le début du mouvement #AidToo en février 2018, les organisations humanitaires ont commencé à utiliser le terme «protection» dans les discussions sur le harcèlement, les abus et l'exploitation sexuels qui impliquent les organisations humanitaires. Ce vocabulaire reflète la reconnaissance croissante du fait qu'en plus d'abus commis à l'égard des personnes affectées par les crises, du harcèlement et des abus sexuels se produisent également au sein des organisations et affectent le personnel, et que cela doit aussi être reconnu, compris et traité. Dans un récent article de blog, l'Overseas Development Institute, basé au Royaume-Uni, a ainsi défini la protection: «toutes les actions entreprises par des organisations pour protéger leur personnel contre tout danger et contre tout danger à l'encontre d'autrui». Ce texte précise en outre que «les procédures et activités de protection concernent le harcèlement et les abus (y compris le harcèlement, les abus et la violence sexuels¹⁰⁹)». Il est important de noter qu'il n'existe pas de définition universellement acceptée de la « protection » et que l'utilisation du mot est actuellement floue autant que contestée.

Dans le présent rapport, nous utiliserons l'acronyme «PEAS» pour nous référer aux travaux portant sur les mauvais traitements infligés aux populations affectées par une crise et utiliserons le terme «protection» pour désigner la définition d'ODI, c'est-à-dire les mauvais traitements infligés aux personnes affectées par une crise et à leur personnel. Cela signifie que la relation entre la PEAS et la protection fait actuellement l'objet de nombreuses discussions.

4.2. QUE S'EST-IL PASSÉ **DURANT LES DERNIÈRES ANNÉES?**

Afin de souligner certains facteurs clés qui ont influencé l'évolution de la PEAS dans le secteur humanitaire, nous avons conçu la chronologie présentée dans l'Encadré 4.1 cidessous. Les principaux facteurs d'influence comprennent les engagements au niveau organisationnel et mondial, les publications, les déclarations, les développements de concepts ou de normes, les actions innovantes et les événements critiques.

On considère que les origines de la PEAS en tant que domaine de travail distinct datent de 2002. Des recherches menées en Guinée, au Libéria et en Sierra Leone¹¹⁰ par le HCR et Save the Children UK ont révélé que de très nombreux réfugiés - y compris des enfants - étaient exploités sexuellement par le personnel des agences des Nations unies, des ONG internationales et nationales ainsi que des services de sécurité locaux et des dirigeants communautaires¹¹¹. Les filles âgées de 13 à 16 ans étaient les principales victimes¹¹². Les abus étaient essentiellement de nature transactionnelle: les travailleurs humanitaires échangeaient de la nourriture et des articles de première nécessité contre des faveurs sexuelles, de même

que des soins médicaux et des médicaments étaient donnés en échange de relations sexuelles. Le rapport a eu un impact sismique sur le secteur, à la fois en interne et aux yeux du

Il est important de noter que ces développements ont eu lieu malgré les tentatives initiales de minimiser les résultats des chercheurs. Le HCR a publiquement nié l'existence d'un grave problème, le Haut-Commissaire de l'époque, Ruud Lubbers, ayant déclaré que ces problèmes étaient «très rares»¹¹³. Cependant, d'autres organisations ont reconnu la gravité du problème et ont commencé à mettre en place des mécanismes pour y répondre. Le rapport a ainsi catalysé le changement sous la forme d'une reconnaissance institutionnelle formelle de la question et de la nécessité d'y répondre à la fois en tant qu'organisations et en tant que communauté humanitaire.

Sur le plan international, ce rapport a conduit à la Résolution 57/465 de l'Assemblée générale des Nations unies qui a prié le Secrétaire général de prendre des mesures pour prévenir les EAS dans les opérations de maintien de la paix et les opérations humanitaires, et de demander des comptes au

109 Hoppe, K. et Williamson, C (2018) Safeguarding in humanitarian organisations: a practical look at prevention and response. Humanitarian Practice Network. https://odihpn.org/blog/safeguarding-humanitarian-organisations-practical-look-prevention-response Featherstone, A. (2014) Missed Again: Making space for partnership in the Typhoon Haiyan response, Action Aid, CAFOD, Christian Aid, Oxfam, Tearfund. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/missed-again-short-report-june-2014.pdf

110 Note for Implementing and Operational Partners by UNHCR and Save the Children-UK on Sexual Violence and Exploitation: The Experience of Refugee Children in Guinea, Liberia and Sierra Leone. UNHCR, Save the Children, 2002: https://www.savethechildren.org.uk/content/dam/global/reports/healthand-nutrition/sexual_violence_and_exploitation_1.pdf

111 Sexual Violence and Exploitation: The Experience of Refugee Children in Guinea, Liberia and Sierra Leone. Report of assessment mission, 2001. Save the Children and UNHCR, 2002. N.B.: Ce document a été rendu public pour la première fois en 2018 au sein du rapport du gouvernement britannique $sur \#AidToo: \underline{https://www.savethechildren.org.uk/content/dam/global/reports/health-and-nutrition/sexual_violence_and_exploitation_1.pdf$

112 Au total, 67 personnes réparties dans 42 organisations chargées de protéger les réfugiés ont été identifiées comme les auteurs de ces actes.

113 Cité in: Naik, A. (2003) The West Africa Sex Scandal Humanitarian Practice Network. https://odihpn.org/magazine/the-west-africa-sex-scandal/

ENCADRÉ 4.1: CHRONOLOGIE - METTRE EN ŒUVRE LA PEAS

MODÈLE DE	MODÈLE	MODÈLE
LA MACHINE	POLITIQUE	MENTAL
MODÈLE	MODÈLE	MODÈLE DE
DU MARCHÉ	SOCIÉTAL	L'ECOSYSTEME

1992-2000

1992

L'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge (APRONUC) reçoit des plaintes de Cambodgiens et d'ONG selon lesquelles les soldats de la paix et les civils de l'APRONUC exploitent les femmes et les enfants locaux et paient pour des services sexuels.

2001-20

2001

Afrique de l'Ouest: scandale «nourriture contre sexe» - note basée sur un travail de recherche du HCR/Save the Children. Jamais publiée officiellement. L'EAS est présentée comme un défi majeur au sein du secteur mais aussi par rapport à la perception que le grand public se fait de l'action humanitaire.

2002

Le groupe de travail du IASC sur la PEAS dans les crises humanitaires est créé.

2003

Le Secrétaire général de l'ONU publie une circulaire intitulée Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels. Définitions plus claires que dans le Statut et Règlement du personnel de l'ONU, obligation de rendre compte d'EAS, valable pour tout le personnel de l'ONU, y compris dans les organes et institutions administrés séparément.

2004

Création des procédures modèles de plaintes et d'enquêtes.

2005

- L'Équipe spéciale ONU/ONG remplace le groupe de travail du IASC. L'ONU déclare
- une politique de tolérance zéro.
- Publication de lignes directrices Building safer organisations.

Un rapport de l'ONU est publié, incitant le Secrétaire général à admettre que des casques bleus et du personnel des Nations unies ont commis des abus sexuels ou exploités sexuellement des réfugiés de guerre en RDC, ce qui démontre que le système est toujours en panne et qu'il faut faire davantage. Déploiement des unités Déontologie et discipline du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP).

Les révélations sur les soldats français en RCA sont rendues publiques; création du Code Bleu - campagne pour aborder la PEAS au sein de l'ONU. Une campagne très médiatisée qui met au jour de graves

problèmes en lien avec les missions de maintien de la paix est lancée, spécifique à

Création de Report the Abuse qui a renforcé la visibilité de la violence sexuelle sur le lieu de travail humanitaire.

People In Aid et Humanitarian Accountability Partnership (HAP) fusionnent pour devenir CHS Alliance.

2015

Création du groupe de travail du IASC sur AAP/PSEA, le lien entre redevabilité envers les populations affectées et PEAS est consolidé.

Lancement de la Norme humanitaire fondamentale (CHS), qui remplace la Norme HAP 2010 sur la responsabilité et la gestion de la qualité, les Normes minimales Sphère et le Code de bonnes pratiques de People In Aid.

2014

Publication de Minimum Operating Standards par le IASC PSEA

2012

Lancement du nouveau site Internet sur la PFAS

Création du groupe de travail PSEA du IASC.

2010

010-2018

Publication de *I Thought It Could Never* Happen Never Happen To Boys - rapport de grande importance sur les abus sexuels à l'égard des hommes et des garçons. Le rapport To Complain Or Not To Complain: Still The Question, publié par HAP, a attiré l'attention sur le rôle central des systèmes d'élaboration de rapports dans le travail pratique de PEAS.

2008

Sortie du film de l'ONU To Serve with Pride. Stratégie d'assistance aux victimes intégrant un changement de culture au sein des agences et du Secrétariat de l'ONU (en particulier le DOMP) et exercice de relations publiques bien nécessaire pour l'ONU.

2007

2016



- La boîte à outils PEAS du IASC est publiée,
- elle contient notamment le Guide des bonnes pratiques et les PON mondiales.
- 16 QG organisationnels (ONU et ONG) s'entendent

sur les protocoles à suivre pour le renvoi des plaintes relatives à l'EAS. Publication du rapport de Tufts sur la VS dans les

lieux de travail humanitaires. Il a complété le travail déjà effectué et servi de catalyseur pour prouver l'existence et l'importance de cette question. Le Secrétaire général de l'ONU nomme un coordinateur spécial chargé d'améliorer la réponse de l'ONU à l'exploitation et aux abus sexuels.

Publication des bonnes pratiques en matière de VS sur les lieux de travail humanitaires; fermeture de Report the Abuse un jour après le deuxième anniversaire de sa création.

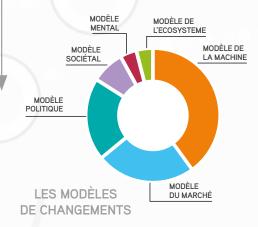
2017

Le Secrétaire général de l'ONU nomme un défenseur des droits des victimes d'exploitation et d'abus sexuels.

Début de la campagne #MeToo qui, à un niveau mondial, met sous les feux des projecteurs le harcèlement sexuel et les abus auxquels les femmes (et certains hommes) sont confrontées. au quotidien dans le monde entier.

2018

Oxfam est plongé dans le scandale PEAS, des agences des Nations unies et d'autres ONG se font attaquer pour avoir également omis de signaler des cas de PEAS. Le Manuel Sphère mis à jour est publié et remplace les Normes minimales Sphère par le CHS. Il renforce les exigences en matière de protection contre l'exploitation et les abus sexuels, mais aussi la violence sexuelle, sur le lieu de travail.



Malgré tous les efforts des auteurs et des contributeurs, un recensement complet de toutes les initiatives de changement intervenues dans le secteur humanitaire demeure difficile. Cette chronologie ne doit donc pas être considérée comme exhaustive ou définitive dans la mesure où elle renvoie aux modèles de changement.

personnel qui a commis ces actes. En 2003, le Secrétaire général a publié une circulaire introduisant des mesures spéciales de protection contre l'exploitation et les abus sexuels. Cette circulaire comprenait des définitions de l'abus, les devoirs du personnel à cet égard, y compris la gestion au niveau des pays, des directives sur le renvoi aux autorités nationales aux fins de poursuites pénales, et chargeait les organes des Nations unies de veiller à ce que ses partenaires s'engagent par écrit à respecter les mêmes norme¹¹⁴. D'un point de vue humanitaire, le Comité permanent inter-organisations (IASC) a créé en juillet 2002 un groupe de travail sur la PEAS qui a publié six principes fondamentaux relatifs à la PEAS, notamment le fait que l'exploitation et les abus sexuels étaient des motifs de résiliation de contrat¹¹⁵. Entre-temps, d'autres mesures ont été prises par les ONG via le Conseil international des Agences bénévoles (ICVA), qui a accueilli le projet Building Safer Organisations (BSO), initiative de collaboration entre un certain nombre d'ONG dont le but est de développer la capacité de recevoir et d'examiner les plaintes relatives aux EAS. L'approche initiale se focalisait sur les matériels de formation et les ateliers. Ce projet a fait l'objet d'une évaluation indépendante réalisée en 2006 par la Commission des femmes pour les femmes et les enfants réfugiés dans une étude qui concluait qu'il s'agissait d'un «outil précieux pour les organisations humanitaires dans le renforcement de leur capacité à recevoir des allégations d'EAS et à enquêter sur elles »116. Le projet a ensuite été transféré au HAP (2009) et se poursuit par l'entremise de CHS Alliance.

Toutefois, malgré ces mesures, des recherches ultérieures - généralement menées par des organisations militantes comme Human Rights Watch - ont continué de révéler des cas dans des opérations à travers le monde. En février 2004, des détails ont été publiés sur l'exploitation et les abus commis par le personnel de maintien de la paix des Nations unies en République démocratique du Congo. Une enquête réalisée en 2005 par Refugees International a révélé des comportements similaires dans d'autres pays, en particulier au Libéria et en Haïti¹¹⁷. De ce fait, le Secrétaire général de l'ONU a commandité le premier rapport complet sur l'EAS dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Le processus de recherche et de publication du rapport a été dirigé par le prince Zeid Ra'ad Zeid Al Hussein, représentant permanent de la Jordanie auprès de l'ONU et nouveau conseiller spécial de l'ONU pour la PEAS. Ce rapport, connu sous le nom de rapport Zeid, était la première étude exhaustive du problème de la PEAS dans le maintien de la paix. Il indique que les cas d'abus en RDC ont été signalés juste après les améliorations apportées au mécanisme de plainte utilisé par la MONUC (Mission de l'Organisation des Nations unies en RDC). Une réunion ultérieure de haut niveau des Nations unies sur l'élimination des abus sexuels a débouché sur la publication d'une Déclaration d'engagement pour l'élimination de l'exploitation et des abus sexuels par le personnel des Nations unies et le personnel non onusien (2006). Cela a élargi l'engagement international en matière de lutte contre l'EAS en établissant des normes de conduite applicables à tout le personnel à tout moment, y compris en dehors du service et en congé¹¹⁸. Il est évidemment impossible de dire ce qui se passait dans les missions qui n'ont pas fait l'objet d'une enquête.

Pourquoi le problème a-t-il persisté? Le secteur de l'aide a trouvé une réponse partielle dans une deuxième étude marquante, la première et la plus importante à ce jour pour évaluer l'état global des initiatives d'EAS et de PEAS. Explicitement conçue pour examiner les mesures prises par les organisations humanitaires au sujet de la PEAS et les progrès réalisés depuis 2002, commanditée par le Comité permanent inter-organisations (IASC) en 2009¹¹⁹, la méthodologie exigeait que 14 organisations procèdent à un auto-examen de leurs politiques. L'étude, publiée en 2010, a révélé que, même si la plupart des organisations avaient des politiques en place, la mise en œuvre sur le terrain était inégale, les directives du siège vers le terrain n'étaient pas claires et - encore plus important selon les auteurs - le leadership des cadres dirigeants était insuffisant. En d'autres termes, les changements institutionnels n'avaient pas encore donné lieu à des changements substantiels sur le terrain. Suite à cette étude, le IASC a publié les Minimum Operating Standards for PSEA (2012). Ces documents fournissaient des conseils et des indicateurs précis sur la façon dont les organisations peuvent mettre en place des structures internes pour respecter leurs engagements en matière de PEAS¹²⁰. Toutefois, l'étude n'a pas cherché à évaluer l'impact ultime de ce travail, c'est-à-dire à trouver un moyen de démontrer l'efficacité du travail de PEAS sur les niveaux réels d'EAS.

Vers 2008, des recherches et des écrits ont commencé à émerger - ils cherchaient explicitement à souligner et à discuter des abus et de l'exploitation sexuels à l'égard des garçons et des hommes, remettant en question la perception selon laquelle la PEAS était principalement une question liée

¹¹⁴ Bulletin du Secrétaire général des Nations unies, Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels, ST/SGB/2003/13, 9 octobre 2003: https://undocs.org/ST/SGB/2003/13

¹¹⁵ Six Core Principles Relating to Sexual Exploitation And Abuse. IASC, 2002. https://interagencystandingcommittee.org/product-categories/protectionsexual-abuse-and-exploitation.

¹¹⁶ Lattu, K. (2006) Breaking the Code: Building Capacity to Investigate Sexual Abuse and Exploitation by Humanitarian Workers. Evaluating ICVA's Building Safer Organisations Project. Women's Commission for Refugee Women and Children https://www.womensrefugeecommission.org/ resources/229-miscellaneous/52-breaking-the-code-building-capacity-to-investigate-sexual-abuse-and-exploitation-by-humanitarian-workersevaluating-icva-s-building-safer-organisations-project.

¹¹⁷ Martin, S. (2005) Must Boys Be Boys? Ending Sexual Abuse in UN Peacekeeping Missions Refugees International. http://www.pseataskforce.org/ uploads/tools/mustboysbeboysendingseainunpeacekeepingmissions_refugeesinternational_english.pdf

¹¹⁸ Statement of Commitment on Eliminating Sexual Exploitation and Abuse by UN and Non-UN Personnel. https://interagencystandingcommittee. $org/system/files/legacy_files/LATEST\%20 Statement\%20 of \%20 Commitment_\%20 Final\%20 Corrected\%20 Text\%20\%20 updated\%20 with\%20 files/legacy_files/LATEST\%20 Statement\%20 org/system/files/legacy_files/LATEST\%20 org/system/files/legacy_files/LATEST\%20 org/system/files/legacy_files/LATEST\%20 org/system/files/legacy_files/LATEST\%20 org/system/files/lates/LATEST\%20 org/system/files/lates/LATEST\%20 org/system/files/LATEST\%20 org/system/file$ signatories%202011.pdf

¹¹⁹ Reddick, M. (2010) Global Review of Protection from Sexual Exploitation and Abuse by UN, NGO, IOM and IFRC Personnel. IASC. $\underline{https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/PSEA%20Golbal%20Review%20Overview%20Publication%2015%20Sept.pdf. \\$ 120 Disponible à cette adresse: https://interagencystandingcommittee.org/system/files/3_minimum_operating_standards_mos-psea.pdf

aux femmes et aux filles. L'article I Thought It Could Never Happen To Boys, qui s'appuie sur des recherches approfondies réalisées par l'auteur Alastair Hilton au Cambodge, a été l'un des premiers à examiner comment la violence envers les hommes peut être encore plus taboue et difficile à découvrir que celle envers les femmes¹²¹.

En 2015, une nouvelle approche est apparue. Un groupe d'anciens membres du personnel de l'ONU et d'experts genre a fondé Code Blue, une campagne de plaidoyer qui s'attaque spécifiquement aux abus sexuels commis par le personnel de l'ONU, et en particulier les soldats d'opérations de maintien de la paix. Cela s'expliquait en partie par le sentiment d'incapacité institutionnelle de l'ONU à réagir au scandale des troupes françaises et aux cas d'EAS en RCA, comme l'a révélé publiquement le lanceur d'alerte Anders Kompass¹²². La campagne vise à mettre fin aux problèmes spécifiques d'impunité qui entourent le personnel de l'ONU, mais se penche aussi de plus en plus sur la nécessité de réformer l'approche de l'ONU en matière de harcèlement, d'abus et d'exploitation sexuels dans toutes les organisations¹²³.

Une piste parallèle dans l'évolution du secteur concerne l'obligation de redevabilité. L'une des conclusions importantes de l'étude de 2002 était que les violences n'avaient pas été détectées, en partie parce qu'il n'existait aucun mécanisme permettant aux personnes affectées de signaler en toute sécurité ce qui se passait. Une revue de la littérature relative aux mécanismes de plaintes et au traitement de l'exploitation et des abus publiée par le HAP en 2010 a révélé que le rôle et l'importance des mécanismes de plaintes n'ont réellement fait partie de la discussion que plusieurs années après 2010, et plutôt comme un résultat dû aux efforts plus larges de plaidoyer autour de la redevabilité descendante. La première étude examinant de façon explicite le rôle que les mécanismes de signalement des personnes affectées pourraient et devraient jouer dans le cadre de la PEAS a été le rapport de Save the Children intitulé Aucun recours, publié en 2008, qui identifiait l'absence de systèmes de plaintes comme un facteur clé dans les raisons pour lesquelles les victimes ne se sont pas manifestées, de sorte que la PEAS demeure sous-estimée¹²⁴. Une autre étude du HAP publiée la même année envisageait directement l'EAS comme «un résultat prévisible d'un manque de redevabilité envers les bénéficiaires de l'aide humanitaire »125.

Ces rapports ont été largement diffusés et discutés. Pourtant, une étude réalisée en 2010 a révélé qu'à quelques exceptions près, «il n'existe pas de mécanismes de sensibilisation et de plaintes au niveau communautaire¹²⁶». Ce rapport, une publication clé du Comité permanent inter-organisations (IASC) fondée sur des recherches mondiales, soutenait que le rôle des mécanismes de plaintes - puisqu'ils sont le seul moyen pour commencer à comprendre l'ampleur du problème et traiter les cas - doit être au cœur de la réflexion sur la PEAS¹²⁷. Aujourd'hui, l'accent est mis sur les systèmes de traitement des plaintes et la synergie avec la redevabilité plus large envers les personnes affectées par une crise sur le terrain, maintenant que les équipes de travail PEAS et AAP du IASC ont fusionné. Une dernière observation importante est à faire: jusqu'à récemment, les activités de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels commis par des humanitaires étaient perçues comme exclusivement liées aux interactions entre les travailleurs humanitaires et les bénéficiaires directs de leur assistance, et non à des abus envers le personnel. Cette lacune a été mise en évidence par la Global Review 2010 de la PEAS, qui a mené à la création de co-chefs de file du IASC sur les lieux de travail (les opinions sur les répercussions de cette initiative sont partagées). Pendant ce temps, ceux qui travaillent de manière proactive pour dénoncer les abus du personnel dans le monde humanitaire (c'est-à-dire pas seulement au sein de l'ONU) et plaider en faveur du changement ont constaté que peu d'organisations étaient prêtes à écouter ou à s'engager. Un effort visant à inscrire le bien-être du personnel, y compris les abus sexuels, à l'ordre du jour du WHS a échoué. Une ONG fondée spécifiquement en 2015 pour lutter contre la maltraitance sexuelle du personnel, Report the Abuse, a cessé son activité en août 2017 faute de financement¹²⁸. Suite à la couverture médiatique de 2018, notamment des cas qui ont été révélés au sein de Save the Children (harcèlement par des cadres supérieurs au bureau de Londres) et à ONUSIDA (controverse continue sur une demi-douzaine d'allégations de harcèlement formulées depuis 2013 contre le directeur général adjoint de l'agence), les abus dans les organisations

Outre les efforts de haut niveau décrits ci-dessus, beaucoup d'activités ont également été menées au sein des différents organismes. En fait, jusqu'à présent, les efforts de changement sont principalement entre les mains d'organisations individuelles, appuyés et guidés par des structures comme le groupe de travail du Comité permanent inter-organisations (IASC) et CHS Alliance. Même si la plupart des grandes organisations

humanitaires font actuellement l'objet de larges discussions.

121 Hilton, A. World Vision et Hagar, (2008) I Thought It Could Never Happen To Boys: Sexual abuse and Exploitation of Boys in Cambodia - An Exploratory Study. http://www.first-step-cambodia.org/fileadmin/user_upload/SPEAKING_TRUTH_edited_final_20-3-08.pdf

122 Voir http://www.codebluecampaign.com/spotlight-car

123 www.codebluecampaign.com

124 Csaky, C. (2008) No One To Turn To: The Under Reporting of Child Sexual Exploitation and Abuseby Aid Workers and Peace Keepers. Save the Children UK. https://resourcecentre.savethechildren.net/library/no-one-turn-under-reporting-child-sexual-exploitation-and-abuse-aid-workers-andpeacekeepers

125 Lattu, K. (2008) To Complain Or Not To Complain: Still the Question-Consultations with Humanitarian Aid Beneficiaries on Their Perceptions of Efforts to Prevent and Respond to Sexual Exploitation and Abuse. HAP, p. 52.

http://www.pseataskforce.org/uploads/tools/tocomplainornottocomplainstillthequestion_hapinternational_english.pdf

126 Reddick, M. (2010) Global Review of Protection from Sexual Exploitation and Abuse by UN, NGO, IOM and IFRC Personnel. IASC. https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/PSEA%20Golbal%20Review%20Overview%20Publication%2015%20Sept.pdf

128 Edwards, S. (2017) Advocacy NGO Shining A Light On Abuse Of Aid Workers Set To Close. Devex. https://www.devex.com/news/advocacy-ngo-shining-a-light-on-sexual-assault-of-aid-workers-set-to-close-90847

disposent au moins de politiques de base sur la PEAS depuis deux décennies, seuls Oxfam et le PAM ont déployé des efforts notables pour élaborer et intégrer des moyens d'identifier, de signaler et de répondre aux allégations d'abus. Le travail développé par les organisations de taille moins importante est plus difficile à analyser car une grande partie est réalisée en interne, et peu accessible aux personnes de l'extérieur. Malgré les efforts déployés pour fournir des bonnes pratiques standardisées, les initiatives situées au niveau des organisations varient considérablement à la fois dans leur approche et dans la proportion des ressources et des priorités dont elles bénéficient (qui vont des codes de conduite aux mécanismes de rapport, en passant par les mécanismes d'enquête et les protocoles sur les représailles à l'encontre des lanceurs d'alerte¹²⁹. Pour un aperçu des principales initiatives actuelles au niveau des organisations (du moins au sein des structures membres du IASC), voir le nouveau résumé des bonnes pratiques du IASC¹³⁰.

Les institutions financières internationales, y compris les banques de développement, ne sont pas à l'abri de l'EAS. Suite à un scandale public d'EAS intervenu en 2015, dans le contexte d'un projet de transport en Ouganda où des entrepreneurs ont exploité et mis enceinte des mineures, la Banque mondiale a mis en place un groupe de travail externe indépendant¹³¹ pour prévenir les EAS. En 2017, ce groupe de travail a publié un rapport de 80 pages¹³² contenant des recommandations sur l'évaluation des risques, les codes d'éthique pour tous les partenaires, la coopération avec les communautés locales et la mise en place de fonds permettant de couvrir les coûts de l'aide aux victimes et la formation du personnel. Des préoccupations ont également été exprimées quant au fait de savoir dans quelle mesure les autres acteurs - bailleurs de fonds, diplomates, partenaires du secteur privé et entrepreneurs - sont également tenus de rendre des comptes¹³³.

ENCADRÉ 4.2 : PRINCIPALES INITIATIVES POST-#AIDTOO EN MATIÈRE DE PEAS ET DE PROTECTION (AVEC LEUR POTENTIEL RESPECTIF)

Organisation	Projet	Quel potentiel ?
DFID	Safeguarding Summits (prévu le 18 octobre 2018)	Deux réunions parallèles: l'une pour les organisations internationales (convoquée par DFID) et l'autre pour les organisations britanniques (convoquée par la Charities Commission) seront organisées pour s'attaquer au problème complexe et techniquement difficile de la protection inter-institutions, notamment pour empêcher les prédateurs sexuels d'entrer et de rester dans le système. On s'attend à ce que ces réunions posent les bases de multiples actions inter-institutions ¹³⁴ .
Oxfam	Commission indépendante	L'objectif est d'approfondir les expériences des personnes affectées par la EAS et HAS, notamment en créant des groupes confidentiels indépendants de victimes qui peuvent commenter la Commission et collaborer avec elle dans le cadre de ses travaux. C'est la seule initiative qui cherche à obtenir les retours des victimes comme partie intégrante de son approche.
CICR	Divulgation au cours du recrutement ¹³⁵	Un nouveau système exige des candidats qu'ils acceptent de fournir les coordonnées de cinq anciens employeurs comme condition d'emploi. C'est simple et cela évite une certaine complexité juridique dans la gestion des ressources humaines en imposant au candidat la charge de fournir l'information.
PAM	Processus de réforme comprenant l'élimination des limites de temps pour la présentation des rapports et des formations pilote réservées aux femmes ¹³⁶	Engagement de l'organisation à reconnaître et à traiter les cas historiques, mais aussi à renforcer la protection des victimes et des lanceurs d'alerte sur le plan institutionnel. Fait partie d'un processus de réforme en cours depuis des années.
Groupe de travail sur l'exploitation et les abus sexuels des Nations unies	UN SEA tracker ¹³⁷	Un système à l'échelle de l'ONU pour identifier et signaler les auteurs d'abus. En cas de succès, il aidera à harmoniser les divulgations de RH entre agences et empêchera ainsi les abuseurs d'obtenir un emploi au sein du système de l'ONU. Actuellement en cours de développement. N.B.: Le GT PEAS/RPA du IASC examine également un système qui intégrera également d'autres structures du IASC, y compris les ONG internationales. Au Royaume-Uni, BOND se penche également sur le défi inter-organisations lié à la prévention de la réembauche du personnel auteur de harcèlement et d'abus.

Source: CHS Alliance

129 Summary of IASC Good Practices: Preventing Sexual Exploitation and Abuse and Sexual Harassment and Abuse of Aid Workers. IASC, 2018: $\underline{\text{https://interagencystandingcommittee.org/system/files/session_1-\underline{\text{summary}-\underline{\text{good_practices_on_psea_and_sha-31_may}}\underline{\text{2018-principals_meeting.pdf}}$ 130 Ibid

131 http://documents.worldbank.org/curated/en/482251502095751999/Working-together-to-prevent-sexual-exploitation-and-abuse-recommendationsfor-World-Bank-investment-projects

- 132 http://documents.worldbank.org/curated/en/482251502095751999/pdf/117972-WP-PUBLIC-recommendations.pdf
- 133 Ratcliffe, R. (2018) 'Sexual Abuse By Aid Contractors May Be Going Under The Radar' The Guardian, 6 August 2018. https://www.theguardian.com/ global-development/2018/aug/06/sexual-abuse-by-private-aid-contractors-going-under-the-radar-experts-warn
- 134 https://www.civilsociety.co.uk/news/charity-commission-to-hold-summit-on-safeguarding-in-uk.html
- 135 https://interagencystandingcommittee.org/system/files/session_1-_psea-sha-_preventing_transgressors_moving_through_the_sector-31_ $\underline{may_2018\text{-principals}_meeting.pdf}$
- 136 https://www.wfp.org/news/news-release/wfp-statement-new-actions-combat-sexual-harassment
- 137 https://interagencystandingcommittee.org/system/files/session_1-_psea-sha-_preventing_transgressors_moving_through_the_sector-31_ may_2018-principals_meeting.pdf

4.3. L'ÉVALUATION DES AVANCÉES DU **CHANGEMENT EN MATIÈRE DE PEAS**

TABLEAU 4.1: ÉVALUATION DES AVANCÉES - OÙ EN SOMMES-NOUS AUJOURD'HUI DANS LE PROCESSUS VISANT À METTRE FIN À L'EAS ET AU HAS?

01 FAIBLE

MODÉRÉ 02

FORT

04 EXCELLENT

OUVEMENT

- > Pas d'accord sur la nécessité d'un changement
- > Aucune conscience de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Aucun engagement, ou engagement limité, des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- > Accord partiel sur la nécessité d'un changement
- > Conscience limitée de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Engagement limité des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- > La plupart des parties prenantes pensent qu'un changement est nécessaire
- > Preuve significative de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Engagement important des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- > Toutes les parties prenantes pensent qu'un changement est nécessaire
- > Forte preuve de l'impact négatif de l'état actuel de la
- > Consensus au niveau des cadres dirigeants de la nécessité de changer la situation actuelle

DIRECTION

> Les engagements à agir sont vagues

- › Absence de langage commun, de définitions communes et d'une capacité de mesure commune
- > Aucun exemple de changement réussi
- > Personne ne sait pas très bien à quoi ressemble le
- > Les engagements à agir
- > Langage commun globalement adopté, mais la mesure est insuffisante
- > Exemples anecdotiques de changement réussi
- > Idée vague de ce à quoi ressemble le succès
- > Les engagements à agir sont précis
- > Le langage et les définitions sont communs. Il existe une
- capacité à mesurer
- > Plusieurs exemples de
- > Les engagements à agir
- > Le langage, les définitions et la capacité de mesure
- > Il existe de nombreux exemples de changement réussi et une large compréhension de ce à quoi ressemble le succès

ENVIRONNEMENT

> Les processus et systèmes ne sont pas propices au changement (culture, systèmes)

- > Aucun leadership pour
- > Aucune exigence pour démontrer les progrès réalisés ou aucune récompense pour en avoir
- > Certains processus et systèmes ne sont pas propices au changement (culture, systèmes)
- > Leadership limité, sujet considéré comme un dossier distinct
- > Exigences faibles pour démontrer les progrès réalisés ou récompenses faibles pour en avoir faits
- > Processus et systèmes ne gênent pas le changement (culture, systèmes)
- > Les cadres dirigeants ont le leadership sur le sujet, lequel fait partie de la
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés, redevabilité limitée au
- > Processus et systèmes appuient le changement (culture, systèmes)
- > L'action sur le sujet faire partie de la culture organisationnelle
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés et redevabilité au niveau des

Source: CHS Alliance

FORT(E) MOUVEMENT /ADHÉSION **EN FAVEUR DU CHANGEMENT**

Depuis 2002, le secteur humanitaire s'accorde à reconnaître que l'EAS est totalement inacceptable et ne doit pas être tolérée. La plupart des organisations disposent de codes de conduite qui le disent clairement, et l'engagement en faveur de la PEAS est en principe partagé par l'ensemble du secteur. Les définitions varient encore, mais les données disponibles donnent à penser que ces codes de conduite et d'autres mesures n'ont pas donné lieu au changement de comportement et de culture à grande échelle qui s'impose, ni - dans le cas de la plupart des organisations – à la mise en place de structures et de systèmes suffisamment puissants pour identifier les cas, enquêter à leur sujet et y répondre, ni au niveau requis de leadership interne de part de la direction générale. Depuis les scandales de 2018, des engagements et des investissements importants ont été faits, de nombreuses organisations accordant la priorité à la protection comme jamais auparavant. Il reste toutefois à voir si cela se poursuivra ou si cela conduira à de nouvelles approches et à des changements substantiels.

4.3.2. ENGAGEMENT/ORIENTATION MODÉRÉ(E) EN FAVEUR DU CHANGEMENT

La définition de l'EAS fait l'objet d'un consensus clair. L'EAS (et donc la PEAS) a été principalement compris comme ayant trait à l'exploitation et aux abus sexuels impliquant des personnes affectées par une crise. Ce n'est que récemment que les organisations ont été forcées d'envisager publiquement et collectivement l'idée que leur propre personnel peut également faire l'objet de comportements abusifs de la part de collègues. Le passage du vocabulaire de l'EAS à celui de la «protection» reflète la reconnaissance croissante (notamment après

#AidToo) de ce que le comportement impliqué dans l'EAS ne se limite pas uniquement aux communautés affectées et est une question beaucoup plus large qui implique un abus de pouvoir au sein des organisations, ainsi qu'à l'extérieur. C'est ce qui a mené à la discussion actuelle sur l'orientation, l'approche et la vision, ainsi que sur la nature du changement nécessaire. Toutefois, comme plusieurs rapports l'ont indiqué, le problème n'est pas énoncé clairement de même qu'il n'existe pas de consensus sur l'approche: l'objectif est-il d'éradiquer les comportements, d'éviter les cas ou de s'assurer qu'ils sont identifiés et traités lorsqu'ils surviennent? Les antécédents de la plupart des organisations en matière d'identification et de punition des coupables sont, au mieux, inégaux. Comme l'a montré la recherche de 2017, l'identification des meilleures pratiques sous la forme d'approches de l'EAS ayant fait leurs preuves de manière indépendante est très difficile: le secteur tend plutôt à se concentrer sur une approche consensuelle de ce qui constitue les meilleures pratiques, approche qui se focalise à son tour principalement sur les questions de structure organisationnelle et de conformité. On s'interroge également de plus en plus sur le fait de savoir si l'approche actuelle, axée sur la conformité et sur les modes de conduite et de formation opérationnels, est suffisante ou la meilleure voie à suivre. Il n'existe pas non plus de consensus sur les critères d'évaluation ou les indicateurs d'impact. Plusieurs initiatives post-février 2018 impliquent des évaluations indépendantes et holistiques des approches actuelles (voir par exemple la commission d'Oxfam qui s'appuiera sur une large palette d'expertise et a eu la possibilité de repenser, si nécessaire, les fondamentaux de l'approche actuelle).

4.3.3. ENVIRONNEMENT MODÉRÉ EN **FAVEUR DU CHANGEMENT**

Ce point est difficile à évaluer à l'heure actuelle. Les experts en PEAS se plaignent depuis long temps de l'absence de priorisation et d'engagement institutionnels. Cette situation a maintenant changé de façon spectaculaire. Les crises très médiatisées dont les médias ont longuement parlé en février 2018 ont provoqué des ondes de choc dans tout le secteur, les équipes de dirigeants se précipitant pour examiner les approches, les chiffres et les cas relatifs à la PEAS et à la protection. De ce fait, la protection est actuellement une priorité pour les bailleurs de fonds, y compris les bailleurs privés (notamment les ONG). La priorité élevée accordée à la protection (y compris la PEAS) est maintenant considérée comme essentielle, mais de nombreuses organisations continuent de déterminer ce à quoi devrait ressembler un système de protection efficace. Une réponse cohérente n'a pas encore émergé des nombreuses discussions, soit au sein des organisations, soit entre elles (ce qui est de plus en plus demandée par les bailleurs de fonds, notamment DFID). De nombreuses organisations sont en période de réflexion, d'introspection et de recherche, en train d'envisager et de développer de nouvelles approches. Chose positive, la complexité et l'enracinement des comportements et des dynamiques de pouvoir qui créent l'EAS sont aujourd'hui ouvertement reconnus et discutés, avec les ressources appropriées, de même qu'a lieu une discussion simultanée sur les meilleures approche et stratégie en matière de protection.



© Plan Interantional

4.4. QU'EST-CE QUI A FONCTIONNÉ ET QU'EST-CE QUI N'A PAS FONCTIONNÉ - ET POURQUOI?

L'évaluation du changement en soi dans le secteur de la PEAS et de la protection est extrêmement difficile. Les principaux enjeux comprennent l'identification de repères (nombre de cas signalés?, existence d'outils organisationnels tels que des codes de conduite, des mécanismes de plaintes, etc.?, investissements financiers des bailleurs de fonds dans la PEAS?, changement d'attitude au sein du personnel?) et la disponibilité de données fiables. De nombreuses études ont conclu qu'il est pratiquement certain que les atteintes à la protection sont sous-déclarées de façon chronique, qu'elles concernent les bénéficiaires¹³⁸, ou le personnel¹³⁹. Un rapport publié par Redress en 2017 sur les recours fait référence à deux études en Haïti et en Somalie où seulement 10% des victimes d'EAS avaient été signalés¹⁴⁰. Une enquête de Human Rights Watch sur l'EAS en Somalie a révélé que sur les 21 femmes interrogées, seules deux avaient déposé un rapport: elles craignaient la stigmatisation, les représailles de la famille, mais aussi la police et Al-Shabaab. Elles ne croyaient pas non plus que les autorités seraient disposées à agir ou capables de le faire¹⁴¹.

Cette difficulté se reflète dans les efforts déployés par le secteur humanitaire pour évaluer le processus de changement lui-même et dans le choix collectif de se concentrer sur les indicateurs relatifs à l'élaboration des politiques institutionnelles et aux niveaux de conformité organisationnelle (codes de conduite, formation, création d'assistances téléphoniques, etc.) plutôt que de s'attaquer à la question beaucoup plus complexe de savoir si les incidents diminuent ou non grâce à tout cela, et pourquoi. L'un des outils les plus importants à avoir été développé est le volet PEAS de la Norme humanitaire fondamentale: les membres à part entière de CHS Alliance sont tenus d'effectuer une vérification par rapport à l'ensemble du CHS et de rendre compte des progrès réalisés (voir l'index CHS PSEA dans l'Encadré 1.1). CHS Alliance offre de l'aide aux organisations pour qu'elles travaillent à s'améliorer. Ce système propose quatre options de vérification, à savoir l'autoévaluation, l'examen par les pairs, la vérification indépendante et la certification¹⁴². Les repères se focalisent également beaucoup sur l'approche dite de conformité: l'introduction de politiques, de systèmes et de normes¹⁴³.

La difficulté propre à la mesure du changement trouve en partie son origine dans l'absence de consensus sur la nature du problème. Comme l'indique une étude clé de 2010 après huit années de travail consacré à la PEAS au sein du secteur: «Pensons-nous avoir un problème et pouvons-nous nous mettre d'accord sur la nature de ce problème? Est-ce l'existence persistante de l'exploitation sexuelle ou le fait que, malgré tout notre travail, nous continuons à échouer dans notre lutte?144» Huit ans plus tard, même si la plupart des gens ne s'entendent pas sur l'existence d'un problème, ces difficultés demeurent et sont encore une fois repensées dans le contexte de #AidToo et des nouvelles questions de protection. La question de la mesure de l'impact, notamment en ce qui concerne l'évaluation du succès de la création de lieux de travail plus sûrs avec moins d'incidents d'EAS, reste complexe et largement sans réponse (un défi loin d'être propre au secteur de l'aide). Il est facile de mesurer le nombre de programmes de formation dispensés et d'engagements institutionnels à l'égard de codes de conduite, mais il est plus difficile de quantifier leur impact sur le vécu des personnes affectées par la crise et du personnel.

Comme dans les autres chapitres, l'analyse de la manière dont les changements ont été apportés à la PEAS a été effectuée en fonction des modèles de changement décrits au chapitre 1 du présent rapport.

Le modèle de la machine

Depuis le début, c'est-à-dire en 2002, l'approche adoptée à l'égard de la PEAS par les organisations individuelles et le système humanitaire dans son ensemble a été très «mécanique»: descendante, focalisée sur la conformité et dirigée par les sièges. Ce n'est pas un hasard: les experts de l'époque se souviennent qu'il s'agissait d'un problème que l'on pensait pouvoir régler si des règles étaient conçues, expliquées et diffusées.

138 Lattu, K. (2008) To Complain Or Not To Complain: Still the Question-Consultations with Humanitarian Aid Beneficiaries on Their Perceptions of Efforts to Prevent and Respond to Sexual Exploitation and Abuse. HAP. http://www.pseataskforce.org/uploads/tools/tocomplainornottocomplainstillthequestion hapinternational english.pdf

139 Nobert, M. (2017) Humanitarian Experiences with Sexual Violence: Compilation of two years of Report the Abuse data collection. Report the Abuse. https://reliefweb.int/report/world/humanitarian-experiences-sexual-violence-compilation-two-years-report-abuse-data

140 https://redress.org/news/new-report-un-response-to-sexual-exploitation-and-abuse-by-peacekeepers-must-do-much-more-to-enable-victimsto-access-reparation-support-and-assistance/

141 The Power These Men Have Over Us: Sexual exploitation and Abuse by African Union Forces in Somalia. Human Rights Watch, 2014: https://www. hrw.org/report/2014/09/08/power-these-men-have-over-us/sexual-exploitation-and-abuse-african-union-forces

142 Le volet auto-évaluation a été particulièrement critiqué par le récent rapport de la Commission Développement international du Parlement britannique sur l'exploitation et les abus sexuels dans le secteur de l'aide.

143 Voir par exemple Davey, C. et Taylor, L. H (2017) PSEA Implementation Quick Reference Handbook. CHS Alliance. https://www.chsalliance.org/whatwe-do/psea/psea-handbook

144 Reddick, M. (2010) Global Review of Protection from Sexual Exploitation and Abuse by UN, NGO, IOM and IFRC Personnel. IASC. https:// interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/PSEA%20Golbal%20Review%20Overview%20Publication%2015%20Sept.pdf Le Plan d'action de 2002 produit par le Groupe de travail du Comité permanent inter-organisations (IASC) sur la PEAS s'est énormément concentré sur une approche descendante, structurelle et axée sur la conformité, avec un modèle d'intervention focalisé sur la formation, les codes de conduite (y compris la diffusion) et les mécanismes de rapport, d'enquête et de procédures disciplinaires. Les organisations étaient chargées d'assumer la responsabilité de la «mise en œuvre des changements de gestion nécessaires¹⁴⁵». Dans une large mesure, c'est encore le cas: le modèle du IASC, par exemple, se focalise toujours sur l'élaboration de politiques et de normes puis sur leur communication au personnel au moyen de formations¹⁴⁶.

Cette approche met beaucoup l'accent sur le déploiement des règles et des politiques et part du principe que le comportement cessera dès que les employés connaîtront les règles et comprendront qu'elles sont obligatoires. D'autres hypothèses formulées à l'époque à l'égard de cette approche avançaient que les organisations seraient en mesure de s'autoréglementer et n'auraient pas besoin de l'apport des personnes affectées en bas de l'échelle ou des bailleurs de fonds en haut de l'échelle pour susciter le changement.

Il ne fait aucun doute qu'il est nécessaire d'adopter une approche opérationnelle fondée sur la conformité qui réponde au besoin de mettre en place les politiques et les mécanismes appropriés au sein des organisations qui s'attaquent à l'EAS. De toute évidence, il faudrait de meilleures structures et de meilleurs systèmes organisationnels dans de nombreuses organisations, en particulier en termes de ressources humaines (Oxfam, par exemple, a réembauché un membre de son personnel quelques semaines après son licenciement de l'équipe basée en Haïti¹⁴⁷), de protocoles de réponse, de processus d'enquête et de soutien institutionnel aux personnes qui dénoncent des abus et aux victimes. Enfin, des fortes lacunes en matière de processus notamment autour des RH - subsistent dans de nombreuses organisations et sont clairement une question de procédure organisationnelle.

Les experts consultés dans le cadre du présent rapport sont certainement d'avis que les limites de l'approche mécanique actuelle, fondée sur la conformité, sont devenues évidentes au fil des ans avec la récurrence persistante des scandales et des incidents. Au sein de l'ONU et plus particulièrement du

Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), les échecs de l'approche PEAS exposée dans le rapport Zaid ont été mis en lumière par les scandales qui ont suivis, notamment l'abus de réfugiés par des soldats de la paix en RCA en 2013 et 2014. Malgré l'accent mis sur l'introduction de systèmes de signalement, des études et des éléments montrent que la majorité des personnes affectées par les questions de protection choisissent de ne pas les utiliser, et de se taire par crainte de répercussions et par manque de confiance dans le fait que leurs auteurs seront poursuivis de manière approprié¹⁴⁸ ¹⁴⁹. Une étude des membres d'ICVA et de leurs systèmes de plaintes pour les personnes affectées par des EAS a révélé que, même si tous les membres d'ICVA ont de tels systèmes, aucun ne fonctionnait correctement¹⁵⁰. Quel est donc le problème? Les systèmes de prévention d'EAS sont-ils parfois mal mis en œuvre ou insuffisants, ou est-ce l'approche mécanique de la PEAS dans son ensemble qui est nécessaire mais pas suffisante? Dans quel cas le secteur humanitaire doit-il se concentrer sur une approche du changement allant au-delà du modèle actuel qui met l'accent sur un modèle descendant, axé sur la conformité?

Aller au-delà d'un modèle de conformité fondé sur les machines est un défi (en supposant, comme beaucoup d'experts le font maintenant, que c'est nécessaire): le caractère central des codes de conduite, de la formation et d'une approche opérationnelle de la PEAS était évident dans la réponse aux révélations du #AidToo en février 2018. Il est frappant de constater que les organisations en ligne de mire ont réagi en annonçant des initiatives fondées en grande partie sur un modèle descendant fondé sur l'application de la conformité. Oxfam, par exemple, a publié en réponse un plan d'action qui mettait principalement l'accent sur le renforcement des approches et des systèmes existants, en insistant fortement sur la formation et le «renforcement d'une culture de la tolérance zéro¹⁵¹ ». Les commentaires de bon nombre de ceux qui ont pris la parole depuis février 2018, en particulier les victimes qui se sont manifestées, ont été très critiques à l'égard de la manière dont leurs cas ont été traités par les organisations¹⁵². Après #AidToo, l'environnement peut maintenant être tel que le financement/ soutien à ces questions plus profondes sur le passage à une approche moins machinale peut désormais être posé: en effet, des initiatives comme la Commission Oxfam sont explicitement conçues pour le faire.

145 Levine, I et Bowden, M. (2002) 'Protection from Sexual Exploitation and Abuse in humanitarian crises: the humanitarian community's response'. Forced Migration Review, issue 15. http://www.fmreview.org/displaced-children-and-adolescents/levine-bowden.html

146 Summary of IASC Good Practices: Preventing Sexual Exploitation and Abuse and Sexual Harassment and Abuse of Aid Workers. IASC, 2018: https:// $\underline{interagency standing committee.org/system/files/session_1-\underline{summary}-\underline{good_practices_on_psea_and_sha-31\underline{may}_2018-principals\underline{meeting.pdf}}$

147 O'Neill, S. Waterfield, B et Haddou, L. (2018) Oxfam sex scandal: Aid Worker Sacked In Oxfam Scandal Rehired Weeks Later. The Times, 15 February 2018. https://www.thetimes.co.uk/article/shamed-aid-chief-hurt-by-oxfam-sex-scandal-32qsww303

148 Lattu, K. (2008) To Complain Or Not To Complain: Still the Question-Consultations with Humanitarian Aid Beneficiaries on Their Perceptions of Efforts to Prevent and Respond to Sexual Exploitation and Abuse. HAP.

 $\underline{\text{http://www.pseataskforce.org/uploads/tools/tocomplainornottocomplainstillthequestion_hapinternational_english.pdf}$

149 Nobert, M. (2017) Humanitarian Experiences with Sexual Violence: Compilation of two years of Report the Abuse data collection. Report the Abuse. https://reliefweb.int/report/world/humanitarian-experiences-sexual-violence-compilation-two-years-report-abuse-data

150 Document d'ICVA pas encore officiellement publié.

151 How We're Planning To Stamp Out Abuse. Action plan. Oxfam, 2018:

 $\underline{\text{https://www.oxfam.org.uk/february-2018-immediate-response-actions-sexual-misconduct}}$

152 Voir, par exemple, Moore, J (2018) UN Cases Read Like 'Manual In How Not To Investigate Sexual Assault. New York Times, 29 June 2018. https://www.nytimes.com/2018/06/29/world/united-nations-sexual-assault.html



© CARE

Le modèle du marché

La grande visibilité publique du rapport initial de 2002 - quelque peu expurgé¹⁵³ - qui a été largement publié et discuté dans les médias, a sans aucun doute contribué à l'impulsion donnée au sein des organisations pour s'attaquer à ce problème. Bien qu'il y ait eu chez beaucoup un vrai choc et un véritable dégoût à l'égard de ce qui s'était produit, les organisations se sont également préoccupées de protéger leur réputation auprès des bailleurs de fonds et du public de même qu'elles devaient être vues en train d'agir. Selon les termes d'un expert interrogé dans le cadre du présent document, cela a créé une concurrence entre les organisations pour montrer qu'elles faisaient bien quelque chose: principalement l'introduction de codes de conduite, de programmes de formation et la mise en place d'enquêtes. Un problème existait cependant (et existe toujours): certaines formes d'action pouvaient créer de nouveaux problèmes de

perception par rapport au risque de mauvaise réputation. La crainte que l'amélioration des mécanismes de plainte et de signalement n'entraîne une forte hausse du nombre de cas signalés, donnant l'impression d'une explosion du problème dans son ensemble, existait à l'époque, comme encore aujourd'hui dans le cadre des discussions actuelles sur #AidToo.

Cela constitue un facteur limitant sur ces données dans le débat public et, éventuellement, dans les efforts institutionnels réalisés pour mesurer et publier les résultats. Il existe certainement des preuves laissant entendre que l'amélioration des mécanismes de plainte et de signalement entraîne une augmentation du nombre de cas signalés¹⁵⁴. Par ailleurs, les organisations qui ont voulu rendre publics les cas qu'ils ont découverts et sur lesquels ils ont enquêté ont également été confrontées à des problèmes de perception du public. Dans le cadre de leur réponse à #AidToo, plusieurs organisations ont cherché à devancer les médias en annonçant les chiffres qui les concernaient¹⁵⁵. Souvent, ces

¹⁵³ Le rapport complet, à l'exception des noms des personnes impliquées, a été publié pour la première fois par la Commission Développement interna $tional\ du\ Royaume-Uni\ en\ juillet\ 2018: \underline{https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-development-parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-development-parliament.uk/business/committees-a-z/commons-select/international-development-parliament.uk/business/committees-a-z/commons-select/international-development-parliament.uk/business/committees-a-z/commons-select/international-development-parliament.uk/business/committees-a-z/commons-select/international-development-parliament.uk/business/committees-a-z/commons-select/international-development-parliament.uk/business/committees-a-z/commons-select/international-development-parliament.uk/business/committees-a-z/commons-select/international-development-parliament.uk/business/committees-a-z/commons-select/international-development-parliament.uk/business/committees-a-z/commons-select/international-development-parliament.uk/business/committees-a-z/commons-select/international-development-parliament-parl$ committee/news-parliament-2017/sexual-exploitation-report-publication-17-19/

¹⁵⁴ Par exemple, le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU a reçu des allégations contre 24 personnes en 2003. En 2004, après l'introduction de mécanismes de plainte et de signalement en RDC et des actions dans d'autres pays, le département a reçu 105 allégations au total. 45% d'entre elles concernaient des personnes de moins de 18 ans. Source: Al Hussein, Z. (2005) A Comprehensive Strategy To Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping Operations. United Nations. Communément appelé rapport Zeid.

¹⁵⁵ Our Commitment to Stamping Out Abuse and Exploitation. Press release. Plan International, 2018: https://plan-international.org/news/2018-02-21our-commitment-stamp-out-abuse-and-exploitation. Voir également les déclarations de Care et de MSF (entre autres).

chiffres ont été rapportés comme ce que «l'organisation reconnaît en matière d'exploitation sexuelle». Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure la crainte de l'« effet Oxfam » gêne la volonté institutionnelle de discuter franchement de l'EAS, et en particulier de venir en aide aux victimes qui se sont exprimées. Quoi qu'il en soit, la crainte d'une condamnation publique a bien été citée comme un facteur par les experts interrogés dans le cadre du présent chapitre. L'exposition publique et la loi du marché au sens le plus grossier du terme - plusieurs organisations, dont Oxfam, ont perdu d'importantes sommes d'argent auprès de bailleurs de fonds institutionnels et privés - ont certainement forcé les organisations, les bailleurs de fonds et le secteur humanitaire en général à donner la priorité à la PEAS et à la protection. Pour autant, le fait qu'une telle priorisation soit réellement efficace est loin d'être clair lorsqu'il s'agit d'effectuer des changements significatifs. De même, il se peut que cela encourage des actions impressionnantes «à la surface» comme des déclarations publiques de tolérance zéro mais qui présentent un impact négligeable sur le comportement quotidien du personnel, surtout sur le terrain. Certains commentateurs sont absolument convaincus que les organisations agissent davantage pour protéger leur réputation que pour protéger les personne¹⁵⁶. Des facteurs tels que le traitement réservé aux lanceurs d'alerte, difficile à évaluer dans l'ensemble, mais comme l'indiquent un certain nombre d'affaires très médiatisées comme celle d'Anders Kompass au Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH)¹⁵⁷ et le comportement institutionnel mis en évidence lorsque des affaires sont révélées, peuvent être très éloignés des discours publics sur le soutien aux victimes et l'engagement en faveur des enquêtes. En outre, certains hauts responsables de l'aide sont même allés jusqu'à dire que la nature globalement compétitive des ONG est responsable de l'augmentation du risque de cas d'EAS, car le désir d'être présent et visible dans une crise très médiatisée conduit à donner moins d'importance à une sélection, une formation et une gestion appropriées du personnel¹⁵⁸.

On a également beaucoup spéculé sur le fait que les lois du marché qui régissent les ONG sapent activement les efforts actuels visant à créer les systèmes inter-organisations nécessaires pour identifier et exclure les auteurs d'exactions, ou toute approche collective permettant de mener des enquêtes ou de suivre de façon indépendante les progrès réalisées en matière de PEAS. Le manque de solidarité publique avec Oxfam de la part d'autres organisations humanitaires lors de la crise de février 2018 a, par exemple, été frappant¹⁵⁹. Des spéculations ont certainement existé au sein du secteur sur le fait qu'il s'agissait en partie de ne

pas «être mis dans le même sac», pour éviter de porter atteinte à la réputation, mais aussi parce que l'annulation du financement d'Oxfam signifiait que des fonds étaient désormais potentiellement disponibles pour d'autres organisations. En effet, suite à la réaffectation du financement d'Oxfam et d'autres organisations considérées comme ayant des problèmes en matière d'EAS, d'autres ONG en ont bénéficié. Cela a pour effet de pénaliser la réflexion, l'action et la responsabilité collectives.

Pourquoi les réformes institutionnelles et l'introduction théorique d'une culture de tolérance zéro n'ont-elles pas encore produit les résultats escomptés?

Le modèle politique

Les dynamiques de pouvoir constituent un autre facteur, défi central pour les organisations qui cherchent à apporter des biens et des services à ceux qui n'en ont pas. Les travailleurs humanitaires sont en position dominante par rapport aux populations affectées, même si ce n'est qu'au niveau le plus élémentaire qu'ils ont quelque chose dont l'autre groupe a besoin. Bien évidemment, ce pouvoir peut être utilisé pour le bien (c'est le principe de base de la réponse humanitaire) mais il laisse aussi la porte ouverte à l'exploitation. Il est par conséquent extrêmement complexe de s'attaquer à ce problème, car la dynamique asymétrique du pouvoir est inhérente au travail humanitaire. Les questions de pouvoir sont également inhérentes à tout environnement professionnel, puisque les organisations sont nécessairement hiérarchisées et que les membres des équipes dirigeantes exercent un pouvoir sur les échelons inférieurs de la chaîne - un pouvoir qui peut donner lieu à des abus. Le potentiel d'abus est donc toujours présent. Souvent, ces abus sont liés aux questions de genre, car les hommes sont surreprésentés aux niveaux décisionnels dans presque toutes les organisations, mais aussi les parlements¹⁶⁰ et les gouvernements.

Un autre facteur largement considéré comme un facteur clé pour susciter des changements significatifs est l'importance qu'accordent les membres des équipes dirigeantes à ce sujet pour en faire explicitement une priorité. En 2010, l'examen global du Comité permanent inter-organisations (IASC) a révélé que «la pire lacune en matière de soutien organisationnel à la PEAS est celle du leadership visible au niveau des directions pour promouvoir activement les politiques de PEAS et appuyer de façon proactive les activités relatives à ce domaine, tout en tenant les gestionnaires locaux responsables de la mise en œuvre». À l'inverse, il est clair, d'après les cas récemment révélés par les médias, que les individus peuvent également jouer un rôle clé en empêchant la réussite de divulgations de

¹⁵⁶ Bruce-Raeburn, A (2018) Without Systemic Change, Safeguarding Will Only Keep INGOs Safe, Not People. Devex. https://www.devex.com/news/ opinion-without-systemic-change-safeguarding-will-only-keep-ingos-safe-not-people-92854

¹⁵⁷ Anyadike, O (2016) Top Whistleblower Resigns Citing Impunity and Lack of Accountability. IRIN. https://www.irinnews.org/news/2016/06/07/ exclusive-top-un-whistleblower-resigns-citing-impunity-and-lack-accountability

¹⁵⁸ O'Neill, S. (2018) Oxfam Puts Safety First, Says Ex Safety Chief. The Times 24 April. https://www.thetimes.co.uk/article/oxfam-puts-pr-first-saysex-safety-chief-c2ssswlp9

¹⁵⁹ Des preuves anecdotiques suggèrent qu'il y a eu en revanche beaucoup de sympathie et de soutien en «coulisses».

¹⁶⁰ http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm

cas de PEAS et d'enquêtes. À titre d'exemple, Save the Children UK fait actuellement l'objet d'une enquête de la Charities Commission pour la mauvaise gestion par le Bureau et les administrateurs de l'organisation des rapports de mauvaise conduite sexuelle commis par des membres de la direction¹⁶¹.

Le modèle mental

La culture est un élément essentiel à plusieurs niveaux. Tout d'abord, la culture organisationnelle: le nombre de récits d'environnements d'aide, principalement sur le terrain mais pas uniquement, où le harcèlement sexuel (en particulier du personnel) est monnaie courante et où les auteurs sont connus mais ne font l'objet d'aucune enquête, sans parler de sanctions, est très élevé¹⁶². Les données sont difficiles à obtenir et la plupart des preuves sont anecdotiques, mais elles sont très constantes: de nombreux auteurs d'exactions ne se manifestent pas, craignant pour leur réputation et leur emploi. Ils se déplacent d'une mission à l'autre, non identifiés et impunis. Il arrive parfois que les enquêtes n'aillent pas jusqu'à leur terme. Les recherches menées en 2017, par exemple, ont révélé que 87% des travailleurs humanitaires interrogés connaissaient quelqu'un qui avait été victime de violence sexuelle au travail, que seulement 56% des victimes d'abus ou de harcèlement au travail l'avaient signalé et que seulement 17% d'entre eux étaient satisfaits de la façon dont leur signalement était géré¹⁶³. Cette culture semble avoir été peu affectée par les nombreuses années de campagnes. Comme l'a dit l'une des personnes interrogées: «il existe un fossé complet entre ce que les organisations pensent être, la manière dont les autres les voient et comment les faits suggèrent qu'elles sont réellement».

Un autre défi majeur est la complexité des contextes culturels dans lesquels les organisations d'aide travaillent, contextes qui peuvent être profondément différents des valeurs culturelles de l'organisation en question. Il peut s'agir d'obstacles accrus au signalement - et de risques - pour la population locale (la honte associée à l'activité sexuelle, même si elle est imposée par une autre personne, peut être dévastatrice pour les femmes dans des pays conservateurs comme l'Afghanistan), mais aussi de questions juridiques. De nombreux pays ont des codes juridiques inexistants ou inadéquats concernant les délits sexuels, dans la mesure où ils ont un système juridique qui fonctionne. Dans certains endroits, l'abus sexuel est même normalisé ou attendu comme faisant partie des droits d'un homme accédant au pouvoir. Les attitudes du personnel peuvent être profondément enracinées et difficiles à changer par le biais de codes de conduite ou d'un court programme de formation. Les complexités culturelles liées à la langue (il n'existe peut-être aucun mot précis pour désigner l'abus sexuel dans certaines langues locales), à la race et à la sexualité compliquent ce problème. Tout cela est particulièrement important dans le cas des populations affectées et du personnel local (on ne sait à l'heure actuelle presque rien sur ce sujet).

Un autre aspect de la culture humanitaire qui inhibe tout particulièrement la lutte contre la maltraitance au sein des organisations est la forte croyance que les humanitaires, et donc de nombreuses victimes de maltraitance, projettent sur le sens et l'importance du travail de leur organisation. Les victimes craignent souvent qu'en prenant la parole, en particulier de façon publique, elles ne nuisent à l'organisation à laquelle elles se sentent souvent très attachées et ne causent des dommages qui entraîneront finalement le retrait des services destinés aux personnes affectées par la crise si l'organisation perd ensuite son financement. Il s'agit là d'un facteur fortement dissuasif. De même, ceux qui travaillent avec les personnes affectées signalent qu'elles peuvent aussi décourager le signalement par crainte de faire honte à la communauté et de compromettre la réception des ressources.

Il est important de noter qu'il existe une différence significative dans la culture organisationnelle entre les agences des Nations unies et les ONG. Cela comprend plusieurs dimensions: la nature et le mandat des organisations, ainsi que les approches institutionnelles en matière de RH et de PEAS, mais cela est particulièrement évident depuis février 2018. Le travail se poursuit: l'UNICEF a par exemple commandité un examen indépendant des politiques et des systèmes relatifs à la PEAS et teste actuellement un nouveau système permettant aux personnes affectées de signaler des cas¹⁶⁴, mais une vision claire d'une réponse systémique globale des Nations unies (dans la mesure du possible) n'a pas encore émergé. Les complexités particulières qui entourent le traitement des cas de protection et les lacunes actuelles au sein de l'ONU ont récemment fait l'objet d'un article détaillé dans le New York Times¹⁶⁵. Le défi visant à rassembler les réponses inter-institutions des ONG et des agences des Nations unies, ainsi qu'à surmonter les différences culturelles et techniques, est l'un des nombreux défis auxquels le IASC est actuellement confronté, en particulier dans le contexte des propositions visant à suivre les prédateurs sexuels et à partager des informations sur les enquêtes.

Il existe des preuves - souvent anecdotiques, parfois saisies lors d'évaluations indépendantes - de la présence d'une culture organisationnelle au sein de certaines organisations

¹⁶¹ Charity Commission (2018) Charity Commission Opens Statutory Inquiry into Save the Children Fund. Press release. https://www.gov.uk/government/ news/charity-commission-opens-statutory-inquiry-into-the-save-the-children-fund

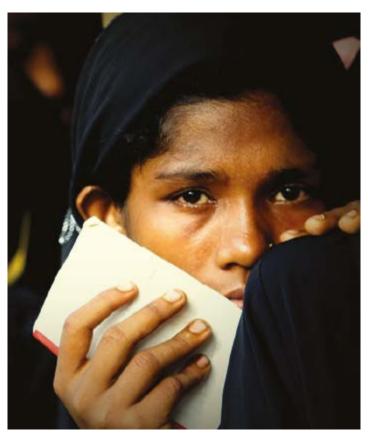
¹⁶² Voir, par exemple, Einbinder, N. (2018) Amid Allegations Of Abuse, Aid Workers Describe Culture of Sexual Misconduct. PBS, 16 August. https:// www.pbs.org/wgbh/frontline/article/amid-allegations-of-abuse-aid-workers-describe-culture-of-sexual-misconduct

¹⁶³ Nobert, M. (2017) Humanitarian Experiences with Sexual Violence: Compilation of two years of Report the Abuse data collection. Report the Abuse. https://reliefweb.int/report/world/humanitarian-experiences-sexual-violence-compilation-two-years-report-abuse-data

¹⁶⁴ Summary of IASC Good Practices: Preventing Sexual Exploitation and Abuse and Sexual Harassment and Abuse of Aid Workers. IASC, 2018: https:// interagencystandingcommittee.org/system/files/session_1-_summary_-_good_practices_on_psea_and_sha-31_may_2018-principals_meeting.pdf 165 Moore, J. (2018) UN Cases Read Like 'Manual In How Not To Investigate Sexual Assault. New York Times, 29 June 2018. https://www.nytimes. com/2018/06/29/world/united-nations-sexual-assault.html

humanitaires dont l'instinct est également de marginaliser, d'ignorer, de minimiser ou de saper activement les rapports d'EAS lorsqu'ils se produisent, mais aussi et souvent les personnes qui cherchent à les signaler. À titre d'exemple, l'ancienne responsable de la protection au sein d'Oxfam a dit publiquement qu'elle estimait que l'organisation n'était pas disposée à écouter ou à agir sur des cas et des sujets d'inquiétude¹⁶⁶ (l'organisation a admis par la suite que la direction avait échoué autant dans sa gestion des victimes que des lanceurs d'alerte¹⁶⁷). Autre exemple: celui d'Anders Kompass, suspendu et ayant fait l'objet d'une enquête du HCDH pour avoir rendu public des informations faisant état d'abus sexuels en RCA¹⁶⁸.

Pourquoi existe-t-il un écart aussi manifeste entre, d'une part, les efforts considérables et dévoués des experts en PEAS ainsi que les nombreux efforts réels déployés dans le secteur pour s'attaquer au problème durant les quinze dernières années, et d'autre part, le vécu des victimes? La psychologie liée à l'abus et à l'exploitation sexuels est profondément complexe, et ce n'est pas l'endroit pour explorer ces dynamiques, ni les réponses au traumatisme (individuellement et collectivement). ni la psychologie des organisations. Pour autant, certaines observations sont essentielles pour comprendre dans quelle mesure le secteur de l'aide n'a collectivement pas su reconnaître l'ampleur ou la nature du problème. Tout d'abord, les travailleurs humanitaires partent de l'hypothèse de base que les humanitaires sont des personnes intrinsèquement bonnes. qui ont à cœur de répondre aux besoins des personnes vulnérables. Cela inhibe à plusieurs niveaux: ni les organisations ni le personnel n'aiment penser que leurs collègues commettent des abus. Les organisations comptent également sur le fait que les travailleurs humanitaires sont perçus comme de bonnes personnes pour collecter des fonds et avoir bonne réputation. Par ailleurs, Madeleine Rees et d'autres ont mené des recherches dans le contexte d'opérations de maintien de la paix pour déterminer dans quelle mesure les hommes, en particulier, sont capables de se convaincre - surtout en ce qui concerne les travailleuses du sexe - qu'ils ne font rien de mal¹⁶⁹. En outre, il a été démontré que certains bureaux pays et même certains sièges représentaient des environnements favorables (notamment du fait de l'absence d'enquête sur les allégations ou de sanctions à l'encontre d'auteurs de méfaits) grâce à un leadership dont le point de départ peut sembler un prolongement de la compréhension accordée à l'auteur de l'agression. À propos d'un membre du personnel et ce, au sujet de son ultime avertissement relatif à son comportement déplacé envers les femmes, un cadre supérieur d'Oxfam a écrit dans un courriel: «Je ne juge pas Ralph; il a un désir



© Christian Aid

qui semble avoir besoin d'être satisfait¹⁷⁰». Cela sous-entend un possible effet normalisateur sur le plan psychologique lié au fait de passer du temps dans un environnement où les comportements abusifs sont apparemment tolérés et excusés. Enfin, il ne faut pas oublier que ce comportement abusif est enraciné dans les relations de pouvoir, et remettre en question l'abus signifie donc remettre en question le pouvoir. Bien que cela puisse sembler et semble souvent être un défi insurmontable pour la population bénéficiaire, cela rend aussi intimidant le processus de signalement des abus pour les membres du personnel. Et la résistance - des individus et du système - est, selon un expert consulté pour ce document, inévitable: «Les gens aiment les systèmes de pouvoir, les structures et le sentiment qu'ils font le bien, et ils n'aiment pas qu'on remette tout cela en question parce que c'est déstabilisant et inconfortable, et que cela les force à se comporter différemment». Comme indiqué précédemment, cela peut également mettre en péril le travail de l'organisation de façon plus large. Même au sein des organisations, remettre en question le pouvoir et les méthodes de travail est perturbateur et inconfortable, et cela force à admettre certaines choses

^{166 &#}x27;Oxfam scandal: Helen Evans Channel 4 interview, full transcript' The Spectator, 13 February 2018. https://blogs.spectator.co.uk/2018/02/full-transcript' <u>cript-helen-evans-channel-4-interview-on-the-oxfam-scandal</u>

^{167 &#}x27;Charity Watchdog to Launch Oxfam Inquiry' BBC, 13 February 2018. https://www.bbc.com/news/uk-43041230

¹⁶⁸ Laville, S. (2018) 'UN Whistleblower Who Exposed Sexual Abuse by Peacekeepers Is Exonerated' The Guardian, 18 January: https://www. theguardian.com/world/2016/jan/18/un-whistleblower-who-exposed-sexual-abuse-by-peacekeepers-is-exonerated

¹⁶⁹ Zenck, E. (2010) Construction of peacekeeper's masculinity in the discourse on misogynist, racist and homophobic violence performed during UN missions. https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/179171/Zenck%20MA%20thesis%20final.pdf%3Bsequence=1

¹⁷⁰ O'Neill, S. (2018) Oxfam chief: I'm Not Judging Ralph - He Has A Desire To Fill. The Times, 16 March. https://www.thetimes.co.uk/article/oxfamchief-i-m-not-judging-raph-he-has-a-desire-to-fill-zrxdwx79h

et à avoir certaines discussions propres à des domaines sur lesquels les organisations ou les individus n'aiment pas se concentrer. Il peut être plus facile de rester dans le déni d'un problème et d'interpréter l'absence de rapports ou d'incidents comme des indications d'une absence de problème (comme le suggère le récent rapport parlementaire britannique sur la PEAS), en partant de l'hypothèse que l'EAS se manifeste dans chaque opération et chaque situation, sans s'intéresser aux rapports disponibles.

Le modèle de l'écosystème

Le cadre culturel fournit toutefois l'exemple le plus évident de la manière dont les changements peuvent être induits par des mutations au sein d'une culture sociétale plus large, en particulier dans les pays occidentaux où se trouvent la plupart des organisations humanitaires internationales. Le mouvement #MeToo, qui a explosé en 2017, a suscité des échanges sur le harcèlement et les abus sexuels qui, par leur franchise et leur pouvoir, n'ont rien à voir avec ce qui l'a précédé. Bien qu'initialement focalisé sur l'industrie cinématographique, #MeToo a rapidement eu un impact sur de nombreux autres secteurs, jusqu'à ce qu'en février 2018, les problèmes du secteur de l'aide deviennent publics. Les scandales qui ont caractérisé cette période - Oxfam, Save the Children et ONUSIDA en particulier - furent historiques: c'est le mouvement #MeToo qui en a fait quelque chose d'important. AidToo s'est concentré sur le vécu du personnel humanitaire et des bénéficiaires et, pour la première fois, place ces comportements dans un continuum. Sous l'impulsion des voix - et de la colère - des victimes, le véritable incendie qui a ravagé les organisations d'aide a influencé leur réaction et leur gestion des cas, plutôt que le fait qu'ils se soient produits. #MeToo et #AidToo sont de puissants exemples de la manière dont un changement culturel plus large peut générer un changement radical. Dans ce cas, DFID a retiré le financement d'une organisation (Oxfam) et suspendu l'aide à une autre (Save the Children). Le soutien public, dont les ONG dépendent financièrement beaucoup plus que les agences des Nations unies (ce qui les rend beaucoup plus vulnérables à ces tendances), a également été retiré.

Pourquoi les scandales et les histoires de #AidToo ont-ils semblé surpris à ce point le secteur? Ce n'est pas comme si les gens n'avaient pas été avertis: des groupes de spécialistes comme le Headington Institute mettaient en garde contre un tel problème depuis des années, et le groupe de spécialistes Report the Abuse a publié des données indiquant l'ampleur et la gravité des abus commis en 2017 par leurs collègues sur des travailleurs humanitaires. Certaines organisations ont pris des mesures unilatérales, mais il y a eu peu de discussions publiques ou d'efforts inter-organisations, et certainement peu d'indications que des cas susciteraient la

réaction publique qu'ils ont eue. Cela souligne également le rôle crucial joué par l'environnement culturel au sens large: le mouvement #MeToo a modifié la perception du public quant à l'importance et à l'acceptabilité de l'abus sexuel d'une manière qui a soudainement fait la une de l'actualité des médias sur des sujets qui avaient été largement ignorés auparavant lorsqu'ils étaient couverts.

Les autres moteurs du changement

D'autres facteurs particuliers sont à prendre en compte lorsque l'on examine les réussites et les échecs dans la mise en œuvre de la PEAS. Le premier est le suivant: les personnes qui insufflent le changement ont souvent le sentiment qu'elles ne sont pas seulement confrontées aux défis inhérents à tout système, mais aussi aux forces qui cherchent activement à empêcher et à saper l'exposition, ainsi qu'à marginaliser, faire taire et discréditer ceux qui voudraient s'exprimer. Il ressort clairement de l'expérience de Kompass et d'autres lanceurs d'alerte que l'une des raisons pour lesquelles le changement n'a pas eu lieu est que, dans certains cas, il a été entravé par la réaction à des cas particuliers. On peut le voir à travers le traitement des lanceurs d'alerte, les efforts pour éluder l'enquête (Save the Children a admis devant le Parlement britannique avoir dépensé environ 100 000 £ pour que des avocats envoient des lettres de menace à des journalistes qui avaient écrit sur le scandale d'EAS dans leurs bureaux de Londres¹⁷¹), l'échec des enquêtes (l'échec de celle portant sur la MINUSCA, mission des Nations Unies en RCA, a été largement constaté par un examen indépendant) et les tentatives pour minimiser les conclusions ou les dissimuler. La tendance à nier, à marginaliser et à camoufler les rapports sur le problème s'est manifestée dès le tout début des travaux liés à la PEAS.

Comme le remarque l'enquête indépendante sur le scandale lié aux opérations de maintien de la paix en RCA: «Cette incapacité répétée à répondre aux allégations est, de l'avis du Comité, révélatrice d'un problème plus vaste de fragmentation. Le résultat final a été un échec institutionnel flagrant à répondre aux allégations d'une manière significative¹⁷².»

L'une des raisons pour lesquelles le système humanitaire n'a pas réussi à résoudre collectivement le problème des abus sexuels sur le lieu de travail et du harcèlement - pire encore des travailleurs humanitaires par leurs collègues, est en partie due au refus collectif de reconnaître l'ampleur et la complexité du problème. Aucune organisation ou système ne peut lancer un processus de changement s'il ne reconnaît même pas la nécessité de le faire. Bien que certaines organisations aient pris des mesures très positives au cours des dernières années - Oxfam, Concern, le PAM et l'ONG bangladaise locale Coast ont été cités par les experts interrogés pour ce document -, la volonté de reconnaître et de discuter ce problème, particu-

¹⁷¹ O'Neill, S. (2018) Save the Children "Spent £100,000 To Shut Down Sex Story. The Times 23 May. https://www.thetimes.co.uk/article/save-the-<u>children-spent-100-000-to-shut-down-sex-story-r3bpl9fm7</u>

¹⁷² Deschamps, M., Jallow, H. et Sooka, Y. (2015) Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers: Report of an Independent Review of Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in Central African Republic. United Nations. http://www.un.org/News/dh/infocus/ centafricrepub/Independent-Review-Report.pdf

lièrement en entendant les voix des victimes, a été limitée (en dehors du groupe de travail du IASC et de CHS Alliance) et ce. jusqu'en février 2018, lorsque les médias en ont fait état.

Un autre exemple des complexités sous-jacentes du travail de la PEAS est la mesure dans laquelle les comportements abusifs renvoient aux questions de genre. La grande majorité des auteurs de méfaits sont des hommes, alors que la plupart des victimes sont des femmes, des jeunes et des

enfants. Tant que les organisations ne mettront pas fin à la culture sexiste qui sous-tend les abus de pouvoir, comme l'EAS et le harcèlement sexuel, et ne poursuivront pas leurs efforts pour assurer l'équilibre entre les sexes à tous les niveaux, y compris au sommet de la hiérarchie, il sera difficile de procéder à une transformation du comportement et un changement fondamental des normes.

4.5. CONCLUSION: LES PROCHAINES **ETAPES DU CHANGEMENT**

Le processus d'élimination de l'EAS des institutions et du personnel des organisations humanitaires s'est jusqu'à présent avéré beaucoup plus long et complexe que ce qui avait été initialement envisagé. Comme HAP l'avait remarqué en 2008, les consultations des personnes affectées « soulignent que nos attentes globales quant à la durée, au coût et aux implications d'un changement significatif ne sont pas réalistes¹⁷³».

Ce processus se poursuit toujours et a reçu une impulsion supplémentaire du mouvement #AidToo. Il est trop tôt pour juger si l'énergie, le financement, l'engagement et le sentiment d'urgence actuels générés par #AidToo amèneront le type de changement transformationnel que beaucoup pensent encore nécessaire. Pour ce faire, les efforts doivent non seulement s'intensifier, mais aussi changer d'approche et d'orientation.

4.5.1. **FAIRE CHANGER LES PERSONNES**

Il existe également un grand nombre de preuves qui démontrent que l'approche doit changer. Le modèle descendant et mécanique de conformité institutionnelle est nécessaire, mais pas suffisant, pour susciter les changements de comportement nécessaires qui permettront de s'assurer que les personnes vulnérables ne sont pas victimes d'abus.

Sur le plan institutionnel, des aspects clés doivent changer, en particulier au niveau des ressources humaines, de la gestion des incidents, des processus d'enquête et de soutien aux victimes. Pour autant, même si cela peut améliorer la gestion des cas, cela ne les empêchera pas. Aussi, plutôt que de renforcer l'approche actuelle qui s'appuie sur des codes de conduite et de la formation, les organisations et le secteur dans son ensemble doivent trouver des moyens de s'attaquer à la culture et aux facteurs comportementaux sous-jacents qui conduisent aux abus.

L'une des raisons invoquées par les victimes pour ne pas avoir signalé l'incident est le manque d'aide et de possibilités de recours¹⁷⁴. Une étape concrète vers une approche centrée sur les victimes consiste à ce que les organisations d'aide cartographient les services juridiques, sanitaires, psychosociaux, policiers, sécuritaires, financiers et de subsistance qui peuvent être nécessaires pour toute personne ayant subi des abus et du harcèlement sexuel. Les organisations d'aide doivent s'assurer que ces services sont appropriés, disponibles et fonctionnent bien dès leur arrivée dans une communauté locale. Un financement supplémentaire est souvent nécessaire pour être en mesure d'offrir une approche centrée sur les victimes dans la pratique.

Il est essentiel de protéger les lanceurs d'alerte et les personnes affectées qui souhaitent signaler un cas. Pour la plupart, la décision de garder le silence est une conséquence tout à fait rationnelle de l'évaluation des risques et des traumatismes liés à la dénonciation, des risques pour leur carrière, leur réputation, leur famille et même leur vie, surtout lorsque les auteurs des méfaits sont traités avec une telle impunité et que les lanceurs d'alerte sont marginalisés au mieux et attaqués au pire. Il est très révélateur que les recherches indiquent que la grande majorité de ceux qui se sont manifestés sont déçus de la réponse de leur organisation (selon une étude, seulement 17% de ceux qui ont signalé un abus ont le sentiment que leur plainte a été traitée de manière adéquate¹⁷⁵). En écoutant les personnes qui connaissent le mieux la maltraitance parce qu'elles l'ont vécue et leurs réflexions sur ce qui doit changer et ce qui leur permettrait de se manifester, le système humanitaire pourra commencer à saisir l'ampleur et la nature réelles du problème, qui n'est pas vraiment connu actuellement.

Il manque en particulier les voix du personnel national et de ceux qui s'identifient comme LGBTQ+.

173 Lattu, K. (2008) To Complain Or Not To Complain: Still the Question-Consultations with Humanitarian Aid Beneficiaries on Their Perceptions of Efforts to Prevent and Respond to Sexual Exploitation and Abuse. HAP. P. 3. http://www.pseataskforce.org/uploads/tools/tocomplainornottocomplainstillthequestion_hapinternational_english.pdf

Lattu, K. (2008) To Complain Or Not To Complain: Still the Question- Consultations with Humanitarian Aid Beneficiaries on Their

174 https://redress.org/news/new-report-un-response-to-sexual-exploitation-and-abuse-by-peacekeepers-must-do-much-more-to-enable-victims-toaccess-reparation-support-and-assistance/

175 Nobert, M. (2016) Prevention, Policy and Procedure Checklist: Responding to Sexual Violence in Humanitarian and Development Settings. Report The Abuse. https://www.eisf.eu/library/prevention-policy-and-procedure-checklist-responding-to-sexual-violence-in-humanitarian-and-development-settings Reste également sous-exploré le rôle des espaces et des conversations dans lesquels les détenteurs du pouvoir, en particulier les hommes, sont capables de remettre en question leurs propres comportements et conceptions de la violence et d'explorer ce que cela signifie d'être un allié.

La limitation des opportunités qui permettent de commettre des abus, c'est-à-dire les situations où la vulnérabilité n'est pas prise en compte et où les auteurs peuvent commettre leurs méfaits, est une question qui mérite notre attention, de même que la question de l'impunité dont les coupables bénéficient semble-t-il largement. La possibilité d'abus opportunistes doit être éliminée. Les organisations doivent également créer un environnement dans lequel l'analyse des risques et avantages pour les personnes victimes de violence est beaucoup plus susceptible de les amener à se manifester. Il faut en effet qu'elles soient sûres d'être crues et soutenues, de ce que leur plainte fera l'objet d'une enquête approfondie et du fait que les auteurs de ces abus feront l'objet d'une procédure en règle.

Dans le même temps, il faut gérer les attentes des personnes qui se manifestent: parfois, ce que les organisations peuvent faire pour enquêter sur les coupables présumés et punir ceux qui sont reconnus coupables est limité. Dans de telles situations, il faut beaucoup plus de clarté sur le rôle des organisations et le rôle du processus juridique.

4.5.2. RÉUNIR LES PARTIES PRENANTES

Pour atteindre un réel changement, l'ensemble du système humanitaire doit s'éloigner d'une approche très dirigée par le siège et focalisée sur le respect des règles, et faire un effort conscient pour mettre les personnes affectées par les crises au centre du sujet: écouter les victimes - et pas seulement les personnes qui se sont déjà manifestées -, agir en fonction de ce qui est dit et intégrer leur vécu dans les systèmes politiques et de réponse qui seront produits à l'avenir (voir Illustration 4). Cela s'applique en particulier à la compréhension du vécu du personnel national, dont les voix sont actuellement presque entièrement absentes de la recherche ou des discussions.

Définir et concevoir une approche inter-organisationnelle du problème de l'identification et de l'exclusion des prédateurs sexuel: ce défi a été lancé au secteur britannique par le Department for International Development (DFID), qui a publié en février une déclaration appelant toutes les organisations à «intensifier leurs efforts et faire plus», demandant un travail collectif et annonçant la création d'un groupe de travail dédié pour garantir de réels progrès sur l'ensemble du secteur¹⁷⁶.

4.5.3. CLARIFIER LES LIMITES

Le problème doit être défini pour qu'une réponse stratégique appropriée puisse avoir lieu. Dans le cas de la PEAS, cela doit commencer à un niveau très élémentaire. En ce qui concerne les besoins, le défi du rapport 2010 est toujours d'actualité: Pouvons-nous nous mettre d'accord sur la nature du problème? Est-ce le fait qu'il y ait de l'EAS ou que nous ne sachions pas les gérer quand ils se produisent? S'agit-il de mettre fin à la maltraitance ou de mieux gérer les situations de maltraitance (compte tenu de la nature humaine, des environnements complexes dans lesquels nous travaillons et de l'impossibilité de garantir une prévention à 100%) ? Sommes-nous en train de protéger les personnes, et d'essayer de changer, ou de protéger les organisations? Existe-t-il un moyen de résumer ces analyses de problèmes et ces objectifs en un énoncé de problème et un objectif cohérents? La reconnaissance collective du fait que - comme l'indique le récent rapport du gouvernement britannique sur la PEAS - le problème est structurel et systémique, plutôt qu'une question d'aberrations individuelles isolées, est également importante¹⁷⁷. Après cela, une discussion et un accord collectifs seront

nécessaires pour définir ce à quoi ressemble un changement significatif et comment il peut être mesuré. Comme l'a dit un contributeur: «nous devons nous demander pourquoi ce que nous faisons ne fonctionne pas. Qu'est-ce qui nous empêche de nous attaquer à ce problème?».

Un examen plus clair du comportement des agresseurs contribuerait également à la discussion. Parmi les cas récents, on trouve un large éventail d'abus, allant de comportements problématiques (quoique pas toujours techniquement illégaux), comme le recours à des travailleuses du sexe, à des abus systématiques perpétrés par des prédateurs sexuels, en passant par des pédophiles qui utilisaient clairement des activités humanitaires comme couverture (par exemple l'affaire Joel Davies¹⁷⁸), ou des personnes attirées par ce secteur en raison des possibilités de contact avec des personnes vulnérables. Une meilleure compréhension de la complexité et de la spécificité du ou des problème(s) au(x) quel(s) sont confrontés les organisations d'aide (en s'appuyant sur la recherche dans d'autres secteurs qui travaillent avec des personnes vulnérables) permettrait des approches plus

Les bailleurs de fonds doivent s'éloigner d'une approche punitive et devenir des partisans actifs et des agents du changement, et pas seulement des critiques.

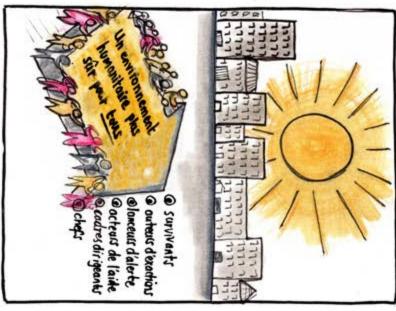
¹⁷⁶ Statement From International Development Secretary On Oxfam and UK Action To Tackle Sexual Exploitation In The Aid Sector. UK Department for International Development, 12 February 2018: https://www.gov.uk/government/news/statement-from-international-development-secretary-on-oxfamand-uk-action-to-tackle-sexual-exploitation-in-the-aid-sector

¹⁷⁷ Sexual Exploitation and Abuse in the Aid Sector. UK Parliament International Development Committee report. House of Commons, July 2018. p.23: http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/international-development-committee/sexual-exploitation-andabuse-in-the-aid-sector/oral/86718.pdf

¹⁷⁸ Handranan, L. (Dr) (2018) Joel Davies arrest: Humanitarian cover for predators? Medium.com, 2 July. https://medium.com/@LoriHandrahan2/joeldavis-arrest-humanitarian-cover-for-predators-375092a144e2

Violences sexuelles dans le secteur humanitaire





Nous avons hous un rôle à jouer!

Les organisations doivent définir collectivement à quoi ressemble le succès dans ce domaine (avec le soutien des bailleurs de fonds). S'agit-il de la fin d'un comportement qualifié d'abusif? S'agit-il d'un système qui identifie et punit avec succès les coupables? S'agit-il d'un système focalisé sur la satisfaction des besoins des personnes affectées? Dans quelle mesure les organisations doivent-elles aborder et améliorer la question des dynamiques de pouvoir écrasantes inhérentes au travail humanitaire? Et qu'est-ce qu'un système efficace pour ceux qui s'occupent quotidiennement des cas d'EAS (les victimes, le personnel des RH, les chefs d'équipe)? Une réponse fondée sur des données probantes à cette question constitue un défi majeur, mais il est urgent de le relever.

4.5.4. PRIORITÉ À L'ACTION -APPRENDRE EN FAISANT

Comme mentionné précédemment, il faut repenser de façon radicale la manière dont nous abordons la PEAS, en particulier l'hypothèse selon laquelle les codes de conduite, la formation et les systèmes de rapport efficaces sont suffisants. À quoi pourrait ressembler une approche centrée sur le changement de comportement et d'attitude? Quelles propositions feraient les victimes si elles étaient responsables du processus?

De manière encore plus précise, comment les organisations peuvent-elles travailler activement à encourager le signalement et à décourager les comportements abusifs, en proposant de meilleures mesures incitatives et dissuasives?

4.5.5. PROMOUVOIR CE QUI FONCTIONNE

De nouvelles recherches sont nécessaires pour identifier ce qui fonctionne, en gardant à l'esprit que l'impact est susceptible d'être observé sur plusieurs années.

Une discussion s'impose également sur la question clé: une approche institutionnelle a-t-elle eu du mal à générer des changements parce qu'elle a seulement été mise en œuvre partiellement? Ou parce qu'il s'agit fondamentalement d'une approche qui n'est pas efficace pour générer des changements dans ce secteur? La réponse se situe probablement quelque part entre ces deux extrêmes, mais remettre en question la tendance du secteur de la PEAS à adopter des modèles de conformité par défaut et admettre que le succès a été, au mieux, incomplet est la seule façon de faire des progrès.

Les organisations doivent être réalistes quant à la durée et au niveau de précision de tout processus de changement. Le travail du PAM, qui fait actuellement l'objet d'éloges, a été planifié pendant des années. Le financement, la conception et la mise en œuvre, ainsi que l'étendue et la nature de l'impact seront nécessairement difficiles à évaluer pendant un certain temps. Pour ce qui est d'apporter des changements réels à la PEAS, les organisations ont encore devant elles un défi beaucoup plus complexe et profond que beaucoup ne semblent encore prêtes à l'admettre.



© CARE



UNE ACTION HUMANITAIRE INCLUSIVE



Lois Austin

Bonaventure Gbétoho Sokpoh

Experts thématiques

Merrin Waterhouse

Conseillère GenCap Global Monitoring & Roving, Conseil norvégien pour les réfugiés, hébergé par OIM et sis à OCHA, Suisse

Isadora Quay

Coordinatrice genre en situation d'urgence, CARE International, Australie

Mina **Mojtahedi**

Conseillère en inclusion des personnes handicapées, Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Suisse

Ricardo Pla Cordero

Conseiller technique - Atténuation des risques et inclusion,

Anciennement Conseiller technique inclusion dans l'action humanitaire - chez Handicap International - Humanité & Inclusion, Suisse International Rescue Committee (IRC), Royaume-Uni

Facundo Chávez Penillas

Conseiller en droits de la personne et handicap Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), Suisse

Gopal Mitra

Spécialiste du programme Enfants handicapés UNICEF, États-Unis

Pairs relecteurs

Manuel Rothe

Coordinateur de la réponse humanitaire CBM, Suisse

Tushar Wali

Responsable des programmes d'urgence CBM, Belgique

Kirstin Lange

Conseillère technique (senior) Handicap UNHCR et UNICEF, Suisse

Rhea **Bhardwaj**

Consultant humanitaire indépendant Freelance, Inde

Diana Hiscock

Conseillère Handicap (international) HelpAge International, UK

Siobhan Foran

Coordinatrice genre en situation d'urgence CARE International, Royaume-Uni

Deborah Clifton

Conseillère genre (senior) (GenCap) OCHA & ONU Femmes, Suisse





© Johanniter Unfallhilfe

5.1. INTRODUCTION

Le nombre de personnes affectées et déplacées par les conflits et les catastrophes naturelles augmente chaque année¹⁷⁹. Si l'on veut que l'aide humanitaire soit impartiale, c'est-à-dire uniquement fournie en fonction des besoins, elle doit être adaptée aux besoins, aux droits et au vécu des personnes affectées. Il faut donc tenir compte du genre (homme et femme), de l'âge (enfants, jeunes, personnes âgées), du handicap180 et d'autres formes potentielles de marginalisation (comme les groupes ethniques et les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées). Ce chapitre examine les stratégies qui ont été utilisées pour aider les humanitaires à comprendre comment ils doivent tenir compte des droits et de la dignité de toutes les catégories d'une population affectée, et ce d'une manière techniquement appropriée et coordonnée, afin de définir les priorités de façon adéquate.

La mise en œuvre d'une action humanitaire inclusive est fondamentale pour garantir le respect des principes fondamentaux d'humanité et d'impartialité.

Même s'il est de plus en plus reconnu que les crises humanitaires affectent chaque individu différemment selon son âge, son sexe, son handicap et d'autres caractéristiques, cela ne s'est pas encore traduit par une action globale à l'échelle du système et appliquée de manière cohérente. Il demeure nécessaire de s'éloigner à toutes les étapes du cycle du projet de l'approche dite «taille unique». Cette approche a souvent négligé les femmes et les adolescentes - et plus encore les personnes âgées et les personnes handicapées lors des processus de préparation, de diagnostic, d'intervention et de suivi. Cet état de fait a renforcé les autres obstacles existants auxquels ces personnes se heurtent pour avoir accès à la protection et à l'aide humanitaires dont elles ont besoin.

Il ne fait aucun doute que toutes les organisations humanitaires seraient d'accord sur le fait que personne ne devrait être exclu de l'action humanitaire, que ce soit délibérément ou par inadvertance. Pourtant, les acteurs humanitaires n'ont pour y remédier qu'une capacité encore limitée (y compris la capacité de comprendre et de surmonter les préjugés inconscients des travailleurs humanitaires).

179 Le périmètre des pays affectés peut être vu dans le rapport d'IDMC: http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017

180 Le handicap est le résultat de l'interaction entre les déficiences d'une personne et les obstacles que celle-ci rencontre dans son environnement physique et social. La CDPH (Convention relative aux droits des personnes handicapées) de l'ONU décrit les personnes handicapées en incluant celles qui « présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ».

ENCADRÉ 5.1 : CHRONOLOGIE - METTRE EN ŒUVRE UNE RÉPONSE INCLUSIVE

1949-1989

1949

Les droits de différentes catégories de civils pendant les conflits sont inscrits dans la quatrième Convention de Genève qui encourage également les parties au conflit à assurer la sécurité physique des femmes enceintes et des mères de jeunes enfants, ainsi qu'à établir des zones de sécurité pour

1989

Le HCR nomme un Coordinateur en chef pour les femmes réfugiées.

990-1999

1990

Le HCR publie des Lignes directrices pour la protection.

1991

Publication des Principes des Nations unies pour les personnes âgées.

1993

Adoption par les Nations unies des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés.

1994

Publication du Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe. Il accorde la priorité à l'humanité et à l'impartialité dans les interventions humanitaires.

1995

Formation d'un consortium dédié aux interventions en matière de santé génésique dans les situations de conflit (Reproductive Health Response in Conflict, qui assure la promotion des droits en matière de santé génésique, de respect et de responsabilité pour tous).

1997

Création du Bureau de la Conseillère spéciale des Nations Unies pour la parité des sexes et la promotion de la femme.

1998

Création du Groupe de travail du Comité permanent inter-organisations (IASC) sur l'égalité des sexes et l'assistance humanitaire.

- 27e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge - Le CICR s'engage à évaluer et à répondre plus efficacement aux besoins spécifiques des femmes et des filles dans ses programmes, ainsi qu'à promouvoir le respect qui doit leur être accordé, en accordant une attention particulière à la violence sexuelle
- Création de l'International Disability Alliance (IDA)

Le World Disasters Report se concentre sur la discrimination, appelant les communautés, les gouvernements et les organisations à travailler davantage à l'identification des plus vulnérables pour s'assurer que leurs besoins spécifiques sont pris en compte en cas d'urgence.

2007

Publication par les Nations unies de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. L'article 11 fait spécifiquement référence à la sécurité et à la protection des personnes handicapées dans les situations de conflit et d'urgence.

Création du Groupe de référence du IASC sur le genre dans l'action humanitaire (Groupe de référence sur le genre /Genre RG/GRG). Il soutient la prise en compte de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes au sein du système d'action humanitaire, sous la coordination du IASC.

Adoption par le IASC d'une politique genre.

Publication par le IASC du Gender Handbook for Humanitarian Actions Women, Girls, Boys & Men: Different needs - Equal Opportunities.

2006

Le numéro 53 de HPN Network Paper se concentre sur la protection et l'assistance aux personnes âgées dans les situations d'urgence.

La Résolution 1612 du Conseil de sécurité des Nations unies est adoptée. Elle décrit les graves violations à l'encontre des garçons et des filles ainsi que les conditions d'inscription des pays sur la liste du Conseil de sécurité. Elle met également en place le Mécanisme de suivi et de rapports (MRM) de l'ONU sur les enfants et les conflits armés ainsi que ses équipes spéciales opérationnelles au niveau des pays.

Mise en place du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités.

2005

La Charte humanitaire et les normes minimales du Projet Sphère comprennent des questions

2004

Adoption du Plan International de Madrid sur le vieillissement.

Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale reconnaît le recrutement et l'utilisation militaires d'enfants dans les conflits comme un crime de guerre.

2002

Création du Washington Group on Disability Statistics.

2001

HelpAge International public Older People in Disasters and Humanitarian Crises: Guidelines for Best Practice

Publication de la Politique du HCR concernant les réfugiés âgés.

La Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies est adoptée. Elle traite non seulement de l'impact de la guerre sur les femmes, mais aussi du rôle central que les femmes devraient jouer et jouent effectivement dans la gestion des conflits, la résolution des conflits et la paix durable. Il s'agit de la première résolution visant à lier les femmes à l'agenda pour la paix et la sécurité.

2000

2007 (suita)

Les dirigeants du IASC créent le projet GenCap IASC pour soutenir les humanitaires qui réalisent des programmes d'égalité entre les sexes.

Un panel international d'experts en droit international des droits de l'homme, en orientation sexuelle et en identité de genre décrit les Principes de Jogjakarta: «Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Tous les droits de l'homme sont universels, interdépendants, indivisibles et interreliés. L'orientation sexuelle et l'identité de genre font partie intégrante de la dignité et de l'humanité de chaque personne et ne doivent pas être à l'origine de discrimination ou d'abus.»

2008

Publication du document d'information du IASC sur l'action humanitaire et les personnes âgées.

2009

La Résolution 1882 du Conseil de sécurité de l'ONU renforce le mécanisme de suivi des droits (MRM) en élargissant les violations du «déclencheur». Les meurtres et les mutilations, les viols et les violences sexuelles perpétrés à l'encontre des filles et des garçons par des forces ou des groupes armés sont de nouveaux éléments déclencheurs, au titre du MRM prévu par la Résolution 1612.

La Résolution 1888 du Conseil de sécurité de l'ONU met en place des conseillers de protection des femmes.

Publication du rapport Gender Review de l'UE.

Lancement du marqueur de genre du PNUD.

Test du marqueur de genre du IASC.

Lancement de la politique genre de CARE International.

2010-2018 🔻

2010

L'OMS lance son Guide de RBC (Réadaptation à base communautaire) pour garantir l'inclusion de toutes les personnes handicapées.

Création d'ONU Femmes suite à la fusion d'UNIFEM et de bureaux qui se concentraient sur les femmes pour promouvoir l'égalité des sexes.

Le Comité exécutif du HCR adopte une Conclusion sur les réfugiés et autres personnes handicapés protégés et assistés par le HCR.

2011

Le IASC lance son marqueur de genre pour promouvoir l'égalité des sexes comme partie intégrante du Consolidated Appeals Process.

Publication de la politique Âge, genre et diversité du

Publication par HelpAge International de son Guide sur l'inclusion des personnes âgées dans les programmes d'abris d'urgence (Guidance on including older people in emergency shelter programmes).

Le genre, l'âge (enfants, personnes âgées) et le handicap sont remis en avant dans les questions transversales de la nouvelle version du Manuel Sphère.

L'évaluation de la réponse au tremblement de terre en Haïti de l'OCDE met en évidence un biais d'inclusion en faveur des plus visibles et des plus accessibles.

Malgré tous les efforts des auteurs et des contributeurs, un recensement complet de toutes les initiatives de changement intervenues dans le secteur humanitaire demeure difficile. Cette chronologie ne doit donc pas être considérée comme exhaustive ou définitive dans la mesure où elle renvoie aux modèles de changement.

La loi britannique sur l'égalité en matière de

britannique l'obligation d'examiner les moyens

par lesquels le développement et le financement

Le projet GenCap du IASC lance le programme de

Les humanitaires examinent le marqueur de genre du

IASC et demandent qu'il soit révisé pour inclure l'âge, améliorer la fiabilité du codage et ajouter une phase

Lancement de la Norme humanitaire fondamentale qui

met l'accent sur l'aide humanitaire centrée sur l'être

ECHO lance le marqueur de genre et d'âge en tant

évaluer, promouvoir et suivre la sensibilité des

interventions humanitaires financées par l'UE en

qu'outil de qualité et de redevabilité pour encourager,

Un expert indépendant des Nations unies est nommé pour veiller à ce que les personnes âgées jouissent de

Adoption de la première résolution du Mouvement

handicapées dans le Mouvement international de la

L'ONU réalise sa première enquête mondiale auprès

pourquoi elles meurent ou sont blessées en nombre

sur la promotion de l'intégration des personnes

des personnes handicapées quant à la manière

dont elles font face aux catastrophes, illustrant

La Suède et le Royaume-Uni lancent l'initiative Protection from Gender-Based Violence in Emergencies

(Call to Action), une initiative multipartite visant à transformer fondamentalement la manière dont

la violence sexiste est traitée dans les urgences

Un rapport d'HelpAge montre que moins de 1% des

en 2012 incluaient une ou plusieurs activités pour les

projets soumis pour le financement du CAP OCHA

Les normes minimales inter-organisations pour

l'intégration de la protection mettent l'accent sur

la participation inclusive et donnent la priorité aux

HelpAge International publie des lignes directrices

l'inclusion des personnes âgées dans les situations

sectorielles et des ressources de formation sur

L'étude d'HelpAge et de Handicap International

souligne que le système humanitaire ignore les besoins

des personnes âgées et des personnes handicapées.

Une étude de la Tufts University, financée par OCHA et CARE, souligne les avantages de la ventilation des données par sexe et par âge. Elle indique qu'il n'existe presque aucun cas documenté d'organisations chefs

de file qui recueillent des données ventilées par sexe

personnes les plus vulnérables.

Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

disproportionné lors de catastrophes.

humanitaires

personnes âgées.

2013

d'urgence.

et par âge.

2012

international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

formation «Genre dans l'action humanitaire».

CARE teste son marqueur de genre dans des

contextes choisis.

matière de genre et d'âge.

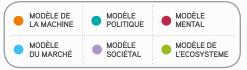
tous les droits de l'Homme.

Development Equality Act) impose au gouvernement

humanitaire permettront d'instaurer l'égalité des sexes

développement international (International

dans les pays bénéficiaires de l'aide.



2014 (suita)

Les objectifs de développement durable sont officiellement approuvés. Deux d'entre eux revêtent une importance particulière dans ce contexte: ODD 5 – Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles ODD 10 - Réduire les inégalités dans les pays et d'un pavs à l'autre

Création d'un Rapporteur spécial sur les droits des personnes handicapées.

2015

Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes 2015-2030 est publié et inclut des considérations relatives au genre, à l'âge, au handicap et à la culture.

CBM publie son plaidoyer pour une action humanitaire inclusive (Inclusive Humanitarian Action) accompagné d'un document d'information.

L'ADCAP lance une version pilote des Normes minimales pour l'intégration de l'âge et du handicap dans l'action humanitaire

Création du groupe de travail technique sur l'âge et le handicap sous l'autorité du Cluster Protection.

La FICR, CBM et Handicap International publient des lignes directrices sur les abris et les établissements pour personnes handicapées en situation d'urgence.

Le projet GenCap du IASC examine l'utilisation du marqueur de genre du IASC. Alors qu'environ la moitié des projets identifie et répond à des besoins liés aux questions de genre, ceux-ci se concentrent principalement sur les besoins des femmes, excluant dans une certaine mesure les filles et, plus particulièrement, les garçons et les hommes.

Les agences des Nations unies appellent les États à agir d'urgence pour mettre fin à la violence et à la discrimination contre les lesbiennes, gays bisexuels, transgenres et intersexuels (LGBTI) adultes, adolescents et enfants.

Adoption d'une résolution sur la violence sexuelle et sexiste dans les conflits armés et les catastrophes naturelles par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

2016

Création du Compact for Young People in Humanitarian Action dans le cadre du WHS.

Le nouveau marqueur de genre du IASC (marqueur de genre et d'âge) est testé en Jordanie, au Yémen, en RCA et par le PAM en RDC et au Myanmar. Il est également testé par Global Clusters et ECHO.

Les organisations chefs de file Cluster signent l'engagement du Grand Bargain au WHS pour garantir une approche centrée sur la personne dans leurs activités. La troisième responsabilité propose de «ne laisser personne sur le bas-côté».

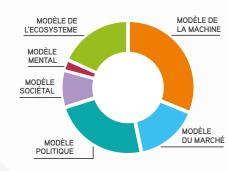
La Charte sur l'inclusion des personnes handicapées dans l'action humanitaire est approuvée lors du WHS.

Le cadre pour des services de santé intégrés centrés sur la personne est adopté par les États Membres lors du Sommet mondial de la santé.

RedR lance une formation «Âge, genre et handicap».

CBM publie Active Participation: Key to Inclusion Testimonies of Humanitarians with Disabilities.

LES MODÈLES DE CHANGEMENTS



Le IASC publie son marqueur de genre et d'âge.

Des normes humanitaires inclusives pour les personnes âgées et les personnes handicapées sont publiées par le Consortium Age and Disability dans le cadre du programme ADCAP

Publication par ADCAP du Good Practice Guide: embedding inclusion of older people and people with disabilities in humanitarian policy and practice.

La Commission des femmes réfugiées lance une boîte à outils pour inclure la protection contre la violence sexiste dans le PFC.

2018

Toutes les normes minimales des Global Clusters font désormais référence au genre comme

Publication du Guide de l'UNICEF sur l'inclusion des enfants handicapés dans l'action humanitaire.

Approbation de la révision de la politique genre du lASC.

Des principes et des obligations d'États additionnels concernant l'application du droit international aux droits de l'Homme en matière d'orientation sexuelle, d'identité sexuelle, d'expression sexuelle et de caractéristiques sexuelles doivent compléter les principes de

Révision du Manuel genre du IASC avec les Global

- marqueur de genre et d'âge) est testé dans un certain nombre de pays, notamment par les Clusters de relèvement rapide au Pakistan et en Haïti. En Ukraine, le GAM s'applique à toutes les propositions de projet soumises dans le PRH et à Cox's Bazar (Bangladesh), dix agences ont appliqué

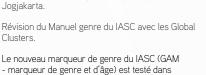
Protection Mainstreaming Toolkit.

CBM lance l'application pour smartphone «Humanitarian Hands-on Tool» (HHoT) qui fournit des conseils étape par étape sur la manière de mettre en œuvre une intervention d'urgence

Lancement du Call to Action Road Map 2016-2020.

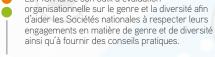
La FICR lance son outil d'évaluation ainsi qu'à fournir des conseils pratiques.

Le IASC approuve la création d'une équipe spéciale sur l'inclusion des personnes



le GAM à leurs propositions. Le Cluster Protection Global commence à tester sa





handicapées dans l'action humanitaire. Son mandat est assorti d'un calendrier précis

2017



2011 (suita)

5.2. QUE S'EST-IL PASSÉ **DURANT LES DERNIÈRES ANNÉES?**

Nous avons établi la chronologie ci-dessous afin de mettre en évidence certains facteurs clés qui ont influencé le changement en matière d'action humanitaire inclusive. Les principaux facteurs d'influence comprennent les engagements au niveau organisationnel et mondial (y compris les résolutions et les chartes), les publications, les déclarations et l'élaboration de

Historiquement, l'action humanitaire s'est principalement concentrée sur l'état de la réponse, en mettant l'accent sur les interventions initiales et précoces. Toutefois, en partie à cause de la nature de plus en plus prolongée des crises, de nouveaux défis ont été mis en évidence. Le fait que les crises peuvent affecter différemment les groupes de population en fonction de leur sexe, de leur âge et de leur handicap a peut-être été formellement reconnu pour la première fois dans le cadre de conflits et souligné dans les Conventions de Genève de 1929 (qui se focalisent sur les femmes prisonnières de guerre). Cette disposition a été étendue aux civils dans les Conventions de 1949. Toutefois, il a fallu plusieurs décennies avant qu'une action plus globale ne soit mise en place pour assurer l'inclusion de tous les individus dans les interventions humanitaires. Dirigée par le HCR, elle a commencé par s'intéresser en premier lieu au fait de garantir l'inclusion des femmes et des filles, avec la nomination d'un coordonnateur principal pour les femmes réfugiées en 1989, suivie de la publication en 1990 de lignes directrices en matière de protection. Tout au long des années 1990 et au début des années 2000, l'accent est resté sur l'égalité entre les sexes, avec l'élaboration de différentes lignes directrices au sein des organisations et la prise d'engagements plus globaux pour promouvoir l'égalité des sexes.

Plus récemment, le secteur a reconnu la nécessité d'inclure de manière concrète et proactive les personnes identifiées comme les plus exposées aux catastrophes, comme les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants et les personnes présentant des profils de genre différents. Ces groupes ont été identifiés comme plus exposés aux risques, y compris au risque de discrimination en matière d'aide et de protection humanitaires, tout en étant confrontés à des obstacles importants pour accéder à ce soutien et à cette aide. En 2016, la pleine inclusion et la protection des communautés affectées sont apparues au WHS comme une lacune majeure du système humanitaire. Dans le même temps, la capacité des organisations locales à se préparer et à répondre aux crises humanitaires a été définie comme une priorité par le secteur.

Genre et âge

Un changement important en termes d'exigences plus formelles liées aux modalités de rapport sur l'inclusion est survenu au milieu ou à la fin des années 2000 avec l'introduction de marqueurs de genre à inclure dans les programmes des organisations et pilotés par les organisations elles-mêmes (CARE International en est un bon exemple). Ce marqueur a été étendu aux questions d'âge quelques années plus tard, conformément aux exigences accrues des bailleurs de fonds visant à mettre en évidence les actions inclusives dans ce domaine. Le premier marqueur de genre du PNUD, créé en 2009, exigeait que les responsables des agences des Nations unies évaluent les projets selon une échelle de quatre points indiquant leur contribution à la réalisation de l'égalité des sexes. En 2009, le projet GenCap du IASC a testé des marqueurs de genre inter-organisations. Le marqueur de genre du IASC a été appliqué à tous les appels humanitaires consolidés à partir de 2011 (toutes les organisations ont appliqué le marqueur soumis à OCHA - et analysé par cette agence - pour le Coordinateur humanitaire). Cela allait au-delà du marqueur de genre du PNUD au sens où il incluait les ONG internationales, les ONG nationales, les organisations communautaires et les agences de l'ONU. Le marqueur avait pour but d'aider chaque organisation et groupe sectoriel (Cluster), ainsi que l'opération au niveau national, à évaluer dans quelle mesure le genre était pris en compte dans les conceptions de projets.

On s'inquiétait de plus en plus du fait que les concepteurs de projets prenaient des engagements en matière d'égalité des sexes sans vérifier leur mise en œuvre effective. Dans le même temps, la volonté d'élargir l'analyse de genre en y ajoutant l'âge et d'autres formes de diversité, mais aussi une inclusion réelle dans la réponse, a été soutenue par l'introduction de la notation de toutes les actions. Au milieu des années 2000, on a assisté à l'émergence de marqueurs de genre plus nuancés et mieux ciblés en fonction des divers besoins des populations. En 2014, ECHO a introduit son marqueur d'âge et de genre qui exige que les problématiques de genre et d'âge soient prises en compte lors des phases de conception, de suivi et de révision du cycle de financement du projet. En 2016, CARE a mis à jour son marqueur de genre pour couvrir les phases de conception et de mise en œuvre, ainsi que le travail humanitaire et de développement (selon une échelle allant de transformatif à réactif, sensible et nocif). En 2018, le marqueur genre et âge (MGA) a été approuvé par les responsables du IASC CPI et introduit dans les opérations humanitaires. Le MGA est appliqué aux phases de conception et de mise en œuvre: il examine l'utilisation du genre et de l'âge, mesure la pertinence de la programmation, est lié à l'intégration de la protection et à la redevabilité envers les populations affectées (RPA), et indique si la programmation est sensible, réactive/transformatrice ou non applicable.

Les domaines d'inclusion couverts par les différents marqueurs mettent en évidence le changement qui s'est opéré au fil du temps et les structures (bailleurs de fonds, organisations opérationnelles, organismes de coordination) qui ont conduit et influencé ce changement. Bien qu'une certaine

confusion puisse exister quant au nombre de marqueurs de genre développés, il convient de noter que tous les marqueurs cherchent en fin de compte à identifier et à récompenser les projets qui soutiennent et contribuent à l'égalité de genre. Le périmètre d'influence diffère d'une entité à l'autre: chaque organisation exerce un contrôle important sur ses propres pratiques par le biais des politiques et de la gestion; les bailleurs de fonds exercent une influence (importante) sur les politiques et une emprise (modérée) via le financement; et les processus inter-organisations ont un impact important sur les prestataires de services. Par conséquent, les marqueurs varient en fonction des intérêts des structures concernées ainsi que de leur capacité à examiner les marqueurs et les projets.

Les progrès accomplis pour garantir une plus grande réflexion

Les personnes handicapées

sur l'inclusion et la redevabilité en matière d'égalité des sexes dans les interventions humanitaires ont ouvert la voie à des progrès pour une action humanitaire plus largement inclusive. La garantie de l'inclusion des personnes handicapées dans l'action humanitaire avait pour point de départ les efforts nationaux dans ce domaine. La Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) de 2006 a marqué un tournant décisif en ce qui concerne la reconnaissance et le respect des droits des personnes handicapées. Cette Convention a modifié le discours sur le handicap de sorte qu'il se concentre désormais sur les droits des personnes handicapées dans le contexte de l'action humanitaire. Avant cela, les personnes handicapées étaient habituellement considérées dans les interventions humanitaires d'un point de vue médical, souvent comme ayant des besoins médicaux à la suite d'une catastrophe¹⁸¹. Bien que la CDPH ait eu une influence décisive en veillant à ce que les personnes handicapées ne soient pas seulement considérées comme des bénéficiaires de l'aide humanitaire, mais aussi comme d'importants acteurs de changement, il reste encore beaucoup à faire pour garantir qu'elles ne sont plus considérées comme de simples bénéficiaires passifs de l'aide mais comme une population vulnérable. Comme pour l'égalité des sexes, des mesures plus concrètes visant à assurer une plus grande inclusion dans l'action humanitaire ont été prises une dizaine d'années après la Convention, notamment en 2017 avec la création de l'Équipe spéciale du IASC sur l'inclusion des personnes handicapées dans l'action humanitaire. Au cours de ces dix années, d'importantes recherches ont été entreprises et ont produit des données permettant de reconnaître la nécessité d'inclure les personnes handicapées du point de vue des droits humains dans les discussions sur l'action humanitaire. En outre, les personnes âgées handicapées éprouvent souvent des difficultés à recevoir un soutien médical de base pour les maladies non transmissibles

L'inclusion totale

Malgré cela, des mesures claires visant à favoriser l'inclusion des personnes handicapées, des personnes âgées et des jeunes, à toutes les étapes du cycle des projets, ne sont pas encore en place dans l'ensemble du système. (Voir Illustration 5).

Financé par DFID et OFDA, l'ADCAP était un projet de trois ans (2014-2017) qui a permis l'élaboration des Normes minimales pour l'inclusion des personnes âgées et handicapées (révisées en 2018 et renommées Normes d'inclusion humanitaire). À la fin de ce projet, de nombreux membres du groupe d'examen et du consortium ADCAP ont activement participé aux travaux de l'Équipe spéciale du IASC en s'appuyant sur les leçons apprises de leurs travaux. Les principaux défis en termes d'inclusion étaient les lacunes dans la participation plus complète des personnes handicapées de tous âges tout au long du cycle du projet.

Le WHS a fourni l'occasion de réunir différentes parties prenantes pour répondre au besoin d'efforts accrus en matière d'inclusion. Le WHS a également constitué une étape importante grâce à l'adoption de la Charte de 2016 sur l'inclusion des personnes handicapées dans l'action humanitaire¹⁸² ainsi que de la Charte sur l'inclusion¹⁸³. 446 engagements ont été pris dans le cadre du WHS pour soutenir la Table-ronde de haut niveau des dirigeants sur les femmes et les filles: l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et des filles sont en effet des thèmes primordiaux de même que l'objectif d'obtenir des changements pour faire en sorte que les droits des femmes et des filles soient systématiquement reconnus et pris en compte, et que leur rôle dans la prise de décisions soit encouragé. Même si elle n'a pas été spécifiquement soulignée, la Responsabilité fondamentale 3 («Ne laisser personne sur le bas-côté») a contribué à l'inclusion de toutes les personnes qui risquent une discrimination multiple.

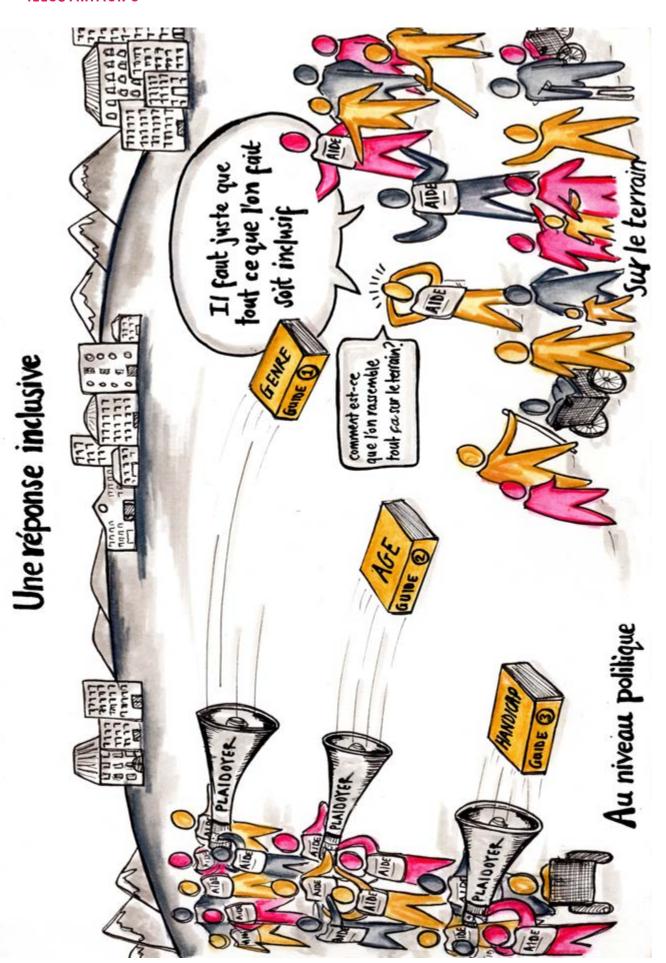
© Save the Children



181 Une attitude qui a également été observée pour le genre, avec une focalisation initiale sur la violence basée sur le genre dans les interventions d'urgence.

182 http://humanitariandisabilitycharter.org

183 http://inclusioncharter.org



5.3. L'ÉVALUATION DES AVANCÉES **EN MATIÈRE DE RÉPONSE INCLUSIVE**

Le cadre d'évaluation des avancées décrit précédemment dans la partie «Contexte du rapport» est un moyen d'évaluer l'état d'avancement de l'engagement du secteur humanitaire en matière de réponse inclusive. Voici un résumé des progrès réalisés à ce jour par le secteur qui se fonde sur une analyse documentaire et des discussions avec des praticiens engagés auprès de personnes affectées par les crises et impactées par

différents facteurs de risque et formes de discrimination. Étant donné que les efforts d'inclusion des différentes catégories de personnes affectées par les crises ont suivi des schémas légèrement différents, trois évaluations de maturité différentes sont respectivement proposées pour les travaux relatifs à l'inclusion de la diversité des sexes, de la diversité des âges et des personnes handicapées dans les actions humanitaires.

TABLEAU 5.1: ÉVALUATION DES PROGRÈS - GENRE

01 FAIBLE

> Pas d'accord sur la nécessité d'un changement

- › Aucune conscience de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- › Aucun engagement, ou engagement limité, des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle

MODÉRÉ 02

> Accord partiel sur la nécessité d'un changement

- > Conscience limitée de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Engagement limité des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle

03 **FORT**

> La plupart des parties prenantes pensent qu'un changement est nécessaire

- > Preuve significative de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- pour changer la situation

04 EXCELLENT

> Toutes les parties prenantes pensent qu'un changement est nécessaire

- > Forte preuve de l'impact négatif de l'état actuel de la
- > Consensus au niveau des cadres dirigeants de la nécessité de changer la situation actuelle

- > Les engagements à agir sont vagues
- > Absence de langage commun, de définitions communes et d'une capacité de mesure commune
- > Aucun exemple de changement réussi
- > Personne ne sait pas très bien à quoi ressemble le

> Les engagements à agir sont vagues

- > Langage commun globalement adopté, mais les définitions diffèrent et
- la mesure est insuffisante
- > Exemples anecdotiques de changement réussi
- > Idée vague de ce à quoi ressemble le succès

- > Le langage et les
- Il existe une certaine capacité à mesurer les progrès.
- > Plusieurs exemples de changement réussi
- > Idée précise de ce à quoi ressemble le succès
- > Les engagements à agir
- > Le langage, les définitions et la capacité de mesure
- > Il existe de nombreux exemples de changement réussi et une large compréhension de ce à quoi ressemble le succès

ENVIRONNEMENT

DIRECTION

MOUVEMENT

- > Les processus et systèmes ne sont pas propices au changement (culture, systèmes)
- > Aucun leadership pour l'action
- > Aucune exigence pour démontrer les progrès réalisés ou aucune récompense pour en avoir
- > Certains processus et systèmes ne sont pas propices au changement (culture, systèmes)
- > Leadership limité, sujet considéré comme un dossier distinct
- > Exigences faibles pour démontrer les progrès réalisés ou récompenses faibles pour en avoir faits
- ne gênent pas le changement (culture,
- ont le leadership sur le sujet, lequel fait partie de
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés, redevabilité limitée au niveau des résultats
- > Processus et systèmes appuient le changement (culture, systèmes)
- > L'action sur le sujet faire partie de la culture organisationnelle
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés et redevabilité au niveau des résultats

Source: CHS Alliance

01 FAIBLE

02 MODÉRÉ

03 **FORT**

04 EXCELLENT

ENT \mathbf{E}

- > Pas d'accord sur la nécessité
- > Aucune conscience de l'impact négatif de l'état actuel de la
- › Aucun engagement, ou engagement limité, des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- > Accord partiel sur la nécessité
- > Conscience limitée de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Engagement limité des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- > La plupart des parties prenantes pensent qu'un changement est nécessaire
- l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Engagement important des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- > Toutes les parties prenantes pensent qu'un changement est nécessaire
- > Forte preuve de l'impact négatif de l'état actuel de la
- > Consensus au niveau des cadres dirigeants de la nécessité de changer la situation actuelle

N O

ECTI

> Les engagements à agir sont

- > Absence de langage commun, de définitions communes et d'une capacité de mesure commune
- > Aucun exemple de changement
- > Personne ne sait pas très bien à quoi ressemble le succès
- > Les engagements à agir sont vagues
- > Langage commun globalement adopté, mais les définitions diffèrent et la mesure est insuffisante
- > Exemples anecdotiques de changement réussi
- > Idée vague de ce à quoi ressemble le succès

> Les engagements à agir sont précis

- > Plusieurs exemples de changement réussi
- ressemble le succès
-) Les engagements à agir sont SMART
- Le langage, les définitions et la capacité de mesure sont tous
- > Il existe de nombreux exemples de changement réussi et une large compréhension de ce à quoi ressemble le succès

ENT \mathbf{E} RONN

> Les processus et systèmes ne sont pas propices au changement (culture, systèmes)

- > Aucun leadership pour l'action
- > Aucune exigence pour démontrer les progrès réalisés ou aucune récompense pour en
- > Certains processus et systèmes ne sont pas propices au changement (culture, systèmes)
- > Leadership limité, sujet considéré comme un dossier distinct
- > Exigences faibles pour démontrer les progrès réalisés ou récompenses faibles pour en avoir faits
- > Processus et systèmes ne gênent pas le changement (culture, systèmes)
- > Les cadres dirigeants ont le leadership sur le sujet, lequel fait partie de la stratégie
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés, redevabilité limitée au niveau des résultats
- > Processus et systèmes appuient le changement (culture, systèmes)
- > L'action sur le sujet faire partie de la culture
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés et redevabilité

Source: CHS Alliance

TABLEAU 5.3: ÉVALUATION DES PROGRÈS - PERSONNES HANDICAPÉES

01 FAIBLE

MODÉRÉ 02

03 **FORT**

04 EXCELLENT

OUVEMENT

- > Pas d'accord sur la nécessité d'un changement
- › Aucune conscience de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- › Aucun engagement, ou engagement limité, des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle

> Accord partiel sur la nécessité d'un changement

- > Conscience limitée de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Engagement limité des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle

> La plupart des parties prenantes pensent qu'un changement est nécessaire

- > Engagement important des cadres dirigeants pour changer

> Toutes les parties prenantes pensent qu'un changement est nécessaire

- > Forte preuve de l'impact négatif de l'état actuel de la
- > Consensus au niveau des cadres dirigeants de la nécessité de changer la situation actuelle

RECTION

> Commitments to actions are vague

- > Absence of common language, definitions and ability to measure
- > No examples of successful change / No consensus on best practice
- > Not clear what success looks like

> Les engagements à agir sont vagues

- > Langage commun globalement adopté, mais les définitions diffèrent et la mesure est insuffisante
- > Exemples anecdotiques de changement réussi
- > Idée vague de ce à quoi ressemble le succès

> Les engagements à agir sont précis

- Le langage et les définitions
- > Idée précise de ce à quoi ressemble le succès
- Les engagements à agir sont SMART
- > Le langage, les définitions et la capacité de mesure sont tous
- > Il existe de nombreux exemples de changement réussi et une large compréhension de ce à quoi ressemble le succès

IENT $\mathbf{\Sigma}$ ENVIRONN

> Les processus et systèmes ne sont pas propices au changement (culture, systèmes)

- > Aucun leadership pour l'action
- > Aucune exigence pour démontrer les progrès réalisés ou aucune récompense pour en

> Certains processus et systèmes ne sont pas propices au changement (culture, systèmes)

- > Leadership limité, sujet considéré comme un dossier distinct
- > Exigences faibles pour démontrer les progrès réalisés ou récompenses faibles pour en avoir faits

> Processus et systèmes ne gênent pas le changement (culture, systèmes)

- > Les cadres dirigeants ont le leadership sur le sujet, lequel fait partie de la stratégie
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés, redevabilité limitée au niveau des résultats
- > Processus et systèmes appuient le changement (culture, systèmes)
- > L'action sur le sujet faire partie de la culture organisationnelle
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés et redevabilité au niveau des résultats

Source: CHS Alliance

5.3.1. MOUVEMENT /ADHÉSION FORT(E) À MODÉRÉ(E) EN FAVEUR DU CHANGEMENT

La plupart des parties prenantes pensent que le changement est nécessaire. Des engagements ont en effet été pris en faveur d'approches de changement permettant d'assurer une action humanitaire plus inclusive parce que les faits ont démontré l'impact négatif de l'absence d'inclusivité sur les populations affectées par les crises. Les engagements en faveur du changement proviennent d'une diversité d'acteurs - les bailleurs comme les organisations chargées de la mise en œuvre - mais les groupes de population pour lesquels des efforts concertés sont nécessaires pour assurer l'inclusion sont tous cloisonnés.

5.3.2. ENGAGEMENT / ORIENTATION MODÉRÉ(E) À FORT(E) EN FAVEUR DU CHANGEMENT

La précision du vocabulaire utilisé s'est améliorée, mais les définitions restent contestées et tout le personnel du secteur n'a pas été sensibilisé à l'importance d'une action inclusive ou d'une inclusion active dans les stratégies, les politiques et la conception des programmes. Malgré cela, il existe des exemples de changements positifs et une compréhension de ce à quoi ressemble le succès dans l'ensemble du secteur, comme en témoignent par exemple les engagements pris au WHS.

5.3.3. ENVIRONNEMENT MODÉRÉ À FORT EN **FAVEUR DU CHANGEMENT**

Les processus et les systèmes ne sont pas propices au changement et, même s'il existe un certain leadership sur le sujet de l'inclusion, en particulier de la part de certains bailleurs de fonds et organisations opérationnelles, il n'existe pas de leadership global, l'inclusion étant souvent «rattachée» aux approches existantes ou traitée comme une question distincte. Il existe toutefois une volonté de lier ce sujet aux stratégies et aux programmes, mais les exigences (et la capacité) pour démontrer les résultats ou les récompenses de cette démarche sont limitées. Souvent, les données ne sont pas ventilées par âge, sexe ou handicap.

QU'EST-CE QUI A FONCTIONNÉ ET QU'EST-CE QUI N'A PAS FONCTIONNÉ - ET POURQUOI?

Comme dans les autres chapitres, l'analyse de la manière dont le changement s'est opéré en matière d'inclusion a été entreprise en se référant aux modèles de changement décrits au chapitre 1 du présent rapport. Les facteurs qui permettent ou entravent le changement pour une réponse humanitaire inclusive sont également analysés.

5.4.1. LES EFFORTS DE CHANGEMENT À LA **LUMIÈRE DES MODÈLES DE CHANGEMENT**

Le modèle de la machine

Au cours de la dernière décennie, les approches de gestion descendante se sont multipliées, les sièges des organisations dictant de plus en plus l'orientation et les opérations des bureaux terrain. Pour de nombreuses organisations, l'approbation à haut niveau des opérations et des initiatives est une condition nécessaire pour aller de l'avant. Cela a été le cas au sein des Nations unies, avec un certain nombre d'initiatives clés adoptées au niveau mondial, notamment: la Résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU en 2000 qui a souligné le rôle des femmes dans des questions telles que la gestion des conflits; la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) de 2006 qui fait spécifiquement référence aux personnes handicapées dans les situations de conflit et d'urgence; et la Charte sur l'inclusion des personnes handicapées en 2016, spécifique au secteur humanitaire et utilisée comme outil pour promouvoir leur inclusion dans les interventions humanitaires. Cependant, l'accent mis par la CDPH sur les droits aussi bien que sur les besoins a limité son impact sur le secteur humanitaire qui tend à ne s'intéresser qu'aux besoins des personnes affectées par la crise.

L'approche verticale et descendante a certainement été évidente en ce qui concerne les engagements des cadres dirigeants. Des politiques organisationnelles ont été nécessaires - pour les individus, les organisations et le système dans son ensemble - afin d'assurer un changement dans les processus qui garantissent l'inclusion.

L'élaboration des politiques et l'engagement à respecter les normes convenues au niveau mondial exigent une action simultanée sur le terrain et au niveau des programmes. Toutefois, le suivi des mesures prises pour mettre en œuvre les politiques, les engagements et les normes au niveau individuel a généralement été insuffisant pour démontrer que ces engagements et normes ont été mis en œuvre efficacement. Le personnel humanitaire présent sur le terrain n'a jamais réussi à donner la priorité à l'évaluation des besoins inclusifs dans la réponse, souvent en raison d'un manque de capacités. Dans le même temps, cette absence d'information sur le terrain a fait courir le risque que les hauts responsables ne comprennent pas pleinement les droits, les besoins et les priorités des groupes exclus. Dans l'ensemble, cela signifie que l'on ignore dans quelle mesure les politiques et les engagements ont influencé la pratique sur le terrain, en raison de l'incapacité du siège ou des secrétariats à appliquer les changements sur le terrain.

À cet égard, la distance entre les personnels siège et terrain peut être compensée par la mise à disposition d'outils pratiques.

Ceux-ci peuvent être utilisés sur le terrain et peuvent donc traduire efficacement les engagements organisationnels en actions pratiques (voir le modèle d'écosystème ci-dessous pour plus d'informations).

Le modèle sociétal

Plus que d'autres domaines d'inclusion sur lesquels les organisations humanitaires se sont focalisées ces dernières années, l'égalité des sexes a souvent suscité une attention médiatique importante. Par conséquent, la motivation des individus et des organisations s'est accrue pour poursuivre le changement (ou non dans certains cas) et construire une meilleure égalité dans les stratégies et les réponses humanitaires. Parmi les exemples importants de la priorité accordée à l'égalité des sexes dans le système humanitaire, on peut citer l'Appel à l'action (Call to Action) du WHS et les ODD184. Lors du WHS, l'une des sept tables-rondes de dirigeants de haut niveau s'est concentrée sur l'autonomisation des femmes dans l'action humanitaire et sur une meilleure réponse à l'impact du genre lors de crises. Cela a constitué un changement d'orientation par rapport à l'accent mis auparavant sur le fait de voir les femmes comme des victimes de catastrophes et de simples bénéficiaires de l'aide, et pour les considérer également comme des acteurs de l'action humanitaire. Même si la responsabilité fondamentale 3 du WHS aborde la question de l'égalité des sexes, elle présente un angle d'inclusion plus large qui appelle à renforcer l'inclusion et la voix des groupes marginalisés, comme les personnes handicapées et les jeunes dans l'action humanitaire¹⁸⁵.

Le travail de plaidoyer de l'International Disability Alliance (IDA) a été complété par un certain nombre d'organisations telles que le consortium ADCAP¹⁸⁶, Help Age, Humanity and Inclusion, CBM, Plan International, Women's Refugee Commission, IRC, IASC GenCap Project, CARE International, les agences des Nations unies, Oxfam et des bailleurs de fonds. Ces organisations ont travaillé ensemble et séparément pour mettre en évidence les lacunes et plaider en faveur du changement dans l'ensemble du secteur afin de s'assurer que les questions liées au genre, à l'âge et au handicap n'excluent pas les personnes handicapées dans le besoin et assurent leur inclusion tout au long du cycle

Dans une tentative de promotion du changement de réflexion à l'échelle du système mais spécifique à chaque secteur, l'approche du Cluster Global Protection en matière d'intégration de la protection est l'une des tentatives claires et positives visant à faire en sorte que les personnes affectées par les crises soient au centre de l'action humanitaire. Cette approche cherche à garantir que les différents besoins et capacités, ainsi que toute exposition aux risques des populations affectées, sont pris en compte à toutes les étapes d'une intervention humanitaire. S'appuyant sur les quatre principes clés de l'intégration de la protection du Cluster Global Protection (donner la priorité

à la sécurité et à la dignité et éviter de causer du mal tout en assurant un accès, une redevabilité, une participation et une autonomisation significatifs), le guide se concentre sur l'âge, le genre, la diversité, la protection des enfants, la violence sexiste, la santé mentale et le soutien psychosocial, le handicap et le VIH/ SIDA. Les engagements du CHS ont eu la même influence sur la promotion de l'inclusion. Suite à l'obtention de la certification CHS, les organisations réévaluent maintenant leurs pratiques organisationnelles à la lumière de divers engagements du CHS et des plans d'amélioration requis pour le développement - un moteur clé de l'amélioration des pratiques d'inclusion.

Le modèle politique

En ce qui concerne le genre, les experts sont souvent très compétents et passionnés, et ont conçu les discussions de manière à essayer de trouver les meilleurs moyens pour comprendre la situation actuelle et les changements qui doivent être apportés. Malgré cela, le processus de discussion peut prendre du temps, ce qui est particulièrement vrai dans les organisations qui ne se concentrent pas sur un segment spécifique des populations cibles. Souvent, une seule personne tente de promouvoir un changement interinstitutionnel afin de garantir l'application systématique d'approches favorables à l'inclusion, qui n'ont jamais été en place par le passé. Toutefois, certains changements ont été apportés de façon imprévue simplement en raison des valeurs et de la culture communes des personnes clés qui avaient des liens personnels ou qui avaient été exposées à des questions d'inclusion. Cette exposition s'est révélée cruciale pour mobiliser des engagements de haut niveau, tant au sein des organisations humanitaires qu'au sein du secteur dans son ensemble.

L'un des principaux moteurs du changement et de la prise de conscience en matière d'inclusion est un travail de plaidoyer régulier. L'International Disability Alliance (1999), avec sa voix unique pour représenter les personnes handicapées, a joué un rôle essentiel dans la défense des droits des personnes handicapées¹⁸⁷.

Les «marqueurs» des organisations et des bailleurs de fonds, mais aussi l'élaboration de boîtes à outils, ont contribué à garantir que des approches inclusives soient adoptées à toutes les étapes du cycle du projet. Pour certaines organisations, y compris les principaux bailleurs de fonds, la mise en place de politiques et de lignes directrices a aidé à entreprendre des initiatives de renforcement des capacités telles que les formations associées.

Le modèle du marché

Certaines organisations ont exprimé leur désir de «prendre l'initiative» en matière d'inclusion. Cependant, cette approche a été remise en question après le lancement de la Charte sur l'inclusion des personnes handicapées dans l'action

¹⁸⁴ L'ODD 5 se concentre sur l'égalité des sexes et l'ODD 10 englobe l'égalité et l'inclusion plus larges des groupes marginalisés.

¹⁸⁵ Des 32 engagements de base du WHS, l'engagement visant à garantir que la programmation humanitaire répond aux problématiques de genre a reçu le troisième plus grand nombre d'appuis. Des engagements importants ont été pris pour combattre les obstacles structurels et comportementaux à l'inégalité de genre, assurer l'autonomisation des femmes et des filles et garantir leurs droits, mais aussi aligner le financement et la programmation sur les principes de l'égalité des sexes. Plusieurs États membres et autres parties prenantes se sont engagés à apporter un soutien financier aux groupes de femmes.

¹⁸⁶ CBM, DisasterReady.org, Handicap International, HelpAge International, la FICR, Oxford Brookes University et RedR UK.

¹⁸⁷ L'IDA représente plus d'un milliard de personnes handicapées et plaide à l'ONU pour un environnement mondial plus inclusif pour les personnes handicapées et leurs organisations.



© Ground Truth Solutions

humanitaire (la Charte) qui a vu une collaboration accrue entre organisations. Associé à d'autres engagements et cadres mondiaux tels que le Cadre de Sendai (2005-2015), les OMD et les ODD, cela témoigne de l'accord entre les différents acteurs humanitaires sur le rôle central des personnes handicapées dans l'action humanitaire et constitue une base solide pour la poursuite du changement. Il convient toutefois de noter qu'il existe souvent un non-dit subtil entre les différentes composantes et les partisans de l'inclusion - tant au niveau sectoriel qu'au niveau des organisations. À titre d'exemple, en plus de la Charte, le WHS a également vu le lancement d'une «Charte de l'inclusion» globale signée par plus de 30 organisations internationales et nationales.

Les ressources étant rares et les bailleurs de fonds accordant une attention accrue à une action humanitaire plus inclusive (par exemple avec la création des marqueurs susmentionnés), la concurrence pour l'accès aux fonds est manifeste dans de nombreuses opérations nationales. L'inégalité en termes de type et de taille d'organisation joue un rôle important dans cette compétition. Dans le même temps, la concurrence pour le financement est liée à la concurrence pour le profilage, ce qui a donné lieu à un certain manque de volonté de partage et de transparence parmi les organisations. Pour autant, le profilage organisationnel est inévitable, en particulier pour les organisations qui ont des missions ou des objectifs spécifiques. Parmi les risques potentiels inhérents à une concurrence accrue, on peut noter:

Un affaiblissement des approches transformatrices des programmes humanitaires puisque les organisations se font concurrence pour obtenir des fonds plutôt qu'elles ne s'unissent pour promouvoir le changement ou travailler pour le bien commun. En fait, les mécanismes en place semblent favoriser ceux qui ont déjà reçu des fonds par rapport à l'action inclusive. Ainsi, certaines organisations se sont développées au fur et à mesure qu'elles ont eu accès à des fonds. Cela leur a permis de se créer un espace pour elles-mêmes et un cycle positif. Il a donc été difficile d'attirer de nouvelles personnes et de nouvelles organisations avec des perspectives différentes et susceptibles d'avoir un impact significatif. Les organisations les plus grandes et/ou les mieux financées bloquent parfois l'accès à de nouvelles

organisations, potentiellement plus innovantes et créatives. Les dynamiques de pouvoir des organisations plus grandes ou plus anciennes «ayant besoin» de maintenir leur position n'ont pas nécessairement été propices au changement.

Il existe cependant un manque de transparence de la part de certaines organisations qui prétendent mettre en œuvre des approches inclusives en matière de programmation, ainsi qu'un lien étroit avec les populations affectées, mais qui ne partagent pas de preuves ou de données à ce sujet. L'utilisation d'un processus d'auto-évaluation par lequel les organisations s'évaluent en fonction de différents marqueurs d'inclusion de l'âge, du genre et de la diversité a peut-être miné la crédibilité de ces marqueurs car ils ont permis aux organisations de s'attribuer des notes subjectives dans un environnement hautement concurrentiel. Cela n'a pas été facilité par l'absence de systèmes en place pour suivre la part du financement qui va à des réponses ayant clairement adopté des approches inclusives.

Dans leurs efforts pour favoriser le changement en matière d'inclusion des personnes handicapées dans l'action humanitaire, certaines organisations ont introduit des approches novatrices, comme l'approche «à deux voies». Cette méthode a été promue par des organisations bien établies et de longue date, dont CBM est un chef de file. Elle met l'accent sur une combinaison d'intégration et d'autonomisation, comme suit:

- Se focaliser spécifiquement sur le handicap soutenir et autonomiser les personnes handicapées, leurs familles et les organisations représentatives en augmentant leur accès aux services de soutien, aux soins de santé, à l'éducation, aux moyens de subsistance et aux activités sociales, et par l'autonomisation politique.
- Intégrer le handicap s'efforcer d'identifier et de surmonter les obstacles auxquels les personnes handicapées sont confrontées dans la société, par exemple l'accessibilité physique, la communication, les attitudes sociales, la législation et l'inclusion des personnes handicapées dans tous les aspects du cycle du projet.

Un troisième volet - promouvoir les droits des personnes handicapées au niveau politique - est également adopté par certaines organisations.

Cela a donné lieu à la création de nouvelles entités ou initiatives

- Le Groupe de Washington sur les statistiques du handicap, créé en 2001 afin de faciliter la comparaison des données sur le handicap entre les différents États-nations. Un projet conjoint a été mis en place pour appuyer l'utilisation de ces statistiques dans l'action humanitaire car, à ce jour 188, il n'existe toujours pas de collecte cohérente et claire de données ventilées par sexe, âge et handicap à toutes les étapes du cycle du projet. Cette initiative a permis de répondre à la demande croissante de données (données ventilées sur le handicap) et de mieux comprendre la situation générale. En fait, un changement, peut-être mis en évidence depuis l'introduction des marqueurs, s'est traduit par un intérêt accru pour les données sur les personnes handicapées et les données ventilées par sexe et par âge dans l'action humanitaire. En ce qui concerne la collecte de données sur les personnes handicapées, des travaux visant à améliorer les statistiques au sein du système des Nations unies sont en cours depuis près de deux décennies.
- La mise en place d'un réseau sectoriel de points focaux ou d'une équipe spéciale sectorielle pour l'égalité des sexes chargés de conseiller les coordonnateurs humanitaires crée d'importantes analyses et des flux d'informations sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Les points focaux genre ont été en mesure d'aider les membres du Cluster à examiner comment améliorer l'égalité des sexes dans la programmation humanitaire, ce qui a eu un impact positif d'un point de vue technique et pratique. Les points focaux ont également été en mesure de conseiller les cadres dirigeants qui siègent dans l'équipe humanitaire pays.

Le modèle mental

Le rôle de la culture dans le système humanitaire est considéré comme essentiel pour faciliter le changement en lien avec l'agenda de l'inclusion. Il n'existe pas d'approches rapides pour changer la culture organisationnelle car le processus est à long terme. Le changement culturel est plus efficace lorsque les organisations sont dotées d'un personnel à long terme. La culture étant souvent liée aux pratiques organisationnelles internes, la nécessité de développer et de maintenir une culture de l'inclusion demeure essentielle. Malgré le travail de plaidoyer, l'élaboration de normes et l'engagement des organisations en faveur de ces normes, la dynamique de changement et le changement visible sont relativement récents. Cela est probablement dû à l'inertie culturelle qui prend la forme d'une résistance au changement. À ce propos, CARE International a élaboré un modèle genre, équité et diversité pour provoquer un changement culturel (voir Encadré 5.2).

Plusieurs initiatives de renforcement des capacités, créées en exploitant les possibilités offertes par les «marqueurs» d'organisations et de bailleurs de fonds, ainsi que les boîtes à outils et la mise en place de politiques et de lignes directrices, ont contribué à favoriser une plus grande sensibilisation à l'inclusion. Parmi les exemples d'initiatives de renforcement des capacités, on retrouve la formation de points focaux aux problématiques de genre (voir Facteurs facilitants ci-dessous) et le renforcement des capacités des organisations locales, y compris le développement des ressources humaines pour soutenir les deux aspects de la double approche (voir Modèle du marché).

ENCADRÉ 5.2: L'EXPÉRIENCE DE CARE INTERNATIONAL EN MATIÈRE DE CHANGEMENT CULTUREL

CARE International fournit un exemple positif de changement culturel en matière d'inclusion, avec la mise en place de son modèle genre, équité et diversité. Ce modèle est un volet d'auto-analyse organisationnelle que l'on retrouve dans toute la programmation de CARE. En se focalisant initialement sur ses propres programmes, CARE dédie depuis 1998 du personnel à plein temps à l'élaboration et à l'animation de formations pour renforcer les capacités du personnel en matière de genre, d'équité et de diversité. La formation est maintenant proposée aux partenaires et aux autres organisations. CARE a développé des stratégies liées au genre pour l'intégration de l'égalité des sexes dans tous ses programmes, introduisant également un marqueur de genre et créant des postes d'agents dédiés au changement.

Source: CARE International

Le modèle de l'écosystème

En ce qui concerne l'intégration des personnes handicapées, un effort important a été réalisé pour recenser les bonnes pratiques au niveau national de manière à élaborer des lignes directrices sur la manière de garantir l'intégration. Cette stratégie a conduit à une adaptation très efficace de la pratique sur le terrain. À titre d'exemple, l'Outil d'évaluation organisationnelle sur le genre et la diversité de la FICR, publié en 2017¹⁸⁹, et la publication de la version révisée des Normes minimales pour l'intégration des personnes âgées et des personnes handicapées d'ADCAP (maintenant appelée Normes d'inclusion humanitaire pour les personnes âgées et les personnes handicapées), lancée en 2018¹⁹⁰, ont été élaborés pour que tous les praticiens impliqués dans les interventions humanitaires les utilisent, cela dans l'espoir que l'inclusion des personnes handicapées et des personnes âgées soit possible à chaque stade d'intervention, dans chaque secteur et chaque contexte.

¹⁸⁸ https://humanity-inclusion.org.uk/en/disability-statistics-in-humanitarian-action

¹⁸⁹ Gender and Diversity Organisational Assessment Tool and Toolkit. IFRC, 2017: http://www.ifrc.org/Global/Photos/Secretariat/Gender/Book%203_ GDO%20assessment%20toolkit%20LR.pdf

Ce document a été conçu pour aider les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à respecter leurs engagements (pris en 2015) en matière de genre et de diversité, et comprend des orientations pratiques pour réaliser et suivre un diagnostic organisationnel sur ces sujets. Cette boîte à outils aide les Sociétés nationales à évaluer leur performance en matière de genre et de diversité dans les domaines de la volonté et de l'engagement politiques, de la culture organisationnelle, des ressources et des capacités, de l'exécution et de la mise en œuvre des programmes et de la responsabilité. . Engagements minimaux de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge: http://www.ifrc.org/Global/Photos/ Secretariat/201505/Gender%20Diversity%20MSCs%20Emergency%20Programming%20HR3.pdf

¹⁹⁰ Testée pour la première fois en 2015: https://www.cbm.org/article/downloads/54741/Humanitarian_inclusion_standards_for_older_people_and_ people_with_disabi....pdf

5.4.2. LES FACTEURS FAVORISANT LE CHANGEMENT

Un certain nombre de facteurs ont facilité le changement en ce qui concerne l'adoption d'approches inclusives de l'action humanitaire. Certains des facteurs clés sont mis en évidence ci-dessous

Législation et accords mondiaux: Des lois et des cadres de travail adoptés et approuvés à l'échelle mondiale, comme la CDPH, ont facilité le changement à différents niveaux. Les OMD (du point de vue du genre) et, plus largement, les ODD ont mis l'accent sur l'action en faveur de l'inclusion. Cela a permis une grande visibilité au sein du secteur et a conduit les organisations à aborder la question de manière plus systématique que par le passé (en particulier au niveau des personnes handicapées).

Combinaison d'engagements de haut niveau et disponibilité d'outils pratiques: Si les politiques et les engagements (soutien de haut niveau) ont joué un rôle clé en matière d'inclusion, ils n'ont généré à eux seuls que certains niveaux de changement. Le développement d'outils pratiques, associé à des engagements politiques, a joué un rôle essentiel dans la poursuite du changement sur le terrain. Comme dans d'autres domaines de l'action humanitaire, l'élaboration d'outils a souvent été dirigée par des praticiens ayant des intérêts spécifiques et des systèmes de valeurs similaires.

Environnement technologique favorable: L'ère des progrès technologiques a permis le développement d'outils pratiques comme l'application smartphone créée par CBM (Humanitarian Hands-On Tool) en 2017 qui fournit des conseils étape par étape sur la manière de mettre en œuvre une réponse d'urgence inclusive¹⁹¹. Dans le monde actuel où l'accès à la technologie est répandu, cette application a facilité l'accès à de multiples niveaux d'information. Elle a en effet fourni non seulement de nombreuses occasions de s'assurer que les voix des personnes affectées par la crise sont entendues, mais également facilité une prise de conscience de la diversité de ces voix.

Disponibilité de points focaux sur le terrain, en particulier pour les questions de genre: L'intégration de la dimension de genre a été facilitée par la mise en place de points focaux au niveau de l'organisation, du pays et du réseau. La formation des points focaux, qui sont liés aux Clusters par le IASC, et la participation à des réunions régulières de réseaux où l'apprentissage par l'essai et l'erreur est encouragé et où les succès sont partagés, ont facilité l'action inclusive.

Meilleure connaissance: Les humanitaires ont amélioré leur compréhension des programmes portant sur l'égalité des sexes en participant à des formations, en s'impliquant dans des réseaux et en tirant des enseignements d'actions pratiques.

Des initiatives de plaidoyer solides et convergentes: Les efforts simultanés d'une variété d'individus et d'organisations ont généré une prise de conscience cumulative de l'importance d'une action inclusive. Au fil du temps, cela a sensibilisé les personnes au sein des organisations pour

qu'elles prennent des mesures visant à mettre en œuvre le changement, y compris à un niveau personnel.

Possibilité de mesurer les progrès (création de marqueurs): Différents marqueurs ont été mis en place pour garantir une action inclusive dans les interventions humanitaires. Cela a facilité le changement car les marqueurs (examinés par les organisations, les Clusters, les coordinateurs humanitaires et les bailleurs de fonds) ont demandé aux organisations humanitaires de montrer le degré d'inclusion de leurs interventions humanitaires.

5.4.3. LES FACTEURS PÉNALISANTS **ET LES DÉFIS À RELEVER**

Les éléments suivants ont été identifiés comme les plus importants facteurs entravant un changement effectif au niveau d'une réponse inclusive dans les contextes humanitaires, mais aussi comme les défis encore à relever.

DIH: En ce qui concerne plus particulièrement les personnes handicapées, l'importance d'une approche du handicap fondée sur les droits de l'Homme, qui s'appuie toujours sur le droit international humanitaire (DIH), n'est toujours pas comprise. Le DIH a eu tendance à se concentrer sur les personnes handicapées en tant que bénéficiaires de l'aide humanitaire plutôt qu'à s'assurer de leur inclusion à toutes les étapes de l'action humanitaire. De même, pour ce qui est du genre, le DIH a eu tendance à se concentrer sur les femmes en termes de vulnérabilité et de victimisation. Toutefois, des mesures progressives sont prises pour traiter ces questions, avec d'importants débats, recherches et tables-rondes sur le genre à propos de l'aveuglement du DIH en la matière et des postes spécifiques créés dans un certain nombre d'organisations pour assurer une plus grande inclusion et la prise en compte des responsabilités liées au sujet.

Résistance au changement: L'un des obstacles au changement est lié à la présence au sein des organisations humanitaires de personnes qui doutent de l'importance de l'inclusion ou qui ont du mal à aborder ce sujet en raison de priorités organisationnelles concurrentes. De telles attitudes ont réussi à faire dérailler des projets et à saboter certains progrès. Le côté positif à cela, c'est que d'autres acteurs plus ouverts au changement se positionnent contre les sceptiques et peuvent souvent, à long terme, permettre le changement.

Approche en silo: Les continuelles analyses cloisonnées de l'inclusion constituent des obstacles à l'amélioration des choses. En fait, les différents courants de travail (genre et âge, personnes handicapées, etc.) qui se penchent sur l'inclusion ciblent différents types de personnes. Il n'existe pas encore d'ouvrage collectif sur l'inclusion qui cible toutes les catégories de personnes.

Ressources limitées: Des engagements ont été pris, mais pour garantir que les organisations humanitaires sont en mesure d'honorer ces engagements, il faut un soutien financier qui est souvent insuffisant. Le changement a donc aussi été entravé en partie par le manque de fonds disponibles:

- Soutenir les engagements en faveur de l'inclusion.
- Veiller à ce que l'inclusion de l'âge, du genre et des

¹⁹¹ Premier du genre, l'outil téléchargeable sur Internet décompose l'action humanitaire pour les personnes handicapées en fiches de travail individuelles qui expliquent les détails de base du «comment faire ».

- personnes handicapées dans l'action humanitaire soit
- Veiller à ce que l'inclusion soit considérée comme la responsabilité de toutes les organisations humanitaires et pas seulement des organisations qui représentent des groupes spécifiques.

Gestion limitée des connaissances et des capacités: Il est essentiel de veiller à ce que l'action humanitaire inclusive fasse partie intégrante de la culture organisationnelle et de l'ensemble du système humanitaire pour garantir un changement durable. Même si les connaissances sur l'inclusion s'améliorent à l'échelle mondiale, il reste difficile d'opérer des changements culturels avec un taux de rotation élevé du personnel et un recrutement fréquent en plein cœur des crises. Il faut également veiller à ce que les personnes âgées et les personnes handicapées connaissent leurs droits, car le manque de connaissances sur les droits fondamentaux constitue un obstacle majeur qui entrave l'inclusion et une réelle participation.

CONCLUSION ET ORIENTATION 5.5. **FUTURE DU CHANGEMENT**

Au cours des deux dernières décennies, des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre d'une action humanitaire inclusive. Ces progrès ont toutefois pris du temps. Les initiatives visant à répondre aux droits et aux besoins de tous ceux qui ont besoin d'une protection et d'une aide humanitaires, mais aussi à assurer leur pleine participation à tous les stades de l'intervention humanitaire, exigent des efforts supplémentaires considérables pour faire en sorte que personne ne soit laissé sur le bas-côté.

5.5.1. **FAIRE CHANGER LES PERSONNES**

Les exigences en matière de changement organisationnel et de transformation des mentalités demeurent des obstacles majeurs. Ce n'est pas nécessairement la mauvaise foi qui fait obstacle au changement, mais plutôt l'absence de compréhension de la manière dont il faut effectuer un changement proactif à différents niveaux - dans l'esprit des individus, au sein des organisations et au sein du système humanitaire tout entier.

Il est nécessaire de consacrer suffisamment de ressources humaines et financières - à:

- L'analyse des défis auxquels le personnel des programmes à différents niveaux (siège et terrain) est confronté pour mettre en œuvre des actions inclusives concrètes, et pour les aider à relever ces défis.
- L'intégration des aspects de l'inclusion dans les stratégies, les plans de travail et les systèmes de mesure des organisations et des réseaux (par exemple, les Clusters) afin d'assurer une action humanitaire plus inclusive de manière à ce que, même avec le renouvellement du personnel (que ce soit en bas, en haut ou au milieu de la hiérarchie), les systèmes en place soient capables de garantir un impact à long terme.

5.5.2. RÉUNIR LES PARTIES PRENANTES

L'une des principales raisons de la prise de conscience et du changement en matière d'inclusion a été le travail de plaidoyer constant d'un certain nombre d'organisations. Travaillant à la fois séparément et collectivement, elles ont déployé des efforts constants pour mettre en évidence les lacunes et plaider en faveur du changement dans l'ensemble du secteur humanitaire. Leur travail a permis de s'assurer qu'il existe au moins un accord sur l'intention des organisations humanitaires d'adopter des approches inclusives pour répondre aux crises humanitaires. Le développement futur de l'action visant à renforcer l'inclusion dans le secteur humanitaire devra prendre en compte et permettre à tous les différents acteurs (gouvernements, bailleurs de fonds humanitaires, acteurs humanitaires, etc.) à chaque niveau différent (mondial et local) de jouer leur rôle. Pour ce faire, il est essentiel de s'attaquer au déficit de capacités, qui exige à la fois l'implication directe des organisations locales dans les situations de catastrophe et un investissement accru dans ces organisations.

En travaillant à la fois séparément et collectivement, les acteurs ont déployé des efforts constants pour mettre en évidence les lacunes et plaider en faveur du changement dans l'ensemble du secteur humanitaire. Leur travail a permis de s'assurer qu'il existe au moins un accord sur l'intention des organisations humanitaires quant au fait d'adopter des approches inclusives pour répondre aux crises humanitaires. Le développement futur de l'action visant à renforcer l'inclusion dans le secteur humanitaire devra prendre en compte et permettre à tous les différents acteurs (gouvernements, bailleurs de fonds humanitaires, acteurs humanitaires, etc.), à chaque niveau différent (mondial et local), de jouer leur rôle. Pour ce faire, il est essentiel de s'attaquer au déficit de capacités, ce qui exige à la fois l'implication directe des organisations locales dans les situations de catastrophe et un investissement accru dans ces organisations.

Il est essentiel de créer davantage d'espaces pour le travail collectif sur l'inclusion afin de développer des outils et des méthodes communs visant à l'inclusion de toutes les catégories de groupes marginalisés. Cela est d'autant plus important que les praticiens sur le terrain n'ont pas le temps de passer d'un thème à l'autre

Le changement a nécessité un flux d'informations dans les deux sens. Il est nécessaire que les parties prenantes de haut niveau (bailleurs de fonds et sièges des organisations) élaborent et s'engagent à respecter des politiques et des normes concernant l'inclusion et les actions sur le terrain, comme la compréhension des besoins spécifiques des personnes affectées par les crises, afin de concevoir des réponses humanitaires appropriées. En outre, le développement d'outils, souvent initié au niveau local, a besoin d'un appui à la fois au niveau de la direction et au niveau mondial, sous la forme de politiques et de cadres. À l'avenir, les actions sur le terrain devront être renforcées. À titre d'exemple, chaque organisation au niveau individuel mais aussi collectif (dans un Cluster, une opération pays ou un réseau), doit passer à des méthodes de gestion des ressources plus transformatrices. Cela devrait comprendre l'identification des besoins, des rôles

et des dynamiques des personnes affectées par les crises, ainsi que l'adaptation d'activités spécifiques pour répondre à ces éléments. Parallèlement à cela, il faudrait également créer un moyen de suivre les avantages et les inconvénients de cette approche, ainsi que les niveaux de satisfaction. Cela devrait donner lieu à des réponses souples et agiles en fonction des besoins. Il s'agit de s'éloigner de l'approche descendante actuelle au profit d'une approche plus transformatrice.

L'investissement dans les ressources doit également se concentrer sur les organisations locales, comme celles qui représentent les personnes handicapées. Faciliter l'inclusion de ces organisations à tous les stades du cycle de projet est une étape importante dans la préparation et la réponse aux crises humanitaires. En ce qui concerne les engagements pris en matière de localisation lors du Grand Bargain, il reste nécessaire de renforcer les capacités de ces organisations locales afin d'assurer leur viabilité, de sorte qu'elles puissent passer du statut de ressource en temps de crise à celui d'acteur en période de relèvement, de réhabilitation et de préparation aux crises futures.

5.5.3. CLARIFIER LES LIMITES

L'existence d'exemples de changements positifs, mais aussi les engagements pris au WHS et certaines normes, ont aidé à déterminer ce à quoi ressemble le succès d'une réponse inclusive dans l'ensemble du secteur.

Cependant, même si un certain nombre d'outils ont été développés pour aider à garantir une action inclusive, il n'existe toujours pas assez de références substantielles sur la manière d'y parvenir, notamment en ce qui concerne les personnes handicapées et les personnes âgées. Il faut encore améliorer la boîte à outils pour faire en sorte que les organisations humanitaires mettent en œuvre des programmes qui soient inclusifs sous tous les angles.

Il n'existe pas de cadre de redevabilité à l'échelle du système pour assurer l'inclusion des personnes handicapées à toutes les étapes d'une intervention humanitaire. Un tel cadre pourrait s'articuler autour de la création d'un système de suivi qui observerait à la fois la mise en œuvre des Normes d'inclusion humanitaire pour les personnes âgées et les personnes handicapées et les engagements du WHS. Le processus d'établissement de rapports sur les engagements pris lors du WHS est la première étape vers cet objectif, mais un engagement plus important est nécessaire.

Même s'il existe certains niveaux de ventilation des données provenant des processus de diagnostic et de suivi de la mise en œuvre, la disponibilité de données agrégées dans le secteur humanitaire est encore limitée au niveau mondial. On constate en effet un manque initial d'information en ce qui concerne l'emplacement des différents groupes, ce qu'ils font et la mesure dans laquelle l'action humanitaire répond à leurs besoins. Or, il est nécessaire de disposer de données ventilées claires, collectées et analysées de manière cohérente à tous les stades du cycle de projet. Sans cela, il reste difficile d'évaluer de manière crédible quels changements supplémentaires sont nécessaires. Pour remédier à cette situation, un soutien accru des bailleurs de fonds et un effort de collaboration renforcé dans l'ensemble du

système sont nécessaires. Dans ce processus, une prochaine étape pourrait consister à mettre en place un système de suivi issu de la Norme d'inclusion humanitaire et à mieux intégrer l'inclusion dans les normes Sphère et les engagements de WHS.

5.5.4. PRIORITÉ À L'ACTION -APPRENDRE EN FAISANT

Les détenteurs du pouvoir, comme les États, sont souvent engagés et s'expriment ouvertement sur des questions liées à l'inclusion, comme l'égalité des sexes. Lorsque l'on examine la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies et le Call to Action de 2013 sur la protection contre la violence sexiste dans les situations d'urgence¹⁹², un décalage semble parfois exister entre ce qui est dit par ceux qui détiennent le pouvoir et ce qu'ils font réellement. Dans le même temps, alors que les organisations humanitaires ont de plus en plus de politiques ou d'engagements visant à accroître l'inclusion, les inégalités et l'exclusion persistent.

En l'absence de personnel qualifié et bien informé pour assurer une mise en œuvre de qualité, l'action inclusive risque d'être oubliée ou de se transformer en un exercice de cases à cocher. Les actions observées dans le passé, comme la création d'un poste spécifique, la mise en place de réseaux de points focaux actifs sur le terrain, etc., doivent être consolidées et renforcées

Avec les politiques, les normes et les procédures en place, les actions concrètes doivent être renforcées sur le terrain. Les guides pratiques existants pourraient contribuer à étendre la mise en œuvre d'une action humanitaire inclusive concrète.

5.5.5. PROMOUVOIR CE QUI FONCTIONNE

Une longue liste d'initiatives de plaidoyer réussies, menées individuellement ou collectivement, est aujourd'hui en place. L'identification et l'analyse des bonnes pratiques sur le terrain ont conduit au développement d'outils pratiques. Ces actions réussies doivent être promues. Étant donné que les politiques, les normes, les marqueurs, les engagements, etc., de haut niveau ont été acquis pour la plupart, la promotion des «figures emblématiques» ouvrira de nouvelles portes et permettra d'autres approches inclusives. Il est absolument nécessaire que ces figures emblématiques et les leaders démontrent leur compétence dans ce domaine.

Afin de surmonter l'approche actuelle en silo de l'action inclusive, qui voit souvent des organisations consacrer différentes ressources à l'âge, au sexe et au handicap, le travail entrepris en matière d'intégration de la protection pourrait être reflété pour éviter un cloisonnement supplémentaire. Tirer parti des engagements du CHS est une autre manière de briser ces barrières.

Le Sphere Humanitarian Standards Partnership (HSP) aide à développer des activités pour et entre les acteurs du HSP et fournit une plateforme pour promouvoir l'inclusion avec et à travers eux. Cette approche permet de tenir compte des différentes lignes directrices disponibles et de veiller à ce qu'elles soient correctement prises en compte et mises en perspective à tous les niveaux.

192 Call to Action est une initiative multipartite visant à transformer fondamentalement la manière dont la violence sexiste est traitée dans le cadre des urgences humanitaires.



LES PROGRAMMES DE TRANSFERTS MONÉTAIRES

Auteur

Lois Austin

Experts thématiques

Alex Jacobs

Directeur Joffe Charitable Trust, Royaume-Uni

Louisa Seferis

Conseillère technique (monde) - Cash & Marchés Danish Refugee Council (DRC)

David Peppiatt

Directeur, Aide humanitaire en espèces Croix-Rouge britannique, Royaume-Uni

Maria **Thorin**

Responsable du service humanitaire, Swedish International Development Agency, (SIDA), Suède

Pairs relecteurs

Sophie Tholstrup

Coordinatrice de la politique The Cash Learning Partnership (CaLP), Suisse

Joanna Emily Burton

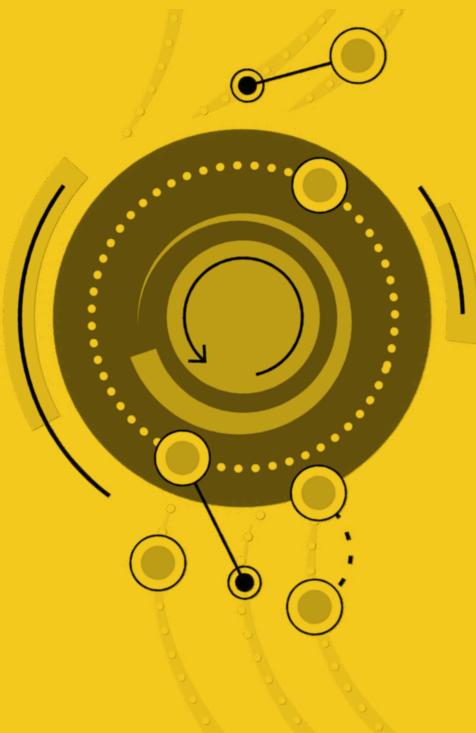
Expert transferts monétaires & marchés CICR, Suisse

Esteban Masagca

Directeur général People's Disaster Risk Reduction Network, Inc. (PDRRN), Philippines

Eyokia Donna Juliet

Coordinatrice de projet Community Empowerment for Rural Development (CEFORD), Ouganda





© CAFOD

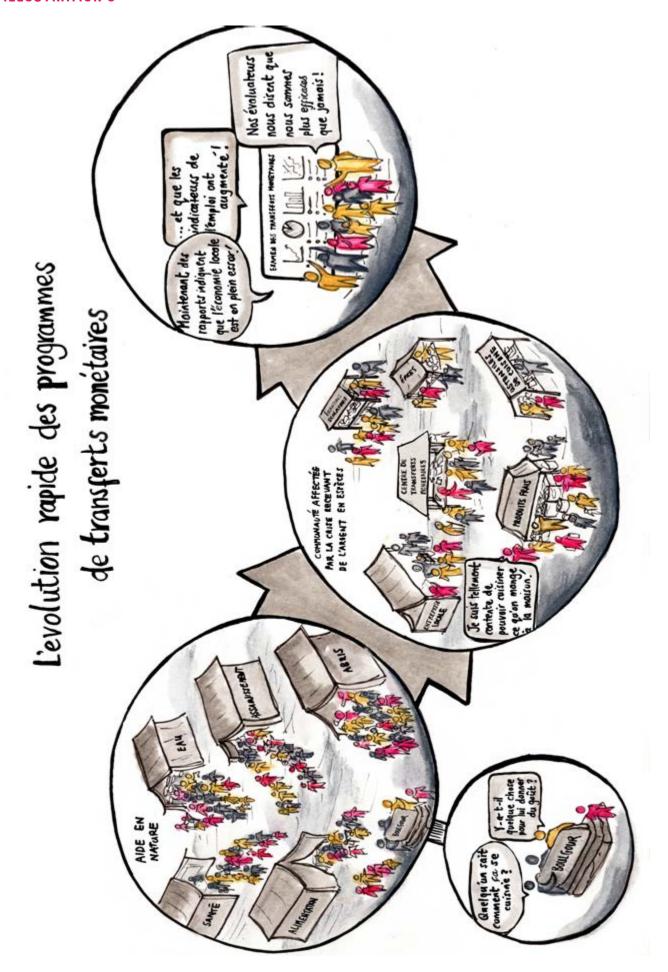
6.1. INTRODUCTION

Dans les années 1990 et au début des années 2000, un petit groupe d'individus, d'organisations humanitaires et de bailleurs de fonds, a permis de réaliser d'importants changements au niveau des programmes de transferts monétaires humanitaires (souvent abrégé sous la forme de l'acronyme anglais CTP pour Cash Transfer Programming¹⁹³) avant que les dix dernières années ne soient marquées par un énorme progrès dans le secteur en termes de promotion et de mise en œuvre des CTP. En 2016, le Secrétaire général des Nations unies a officiellement reconnu le CTP comme méthode de soutien par défaut aux personnes affectées par une crise lorsque les marchés et les contextes opérationnels le permettent¹⁹⁴.

Dans un monde où les besoins humanitaires augmentent chaque année en nombre de personnes affectées par des conflits et des catastrophes, mais aussi à cause du plus grand nombre de zones géographiques à couvrir et de la nature prolongée des crises, les organisations humanitaires n'ont cessé de souligner l'efficacité du CTP comme modalité de réponse. La pratique a montré que cette forme d'aide a permis aux organisations opérationnelles de fournir aux populations dans le besoin une aide humanitaire à une échelle, et parfois à un rythme, qui n'est souvent pas possible par l'aide en nature. En outre, le CTP apporte flexibilité, dignité et choix, lesquels permettent aux bénéficiaires de répondre à leurs besoins prioritaires avec une meilleure efficacité tout en ayant un impact positif sur les marchés locaux. L'utilisation accrue du CTP a été en partie facilitée par la capacité d'utiliser la technologie pour distribuer les espèces, ainsi que pour suivre à qui et à quels usages cet argent est destiné. Cela permet donc d'obtenir des preuves indispensables sur les effets des programmes de transferts monétaires sur les personnes affectées par les crises et sur la redevabilité (voir Illustration 6).

193 Toutes les organisations n'utilisent pas la même terminologie. La notion de CTP sera utilisée tout au long de ce chapitre en suivant la définition suivante donnée par le Cash Learning Partnership: « Le CTP désigne tous les programmes où de l'argent en espèces (ou des coupons pour des biens ou des services) est directement fournie aux bénéficiaires. Dans le contexte de l'aide humanitaire, le terme est utilisé pour désigner la remise de transferts monétaires ou de coupons à des individus, des ménages ou des communautés bénéficiaires, et non à des gouvernements ou d'autres acteurs étatiques. Le CTP couvre toutes les modalités de l'aide en espèces, y compris les coupons. Cela exclut les envois de fonds et la microfinance dans les interventions humanitaires (bien que la microfinance et les institutions de transfert d'argent puissent être utilisées pour l'acheminement effectif des transferts monétaires). Le terme peut être utilisé de façon interchangeable avec : interventions en espèces, aide en espèces et programmation en espèces et coupons. »

¹⁹⁴ https://www.unocha.org/publication/one-humanity-shared-responsibility-report-secretary-general-world-humanitarian-summit



Le rôle important joué par les envois de fonds internationaux, y compris en temps de crise, doit être ici souligné. Même si les envois de fonds sont rarement enregistrés, ils dépassent souvent de loin la valeur monétaire de l'ensemble de l'aide humanitaire. Ces dernières années, les acteurs internationaux, nationaux et locaux, y compris les acteurs du secteur privé, se sont de plus en plus impliqués dans la mise en œuvre du CTP.

Ce chapitre analyse comment le changement s'est opéré au niveau de la programmation en espèces et en coupons, en particulier dans les contextes humanitaires. Il ne se focalise pas sur le développement ou la programmation à plus long terme, ni sur certains des domaines où des progrès continuent d'être réalisés, comme le CTP lié à la programmation du filet de sécurité sociale.

6.2. CE QUI S'EST PASSÉ DANS UN PASSÉ RÉCENT

Nous avons établi la chronologie de l'Encadré 6.1 afin de mettre en évidence certains facteurs clés qui ont influencé l'évolution du CTP dans le secteur humanitaire 195. Les principaux facteurs d'influence comprennent les engagements au niveau organisationnel et mondial, les publications, les déclarations, l'élaboration de concepts ou de normes, mais aussi les actions innovantes et les événements critiques.

Depuis des décennies, les organisations humanitaires mettent en œuvre dans des situations de conflit et de catastrophe des interventions où elles distribuent de l'argent en espèces. Dans les années 90, certaines grandes organisations (comme le HCR, l'UNICEF et le CICR) ont mené des programmes de transferts monétaires dans des contextes variés, bien que souvent assortis de conditions ou sous forme de coupons (limitant la manière dont les transferts pouvaient être utilisés). Le rôle des organisations locales dans la mise en œuvre du CTP a toujours été central. Ces initiatives, souvent dirigées par des membres d'organisations humanitaires qui avaient compris les avantages du CTP pour les personnes qu'ils aidaient, ont été soutenues par un petit nombre de bailleurs de fonds, la Direction du développement et de la coopération suisse (DDC) ayant apporté un soutien précoce. L'engagement des autres bailleurs de fonds, qui était essentiel pour permettre aux organisations humanitaires de déployer du CTP, a été plus important à partir de 1999 avec la nouvelle Convention relative à l'aide alimentaire qui a réduit les promesses de dons en nature et intégré les promesses en espèces.

Les premières études sur le CTP ont vu le jour au début des années 2000. Focalisées sur les risques et l'efficacité associés, elles étaient en partie dues à l'intérêt croissant des bailleurs de fonds, et en particulier d'ECHO. En 2005, on a pu noter une reconnaissance intersectorielle de l'utilisation des espèces pour répondre efficacement aux besoins humanitaires, ce qui a été souligné dans une étude d'ODI sur la réponse au tsunami de l'océan Indien mettant en évidence les opportunités manguées en termes de CTP multisectoriel¹⁹⁶. Cette dernière question n'a été abordée dans l'ensemble du secteur qu'une dizaine d'années plus tard, en partie parce que l'accent était mis sur les risques associés à la distribution d'espèces (risques qui se sont avérés ne pas être plus importants que pour l'aide en nature). La question des opportunités manquées en termes de CTP multisectoriel n'a donc été abordée que récemment, à la fois parce que les mandats sectoriels propres à chaque organisation entravaient les progrès à cet égard et parce que des efforts constants étaient nécessaires pour gérer ce degré de changement dans les organisations internationales surchargées de travail.

Différentes organisations ont développé leurs propres lignes directrices CTP depuis le milieu des années 2000 et il existe aujourd'hui un large éventail d'orientations couvrant le CTP en général. On trouve également des conseils sur des questions spécifiques comme la protection et les abris, et qui se concentrent sur différents groupes cibles comme les personnes déplacées internes, les femmes et les enfants.

La dernière décennie a vu les organisations opérationnelles s'efforcer de mettre en œuvre le CTP à grande échelle grâce aux éléments qui démontraient les avantages du CTP pour les populations et les communautés affectées, notamment en termes de dignité. Cela a nécessité le soutien des bailleurs de fonds, l'adhésion des hauts responsables et la nécessité pour les organisations de développer des systèmes et des capacités permettant de passer de la distribution d'une assistance essentiellement fondée sur des produits de base à des programmes de transferts monétaires. Dans ce domaine, le changement a pris du temps, mais grâce à l'initiative de certaines grandes organisations comme le PAM, le HCR et la FICR, de plus petites organisations ont suivi. Le changement a été inégal d'une organisation à l'autre et a conduit à un certain nombre de repositionnements, certaines organisations se disputant des rôles clés.

Sur le terrain, le changement opérationnel a dans une certaine mesure été suivi par l'introduction de politiques et de stratégies organisationnelles pour soutenir les futurs progrès, et cela a été combiné avec des engagements organisationnels clés au niveau mondial, dont le plus important a été observé lors du Grand Bargain du WHS. Un engagement total a en effet été consacré à l'utilisation, au suivi et à la coordination accrus de la programmation en espèces.

D'un point de vue opérationnel, le CTP est mis en œuvre à une époque de grands progrès technologiques. L'utilisation de la technologie a permis aux organisations humanitaires de passer de l'approche initiale qui consistait à fournir de l'argent en liquide et des coupons à la mise en œuvre de systèmes numériques et téléphoniques, et même plus récemment au

195 Même si c'est important, la chronologie ne tient pas compte des évolutions en lien avec le diagnostic et l'analyse de marché car les progrès réalisés dans ce domaine sont considérés comme profitant à toutes les formes d'aide humanitaire et pas seulement à la distribution d'espèces et de bons.

196 https://www.odi.org/publications/291-learning-cash-responses-tsunami-case-studies

ENCADRÉ 6.1 : CHRONOLOGIE DE L'UTILISATION DES CTP DANS LES CRISES HUMANITAIRES

1870-1979



1870

Le personnel et les volontaires de la Croix-Rouge apportent une aide en espèces aux personnes affectées par la guerre entre la France et la Prusse. Création du premier groupe de travail sur l'aide en espèces (Somalie).

2008

- Le Mouvement international de la Croix Rouge et du Croissant-Rouge publie ses
 Lignes directrices sur les programmes de transferts monétaires.
- Lancement par le PAM d'une phase pilote officielle pour la distribution d'espèces et de coupons.

2007

- L'agence SIDA rédige un document de positionnement sur les interventions en espèces.
- Oxfam publie son Cash Transfer Programming in Emergencies.

2006

- À l'aide de partenaires de mise en œuvre, le gouvernement des États-Unis remet sous forme de cartes prépayées 7,6 milliards de dollars aux personnes affectées par l'ouragan Katrina.
- Le gouvernement pakistanais fournit de l'argent à 267 000 ménages affectés par le séisme.
- Une étude d'ODI sur la réponse au tsunami de 2004 dans l'océan Indien met en évidence les opportunités manquées en matière de programmation multisectorielle des transferts monétaires.

2005

- Création du CaLP.
- CRS lance le Seed voucher and Fairs Guidance.
- Le CICR lance un vaste programme de coupons dans les territoires palestiniens occupés pour 20 000 ménages urbains.
- La DDC crée une unité spécialisée : *The Community of Practice on Cash.*

2002

Le document d'ODI/HPN sur les transferts monétaires dans les situations d'urgence met en exergue l'historique, les avantages et les risques des programmes de transferts monétaires.

2001

2000-2009

2008 (suita)

- Le document d'USAID/OFDA *Livelihoods and Markets Systems Programme Guidance* soutient les interventions en espèces.
- ECHO développe des lignes directrices pour le
 - Le PAM intègre l'utilisation des espèces et des coupons dans son plan stratégique quinquennal.

2010-2018

2010

- Lancement de l'une des premières interventions via argent mobile à grande échelle (par téléphone), suite au tremblement de terre en Haïti.
- La Revue de l'aide bilatérale de DFID s'engage à davantage utiliser les transferts monétaires.
- Le PAM et l'IFPRI réalisent des études d'impact au Yémen, au Timor oriental, au Niger, en Équateur et en Ouganda pour comparer l'impact de la nourriture, des espèces et des coupons.
- Fourniture de transferts monétaires par carte à puce (2 millions de cartes émises) au Pakistan en collaboration avec Visa.

2011

- Dans le cadre de son programme de financement ERC (Capacité de réponse renforcée), ECHO soutient un certain nombre de projets de programmation « espèces et coupons ». Il s'agit notamment de se focaliser sur le changement institutionnel et le renforcement des capacités (PAM, NRC); les subventions multi-objectifs (Save the Children, OCHA, HCR, World Vision); les espèces et les moyens de subsistance ainsi que la préparation (Croix-Rouge, Croissant-Rouge et CaLP); la sécurité alimentaire dans les crises à déclenchement lent (Oxfam, Concern Worldwide, Save the Children), le diagnostic des besoins et l'analyse des réponses (Save the Children).
- Cash and Risk Conference vise à créer une plateforme pour les praticiens de terrain, les institutions de recherche et les décideurs politiques afin de partager l'apprentissage et de documenter les bonnes pratiques en matière de CTP
- Un Standard minimum pour les espèces et les coupons est intégré dans le Manuel Sphère.
- Le PAM met fin à la phase pilote de ses projets d'aide en espèces et coupons en signifiant que les interventions axées sur l'alimentation ne sont plus leurs interventions par défaut.
- Utilisation du programme Ethiopian Productive Safety Net pour fournir des transferts monétaires d'urgence à 6,5 millions de bénéficiaires.

2012

- Les gouvernements approuvent le texte de la Convention sur l'assistance alimentaire qui remplace la Convention relative à l'aide alimentaire de 1999.
- La FICR lance le premier cours de sensibilisation du public en ligne.

1980-198



La théorie d'Amartya Sen sur le droit à l'alimentation fait le lien entre manque d'accès à la nourriture et famine, ce qui justifie l'augmentation

des interventions humanitaires

utilisant des espèces.

1983

L'UNICEF fournit une aide alimentaire en espèces à 95 000 personnes affectées par la famine en Éthiopie (75% étant consacrés à l'alimentation)

1990-1999



1995

Le premier projet d'aide en espèces financé par l'UE est mis en œuvre par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en réponse au volcan Montserrat.

1997

La DDC publie un manuel sur les programmes d'aide en espèces et de coupons.

1998

Mise en œuvre de dons en espèces pour des intrants agricoles fournis par la Croix-Rouge britannique en réponse à l'ouragan Mitch au Guatemala et au Nicaragua.

1999

- Les principaux bailleurs de fonds approuvent la convention relative à l'aide alimentaire qui réduit la fourniture de denrées alimentaires en nature, l'UE s'engageant à verser 130 millions d'euros en espèces.
- Le HCR fournit chaque mois de l'argent à 285 000 familles de réfugiés en Albanie (avec certains retards de paiement).

MODÈLE DE	MODÈLE	MODÈLE
LA MACHINE	POLITIQUE	MENTAL
MODÈLE	MODÈLE	MODÈLE DE
DU MARCHÉ	SOCIÉTAL	L'ECOSYSTEME

Source · CHS Alliance

Le réseau d'apprentissage sur l'aide en espèces sous forme électronique (ELAN) est lancé dans le but d'améliorer l'impact des transferts d'argent à but humanitaire via l'utilisation appropriée des technologies de paiement.

2015

- Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge publie une boîte à outils en ligne sur l'aide en espèces en situation d'urgence (qui remplace les Lignes directrices de 2007).
- Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge crée un groupe de travail mondial interne chargé de coordonner le CTP.
- L'IRC publie une évaluation d'impact de la composante HCR du programme e-cash au Liban – il s'agit de l'une des rares évaluations d'impact et c'est la première à calculer l'effet multiplicateur de l'assistance en espèces aux réfugiés sur l'économie locale.
- USAID et NetHope publient un guide à l'intention des partenaires de mise en œuvre d'USAID pour les aider à passer au paiement électronique.
- Le CaLP publie un rapport sur la coordination et les transferts monétaires humanitaires.
- Un projet sur financement ERC de l'UE est développé afin d'améliorer la capacité, la coordination et les données probantes pour les subventions en espèces à usages multiples et d'étudier les risques en matière de protection, mais aussi les avantages et les résultats des interventions en espèces. Jusqu'en 2015.
- Création d'un groupe de travail sur l'aide en espèces à Genève - présidé par OCHA et CaLP.

2014

- La Croix-Rouge philippine, soutenue par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, fournit une assistance en espèces à 90 000 ménages affectés par le typhon Haiyan.
- DFID publie une note d'orientation humanitaire pour les programmes de transferts monétaires.
- La RDC administre le plus vaste programme de transferts électroniques d'argent à ce jour (plus de 85 000 ménages) pour le compte du HCR et des partenaires d'ECHO.
- Le PAM lance un vaste programme de coupons électroniques au Liban.
- Le CaLP lance le Cash Atlas pour suivre la mise en œuvre du CTP à l'échelle mondiale.
- ECHO revoit à la hausse la limite de 100 000 euros pour les subventions inconditionnelles en espèces.

2013



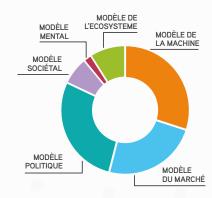
Malgré tous les efforts des auteurs et des contributeurs, il reste difficile de produire un recensement complet de toutes les initiatives de changement dans le secteur humanitaire. Cette chronologie ne doit donc pas être considérée comme exhaustive ou définitive dans la mesure où elle renvoie aux modèles de changement.

2015 (suita)

- Le gouvernement suisse cé un événement CaLP et OCHA dont le but est d'évaluer les leçons apprises en matière de coordination de l'aide en espèces.
- Le HCR lance des directives opérationnelles pour les interventions en espèces dans les situations de déplacement (Operational Guidance for Cash-Based Interventions in Displacement settings).
- ECHO soutient le lancement du guide opérationnel et de la boîte à outils pour les subventions en espèces à usages multiples.
- Le Groupe d'experts de haut niveau sur les transferts monétaires humanitaires publie des recommandations sur l'avenir du CTP.

2016

- Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge lance la boîte à outils Cash in Emergencies.
- Le HCR lance la Jordan Common Cash Facility pour fournir une plateforme unique de paiement en espèces aux agents de mise en œuvre.
- Dans le cadre du Grand Bargain du WHS, organisations humanitaires et bailleurs de fonds s'engagent à une utilisation du CTP et une plus grande coordination.
 - Le Forum économique mondial, MasterCard et GSMA s'engagent à mener des initiatives visant à augmenter les paiements humanitaires dans les situations d'urgence.
- Création de CashCap.
- Le groupe Good Humanitarian Donorship met en place un groupe de travail sur l'aide en espèces (dans le cadre des engagements du Grand Bargain).
- Le HCR publie sa Politique sur les interventions en espèces.
- NRC publie des Lignes directrices pour les transferts monétaires dans le cadre des programmes d'urgence à distance.
- ECHO signe un accord avec le PAM pour aider les réfugiés syriens en Turquie au moyen de paiements mensuels en espèces. Le programme de filets de protection sociale d'urgence, géré par le PAM en collaboration avec le Croissant-Rouge turc et le gouvernement turc, apporte une aide financière régulière en espèces à un million de réfugiés.
- Le HCR lance l'Outil d'évaluation du mécanisme de distribution d'espèces (CDMAT) pour aider à évaluer la pertinence des mécanismes de distribution d'espèces.



LES MODÈLES **DE CHANGEMENTS**

Le HCR publie Multi-Purpose Cash and Sectoral Outcomes: A Review of Evidence and

- MercyCorps doit lancer son Guide des mécanismes de paiement pour aider les organisations humanitaires à évaluer les mécanismes de distribution et les prestataires disponibles localement.
- Le CaLP publie un Programme d'action pour les thématiques genre et CTP.
- Le PAM lance une boîte à outils sur la thématique genre.
 - La Commission des femmes réfugiées lance une boîte à outils pour intégrer la protection contre la violence sexiste dans le CTP.
 - Lancement du rapport State of the World's Cash qui fait le point sur les progrès réalisés à ce jour au niveau mondial en matière de CTP dans le cadre l'aide humanitaire.

2018

Le Service de suivi financier d'OCHA introduit un marqueur permettant de signaler si les contributions financières soutiennent le CTP (sans faire de distinction entre espèces et coupons).

La note d'orientation d'ECHO concernant la livraison de l'aide en espèces est mise à jour.

- Le Global Cash Forum du CaLP réunit 200 acteurs clés du marché CTP et 500 participants en ligne.
- Le HCR publie son guide Basic Needs Approach qui fait de la distribution d'espèces à usages multiples une solution pour garantir que les ménages de réfugiés sont en mesure de subvenir à leurs besoins fondamentaux.
- Une étude d'ODI souligne qu'il n'existe pas de données précises et comparables à l'échelle mondiale sur le volume d'aide fournie sous forme d'espèces et de coupons.
- Le Cluster sécurité alimentaire produit des directives à l'intention des coordonnateurs
- Le PAM commence à tester Building Blocks technologie dite «blockchain».
- ECHO publie une note d'orientation sur la mise en œuvre des transferts monétaires.

2017



pilotage de la technologie dite «blockchain». Ces nouveautés ont à leur tour facilité le CTP à grande échelle tout en augmentant potentiellement la capacité des organisations en charge de la mise en œuvre à rendre des comptes quant à l'identité précise des bénéficiaires des transferts. Pour autant, les canaux de distribution numériques sont souvent les plus faibles dans les secteurs où les besoins sont les plus grands, et il est nécessaire de travailler de manière plus stratégique avec les prestataires de services financiers sur la préparation numérique.

Un problème doit encore être résolu: comment le CTP s'intègre-t-il dans les systèmes actuels de coordination humanitaire et dans le cycle des programmes humanitaires? S'il est admis que le CTP n'est pas un secteur en soi mais plutôt une modalité d'acheminement de l'aide humanitaire applicable à tous les secteurs, il n'existe pas d'accord sur la place qu'occupe au sein du système le CTP, et en particulier le CTP à usages multiples. L'argent étant par nature transsectoriel, il n'existe actuellement aucun moyen convenu au sein du système humanitaire sectoriel pour gérer l'argent dans le cadre de la coordination, des évaluations, de l'analyse des interventions, des processus de planification humanitaire, des appels, du suivi et du rendu de rapports. Cette question a récemment été soulignée dans le rapport State of the World's Cash¹⁹⁷. L'importance de la coordination s'est traduite par

l'existence d'un certain nombre de groupes de travail sur la coordination du CTP au niveau des pays (vu pour la première fois en Somalie en 2008) et au niveau mondial (créé en 2014 et présidé par le CaLP et OCHA), mais un manque de leadership clair se fait toujours ressentir au niveau de certaines grandes agences des Nations unies postulant pour le poste¹⁹⁸.

En matière de CTP, les progrès se poursuivent, les gouvernements hôtes reconnaissant de plus en plus qu'il s'agit là d'un moyen efficace pour aider les personnes affectées par les crises humanitaires. Les organisations en charge de la mise en œuvre développent également sans cesse de nouvelles méthodes de travail améliorées. Ce qui manque encore, c'est la capacité d'évaluer de façon cohérente la quantité d'aide humanitaire programmée en nature par rapport au CTP. Cela signifie que le système humanitaire n'est pas en mesure de rendre compte des engagements qu'il a pris en matière de transferts monétaires lors du WHS de 2016 et du Grand Bargain. Les parties prenantes (y compris les gouvernements hôtes et les acteurs locaux) doivent également continuer à investir dans les capacités nécessaires à la mise en œuvre du CTP. Cette auestion a été identifiée dans le cadre du groupe de travail du Grand Bargain sur les transferts monétaires, le CaLP et ECHO s'efforçant actuellement d'améliorer la manière dont le suivi du CTP est assuré au niveau mondial.

6.3. L'ÉVALUATION DES AVANCÉES EN MATIÈRE DE PROGRAMMES DE TRANSFERTS MONÉTAIRES

MOUVEMENT /ADHÉSION FORT(E) EN FAVEUR DU CHANGEMENT

Au cours des deux dernières décennies, le CTP n'a cessé d'évoluer et de rallier des acteurs à sa cause. Ce mouvement a commencé avec l'impulsion des praticiens et un intérêt limité des bailleurs de fonds. Aujourd'hui, un plus grand nombre de bailleurs clés sont à l'origine de l'augmentation des possibilités de CTP, mais tous ne sont pas encore impliqués. En outre, certains gouvernements hôtes demeurent réticents à l'idée de davantage s'impliquer dans la distribution d'argent en espèces. Certains engagements de changement ont été pris, y compris lors du WHS, même si le Grand Bargain n'a pas proposé de réforme majeure de l'aide en espèces. Ces engagements sont repris dans le Cadre d'action mondial du CaLP¹⁹⁹.

6.3.2. ENGAGEMENT / ORIENTATION MODÉRÉ(E) À FORT(E) EN FAVEUR **DU CHANGEMENT**

La clarté du langage s'est améliorée, mais les définitions restent différentes d'une organisation à l'autre. Même si l'on a pu noter une augmentation des politiques, engagements et stratégies des organisations et des bailleurs de fonds en matière de CTP, cela n'est pas visible partout. Au cours des dix à quinze dernières années, l'accent a davantage été mis sur la collecte de données probantes pour mettre en évidence les réussites du CTP, bien que la plupart de ces données concernent le secteur de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance, et moins d'autres secteurs comme la santé, l'éducation et la protection. Il existe des exemples de changement positif et une compréhension de ce à quoi ressemble une action réussie dans tous les secteurs, mais il manque également une réflexion stratégique collective pour développer une vision commune du succès.

197 CaLP (2018) The State Of The World's Cash Report: Cash Transfer Programming In Humanitarian Aid. http://www.cashlearning.org/downloads/calpsowc-report-web.pdf

198 Bailey, S. et Aggiss, R. (2016) The politics of cash: a case study on humanitarian cash transfers in Ukraine. London: ODI. https://www.odi.org/ publications/10715-politics-cash-case-study-humanitarian-cash-transfers-ukraine

199 http://www.cashlearning.org/downloads/calp-framework-web.pdf

01 FAIBLE

MODÉRÉ 02

FORT

04 EXCELLENT

> Pas d'accord sur la nécessité d'un changement

- > Aucune conscience de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- › Aucun engagement, ou engagement limité, des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle

MOUVEMENT

DIRECTION

ENVIRONNEMENT

- > Accord partiel sur la nécessité d'un changement
- > Conscience limitée de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Engagement limité des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- > La plupart des parties prenantes pensent qu'un changement est nécessaire

03

- > Preuve significative de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Engagement important des cadres dirigeants pour changer la situation . actuelle
- > Toutes les parties prenantes pensent qu'un changement est
- > Forte preuve de l'impact négatif de l'état actuel de la
- > Consensus au niveau des cadres dirigeants de la nécessité de changer la situation actuelle

- > Absence de langage commun, de définitions communes et d'une capacité de mesure
- > Aucun exemple de changement réussi
- > Personne ne sait pas très bien à quoi ressemble le

> Les engagements à agir sont vagues

- > Langage commun globalement adopté, mais les définitions diffèrent et la mesure est insuffisante
- > Exemples anecdotiques de changement réussi
- > Idée vague de ce à quoi ressemble le succès

> Les engagements à agir sont précis

- Le langage et les capacité à mesurer les
- > Plusieurs exemples de changement réussi
- > Idée précise de ce à quoi ressemble le succès
- > Les engagements à agir sont
- > Le langage, les définitions et la capacité de mesure sont
- > Il existe de nombreux exemples de changement réussi et une large compréhension de ce à quoi ressemble le succès

> Les processus et systèmes ne sont pas propices au changement (culture,

- > Aucun leadership pour
- > Aucune exigence pour démontrer les progrès réalisés ou aucune récompense pour
- > Certains processus et systèmes ne sont pas propices au changement (culture, systèmes)
- > Leadership limité, sujet considéré comme un dossier distinct
- > Exigences faibles pour démontrer les progrès réalisés ou récompenses faibles pour en avoir faits
- > Processus et systèmes ne gênent pas le changement (culture, systèmes)
- > Les cadres dirigeants ont le leadership sur le sujet, lequel fait partie de la stratégie
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés
- > Processus et systèmes appuient le changement (culture, systèmes)
- L'action sur le sujet faire partie de la culture organisationnelle
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés et redevabilité

Source: CHS Alliance

6.3.3. ENVIRONNEMENT FAVORABLE **MODÉRÉ EN FAVEUR DU CHANGEMENT**

Le fait que les processus et les systèmes soient plus ou moins propices au changement varie considérablement d'une organisation à l'autre. Pour les organisations d'aide, l'augmentation de l'utilisation du CTP a nécessité des changements importants d'outils, de systèmes et de pratiques pour passer d'un soutien en nature à une aide en espèces. Alors que certains ont investi des sommes importantes pour faciliter ce changement, d'autres ont eu des difficultés pour arriver à un tel changement. Il manque en effet un chef de file clairement identifié pour savoir quelle est la place du CTP au sein du système humanitaire. Cela a encore été mis en évidence au cours des cinq à dix dernières années avec la promotion et l'utilisation accrues du CTP à usages multiples, alors que les agences des Nations unies se battent pour être les chefs de file du mouvement. L'utilisation de liquidités à usages multiples a elle-même fait l'objet d'un débat car elle est considérée comme un outil permettant de répondre aux besoins de base, mais qui peut aussi compromettre une programmation plus complète. Dans le même temps, les praticiens continuent d'essayer de faire passer le message selon lequel l'«argent» n'est pas un secteur en soi, mais plutôt un moyen permettant d'apporter



© Islamic Relief Worldwide

une aide. Les bailleurs de fonds et les organisations ont eux aussi cherché à obtenir des progrès tangibles en matière d'atténuation des risques (réels et perçus) liés au CTP, ainsi qu'une amélioration des pratiques au cours de la dernière décennie - et cela continue.

6.4. QU'EST-CE QUI A FONCTIONNÉ ET QU'EST-CE QUI N'A PAS FONCTIONNÉ - ET POURQUOI?

Au cours des dix à vingt dernières années, différentes organisations d'aide ont consacré des efforts considérables au développement d'outils visant à appuyer le CTP. Le passage d'une assistance par défaut fondée sur les produits de base à une prise en compte du CTP sous diverses formes (de l'argent liquide remis dans une enveloppe il y a une vingtaine d'années, jusqu'aux transferts numériques et au pilotage actuel de la technologie bitcoin) témoigne des progrès qui ont été réalisés.

Les éléments de chacun des sept modèles de changement utilisés comme référence dans le présent rapport ont été pertinents pour ce qui est d'influencer les progrès réalisés à ce jour. C'est parfois la combinaison de différents modèles de changement qui a permis le changement.

Dans le même temps, le CTP a quelquefois été éclipsé par d'autres priorités stratégiques qui ont fait obstacle aux investissements nécessaires pour que le changement ait lieu. Parmi les autres facteurs qui ont entravé le changement, on retrouve:

- Une réticence à abandonner une partie du contrôle historiquement perçu avec la distribution de l'aide humanitaire.
- Certains gouvernements hôtes se sont montrés réticents pour ce qui est d'effectuer des transferts monétaires d'ordre humanitaire sur leur territoire.
- Alors que le secteur de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance a été à l'avant-garde des tests réalisés en CTP et des changements techniques, d'autres secteurs ont été plus lents à adopter le changement, certains n'étant pas encore convaincus de sa pertinence.
- Des résistances ont également été observées dans certains contextes où les opérations humanitaires se poursuivent depuis des années, contextes où la fourniture d'aide en nature est si bien en place que le passage aux transferts monétaires reste délicat pour certaines organisations.

6.4.1. LES EFFORTS DE CHANGEMENT À LA LUMIÈRE DES MODÈLES DE CHANGEMENT

En examinant les principaux changements et observations des dernières années, il est possible d'identifier les modèles qui ont été les plus utiles pour influencer le changement.

Le modèle du marché

Les engagements du Grand Bargain ont certainement influencé l'approche du marché et ont amené des organisations humanitaires à la table des négociations. Cependant, les engagements pris dans le cadre de ce processus n'ont pas été clairement définis quant à la manière dont ils se traduiront par une augmentation du financement de l'aide humanitaire pour le CTP - une question importante pour les organisations opérationnelles qui n'a fait l'objet d'aucune proposition de réformes majeures de l'aide en espèces.

La concurrence reste forte en ce qui concerne la direction de la coordination des programmes humanitaires en espèces, tant au niveau mondial qu'au niveau des pays. L'Ukraine en est un exemple où «... la stratégie et la coordination sont devenues hautement politiques, dictées par le mandat et largement éloignées de l'analyse sur la meilleure manière d'aider les gens. L'absence de directives claires et globales sur la place des transferts monétaires dans la coordination et la planification humanitaires a permis aux organisations de contester les accords qui ne favorisaient pas leurs intérêts institutionnels²⁰⁰». Si des progrès ont été accomplis pour ce qui est de l'adoption du CTP par les organisations humanitaires afin de mieux répondre aux besoins des bénéficiaires, dans le cas de l'Ukraine, les avantages pour les personnes affectées par la crise ont été remis en question en partie à cause de la concurrence.

L'ensemble des agences des Nations unies occupent une place importante sur le marché de la mise en œuvre des programmes de transferts monétaires, mais malgré leur taille, elles ont été relativement rapides à s'adapter et à changer. Un certain nombre d'ONG internationales se disputent une place sur le «marché» du CTP, Oxfam étant l'une des premières (si ce n'est la première) à produire des directives spécifiques. D'autres sont à la pointe dans les domaines de la technologie (par exemple par le biais du Electronic Cash Transfers Learning Network²⁰¹) et des études de marché (International Rescue Committee), tandis que d'autres encore créent le changement en emmenant le CTP au-delà du secteur de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance dans d'autres domaines comme les abris, l'eau-assainissementhygiène et la santé (Oxfam, NRC, Solidarités International, la FICR par exemple).

Afin de mettre à mal l'approche des organisations qui consiste à augmenter et protéger leur part de marché, un certain nombre d'efforts de collaboration ont été déployés dans le but d'augmenter la rentabilité, de combiner les forces des organisations au profit des bénéficiaires et de réduire le risque de perte de places de marché au profit des organisations plus grandes et potentiellement moins agiles. On peut notamment citer la Collaborative Cash Delivery Platform et certains travaux entrepris dans le cadre des projets financés par le Renforcement des capacités de réaction (ERC) d'ECHO.

200 Bailey, S. et Aggiss, R. (2016) The politics of cash: a case study on humanitarian cash transfers in Ukraine. London: ODI. https://www.odi.org/publications/10715-politics-cash-case-study-humanitarian-cash-transfers-ukraine

201 Un groupe convoqué par Mercy Corps en collaboration avec le Master Card Center for Inclusive Growth and Pay Pal: un exemple positif de collaboration humanitaire et du secteur privé.

L'innovation et la capacité d'utiliser la technologie ont permis de mettre en œuvre le CTP à plus grande échelle et plus rapidement.

Un autre changement a été le rôle accru des acteurs du secteur privé dans le CTP. D'abord impliqués principalement dans le rôle de prestataire de services financiers (FSP), ils ont changé de rôle ces dernières années en cherchant à mettre en place des partenariats stratégiques avec les organisations humanitaires. Ce changement a été particulièrement visible en ce qui concerne l'utilisation de la technologie pour l'exécution des transferts (entre autres choses) et a permis la mise en œuvre rapide et à grande échelle de CTP (comme par exemple des transferts monétaires réguliers à plus de 30 000 familles de réfugiés syriens en Jordanie; le programme Syrie/Turquie de filets de sécurité sociale financé par ECHO; l'utilisation du système Kenyan Mpesa en réponse à la sécheresse) et cela de manière potentiellement plus redevable. Ce changement massif n'était pas quelque chose de prévu ou planifié il y a deux décennies, notamment parce que la technologie n'existait tout simplement pas à l'époque. Cette capacité à fournir une aide humanitaire de manière prévisible, rapide et à grande échelle constitue une transformation massive par rapport aux modèles plus traditionnels d'acheminement de l'aide.

Le modèle politique

Les bailleurs de fonds participent de plus en plus activement aux discussions sur le CTP, soutiennent la mise en œuvre et encouragent l'innovation.

Au cours de la dernière décennie, un certain nombre de bailleurs de fonds ont de plus en plus incité les organisations humanitaires à mettre en œuvre le CTP (ou à indiquer pourquoi ils ne le font pas). Cela a impliqué la nécessité que les dirigeants appuient ce changement d'approche. Cette évolution a également nécessité des bouleversements importants en termes de changement de système et de changement de mentalité. Une partie de l'élan favorable au changement est venue des praticiens basés dans les pays d'intervention et de ceux qui, sur le terrain, ont compris les avantages de la distribution d'argent. Mais c'est davantage l'élan des bailleurs de fonds qui a forcé ou encouragé un changement de mentalité au niveau des directions.

Les engagements pris par des bailleurs de fonds stratégiques comme ECHO et DFID ont été d'importants moteurs du changement en matière de CTP. Les directives politiques des bailleurs de fonds, en particulier celles d'ECHO et de DFID, mais aussi de la DDC et d'USAID, ont permis des changements tout en soulignant les relations de pouvoir entre bailleurs de fonds et organisations humanitaires.

Cependant, dans le même temps, les bailleurs de fonds ont mis en place des exigences de redevabilité plus strictes pour le CTP que pour la plupart des contributions en nature. Cela souligne une fois de plus les dynamiques de pouvoir entre les bailleurs de fonds et les organisations chargées de la mise en œuvre, certaines organisations plus petites et souvent plus locales ayant des difficultés à s'assurer que de telles exigences de diligence soient respectées. Des structures de taille plus importante comme le HCR et le PAM ont mobilisé les

ressources nécessaires pour répondre aux préoccupations des bailleurs de fonds en mettant au point des systèmes de rendu de rapports spécifiques ainsi que des plateformes de gestion des bénéficiaires et des transferts (comme SCOPE). Cela montre que le modèle d'économie «politique» favorise ces grandes organisations qui disposent des ressources et des capacités nécessaires pour mettre en place des systèmes permettant de répondre aux exigences de redevabilité. Pour toutes les organisations, mais en particulier au niveau local, il devient de plus en plus difficile de répondre aux exigences des bailleurs de fonds en matière de redevabilité et de conformité, mais aussi aux pressions qu'ils exercent en faveur de modes opératoires plus efficaces et efficients pour distribuer l'aide (en ayant recours, par exemple, au CTP).

Les cadres dirigeants des organisations opérationnelles ont activement soutenu l'utilisation accrue du CTP et ont pris des engagements formels à cet égard, notamment dans le cadre du Grand Bargain.

Comme le souligne le Cadre d'action mondial du CaLP²⁰², un certain nombre d'engagements et de recommandations majeurs ont été pris par le secteur pour améliorer le CTP dans les interventions humanitaires réalisées en 2015 et 2016. L'inscription à l'agenda mondial de tels engagements sectoriels de haut niveau en matière de CTP est certainement bénéfique pour la poursuite du changement, mais ces engagements n'ont été pris que récemment et il n'est pas facile de suivre les changements à l'échelle du système (ou même au niveau d'une seule organisation), ce qui prend du temps.

Les décisions prises au niveau politique pour promouvoir la mise en œuvre du CTP, y compris par la plupart des grandes organisations internationales opérationnelles, sont liées au changement mentionné plus haut concernant l'augmentation du soutien des directions sur ce sujet. Cette promotion au niveau des politiques a à son tour facilité les changements nécessaires au niveau opérationnel. On peut citer l'exemple du PAM, qui a investi des millions de dollars dans son programme «Cash for Change» au début/milieu des années 2000 afin de pouvoir renoncer à la fourniture d'une aide purement alimentaire et d'intégrer une programmation en espèces et en coupons. Des ONG internationales comme Oxfam ont également été des chefs de file en matière d'élaboration de lignes directrices pilotée par le siège, les dernières années ayant été marquées par un intérêt et une adoption accrus de la part des ONG internationales de moindre envergure.

D'autres organisations ont mis en place des investissements à long terme focalisés sur le CTP, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MCRCR) étant un bon exemple. Le MCRCR a mené un certain nombre d'initiatives importantes en rapport avec le CTP, notamment le développement d'une stratégie mondiale sur l'argent en espèces. Ces efforts ont contribué à établir un agenda mondial cohérent, mais avec sa structure fédérée, il est difficile de faire en sorte que chaque Société nationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge membre de la Fédération adopte et applique des stratégies et des approches définies au niveau mondial.

Le changement dans les dynamiques de pouvoir entre les organisations et les bénéficiaires, avec la distribution



© Action Aid

d'argent en espèces (en particulier lorsque le montant n'est pas limité) a donné aux personnes dans le besoin une plus grande dignité et un plus grand choix que l'aide en nature.

Lorsque l'on considère la distribution d'argent comme quelque chose qui permet une forte autonomisation, l'importance des dynamiques de pouvoir est mise en avant. Les niveaux d'aversion au risque, particulièrement liés au changement de profil organisationnel qui a accompagné le passage de l'aide en nature à l'aide en espèces, mais aussi l'influence et les relations de pouvoir entre les organisations de mise en œuvre et les personnes affectées par la crise, ont cependant été et continuent d'être une préoccupation pour certaines organisations. Le modèle traditionnel d'une intervention d'aide (distribution en nature) où les organisations humanitaires ont été les prestataires de services et de produits de base en temps de crise s'accompagne d'un ensemble de dynamiques de pouvoir remises en question par le modèle d'économie «politique», en particulier entre organisations et bénéficiaires.

Le désir fréquent de mettre en œuvre des activités CTP d'une certaine manière peut avoir des impacts positifs sur l'inclusion financière des personnes les plus vulnérables et, de ce fait, accroître leur autonomisation. Cette approche a souvent été ciblée sur les femmes qui, dans de nombreuses sociétés, ne sont pas des chefs de famille traditionnels et ne sont donc pas responsables de la gestion de l'argent. Le ciblage des femmes par les organisations d'aide (et les bailleurs de fonds) dans de tels contextes fait l'objet d'un certain nombre de questions de pouvoir. De même, l'utilisation des cartes de débit et de la technologie mobile, mais aussi l'implication de populations auparavant exclues financièrement aux côtés de prestataires de services financiers, bien que souvent bénéfiques, amènent un nouvel ensemble de dynamiques de pouvoir qui, souvent, ne sont pas prises en compte par les organisations humanitaires mais qui ont le potentiel pour apporter des changements significatifs.

Le modèle sociétal

Le partage accru de l'expérience, des leçons apprises et de la collaboration entre les intervenants a permis d'améliorer la qualité et l'efficacité des approches liées au CTP.

Au cours des dernières années, de très grandes organisations - celles qui détiennent la plus grande part du marché - se sont montrées de plus en plus disposées à être transparentes au niveau du partage d'informations. De nouveaux canaux d'échange d'informations ont été développés pour faciliter ce processus, notamment des groupes de travail spécialisés sur l'argent (et les marchés) et des forums de discussion en ligne fréquemment utilisés.

Le modèle de l'esprit

Le développement d'une vaste gamme d'outils, principalement par des praticiens, à partir de leurs propres connaissances, de leur expérience et de leur désir de mettre en œuvre des approches qui répondent le mieux aux besoins, a été un élément clé des changements observés en matière de CTP, particulièrement en ce qui concerne sa croissance et son utilisation plus répandue. Cependant, l'adhésion et l'investissement des dirigeants n'ont pas toujours été à la hauteur alors que cela est essentiel pour les outils promus au sein des organisations et, plus largement, du secteur. La nécessité pour les praticiens de pouvoir répondre aux

questions et aux préoccupations des dirigeants liées aux risques associés au CTP (plus qu'à tout autre type d'assistance) pour les organisations, en particulier les ONG nationales (y compris les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge), a souvent fait obstacle au changement. Ce passage des formes plus traditionnelles d'assistance (en nature) à l'utilisation d'espèces a demandé une transition ambitieuse pour certaines organisations humanitaires, en particulier au niveau local, car il a nécessité de nouvelles méthodes de travail. Cela a également demandé un changement de mentalité au niveau politique et de la gouvernance, lequel a souvent été lent à venir.

En outre, la forme que revêt l'argent fourni est elle aussi importante en termes de transformation culturelle de l'aide. À titre d'exemple, la distribution d'argent sans restriction ou à usages multiples (cette dernière étant de plus en plus encouragée par certaines organisations depuis quatre à cinq ans) présente des avantages évidents pour les bénéficiaires en termes de dignité et de choix. Un certain nombre d'organisations humanitaires sont tout à fait favorables à cette forme d'aide financière. Cependant, d'autres, y compris parmi les plus grandes organisations et les organisations sectorielles, et certains bailleurs de fonds, continuent de se focaliser sur la distribution de coupons (souvent électroniques), ce qui réduit la flexibilité et le choix pour les populations affectée²⁰³. La culture du contrôle, qui est remise en question par la distribution d'argent sans conditions, persiste encore dans certaines organisations et chez certaines personnes au sein du système humanitaire.

Étant donné le caractère multidimensionnel du concept, un certain nombre d'organisations ne se sont pas bien prêtées à certains aspects du CTP. Traditionnellement, la culture du secteur est fondée sur la dynamique bienfaiteur/bénéficiaire - ce qui, encore une fois, souligne la pertinence des relations de pouvoir liées au CTP et peut-être plus généralement à la distribution de l'aide. Le CTP a permis un changement dans cette structure en permettant aux bénéficiaires de mieux contrôler ce qui les concerne et de prendre plus de décisions pour euxmêmes d'une manière plus digne. Ce «transfert» des décisions et du contrôle aux communautés affectées a remis en guestion une culture de l'aide qui existe depuis longtemps à l'échelle des organisations et du système tout entier.

Le modèle de l'écosystème

À tous les niveaux, les décideurs opérationnels conviennent que le CTP est une manière efficace de répondre aux divers besoins des personnes affectées par les crises dans un certain nombre de contextes.

En matière de CTP, les approches ne se sont pas nécessairement déroulées de manière bien organisée. Comme discuté lors du WHS, le système humanitaire est composé d'éléments complexes et interdépendants, un peu à la manière d'un écosystème. Même si chaque organisation ne fait pas partie d'une grande stratégie globale, cela n'a pas empêché un changement à grande échelle au niveau du CTP. L'intérêt accru pour le CTP se manifeste, par exemple, par l'augmentation du nombre de membres du Cash Learning Partnership (CaLP)²⁰⁴.Le CaLP a créé un groupe de discussion en ligne actif qui comprend 5 000 personnes issues d'environ 150 organisations, une étape clé dans la mise en place d'une communauté multidisciplinaire de praticiens. Dans le

même temps, le CaLP a joué un rôle central dans le changement lié au CTP en ayant recours à diverses approches, notamment la formation et le renforcement des capacités des praticiens et des organisations, mais aussi la promotion de la recherche et des données probantes relatives à l'efficacité du CTP. Pour assurer le renforcement des capacités et l'institutionnalisation du CTP, il a fallu que les principaux décideurs opérationnels des différentes organisations et parties du système humanitaire comprennent que le CTP est un moyen efficace de répondre aux besoins des populations affectées par les crises.

Bien que le CTP ait connu un soutien accru au niveau des directions d'un certain nombre d'organisations humanitaires, toutes les organisations ne se sont pas fixé des objectifs de changement pouvant faire l'objet d'un suivi. Le changement s'est plutôt opéré d'une manière plus fluide et organique, fondée sur l'apprentissage et la pratique, et plus conforme aux modèles qui considèrent le système humanitaire comme une société dans laquelle les valeurs et la culture sont centrales ou plus en accord avec le modèle de l'écosystème.

Les facteurs qui ont facilité et entravé le changement en matière de CTP sont bien documentés. Parmi les facteurs les plus importants et les plus persistent, certains sont ici mis en évidence.

6.4.2. FACTEURS FACILITANTS

Promotion et défense des intérêts des praticiens: L'une des raisons pour lesquelles le CTP a éclos et pris de l'ampleur est due au dévouement des praticiens sur le terrain et au siège des organisations. Ils estiment en effet que si une situation spécifique le permet, il est plus efficace et plus digne de fournir des transferts monétaires aux personnes dans le besoin que des produits. C'est à partir de là que le soutien et l'utilisation du CTP dans l'action humanitaire ont prospéré.

Influence des bailleurs de fonds: Les bailleurs de fonds stratégiques qui ont apporté leur soutien et invité les organisations opérationnelles à prendre en compte le CTP ont joué un rôle clé dans l'évolution des attitudes des organisations à l'égard du CTP. Dans le même temps, les stratégies des bailleurs de fonds manquent de cohérence, certains encourageant l'utilisation d'espèces sans restriction à usages multiples, d'autres plus prudents préférant l'utilisation de coupons, souvent en raison de questions de politique étrangère et de redevabilité.

Technologie et innovation: Les progrès technologiques et la volonté de certaines organisations de mettre en œuvre de nouveaux moyens permettant de transférer de l'argent aux bénéficiaires, ainsi que la volonté des bailleurs de fonds de les financer, ont joué un rôle important dans l'augmentation du CTP. Le déploiement de nouvelles technologies a facilité le passage de la distribution d'argent en espèces à des transferts électroniques. Cela a également permis d'améliorer la redevabilité et de réduire certaines préoccupations liées aux risques qui, par le passé, ont constitué un obstacle au CTP. L'un des facteurs qui a permis l'utilisation de méthodes de transfert technologique a été la prévalence des crises dans les pays à revenu intermédiaire. La participation accrue d'acteurs du secteur privé comme les banques, les opérateurs de téléphonie mobile et les sociétés de transfert de fonds a également facilité l'utilisation de la

203 https://www.odi.org/publications/10716-counting-cash-tracking-humanitarian-expenditure-cash-based-programming

204 Avec cinq membres fondateurs (en 2005), le CaLP a connu une croissance extraordinaire au cours de la dernière décennie et compte maintenant plus de 70 membres.

technologie. Toutefois, cette dernière comporte des risques, notamment en ce qui concerne la protection des données et le recours à des tiers prestataires de services.

Preuves et concentration: En utilisant des recherches, qui analysent souvent des programmes, les organisations humanitaires ont fourni des éléments de preuve pour réfuter certaines des allégations formulées contre l'utilisation des transferts monétaires. La création de postes spécifiques au CTP (comme les conseillers cash et la création de CashCap) et d'organisations (comme le CaLP) a joué un rôle crucial à cet

6.4.3. LES FACTEURS QUI BLOQUENT LE CHANGEMENT ET LES DÉFIS À RELEVER

Focalisation sur les risques: Pendant de nombreuses années, l'accent mis sur certains risques associés à cette modalité de transfert a nui à l'acceptation du CTP, en particulier à son expansion. Cela a ralenti la réforme. Toutefois, au fil du temps, les données probantes ont montré que les risques associés au CTP ne sont ni plus ni moins élevés que ceux associés à la distribution de l'aide en nature.

Concurrence en matière de coordination: Même si les organisations coopèrent sur les questions techniques et qu'il existe une volonté générale de partager l'apprentissage, un obstacle majeur au changement est le niveau élevé de concurrence en matière de coordination des programmes de transferts monétaires. Bien que cette question présente moins d'intérêt pour les ONG internationales et les ONG qui ne sont

pas en lice pour le rôle de coordination, elle affecte en fin de compte leur programmation lorsqu'aucun accord n'existe pour savoir quelle est l'organisation chargée d'orienter les décisions critiques au niveau national, comme les valeurs des transferts monétaires. Il s'agit là d'un obstacle important et permanent au changement. Les niveaux élevés de concurrence dans ce domaine freinent l'agenda du changement et empêchent une réflexion qui garantirait au système un changement plus large.

Type et ampleur des crises humanitaires: La prolifération et la nature prolongée des catastrophes humanitaires et des conflits, combinées à une diminution des financements, auront probablement un impact sur le CTP même si celui-ci sera difficile à prévoir. Cela peut prendre la forme d'une augmentation de ce type d'aide dans un souci de rentabilité ou d'un changement dans le sens inverse, les agences disposant de moins de fonds à investir dans la transformation continue des systèmes.

Suivi financier: La mise en place de systèmes de suivi financier qui ne font pas de distinction entre l'argent et les coupons est également considérée comme un facteur bloquant en termes de changement. Il n'est en effet pas possible de déterminer par quelle option l'augmentation des transferts monétaires a réellement eu lieu et cela indique que l'agenda n'avance pas aussi rapidement qu'il le pourrait. Même si certains changements ont été favorables au CTP, cela ne s'est pas encore traduit par une augmentation significative des niveaux de financement consacrés au CTP. En 2016, environ 10,3% de l'aide humanitaire totale a été fournie aux bénéficiaires sous forme de transferts monétaires, alors que le total de l'année précédente n'était que de 7,8%²⁰⁵. Cela reste encore assez faible.

ORIENTATION FUTURE 6.5. DU CHANGEMENT

Comme vu précédemment, aucun outil, cadre ou approche unique ne garantit le succès en matière de changement. Mais, comme l'indique le rapport d'ALNAP intitulé Five Ingredients of Successful Change, de nombreuses preuves issues d'organisations humanitaires démontrent que les cinq ingrédients suivants sont présents dans presque tous les programmes de changement réussis.

Nous suggérons ici quelques orientations possibles pour favoriser le changement lorsque vous utilisez ces ingrédients.

6.5.1. FAIRE CHANGER LES PERSONNES

La pression actuelle des bailleurs de fonds et d'un certain nombre d'organisations en faveur d'un CTP à grande échelle est positive, mais elle risque aussi de compromettre l'efficacité des programmes. Pour garantir que les besoins des bénéficiaires sont satisfaits de la manière la plus efficace possible, il est essentiel que la réalisation d'un programme de transferts monétaires à grande échelle n'éclipse pas la distribution de l'aide humanitaire sous sa manière la plus appropriée, sachant que cela peut nécessiter qu'un groupe d'organisations - plutôt qu'une seule grande organisation - travaille de façon collaborative, chacune sur le sujet précis où elle est la plus compétente.

Les praticiens ont joué un rôle important dans le changement de mentalité du secteur et dans le soutien à l'augmentation du CTP. Pour les praticiens, un système où les valeurs jouent un rôle central - en particulier pour garantir que ce qui est le mieux pour les bénéficiaires de l'aide prévaut dans la prise de décision - a vu l'élaboration d'outils pratiques permettant d'appuyer une mise en œuvre accrue du CTP. Toutefois, comme mentionné plus haut, le développement d'outils n'a pas suffi à lui seul à susciter le changement. L'adhésion des dirigeants et le soutien institutionnel étant essentiels, le rythme du changement a été relativement lent. Les modèles linéaires qui nécessitent un investissement de ressources importantes pour développer une capacité de transfert monétaire impliquant un changement institutionnel et un redimensionnement organisationnel permettant de mettre en place des CTP, ont été essentiels.

6.5.2. RÉUNIR LES PARTIES PRENANTES

Avec l'adoption croissante du CTP par les organisations humanitaires, les bailleurs de fonds doivent poursuivre leur

205 The State Of The World's Cash Report: Cash Transfer Programming In Humanitarian Aid. CaLP, 2018: http://www.cashlearning.org/downloads/calp-sowc-report-web.pdf

réflexion collaborative sur la meilleure manière d'orienter leur soutien financier à cette pratique. Il s'agit notamment de définir clairement comment les organisations humanitaires, en particulier les plus petites et les ONG locales/nationales, peuvent répondre au mieux aux exigences des bailleurs de fonds en matière de redevabilité tout en répondant simultanément aux pressions des bailleurs de fonds pour garantir une plus grande efficacité (souvent, mais pas toujours, par le biais du CTP), à une demande d'aide plus locale et à une programmation mieux dimensionnée. La réflexion doit également promouvoir la nécessité de s'assurer que les solutions de réponse sont bien flexibles, afin que les besoins des populations affectées par les crises puissent être satisfaits de la manière la plus efficace possible (ce qui ne se fait pas nécessairement au moyen d'une intervention par transfert monétaire).

S'appuyant sur le succès des engagements du Grand Bargain en termes de rassemblement d'une grande diversité de parties prenantes, une orientation doit être convenue pour l'après 2020 afin de s'assurer que la poursuite des engagements est maintenue. Comme le souligne le State of the World's Cash²⁰⁶, il s'agira notamment de suivre, préserver et rafraîchir en permanence les engagements au cours des cinq prochaines années afin de garder le CTP au premier rang des priorités des principales parties prenantes, de manière à ce qu'il puisse réaliser tout son potentiel. Enfin, toujours par rapport à l'approche qui consiste à clarifier les frontières pour garantir le changement, il faut s'entendre sur des objectifs clairs quant aux résultats escomptés des futurs engagements et sur ce dont les organisations et les personnes sont responsables.

Puisqu'il est peu probable que l'on parvienne bientôt à définir un chef de file pour la coordination sectorielle des CTP, il sera important d'adopter des approches pratiques pour soutenir une collaboration accrue dans ce domaine. Pour ce faire, il faudra définir des approches qui pourraient notamment garantir la prévisibilité des ressources des bailleurs de fonds pour les groupes de travail CTP au niveau des pays, ressources qui varieront en fonction du contexte et qui pourraient comprendre de plus en plus de représentants des gouvernements hôtes.

6.5.3. CLARIFIER LES LIMITES

Malgré les efforts déployés pour comprendre le montant de l'aide programmée sous forme de CTP, de coupons et en nature, il n'existe toujours pas de mécanismes organisationnels ou sectoriels clairs permettant d'en assurer le suivi. Clarifier ce qui doit être inclus dans un tel mécanisme et reconnaître que certaines activités ne peuvent jamais être remplacées par des transferts monétaires (comme le rétablissement des liens familiaux ou la fourniture de conseils) est une étape initiale importante dans ce processus.

6.5.4. PRIORITÉ À L'ACTION -APPRENDRE EN FAISANT

Parce que l'on s'est toujours concentré sur les risques potentiels associés à la fourniture de transferts monétaires, il est nécessaire à présent de se focaliser sur ses avantages. Cela est particulièrement vrai à la lumière de la réduction des financements disponibles, mais aussi de l'augmentation du nombre et de l'ampleur des crises humanitaires. Il faut notamment mettre davantage l'accent sur les avantages que les transferts monétaires procurent aux personnes affectées par les crises en termes d'autonomie et de dignité, ce qui est l'un des principes fondamentaux du CTP.

6.5.5. PROMOUVOIR CE QUI FONCTIONNE

Les praticiens partageant les mêmes valeurs ont joué un rôle crucial dans la démonstration de l'efficacité du CTP, en particulier pour les bénéficiaires, leur dignité étant un facteur clé. Ces praticiens ont été essentiels dans le développement d'outils et la construction de partenariats qui ont contribué à la croissance et à l'acceptation du CTP. En s'appuyant sur ce socle, il faut continuer à se concentrer sur le renforcement des capacités des praticiens et des organisations, et cela doit être dirigé et soutenu au niveau des directions.

CONCLUSIONS

La dernière décennie a connu un certain nombre de changements importants en lien avec le CTP, et ce à des niveaux différents. S'appuyant sur des données démontrant l'efficacité du CTP, notamment en matière de dignité des bénéficiaires, des changements de mentalité ont été constatés chez un grand nombre de ceux qui se sont opposés à l'augmentation des transferts monétaires, tant au sein des organisations opérationnelles que des bailleurs de fonds.

Différents modèles de changement ont été utilisés pour institutionnaliser de nouveaux processus. Cependant, le CTP n'est pas toujours en tête des agendas organisationnels et doit souvent être en concurrence avec d'autres thèmes, en particulier sur le terrain où les réalités de la mise en œuvre sont apparentes.

Même si l'approche axée sur le marché a permis un changement au sens où différentes organisations ont essayé différentes approches avec une pression concurrentielle pour une programmation plus rapide et de meilleure qualité, le manque fréquent de partage d'informations et la compétition pour être chef de file - en particulier parmi les agences des Nations unies - est considéré par beaucoup comme un obstacle au changement. Cependant, même les nouvelles approches fondées sur des consortiums ont parfois été gênées pour faire avancer le changement car, à cause de la concurrence, la mise en œuvre et l'expérimentation de nouvelles approches ont été entravées par certaines organisations non impliquées.

Bien qu'il existe quelques exemples positifs d'efforts de collaboration et de coordination, l'impression demeure qu'en termes de réponse aux besoins humanitaires, les organisations opérationnelles doivent «sauter dans le train» des transferts monétaires sous peine de perdre leur part du marché. Cette approche concurrentielle empêche potentiellement les organisations humanitaires de réfléchir à ce que pourrait être la modalité optimale de transfert, car elles sont poussées soit à fournir de l'argent, soit à courir le risque d'être complètement évincées



SIMPLIFICATION ET HARMONISATION DES EXIGENCES LIÉES AUX RAPPORTS

Auteur

Dayna **Brown**

Thematic experts

Jeremy Rempel

Coordinateur, Less Paper More Aid International Council of Voluntary Agencies (ICVA), Suisse

Jeremy Konyndyk

Chercheur en politiques (ancien Directeur d'USAID/OFDA) Center for Global Development (CGD), États-Unis

Degan **Ali**

Directeur général, Adeso and NEAR, Nairobi

Peer reviewers

Alexander Gaus

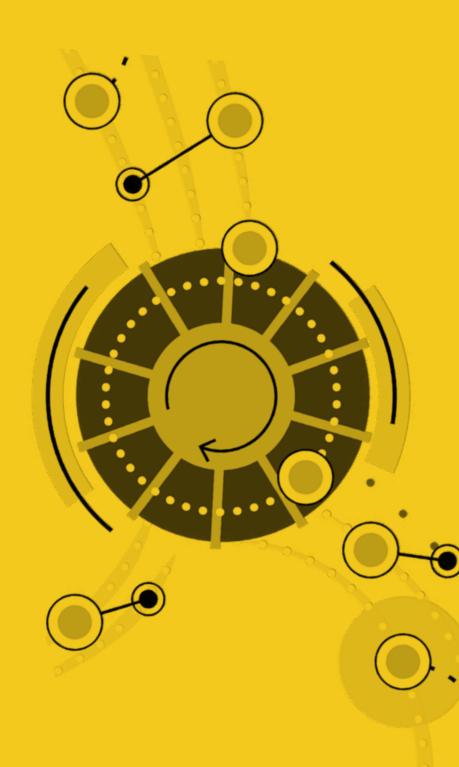
Chef de projet Global Public Policy Institute (GPPi), Suisse

Smruti Patel

Directrice, Global Mentoring Initiative, Suisse

Tania **Humayun**

Conseillère/Responsable de programme, Division Genre et Enfance, National Disaster Management Authority (NDMA), Pakistan





© CAFOD

7.1. INTRODUCTION

L'harmonisation et la simplification des exigences liées aux rapports sont un sujet d'une grande importance, en particulier pour les organisations humanitaires opérationnelles, depuis la création du Financial Tracking Service (FTS) en 1992 et l'initiative Good Humanitarian Donorship (GHD) en 2003. Durant les quinze dernières années, le volume, la fréquence, la complexité et la duplication des rapports - ainsi que des demandes d'information en temps réel, de transparence et de redevabilité - n'ont fait que croître. Il existe de multiples niveaux de rapports formels et informels (au sein de toutes les organisations humanitaires et des bailleurs de fonds) entre les organisations opérationnelles et les bailleurs de fonds, entre les agences des Nations unies et les bailleurs de fonds, entre les ONG et les agences des Nations unies pour le financement et la coordination, entre les partenaires locaux et internationaux, mais aussi de tous les acteurs humanitaires à destination du public. La longue liste d'exigences liées aux rapports pour les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires comprend de nombreux rapports internes, des documents justificatifs importants pour les rapports internes et externes, et des demandes d'information ad hoc et informelles

Il existe également différents types de rapports: narratifs, financiers, informels, ad hoc, sectoriels, thématiques, annuels et autres. La poursuite de la professionnalisation du secteur humanitaire a eu pour résultat involontaire d'accroître le nombre de rapports en lien avec les normes techniques et de redevabilité, tandis que différentes vagues de réformes et le système des Clusters conduisaient également à une augmentation du temps et des ressources que les acteurs humanitaires devaient consacrer à la rédaction de rapports. Comme indiqué dans le document d'ALNAP sur la transformation du changement dans l'action humanitaire: «Les nouvelles approches de gestion publique (comme la gestion axée sur les résultats - RBM), qui ont été 'conçues dans le but de... fournir une base pour une productivité accrue et une meilleure efficacité dans la mise en œuvre des services publics' ont conduit à 'beaucoup plus de papier, d'explications et de rationalisations', si bien que 'la plupart des acteurs humanitaires doivent consacrer entre 15 et 40% de leur temps à remplir les différents formulaires, rapports et autres tâches administratives' » 207.

207 Knox Clarke, P. (2017) Transforming Change. ALNAP Study. London: ALNAP/ODI, p. 20. https://www.alnap.org/help-library/transforming-change

Le Grand Bargain convenu lors du WHS de 2016 reposait sur l'intérêt commun des bailleurs de fonds, des agences des Nations unies et des ONG pour améliorer l'efficacité et la transparence, cela afin de garantir que les ressources engagées par les bailleurs de fonds aillent plus loin dans l'atteinte de résultats positifs pour le nombre croissant de personnes affectées par des crises humanitaires. Le groupe de travail spécifique du Grand Bargain sur la question des rapports se concentrait sur les rapports narratifs, avec l'objectif que «les rapports programmatiques soient suffisamment substantiels et qualitatifs mais aussi assez brefs pour permettre l'utilisation la plus efficiente possible des ressources²⁰⁸». Les signataires se sont engagés à:

 a. Simplifier et harmoniser les exigences liées aux rapports d'ici fin 2018 en réduisant le volume requis, en décidant conjointement de la terminologie commune, en identifiant

- les exigences essentielles et en développant une structure de rapports commune.
- b. Investir dans la technologie et les systèmes de production de rapports pour permettre un meilleur accès à l'information.
- c. Améliorer la qualité des rapports pour mieux saisir les résultats, permettre l'apprentissage et accroître l'efficacité des rapports²⁰⁹.

Ce chapitre présentera ce qui a été fait dans le passé, l'état d'avancement du secteur aujourd'hui, les leçons à tirer quant à la manière dont les changements liés aux rapports ont été menés dans le passé, et ce qui peut être fait pour garantir que les rapports seront simplifiés et harmonisés tout en étant de grande qualité et utiles aux bailleurs de fonds, aux responsables de la mise en œuvre et aux personnes affectées par la crise pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'aide humanitaire.

7.2.QUE S'EST-IL PASSÉ DURANT LES DERNIÈRES ANNÉES?

Bien que la simplification des procédures, la standardisation des formats et l'harmonisation du calendrier des rapports formels figurent à l'ordre du jour de la réforme humanitaire depuis plus de quinze ans, peu de progrès ont été réalisés jusqu'à récemment. En 2013, l'auto-évaluation de la GHD a constaté que parmi ses bailleurs de fonds, vingt-et-un s'étaient engagés à normaliser leurs formats de rapports sur les subventions humanitaires et que: «Il pourrait être intéressant que le groupe GHD se saisisse de ce sujet à l'avenir. La normalisation des rapports offrirait une occasion de relation gagnant-gagnant; les partenaires pourraient se concentrer sur la fourniture en une seule fois d'informations de qualité à tous les bailleurs de fonds, ce qui pourrait réduire la surcharge administrative, et les bailleurs de fonds recevraient les informations dont ils ont besoin pour démontrer des résultats efficaces²¹⁰».

Des engagements parallèles ont été pris par les bailleurs de fonds de l'OCDE-CAD (dont la plupart financent également l'aide humanitaire) lors des Forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui ont débuté à Rome en 2003. Comme indiqué dans la chronologie de l'Encadré 1, l'International Aid Transparency Initiative (IATI) a été lancée lors du 3^e Forum de haut niveau en 2008 pour aider les bailleurs de fonds et

les organisations d'aide à respecter leurs engagements en matière de transparence, à améliorer l'accès à l'information et à améliorer la prise de décisions dans le cadre de la coopération au développement - objectifs similaires à ceux que les acteurs humanitaires se sont fixés pour simplifier les obligations liées aux rapports. «Dans le cadre du Grand Bargain, l'IATI est identifiée comme la base d'une norme commune pour la publication de données sur le financement humanitaire, et le FTS est présenté comme une plateforme d'information volontaire et bien établie pour l'enregistrement des contributions humanitaires internationales²¹¹. » Dans le cadre du groupe de travail du Grand Bargain, l'IATI et le FTS d'OCHA visent à améliorer l'interopérabilité, ce qui pourrait permettre de progresser davantage dans l'harmonisation des rapports - si les bailleurs de fonds et les organisations d'aide acceptent d'utiliser leurs formats et normes.

Lors de la préparation du WHS de 2016, de nombreux rapports, consultations et initiatives se sont penchés sur diverses questions relatives au financement humanitaire, aux conditions des bailleurs de fonds et aux rapports. Les exigences liées aux rapports formels et informels pour les ONG ont été jugées plus lourdes que celles pour les agences des Nations unies, l'OIM et le CICR/FICR, en

208 Voir https://interagencystandingcommittee.org/harmonise-and-simplify-reporting-requirements/content/icva-phap-webinar-understanding-reporting-work

²⁰⁹ Voir https://interagencystandingcommittee.org/harmonise-and-simplify-reporting-requirements

²¹⁰ 10 Years On: How Are Donors Implementing the Good Humanitarian Donorship Principles? (2013). Good Humanitarian Donorship, 2013, p. 21: https://www.ghdinitiative.org/assets/files/GHD-indicators-report-2012.pdf

²¹¹ http://devinit.org/post/improving-humanitarian-transparency-international-aid-transparency-initiative-iati-un-ocha-financial-tracking-service-fts/#

²¹² Caccavale, J., Haver, K, et Stoddard, A. (2016) Donor Reporting Requirements Research. London: Humanitarian Outcomes, p3: https://www.ghdinitiative.org/assets/files/Activities/Our%20Work/Research%20on%20donor%20reporting%20requirements_22%20Feb%20FINAL.pdf

grande partie parce que les ONG reçoivent davantage de financement par projet et que les bailleurs de fonds jouent un rôle plus important dans la gouvernance des agences des Nations unies²¹². La recherche portant sur les exigences en matière de rapports comprenait les rapports financiers et narratifs formels fréquents et complexes, les mises à jour informelles ad hoc et les demandes d'information, ainsi que les évaluations de capacités et les audits qui prennent du temps et font double emploi²¹³. Certaines conclusions clés de ce travail de recherche ont démontré que²¹⁴:

- Les ONG avaient en moyenne 36 dates de rendus de rapports par pays et par an, et pour certaines d'entre elles, ce chiffre pouvait atteindre 80. Si l'on tient compte des demandes d'information ad hoc, une ONG travaillant dans six pays a estimé qu'elle devrait présenter un rapport toutes les 24 heures.
- L'adaptation de l'information aux formats et aux définitions individualisés de chaque bailleur de fonds prend beaucoup de temps. Une ONG internationale a calculé qu'elle pourrait économiser 90 000 heures-personnes par an sur les rapports financiers de ses neuf principaux bailleurs de fonds si ces derniers s'entendaient sur les définitions des coûts, les procédures budgétaires et d'achat, et acceptaient le même modèle de rapport financier²¹⁵.
- La complexité des procédures et des exigences liées aux rapports nécessite une expertise et des systèmes de gestion administrative et financière sophistiqués. C'est un défi pour toutes les organisations, mais particulièrement pour les plus petites et pour les acteurs locaux. Des ressources importantes qui pourraient servir à répondre aux besoins sont utilisées à cela plutôt qu'à garantir le respect de toutes les différentes règles et réglementations. Une personne interrogée dans le cadre d'une recherche sur les exigences des bailleurs de fonds en matière de rapports «a fait remarquer que le système semble paradoxal, au sens où plus l'organisation partenaire est petite, plus le nombre de rapports qu'on lui demande est élevé²¹⁶».

Le rapport du groupe d'experts de haut niveau sur le financement humanitaire du Secrétaire général des Nations unies²¹⁷ a présenté le Grand Bargain, qui a été approuvé lors du WHS. Depuis lors, certaines agences des Nations unies et certains bailleurs ont pris des mesures pour rationaliser leurs exigences et quelques-uns envisagent l'utilisation d'un modèle de rapport standardisé et de lignes directrices plus souples en la matière²¹⁸. ICVA et GPPi ont suggéré des cadres communs pour les rapports narratifs, et il a été convenu d'un accord dans le cadre du groupe de travail et d'autres initiatives connexes²¹⁹ pour essayer un modèle «8+3», avec huit questions centrales et jusqu'à trois questions supplémentaires acceptées par tous les bailleurs de fonds participant au test dans chaque pays. Ce projet pilote est actuellement en cours au Myanmar, en Irak et en Somalie avec la participation d'agences des Nations unies, de bailleurs de fonds et d'ONG²²⁰.

En septembre 2017, les co-organisateurs du groupe de travail sur les exigences liées aux rapports et les quatre autres domaines en lien avec les conditions des bailleurs de fonds - transparence accrue, réduction des duplications et des coûts de gestion, financement et budgétisation pluriannuels, et réduction des affectations budgétaires fléchées - se sont réunis pour discuter de collaborations et de synergies afin de permettre une action collective. Ils ont pris un «Engagement à la complémentarité »²²¹ qui a commencé par une cartographie des activités de chaque groupe de travail afin d'identifier les liens, les possibilités de collaboration et le besoin de séquençage pour garantir la mise en œuvre de tous les engagements du Grand Bargain. Il s'agissait d'une étape importante puisque les questions liées aux exigences en matière de rapports sont étroitement liées à ces autres sujets de réforme. Les exigences liées aux rapports sont également une question importante qui a été inscrite à l'agenda de la localisation. Toutefois, les acteurs humanitaires nationaux et locaux n'ont jusqu'à présent guère participé aux discussions et à la planification de la simplification et de l'harmonisation des exigences liées aux rapports.

213 Ibid.

Esland, C., Fabbri, P., Roselli, C. (2016) Less Paper More Aid: Reporting, Partner Capacity Assessment and Audit. Geneva: ICVA. https://lesspapermoreaid. org/documents/160511Less%20Paper%20More%20Aid%20-%20Final%20EN_FR_AR%20copy.pdf

 $\textbf{214} \ Voir \ \underline{\text{https://interagencystandingcommittee.org/harmonise-and-simplify-reporting-requirements/content/icva-phap-webinar-understanding-negative formula and the properties of the$ reporting-work; Gaston, E. (2017) Harmonizing Donor Reporting Berlin. Global Public Policy Institute. http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/ pub/2017/Gaston__2017__Harmonizing_Donor_Reporting.pdf et Keep it Simple: Rushing to Save Lives. Norwegian Refugee Council, 2016.

216 Caccavale, J., Haver, K, et Stoddard, A. (2016) Donor Reporting Requirements Research. London: Humanitarian Outcomes, p. 7. https://www. $ghd initiative.org/assets/files/Activities/Our%20Work/Research\%20on\%20donor\%20reporting\%20requirements_22\%20Feb\%20FINAL.pdf$

217 Too Important to Fail—Addressing the Humanitarian Financing Gap. (2016) High-Level Panel on Humanitarian Financing Report to the Secretary-General. https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc/documents/too-important-fail-addressing-humanitarianfinancing-gap-high

218 ICVA Summary Report from Experts Workshop: Taking Forward the Grand Bargain Workstream on Simplified and Harmonized Reporting, Geneva: ICVA, 2016: https://www.icvanetwork.org/resources/experts-workshop-taking-forward-grand-bargain-workstream-simplified-and-harmonized

219 Y compris l'Initiative Good Humanitarian Donorship (GHD), l'équipe spéciale du IASC sur le financement humanitarie et l'équipe spéciale d'ICVA sur les conditions des bailleurs de fonds.

220 https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc/documents/common-83-template-donors-version

 $\textbf{221} \ \underline{\text{https://interagencystandingcommittee.org/system/files/a_commitment_to_complementarity_updated_11.2017_0.pdf}$

MODÈLE DE LA MACHINE MODÈLE POLITIQUE MODÈLE MODÈLE SOCIÉTAL MODÈLE DE L'ECOSYSTEME MODÈLE

1992-1999

1992

Le Financial Tracking Service (FTS) est mis en place pour faire suite à la Résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations unies - Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence des Nations unies. Cette résolution a créé un cadre pour l'aide et la coordination humanitaires qui demeure la base du mandat du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA).

1997

Lancement du premier Manuel Sphère qui pouvait être utilisé pour le suivi et la rédaction de rapports afin d'améliorer la qualité et la redevabilité envers les bailleurs de fonds, les citoyens et les personnes affectées par les crises.

2000-2010

2003

Mise en place de la Good Humanitarian Donorship initiative (GHD) et approbation des Principes et bonnes pratiques par 17 bailleurs de fonds. Les principes spécifiques liés à l'harmonisation des rapports sont: 1) Demander que les organisations humanitaires chargées de la mise en œuvre adhèrent pleinement aux bonnes pratiques et s'engagent à promouvoir la redevabilité, l'efficience et l'efficacité dans la mise en œuvre de l'action humanitaire; et 2) Assurer un degré élevé de précision, de respect des délais et de transparence dans les rapports aux bailleurs de fonds portant sur les dépenses officielles d'aide humanitaire et encourager le développement de formats standardisés pour ces rapports.

L'International Aid Transparency Initiative (IATI) est lancée lors du 3e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Accra pour aider les bailleurs de fonds à respecter leurs engagements en matière de transparence dans le cadre du

Programme d'action d'Accra.

2008

Lancement de la Norme HAP en matière de redevabilité et de gestion de la qualité accompagnée de son système de certification, norme qui met l'accent sur la transparence financière et d'autres engagements en matière de redevabilité.

2007

Le rapport de la Tsunami Evaluation Coalition (TEC) soulève des questions liées au financement et à la redevabilité qui sont liées à l'absence de formats de rapports simples et communs

2006

- Début du processus de réforme humanitaire. Le système des Clusters est notamment créé, dans l'attente que les organisations humanitaires rendent compte à ces groupes sectoriels au niveau national et que les résultats soient mesurés par rapport à un cadre commun de suivi et de rapport.
- La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement est signée lors du 2e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide. L'un des engagements clés était l'harmonisation par les pays donateurs, en particulier pour se coordonner, simplifier les procédures et partager les informations afin d'éviter les duplications

2005

2010-2018

2011

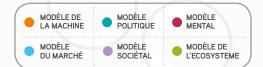
- Le 4e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan engage les acteurs du développement (dont beaucoup financent également l'aide humanitaire) à « mettre en œuvre une norme ouverte commune pour la publication électronique d'informations en temps voulu. complètes et prospectives sur les ressources fournies par la coopération au développement » qui tienne compte des rapports statistiques de l'OCDE-CAD et de l'IATI. Les bailleurs de fonds et les gouvernements bénéficiaires approuvent également le Nouveau pacte pour les États fragiles, lequel préconise l'utilisation de systèmes nationaux, notamment pour les rapports.
- L'Agenda transformatif est approuvé par les dirigeants du IASC, l'accent étant mis sur l'amélioration du leadership, de la coordination et de la redevabilité.

2013

L'auto-évaluation de la GHD note que parmi les bailleurs de fonds membres de l'initiative, 21 se sont engagés à mettre en place des formats standardisés pour les rapports sur les subventions humanitaires.

2014

Lancement de la Norme humanitaire fondamentale (CHS), qui se focalise davantage sur la transparence et la redevabilité envers les populations affectées par les crises. Elle suscite des attentes de la part des membres qui rendent compte de leurs activités par rapport à ces normes



Malgré tous les efforts des auteurs et des contributeurs, il reste difficile de produire un recensement complet de toutes les initiatives de changement dans le secteur humanitaire. Cette chronologie ne doit donc pas être considérée comme exhaustive ou définitive dans la mesure où elle renvoie aux modèles de changement.

Le Groupe d'experts de haut niveau sur le financement humanitaire publie son rapport au Secrétaire général des Nations unies Too important to failaddressing the humanitarian financing gap. Ce rapport présentait le Grand Bargain qui a fait l'objet d'un accord lors du WHS.

2016 (suita)

LES MODÈLES DE CHANGEMENTS

MODÈLE DE

MODÈLE DE

LA MACHINE

MODÈLE DU MARCHÉ

L'ECOSYSTEME

MODÈLE

SOCIÉTAL

MODÈLE

POLITIQUE



Publication de la Donor Reporting Requirements Research par



2016

L'Équipe spéciale du IASC sur le financement de l'aide humanitaire publie un rapport sur les conditions des bailleurs de fonds et leurs implications pour l'action humanitaire, document qui comprend une section sur les rapports.

Humanitarian Outcomes.

Charter4Change est lancé lors de la Consultation mondiale du WHS à Genève. Cet accord prévoit que 29 ONG internationales acceptent d'augmenter de 20% le financement direct des organisations basées dans le Sud et de

revoir les mécanismes de suivi et de

rapport financiers.

Building Evidence for Simplification.

Publication du document Less Paper, More Aid d'ICVA qui souligne l'impact des exigences des bailleurs de fonds en matière de rapports sur les ONG et propose un «cadre pour le changement». Il a été mis à jour en septembre 2016.

ICVA publie A Comparison Review of **UN Project Partnership Agreements** for NGO Implementation of Humanitarian Projects.

- Le Sommet humanitaire mondial (WHS) se tient à Istanbul, Turquie, L'Agenda pour l'humanité et le Grand Bargain sont lancés avec un axe de travail consacré à l'harmonisation et à la simplification des rapports.
- L'équipe de travail du IASC sur le financement humanitaire publie Future Humanitarian Financing: Looking Beyond the Crisis, qui est utilisé comme contribution au Groupe de haut niveau sur le financement humanitaire du Secrétaire général des Nations unies et au Sommet humanitaire mondial (WHS).
- Le Royaume-Uni et les Pays-Bas introduisent l'exigence selon laquelle le rendu de rapports conforme à la norme IATI est une condition pour recevoir un financement
- L'Agenda 2030 pour le développement durable est adopté lors du Sommet des Nations unies pour le développement durable, avec des objectifs et des indicateurs dont doivent rendre compte les États membres et d'autres acteurs contribuant aux résultats de développement (beaucoup ayant également des programmes humanitaires).
- Le suivi des performances humanitaires du HCR est testé dans le cadre de la crise Ébola. Il est désormais un cadre que les pays peuvent adapter en fonction du type d'urgence.

Le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) demande au Boston Consulting Group d'analyser les impacts des différentes exigences en matière de rapports sur ses opérations, résumés dans un document intitulé Keep it Simple: Rushing to Save Lives.

est lancé au Hague Humanity Hub pour accroître l'utilisation et l'impact des données dans les crises humanitaires en offrant des services comme le traitement et la visualisation des données. le développement et la promotion de politiques de données et la formation aux compétences en informatique.

Le Humanitarian Data Centre

Test de projets pilotes de modèle de rapport commun «8+3» en Irak, au Myanmar et en Somalie impliquant huit gouvernements donateurs, quatre agences donatrices des Nations unies, quatre agences partenaires des Nations Unies. 16 ONG internationales, et de nombreuses ONG nationales recevant un financement direct des Nations unies. Jusqu'à aujourd'hui.

Global Public Policy Institute (GPPi) publie l'analyse Harmonizing Donor Reporting analysis qui porte sur 19 modèles de rapports de bailleurs de fonds et suggère un modèle de rapport commun «10+3».

2017

2015



7.3. OÙ EN SOMMES-NOUS À PRÉSENT?

Le cadre d'évaluation des avancées décrit au chapitre 1 est une manière d'évaluer l'état d'avancement de l'action humanitaire par rapport à l'engagement de simplifier et d'harmoniser les exigences liées aux rapports. Voici une estimation des progrès réalisés à ce jour dans la réalisation de cet engagement de longue date, estimation réalisée à partir de lectures de documents de référence et de discussions avec des experts et des praticiens.

TABLEAU 7.1: ÉVALUATION DES AVANCÉES – OÙ EN SOMMES-NOUS EN MATIÈRE D'EXIGENCES LIÉES AUX RAPPORTS?

MODÉRÉ 01 FAIBLE 02 03

> Pas d'accord sur la nécessité d'un changement OUVEMENT

ECTION

2

ENT

RONNEM

ENAI

- Aucune conscience de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- › Aucun engagement, ou engagement limité, des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- > Les engagements à agir sont
- > Absence de langage commun, de définitions communes et d'une capacité de mesure commune
- > Aucun exemple de changement
- > Personne ne sait pas très bien à quoi ressemble le succès
- > Les processus et systèmes ne sont pas propices au changement
- (culture, systèmes) > Aucun leadership pour l'action
- > Aucune exigence pour démontrer les progrès réalisés ou aucune récompense pour en

- > Accord partiel sur la nécessité d'un changement
- > Conscience limitée de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Engagement limité des cadres dirigeants pour changer la situation actuelle
- > Les engagements à agir sont vagues
- > Langage commun globalement adopté, mais les définitions diffèrent et la mesure est insuffisante
- > Exemples anecdotiques de changement réussi
- > Idée vague de ce à quoi ressemble le succès
- Certains processus et systèmes ne sont pas propices au changement (culture, systèmes)
- > Leadership limité, sujet considéré comme un dossier distinct
- > Exigences faibles pour démontrer les progrès réalisés ou récompenses faibles pour en avoir faits

FORT

- > La plupart des parties changement est nécessaire
- > Preuve significative de l'impact négatif de l'état actuel de la situation
- > Engagement important des la situation actuelle

> Les engagements à agir sont précis

- Le langage et les Il existe une certaine capacité à mesurer les
- > Plusieurs exemples de
- > Idée précise de ce à quoi ressemble le succès
- > Processus et systèmes ne gênent pas le changement (culture, systèmes)
- > Les cadres dirigeants ont le leadership sur le sujet, lequel fait partie de la stratégie
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés, redevabilité limitée au niveau des résultats

04 EXCELLENT

- > Toutes les parties prenantes pensent qu'un changement est nécessaire
- > Forte preuve de l'impact négatif de l'état actuel de la
- > Consensus au niveau des cadres dirigeants de la nécessité de changer la situation actuelle
- > Les engagements à agir sont
- > Le langage, les définitions et la capacité de mesure sont tous
- > Il existe de nombreux exemples de changement réussi et une large compréhension de ce à quoi ressemble le succès
- > Processus et systèmes appuient le changement (culture, systèmes)
- > L'action sur le sujet faire partie de la culture organisationnelle
- > Exigences pour démontrer les progrès réalisés et redevabilité au niveau des résultats

Source: CHS Alliance

7.3.1. MOUVEMENT /ADHÉSION MODÉRÉ(E) **EN FAVEUR DU CHANGEMENT**

Les points de vue des parties prenantes diffèrent à propos de l'ensemble des questions à aborder en matière de rendu de rapports. Par ailleurs, d'importants obstacles juridiques et bureaucratiques sont à surmonter (particulièrement en ce qui concerne l'information financière) même s'il existe en général un accord sur la nécessité de ce changement. La plupart des bailleurs de fonds reconnaissent que leurs exigences en matière de rapports peuvent être lourdes pour leurs partenaires et qu'ils n'utilisent pas toute l'information qu'ils demandent, mais qu'ils subissent également une pression accrue en interne pour faire preuve de plus de transparence et de redevabilité, avec une très faible tolérance au risque²²².

Les discussions portant sur ces réformes se sont largement déroulées entre les bailleurs de fonds, les agences des Nations unies et les ONG internationales, tandis que la plupart des acteurs nationaux et locaux qui gèrent en aval les effets des exigences liées aux rapports ont un faible niveau de sensibilisation aux efforts de réforme et n'ont pas eu leur place à la table des négociations. Les études et les rapports de l'ONU, du IASC, d'ICVA, du NRC et d'autres organisations ont montré les effets négatifs des exigences liées aux rapports sur les acteurs internationaux, mais peu de preuves ont été analysées pour montrer les effets significatifs sur les ONG locales et nationales qui ont souvent beaucoup moins de

222 Caccavale, J., Haver, K, et Stoddard, A. (2016) Donor Reporting Requirements Research. London: Humanitarian Outcomes. https://www.ghdinitiative. $\underline{org/assets/files/Activities/Our\%20Work/Research\%20on\%20donor\%20reporting\%20requirements_22\%20Feb\%20FlNAL.pdf$

financement pour le personnel et les systèmes nécessaires pour répondre aux demandes. La nature descendante des discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent pourrait également influer sur la progression de l'agenda de la localisation, pour lequel les exigences des bailleurs de fonds ont constitué un problème important.

Même si des engagements ont été pris sur le papier pour changer la situation actuelle, le chemin à parcourir reste encore long pour voir des changements sur le terrain. Bien que les mesures individuelles prises par certains bailleurs de fonds et les projets pilotes de rapports communs 8+3 constituent des pas dans la bonne direction, le volume, la fréquence, la qualité et l'utilisation des rapports sont des questions qui restent encore entièrement à traiter.

7.3.2. **ENGAGEMENT/ORIENTATION** MODÉRÉ(E) À FORT(E) EN FAVEUR **DU CHANGEMENT**

Les engagements sont raisonnablement précis, bien que la plupart portent sur des rapports narratifs, et non sur des rapports financiers ou d'autres types de rapports, des documents justificatifs et des demandes d'informations ponctuelles. Les types d'information que les bailleurs de fonds demandent présentent une grande similitude, et la quantité et le niveau des rapports ne diffèrent pas beaucoup en fonction du montant de la subvention ou du contrat, même si l'on retrouve souvent plus de suivis et de rapports informels sollicités pour les projets plus importants ou plus risqués et dans les environnements à haut risque²²³. Il reste toutefois des défis à relever en ce qui concerne l'utilisation d'indicateurs communs, la normalisation des définitions des coûts et l'harmonisation des formats de rapports pour répondre aux priorités et aux préoccupations spécifiques des bailleurs de fonds et des projets.

Plusieurs bailleurs de fonds ont pris des mesures pour réduire le volume et la fréquence de leurs exigences en matière de rendu financier, mais aussi pour utiliser des indicateurs communs. USAID a réduit la fréquence des rapports pour certains projets et «ECHO a revu en 2014 ses exigences en matière de rapports financiers afin de les réduire et de les simplifier pour les partenaires, en regroupant plusieurs pièces justificatives en un seul grand registre général²²⁴». Les États-Unis et ECHO, les plus grands bailleurs de fonds humanitaires, «disposent de listes d'indicateurs standard qui ont été influencées par le registre des indicateurs Cluster du IASC, mais qui ne sont pas identiques aux leurs. Ces bailleurs de fonds estiment qu'il est utile de produire des données normalisées afin d'améliorer la comparabilité entre les organisations et d'accroître la responsabilisation²²⁵».

Le formulaire unique d'ECHO et le projet pilote de modèle commun 8+3 représentent des pas concrets dans la bonne direction et fourniront, espérons-le, des exemples réussis de ce à quoi pourrait ressembler le changement. La mise en œuvre réussie de cet engagement devrait permettre d'économiser de l'argent et



© International Medical Corps

beaucoup de temps de travail, lesquels pourraient être consacrés à travailler avec les personnes et les partenaires affectés par la crise pour fournir une aide plus efficace et aboutir à des rapports de meilleure qualité qui pourraient être plus utiles à la prise de décision et à l'apprentissage²²⁶. La Directrice générale de la Banque mondiale et personnalité éminente du Grand Bargain, Kristalina Georgieva, a estimé que l'on pourrait économiser un milliard de dollars par an en réduisant les formalités administratives et en rendant plus efficaces les exigences liées aux rapports²²⁷.

7.3.3. ENVIRONNEMENT MODÉRÉMENT **FAVORABLE AU CHANGEMENT**

Chaque bailleur de fonds gouvernemental a ses propres exigences et priorités au niveau législative, administrative et financière en matière de rendu de rapports, ce qui rend difficile la simplification et l'harmonisation des exigences en la matière. Les bailleurs de fonds, les agences des Nations unies et les ONG ont tous leurs propres systèmes de gestion financière et de gestion de l'information, lesquels sont devenus de plus en plus complexes à mesure que les exigences en matière de rapports comprenaient de plus en plus d'affectations de crédits, de documents justificatifs, de normes techniques et de questions transversales.

Même si ICVA et le ministère allemand des Affaires étrangères ont bien mené le groupe de travail du Grand Bargain, les acteurs qui ressentent le plus lourd fardeau administratif - le personnel et les acteurs locaux en première ligne - ont été peu entendus dans le cadre de ce processus. Il existe peu de récompenses pour les bailleurs de fonds qui réduisent leurs exigences en matière de rapports, surtout de la part de leurs Parlements et du public qui exigent de la redevabilité, mais qui peuvent ne pas comprendre les contextes d'interventions complexes et risqués.

223 Ibid, p. 9.

224 Ibid, p. 7.

225 Ibid, p. 11.

226 Voir https://interagencystandingcommittee.org/system/files/reporting_bonn_2_pager_1.pdf

227 https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/may/25/less-paperwork-bureaucracy-more-aid-inhumanitarian-work

7.4. QU'EST-CE QUI SEMBLE AVOIR FONCTIONNÉ ET QU'EST-CE QUI N'A PAS FONCTIONNÉ - ET POURQUOI?

Comme dans les chapitres précédents de ce rapport, l'analyse de la manière dont le changement s'est produit en matière de simplification et d'harmonisation des exigences liées aux rapports a été entreprise en se référant aux modèles de changement décrits au chapitre 1. Les facteurs qui favorisent ou entravent le changement sont également analysés.

7.4.1. LES EFFORTS DE CHANGEMENT À LA LUMIÈRE DES MODÈLES DE CHANGEMENT

Le modèle de la machine

Puisqu'il s'agit surtout de changer les processus et les systèmes opérationnels, les changements ont été abordés en grande partie de manière descendante en cherchant à créer des modèles de rapports communs, plutôt qu'en observant à partir du terrain comment la qualité et l'utilisation des données dans les rapports affectent les cadres de rapports qui sont nécessaires pour démontrer les résultats et l'efficacité des actions humanitaires.

Le modèle du marché

Il est par conséguent important de tenir compte des forces du marché en jeu où les partenaires ont peu d'influence pour pousser les bailleurs de fonds à changer et là où aucune force du marché n'est assez importante pour pousser les acteurs humanitaires à y travailler ensemble. Les clients et les consommateurs de l'aide humanitaire ont des intérêts très différents et les bailleurs de fonds sont peu incités à changer au-delà de l'accord de contrepartie conclu dans le cadre du Grand Bargain. Dans le même temps, la concurrence accrue entre les acteurs internationaux a conduit à mettre davantage l'accent sur les effets des rapports sur les acteurs internationaux en tant qu'intermédiaires que sur les effets sur les acteurs nationaux et locaux et le personnel en première ligne sur le terrain. Les partenaires locaux en aval de la chaîne d'approvisionnement de l'aide qui pourraient le plus bénéficier d'une réduction de la charge de travail liée aux rapports sont ceux qui possèdent la part de marché la plus faible et exercent donc le moins d'influence sur les discussions. Trop peu d'attention a été accordée à la façon dont l'information contenue dans les rapports est valorisée et utilisée et comment elle peut favoriser l'apprentissage. Pour le dire simplement, la demande de redevabilité ascendante l'emporte sur la demande de simplification et d'harmonisation des exigences liées aux rapports, laquelle pourrait augmenter la focalisation sur la redevabilité descendante.

Le modèle politique

Par rapport à d'autres changements discutés dans ce rapport, il peut sembler raisonnablement simple pour les bailleurs de fonds de se réunir, de réviser leurs formats de rapports et de dire à leurs partenaires de les utiliser. Mais ce n'est pas si facile - d'importantes considérations politiques entrent en jeu car les bailleurs de fonds ont de nombreuses demandes d'informations à équilibrer et qu'il faut de la volonté politique pour garantir le succès. Chaque bailleur de fonds a ses propres groupes d'intérêt, lois, règlements, intérêts et approches à l'égard des risques, lesquels se reflètent dans ses modes de gestion et dans les exigences qu'il impose à ses partenaires en matière de rapports. Les grands bailleurs de fonds comme USAID, ECHO et les agences des Nations unies, ont tendance à avoir le plus d'exigences et celles-ci sont transmises à la majorité des organisations humanitaires sur le terrain en raison de la taille de leurs budgets mais aussi de la diversité des groupes d'intérêt et des sujets qu'ils doivent gérer. Même si la lourdeur des rapports incombe surtout au personnel et aux organisations qui sont en première ligne, dans les structures politiques actuelles du système humanitaire, ce sont souvent eux qui ont la voix la plus discrète et le moins d'influence au niveau des sièges et des politiques mondiales, c'est-à-dire là où les changements collectifs sont discutés et où les décisions sont prises.

Il est également à craindre que les bailleurs de fonds les plus importants et les plus bureaucratiques n'aient une influence significative sur la conception de cadres communs afin de satisfaire leurs besoins et leurs intérêts politiques, plutôt que d'essayer de changer leurs propres systèmes et processus pour permettre plus de simplification et d'harmonisation. Pour protéger les budgets d'aide humanitaire dont ils disposent en particulier face à la montée du nationalisme -, la plupart des bailleurs de fonds ne veulent pas baisser leurs normes en matière de redevabilité publique pour satisfaire ce qui est largement perçu comme une demande de leurs partenaires de mise en œuvre.

Le modèle de l'écosystème

Il est possible qu'il soit plus facile d'apporter des changements à l'avenir grâce aux changements en cours ou espérés suite au WHS. Les acteurs qui poursuivent des objectifs et des agendas complémentaires doivent être conscients de la manière dont un changement au sein du système influencera d'autres changements et s'efforcer de minimiser les effets négatifs des progrès dans un domaine qui pourraient retarder les progrès dans un autre. Il serait bon de tenir compte des recommandations récentes sur l'établissement des priorités

et l'échelonnement des engagements dans le cadre des différents groupes de travail, cela afin de garantir que les résultats escomptés auront des effets durables et positifs sur le système humanitaire²²⁸.

Si ces modèles mentaux sont utiles pour essayer de comprendre les hypothèses qui sous-tendent les tentatives de changement à ce jour et les défis qui subsistent, il existe d'autres facteurs qui permettent et entravent la simplification et l'harmonisation des rapports. Voici quelques outils clés sur lesquels s'appuyer et les défis qu'il reste à relever pour obtenir des rapports plus utiles pour la prise de décisions, l'apprentissage et la redevabilité.

7.4.2. LES FACTEURS FAVORABLES **AU CHANGEMENT**

Action pratique et élan en faveur du changement. Le Grand Bargain a créé une dynamique positive en faveur du changement et les engagements des groupes de travail dédiés à la question des rapports fournissent des actions spécifiques et pratiques que les signataires peuvent mettre en œuvre de façon individuelle et collective. Le projet pilote de présentation de rapports narratifs communs dirigé par ICVA a permis d'attirer de nouveaux participants et est mis à profit pour que des propositions soient faites de la même manière à propos des rapports financiers. Charter for Change²²⁹, qui compte plus de 30 ONG internationales signataires et de nombreux membres nationaux et locaux, se focalise sur les changements organisationnels afin de permettre des réponses locales, notamment en augmentant la visibilité des partenaires nationaux et locaux dans les rapports mais aussi le plaidoyer auprès des bailleurs de fonds.

Approche flexible et technique. La similitude des exigences liées aux rapports entre bailleurs de fonds et au sein des mécanismes de coordination a permis que les discussions sur le changement soient plus techniques que politiques. Le développement du modèle commun de présentation de rapports narratifs 8+3 pourrait être considéré comme un exemple à appliquer à d'autres types d'exigences liées aux rapports qui n'ont pas encore été prises en compte. À titre d'exemple, dans le projet pilote en cours, les bailleurs de fonds peuvent s'entendre sur le nombre maximal de questions communes acceptables, puis exiger moins de leurs partenaires, à condition que leurs exigences soient incluses dans le modèle.

Réformes complémentaires. S'ils sont pleinement mis en œuvre, le passage à une planification pluriannuelle, la réduction des coûts de gestion et d'affectation des crédits, une plus grande transparence et la localisation pourraient avoir une incidence positive sur la fréquence, la nature et le contenu des rapports²³⁰. Les révisions internes des conditions et des exigences liées aux rapports qui sont entreprises par chaque bailleur de fonds en



© CAFOD

lien avec ces autres engagements pourraient ouvrir la voie à des efforts collectifs pour harmoniser les formats mais aussi gérer les duplications et la fréquence des rendus de rapports.

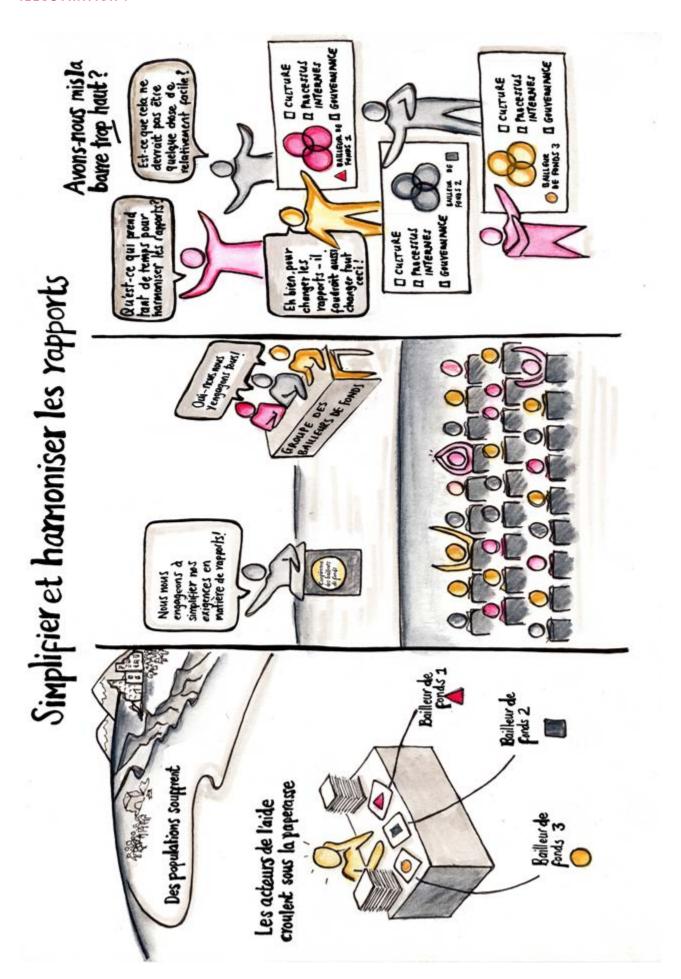
Solutions technologiques. Une connectivité accrue permet un partage et une collecte rapides de l'information; de plus, les plateformes partagées peuvent améliorer l'accès à l'information tout au long de la chaîne d'approvisionnement de l'aide afin d'améliorer leur processus décisionnel. Dans le cadre du groupe de travail «Pour une plus grande transparence» du Grand Bargain, l'IATI et le FTS visent l'interopérabilité, ce qui pourrait permettre de progresser davantage dans l'harmonisation des rapports - si les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires acceptent d'utiliser leurs formats et normes. De nouvelles manières de gérer et présenter les données (tableaux de bord, vidéos, chats en ligne, webinaires, etc.) peuvent également contribuer à une meilleure prise de décision en temps réel et permettre un apprentissage et une redevabilité accrus.

Leçons tirées des acteurs du développement. Les humanitaires pourraient tirer profit d'exemples issus de leurs collègues du développement qui font face à des défis similaires et opèrent au sein des mêmes systèmes, avec beaucoup de lois, de réglementations et de contraintes identiques. Le partage des enseignements tirés des mécanismes de financement humanitaires et de développement mis en commun au niveau pays mais aussi d'autres initiatives visant à simplifier et à harmoniser les formats des propositions, les évaluations des capacités, les accords de partenariat et les rapports, pourrait constituer un point de départ utile pour répondre à d'autres types de besoins qui prennent beaucoup de temps et causent de grandes inefficiences. En plus d'examiner les moyens

²²⁸ Metcalfe-Hough, V. et Poole, L. avec Bailey, S. et Belanger, J. (2018) Grand Bargain Annual Independent Report. London: ODI/HPG. https://www.odi. org/publications/11135-grand-bargain-annual-independent-report-2018

²²⁹ From Commitments to Action Progress report 2016-2017. Charter for Change, 2017: https://reliefweb.int/report/world/charter-changecommitments-action-progress-report-2016-2017

²³⁰ ICVA Summary Report from Experts Workshop: Taking Forward the Grand Bargain Workstream on Simplified and Harmonized Reporting. Geneva: ICVA, 2016: https://www.icvanetwork.org/resources/experts-workshop-taking-forward-grand-bargain-workstream-simplified-and-harmonized



de simplifier et d'harmoniser les rapports au sein de leurs systèmes et de leurs exigences, les humanitaires pourraient également en apprendre davantage sur la façon dont les acteurs du développement travaillent avec leurs partenaires pour recueillir et utiliser des données probantes permettant d'améliorer le plaidoyer, l'apprentissage et la prise de décision.

7.4.3. LES FACTEURS DÉFAVORABLES **AU CHANGEMENT**

Intérêts concurrents. Comme mentionné plus haut, chaque bailleur de fonds a ses propres groupes d'intérêt, lois, règlements, préoccupations et approches en matière de risques qui se reflètent dans la manière dont il gère les dossiers et dans ses exigences en matière de rapports vis-àvis de ses partenaires. Souvent, les exigences et les intérêts que les bailleurs de fonds doivent gérer sont en concurrence et échappent à leur contrôle. Même si les bailleurs de fonds peuvent changer certaines choses s'ils en ont la volonté politique, de nombreuses procédures et exigences exigeraient des changements importants dans les systèmes et les lois de leur gouvernement (voir l'Illustration 7).

Gestion accrue des risques par les bailleurs de fonds et exigences en matière de coordination et de redevabilité.

L'importance croissante accordée à la réduction des risques, à la coordination des interventions et à la redevabilité a entraîné une augmentation du volume et de la complexité des rapports. Les bailleurs de fonds, les agences des Nations unies, les ONG, les mécanismes de coordination et les initiatives de réforme ont rajouté des exigences en matière de rapports sans tenir pleinement compte de l'information essentielle à la prise de décisions éclairées, à l'apprentissage, à la redevabilité publique et à une coordination efficace. Il n'y a pas eu de processus de rationalisation, de hiérarchisation et de réingénierie pour s'assurer que les exigences en matière de rapports reflètent ce que les bailleurs de fonds et les organisations opérationnelles doivent savoir pour répondre aux exigences de redevabilité et de transparence, mais aussi pour éclairer la prise de décision et l'apprentissage internes et externes.

Différents types d'informations demandées. organisations humanitaires et les structures de coordination fournissent des informations contextuelles importantes aux bailleurs de fonds, ainsi que des informations sur les programmes et des informations financières, en particulier pour garantir le soutien aux réponses coordonnées. Souvent, les exigences et les demandes d'informations complémentaires font double emploi et sont ponctuelles, ce qui nécessite du temps et des ressources supplémentaires, mais ces types de rapports n'ont pas été inclus jusqu'ici de manière significative dans les discussions portant sur la simplification et l'harmonisation des exigences liées aux rapports.

Approche descendante, axée sur la conformité. Même si le projet pilote de rapports narratifs 8+3 a impliqué le personnel de première ligne dans quelques contextes humanitaires, la qualité des rapports et de l'utilisation de l'information contenue dans les rapports doit encore être améliorée. Pour de nombreux acteurs de première ligne et de nombreuses organisations locales, les rapports sont largement considérés comme une exigence de conformité, et les personnes qui travaillent sur le projet pilote notent qu'il faut faire davantage pour les aider à établir un lien entre la valeur de la production de bonnes données et le fait que les rapports contribuent à l'amélioration du processus décisionnel et de l'apprentissage au sein de leur organisation et avec les bailleurs de fonds. De nombreux acteurs humanitaires nationaux et locaux ne sont même pas au courant des engagements et des discussions au niveau mondial sur les exigences liées aux rapports, bien qu'ils aient tout intérêt à réduire la charge de travail à laquelle ils sont confrontés en matière de rapports.

Cultures et mentalités organisationnelles. Il est difficile de produire des changements significatifs dans les cultures organisationnelles et les grandes bureaucraties des principaux bailleurs de fonds humanitaires, des agences des Nations unies et des grandes ONG internationales. L'état d'esprit de beaucoup de ceux qui travaillent dans de grandes administrations est de maintenir le statu quo, d'éviter les risques et de résister au changement. Le personnel des bailleurs de fonds craint tout particulièrement de réduire les exigences en matière de rapports pour les partenaires en raison de la surveillance accrue du secteur de l'aide par les auditeurs, les Parlements, les médias et le public. L'étude de GPPi a noté qu'«une tendance vers une approche plus managériale de l'octroi de l'aide pourrait conduire à une augmentation des demandes de rapports de la part des bailleurs de fonds bilatéraux». Un bailleur de fonds a décrit cela comme une division dans l'approche: alors que certains bailleurs de fonds considèrent les organisations humanitaires comme des experts indépendants en fourniture d'aide à qui l'on peut faire confiance pour réaliser les projets eux-mêmes, d'autres les considèrent comme des «exécutants» des portefeuilles d'aide qu'ils gèrent²³¹.

L'aversion pour le risque. Bien qu'ils financent et travaillent dans certains contextes parmi les plus instables et les plus difficiles du monde, la tolérance au risque des bailleurs de fonds est assez faible²³². Au fur et à mesure que les politiques et les procédures des bailleurs de fonds se sont développées tout en restant rigides, les attitudes et les approches de leurs partenaires sont également devenues plus bureaucratiques et prudentes face aux risques, ce qui les éloigne encore plus des personnes affectées par les crises. Les rapports à rendre sont en grande partie considérés comme un exercice de conformité, et non comme une opportunité d'apprentissage et de changement qui exigerait un changement d'attitudes et de formats.

231 Gaston, E. (2017) Harmonizing Donor Reporting Berlin. Global Public Policy Institute. p. 12. http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/ pub/2017/Gaston__2017__Harmonizing_Donor_Reporting.pdf

232 Keep it Simple: Rushing to Save Lives. Norwegian Refugee Council, 2016.

7.5. QUE PEUT-ON FAIRE **MAINTENANT?**

En prenant comme point de départ l'analyse ci-dessus et en appliquant les cinq ingrédients du changement décrits au chapitre 1, que pourrait-on faire différemment à l'avenir pour s'assurer que les changements apportés aux exigences en matière de rapports sont efficaces et ont un effet positif sur la qualité et l'efficacité de l'action humanitaire?

7.5.1. **FAIRE CHANGER LES PERSONNES**

Pour de nombreuses personnes et organisations, le rendu de rapports est considéré comme un exercice de conformité et non comme une opportunité pour réfléchir, apprendre et s'adapter. Si les personnes qui travaillent tout au long de la chaîne d'approvisionnement de l'aide comprennent mieux pourquoi des informations financières et narratives sont demandées et comment elles peuvent être utilisées dans les processus stratégiques, de financement, de programmation, de recrutement et autres processus décisionnels, elles pourraient se sentir davantage concernées par certains changements qui sont nécessaires pour que cet engagement devienne réalité. Cela signifie que les principaux bailleurs de fonds, les agences des Nations unies et les organisations humanitaires doivent être plus transparents quant à la personne qui demande des informations, à la manière dont ces dernières sont utilisées dans leurs processus décisionnels, et aux personnes qui reçoivent leurs rapports. La création d'un espace de dialogue interne avec le personnel et les partenaires sur le temps qu'il faut non seulement pour satisfaire aux exigences en matière de rapports, mais aussi pour utiliser l'information, peut permettre de mieux comprendre les défis et de trouver des solutions plus novatrices

Si les efforts visant à améliorer les rapports augmentent la charge de travail du personnel ou sa complexité, il est peu probable qu'ils soient couronnés de succès. Il est important de prêter attention aux personnes impliquées dans les changements, ainsi qu'aux pressions et aux craintes qu'elles éprouvent, pour garantir leur réussite. Les organisations qui participent aux projets pilotes 8+3 en cours, mais aussi celles impliquées dans d'autres efforts de simplification et d'harmonisation des rapports, devraient donner au personnel et aux partenaires l'opportunité de donner leur avis sur les changements et leurs effets sur leur travail afin de réduire les effets secondaires négatifs et la résistance aux changements. Il est également important de suivre le temps que les gestionnaires doivent consacrer à la supervision du processus de rendu de rapports par rapport aux questions de qualité et d'efficacité que les rapports et leurs destinataires peuvent soulever.

7.5.2. RÉUNIR LES PARTIES PRENANTES

Les efforts visant à simplifier et à harmoniser les exigences liées aux rapports devraient inclure des représentants de

tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement de l'aide qui sont concernés par les exigences actuelles - en particulier le personnel national et local et les organisations situées en première ligne. À court terme, cela peut rendre les discussions plus complexes et ralentir les progrès, mais si l'on veut que ce changement ait les effets escomptés sur l'efficience et l'efficacité du système humanitaire envisagés lors du Grand Bargain, il faut que toutes les parties concernées soient impliquées d'une manière ou d'une autre. Par exemple:

- Dans le projet pilote en cours de modèle commun 8+3. les partenaires nationaux et locaux des bailleurs de fonds participants, les agences des Nations unies et les ONG internationales pourraient être davantage impliqués dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation.
- Les acteurs humanitaires nationaux et locaux pourraient être davantage sensibilisés aux engagements mondiaux relatifs à la simplification et à l'harmonisation des exigences relatives aux rapports et être inclus dans les discussions et les initiatives du groupe de travail. La collaboration avec les responsables et les initiatives du groupe de travail sur la localisation, ainsi qu'avec les structures de coordination des ONG au niveau national, sont des moyens potentiels d'accroître la sensibilisation et l'engagement des acteurs
- Les fonds communs et les structures de coordination au niveau des pays pourraient rechercher des informations sur la charge de travail des acteurs locaux en matière d'établissement de rapports et faciliter les discussions entre tous les acteurs impliqués dans les réponses nationales pour trouver des solutions créatives, y compris aux demandes d'informations informelles et aux exigences liées aux rapports des structures de coordination.
- Les fonds communs et les structures de coordination au niveau des pays pourraient rechercher des informations sur la charge de travail des acteurs locaux liées aux rapports et faciliter les discussions entre tous les acteurs impliqués dans les réponses nationales pour trouver des solutions créatives, y compris au niveau des demandes d'informations informelles et des exigences des structures de coordination en matière de rapports.

Au sein des organisations humanitaires, des départements gouvernementaux des bailleurs de fonds et des agences des Nations unies qui financent l'aide humanitaire, un plus large éventail de personnes doit être mobilisé pour garantir que les informations demandées sont utiles aux divers objectifs des rapports: 1) la prise de décision, 2) l'apprentissage et 3) la redevabilité. Cela signifie que les rédacteurs et les examinateurs de propositions, le personnel de S&E, les responsables financiers et administratifs, les directeurs de programme et les cadres dirigeants devraient participer au processus d'examen de tous les besoins et

demandes d'information qu'ils formulent et reçoivent, de ce qui est inclus dans les rapports, de l'utilisation de l'information, du temps nécessaire pour les produire, du moment où ils sont nécessaires aux processus décisionnels et de la manière dont ils facilitent l'apprentissage en interne et avec les personnes concernées. L'éventail des personnes qui seront impliquées dans l'analyse et la discussion variera selon l'organisation et le type de rapport (financier, narratif, ad hoc, sectoriel, rétroaction, etc.); et des personnes de tous les niveaux (du siège au terrain) pourraient participer à la cartographie des demandes d'information et aux processus de rédaction et d'utilisation du rapport. S'ils sont entrepris en interne et au sein de tous les bailleurs de fonds et agences humanitaires, les intérêts concurrentiels et les changements plus importants qui dépassent le cadre de chaque acteur humanitaire peuvent également être identifiés et introduits dans des discussions collectives, puis traduits en actions afin de déterminer les formats et le calendrier appropriés pour les différents types de rapports que les bailleurs de fonds exigent.

7.5.3. CLARIFIER LES LIMITES

Il est important de clarifier les objectifs et les principes de la simplification et de l'harmonisation, ainsi que les **compromis** entre la poursuite simultanée de ces deux objectifs. Les bailleurs de fonds, les agences des Nations unies et les ONG peuvent avoir des points de vue différents sur les gains à réaliser et les compromis qu'ils doivent gérer, bien que tous soient susceptibles de s'entendre sur le fait que l'harmonisation sans la simplification des exigences liées aux rapports pour

tous les acteurs humanitaires ne conduira pas nécessairement à une plus grande efficacité et efficience.

S'il est important de poursuivre les projets pilotes 8+3 en cours, il reste encore beaucoup à faire pour tester des rapports financiers plus simples et harmoniser les documents **justificatifs** (feuilles de temps, carnets de bord, processus d'achat, etc.), surtout si l'on veut atteindre les autres objectifs du Grand Bargain. Cela doit être exploré non seulement au niveau des projets avec le personnel situé en première ligne et les partenaires, mais aussi au niveau des programmes dans les équipes pays et au siège. Ce travail pourrait commencer dans les pays pilotes 8+3 avant la fin de 2018.

Si beaucoup de travail a été fait pour analyser les aspects techniques des besoins des bailleurs de fonds, il est nécessaire d'évaluer l'espace politique pour harmoniser les rapports, en particulier les rapports financiers, étant donné les différents systèmes, lois et groupes d'intérêt que les bailleurs de fonds et leurs partenaires doivent gérer. Si l'on constate en ce moment peu d'appétit ou d'opportunités pour réaliser des progrès, on pourrait davantage se focaliser sur la modification réelle des exigences en matière de rapports narratifs et autres dans l'espoir de montrer l'exemple quant à ce qui peut être fait lorsque la volonté politique de changement est plus grande. Les cinq groupes de travail du Grand Bargain qui se sont engagés à être complémentaires doivent être soutenus afin de collaborer beaucoup plus étroitement au traitement des questions financières et de gestion qui sont essentielles pour atteindre l'objectif d'accroître l'efficacité et la qualité de l'aide humanitaire et de ses rapports.

© Ground Truth Solutions



- À un niveau élevé, cela pourrait être facilité par une collaboration plus délibérée et plus fréquente entre les coprésidents des groupes de travail, éventuellement avec une facilitation externe. Ces groupes devraient également inclure des représentants des acteurs nationaux, y compris ceux qui travaillent sur la localisation.
- Sur le terrain, tous les groupes de travail pourraient appuyer des tests de changements tout en poursuivant les interventions humanitaires, cela afin de tirer des enseignements à partir de la base sur les difficultés et les possibilités, dans le cadre d'un exercice pratique avec les acteurs locaux, nationaux et internationaux. Il peut être plus facile de le faire dans les crises prolongées où les organisations et les programmes fonctionnent depuis longtemps et où il peut y avoir moins d'urgence et plus d'espace pour le dialogue et l'expérimentation.

La simplification et l'harmonisation des rapports devraient être considérées non seulement comme un exercice de conformité, mais aussi comme une opportunité permettant d'observer comment aligner les rapports et les demandes d'information sur les systèmes et processus décisionnels. L'examen des processus internes et des demandes externes permettrait aux bailleurs de fonds et aux organisations humanitaires d'identifier des modèles, des calendriers, des événements clés ou des demandes de rapports et d'informations supplémentaires qui sont prévisibles et qui pourraient être simplifiés et harmonisés.

- Les bailleurs de fonds, les agences des Nations unies et les ONG internationales et nationales doivent cartographier les processus et les utilisateurs de l'information contenue dans leurs rapports, mais aussi leurs demandes d'information ad hoc, pour mieux comprendre ce qui est le plus important à savoir et quand. Cela pourrait commencer sur le terrain ou au niveau des pays et se poursuivre jusqu'aux rapports que les bailleurs de fonds doivent présenter à leurs Parlements et à leurs publics au fil du temps. Même si les examens pourraient être menés séparément pour les rapports financiers et narratifs, la compréhension des différences et des chevauchements entre les deux pourrait également aider à identifier davantage d'opportunités de simplification et d'harmonisation.
- Pour les bailleurs de fonds, cela signifie qu'il faut observer non seulement les exigences permanentes et les délais de rendu des rapports aux corps législatifs, aux auditeurs et au public, mais aussi les demandes ponctuelles d'information qu'ils reçoivent en interne et de la part d'autres départements de leur gouvernement. Ils devraient analyser ce qu'ils font des informations dont ils disposent déjà et des demandes supplémentaires qu'ils formulent à leurs partenaires afin d'identifier les lacunes et les sujets sur lesquels ils ont besoin de plus d'informations - ou pour lesquels ils ont plus d'informations qu'ils ne peuvent réellement traiter et utiliser. Cela permettrait d'inclure les informations qu'ils recherchent souvent de manière ad hoc dans des formats de rapport standardisés.
- Pour les ONG, cela signifie examiner les exigences et les demandes de tous leurs bailleurs de fonds (gouvernementaux et privés) et la manière dont leurs

- systèmes internes génèrent l'information non seulement pour les rapports, mais aussi pour la prise de décision interne. Les cadres dirigeants pourraient analyser de plus près la qualité de l'information produite par leur personnel et leurs systèmes ainsi que les tendances des demandes ponctuelles d'information qu'ils reçoivent et demandent à leur personnel et à leurs partenaires. Cela leur permettra de déterminer si leur organisation doit apporter des changements en interne pour garantir que leur personnel et leurs systèmes recueillent régulièrement cette information afin d'alléger la charge de travail du personnel situé en première ligne et des partenaires locaux qui doivent répondre à des demandes prévisibles et ponctuelles.
- Des discussions et de la recherche devraient également porter sur les informations nécessaires dans les différents contextes, compte tenu des différentes approches et pressions dans les conflits de grande ampleur, les crises prolongées, les interventions en cas de catastrophe et les efforts de relèvement et de reconstruction. Cela inclurait ce que les bailleurs de fonds, les structures de coordination, les gouvernements, les instances de gouvernance, les organismes de normalisation et de certification, les auditeurs et les autres parties prenantes demandent généralement à tous les acteurs (internationaux et nationaux) durant toute la durée d'une intervention humanitaire.

Même si la plupart des discussions ont porté sur les exigences des bailleurs de fonds liées aux rapports, il est nécessaire d'envisager de simplifier et d'harmoniser les rapports destinés aux instances de gouvernance, aux Clusters et aux autres mécanismes de coordination, ainsi qu'aux diverses normes et réformes humanitaires (dont le Grand Bargain). À titre d'exemple, les organisations qui établissent des rapports conformes à la norme CHS pourraient partager leurs expériences et leurs idées sur la façon d'intégrer ces rapports dans d'autres rapports qu'elles présentent aux bailleurs de fonds, aux mécanismes de coordination et à l'IATI.

7.5.4. PRIORITÉ À L'ACTION -APPRENDRE EN FAISANT

Même si chaque bailleur de fonds et chaque organisation doivent satisfaire à de nombreuses exigences en matière de rapports, il faut faire preuve de plus de créativité dans la façon dont l'information est communiquée et partagée. Bien que le mode prédominant soit les rapports écrits, il existe d'autres modes tels que les vidéos, les tableaux de bord, les présentations, les réunions en présentiel, les téléconférences, les webinaires, etc., qui pourraient être utilisés. Différents modes pourraient être expérimentés dans les pays où se déroulent les projets pilotes 8+3 puisqu'il existe déjà une volonté d'essayer quelque chose de nouveau. Il faudrait réaliser des évaluations pour déterminer quels sont les modes les plus efficaces pour les différents publics et objectifs des rapports, afin d'éclairer la prise de décisions, de faciliter l'apprentissage et d'assurer la redevabilité. Cela aiderait à faire davantage de progrès au niveau du deuxième engagement du groupe de travail qui vise à investir dans les nouvelles technologies afin de permettre le partage de l'information.

Différentes approches devraient être essayées dans différents contextes humanitaires car la gestion des risques et des opérations est gérée de différentes manières.

- Dans les crises prolongées où les bailleurs de fonds peuvent avoir des programmes à plus long terme et être habitués à gérer des risques permanents, il peut y avoir plus d'espace pour travailler avec les partenaires internationaux, nationaux et locaux afin de réduire le volume et la fréquence des rapports et d'élaborer des modèles et des approches communs pour tous les types de rapports exigés.
- Pour se préparer à intervenir en cas de catastrophe naturelle, les bailleurs de fonds et les partenaires pourraient travailler à l'avance à déterminer quelles informations sont essentielles à connaître (et quand) afin de mieux éclairer la prise de décisions (sur la base de l'expérience passée) et d'élaborer des modèles communs de rapports pour communiquer ces informations d'une manière plus simple. Il est souvent plus facile d'expérimenter et de tester de nouvelles approches lorsque les organisations ne sont pas en pleine crise majeure, de sorte qu'il peut être plus facile de travailler ensemble sur des questions difficiles lorsque le temps et l'espace sont disponibles.

7.5.5. PROMOUVOIR CE QUI FONCTIONNE

Le formulaire unique ECHO et le modèle pilote de rapport 8+3 soutenu par le groupe de travail du Grand Bargain sont tous deux de bons exemples, et les résultats de leur élaboration doivent être documentés et partagés pour montrer comment un changement est possible d'ici fin 2018. Les mesures prises pour obtenir l'adhésion technique et politique pourraient être appliquées à l'élaboration de formats communs de présentation de l'information financière et au traitement des questions d'approvisionnement, de définition des coûts, d'audits, etc. Comme l'ont noté les cinq groupes de travail sur les conditions des bailleurs de fonds, «il est important de souligner quand les engagements du Grand Bargain sont mis en œuvre avec succès sur le terrain et d'utiliser ces succès pour encourager une action plus large dans d'autres groupes de travail²³³».

Les données d'expérience et les enseignements tirés des différentes formes de partenariats et des exigences liées aux rapports devraient être partagés entre les bailleurs de fonds et leurs partenaires. À titre d'exemple, «certains bailleurs de fonds, dont l'Australie, le Danemark, la Nouvelle-Zélande et la Norvège, ont conclu des accords (ou des partenariats stratégiques) avec certaines ONG dans lesquels l'obligation officielle de présenter des rapports est légère mais un «dialogue permanent» est maintenu tout au long de la mise en œuvre. Ceci est fait pour alléger la charge de travail du partenaire, tout en permettant au bailleur de fonds de réaliser un suivi informel à tout moment pour demander plus d'informations sur une question particulière. La Suède a souligné que, pour les ONG clés avec lesquelles elles ont des

partenariats stratégiques, elle dispose de lignes directrices en matière de rapports plutôt que d'exigences, et que ces lignes directrices sont elles-mêmes conçues grâce à l'apport continu des ONG²³⁴».

Les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires devraient examiner ce que leurs homologues du développement ont fait pour simplifier et harmoniser leurs exigences en matière de rapports (et autres documents), accroître la transparence et atténuer les risques puisqu'ils ont augmenté le financement des gouvernements et des acteurs nationaux et locaux au cours des dernières années.

- Il y a beaucoup à apprendre de la manière dont les agences des Nations unies et les bailleurs de fonds du développement ont harmonisé leurs approches en matière d'évaluation des capacités, cela en travaillant avec les systèmes des gouvernements bénéficiaires et en utilisant la plateforme de l'IATI via leurs partenaires. Dans de nombreux endroits où l'aide humanitaire est mise en œuvre, ces processus et systèmes sont déjà utilisés, de sorte que les humanitaires n'ont pas à partir de zéro.
- Comment atténuer les risques, en particulier de corruption, est une question courante, les bailleurs de fonds du développement fournissant davantage de financement aux acteurs nationaux et locaux. Comprendre l'efficacité des différentes mesures mises en place par les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires et de développement leur permettra non seulement de faire des progrès au niveau des rapports, mais aussi en matière de localisation.
- Les bailleurs de fonds à mandats multiples, les agences des Nations unies et les ONG doivent examiner conjointement l'ensemble de leurs systèmes qui soutiennent les opérations humanitaires et de développement pour s'assurer que les leçons sont partagées et que les changements visant à réduire les rapports humanitaires conduiront à plus de simplicité et de cohérence pour l'organisation dans son ensemble, et non à plus de complexité.

Les recherches réalisées à ce jour sur les effets des exigences de rapports sur les acteurs humanitaires internationaux ont joué un rôle important dans la dynamisation du changement. Pour atteindre les objectifs du Grand Bargain, il est important d'impliquer les acteurs nationaux et locaux dans le processus et de recueillir des preuves sur les effets qu'ont sur eux ces exigences, ainsi que sur les processus de diligence raisonnable, les évaluations des capacités et les vérifications. Il s'agit là d'un thème récurrent des discussions sur la localisation et les acteurs nationaux sont désireux de participer à l'analyse et au développement de formats et d'outils plus simples. Les bailleurs de fonds, les agences des Nations unies et les ONG internationales pourraient engager des experts et des consultants qui connaissent bien ces problèmes et qui ont entrepris cette analyse avec des acteurs internationaux pour travailler avec leurs partenaires afin de mieux définir les processus et la manière dont ils utilisent les rapports et les informations qui leur sont demandés.

²³³ https://interagencystandingcommittee.org/system/files/a_commitment_to_complementarity_updated_11.2017_0.pdf

²³⁴ Caccavale, J., Haver, K, et Stoddard, A. (2016) Donor Reporting Requirements Research. London: Humanitarian Outcomes. p. 7. https://www. ghdinitiative.org/assets/files/Activities/Our%20Work/Research%20on%20donor%20reporting%20requirements_22%20Feb%20FINAL.pdf

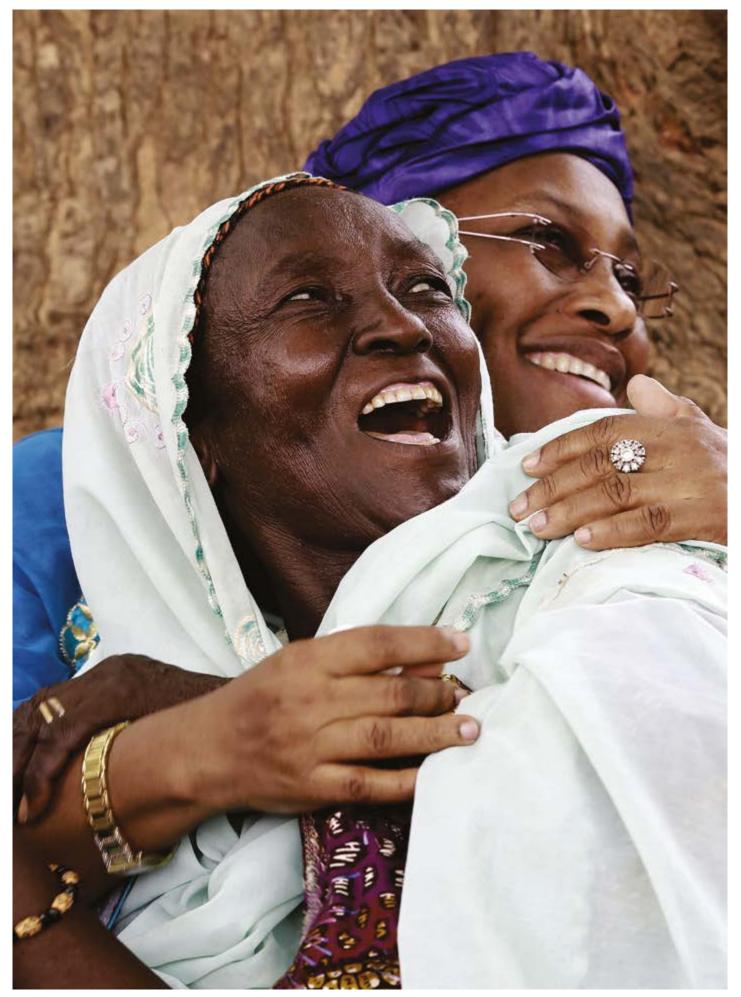
7.6. CONCLUSION

Au milieu des pressions et des échéances importantes en matière de rapports, il peut être facile pour les bailleurs de fonds et les humanitaires de perdre de vue le but ultime des systèmes de rapports: s'assurer que le travail est accompli d'une manière qui sert les populations affectées de façon efficace et efficiente et qui amène des résultats positifs. Tous les humanitaires s'accordent à reconnaître l'importance de cet objectif qui est à la base de l'accélération du rythme du changement et des efforts visant à rassembler les acteurs pour expérimenter de nouvelles approches en matière de simplification et d'harmonisation. Le Grand Bargain a souligné qu'il est utile de gagner du temps et de réduire la charge de travail que représente la conception de rapports, à condition que cela contribue à améliorer la capacité de répondre aux besoins des populations et de travailler avec elles pour améliorer la préparation et la réaction aux crises qui sollicitent beaucoup le système humanitaire.

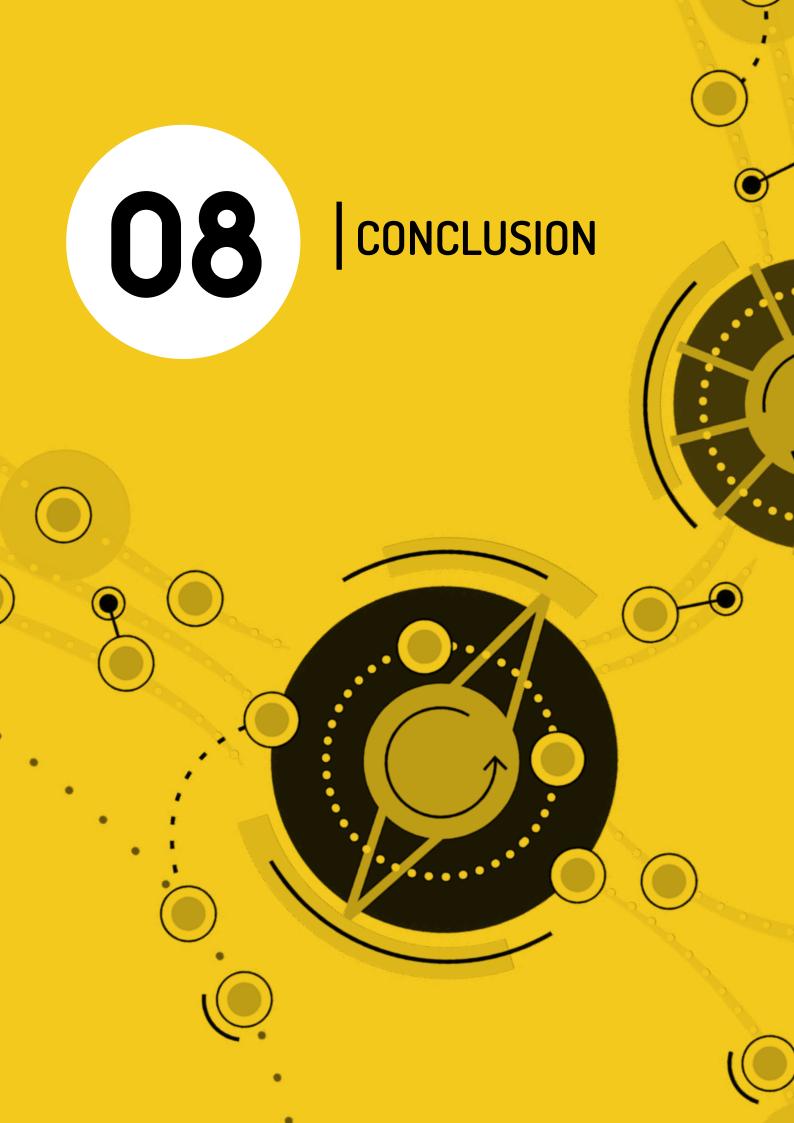
Au milieu des appels à plus d'efficacité, de transparence et de redevabilité, il est important de ne pas perdre de vue l'objectif qui consiste disposer d'informations utiles susceptibles de mieux éclairer la prise de décisions par tous ceux qui participent à l'action humanitaire. Même si, jusqu'à présent, les discussions ont largement impliqué les agences des Nations unies, les ONG internationales et les bailleurs de fonds, il est important d'impliquer les acteurs nationaux et locaux qui ont moins de ressources pour aborder la totalité des exigences de leurs bailleurs de fonds, mais aussi des bailleurs de fonds de leurs propres bailleurs de fonds. L'examen de cet engagement sous l'angle de l'utilisation plus efficace des données contenues dans les rapports - non seulement pour prouver la conformité aux règlements, mais aussi pour faciliter l'apprentissage et une plus grande redevabilité - aurait un plus grand impact, mais exigerait davantage que des solutions techniques.

Améliorer les exigences en matière de rapports devrait être l'un des défis les plus simples à relever pour les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires puisque la question n'est pas aussi politique ou culturelle que celle de la localisation et de la participation, même si elle exige une volonté politique de promouvoir le changement. Ces changements ne touchent pas au cœur de la façon dont le système a été mis en place et fonctionne actuellement, et n'appellent pas un modèle économique totalement nouveau (même si cela pourrait certainement avoir un effet positif sur ce changement désiré depuis si longtemps!). Bien que les engagements actuels en matière de simplification et d'harmonisation des rapports ne soient pas les plus difficiles à mettre en œuvre parmi ceux qui aboutissent à des inefficacités, l'amélioration des progrès dans ce domaine pourrait être l'occasion de créer une dynamique et de réduire une partie de la résistance au changement dans d'autres domaines.

Il est important de garder à l'esprit qu'à court terme, le Grand Bargain et d'autres engagements mondiaux alourdissent la charge de travail des organisations opérationnelles, des organes de coordination et des bailleurs de fonds en matière de rapports. Une tension reste à résoudre entre la simplification et l'harmonisation des rapports d'un côté et, de l'autre, le maintien des indicateurs et des structures nécessaires pour que les uns et les autres soient responsables des engagements qui ont été pris. Trouver des moyens d'équilibrer ces questions dans le cadre du Grand Bargain et d'autres processus de réforme pourrait être un moyen de modéliser les changements que nous voulons voir et d'en tirer des leçons.



© CARE





© International Medical Corps

Ce rapport a étudié la manière dont le changement se produit dans le secteur humanitaire en analysant six sujets liés à ce changement: la participation des personnes affectées par une crise, l'agenda de la localisation, l'atténuation de l'exploitation sexuelle, le harcèlement et les abus, l'inclusion dans la réponse humanitaire, les programmes de transferts monétaires et, enfin, la simplification et l'harmonisation des exigences liées aux rapports. Une analyse des initiatives de changement liées à ces six thèmes et des mesures qui les accompagnent donne un aperçu général de l'état du changement dans le secteur humanitaire, ainsi que des défis et des opportunités pour l'avenir. Ces sujets sont très différents les uns des autres et les changements qui y sont associés ont connu des trajectoires différentes. Malgré cela, certaines tendances générales sont observables.

Dans tous les cas, d'importants efforts ont été déployés pour atteindre le changement, et cela sur une période de plusieurs années. Dans la plupart des cas, l'approche dominante pour insuffler des changements a eu tendance à être assez mécanique, se focalisant sur les éléments tangibles des organisations - structures, normes et procédures. Même si cette approche a connu un certain succès, elle est également limitée. Des changements relatifs aux éléments tangibles du système sont probablement nécessaires pour réaliser le changement, mais ils ne sont pas suffisants. Plusieurs autres approches, fondées sur des compréhensions différentes du fonctionnement, de l'interaction et de l'évolution des organisations, se sont également révélées fructueuses et indiquent d'autres moyens qui permettent d'appuyer le changement.

L'expérience du changement et de la résistance au changement dans ces six domaines suggère en particulier les principales leçons suivantes:

Le secteur humanitaire dispose des normes et des politiques dont il a besoin pour être efficace. Le changement se produit lorsque les humanitaires appliquent les normes auxquelles ils se sont engagés et qu'ils en tirent des enseignements. Au cours des dernières décennies, un nombre croissant de principes, de codes de conduite, de normes et d'autres instruments ont été conçus pour améliorer la qualité du travail dans le secteur. L'accord sur la nécessité de tels instruments pour susciter le changement est général et de plus en plus répandu; toutefois, leur application accuse encore du retard. Le changement se produit lorsque l'engagement à la mise en œuvre de

ces instruments ne vient pas seulement de la direction générale, mais aussi des bailleurs de fonds et des praticiens situés en première ligne: lorsque le besoin de tels instruments est accepté dans toute la chaîne de commandement et n'est pas géré du sommet vers la base. Le fait d'encourager le respect des instruments qui ont fait l'objet d'un accord commun et qui sont largement utilisés s'est révélé plus efficace que les systèmes d'autorégulation.

- Ce sont les personnes qui amènent le changement. Le changement se produit lorsque les motivations et les capacités des personnes sont comprises et prises en compte. Les personnes, plutôt que les organisations, sont les moteurs du changement. Pour de nombreux sujets abordés dans ce rapport, les actions d'individus charismatiques et énergiques occupant des postes importants au sein de l'ONU et de représentants enthousiastes d'ONG (nationales et internationales) ont été le principal facteur déterminant pour déclencher ou soutenir le changement, en particulier lorsqu'il s'agit de participation, de localisation et d'inclusion. En outre, le changement est grandement accéléré par la présence de personnes compétentes et informées dans chaque département d'une organisation, mais surtout par celles qui travaillent sur le terrain. Le changement se produit également lorsque des personnes de différentes organisations et différents secteurs se réunissent pour créer une compréhension commune de ce qui est nécessaire et de la manière dont il est possible de l'atteindre.
- La culture est un vecteur de changement. Le changement se produit lorsque les humanitaires sont ouverts à des approches nouvelles et différentes, et considèrent l'échec comme une opportunité permettant d'apprendre et de s'améliorer. Le secteur humanitaire se caractérise par des cultures de travail, des identités et des mentalités bien ancrées. Le changement exige une culture qui lui soit favorable. L'importance croissante accordée par le secteur à la facilitation, à la communication, à la négociation et à la résolution de problèmes dans la formation et le recrutement est encourageante.
- Le changement se produit au moyen d'actions concrètes à petite échelle qui sont continuellement révisées et adaptées, plutôt que de plans d'action à

grande échelle de type descendant. La planification et le déploiement de stratégies à grande échelle sont courants dans le secteur humanitaire. Cependant, ce sont des projets pilotes et des actions à petite échelle qui permettent à une diversité d'acteurs de prendre des mesures concrètes et durables en faveur du changement. De telles mesures offrent des preuves d'apprentissage, créent un espace favorable à l'adaptation et constituent le fondement des progrès organisationnels ou systémiques.

- Les nouvelles technologies offrent des opportunités sans précédent. Le changement se produit lorsque les humanitaires utilisent la technologie pour mieux travailler ensemble et avec les personnes affectées par une crise. Les nouvelles technologies ont permis le développement et la diffusion d'outils pratiques, créé de nouvelles voies de communication et de participation, et facilité une meilleure gestion de la chaîne d'approvisionnement. La vague de soutien en faveur de l'utilisation des nouvelles technologies dans la poursuite d'une meilleure action humanitaire est profondément encourageante.
- Le changement se produit lorsque les personnes qui travaillent dans le secteur humanitaire transcendent les dynamiques de pouvoir existantes et reconnaissent la diversité; il se produit lorsque les humanitaires valorisent les contributions des personnes et des communautés affectées par **une crise.** La dynamique du pouvoir humanitaire se caractérise par un déséquilibre de pouvoir entre différents groupes d'acteurs (par exemple, entre les bailleurs de fonds et les récipiendaires des financements; entre les acteurs internationaux ayant accès aux fonds humanitaires et les acteurs nationaux/ locaux à la recherche d'un partenariat avec les acteurs internationaux pour accéder à ces fonds; entre les travailleurs humanitaires et les personnes affectées par une crise). Le dialogue ouvert, l'apprentissage partagé, les approches collectives et d'autres initiatives similaires ont démontré que le changement est plus efficace lorsqu'il est entrepris en partenariat avec d'autres. Lorsque les connaissances, les idées, les capacités et les initiatives des personnes affectées par une crise sont valorisées, alors la confiance et la collaboration entre ces personnes et celles qui leur viennent en aide maximisent les conditions d'amélioration.



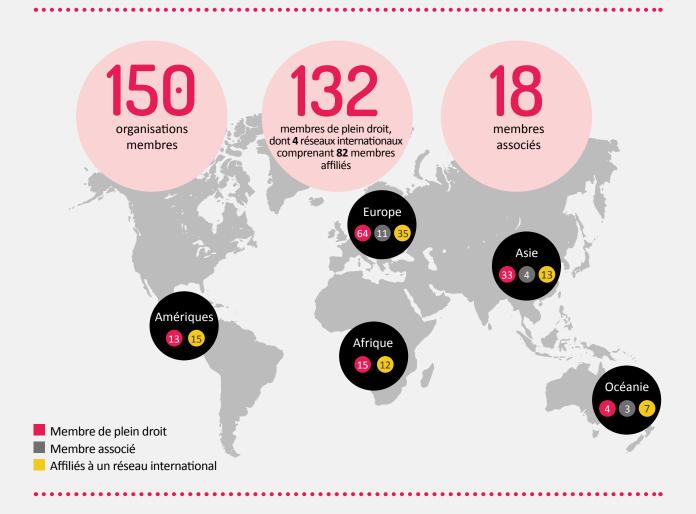
Le CHS Alliance est une **organisation composée de membres**, issus des secteurs de l'action humanitaire et du développement, qui interviennent dans plus de 160 pays.

Nos membres partagent un même engagement en faveur du rôle clé de la qualité, de la redevabilité et de la gestion des individus, engagement qu'ils démontrent collectivement auprès des communautés affectées, de leur personnel et des bailleurs de fonds. Ensemble, nous formons un mouvement qui place les personnes et les communautés affectées par une crise au centre de notre action.

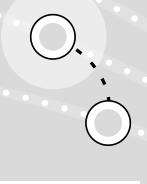
La Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité (CHS) est au cœur de notre mission. Elle expose neuf engagements envers les communautés et les personnes affectées par

les crises, présentant ce qu'elles sont en droit d'attendre des organisations et des individus qui fournissent une assistance humanitaire. Le CHS relie de nombreux éléments de l'**Agenda for Humanity**: les individus au centre de l'action, le Grand Bargain — également appelé localisation —, la révolution de la participation, l'agenda 2030 pour les objectifs du développement durable (« ne laisser personne sur le bas-côté »), la New Way of Working et le « Nexus ». Les droits d'auteur du CHS sont détenus conjointement par le CHS Alliance, Groupe URD et Sphère.

Le CHS Alliance a été lancé en juin 2015. Il est le résultat d'une fusion entre HAP International et People in Aid. Réunissant plus de deux décennies d'expérience dans la mise en œuvre de normes et de bonnes pratiques, la fusion est entrée en vigueur en mai 2016.









An Roinn Gnóthaí Eachtracha agus Trádála Department of Foreign Affairs and Trade

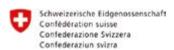
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK



INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION





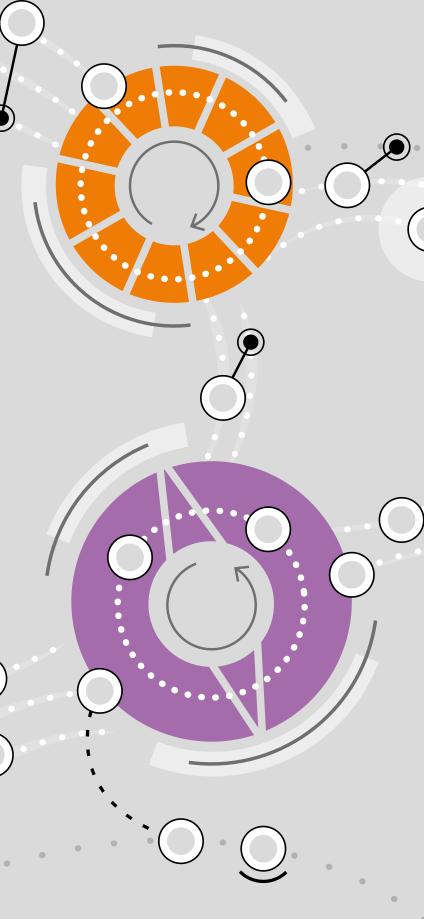








Les activités du CHS Alliance sont généreusement financées par les bailleurs de fonds mentionnés ci-dessus.





ISBN: 978-2-9701305-0-5

www.chsalliance.org