



LE RENFORT D'AIDE HUMANITAIRE : ENFERRÉ DANS LA ROUTINE ?



United Kingdom
Humanitarian
Innovation Hub

Humanitarian Outcomes

Le renfort d'aide humanitaire : enferré dans la routine ?

Avril 2024

Ce rapport est le sixième d'une série d'études menées par Humanitarian Outcomes dans le cadre de la Humanitarian Rapid Research Initiative (HRRRI), commandée et soutenue par le UK Humanitarian Innovation Hub avec l'aide du Royaume-Uni via le Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO).

L'étude a eu lieu entre octobre 2023 et février 2024. Les données sont correctes à la date d'avril 2024. L'étude comprend 48 entretiens avec des représentants d'organisations nationales, d'ONG internationales, du Mouvement de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge, de gouvernements (donateurs et national disaster management authorities (NDMA)), du secteur privé et d'agences des Nations Unies. Une étude systématique de la littérature disponible a été menée sur 121 sujets.

L'étude a été réalisée par Nigel Timmins, Manisha Thomas et Manuela Kurkaa Bejarano, avec le soutien de Humanitarian Outcomes. L'équipe du UK Humanitarian Innovation Hub a assuré la direction de la recherche, l'assurance qualité et le soutien à la gestion.

Le rapport représente les opinions des auteurs, basées sur les preuves recueillies, et ne sont pas nécessairement celles du UKHIH, de l'Elrha ou du FCDO. Pour de plus amples informations, veuillez contacter info@humanitarianoutcomes.org ou information@ukhih.org. Ce travail est sous licence CC BY-NC-ND 4.0.

Liste des acronymes

IA	intelligence artificielle	FICR	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
ARC	African Risk Capacity	OIM	Organisation internationale pour les migrations
CBFP	fonds communs par pays	MDS	Misconduct Disclosure Scheme
CERF	Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires	NDMA	National Disaster Management Authority
CHS	Norme humanitaire fondamentale	NRC	Norwegian Refugee Council
DRC	Conseil danois pour les réfugiés	OCHA	Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires
DREF	Fonds d'urgence pour les réponses aux catastrophes	ProCap	Protection Standby Capacity Project
ECHO	Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes	PEAS	Protection contre l'exploitation et les abus sexuels
EDG	Groupe de directeurs des urgences	SBP	Standby Partnership Programme
EHRC	Capacité d'intervention humanitaire européenne	ONU	Nations Unies
GenCap	Gender Standby Capacity Project	FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCT	équipe humanitaire de pays	HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HQAI	Humanitarian Quality Assurance Initiative	UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
RH	ressources humaines	OMS	Organisation mondiale de la santé
HRP	plan d'aide humanitaire		
CPI	Comité permanent inter-organisations		

Humanitarian
Outcomes

www.humanitarianoutcomes.org



United Kingdom
Humanitarian
Innovation Hub

www.ukhih.org

Un nombre croissant de personnes sont touchées par des conflits et des catastrophes, ce qui entraîne une augmentation des besoins humanitaires. Déjà mis à rude épreuve par le grand nombre de crises chroniques nécessitant une réponse humanitaire année après année, le secteur humanitaire est encore plus sollicité lorsque de nouvelles urgences exigent une intensification rapide sous la forme d'un « renfort », c'est-à-dire la capacité de mobiliser et de déployer rapidement des ressources financières, humaines et matérielles supplémentaires pour répondre à des besoins pour lesquels les capacités de réponse existantes sont insuffisantes. Dans les conditions actuelles de pénurie, le renfort rapide d'interventions à une situation d'urgence se fait presque inévitablement au détriment des opérations menées dans une autre situation d'urgence.

Les gouvernements et les acteurs de la société civile du Sud s'opposent à l'idée que les capacités de renfort doivent être localisées au niveau mondial, c'est-à-dire au sein des organisations internationales qui contrôlent déjà la plupart des ressources d'aide du monde, et demandent au contraire des investissements dans les capacités de renfort local, national et régional ainsi que des interventions plus locales.

Ce rapport examine l'état actuel et les perceptions du renfort dans le secteur, les défis structurels et organisationnels à l'efficacité, et les opportunités potentielles de re-conceptualiser les capacités de renfort de manière plus large. L'étude est basée sur des recherches comprenant des entretiens avec des informateurs clés, une analyse des données ainsi qu'un examen de la littérature grise et des documents de l'agence. Bien qu'il existe plusieurs définitions de la notion de « renfort », aux fins de la présente étude, il s'agit de la mise à disposition des capacités supplémentaires nécessaires en cas de crise pour atténuer les souffrances humaines selon des normes convenues. Les capacités de renfort comprennent les personnes, la capacité logistique, les actifs et les finances.

L'augmentation du nombre de situations d'urgence laisse entendre que les futures interventions humanitaires nécessiteront des capacités de renfort plus flexibles, capables de répondre à un système fondamentalement surchargé et sous-financé. Les investissements dans le renfort international et les capacités et réponses localisées sont souvent présentés comme étant « soit l'un, soit l'autre ». L'élaboration d'une approche « et l'un, et l'autre », qui soutienne mieux les capacités locales et nationales de réaction, tout en maintenant la capacité internationale de renfort, le cas échéant, nécessitera une réorientation fondamentale, le renfort international devant soutenir et renforcer les capacités locales plutôt que de les remplacer.

Le renfort : sous-financé, débordé et pas toujours bien accueilli

Le secteur humanitaire a adopté de multiples approches pour renforcer l'aide, qu'il s'agisse du déploiement de personnel, de l'obtention de financements pour répondre aux besoins émergents ou de la fourniture de matériel par le biais d'une logistique prépositionnée. Si les processus organisationnels visent à garantir une décision objective quant à l'extension et au renfort, divers autres facteurs influencent la décision. L'attention politique et médiatique mondiale ainsi que le financement (potentiel) seront souvent mis en balance avec les perspectives des personnes opérant dans le pays, en particulier l'État, qui peut souhaiter limiter la présence internationale. Dans de nombreuses situations d'urgence actuelles, les contraintes d'accès sont importantes et entravent le déploiement des personnes et des biens. Le Comité permanent inter-organisations (CPI) peut également demander une « intensification » à l'échelle du système afin de renforcer les capacités nationales.

Les pénuries de personnel pour les opérations de renfort sont fréquentes. Souvent, les organisations ne disposent pas des fonds nécessaires pour maintenir une capacité de réserve adéquate en interne et

finissent donc par « emprunter » le personnel d'une crise pour répondre à une autre. Trop souvent, les déploiements de renfort sont de courte durée, avec un taux de rotation élevé, et le personnel manque souvent de connaissances sur l'endroit où il travaille. Des listes mondiales de spécialistes (disponibles par le biais d'accords de réserve) fournissent des capacités supplémentaires en cas de besoin, mais ont l'inconvénient d'être peu coordonnées et de se partager un nombre trop restreint d'individus. De plus en plus, des profils très spécialisés sont demandés, ce qui peut obliger les partenaires en attente à rechercher des « moutons à cinq pattes » à ajouter à leur liste. Dans de nombreux cas, les personnes figureront sur plus d'une liste, de sorte que l'offre de personnes disponibles semblera probablement plus importante que la réalité. On observe une augmentation du renfort à distance, soit temporairement en attendant d'obtenir un visa, par exemple, soit pour être en mesure de soutenir plusieurs contextes.

Le nombre limité de femmes occupant des postes dans le cadre des opérations de renfort constitue un défi permanent, qui peut avoir un impact négatif sur la capacité à garantir la participation des femmes et des filles des communautés touchées. Les bonnes pratiques suggèrent que les organisations intègrent dès le départ des stratégies de sortie dans leurs mécanismes et stratégies de renfort, mais peu d'éléments indiquent que cela s'effectue de façon systématique.

En termes de ressources financières, mis à part le guichet de réponse rapide du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) (374 millions de dollars en 2023) et des sources plus modestes disponibles par le biais d'entités telles que le Fonds de démarrage mondial, les fonds communs par pays (CBPF) et le Fonds d'urgence pour les réponses aux catastrophes (DREF) de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), la plupart des fournisseurs d'aide humanitaire ne disposent tout simplement pas de sources importantes de financement anticipé et non affecté pour les interventions d'urgence. Les investissements dans la préparation restent constamment sous-financés, malgré les preuves bien documentées de leur valeur. Étant donné que 92 % des fonds humanitaires sont destinés à des contextes complexes, fragiles et touchés par des conflits, la proportion de fonds réellement flexibles pour le renfort est en réalité assez faible.

Dans le domaine de la logistique, l'accent a été mis sur l'approvisionnement local, en plus d'une utilisation accrue de l'argent liquide et des bons, réduisant ainsi le besoin de produits prépositionnés et la capacité de la chaîne d'approvisionnement mondiale (tout en augmentant le besoin d'un financement flexible) au jour le jour. Toutefois, dans des situations exceptionnelles telles que l'Ukraine, le tremblement de terre en Turquie et en Syrie et, plus récemment, à Gaza, il existe toujours une demande d'articles spécialisés et de mise en place rapide d'une capacité logistique.

Le plus local possible, le plus international possible ?

Compte tenu des défis auxquels les organisations internationales sont confrontées en matière de renfort, il existe des arguments clairs en faveur d'un renfort reposant davantage sur des capacités locales durables. Toutefois, il existe peu d'éléments indiquant que les engagements en matière de localisation conduisent à des changements fondamentaux dans les approches en matière de renfort. Alors que de nombreuses organisations investissent dans des capacités de personnel plus locales ou régionales et se sont engagées à soutenir d'une manière plus efficace et plus directe les acteurs humanitaires locaux et nationaux, les capacités de renfort n'ont pas encore été localisées de manière significative.

Les ressources destinées à soutenir les capacités de renfort des acteurs locaux et nationaux au-delà de la simple mise en œuvre de projets sur une base de sous-traitance restent limitées. Les exigences des donateurs en matière de diligence raisonnable contribuent au financement limité et à court terme dont disposent de nombreuses organisations locales/nationales et à l'absence de développement organisationnel. Le rôle des gouvernements nationaux et la manière dont les capacités de renfort des principaux ministères et autorités de gestion des catastrophes peuvent être mieux soutenues constituent un autre élément essentiel de l'intervention et de la localisation, mais qui a été négligé dans la politique et la pratique.

Possibilités d'amélioration des résultats du renfort

Les inquiétudes suscitées par les prévisions de catastrophes accrues dues au changement climatique et les critiques formulées à l'encontre du système sont à l'origine d'une série d'initiatives. De nouveaux instruments de financement, tels que le financement des risques de catastrophe, et de nouvelles formes de financement du climat sont en cours d'élaboration, notamment des modèles d'assurance et des instruments de financement à des conditions préférentielles pour les gouvernements nationaux. Le financement des risques de catastrophes peut inciter à une meilleure planification *ex ante* (pour obtenir l'approbation du financement), ce qui peut contribuer positivement à la préparation et à la confiance entre les acteurs. Les institutions, telles que les institutions financières internationales, s'engagent davantage en apportant leur expertise sur les questions de financement structurel et en travaillant avec les gouvernements. Cependant, une plus grande collaboration entre les différentes communautés professionnelles travaillant sur ces types de financement et le secteur humanitaire plus traditionnel est nécessaire pour que le système dans son ensemble soit plus flexible et plus réactif au contexte. Trop souvent, chaque « marteau cherche un clou », alors qu'il faut disposer de toute la boîte à outils et être capable de se laisser guider par le contexte et les besoins. Certains de ces outils fonctionnent moins bien dans des contextes fragiles et touchés par des conflits, par exemple, où la majorité des fonds humanitaires actuels sont dépensés.

Certains acteurs du renfort considèrent de plus en plus leur rôle comme un soutien aux acteurs locaux et nationaux, où ils facilitent, mais ne dirigent pas, la réponse humanitaire. Les efforts visant à rendre les évaluations de diligence raisonnable « transposables en passeport » pourraient contribuer à réduire la charge pesant sur les organisations locales/nationales : si une organisation a approuvé un partenaire, une autre organisation pourrait être en mesure d'accepter cette diligence raisonnable de la part d'un tiers comme étant adéquate. Au Kenya, l'ASAL Humanitarian Network (AHN), une plate-forme dirigée par des ONG nationales et locales, reverse la vapeur et invite les organisations internationales à manifester leur intérêt pour les capacités que l'ASAL identifie comme étant nécessaires à la réponse.

La technologie est également utilisée pour soutenir les renforts d'urgence, par exemple en favorisant la collaboration avec les intervenants locaux dans les zones « difficiles d'accès » à l'aide des technologies numériques et de la programmation à distance. Les organisations étudient également le rôle que l'intelligence artificielle (IA) pourrait jouer dans la préparation aux catastrophes.

Conclusions

Bon nombre des problèmes auxquels sont confrontés les renforts sont symptomatiques de problèmes plus généraux dans le système de réponse humanitaire. Le modèle actuel de collecte de fonds pour les interventions d'urgence indique que les investissements dans la préparation et les stratégies à long terme, y compris le soutien aux acteurs locaux et nationaux, ne sont pas suffisamment encouragés.

Les mécanismes de renfort pourraient être améliorés en se concentrant sur la façon de mieux aider collectivement les acteurs locaux et nationaux à lancer un renfort. Une telle évolution nécessite de mettre davantage l'accent sur la préparation, l'établissement de relations ainsi qu'une coordination et une collaboration plus réfléchies avec les acteurs locaux et nationaux. Il convient également de réorienter les stratégies de renfort pour comprendre non seulement les besoins, mais aussi les capacités et les vulnérabilités des personnes de différents âges, sexes et diversités au sein des populations touchées. Il est alors essentiel de se poser des questions stratégiques, telles que :

- Quelles sont les capacités locales et nationales existantes et comment les soutenir ?
- Quelles sont les capacités internationales déjà présentes dans le pays ?
- Quel est le ou quels sont les mécanisme(s) de renfort le(s) plus approprié(s) pour soutenir collectivement les capacités locales et nationales ?

Recommandations

Recommandation 1 : Les personnes qui travaillent sur le financement des risques de catastrophe et les acteurs humanitaires opérationnels doivent investir dans davantage de coordination et de collaboration afin de combler les lacunes systémiques dans les réponses. De même, il convient de renforcer la coordination entre **les acteurs humanitaires internationaux et les national disaster management authorities/forces de défense civile** afin d'investir davantage dans la préparation et l'établissement de relations ex ante, en particulier dans les pays où les situations d'urgence sont fréquentes et, dans une certaine mesure, prévisibles.

Recommandation 2 : Les donateurs doivent utiliser leur influence pour encourager les activités de préparation et les approches collaboratives de renfort, qui soutiennent mieux les acteurs locaux et nationaux.

Recommandation 3 : Les organisations internationales doivent compléter leurs listes internationales par un soutien à la création et au renforcement des capacités nationales et régionales de recrutement de personnel, y compris les réseaux de volontaires, et élaborer des plans pour établir des partenariats plus efficaces avec eux (par exemple, par le biais du mentorat ou de l'observation au poste de travail dans le cadre de déploiements internationaux).

Recommandation 4 : Les bailleurs de fonds et les organisations internationales doivent poursuivre et intensifier leurs efforts pour rendre le devoir de diligence « transposable en passeport » pour les organisations locales/nationales afin qu'elles puissent plus facilement accéder aux financements et aux partenariats.

Recommandation 5 : Les organisations internationales doivent identifier les moyens de mieux soutenir les demandes de développement organisationnel des acteurs locaux et nationaux afin de leur permettre d'améliorer leurs capacités de renfort des interventions et de déterminer ce dont ils ont besoin et qui est nécessaire pour répondre à une situation d'urgence.

Recommandation 6 : Les organisations doivent mettre à la disposition du public leurs données et les enseignements qu'elles tirent de leurs renforts d'interventions en cas d'urgence, afin de permettre un apprentissage intersectoriel. Le soutien des **donateurs** est essentiel pour garantir que les organisations désireuses d'être transparentes sur leurs performances ne soient pas pénalisées.

Recommandation 7 : Les organisations, les listes de réserve et les partenaires doivent entreprendre une planification des effectifs pour leurs capacités de renfort, conformément à leur ambition stratégique (comme le renforcement des méthodes de travail avec les partenaires) et pour assurer une meilleure coordination afin d'éviter la duplication des efforts.

Le principe de l'action humanitaire traite, à bien des égards, du renfort et de l'intervention d'urgence. La plupart des définitions des situations d'urgence qui déclenchent des interventions humanitaires internationales partent de l'idée que les capacités locales sont débordées et qu'elles ont besoin de ressources supplémentaires de toute urgence. Cette étude vise à décrire les perceptions et les dispositions actuelles en matière de renfort au sein des organisations internationales, en soulignant les défis rencontrés, les lacunes et les possibilités de réfléchir à des approches différentes, en particulier à la lumière de l'évolution vers des réponses humanitaires plus localisées et d'un environnement de plus en plus contraint sur le plan financier.

Il existe toute une série de définitions de la notion de « renfort », certaines ne prenant en compte que le déploiement de personnel supplémentaire. Aux fins de la présente étude, on entend par renfort la mise à disposition des capacités supplémentaires nécessaires en cas de crise pour atténuer les souffrances humaines selon des normes convenues.¹ Cette capacité comprend les personnes, la capacité logistique, les actifs et les finances. Pour réussir, les opérations de renfort doivent disposer de moyens efficaces pour travailler avec les capacités qui existaient avant la situation d'urgence.

De nouvelles situations d'urgence continuent d'apparaître, comme à Gaza, en Ukraine et au Soudan, sans parler de la fréquence croissante des catastrophes météorologiques causées par le changement climatique. Outre les effets directs de tempêtes, d'inondations, de sécheresses et de vagues de chaleur plus fréquentes et plus intenses (parfois dans de « nouvelles » zones géographiques non habituées à de tels phénomènes), les effets secondaires sur la sécurité alimentaire, les moyens de subsistance, les migrations et les conflits sont considérables. « Le changement climatique est généralement considéré comme l'un des moteurs du conflit et le conflit exacerbe les effets locaux du changement climatique... Les causes et les conséquences des catastrophes sont complexes et interconnectées ».² Le nombre de catastrophes « discrètes » de petite et moyenne ampleur a été multiplié par cinq au cours des 10 dernières années et l'ampleur des perturbations liées au changement climatique devrait entraîner une nouvelle augmentation massive.³ Cette augmentation des situations d'urgence laisse présager un besoin accru de capacités de renfort flexibles pour répondre au nombre croissant de crises émergentes. Le nombre de personnes ciblées par les plans d'aide humanitaire (HRP) a atteint un pic de 230 millions en 2023, passant de 120,8 millions en 2019 à 180,5 millions en 2024.

« Le renfort est un pansement pour un système défaillant. »

Personne interrogée

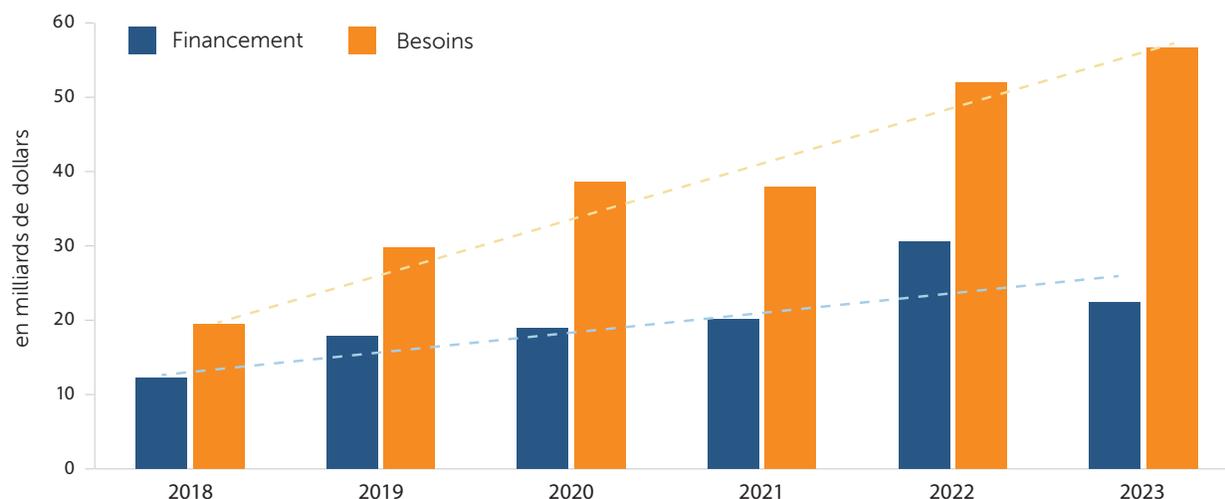
Mais les niveaux de financement de l'aide humanitaire n'ont pas suivi le rythme des besoins humanitaires (Figure 1), pas plus que la capacité à répondre aux nouvelles situations d'urgence. En attendant que davantage de ressources puissent être mobilisées pour répondre aux besoins humanitaires, notamment par les gouvernements nationaux qui investissent dans la protection et l'assistance de leurs propres citoyens, les organisations humanitaires doivent trouver des moyens de répondre aux nouvelles crises dans le cadre d'un système fondamentalement surchargé et sous-financé. Certains donateurs parlent officieusement de revenir aux niveaux de financement de 2019. La question stratégique qui se pose aux agences humanitaires internationales est **de savoir s'il faut accepter une réduction de la couverture et un ciblage plus étroit, ou adopter une approche différente avec des modalités de renfort basées sur l'exploitation des capacités locales, nationales et régionales.**

¹ Voir par exemple les standards Sphere (disponibles en français ici : <https://spherestandards.org/fr/standards-humanitaires/>) : <https://spherestandards.org/humanitarian-standards/>

² Wiggins M., Mala, M., Oxley M. (2023). *Fonds de démarrage mondial Preparing for climate change impacts on small-medium scale crises. (Se préparer aux impacts du changement climatique sur les crises de petite et moyenne échelle.)* (Disponible uniquement en anglais) Démarrer le réseau. <https://reliefweb.int/report/world/preparing-climate-change-impacts-small-medium-scale-crises>

³ Ibid.

Figure 1 : Financement des plans d'aide humanitaire par rapport aux besoins, 2018-2023



Source des données : OCHA 2024. <https://humanitarianaction.info/>

1.1 Méthodologie

Afin d'étudier la capacité de renfort de l'aide humanitaire, une équipe de trois personnes a entrepris des recherches entre octobre 2023 et février 2024, en réalisant des entretiens avec des informateurs clés, une analyse des données ainsi qu'une étude documentaire de la littérature grise et des documents de l'agence.

L'équipe a mené des entretiens semi-structurés avec 48 parties prenantes, dont des humanitaires d'organisations nationales, des ONG internationales, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des gouvernements (donateurs et national disaster management authorities (NDMA)), le secteur privé et des agences des Nations Unies (ONU). L'échantillonnage en boule de neige a été utilisé pour identifier d'autres informateurs clés.

Cette étude documentaire comprenait des évaluations et des documents stratégiques sur l'état de renfort du secteur humanitaire, des évaluations de réponses récentes à des situations d'urgence, y compris des déploiements de renfort, et des systèmes de listes, des résumés de réponses à des crises, des appels humanitaires ainsi que d'autres études. Il s'agit des rapports annuels de 103 organisations humanitaires (ONU, ONG internationales, agences locales et nationales).

Le présent rapport se concentre sur les observations qualitatives et les recommandations ; en raison du manque de données quantitatives accessibles au public, l'une des intentions initiales de l'étude (fournir une analyse quantitative) a dû être abandonnée.

1.2 Défis et limites de l'étude

- Si certaines organisations publient des informations détaillées (comme le nombre de déploiements, l'origine du personnel de renfort et la durée de la réponse) les données quantitatives relatives aux capacités de renfort ne sont pas collectées de manière cohérente par les différentes organisations ou réponses, et différents paramètres sont utilisés pour rendre compte de l'intensification des opérations.
- Peu d'agences publient des rapports qui ventilent le financement et les activités de renfort par rapport au travail humanitaire plus général, ce qui rend difficile l'identification de la contribution spécifique des capacités de renfort.
- Les informations provenant des études en temps réel étaient limitées, car il s'agit souvent de documents didactiques internes qui ne sont pas accessibles au public.
- Il y avait très peu de littérature spécifique au renfort, et cette littérature était plus « grise » qu'évaluée par des pairs.
- L'étude s'est déroulée au moment où le conflit et la réponse de Gaza commençaient, ce qui a parfois rendu difficile la programmation des entretiens et l'identification d'autres personnes susceptibles d'apporter leur contribution.

L'état actuel des opérations de renfort : sous-financées, surchargées et pas toujours souhaitées

Il existe actuellement de multiples approches de renfort dans le secteur humanitaire, résumées dans le tableau 1. Il s'agit d'un mélange de personnes, d'argent, de logistique/actifs et de méthodes de travail.

Tableau 1 : Éléments des capacités de renfort

Personnes **Experts humanitaires déployables.** Un certain nombre d'organisations recrutent spécialement du personnel pour pouvoir le déployer en cas d'urgence. Les contrats indiquent généralement le temps à consacrer au déploiement (de 50 % à 80 % de l'année selon l'organisation). L'agent a donc un contrat à long terme, mais pas de placement à long terme. Le personnel couvre un large éventail de rôles allant de la direction et de la coordination à des spécialistes techniques ou à des rôles de soutien opérationnel, tels que les ressources humaines (RH), les finances et la logistique.

Fiches ou registres du personnel. (Certaines organisations utilisent ces termes de façon interchangeable, tandis que d'autres utilisent les deux termes, en faisant une distinction entre le personnel interne et les contacts externes.) Les organisations humanitaires tiennent des listes de membres du personnel qui peuvent être retirés de leurs fonctions existantes et temporairement déployés pour répondre à une crise. Il peut s'agir de personnel interne existant ou de personnes externes qui ont été présélectionnées et ont possiblement reçu une formation.

Détachements. Ils sont moins planifiés qu'une liste ou un registre, mais en cas de nouvelle crise majeure, comme en Ukraine, les agences envoient simplement les membres du personnel qui se portent volontaires.

Partenariats de réserve et listes de tiers. Les agences demandent différents types d'experts pour les situations d'urgence, mais aussi pour des déploiements à plus long terme, en particulier dans les situations d'urgence prolongées (par exemple NORCAP).

Les agences ont aussi tendance à conserver des procédures et des politiques de ressources humaines qui permettent **un recrutement rapide** lors d'une urgence. Il peut s'agir d'un renfort des **ressources humaines** : des investissements dans des capacités RH supplémentaires pour permettre aux organisations d'embaucher rapidement de nouvelles personnes.

Du soutien à l'action humanitaire émergente et **bénévole** qui se développe localement (par exemple, les salles d'intervention d'urgence au Soudan et l'aide informelle et discrète au Myanmar).

Financement **Les mécanismes de financement de réserve** (par exemple, le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF), le Fonds d'urgence pour les réponses aux catastrophes (DREF), le Fonds de démarrage, les fonds détenus par les agences internes) sont des fonds dédiés au déblocage de subventions au début des situations d'urgence. Ces fonds comprennent également les fonds de réponse rapide des donateurs. Les donateurs et les agences opérationnelles mettent en place des mécanismes permettant de débloquer rapidement des fonds pour des partenaires convenus à l'avance (par exemple, le mécanisme de réponse rapide de l'Agence suédoise pour le développement international).

Les fonds d'action anticipée sont des mécanismes conçus pour débloquer des fonds en prévision d'une catastrophe grave selon un cadre préétabli de déclencheurs, de bénéficiaires et d'actions. L'objectif est de permettre aux organisations humanitaires et aux communautés d'agir dans l'intervalle de temps qui sépare un événement prévisible (par exemple, un cyclone se formant au large et devant toucher les côtes dans les jours suivants) de l'événement lui-même. Il s'agit parfois de guichets au sein des fonds de réserve susmentionnés (par exemple, le CERF et le DREF).

Mécanismes d'appel d'urgence, par exemple appels éclairs, mécanismes d'appel nationaux (par exemple Disasters Emergencies Committee (Royaume-Uni), Consortium 12-12 (Belgique), Humanitarian Coalition (Canada), Giro555 (Pays-Bas), Nachbar In Not (Autriche) et la Chaîne du Bonheur).

Modificateurs de crise. Mécanisme de financement réservé au sein d'un programme de développement, conçu pour débours des fonds d'intervention humanitaire en cas de catastrophe survenant dans la zone du programme de développement. Ils ont été conçus pour accélérer l'accès au financement et pour éviter qu'une crise ne compromette les objectifs de développement de la subvention principale.

Les formes innovantes de financement des risques de catastrophes sont un domaine en pleine expansion qui « couvre le système de mécanismes budgétaires et financiers permettant de payer de manière crédible pour un risque spécifique »⁴, comme les modèles basés sur l'assurance (par exemple African Risk Capacity (ARC)) ou les options de financement à des conditions préférentielles pour les gouvernements. Au niveau gouvernemental, elles visent à reconnaître le décalage entre la réponse aux catastrophes et l'impact économique des pertes dues aux catastrophes. Bien qu'une partie de ce financement ne concerne pas le renfort en soi, ces fonds comprennent des mécanismes visant à créer des liquidités financières pour l'intervention, tels que des filets de sécurité (par exemple, le financement de filets de sécurité sociale pour l'intervention en cas de choc) et des mécanismes d'assurance qui peuvent être utilisés pour financer l'intervention des ONG. Le partenariat ARC Replica entre le réseau Start et ARC en est un exemple.⁵

Fourniture de logistique prépositionnée au niveau mondial et dans des entrepôts régionaux et nationaux Catégorisation/classification/déclenchement des renforts. Il existe des entrepôts avec des articles achetés à l'avance et qui peuvent être disponibles rapidement pour les agences opérationnelles qui préparent une intervention.

Accords-cadres de réserve. Ces accords préalables sont conclus avec les fournisseurs afin que, en cas d'urgence, l'approvisionnement se fasse rapidement avec moins de frictions dues aux procédures d'appel d'offres. Cela repose sur la capacité des fournisseurs à fournir rapidement les ressources (qui peuvent être prédéfinies).

2.1 Pas toujours populaire : choisir d'intensifier une réponse

Les processus organisationnels qui décident du lancement d'une intensification s'efforcent d'être objectifs en utilisant des critères impartiaux. Dans la pratique, ces décisions sont souvent des « enjeux politiques » internes. En fonction de l'attitude des dirigeants du pays et du siège de l'organisation, il peut y avoir une pression pour désigner une situation d'urgence dans l'espoir d'attirer des ressources (financement, personnel) ou

une pression pour réduire cette désignation comme moyen d'éloigner le personnel de renfort. Même la qualité des relations personnelles entre collègues de haut rang peut avoir un impact sur la fluidité du processus décisionnel. D'autre part, le siège de l'organisation peut exercer une forte pression en raison des opportunités médiatiques et de collecte de fonds et de la nécessité d'être perçu comme pertinent.

Par exemple, lorsque la Fédération de Russie a envahi l'Ukraine, un certain nombre de responsables humanitaires ont déploré en privé le niveau de couverture et de financement disponible - et, par conséquent, la pression exercée pour organiser une réponse. Si ces dirigeants n'ont pas sous-estimé

« Les retours sont mitigés sur la manière dont la prise de décision prend en compte la perspective du terrain et sur la compréhension commune des rôles et des responsabilités. Les relations personnelles et la personnalité des gens peuvent jouer un rôle important dans la réussite de la participation des bureaux nationaux à la prise de décision. »

Évaluation des réponses de l'OIM aux situations d'urgence de niveau 3

⁴ Centre for Disaster Protection (non daté). Glossaire des termes. <https://www.disasterprotection.org/glossary>

⁵ Voir : <https://startnetwork.org/fr/funds/disaster-risk-financing-support/arc-replica>

les souffrances endurées par le peuple ukrainien, le contraste est saisissant avec les ressources et la couverture de la famine en Afrique de l'Est qui se déroulait au même moment. Comme l'a dit une personne, « aucun enfant ne mourra de faim en Ukraine. Beaucoup mourront en Afrique de l'Est. »

Le déclenchement d'un renfort rapide varie d'une organisation à l'autre, mais présente des éléments largement similaires. Les agences disposent généralement d'un système de catégorisation qui classe l'ampleur de l'urgence et la nature de la réponse de l'organisation. L'échelle des impacts utilise généralement des critères tels que le nombre de personnes affectées en termes absolus et relatifs, les taux de mortalité et de morbidité, ou d'autres indicateurs tels que le cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire. Le niveau de réponse de l'agence (souvent sur une échelle allant de faible à élevé) est décidé en fonction de la capacité de réponse, de la mesure dans laquelle elle s'inscrit dans le cadre du mandat ou de la mission de l'agence, et de la valeur ajoutée que l'agence pense pouvoir apporter par rapport aux capacités du gouvernement.

Au-delà des agences individuelles, le Comité permanent inter-organisations (CPI) peut appeler à une intensification à l'échelle du système. Sur la base d'une recommandation du groupe des directeurs des urgences (EDG) du CPI aux principaux responsables du CPI, une décision peut être prise pour encourager toutes les agences à intensifier leur réponse. Cette décision se fonde sur la nécessité de renforcer les capacités nationales pour une réponse adéquate plutôt que sur l'ampleur de l'impact en soi.

Une activation d'intensification de l'aide humanitaire à l'échelle du système est une « mobilisation à l'échelle du système en réponse à une situation humanitaire qui apparaît soudainement et/ou se détériore rapidement dans un pays donné, y compris au niveau infranational, lorsque la capacité de diriger, de coordonner et de fournir une aide humanitaire ne correspond pas à l'ampleur, à la complexité et à l'urgence de la crise. »

Activation de l'intensification de l'action humanitaire à l'échelle du système du CPI, Protocole 1

Les orientations du CPI en matière d'intensification des capacités exigent que les organisations déploient les capacités nécessaires pour maintenir le niveau de réponse requis et que l'équipe humanitaire de pays (HCT) pour l'action humanitaire élabore, dès le début de la réponse, les éléments suivants : des points de référence, un plan de transition ainsi que des plans et mesures de post-activation. Ces protocoles révisés du CPI ont remplacé l'ancien système de niveau d'urgence 3 (L3), qui classait la gravité d'une crise afin d'orienter la réponse ultérieure. Avant la révision de ces lignes directrices, le déploiement de renfort était lié à la déclaration des urgences de niveau 2 et 3. Bien que le CPI n'utilise plus ce système de classement, il est encore utilisé en interne par certaines agences des Nations Unies.

Il existe un large spectre de points de vue sur la valeur des actions d'intensification. Si certains responsables de l'aide interrogés voient dans l'accès à des ressources supplémentaires la possibilité d'en faire plus, d'autres craignent le « chaos » et les défis liés à l'absorption rapide d'un grand nombre de nouveaux collaborateurs, à la pression exercée par le siège de l'organisation pour obtenir davantage de résultats et à une perte de contrôle. Le personnel sur place a souvent fait remarquer que les équipes de renfort commençaient les choses, mais laissaient ensuite les équipes sur place « tenir la boutique », comme l'a dit une personne interrogée, et qu'elles devaient s'occuper des problèmes à plus long terme une fois que les équipes de renfort étaient parties. Les inondations au Pakistan en 2022, qui ont touché 33 millions de personnes, ont donné lieu à des appels en faveur d'une intensification à l'échelle du système, mais les responsables de pays ont estimé qu'il y avait un risque que cela contourne le gouvernement pakistanais, qui dispose d'importantes capacités au niveau national. La décision de ne pas appeler à une intensification à l'échelle du système était donc moins fondée sur la gravité de la crise que sur une estimation de l'impact négatif potentiel du déploiement sur les capacités existantes dans le pays. Les enquêtes ont ensuite déploré le manque de capacité de coordination et de soutien au niveau de l'État et des échelons inférieurs du gouvernement.⁶

⁶ Harvey, P., Stoddard, A., Sida, L., Timmins, N., Munir Ahmed, S., Breckenridge, M.-J., & Jilliani, S. (2022). *Floods in Pakistan: (Inondations au Pakistan :) Rethinking the humanitarian role. (Inondations au Pakistan : repenser le rôle humanitaire) (Disponible uniquement en anglais)* Humanitarian Outcomes.

2.2 Les approches de renfort doivent s'adapter aux contraintes d'accès

L'approche du renfort, qui repose sur la capacité de déployer du personnel international ou d'envoyer de l'approvisionnement dans d'autres pays, est fondée sur l'hypothèse de l'accès. Les organisations supposent qu'elles auront l'autorisation d'intervenir, que le personnel international recevra un visa et que les articles seront dédouanés. Cependant, l'expérience montre que l'accès peut être limité par l'insécurité et les obstacles bureaucratiques, ce qui rend cette hypothèse souvent fautive.

Les contraintes d'accès dans les situations de conflit où les parties au conflit imposent des restrictions aux acteurs humanitaires existent depuis longtemps et les gouvernements touchés par des catastrophes naturelles cherchent parfois aussi à limiter le niveau de l'aide internationale extérieure. Par exemple, le gouvernement marocain a limité son acceptation des offres de soutien à la réponse au tremblement de terre en 2023, et certaines équipes de recherche et de sauvetage se sont vu refuser l'accès. Ces restrictions reflètent la volonté des gouvernements de mieux contrôler la manière dont les interventions d'urgence se déroulent sur leur territoire ; elles peuvent se traduire par une réduction de l'accès du personnel et des biens humanitaires. Les partenaires locaux sont un des moyens par lesquels les agences internationales tentent de résoudre les problèmes d'accès.

Stratégie de sortie et transition

Les bonnes pratiques suggèrent que les organisations intègrent des stratégies de sortie dans leurs mécanismes et stratégies de renfort dès le début, mais il y a peu de preuves que cela se produise.⁷ La réduction des effectifs et des capacités est souvent le résultat d'un financement réduit plutôt que d'une planification intentionnelle de la transition. Les personnes interrogées ont jugé utile de mettre en place des plans de transition vers des équipes et des programmes à plus long terme afin de mieux coordonner la fin de l'intervention de renfort et la transition vers un modèle de réponse plus durable ; mais cela a été perçu comme une faiblesse des approches actuelles. La réduction d'échelle peut être particulièrement douloureuse pour les acteurs nationaux et locaux qui, après avoir mis en place une nouvelle infrastructure organisationnelle, éprouvent des difficultés à réduire l'échelle, ce qui peut entraîner des dommages à long terme pour l'organisation. Le protocole d'intensification du CPI est censé prendre fin automatiquement au bout de six mois. Dans de nombreux cas, il est prolongé car il est jugé prématuré de laisser à penser que l'intensification n'est plus nécessaire et qu'un plan de transition n'a pas été mis en place. Les évaluations appellent à des processus de désactivation plus détaillés et à une répartition des responsabilités entre les membres du personnel afin d'assurer une transition en douceur.⁸

2.3 Sous-financement et mise à l'épreuve : personnel, disponibilité et compétences

Le principe de renfort est une capacité supplémentaire qui peut être déployée pour répondre à de nouvelles urgences ou à de nouveaux besoins dans des crises existantes. Toutefois, dans la pratique, le système dans son ensemble est sous-financé et mis à rude épreuve, de sorte qu'augmenter les capacités pour répondre à une nouvelle crise revient à prélever des ressources sur une intervention menée ailleurs, ce qui revient à « déshabiller Pierre pour habiller Paul ».

Dans la pratique, il existe très peu de véritables capacités de réserve. La plupart des organisations s'appuient sur un modèle dans lequel un petit nombre de collaborateurs coordonnent un petit nombre de collaborateurs déployables à temps plein, complété par des registres ou des listes dans lesquels elles peuvent puiser. Ces registres et listes exigent que le personnel soit détaché temporairement dans d'autres secteurs de l'organisation, souvent d'autres interventions d'urgence chroniques, ou que des membres de la liste, extérieurs à l'organisation, soient volontaires et disponibles. Ces personnes ont souvent fait l'objet d'un processus de sélection ou sont d'anciens membres du personnel, à qui il peut être fait appel pour des missions de courte durée. La réticence des responsables à libérer le personnel de ses fonctions substantielles contribue à un taux de turnover élevé,⁹ qui peut entraîner des retards et un manque d'efficacité. Il semble que dans les processus RH de nombreuses organisations,

⁷ Voir par exemple : Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD). (2013). *Evaluation of five humanitarian programmes of the Norwegian Refugee Council and of the standby roster NORCAP. (Évaluation de cinq programmes humanitaires du Conseil norvégien pour les réfugiés et du fichier de réserve NORCAP.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://www.norad.no/en/toolspublications/publications/2013/evaluation-of-five-humanitarian-programmes-of-the-norwegian-refugee-council-and-of-the-standby-roster-norcap/> ; Organisation internationale pour les migrations (OIM). (2023). *Evaluation of IOM's level 3 emergency responses. (Évaluation des réponses de l'OIM aux situations d'urgence de niveau 3.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://evaluation.iom.int/sites/g/files/tmzbd1151/files/docs/resources/L3%20Final%20Evaluation%20Report%20June%202023.pdf>

⁸ OIM 2023.

⁹ UNFPA Evaluation Office. (Bureau d'évaluation du FNUAP.) (2019a). *Évaluation de la capacité d'action humanitaire du FNUAP 2012-2019.* https://www.unfpa.org/sites/default/files/Final_Humanitarian_Evaluation_Report.pdf

la bureaucratie interne et la politique se combinent pour augmenter les coûts, réduire l'efficacité et entraîner des retards dans la fourniture d'une aide humanitaire de qualité. Les organisations ont également tendance à rechercher les mêmes types de profils d'intervention dans les listes de réserve, étant donné le manque général de personnel disponible.

Le personnel dédié au déploiement ne représente qu'une petite fraction du nombre de personnes travaillant dans le secteur humanitaire. Par exemple, dans 13 des plus grandes ONG humanitaires

La confiance : « Les personnes souhaitent choisir avec qui elles travaillent, donc elles vont contourner le système, ce qui est interdit, pour choisir les personnes. »

Responsable de listes d'une ONG internationale

internationales, le personnel à temps plein spécifiquement employé pour être disponible pour un déploiement rapide est d'environ 340 personnes, par rapport à un contingent total de personnel dans ces mêmes agences d'environ 144 000 personnes. Cela équivaut à environ 0,24 % du personnel dédié au renfort.

La confiance est un élément clé, de même que la connaissance des systèmes organisationnels, et les organisations qui ont déclaré avoir eu le plus de succès ont souvent indiqué qu'elles ne travaillaient qu'avec d'anciens membres du personnel ou des consultants à qui elles pouvaient faire appel à plusieurs reprises. Dans plusieurs cas, il

s'agissait de cadres supérieurs plus expérimentés qui se réjouissaient de pouvoir concilier déploiements et autres engagements personnels. Ce succès a nécessité un investissement dans la capacité à gérer activement les listes, avec un personnel spécialisé qui entretient une communication régulière avec les personnes inscrites sur le registre, fournit des mises à jour aux agences et se tient au courant de la situation personnelle des individus. Les agences qui ont moins investi dans la capacité du personnel RH à gérer activement leurs listes ont fait état d'un moindre succès de leurs systèmes de listes.

Il est difficile de déterminer l'ampleur de ces listes, car celles des grandes organisations peuvent ne pas être gérées de façon centralisée, les divisions régionales établissant leurs propres listes ou registres et ne disposant pas d'une vue d'ensemble de la capacité existant globalement dans l'organisation.

La pandémie de COVID-19 a accéléré le recours aux renforts nationaux et régionaux en raison des restrictions de voyage,¹⁰ et les organisations déclarent investir dans des listes régionales parce que les déployés autochtones possèdent une plus grande expertise contextuelle, ce qui peut renforcer leur utilité pour l'opération et la qualité de la réponse. Cependant, ce type de renfort n'est pas toujours simple à mettre en place. Par exemple, au Moyen-Orient, le fait d'avoir des arabophones dans les listes de déploiement est un avantage évident. Mais il peut être extrêmement difficile d'obtenir des visas pour les différentes nationalités afin de venir dans la région.

« Nous sommes de plus en plus tributaires d'un soutien au renfort et nous avons donc besoin d'un soutien complet pour coordonner ces demandes. Mais les agences des Nations Unies ne sont pas équipées pour faire face à la charge de travail ; on le voit dans toutes les agences des Nations Unies. Dans certaines agences, une seule personne est chargée du renfort et de l'aspect RH de l'accueil des nouveaux arrivants. »

Personne interrogée

Un autre obstacle à la connaissance des capacités existantes réside dans le fait que des personnes peuvent être inscrites sur plusieurs listes à la fois. Ainsi, alors qu'une agence peut indiquer qu'elle dispose d'un certain nombre de hauts responsables ou d'experts pouvant être déployés, dans la pratique, le nombre réel disponible sera inférieur car ces personnes peuvent avoir accepté un emploi dans une autre agence.

« Le marché du renfort est un marché vivant : les premiers arrivés sont les premiers servis. »
Personne interrogée

« ...les gens sont très occupés dans ce secteur ; il y a 5 ans, (vous) auriez eu 5 bons candidats, mais aujourd'hui vous devez en demander 10 pour obtenir une personne. »
Personne interrogée responsable de listes

¹⁰ Humanitarian Advisory Group. (2022). *Default to design: (Le défaut de conception :) Shifting surge post pandemic (Changement de cap après la pandémie.)* (Disponible uniquement en anglais)p.21.
<https://humanitarianadvisorygroup.org/insight/default-to-design-shifting-surge-post-pandemic/>

Listes de tiers et listes à l'échelle du système

Les services de recrutement tiers spécialisés sont de plus en plus utilisés pour trouver des experts par le biais d'une liste externe et/ou d'un recrutement ciblé. Certaines agences des Nations Unies ont recours aux listes de partenaires en attente pour le personnel car, même si elles disposent des fonds nécessaires pour rétribuer une personne, leurs processus internes sont trop lents pour que les personnes puissent se rendre rapidement sur le terrain. Le Standby Partnership Programme (SBP) en est un exemple. Il a été mis en place en 1991, pendant la guerre en Irak, lorsque le Conseil danois pour les réfugiés (DRC), le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) et l'Agence suédoise pour les urgences civiles (MSB) ont répondu à la demande du HCR pour du personnel d'intervention.¹¹ Le réseau de programme de partenariat pour le déploiement de personnel d'appoint compte aujourd'hui 56 partenaires en attente, qui ont conclu des protocoles d'accord avec 16 agences des Nations Unies. En 2022, 750 déploiements ont eu lieu dans 215 lieux d'affectation répartis dans 80 pays.^{12, 13}

Comme l'a fait remarquer l'une des personnes interrogées, les partenaires en attente sont « les plus adaptés à l'objectif poursuivi... Vous pouvez engager des personnes pour un an et elles ne coûtent rien aux agences des Nations Unies. C'est très intéressant. » Le SBP a récemment tenté des missions de contrôle conjointes dans un pays avec des donateurs, des agences des Nations Unies et des partenaires en attente, qui ont été jugées utiles par les personnes interrogées car elles ont permis une comparaison entre les partenaires en attente sur des questions telles que les salaires et les conditions de travail. Bien que ces missions puissent être importantes, elles peuvent réduire le nombre de missions de suivi que les organisations nationales doivent accueillir.

Des efforts sont également faits pour partager les déploiements demandés par les agences des Nations Unies et les lieux où les experts sont déployés. Dans le même temps, il reste de la place pour une plus grande coordination à travers le programme SBP afin d'éviter que tout le monde « coure après les mêmes urgences » et de voir où il y a des lacunes. Toutefois, une telle coordination exigerait des donateurs qu'ils ne demandent pas aux partenaires en attente de rendre compte de ce qu'ils font dans chaque nouvelle situation d'urgence et qu'ils laissent les partenaires en attente et les agences décider où les capacités de renfort sont les plus nécessaires.

« ...nous voyons des agences de l'ONU demander des listes (de réserve) différentes (pour les mêmes personnes de renfort). Il n'y a pas de coordination entre les listes pour éviter cela. C'est un problème car nous courons tous pour la même urgence fantaisiste, au lieu de crises oubliées, comme celle d'Haïti. »

Personne interrogée

Les projets Protection Standby Capacity Project (ProCap) et Gender Standby Capacity Project (GenCap) sont des programmes d'intervention sectoriels inter-agences. Tous deux sont gérés par le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et NORCAP du NRC. ProCap a été développé au milieu des années 2000 pour aider à combler les lacunes en matière de protection dans le cadre de la réponse globale ; ceci a inclus un soutien aux groupes de protection. Son approche a depuis évolué pour aider les responsables humanitaires à mettre en œuvre la politique de protection du CPI. GenCap, créé deux ans après ProCap, a pour objectif de soutenir l'intégration de la dimension de genre dans les réponses humanitaires, en se concentrant généralement sur le soutien aux coordinateurs humanitaires et au système dans son ensemble.

Des ajouts plus récents aux types de programmes d'intervention spécifiques ont été réalisés dont beaucoup sont destinés à soutenir les coordinateurs humanitaires, notamment ceux qui se concentrent sur la protection contre l'exploitation et les abus sexuels (PEAS), l'argent liquide et la redevabilité envers les populations affectées. Un autre exemple de programme d'intervention spécifique est le programme iMMAP Inc. Le programme mondial de renfort (Global Surge Program),

¹¹ The SBP Mechanism, Standby Partnership Network: (Le mécanisme SBP, Standby Partnership Network :) (Disponible uniquement en anglais)<https://www.standbypartnership.org/about>

¹² Standby Partnership (non daté). Tableau de bord de la réponse de Standby Partnership. Consulté le 10 avril 2024 sur ce site <https://www.standbypartnership.org/impact>

¹³ Conseil danois pour les réfugiés (DRC). (Sept 2009). *Évaluation externe de la liste de réserve du Conseil danois pour les réfugiés. Évaluation externe de la liste de réserve du Conseil danois pour les réfugiés - Rapport* | ALNAP

qui compte plus de 400 membres spécialisés dans la gestion de l'information technique et qui peuvent être déployés pour des interventions en personne ou à distance.¹⁴

L'un des problèmes rencontrés entre les partenaires en attente et les agences des Nations Unies recevant du personnel déployé, et même au sein des agences, est que les informations sur les performances ne sont pas facilement partagées ; cela rend difficile de savoir pourquoi un déploiement n'a pas bien fonctionné ou pourquoi une agence ne veut plus faire appel à un collaborateur déployé. Parfois, il s'agit simplement de personnalités qui ne s'entendent pas, alors que dans d'autres cas, il peut s'agir de cas plus graves d'exploitation et abus sexuels (EAS). Alors qu'il existe des demandes de spécialistes de l'intervention rapide axés sur la PEAS, le système de partenariat pour le déploiement de personnel d'appoint doit encore trouver des moyens de gérer de manière adéquate les cas de mauvaise conduite ou d'EAS : « le côté obscur du renfort », comme l'a fait remarquer une personne interrogée. Bien que le Misconduct Disclosure Scheme (MDS) créé par le Comité directeur pour les interventions humanitaires (SCHR) soit conçu pour empêcher les auteurs de ces agissements de passer d'une organisation à l'autre, « si personne ne fait de rapport au MDS, nous ne pouvons rien faire », a déploré l'une des personnes interrogées, et ce domaine du renfort reste un défi à relever.

À la recherche du mouton à cinq pattes : la demande de compétences du personnel s'est considérablement accrue

Les agences des Nations Unies, les ONG internationales et les agences de gestion de listes de tiers interrogées dans le cadre de cette étude ont toutes fait état d'une demande constante de capacités de renfort spécialisées ; certaines agences cherchaient à augmenter la taille de leurs équipes et de leurs fichiers. Tous les types de personnel sont demandés, des spécialistes techniques aux dirigeants. Lorsqu'on leur a demandé comment les agences décidaient des ensembles de compétences à intégrer dans leurs équipes déployables et leurs listes, elles ont généralement répondu qu'elles surveillaient la nature des demandes qu'elles recevaient et cherchaient à faire évoluer les équipes en conséquence. Dans de nombreux cas, il n'y avait pas de planification stratégique des effectifs mais plutôt un modèle évolutif répondant aux besoins du marché. Dans d'autres cas, comme celui de NORCAP, qui gère différentes listes thématiques, une stratégie est élaborée pour différentes régions et différents partenariats. S'il y a une demande pour un type particulier d'expert qui n'est pas disponible sur leur liste, certains partenaires en attente recruteront pour ce profil spécifique. L'avantage d'un tel recrutement est que des personnes supplémentaires peuvent être ajoutées à la liste pour la prochaine demande particulière.

« Nous avons besoin d'une personne chargée de l'aide alimentaire, mais nous n'avons pu obtenir qu'une personne chargée des moyens de subsistance et maintenant nous envisageons la famine... Nous avons besoin de personnes capables de s'adapter à différentes approches. »

Directeur de pays d'une ONG internationale

Il y a une demande croissante pour des acteurs de renfort qui ont de fortes compétences interpersonnelles et comportementales et qui peuvent fournir un soutien ainsi qu'une coordination aux acteurs dans le pays. Parallèlement, les évaluations ont mis en évidence la nécessité de disposer de davantage de personnel technique et opérationnel.¹⁵ Les agences interrogées ont fait état d'une demande croissante de personnel dans des fonctions particulières, telles que celles liées à la PEAS, à la protection, aux programmes d'aide financière et de bons, ainsi que de personnel possédant des compétences en matière de partenariat et de localisation. L'ampleur de l'action humanitaire s'étant accrue, la variété et la nuance du personnel recherché se sont considérablement accrues. NORCAP et le Conseil danois pour les réfugiés ont constaté une augmentation de la complexité des types d'experts demandés ces dernières années, y compris des spécialistes de l'inclusion, de la localisation, de l'énergie, du climat, de l'éducation et de la redevabilité envers les populations affectées. Cependant, la demande peut aussi fluctuer : par exemple, alors que les experts en redevabilité envers les populations affectées ont été demandés pendant un certain temps, un partenaire du fichier de réserve a passé quatre ans sans recevoir aucune demande de ce type. Répondre aux demandes d'experts possédant des compétences

¹⁴ Voir : <https://immap.org/global-surge-program/>

¹⁵ Stoddard, A., Breckenridge, M.-J., Harvey, P., Taylor, G., Timmins, N., Thomas, M. (2023). *Slipping away? Examen des capacités humanitaires de riposte contre le choléra*. Humanitarian Outcomes. https://www.humanitarianoutcomes.org/cholera_response_2_23

spécifiques (par exemple un expert en localisation ayant une expérience dans le domaine de la santé) nécessite souvent un recrutement spécifique, ce qui retarde souvent le déploiement.

Il existe une tension entre l'identification de ce « mouton à cinq pattes » et la recherche de candidats « suffisamment bons », compte tenu de la pression exercée pour mobiliser les capacités. Les évaluations et les personnes interrogées ont noté que certains collaborateurs déployés en renfort sont arrivés dans des contextes d'urgence sans les compétences ou la formation appropriées, et avec une expérience professionnelle limitée.¹⁶ Dans certains contextes, des organisations ont déployé du personnel de renfort disposant d'une grande expertise technique, mais ne connaissant pas l'organisation, ce qui a compromis leur utilité pour l'équipe sur place.¹⁷

« Les preuves de l'efficacité des déploiements de l'équipe de renfort et de l'équipe itinérante sont mitigées. L'efficacité dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment (a) l'expérience, les compétences interpersonnelles et l'attitude du personnel déployé ; (b) le soutien apporté par la direction du pays et le personnel en place ; (c) la capacité de la personne déployée en renfort à se consacrer à son rôle spécifique plutôt que d'être considérée comme une ressource supplémentaire pour le bureau national dans un certain nombre de domaines ; et (d) la modalité du contrat. »

Évaluation de la capacité d'action humanitaire du FNUAP¹⁸

Dans la pratique, il faut à la fois une connaissance technique de la gestion d'une intervention d'urgence et une bonne compréhension du contexte. Cependant, la réalisation de cet équilibre a été régulièrement signalée comme un défi, les mauvaises relations entre le personnel de renfort et le personnel en place dans le pays étant un problème récurrent dans les enquêtes et les évaluations. Il subsiste une différence de culture de travail et d'attentes entre la partie de l'organisation qui envoie/déploie du personnel et l'équipe du pays bénéficiaire ou les partenaires de pays. Ces différences peuvent souvent entraîner des tensions au début d'une situation d'urgence, mais encore plus au moment où les équipes d'urgence quittent les lieux et passent le relais. Cela ne veut pas dire que les équipes de pays ou les organisations nationales n'ont pas reconnu le besoin d'expertise technique ; les évaluations ont noté qu'elles souhaitaient davantage de formation et d'équipement dans ces domaines.

Un certain nombre de personnes interrogées ont exprimé leur frustration quant à la qualité et à la capacité du soutien RH pour les programmes en cours, laissant les équipes de renfort et les listes agir comme une sorte de « filet de sécurité » pour l'organisation. Les retards bureaucratiques au sein des agences (dus aux RH et aux procédures internes) indiquaient que le personnel déployable, les registres et les listes de consultants présélectionnés concernaient en partie la préparation de l'organisation, mais aussi l'atténuation des défis des processus internes. Les évaluations du Comité consultatif de surveillance du FNUAP ont noté que le Fonds s'appuie fréquemment sur du renfort au lieu de « garantir le financement nécessaire à la fois pour le renfort et les équipes itinérantes, ainsi que pour les postes à long terme nécessaires ».¹⁹

Ce perpétuel jonglage avec des ressources humaines limitées exacerbe les problèmes de bien-être du personnel, qui est déployé d'un contexte difficile à un autre. Le devoir de protection et le bien-être des collaborateurs en renfort sont devenus des questions de plus en plus importantes dans le cadre de l'aide humanitaire d'urgence. Dans certains contextes d'urgence, les collaborateurs déployés en renfort ont été envoyés sur des situations d'urgence sans avoir reçu la formation appropriée et/ou ont été déployés dans plusieurs contextes d'urgence à la suite les uns des autres, ce qui crée un risque d'épuisement professionnel.^{20, 21}

¹⁶ OIM 2023.

¹⁷ UNICEF. (2023). *Évaluation de la réponse de l'UNICEF à l'afflux de réfugiés en provenance d'Ukraine*. <https://www.unicef.org/eca/reports/evaluation-unicefs-response-support-influx-refugees-ukraine>

¹⁸ UNFPA Evaluation Office. (Bureau d'évaluation du FNUAP.) (2019b). *Evaluation of the UNFPA capacity in humanitarian action 2012-2019. (Évaluation de la capacité de l'UNFPA en matière d'action humanitaire (2012-2019))* Thematic paper: (Document thématique :) Human resources. (Ressources humaines.) (Disponible uniquement en anglais) https://www.unfpa.org/sites/default/files/2022-11/Thematic_Paper_Human_Resources.pdf

¹⁹ UNFPA Evaluation Office. (Bureau d'évaluation du FNUAP.) 2019a.

²⁰ Unité centrale d'évaluation de l'OIM 2023.

²¹ Comité international de secours. (2023). *Note d'évaluation du CIS Ukraine*.

Le défi et les risques d'un taux de rotation élevé

La durée des déploiements de renfort est très variable. Le personnel déployable à temps plein ou le personnel figurant sur des listes de tiers peut rester plus longtemps. Le personnel qui vient par le biais de listes internes a tendance à rester beaucoup moins longtemps car il doit reprendre ses fonctions habituelles. Les modèles de déploiement avec des déploiements à court terme connaissent des défaillances dans le transfert ainsi que de manque de capacités et de connaissances des collaborateurs déployés. Les répondants opérationnels de cette étude ont fait remarquer qu'une rotation constante pose également des problèmes pour constituer des équipes performantes, ce qui a un impact sur les niveaux de confiance et de performance. Les erreurs et la mauvaise communication sont plus probables malgré la bonne volonté. L'évaluation de la réponse de l'UNICEF à l'afflux de réfugiés en provenance d'Ukraine a noté que les déploiements à court terme qui ont suivi le modèle d'urgence standard (deux à trois semaines) ont été conçus pour mettre en place les systèmes et l'infrastructure nécessaires à la réponse à la crise. Il convenait cependant d'utiliser les mécanismes nationaux existants et combler les lacunes. Les personnes déployées pour une courte durée ont plutôt mis en place des systèmes parallèles et le fort turnover du personnel a entraîné des retards car « les personnes arrivées pour une longue durée ont déclaré avoir passé leurs premières semaines dans leurs nouvelles fonctions à découvrir quels accords avaient été conclus et avec qui ». ²²

En réponse aux défis posés par les déploiements à court terme, certains changements peuvent être observés dans l'approche. Les déploiements de ProCap duraient environ 12 mois, avec la possibilité de les prolonger jusqu'à 18 ou 24 mois. Avec l'évolution vers un soutien plus important aux équipes de pays pour l'action humanitaire pour la mise en œuvre de la politique de protection du CPI, ProCap offre désormais un soutien plus durable pour garantir davantage de changements systémiques, les déploiements durant désormais deux à trois ans. NORCAP, en plus de proposer des déploiements à court terme de trois à six mois pour des programmes de sauvetage, offre également des déploiements à plus long terme dans des situations prolongées, d'une durée d'un à deux ans. Cette approche donne à l'expert plus de temps pour mettre en œuvre et assurer une programmation adéquate, sans avoir à se soucier du renouvellement de son contrat. Cela offre davantage de stabilité au collaborateur et davantage de prévisibilité à l'entité bénéficiaire.

Aide à distance

Le travail à distance s'est développé, le personnel apportant son soutien par le biais d'appels vidéo à l'équipe locale chargée de l'intervention, sans être physiquement présent. Cette évolution a été particulièrement stimulée par l'amélioration des technologies et la pandémie de COVID-19, qui a entraîné une baisse significative des déploiements internationaux. En 2021, 80 % des déploiements dans la région Asie-Pacifique ont été réalisés à distance. ²³

Ce modèle de déploiement à distance continue d'être motivé par les éléments suivants :

- la préférence de certains membres du personnel (seniors et expérimentés) de voyager moins
- les programmes de pays se réjouissent de coûts limités pour le soutien au déploiement s'ils ne sont pas physiquement présents
- les départements humanitaires centraux sont en mesure d'utiliser du personnel clé pour soutenir plus d'une urgence à la fois
- le soutien à distance (dans certains cas) qui permet aux collaborateurs de commencer à bénéficier immédiatement d'un soutien alors qu'ils attendent leur visa et/ou leur autorisation médicale.

Toutefois, certaines personnes interrogées ont mis en doute l'impact sur la qualité du programme, étant donné que le personnel de renfort ne peut pas observer ce qui se passe et qu'il se fie entièrement aux informations choisies pour lui être communiquées. Le travail à distance peut poser des problèmes de coordination, de responsabilité, de relations, de constitution d'équipes ainsi que de gestion des systèmes. ²⁴ Certains partenaires en attente ne peuvent pas non plus légalement faire travailler leurs collaborateurs à domicile en raison de restrictions juridiques et administratives, telles que les taxes et les assurances.

²² UNICEF 2023.

²³ Humanitarian Advisory Group 2022, p. 10.

²⁴ Henty, P., Lees, J. and Sutton, K. (2020). *Distance deployments: (Déploiements à distance :) Australian Red Cross' experience with remote rapid response. (L'expérience de la Croix-Rouge australienne en matière de réponse rapide à distance) (Disponible uniquement en anglais)* Humanitarian Advisory Group. <https://humanitarianadvisorygroup.org/insight/distance-deployments-australian-red-cross-experience-with-remote-rapid-response/>

Le rôle des femmes dans les opérations de renfort

Le nombre d'hommes déployés pour les opérations de renfort dépasse celui des femmes. Selon le SBP, en 2022, seuls 33,9 % des collaborateurs de 56 partenaires en attente déployés dans 16 agences des Nations Unies étaient des femmes. Une étude réalisée en 2017 par ActionAid et CARE a révélé que la plupart des équipes d'intervention humanitaire sont composées d'hommes et qu'elles s'adressent principalement aux dirigeants masculins des communautés touchées.²⁵ La présence d'un plus grand nombre de femmes dans les équipes humanitaires peut renforcer la participation des femmes et des filles des communautés touchées et garantir la prise en compte de leurs besoins et de leurs différentes voix lors de la conception et de la mise en œuvre des interventions d'urgence.

Pour remédier à cette disparité, de nombreuses organisations prennent des mesures pour augmenter le nombre de femmes dans les listes de renfort et dans les déploiements qui s'ensuivent. Parmi les défis et les obstacles, figurent les préoccupations en matière de sûreté personnelle, la confiance en soi et les compétences, la famille, la garde des enfants et les responsabilités personnelles, les perceptions et les stéréotypes, les environnements hostiles et sexistes, et les conditions de vie inadaptées. Ces défis doivent être relevés grâce à des mesures de sûreté et de sécurité solides et adaptées, à un soutien au bien-être, à des politiques et procédures favorisant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, à la promotion des femmes dans des rôles de direction, à la lutte contre la discrimination et à des conditions de vie tenant compte des spécificités culturelles.²⁶

« NORCAP a lancé une initiative visant à augmenter le nombre de femmes expertes en services climatiques en Afrique. L'objectif est de renforcer la représentation des femmes dans un domaine largement dominé par les hommes et de leur permettre de participer davantage aux processus de prise de décision, sur la manière de répondre aux besoins des communautés touchées par le changement climatique. »

Rapport annuel du Conseil norvégien pour les réfugiés 2022

2.4 Le modèle financier : un engagement excessif et la perpétuation d'approches réactives

La majeure partie du financement humanitaire (92 % des 32,8 milliards de dollars en 2022) est destinée aux crises prolongées, l'aide humanitaire étant fournie à chacune de ces crises depuis des décennies.²⁷ Alors que 158 pays ont reçu une aide humanitaire internationale en 2022, sept pays (le Soudan du Sud, la Somalie, la Syrie, le Liban, l'Éthiopie, le Yémen et la République démocratique du Congo) figuraient parmi les 10 principaux bénéficiaires pour chacune des années entre 2018 et 2022, ce qui montre à quel point le financement humanitaire est concentré.²⁸ De ce fait, l'aide humanitaire internationale est débordée et maintient des opérations à grande échelle avec des appels constamment sous-financés, ce qui laisse peu de fonds pour la préparation, l'alerte précoce et l'action rapide, ou le renforcement des capacités pour une réponse plus efficace aux situations d'urgence.

L'accès rapide aux fonds d'urgence est un facteur clé pour permettre une réponse rapide. La principale source de financement est le CERF (Fonds central pour les interventions d'urgence), qui a alloué 735 millions de dollars en 2022,²⁹ contre 485 millions de dollars en 2012.³⁰ Le DREF (Fonds d'urgence pour les secours lors des catastrophes) de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) a alloué 74 millions de francs suisses (environ 81 millions de dollars) en 2023, contre 23 millions de francs suisses en 2012.³¹ Selon les personnes interrogées, en 2023, huit grandes ONG internationales disposaient collectivement de fonds d'urgence de réserve d'environ 137 millions de dollars. Ces fonds sont utilisés pour initier des réponses dans l'attente d'autres fonds

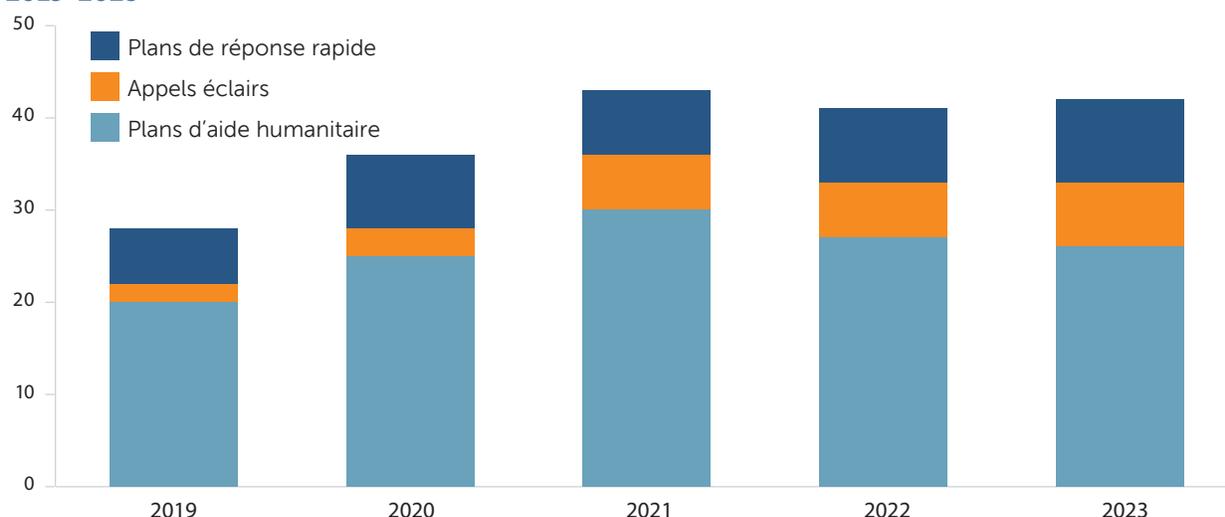
²⁵ Ruparel, S., Bleasdale, C., O'Brien, K. (2017). *How can humanitarian organisations encourage more women in surge? (Comment les organisations humanitaires peuvent-elles encourager les femmes à participer aux opérations de renfort ?)* (Disponible uniquement en anglais) ActionAid et Care International. https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/actionaid_report_how_can_humanitarian_organisations_encourage_more_women_in_surge.pdf

²⁶ Ibid.

²⁷ Development Initiatives. (2023). *Global humanitarian assistance report 2023. (Rapport sur l'aide humanitaire mondiale 2023.)* <https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2023>

²⁸ Ibid.

Figure 2 : Nombre de plans d'aide humanitaire, d'appels éclairs et de plans de réponse rapide, 2019-2023



Remarque : Non compris les plans « hors-HRP », liés aux consignes COVID-19, en 2020.

Source : OCHA 2024. <https://humanitarianaction.info/>

provenant de donateurs institutionnels et/ou d'appels publics. Dans de nombreux cas, il existe un élément de « rotation des fonds », de sorte que les interventions particulièrement bien pourvues puissent compenser les coûts associés aux opérations d'urgence moins bien pourvues. La plupart des administrateurs de ces fonds allouent des montants différents en fonction de la catégorie ou de la désignation de l'intervention.

Encadré 1 : Fonds humanitaire Save the Children

Save the Children International a développé un Fonds humanitaire pour permettre une réponse humanitaire plus flexible et plus efficace. En 2023, 17 membres de Save the Children se sont engagés à verser 114 millions de dollars de financement flexible pour les urgences humanitaires. Le Fonds humanitaire a alloué plus de 145 millions de dollars à 69 situations d'urgence. Les allocations de la réponse à l'Ukraine comprenaient des soldes de financement réservés prévus à partir de 2022, ce

qui explique la valeur plus élevée des allocations par rapport aux contributions reçues en 2023. Plus de 28 millions de personnes, dont 15,4 millions d'enfants, ont été concernées dans les pays soutenus par le Fonds humanitaire en 2023.

Source : Save the Children. (2023). *Humanitarian fund annual report. (Rapport annuel du Fonds humanitaire.)* (Disponible uniquement en anglais)

Seules les grandes organisations ont généralement accès à ces fonds. Pour celles qui ne disposent pas de fonds d'intervention centraux, l'écart entre le début d'une situation d'urgence rapide et l'accès aux fonds des donateurs ou des appels de fonds entraîne un retard dans la réponse et a un impact négatif sur la rapidité d'intervention. C'est en partie ce qui a inspiré la création du Fonds de démarrage mondial, qui débloque rapidement des fonds pour une période

de 45 jours afin de répondre aux besoins des organisations entre le début de l'urgence et la mise à disposition de flux de financement plus importants - une fonction qui reste appréciée, en particulier par les organisations de la société civile (OSC) nationales et locales. Toutefois, le Fonds de démarrage mondial reste relativement modeste par rapport aux besoins mondiaux et à d'autres fonds. Les

²⁹ Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF). (2023). *2022 CERF annual results report. (Rapport annuel de 2022 des résultats du CERF.)* (Disponible uniquement en anglais) Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA). <https://www.unocha.org/publications/report/world/cerf-annual-results-report-2022>

³⁰ CERF. (2013). *2012 Central Emergency Response Fund annual report. (Rapport annuel 2012 du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires.)* (Disponible uniquement en anglais) <https://www.unocha.org/publications/report/world/united-nations-central-emergency-response-fund-cerf-2012-annual-report>

³¹ Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR). (Non daté). *Fonds d'urgence pour les réponses aux catastrophes (DREF)*. Consulté le 10 avril 2024 sur le site <https://www.ifrc.org/happening-now/emergency-appeals/disaster-response-emergency-fund-dref>

fonds communs par pays fournissent de plus en plus de fonds aux acteurs locaux et nationaux. Un investissement plus important dans ce domaine permettrait aux acteurs locaux et nationaux d'accéder plus rapidement aux fonds.

La flexibilité et la facilité d'accès des ressources humanitaires ont diminué au fil du temps. Pour pallier les insuffisances d'un financement rapide, on a assisté à une augmentation de la variété des mécanismes de financement tels que le financement anticipé, les modificateurs de crise et les programmes spécifiques aux donateurs. La création de ces mécanismes de financement supplémentaires nécessite l'allocation de ressources, ce qui signifie plus d'affectation, ainsi que des procédures administratives pour accéder à l'argent. Les critères du Fonds de réponse rapide du Ministère britannique du développement international de l'époque ont été si rarement respectés qu'il n'a pas été utilisé entre 2015 et 2020 puis qu'il a été utilisé trois fois en l'espace d'un an.³²

Sous-investissement dans la préparation, l'alerte précoce et l'action précoce

Les avantages de l'investissement dans la préparation sont bien démontrés. Malgré les augmentations, le financement reste toujours insuffisant. Le financement préétabli³³ reste limité à 2,7 % du total des flux de financement de crise en 2021, soit 2,2 % du financement de crise sur la période quinquennale 2017-2021.³⁴ En 2022, les cinq plus grands fonds humanitaires ont déboursé un total de seulement 63,8 millions de dollars pour l'action préventive.³⁵

De solides arguments plaident en faveur de nouvelles formes de financement des risques de catastrophe et d'un plus grand engagement des acteurs non humanitaires (développement, financement du climat et autres) afin de mieux répondre aux besoins dans les crises de longue durée. Les principaux acteurs du développement, tels que la Banque mondiale, ont commencé à s'intéresser aux contextes fragiles et violents. Mais à moins que de nouveaux instruments de financement dotés de ressources supplémentaires ne soient mis à disposition pour faire face aux contextes humanitaires à long terme, le financement d'urgence restera attiré par ces situations et sera inadapté. Les fonds d'urgence continueront d'être affectés à ces situations et ne suffiront pas à soutenir les capacités de renfort pour faire face à de nouvelles crises. Certaines organisations ont une approche plus souple et permettent que leurs fonds d'urgence soient investis dans la préparation. Généralement les montants sont modestes car les départements humanitaires attendent des équipes nationales et de leurs partenaires qu'ils collectent directement des fonds pour ce type d'activités.

Le système humanitaire est conçu pour une réponse *a posteriori*, basée sur l'espoir que davantage

« Nous sommes peu réactifs en cas d'intervention rapide, alors que chaque situation d'urgence indique que nous devrions nous concentrer davantage sur la préparation. »

Personne interrogée

d'argent, de personnes et de biens seront disponibles, plutôt que sur un système doté de capacités adéquates au niveau local et national qui peuvent être complétées en cas de besoin.

2.5 Moins de logistique... Jusqu'à ce qu'elle soit nécessaire

Les organismes indiquent que la demande de spécialistes en logistique reste élevée car le secteur est devenu plus professionnel et spécialisé. Comme l'a indiqué un participant fort d'une longue expérience, « nous avons auparavant des logs (personnel logistique) qui pouvaient s'occuper de bâtir et de gérer la flotte. À présent ils doivent faire de la planification, des achats professionnels, s'engager avec les institutions financières et signer des contrats avec elles pour les programmes d'argent liquide et de bons. »

³² www.gov.uk consulté 15 mars 2024.

³³ Le financement garanti devant être débloqué en faveur d'un agent de mise en œuvre spécifique lorsqu'une condition de déclenchement spécifique et pré-identifiée est remplie. Cela fait partie d'un ensemble plus large d'instruments de financement des risques de catastrophe qui vont au-delà du financement humanitaire traditionnel.

³⁴ Plichta, M. and Poole, L. (2023). *The state of prearranged financing for disasters 2023. (L'état des financements préétablis en 2023.)* Centre for Disaster Protection. <https://www.disasterprotection.org/blogs/the-state-of-pre-arranged-financing-for-disasters-2023>

³⁵ Wagner, M. (2024). *Early action: (Action précoce :) The state of play 2023. (L'état des lieux 2023.) (Disponible uniquement en anglais)* Risk-informed Early Action Partnership. <https://www.early-action-reap.org/early-action-state-play-2023>

Le pré-positionnement de stocks avant les catastrophes cycliques récurrentes, comme la saison de la mousson, a donné des résultats positifs en matière de réponse aux catastrophes mais les rapports sur la demande de biens prépositionnés à l'échelle mondiale sont mitigés.

Les organisations disposant de stocks d'entrepôts mondiaux ont constaté une baisse générale de la demande en raison du renforcement des politiques d'approvisionnement locales, de l'arrivée à maturité des marchés mondiaux et du passage à des programmes plus axés sur l'argent liquide et les bons d'achat. Cela entraîne une diminution de la demande régulière d'installations logistiques et d'entrepôts centralisés. Cependant, lorsque des situations d'urgence nouvelles et inattendues surviennent, comme en Ukraine, lors du tremblement de terre en Turquie ou lors de l'escalade plus récente du conflit à Gaza, la demande d'articles d'urgence peut être supérieure à ce qui est disponible.³⁶ Les Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO) ont récemment mis en place la capacité d'intervention humanitaire européenne (EHRC) et ont fait état d'une demande importante lorsque de nouvelles situations d'urgence se produisent. Bien que la demande globale de stocks mondiaux diminue, il semble que les premières phases d'une nouvelle situation d'urgence de grande ampleur nécessitent encore des capacités logistiques supplémentaires et rapidement déployables. Dans certains cas, il peut s'agir de tâches très pointues. Par exemple, l'OMS (Organisation mondiale de la santé) a recours à des équipes spécialisées pour répondre aux exigences techniques et juridiques spécifiques à l'importation de médicaments ou de produits sanguins soumis à des restrictions.

Encadré 2 : Capacité d'intervention humanitaire européenne

ECHO a créé la EHRC en mars 2022. Il s'agit d'un ensemble d'outils opérationnels destinés à combler les lacunes de la réponse humanitaire aux risques naturels soudains et aux catastrophes d'origine humaine. La EHRC est un modèle B-to-B dans lequel ECHO peut fournir aux partenaires humanitaires opérationnels trois piliers de soutien provenant de l'intérieur et des États membres de l'UE : un soutien logistique en nature (y compris la capacité de transport aérien, l'offre la plus demandée), de l'approvisionnement prépositionné et de l'expertise. La EHRC s'ajoute à l'aide apportée au niveau de l'État par la capacité de défense civile des États membres (également coordonnée par ECHO).

3 Le plus local possible, le plus international possible ?

Les agences internationales sont confrontées à des défis pratiques liés à l'intervention rapide tels que l'accès, le nombre insuffisant de personnes qualifiées pouvant être déployées, un trop grand nombre de déploiements de courte durée avec un taux de rotation élevé, et une compréhension inadéquate du contexte. Compte tenu de ces difficultés, il existe des arguments clairs en faveur d'une approche de renfort basée davantage sur des capacités locales durables, mais peu d'éléments indiquent que les engagements en faveur de la localisation conduisent à des changements fondamentaux dans les approches de renfort.

Les organisations internationales disposent d'un avantage inhérent pour maintenir les fonds et les capacités d'urgence car elles répondent à de multiples situations d'urgence dans le monde entier chaque année et sont donc en mesure de maintenir et de renouveler leurs capacités. Le modèle de financement qui réagit à des crises

Le réseau Start a piloté avec succès une approche locale du renfort, qui a fonctionné lorsqu'elle était financée, mais qui s'est arrêtée lorsque le financement a cessé.

³⁶ Unité centrale d'évaluation de l'OIM 2023.

spécifiques crée un problème financier structurel pour les acteurs nationaux et locaux. Par exemple, alors que la sécheresse est cyclique et prévisible, le financement est imprévisible et disponible, en partie, en fonction de ce qui retient l'attention de la communauté internationale à l'instant T. Une organisation nationale peut être bien financée pendant un certain temps, mais elle devra réduire ses activités lorsque le financement diminuera, ce qui entraînera une perte de capacités. Lors de la sécheresse à venir, l'organisation devra nouveau trouver des financements et développer ses capacités. Cela a un impact sur la capacité opérationnelle et a également pour effet de réduire la capacité d'absorption la prochaine fois qu'un financement sera disponible. Les organisations internationales ont un avantage inhérent car elles peuvent déplacer leurs capacités vers une autre crise ailleurs dans le monde et conserver ainsi une certaine capacité centrale, même si les bureaux nationaux individuels se développent et contractualisent leur intervention.

Pour les interventions complexes et de grande envergure dans de nouveaux domaines, une association de capacités internationales et nationales peut s'avérer la plus efficace. Par exemple, le programme d'intensification de l'UNICEF face à l'afflux de réfugiés d'Ukraine dans des pays voisins s'est appuyé sur une association de capacités internationales et nationales :

- personnel ayant la même nationalité que le pays hôte
- déployés internationaux de renfort
- des partenaires locaux dans la réponse ; il y a eu 19 nouveaux accords de partenariat avec le gouvernement national, 117 avec des OSC nationales et 19 avec d'autres entités publiques locales.³⁷

Dans une évaluation de l'intervention de l'UNICEF en Ukraine, il a été noté que si le personnel national connaissait bien les systèmes nationaux et les dispositifs de gouvernance locale, il n'était pas suffisamment familiarisé avec les systèmes d'urgence, les systèmes de coordination et les principes humanitaires.³⁸ En revanche, le personnel international de renfort connaissait mieux les systèmes d'urgence de l'UNICEF, les principes humanitaires et les mécanismes de coordination. On pourrait affirmer que les équipes d'intervention qui réussissent ont besoin de composantes nationales et internationales.

Une évaluation du FNUAP résume ce point :

*L'avantage d'une forte présence de personnel national est évident : compréhension du contexte et engagement en faveur de solutions à long terme dans le pays. Cependant, dans les situations d'urgence, l'avantage d'un personnel international ayant l'expérience d'autres contextes, l'expérience du système de groupes, des mécanismes de financement centralisé et commun, et des normes minimales mondiales est tout aussi crucial. Le personnel international est aussi souvent moins sujet à l'esprit partisan et peut donc être mieux placé pour garantir la mise en œuvre de tous les principes humanitaires... Le FNUAP ne parvient pas toujours à trouver le bon équilibre.*³⁹

Néanmoins, l'embauche de personnel national expérimenté crée souvent une concurrence avec les acteurs nationaux. Les meilleurs salaires offerts par de nombreuses organisations internationales créent des lacunes pour les ONG et les OSC nationales, réduisant les capacités des organisations locales et sapant les réponses apportées au niveau local.⁴⁰ Les organisations nationales ont demandé à plusieurs reprises que les organisations internationales s'engagent à ne pas recruter leur personnel, et l'atténuation de cette dynamique est mentionnée à la fois dans la Charte pour le changement et dans l'Engagement pour le changement, mais aucun mécanisme efficace pour relever ce défi permanent n'a encore été trouvé.⁴¹

Cette absence de changement réel, malgré la rhétorique, génère de la frustration parmi les acteurs nationaux et locaux, qui sont de plus en plus nombreux à déclarer qu'ils ne veulent pas de renforts internationaux, même si le besoin de renforts internationaux peut subsister. Lors d'entretiens, certaines organisations nationales ont exprimé leur cynisme, notant que les organisations internationales sont prêtes à utiliser les capacités locales lorsqu'elles sont perçues comme trop dangereuses pour leur propre personnel (c'est-à-dire qu'il y a un transfert de risque intentionnel plutôt qu'un véritable engagement en faveur de la localisation).

³⁷ UNICEF 2023.

³⁸ Ibid.

³⁹ UNFPA Evaluation Office. (Bureau d'évaluation du FNUAP.) 2019b.

⁴⁰ Featherstone, A. (2017). *Time to move on: (Il est temps d'avancer :) (Disponible uniquement en anglais) National perspectives on transforming surge capacity. (Perspectives nationales sur la transformation de la capacité de renfort.)* CAFOD, Christian Aid, Tearfund, Islamic Relief Worldwide et Démarrer le réseau.
<https://library.alnap.org/help-library/time-to-move-on-national-perspectives-on-transforming-surge-capacity>

⁴¹ Voir : <https://charter4change.org/> and <https://pledgeforchange2030.org/>

3.1 Le devoir de diligence comme obstacle

Les raisons invoquées pour limiter les possibilités de financement des organisations locales et nationales sont notamment les exigences en matière de diligence raisonnable. Les agences internationales sont contraintes par leurs donateurs et les autorités de régulation de s'assurer qu'un contrôle préalable approprié est effectué avant de remettre de grosses sommes d'argent à des acteurs locaux. Cependant, dans le meilleur des cas, cela prend du temps, ce qui réduit la rapidité de la réponse, et dans certains cas, cela peut être presque impossible si l'organisation locale ne dispose pas des systèmes organisationnels et financiers de diligence raisonnable nécessaires. Lors de la réponse à l'Ukraine, les agences internationales qui cherchaient à financer des acteurs locaux en Pologne ont été gênées dans leur devoir de diligence parce que la loi polonaise n'exigeait pas des petites OSC qu'elles présentent des comptes audités, un élément clé dans de nombreux processus de diligence raisonnable.

Encadré 3 : Soudan

Suite à l'escalade de la violence au Soudan en avril 2023, les organisations humanitaires ont intensifié leurs opérations. Le personnel international est d'abord resté dans le pays, mais les conditions de sûreté s'étant détériorées, beaucoup ont été évacués et, peu de temps après, les organisations ont lancé des interventions rapides pour répondre aux besoins croissants.

Toutefois, de nombreux déploiements de renforts internationaux ont été effectués à distance en raison de l'insécurité (y compris des attaques ciblées) et des contraintes d'accès, notamment la difficulté d'obtenir des visas pour le personnel de renfort, des autorisations à se déplacer à l'intérieur du pays et des pénuries de carburant. Le personnel soudanais qui participait à d'autres crises a été rapatrié dans le pays pour intervenir au Soudan, car il n'avait pas besoin de visa. Certaines organisations, comme Médecins Sans Frontières (MSF), qui a déployé son personnel très rapidement, ont pu faire venir des collaborateurs avant que les restrictions ne soient appliquées. La collaboration entre les différentes organisations, qui était déjà bonne, aurait considérablement augmenté au début de la crise.

Des quantités importantes d'aide ont été fournies par des groupes locaux directement à la population, notamment en organisant des évacuations de civils et en fournissant des services essentiels et des soins de santé dans un contexte de combats intenses. Le soutien à ces groupes a été très apprécié. Parmi les exemples, citons le Fonds de réponse rapide de l'USAID/Bureau de l'aide humanitaire, qui a pu fournir des fonds aux partenaires locaux par l'intermédiaire de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) sur la base d'évaluations des risques avant la crise, de la planification et du pré-positionnement de l'aide vitale, ainsi que du renforcement des capacités des communautés et des partenaires locaux.

Cependant, malgré quelques bons exemples et l'accès direct des acteurs locaux à l'aide vitale, la coordination globale avec eux était limitée et des frustrations ont été exprimées quant à l'absence d'une approche claire et informée de la part du secteur humanitaire international pour établir des partenariats avec les ONG nationales, les salles d'intervention d'urgence et d'autres formes d'aide locale.

Des accords de réserve avec les agences des Nations Unies peuvent être spécifiquement mis en place pour que des experts soient déployés au niveau international. Ainsi, même si des experts sont disponibles dans le pays d'où provient la demande d'intervention, le protocole d'accord entre le partenaire en attente et l'agence des Nations Unies ne permet pas à un ressortissant de travailler pour l'agence des Nations Unies dans son pays d'origine. Alors que de nombreuses organisations s'efforcent de modifier les limitations liées à la diligence et à la conformité, d'autres défis, souvent liés aux lois ou aux impôts, aux assurances ou au financement des donateurs, doivent être relevés.

De nombreuses évaluations et le personnel humanitaire appellent à un investissement plus important dans le renforcement des capacités. De plus en plus d'organisations intègrent des éléments de formation dans leurs interventions rapides afin d'assurer la durabilité de leur intervention et de renforcer les capa-

cités locales. Cependant, les personnes déployées en cas d'urgence signalent que les exigences de leur rôle étaient si importantes qu'elles n'avaient pas la capacité d'organiser des formations simultanément⁴² et que les organisations nationales contestent souvent la nécessité d'un tel renforcement des capacités. Les équipes de pays des organisations internationales et des partenaires nationaux et locaux font état de certaines frustrations liées à l'arrogance perçue dans l'état d'esprit du personnel de renfort, qui peut se comporter comme s'il savait ce qu'il faut faire alors qu'il ne prend pas suffisamment le temps d'écouter et d'en apprendre davantage sur le contexte.

En réponse à certaines de ces critiques, l'OCHA a lancé la Flagship Initiative en 2023, qui a récemment produit son premier rapport d'apprentissage.⁴³ La Flagship Initiative tente d'éloigner la réponse de l'approvisionnement, de la normalisation qui sous-tend le HRP et le processus d'aperçu des besoins humanitaires (HNO), des mandats des agences et des chaînes d'approvisionnement. Le projet pilote se déroule dans des sous-régions de quatre pays pilotes : Colombie, Niger, Philippines et Sud-Soudan. Au cours de la première année, « cinq piliers interdépendants sont apparus fondamentaux » :

- l'engagement systématique et participatif de la communauté
- la coordination humanitaire décentralisée sur le terrain
- la priorité aux programmes qui encouragent et soutiennent les initiatives locales
- l'acheminement direct des fonds vers les organismes locaux et les populations touchées par les crises
- la planification et la programmation de l'aide humanitaire en fonction des priorités de la communauté.⁴⁴

L'initiative vise à favoriser la formation avec des équipes nationales et une consolidation internationale de formation prévue deux fois par an. Cette initiative est susceptible de fournir des éléments probants permettant de déterminer si les cloisonnements entre les mandats des agences et les secteurs peuvent être surmontés en mettant davantage l'accent sur le contexte local. Le fonctionnement d'un protocole de mise à l'échelle du système n'est pas encore clairement établi.

3.2 Faible coordination nationale et internationale

Les gouvernements nationaux sont les premiers responsables de l'assistance et de la protection des citoyens en cas de catastrophe, mais le rôle des services gouvernementaux et des national disaster management authorities (NDMA) reste une partie souvent négligée des efforts de localisation.

Lors des entretiens, les participants à l'étude, issus d'organisations internationales et locales ayant une expérience gouvernementale, ont observé les écarts entre les capacités de défense civile, les équipes de recherche et de sauvetage, les NDMA et la communauté humanitaire au sens large. Dans l'éventualité d'une urgence « naturelle » soudaine, ce sont généralement les unités de défense civile, y compris les forces militaires, les forces policières et les services d'incendie qui organisent la réponse initiale d'urgence aux côtés de la communauté. Les agences nationales de gestion des catastrophes en Amérique latine, par exemple, ont une expérience considérable en matière d'intervention d'urgence. Certaines disposent de systèmes complets de collecte de données et d'équipes d'urgence qui s'engagent régulièrement dans la préparation et la réponse aux catastrophes. L'Institut national de la défense civile au Pérou (INDECI) et l'Unité nationale de gestion des risques (UNGRD) en Colombie déploient rapidement des équipes d'urgence sur les lieux de la catastrophe afin de procéder à des évaluations complètes, de collecter des données et de fournir une assistance humanitaire aux populations dans le besoin. Lorsque cela est nécessaire, ils renforcent les capacités des autres autorités nationales et locales, ainsi que des communautés.⁴⁵ Les interventions programmatiques requièrent une cohérence intrinsèque, mais aussi un alignement avec les structures gouvernementales.⁴⁶ Cependant, la transition entre ces prestataires de

⁴² UNFPA Evaluation Office. (Bureau d'évaluation du FNUAP.) (2019a).

⁴³ OCHA. (2024). *Flagship Initiative. Reimagining humanitarian action. (Ré-imaginer l'action humanitaire.) Status update one. (Première mise à jour du statut.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://reliefweb.int/report/colombia/flagship-initiative-reimagining-humanitarian-action-status-update-one-february-2024>

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Gouvernement du Pérou. (Non daté). *Instituto Nacional De Defensa Civil* <https://www.gob.pe/institucion/indeci/institucional>; Gouvernement de la Colombie. (Non daté) *Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (Unité nationale de gestion des risques de catastrophes.) (Disponible uniquement en espagnol)* <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/>

⁴⁶ Unité centrale d'évaluation de l'OIM 2023.

services (pas spécifiquement en Amérique latine et dans les Caraïbes, mais de manière générale) et les Nations Unies, les ONG internationales et locales a été décrite lors des entretiens comme étant difficile, avec une faible coordination entre ces acteurs.

De plus, les différentes priorités qui influencent la manière dont les mécanismes sont conçus, entraînent des cloisonnements et des déconnexions dans la manière dont les financements circulent entre les institutions et les activités soutenues. Une analyse des résultats des études pilotes du CERF sur l'action anticipée au Népal et au Bangladesh a révélé une « image claire et cohérente de ce à quoi devrait ressembler une action anticipée durable et à grande échelle dans les deux pays : le leadership du gouvernement. Ce consensus était frappant étant donné que les personnes interrogées provenaient principalement d'agences humanitaires... Cependant, il y a peu de réflexion stratégique ou de planification sur la manière d'y parvenir. »⁴⁷ Par ailleurs :

« pour passer à un niveau supérieur d'échelle et de durabilité, l'action anticipée doit cesser d'être un ajout et s'intégrer dans des processus et des activités plus vastes. Cela est vrai dans le cadre des processus humanitaires (par exemple : le cycle du programme humanitaire), mais aussi au delà, en établissant un lien crucial avec les processus gouvernementaux, de développement et climatiques (en rapport avec la protection sociale, la réduction des risques de catastrophe ou l'alerte précoce). »⁴⁸

Outre les défis liés à la transition entre les institutions, il peut y avoir des écarts entre les plans élaborés à l'échelle nationale et les détails sur le terrain. Un organisme non gouvernemental interrogé a fait remarquer que « le soutien international arrive au niveau national ou régional mais n'atteint pas le niveau gouvernemental local. Ils disposent d'un soutien matériel, de quelques collaborateurs, mais parfois, lorsque l'on dispose de beaucoup d'argent et que l'on doit traiter avec un grand nombre de personnes, cela constitue un obstacle ; la rapidité d'exécution devient un problème. » Les ONG locales peuvent jouer un rôle de relais, traduisant les plans nationaux en réalité locale en aidant le gouvernement à fournir des services de manière à mieux répondre aux besoins de la communauté.

Encadré 4 : Exemples d'ONG locales soutenant l'efficacité de l'action gouvernementale

Le réseau africain d'épidémiologie de terrain (AFENET) collabore avec les ministères de la santé et d'autres partenaires pour assurer la formation et le renforcement des capacités afin de consolider les systèmes de santé publique en Afrique et de renforcer leur résilience et leur capacité de réaction face aux épidémies.

Le People's Disaster Risk Reduction Network (PDRRN) - une ONG nationale - soutient les unités gouvernementales locales dans leur travail de réduction des risques de catastrophe, par exemple en comblant les lacunes en termes de données, d'évaluation des risques et de planification. Ces activités sont toutes guidées par des plans gouvernementaux, mais utilisent des processus participatifs pour impliquer des groupes locaux comme les organismes communautaires, les coopératives locales ou les associations de femmes afin de les informer sur les détails de la mise en œuvre.

⁴⁷ Scott Z. (29 août 2023). *The future of anticipatory action: (L'avenir de l'action anticipée :) Four challenges to reaching scale and sustainability. (Quatre défis à relever pour atteindre l'échelle et la durabilité)* Blog, Centre for Disaster Protection. <https://www.disasterprotection.org/blogs/the-future-of-anticipatory-action-four-challenges-to-reaching-scale-and-sustainability>

⁴⁸ Ibid.

Face aux défis exposés ci-avant, il existe une série d'initiatives qui progressent dans la résolution des difficultés et qui laissent entrevoir des possibilités d'amélioration des résultats, principalement en adoptant une approche différente de la manière dont la réponse humanitaire est planifiée à l'avance.

4.1 Des partenariats ainsi que des financements plus prévisibles et organisés à l'avance

Une étape importante consisterait à modifier les structures de financement afin de fournir des ressources prévisibles et proportionnelles à l'ampleur de la catastrophe. Il existe toute une série d'initiatives qui s'intéressent au financement innovant des risques de catastrophe, comme les modèles d'assurance indexée et mutualisée. Ces modèles présentent l'avantage de verser des indemnités en fonction de la réalisation de critères objectifs, plutôt que de dépendre de l'attention des médias ou de l'intérêt politique. Calculer le risque pour construire un modèle de financement durable et convenir de primes réalistes avec des critères qui fonctionnent est un véritable défi et est toujours en développement. Outre les exemples de succès, il y a également eu des situations frustrantes, comme lors des inondations de 2022 au Pakistan, où l'assurance inondation préétablie n'a pas versé d'indemnités car la nature de l'inondation ne correspondait pas aux critères préétablis. Cela met en évidence la complexité de la conception d'un produit d'assurance adapté. En outre, la question clé est de savoir qui paie la prime. Toutefois, les bailleurs de fonds ont la possibilité de répartir les coûts et les risques et de créer un mécanisme de financement prévisible.

Le travail autour de l'action anticipée,⁴⁹ qui vise à lancer une réponse en prévision d'une situation d'urgence plutôt qu'après l'événement, s'est également développé. Certains projets pilotes ont établi un lien à la fois entre l'approche fondée sur l'assurance et le financement anticipé. Par exemple, aux Philippines, B-Ready associe un système d'alerte précoce pour les typhons à des versements numériques en espèces aux ménages pauvres identifiés.⁵⁰ Les données prévisionnelles sont combinées à des données historiques sur les catastrophes survenues dans la communauté et sur la manière dont celle-ci a été affectée par ces catastrophes antérieures. Lorsque des éléments déclencheurs convenus à l'avance sont réunis, l'argent est versé aux ménages vulnérables avant l'arrivée du typhon, par l'intermédiaire de plates-formes numériques.

La valeur ajoutée cachée du financement des risques de catastrophe réside dans le fait qu'il modifie les incitations en mettant davantage l'accent sur la préparation. Les mécanismes de financement réactifs récompensent l'analyse rapide et la réaction précoce. En théorie, ils devraient donc récompenser une bonne préparation, mais dans la pratique, ce n'est souvent pas le cas, les plans de préparation étant souvent dépassés ou mal préparés. Cependant, pour obtenir des fonds de financement des risques de catastrophes, l'accent est mis sur la qualité de l'analyse en amont. Elle favorise la planification pré-catastrophe et le travail inter-agences afin de développer un instrument ou un programme suffisamment solide pour attirer des fonds, qu'ils proviennent d'un donateur, du gouvernement national ou du secteur privé. Ce faisant, elle incite à la création de partenariats locaux et à l'établissement de relations entre les différents acteurs.

4.2 Une meilleure préparation à la crise grâce à des relations préétablies

Il a été démontré que la préparation réduit les coûts des interventions d'urgence de plus de 50 % dans certains contextes et permet des interventions plus efficaces et plus rapides.^{51, 52} Un point récurrent dans les évaluations est que les organismes ont eu plus de succès et d'efficacité dans leurs déploiements

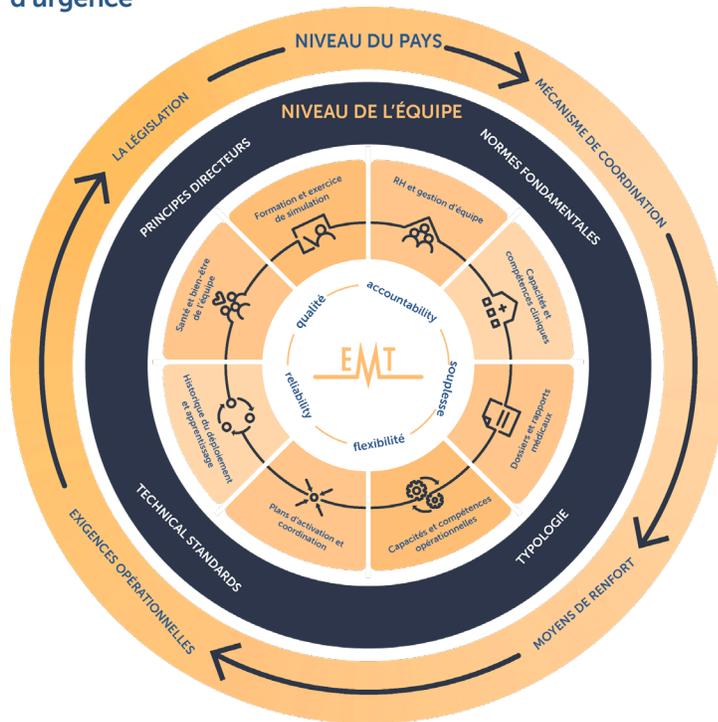
⁴⁹ Wagner 2024.

⁵⁰ Voir : <https://b-ready.org/philippines/>

⁵¹ UNFPA Evaluation Office. (Bureau d'évaluation du FNUAP.) 2019a.

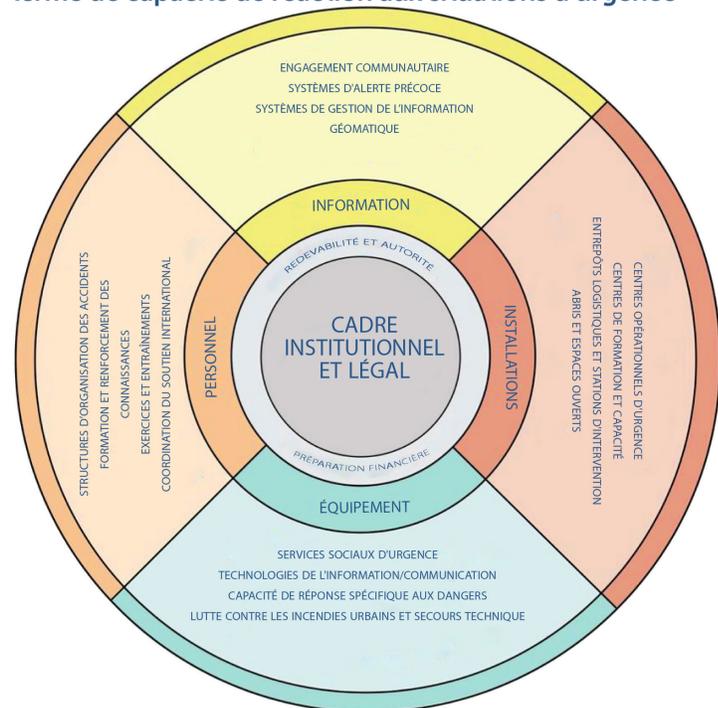
⁵² OCHA, HCR, UNICEF et Programme alimentaire mondial (PAM). (2017). *Return on investment in emergency preparedness. (Retour sur investissement dans la préparation aux situations d'urgence.) Phase 2 of a United Nations inter-agency project to develop a toolkit for the humanitarian community. (Phase 2 d'un projet inter-agences des Nations Unies visant à développer une boîte à outils pour la communauté humanitaire.) (Disponible en anglais uniquement)*. https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2019-01/return_on_investment_in_emergency_preparedness_phase_2.pdf

Figure 3 : Méthodologie OMS des équipes médicales d'urgence



Source : Organisation mondiale de la santé (2023) Stratégie 2030 - Équipes médicales d'urgence

Figure 4 : Cadre conceptuel de la Banque mondiale en terme de capacité de réaction aux situations d'urgence



Source : Cadre Ready2Respond. Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de reconstruction et Pratique sociale, urbaine, rurale et de résilience mondiale 2017

⁵³ Humanitarian Advisory Group 2022.

d'urgence lorsqu'ils étaient déjà présents dans le pays et qu'ils avaient établi des relations avec le gouvernement. Lorsque les systèmes et une partie du personnel étaient déjà en place, la mise à l'échelle était beaucoup plus réussie et efficace pour répondre aux besoins criants sur le terrain. Les opérations mises en place à partir du point de départ ont pris plus de temps à être déployées et ont été confrontées à des contraintes et des retards supplémentaires lorsqu'elles tentaient de répondre aux besoins dans des contextes de crise.⁵³ Dans la pratique, le succès du renfort dépend souvent des relations interpersonnelles et de la confiance. Une personne interrogée a noté que l'élément le plus important de la formation UNDAC était qu'elle permettait aux gens d'apprendre à se connaître dans un environnement calme et sûr. Le fait d'avoir une relation personnelle préexistante et de confiance fait une différence significative lorsque l'on travaille sous pression et que l'on prend des décisions rapidement, souvent en l'absence de données claires.

Il existe plusieurs exemples de préparation. L'OMS a mis en place le dispositif des équipes médicales d'urgence (EMT), qui repose sur des accords préalables avec les gouvernements et les intervenants partenaires. L'OMS cherche à établir un programme à l'échelle nationale, avec un système de coordination reposant sur des centres d'urgence préalables, qui peut être activé en cas d'urgence. Il peut être activé par le gouvernement, mais avec le soutien de l'OMS si nécessaire. L'accent est mis sur la manière dont les capacités d'intervention d'urgence s'intégreront aux ressources établies sur le terrain (cf. Figure 3).

Lors de la réponse au tremblement de terre de Turquie en 2023, le Ministère de la santé a commencé la réponse, mais l'OMS a apporté son aide en matière de logistique, de gestion des données et de système de coordination en utilisant ses systèmes normalisés et ses capacités techniques. (Le gouvernement turc a refusé l'aide de MSF, qui n'était pas préenregistrée à partir du système EMT.)

La Banque mondiale dispose de l'outil de diagnostic Ready2Respond (R2R) qui

analyse chacune des cinq composantes d'un cadre conceptuel en terme de capacité de réaction aux situations d'émergence (EP&R) (cf. Figure 4).⁵⁴ Chaque composante comprend un ensemble de critères qui traitent d'un aspect particulier au sein d'une juridiction.

Les plans seuls ne suffisent pas. Ils doivent être maintenus à jour, avec des analyses prospectives et des analyses géopolitiques fréquentes et opportunes. Une évaluation de la réponse de l'UNICEF pour soutenir l'afflux de réfugiés en provenance d'Ukraine a noté que le HCR avait été averti à l'avance par les gouvernements de la guerre en Ukraine et avait lancé des mécanismes de préparation, ce qui a permis à l'agence de faire face plus rapidement à l'afflux de réfugiés.⁵⁵ De même, Save the Children et MSF ont tous deux renforcé leurs mesures de préparation à mesure que les tensions politiques augmentaient. Ces organismes ont eu l'avantage d'élaborer une réponse en temps opportun par rapport à beaucoup d'autres. Bien sûr, c'est plus facile à dire qu'à faire, et il existe un rapport régulier EWEAR (Early Warning, Early Action and Readiness) du CPI, élaboré par plusieurs agences du CPI et soumis à l'EDG du CPI, mais prédire quels risques se matérialiseront réellement est un art et non une science, et même le processus d'élaboration des scénarios peut devenir politique. Dans le cas de l'Ukraine, des scénarios ont été élaborés qui présentaient l'invasion russe comme une cinquième option, mais la question n'a pas été débattue car il était problématique de l'envisager.⁵⁶

Le lien entre une réponse humanitaire efficace et une préparation de qualité au niveau local a été bien établi, mais l'investissement dans la préparation aux catastrophes reste insuffisant dans de nombreux contextes, même lorsque ces zones sont connues pour être à haut risque, avec des aléas raisonnablement prévisibles. Les Philippines disposent d'une législation avancée en matière de gestion des catastrophes, qui exige que le gouvernement central et les autorités locales mettent de l'argent de côté pour la réponse aux catastrophes, compte tenu de la fréquence des aléas que connaît le pays. Néanmoins, au niveau local, il peut y avoir un manque de connaissance des capacités existantes et de la manière d'y accéder.

4.3 Mettre davantage l'accent sur les rôles et les responsabilités du gouvernement

Plutôt que de créer des systèmes parallèles, les agences pourraient développer des relations avec les structures existantes qui pourraient être renforcées en cas de crise. Par exemple, on pourrait travailler sur des filets de sécurité sociale adaptés aux situations de crise, qui permettraient de distribuer rapidement d'importantes sommes d'argent aux ménages. La Banque mondiale a fourni 230 millions de dollars américains pour soutenir les paiements d'urgence dans le cadre du programme d'aide au revenu Benazir (BISP) au Pakistan. Plus de 2,7 millions de familles touchées par les inondations ont ainsi bénéficié d'une aide en espèces de 25 000 roupies pakistanaises (90 dollars) par ménage, ce qui témoigne de l'ampleur et de la rapidité de l'intervention.⁵⁷

Des mesures sont prises pour renforcer le soutien entre gouvernements au sein des régions. L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) dispose déjà d'un mécanisme de soutien intergouvernemental, et l'Union africaine devrait bientôt approuver une structure panafricaine de défense civile. Parrainée par le président algérien et déjà approuvée lors d'une réunion ministérielle, la proposition doit être présentée aux chefs d'État en 2024. La proposition consiste à ce que les nations africaines fournissent des ressources pour une réponse commune dans les 48 heures. Dans le même ordre d'idées, le système d'alerte précoce et d'action rapide multirisques pour l'Afrique (AMHEWAS) a fait l'objet d'un projet pilote. Ce système, qui comprend un centre continental et cinq centres régionaux, vise à protéger chaque personne en Afrique jusqu'au dernier kilomètre. On espère qu'il sera mis en place et fonctionnera d'ici 2030.⁵⁸

⁵⁴ Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de reconstruction (GFDRR) et Pratique sociale, urbaine, rurale et de résilience mondiale (GSURR). (2017). *A framework for Ready2Respond. (Un cadre pour Ready2Respond.) (Disponible uniquement en anglais)* Banque mondiale. https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/R2R_FrameworkDocument_20170725.pdf

⁵⁵ UNICEF 2023.

⁵⁶ Stoddard, A., Harvey, P., Timmins, N., Pakhomenko, V., Breckenridge, M.-J. and Czwaro, M. (2022). *Enabling the local response: (Activation de la réponse locale :) Emerging humanitarian priorities in Ukraine March-May 2022. (Priorités humanitaires émergentes en Ukraine mars-mai 2022.) (Disponible uniquement en anglais)* Humanitarian Outcomes. https://www.humanitarianoutcomes.org/Ukraine_review_June_2022

⁵⁷ Harvey, P., Stoddard, A., Sida, L., Timmins, N., Munir Ahmed, S., Breckenridge, M.-J. and Jilliani, S. (2022). *Floods in Pakistan: (Inondations au Pakistan :) Rethinking the humanitarian role. (Inondations au Pakistan : repenser le rôle humanitaire)* (Disponible uniquement en anglais) Humanitarian Outcomes. https://www.humanitarianoutcomes.org/Pakistan_Floods_2022

⁵⁸ Rapporté lors d'un entretien pour cette étude.

4.4 Une plus grande attention portée à la mise en place de réponses plus locales

Investir dans des moyens de réponse plus localisés permet de maximiser les capacités locales. Certains acteurs de l'aide d'urgence considèrent de plus en plus leur rôle comme un rôle de soutien, où ils facilitent - mais ne pilotent pas - la réponse humanitaire.⁵⁹ Dans certains de ses déploiements, NORCAP a mis en place un responsable du renforcement des capacités pour soutenir les organismes locaux/nationaux, une initiative qui a donné lieu à des résultats et à un retour d'information positifs.⁶⁰ NORCAP se concentre également sur le soutien à la localisation en fournissant des experts en localisation aux organismes, ainsi qu'en aidant les acteurs locaux à s'engager dans les systèmes de prise de décision à l'échelle nationale ou régionale (par exemple dans la région du lac Tchad et en Asie du Sud-Est) et en améliorant leur visibilité.

Le réseau humanitaire ASAL (AHN) au Kenya est un réseau d'organismes nationaux et locaux qui s'engagent à se soutenir mutuellement en cas d'urgence. Il a donné un exemple intéressant de « transfert de pouvoir » en établissant un processus par lequel il invite les partenaires internationaux à manifester leur intérêt pour les services qu'ils ont identifiés comme prioritaires, plutôt que d'accepter l'aide jugée nécessaire par leurs partenaires internationaux.

Dans de nombreux contextes, les bénévoles autochtones fournissent une contribution de renfort lors de la réponse humanitaire. Les cellules d'intervention d'urgence au Soudan, les bénévoles en Ukraine et les groupes de résistance populaire au Myanmar sont intervenus au niveau local. Toutefois, les acteurs internationaux ont eu du mal à s'engager auprès de ces groupes émergents ou à les soutenir, notamment financièrement, de manière opportune et efficace. Cela s'explique en partie par les exigences en matière de diligence raisonnable. Des efforts sont déployés pour y remédier, comme le « passeport », spécifiant que si un organisme a approuvé un partenaire, un autre organisme pourrait être en mesure d'accepter cette diligence raisonnable de la part d'un tiers comme étant adéquate. Le réseau Start a travaillé sur une approche de diligence raisonnable qui peut être « transposable en passeport » pour permettre à un plus grand nombre d'acteurs locaux/nationaux d'accéder plus directement au financement.⁶¹ La Humanitarian Quality Assurance Initiative (HQAI) travaille avec les donateurs pour que sa certification soit reconnue comme un moyen de réduire considérablement les exigences en matière de diligence raisonnable. Le Foreign Commonwealth and Development Office (FCDO) du Royaume-Uni, Danida, le Ministère fédéral allemand des affaires étrangères (GFFO), la Dutch Relief Alliance (DRA), le Disasters Emergency Committee (DEC) et la Swiss Solidarity reconnaissent tous les audits des normes humanitaires fondamentales (CHS) dans le cadre de leurs processus de diligence raisonnable et, à des degrés divers, utilisent les audits CHS comme des passeports. La duplication entre les exigences de diligence raisonnable de certains donateurs et les audits du HQAI par rapport à la CHS peut atteindre 80 %. Passer d'une évaluation à l'autre en utilisant les données validées par l'audit à plusieurs fins permet d'améliorer le rapport coût-efficacité, de simplifier l'établissement des rapports et de réduire la charge administrative qui pèse sur les agences, y compris les ONG nationales et locales.

4.5 Utilisation de nouvelles technologies dans le renfort

Les organismes adoptent également des technologies nouvelles et innovantes pour s'adapter à des crises mondiales de plus en plus exigeantes et de plus en plus complexes. La RDC, par exemple, dans le cadre de sa stratégie « Améliorer la protection des personnes difficilement accessibles », prévoit d'intensifier ses activités dans les zones difficiles d'accès en étendant sa collaboration avec les intervenants locaux grâce aux technologies numériques et à la programmation à distance.⁶²

Les agences ont exploré de nouveaux financements, comme les technologies liées à la chaîne de blocs. Par exemple, l'UNICEF a testé une approche au Népal (le projet Rahat) où le financement est envoyé aux bureaux du gouvernement local. Les bénéficiaires disposant du bon code sur leur téléphone portable peuvent accéder à une allocation en se présentant au bureau de la municipalité locale.

Le projet UnBlocked Cash d'Oxfam est utilisé dans la région du Pacifique pour réduire les coûts de distribution et les délais de livraison à la suite d'ouragans dans cette région extrêmement étendue. Il se

⁵⁹ Humanitarian Advisory Group 2022, p. 14.

⁶⁰ Baker, J. and Narayanan, U. (2016). *Independent evaluation of the NRC expert deployment/NORCAP response to the Nepal 2015 earthquake. (Évaluation indépendante du déploiement d'experts du NRC/réponse du NORCAP au tremblement de terre de 2015 au Népal.) (Disponible uniquement en anglais)* Norwegian Capacity (NORCAP), Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC). https://www.nrc.no/globalassets/pdf/evaluations/norcap-nepal-evaluation-report_final.pdf

⁶¹ Démarrer le réseau. (Non daté). *Due diligence*. <https://startnetwork.org/about/governance-and-assurance/due-diligence>

⁶² DRC. (2023). *Annual report 2022. (Rapport annuel 2022.) (Disponible uniquement en anglais)* p.22. https://pro.drc.ngo/media/yoolpwu0/annual-report_2022_drc_final-2023-06-12.pdf

compose de trois éléments : des cartes de paiement automatique fournies aux ménages bénéficiaires, qui peuvent être utilisées pour acheter des produits ; des téléphones intelligents dotés d'une application préinstallée permettant aux commerçants de recevoir des paiements ; et une plate-forme de paiement unique en ligne où des ONG comme Oxfam peuvent déboursier des fonds et contrôler les transactions à distance et en temps réel.⁶³

Les acteurs du secteur privé apportent également leur contribution en adaptant les technologies qu'ils ont développées pour aider à renforcer les interventions. Ces développements sont souvent le fruit de partenariats entre des organismes d'aide et des entreprises technologiques. Voici quelques exemples : collecte de données à l'aide d'images satellite dans des zones difficiles d'accès ou étendues (par exemple pour suivre les schémas de déplacement dans des zones reculées) ; collecte de données à distance en faisant appel à des membres des communautés touchées équipés de téléphones intelligents pour recueillir des données sur la disponibilité des médicaments dans les pharmacies situées dans des endroits peu sûrs ;⁶⁴ et autres renseignements provenant de sources ouvertes.

De nombreuses organisations cherchent à explorer le rôle que l'intelligence artificielle (IA) pourrait jouer. La Banque mondiale suggère que l'IA générative peut être utilisée pour modéliser l'impact des catastrophes naturelles et aider les gouvernements à se préparer aux catastrophes en générant de nouveaux modèles de catastrophes. La génération de textes et de messages vocaux peut faciliter les mises à jour en temps réel et la diffusion d'informations pendant les situations d'urgence, garantissant ainsi une communication efficace avec les populations touchées.⁶⁵ L'IA pourrait également être utilisée pour aider à prévoir les mouvements des personnes déplacées, et certains suggèrent même que l'IA pourrait être utilisée pour améliorer la détermination du statut de réfugié. Cependant, il existe également des inquiétudes quant au potentiel de l'IA à perpétuer les préjugés et les inexactitudes dans la prise de décision,⁶⁶ ainsi que des risques liés à l'utilisation de renseignements provenant de sources ouvertes.⁶⁷

5

Conclusions et recommandations

Les interventions de renfort et les interventions à plus grande échelle restent confrontées à des dilemmes permanents : capacités et financements insuffisants, relations problématiques sur le terrain, absence de bonnes stratégies de sortie, difficultés d'accès et manque de responsabilité vis-à-vis des personnes touchées par les catastrophes et les conflits. Bon nombre de ces problèmes ne sont pas spécifiques au renfort, mais sont symptomatiques des problèmes du système de réponse humanitaire dans son ensemble. Le modèle actuel de réponse aux urgences, réactif et axé sur la collecte de fonds, signifie que les investissements dans la préparation et les stratégies à long terme, y compris le soutien aux acteurs locaux et nationaux, ne sont pas fortement encouragés.

Il convient de renforcer la collaboration entre ceux qui travaillent sur le financement des risques de catastrophe, l'action anticipée et l'alerte précoce, la réduction des risques de catastrophe et les opérations humanitaires. Les contextes humanitaires peuvent être classés de manière très vague dans les catégories suivantes : risques naturels bien connus d'intensité croissante, crises complexes et conflictuelles prolongées et crises véritablement « nouvelles » et émergentes. L'approche doit varier en conséquence. La nature du financement et de l'investissement pour les Philippines devrait évidemment être différente de celle du Yémen et de notre préparation collective à la prochaine crise majeure.

⁶³ Rust, B. (2019). *Unblocked cash: (Argent liquide débloqué :) Piloting accelerated cash transfer delivery in Vanuatu. (Pilotage de l'accélération des transferts d'argent liquide au Vanuatu.)* (Disponible uniquement en anglais) Oxfam Australie. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/unblocked-cash-piloting-accelerated-cash-transfer-delivery-in-vanuatu-620926/>

⁶⁴ Timmins, N. et Shevchenko, A. (2023). *Adaptive Innovation in the Ukraine humanitarian response: (Innovation adaptative dans l'intervention humanitaire en Ukraine :) (How context, leadership and partnerships matter.) (L'importance du contexte, du leadership et des partenariats.) A case study from Ukraine for the Global Prioritisation Exercise for Humanitarian Research and Innovation. (Une étude de cas de l'Ukraine pour l'exercice mondial de priorisation de la recherche et de l'innovation humanitaires.)* (Disponible uniquement en anglais) Elrha. <https://www.elrha.org/wp-content/uploads/2023/05/Elrha-Ukraine-Case-Study-Report.pdf>

⁶⁵ Allford, J.M., Karacaoglu, Y., Mocan, S., Park, J., Kim, Y. et Kawashima, Y. (2023). *Generative artificial intelligence. (Intelligence artificielle générative.)* Série de curation sur les technologies émergentes, numéro 5. (Disponible uniquement en anglais) Groupe de la Banque mondiale. <https://policycommons.net/artifacts/4490766/generative-artificial-intelligence-english/5293421/>

⁶⁶ Forster, M. (2022). *Refugee protection in the artificial intelligence era. (Protection des réfugiés à l'ère de l'intelligence artificielle.)* (Disponible uniquement en anglais) *A test case for rights. (Un cas d'école pour les droits.)* Institut royal des affaires internationales. <https://doi.org/10.55317/9781784135324>

⁶⁷ Millet E. (5 décembre 2023). *Deploying OSINT in armed conflict settings: law, ethics, and the need for a new theory of harm. (Déploiement du RSO dans le cadre de conflits armés : droit, éthique et nécessité d'une nouvelle théorie du préjudice.)* (Disponible uniquement en anglais) Droit et politique humanitaires, Comité international de la Croix-Rouge. <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2023/12/05/deploying-osint-in-armed-conflict-settings-law-ethics-theory-of-harm/>

Malheureusement, le système semble lent à s'adapter, avec une faible collaboration entre les différents outils et instruments financiers développés, et perpétue les modèles de réponse développés au cours des décennies précédentes. Compte tenu de l'urgence des besoins croissants, le système doit devenir plus connecté et plus agile dans l'application du bon outil au bon contexte.

L'amélioration des mécanismes de renfort pourrait être résumée en changeant la question « Comment pouvons-nous, en tant qu'organisation, assurer de meilleures capacités de pointe ? » en « Comment pouvons-nous collectivement mieux soutenir la communauté affectée et les acteurs locaux et nationaux pour répondre aux crises ? » Une telle évolution nécessite de mettre davantage l'accent sur la préparation et l'établissement de relations, ainsi que sur une coordination et une collaboration plus réfléchies avec les acteurs locaux et nationaux.

5.1 Réorienter les stratégies de renfort

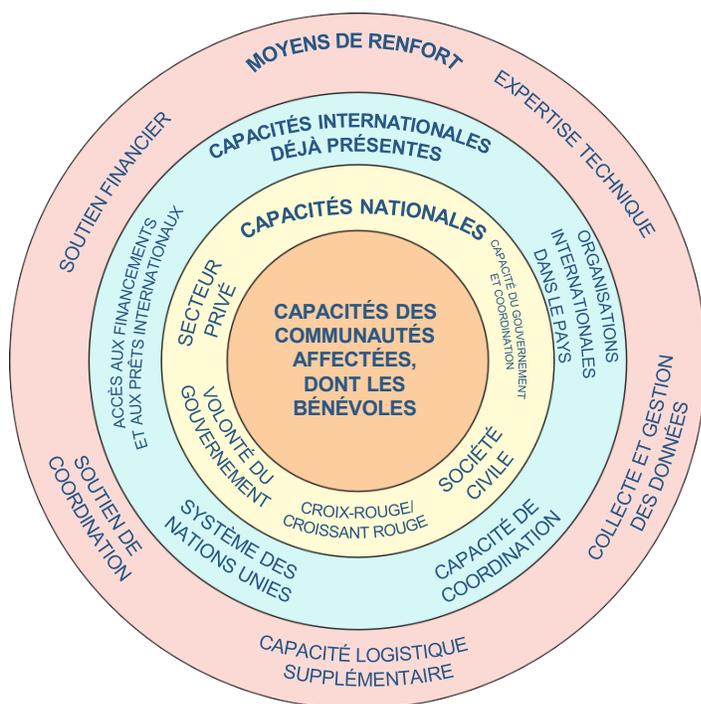
Afin de réorienter les stratégies de renfort (Cf. Figure 5), il est nécessaire de comprendre non seulement les besoins, mais aussi les aptitudes et les vulnérabilités des individus de différents âges, sexes et diversités au sein des populations touchées. Une fois que les divers besoins et capacités sont compris, il est essentiel d'examiner les questions stratégiques, en commençant par les capacités nationales, avant d'examiner les possibilités internationales existantes, puis d'identifier les moyens de les développer. Les questions à prendre en compte pourraient être les suivantes :

- Quelles sont les capacités locales et nationales existantes et comment les soutenir ?
- Quelles sont les capacités internationales déjà présentes dans le pays ?
- Quel est le ou quels sont les mécanisme(s) de renfort le(s) plus approprié(s) pour soutenir collectivement les capacités locales et nationales ?

« Ne pas se préparer, c'est se préparer à échouer. »

Personne interrogée

Figure 5 : Réorienter les stratégies de renfort



Source : Timmins, Thomas

Une telle analyse est difficile à réaliser en temps voulu et repose idéalement sur **un investissement plus important dans la préparation**. Toutefois, elle reste possible : si l'on dispose de temps pour effectuer une analyse des besoins, on dispose également de temps pour effectuer une analyse de base des vulnérabilités et des capacités, et les agences apprendront au fur et à mesure de leur mise en œuvre. Pour les crises à évolution lente ou celles qui surviennent dans le contexte d'urgences prolongées existantes, une telle analyse et un tel cadrage devraient être possibles.

La figure 5 propose une approche centrée sur les communautés affectées et commence par une analyse de leurs capacités. Même en cas de catastrophe, toutes les communautés possèdent des capacités et développent l'analyse à partir de là : autres capacités locales ; capacités nationales et capacités internationales déjà présentes dans le pays et pouvant être mobilisées ; et enfin, capacités internationales. Mais plutôt que d'analyser les lacunes à combler (en filigrane d'une analyse « qui fait quoi où ? »), la question

devient « Comment pouvons-nous soutenir et renforcer cette capacité de manière coordonnée ? » Dans les situations de conflit, cette analyse devra être sensible aux conflits : la question de savoir qui

est considéré comme fournissant l'aide peut être intrinsèquement politique, de sorte que l'analyse et le respect des principes humanitaires resteront essentiels.

Une approche réorientée nécessiterait un changement de comportement et que des incitations différentes soient intentionnellement développées. Afin qu'il y ait un changement systémique mieux ciblé et coordonné aux niveaux local et national, les incitations doivent être modifiées pour récompenser les comportements de collaboration. Par exemple, les donateurs et les conseils d'administration des agences devront moins récompenser les agences pour ce qu'elles fournissent directement et plutôt récompenser la fourniture de services avec et par l'intermédiaire d'autres capacités locales et nationales.

5.2 Investissements accrus dans la préparation, y compris le financement

Le modèle d'entreprise humanitaire suppose généralement des investissements initiaux minimes, dans l'attente de fonds supplémentaires qui apparaîtront par la suite. Ce modèle laisse le pouvoir de décision entre les mains des donateurs (qui peuvent être influencés par des priorités politiques), des agences internationales, des rédacteurs en chef et du niveau d'intérêt des médias, ainsi que de l'appétence potentielle qui en résulte pour les appels publics. Dans l'ensemble, le système ne dispose pas d'un financement adéquat et prévisible pour les interventions humanitaires. Cependant, le niveau de connexion entre ceux qui travaillent sur les nouvelles formes de financement des risques de catastrophe et l'aide humanitaire opérationnelle reste faible.

Recommandation 1 : Les personnes qui travaillent sur le financement des risques de catastrophe et les acteurs humanitaires opérationnels doivent investir dans davantage de coordination et de collaboration afin de combler les lacunes systémiques dans les réponses. De même, il convient de renforcer la coordination entre **les acteurs humanitaires internationaux et les NDMA/forces de défense civile**, afin d'investir davantage dans la préparation et l'établissement de relations *ex ante*, en particulier dans les pays où les situations d'urgence sont fréquentes et, dans une certaine mesure, prévisibles.

Recommandation 2 : Les donateurs devraient utiliser leur influence pour encourager les activités de préparation et les approches collaboratives de renfort, ce qui inclut un meilleur soutien aux acteurs locaux et nationaux et la possibilité de déployer des renforts pour mieux soutenir les situations d'urgence moins visibles, et pas seulement celles qui sont très médiatisées.

Recommandation 3 : Les organisations internationales devraient compléter leurs listes internationales par un soutien à la création et au renforcement des capacités nationales et régionales de recrutement de personnel, y compris les réseaux de bénévoles. Elles devraient également élaborer des plans en vue d'un partenariat plus efficace avec eux (par exemple, par le biais du mentorat ou de l'observation au poste de travail dans le cadre de déploiements internationaux).

« ... La réalité est que nos équipes sont préparées à faire face à des situations d'urgences et que la localisation n'est généralement envisagée qu'à la fin de l'intervention. »

Personne interrogée responsable de listes

5.3 Mieux soutenir les capacités de renfort locales/nationales

Des progrès ont été réalisés dans l'investissement dans les capacités locales et la fourniture d'un soutien à distance aux acteurs locaux, mais une plus grande attention doit être accordée à l'atténuation des problèmes de transfert de risques. Cela nécessite un investissement soutenu et l'établissement de relations, avec un travail continu sur les obstacles à la diligence raisonnable et des méthodes de travail convenues à l'avance, y compris le partage des risques.

Recommandation 4 : Les bailleurs de fonds et les organisations internationales doivent poursuivre et intensifier leurs efforts pour rendre le devoir de diligence « transposable en passeport » pour les organisations locales/nationales afin qu'elles puissent plus facilement accéder aux financements et aux partenariats.

Recommandation 5 : Fournir un financement flexible aux acteurs locaux, pour qu'ils investissent dans le développement organisationnel. L'intensification de toute réponse s'apparente à un développement organisationnel sur les stéroïdes. Le fait de ne fournir que des coûts liés au projet passe fondamentalement à côté de ce que requiert le développement organisationnel. En reconnaissance de ce fait, les donateurs internationaux fournissent depuis longtemps des frais généraux administratifs aux organisations internationales, mais de nombreux intermédiaires ne répercutent pas ce financement sur les acteurs locaux. **Les agences qui financent les organisations** locales devraient identifier des mécanismes pour soutenir les demandes de développement organisationnel des acteurs locaux/nationaux, afin d'améliorer leurs capacités de réaction en cas d'urgence.

5.4 De meilleures données pour une planification plus efficace du renfort dans un monde en mutation rapide

Dans le même temps, les organisations devront toujours être en mesure d'intensifier leurs opérations pour répondre aux exigences de crises nouvelles ou qui s'aggravent dans certaines situations. L'absence de données systématiques sur les opérations de pointe, distinctes du travail humanitaire plus large, rend difficile l'élaboration d'une image claire de la contribution apportée par les opérations de renfort, des problèmes rencontrés et, par conséquent, des discussions sur la meilleure façon de relever ces défis. Étant donné que l'on s'attend à un plus grand nombre de catastrophes de différents types et dans de nouveaux endroits, une planification efficace sera plus importante, pas moins.

Bien que l'on ne dispose pas de données détaillées, il est clair que la capacité d'accueil est insuffisante pour du renfort. Le nombre de personnes affectées à la réponse est très faible et ces personnes sont fréquemment déployées dans des situations d'urgence prolongées. Il existe un groupe plus large de collègues inscrits sur une liste ou sur un registre, mais ces ressources sont en grande partie basées sur le principe de « déshabiller Pierre pour habiller Paul », plutôt que sur le développement des ressources en personnel adéquates, en fonction des prévisions d'augmentation des besoins. Le personnel libéré en interne provient souvent d'autres postes essentiels, ce qui met à rude épreuve leur travail actuel (qui peut souvent être effectué dans d'autres contextes d'urgence chronique). De nombreux membres du personnel se sentent débordés, ce qui risque d'avoir un impact sur leurs performances et leur bien-être personnel.

Recommandation 6 : Les organisations doivent mettre à la disposition du public leurs données et les enseignements qu'elles tirent de leurs renforts d'interventions en cas d'urgence, afin de permettre un apprentissage intersectoriel. **Le soutien** des donateurs est essentiel pour garantir que ces organisations désireuses d'être transparentes sur leurs performances ne soient pas pénalisées.

Recommandation 7 : Les organisations, les listes de réserve et les partenaires devraient entreprendre une planification des effectifs pour leurs capacités de renfort, conformément à leur ambition stratégique (comme le renforcement des méthodes de travail avec les partenaires) et pour assurer une meilleure coordination afin d'éviter la duplication des efforts.

Le monde est confronté à de nouvelles crises, dont le nombre devrait augmenter avec le changement climatique, touchant encore plus de personnes. Le système humanitaire actuel est principalement bloqué dans l'ornière de la fourniture de services dans des situations complexes et prolongées. Un réalignement est nécessaire afin de mettre davantage de fonds de développement à disposition dans les situations prolongées. Cela permettrait de limiter l'immobilisation des fonds humanitaires dans des interventions à long terme lors de crises prolongées, et de déployer ces ressources avec plus de souplesse pour renforcer les capacités existantes face aux nouvelles crises.

Cependant, il ne faut pas non plus continuer à faire comme si de rien n'était : un modèle réactif *a posteriori*. Il est nécessaire de disposer d'un financement plus prévisible et proportionné, fondé sur une préparation efficace, maximisant l'alerte et l'action précoces. Les acteurs humanitaires et ceux qui travaillent sur le financement des risques de catastrophe, le financement du climat, ainsi que les gouvernements nationaux, doivent collectivement dépasser leurs silos d'action. Une préparation collaborative fondée sur les relations, la confiance et la mise en avant de la communauté affectée par rapport aux impératifs organisationnels est le seul moyen d'utiliser au mieux nos capacités collectives au service des personnes confrontées à des crises.

Liste de références

Allford, J.M., Karacaoglu, Y., Mocan, S., Park, J., Kim, Y. et Kawashima, Y. (2023). *Generative artificial intelligence. (Intelligence artificielle générative.)* Série de curation sur les technologies émergentes, numéro 5. (Disponible uniquement en anglais) Groupe de la Banque mondiale.

<https://policycommons.net/artifacts/4490766/generative-artificial-intelligence-english/5293421/>

Baker, J. et Narayanan, U. (2016). *Independent evaluation of the NRC expert deployment/NORCAP response to the Nepal 2015 earthquake. (Évaluation indépendante du déploiement d'experts du NRC/réponse du NORCAP au tremblement de terre de 2015 au Népal.)* (Disponible uniquement en anglais) Norwegian Capacity (NORCAP), Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC).

https://www.nrc.no/globalassets/pdf/evaluations/norcap-nepal-evaluation-report_final.pdf

Centre for Disaster Protection (non daté). *Glossaire des termes.* <https://www.disasterprotection.org/glossary>

Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF). (2013). *2012 Central Emergency Response Fund annual report. (Rapport annuel 2012 du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires.)* (Disponible uniquement en anglais)

<https://www.unocha.org/publications/report/world/united-nations-central-emergency-response-fund-cerf-2012-annual-report>

CERF. (2023). *2022 CERF annual results report. (Rapport annuel de 2022 des résultats du CERF.)* (Disponible uniquement en anglais) Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires.

<https://www.unocha.org/publications/report/world/cerf-annual-results-report-2022>

Conseil danois pour les réfugiés (DRC). (2009). *Évaluation externe de la liste de réserve du Conseil danois pour les réfugiés.*

DRC. (2023). *Annual report 2022. (Rapport annuel 2022.)* (Disponible uniquement en anglais)

https://pro.drc.ngo/media/yoolpwu0/annual-report_2022_drc_final-2023-06-12.pdf

Development Initiatives. (Initiatives de développement.) (Disponible uniquement en français) (2023). *Global humanitarian assistance report 2023. (Rapport sur l'aide humanitaire mondiale 2023.)*

<https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2023>

Featherstone, A. (2017). *Time to move on: (Il est temps d'avancer :)* (Disponible uniquement en anglais) *National perspectives on transforming surge capacity. (Perspectives nationales sur la transformation de la capacité de renfort.)* CAFOD, Christian Aid, Tearfund, Islamic Relief Worldwide et Démarrer le réseau.

<https://library.alnap.org/help-library/time-to-move-on-national-perspectives-on-transforming-surge-capacity>

Forster, M. (2022). *Refugee protection in the artificial intelligence era. (Protection des réfugiés à l'ère de l'intelligence artificielle.)* (Disponible uniquement en anglais) *A test case for rights. (Un cas d'école pour les droits.)* Royal Institute of International Affairs.

<https://doi.org/10.55317/9781784135324>

Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de reconstruction (GFDRR) et Pratique sociale, urbaine, rurale et de résilience mondiale (GSURR). (2017). *A framework for Ready2Respond. (Un cadre pour Ready2Respond.)* (Disponible uniquement en anglais) Banque mondiale.

https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/R2R_FrameworkDocument_20170725.pdf

Gouvernement de la Colombie. (Non daté) *Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (Unité nationale de gestion des risques de catastrophes.)* (Disponible uniquement en espagnol)

<https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/>

Gouvernement du Pérou. (Non daté). *Instituto Nacional De Defensa Civil. (Institut national de défense civile.)* (Disponible uniquement en espagnol) <https://www.gob.pe/institucion/indeci/institucional>

Harvey, P., Stoddard, A., Sida, L., Timmins, N., Munir Ahmed, S., Breckenridge, M.-J. et Jilliani, S. (2022). *Floods in Pakistan: (Inondations au Pakistan :) Rethinking the humanitarian role. (Inondations au Pakistan : repenser le rôle humanitaire)* (Disponible uniquement en anglais) Humanitarian Outcomes.

https://www.humanitarianoutcomes.org/Pakistan_Floods_2022

Henty, P., Lees, J. et Sutton, K. (2020). *Distance deployments: (Déploiements à distance :) Australian Red Cross' experience with remote rapid response. (L'expérience de la Croix-Rouge australienne en matière de réponse rapide à distance)* (Disponible uniquement en anglais) Humanitarian Advisory Group. <https://humanitarianadvisorygroup.org/insight/distance-deployments-australian-red-cross-experience-with-remote-rapid-response/>

Humanitarian Advisory Group. (2022). *Default to design: (Le défaut de conception :) Shifting surge post pandemic. (Changement de cap après une pandémie.)* (Disponible uniquement en anglais)

<https://humanitarianadvisorygroup.org/insight/default-to-design-shifting-surge-post-pandemic/>

Comité permanent inter-organisations (CPI). (2018). *Humanitarian system-wide scale-up activation. (Activation à grande échelle du système humanitaire.)* (Disponible uniquement en anglais) *Protocol 1: (Protocole 1 :) Definition and procedures. (Définition et procédures.)* Standard operating procedures. (Procédures opérationnelles standard.) <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda/iasc-protocol-1-humanitarian-system-wide-scale-activation-definition-and-procedures-2018>

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR). (Non daté). *Fonds d'urgence pour les réponses aux catastrophes (DREF)*. Consulté le 22 avril 2024 sur le site <https://www.ifrc.org/happening-now/emergency-appeals/disaster-response-emergency-fund-dref> (site en français : <https://www.ifrc.org/fr/actualite/appels-durgence/fonds-durgence-pour-les-reponses-aux-catastrophes-dref>)

Organisation internationale pour les migrations (OIM). (2023). *Evaluation of IOM's level 3 emergency responses. (Évaluation des réponses de l'OIM aux situations d'urgence de niveau 3.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://evaluation.iom.int/sites/g/files/tmzbd151/files/docs/resources/L3%20Final%20Evaluation%20Report%20June%202023.pdf>

Comité international de secours. (2023). *Note d'évaluation du CIS Ukraine*.

Millet E. (5 décembre 2023). *Deploying OSINT in armed conflict settings: law, ethics, and the need for a new theory of harm. (Déploiement de l'RSO dans le cadre de conflits armés : droit, éthique et nécessité d'une nouvelle théorie du préjudice.) (Disponible uniquement en anglais)* Humanitarian Law & Policy. (Droit et politique humanitaires.) Comité international de la Croix-Rouge. <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2023/12/05/deploying-osint-in-armed-conflict-settings-law-ethics-theory-of-harm/>

Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD). (2013). *Evaluation of five humanitarian programmes of the Norwegian Refugee Council and of the standby roster NORCAP. (Évaluation de cinq programmes humanitaires du Conseil norvégien pour les réfugiés et du fichier de réserve NORCAP.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://www.norad.no/en/toolspublications/publications/2013/evaluation-of-five-humanitarian-programmes-of-the-norwegian-refugee-council-and-of-the-standby-roster-norcap/>

Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC). (2023). *Annual report from the board 2022. (Rapport annuel 2022 du conseil d'administration.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://www.nrc.no/resources/annual-reports/nrc-annual-report-from-the-board-2022/>

Plichta, M. et Poole, L. (2023). *The state of prearranged financing for disasters 2023. (L'état des financements préétablis en 2023.)* Centre for Disaster Protection. <https://www.disasterprotection.org/blogs/the-state-of-pre-arranged-financing-for-disasters-2023> (Site en français : <https://www.disasterprotection.org/blogs/the-state-of-pre-arranged-financing-for-disasters-2023#>)

Ruparel, S., Bleasdale, C., O'Brien, K. (2017). *How can humanitarian organisations encourage more women in surge? (Comment les organisations humanitaires peuvent-elles encourager les femmes à participer aux opérations de renfort ?) (Disponible uniquement en anglais)* ActionAid et Care International. https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/actionaid_report_how_can_humanitarian_organisations_encourage_more_women_in_surge.pdf

Rust, B. (2019). *Unblocked cash: (Argent liquide débloqué :) Piloting accelerated cash transfer delivery in Vanuatu. (Pilote de l'accélération des transferts d'argent liquide au Vanuatu.) (Disponible uniquement en anglais)* Oxfam Australie. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/unblocked-cash-piloting-accelerated-cash-transfer-delivery-in-vanuatu-620926/>

Save the Children. (2023). *Humanitarian fund annual report. (Rapport annuel du fonds humanitaire.) (Disponible uniquement en anglais)*

Scott Z. (29 août 2023). *The future of anticipatory action: (L'avenir de l'action anticipée :) Four challenges to reaching scale and sustainability. (Quatre défis à relever pour atteindre l'échelle et la durabilité)* Blog. Centre for Disaster Protection. <https://www.disasterprotection.org/blogs/the-future-of-anticipatory-action-four-challenges-to-reaching-scale-and-sustainability>

Standby Partnership (non daté). *Standby Partnership Response Dashboard. (Tableau de bord de la réponse de Standby Partnership.) (Disponible uniquement en anglais)* Consulté le 14 janvier 2024 sur le site <https://www.standbypartnership.org/impact>

Démarrer le réseau. (Non daté). *Due diligence. (Vérifications nécessaires) (Disponible en français)* <https://startnetwork.org/about/governance-and-assurance/due-diligence>

Stoddard, A., Breckenridge, M.-J., Harvey, P., Taylor, G., Timmins, N., Thomas, M. (2023). *Slipping away? Examen des capacités humanitaires de riposte contre le choléra*. Humanitarian Outcomes. https://www.humanitarianoutcomes.org/cholera_response_2_23

Stoddard, A., Harvey, P., Timmins, N., Pakhomenko, V., Breckenridge, M.-J. et Czwarno, M. (2022). *Enabling the local response: (Activation de la réponse locale :) Emerging humanitarian priorities in Ukraine March-May 2022. (Priorités humanitaires émergentes en Ukraine mars-mai 2022.) (Disponible uniquement en anglais)* Humanitarian Outcomes. https://www.humanitarianoutcomes.org/Ukraine_review_June_2022

Timmins, N. et Shevchenko, A. (2023). *Adaptive Innovation in the Ukraine humanitarian response: (Innovation adaptative dans l'intervention humanitaire en Ukraine :) (How context, leadership and partnerships matter.) (L'importance du contexte, du leadership et des partenariats.) A case study from Ukraine for the Global Prioritisation Exercise for Humanitarian Research and Innovation. (Une étude de cas de l'Ukraine pour l'exercice mondial de priorisation de la recherche et de l'innovation humanitaires.) (Disponible uniquement en anglais)* Elrha. <https://www.elrha.org/wp-content/uploads/2023/05/Elrha-Ukraine-Case-Study-Report.pdf>

UNFPA Evaluation Office. (Bureau d'évaluation du FNUAP.) (2019a). *Evaluation of the UNFPA capacity in humanitarian action 2012-2019. (Évaluation de la capacité de l'UNFPA en matière d'action humanitaire (2012-2019)) (Disponible uniquement en anglais) (résumé en français disponible ici : https://www.unfpa.org/sites/default/files/Humanitarian_Evaluation_Brief_Fr.pdf)* https://www.unfpa.org/sites/default/files/Final_Humanitarian_Evaluation_Report.pdf

UNFPA Evaluation Office. (Bureau d'évaluation du FNUAP.) (2019b). *Evaluation of the UNFPA capacity in humanitarian action 2012-2019. (Évaluation de la capacité de l'UNFPA en matière d'action humanitaire (2012-2019))* Thematic paper: (Document thématique :) Human resources. (Ressources humaines.) (Disponible uniquement en anglais) https://www.unfpa.org/sites/default/files/2022-11/Thematic_Paper_Human_Resources.pdf

UNICEF. (2023). *Evaluation of UNICEF's response to support the influx of refugees from Ukraine. (Évaluation de la réponse de l'UNICEF pour soutenir l'afflux de réfugiés en provenance d'Ukraine.)* (Disponible uniquement en anglais) <https://www.unicef.org/eca/reports/evaluation-unicefs-response-support-influx-refugees-ukraine>

Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA). (2024). *Flagship Initiative. Reimagining humanitarian action. (Ré-imaginer l'action humanitaire.) Status update one. (Première mise à jour du statut.)* (Disponible uniquement en anglais) <https://reliefweb.int/report/colombia/flagship-initiative-reimagining-humanitarian-action-status-update-one-february-2024>

OCHA. (Non daté). *Humanitarian action.* Consulté le 21 janvier 2024 sur le site <https://humanitarianaction.info/>

OCHA, HCR, UNICEF et Programme alimentaire mondial (PAM). (2017). *Return on investment in emergency preparedness. (Retour sur investissement dans la préparation aux situations d'urgence.) Phase 2 of a United Nations inter-agency project to develop a toolkit for the humanitarian community. (Phase 2 d'un projet inter-agences des Nations Unies visant à développer une boîte à outils pour la communauté humanitaire.)* (Disponible en anglais uniquement) https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2019-01/return_on_investment_in_emergency_preparedness_phase_2.pdf

Wagner, M. (2024). *Early action: (Action précoce :) The state of play 2023. (L'état des lieux 2023.)* (Disponible uniquement en anglais) Risk-informed Early Action Partnership. https://www.early-action-reap.org/sites/default/files/2024-02/20240227_REAP_StateofPlay2023.pdf

Organisation mondiale de la santé (OMS). (2023). *Emergency Medical Teams 2030 strategy. (Stratégie 2030 pour les équipes médicales d'urgence.)* (Disponible uniquement en anglais) <https://extranet.who.int/emt/content/emt-2030-strategy>

Wiggins M., Mala, M., Oxley M. (2023). *Fonds de démarrage mondial Preparing for climate change impacts on small-medium scale crises. (Se préparer aux impacts du changement climatique sur les crises de petite et moyenne échelle.)* (Disponible uniquement en anglais) Démarrer le réseau <https://reliefweb.int/report/world/preparing-climate-change-impacts-small-medium-scale-crises>

Autre

Action Aid. (2022). *Rapport annuel de 2022. Survived and thready to thrive. (Survivre et se préparer à prospérer.)* (Disponible uniquement en anglais) https://actionaid.org/sites/default/files/publications/annual_report_2022%20-%2016%20Jun%202023.pdf

Action Contre la Faim. (2022). *External evaluation of the operational surge support provided by the Global WASH Cluster (GWC) Field Support Team (FST) to national (WASH) coordination platforms (NCPs): lessons learnt and perspectives on contributing to achieving strategic objective 1 of the GWC strategic plan 2022–2025. (Évaluation externe du soutien opérationnel de renfort fourni par la Field Support Team (FST) du Global WASH Cluster (GWC) aux plate-formes nationales (WASH) de coordination (NCP) : enseignements tirés et perspectives de contribution à la réalisation de l'objectif stratégique 1 du plan stratégique 2022-2025 du GWC.)* (Disponible uniquement en anglais) Global WASH Cluster. https://www.washcluster.net/sites/gwc.com/files/2023-09/20230920%20ACF%20CAST%20FST%20External%20Evaluation%20ToR%20BHA%205%20FINAL_0.pdf

Action Against Hunger. (2023). *Annual report and financial statements 2022. (Rapport annuel et états financiers 2022.)* (Disponible uniquement en anglais) <https://www.actionagainsthunger.org.uk/publications-and-reports/uk-annual-report-and-financial-statements-2022>

Austin, L., O'Neil, G. et CHS Alliance. (2018). *The future of humanitarian surge. (L'avenir du renfort humanitaire.)* (Disponible uniquement en anglais) ActionAid, Action Against Hunger, CAFOD, CARE, Christian Aid, CHS Alliance, International Medical Corps, Islamic Relief, Muslim Aid, Plan International, Save the Children et Tearfund. <https://actionaid.org/sites/default/files/publications/Future%20of%20Surge%20report.pdf>

Austin, L. et O'Neil G. 2015. *The state of surge capacity in the humanitarian sector 2015. (L'état de la capacité de renfort dans le secteur humanitaire en 2015.)* (Disponible uniquement en anglais) ActionAid au nom du projet Transforming Surge Capacity. <https://actionaid.org/sites/default/files/publications/State%20of%20Surge%20Report.pdf>

Afghanaid. (2022). *Annual review 2022. (Revue annuelle 2022.)* (Disponible uniquement en anglais) <https://www.afghanaid.org.uk/Handlers/Download.ashx?IDMF=c40bc701-1dc3-4ba3-b7a4-8fd6e85eb3d9>

Africa Humanitarian Action. (2022). *Annual report 2022. (Rapport annuel 2022.)* (Disponible uniquement en anglais) <https://africahumanitarian.org/annual-reports/>

Réseau africain d'épidémiologie de terrain (AFENET). (2023). *Rapport annuel de 2022.*

Alliance for International Medical Action. (2023). *ALIMA annual report 2022. (Rapport annuel 2022 de l'ALIMA.)* [ALIMA_RA_2022_vf_web_EN.pdf](https://www.alima.org/ALIMA_RA_2022_vf_web_EN.pdf)

Bradbury, M., Buchanan-Smith, M., Carstensen, N., Corbett, J., de Jonge, K., Dodd, H., Fenton, W., Jaspars, S., Musa, S., O'Callaghan, S., Pantuliano, S., Thomas, E., Twining Fooks, K. et Young, H. (16 août 2023). *Call for action to the international community: support for civil society in Sudan is urgent and crucial. (Appel à l'action à la communauté internationale : le soutien à la société civile au Soudan est urgent et crucial.)* (Disponible uniquement en anglais) Réseau des pratiques humanitaires, ODI. <https://odihpn.org/publication/call-for-action-to-the-international-community-support-for-civil-society-in-sudan-is-urgent-and-crucial/>

Canadian Foodgrains Bank. (Non daté). *2022 Annual report. (Rapport annuel 2022.)* (Disponible uniquement en anglais) <https://foodgrainsbank.ca/wp-content/uploads/2022/08/annual-report-2022-v2.pdf>

Catholic Agency for Overseas Development. (Non daté) Report of the Trustees and Financial Statements For the year ended 31 March 2022 (Rapport des administrateurs et états financiers pour l'année se terminant le 31 mars 2022.) (Disponible en anglais uniquement) [Annual_report_2022.pdf](https://www.cafod.org/Annual_report_2022.pdf) (ctfassets.net)

CIVICUS. (Non daté). *2021/22 Annual report. (Rapport annuel 2021/22) (Disponible uniquement en anglais)* https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/annual-reports/annual-report-2022_en.pdf

Cocking, J., Davies, G., Finney, N., Lilly, D., McGoldrick, J. et Spencer, A. (2022). *Independent review of the implementation of the IASC protection policy. (Examen indépendant de la mise en œuvre de la politique de protection du CPI.) (Disponible uniquement en anglais)* Humanitarian Policy Group/ODI. <https://odi.org/en/publications/independent-review-of-the-implementation-of-the-iasc-protection-policy/>

Concern Worldwide. (Non daté). *Concern Worldwide (UK) annual report and accounts 2022. (Rapport annuel et comptes 2022 de Concern Worldwide (Royaume Uni) 2022.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://www.concern.org.uk/accountability/annual-reports>

CSF Team (L'équipe de CSF) (30 octobre 2023). *Humanitarian access, local action and conflict sensitivity in Sudan since April 2023 (Accès humanitaire, action locale et sensibilité au conflit au Soudan depuis avril 2023.) (Disponible uniquement en anglais)* The Conflict Sensitivity Facility. <https://csf-sudan.org/humanitarian-access-local-action-and-conflict-sensitivity-in-sudan-since-april-2023-introducing-a-new-csf-blog-series/>

De Serrano, J. (2021). *Transforming surge capacity. (Transformation de la capacité de renfort.) (Disponible uniquement en anglais)* Collaboration ONU/ONGI. ActionAid. <https://actionaid.org/publications/2021/transforming-surge-capacity>

Deutsche Welthungerhilfe. (2022). *Annual report 2022. Rapport annuel 2022. (Disponible uniquement en anglais)* <https://www.welthungerhilfe.org/about-us/annual-report>

Médecins avec l'Afrique CUJAMM. (2023). *Annual report 2022. (Rapport annuel 2022.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://doctorswithafrica.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2023/08/annual-report-2022-eng.pdf>

Doherty, J. et Juillard, H. (24 février 2023). *Key considerations for the response to the Türkiye & Syria earthquake (Considérations clés pour la réponse au séisme en Turquie et en Syrie).* ALNAP (Disponible en français). <https://library.alnap.org/blogs/key-considerations-for-the-response-to-the-t%C3%BCrkiye-syria-earthquake>

EMERGENCY. (Non daté). *EMERGENCY Report 1994-2022. (Rapport d'EMERGENCY 1994-2022.)* [EMR_Activity_Report_1994-2022.pdf \(emergency.it\)](https://www.emergency.it)

Unité de soutien GenCap, ProCap. (2012). *Management response plan (MRP) to GenCap ProCap evaluation report. (Plan de réponse de la direction au rapport d'évaluation de GenCap ProCap.) (Disponible en anglais uniquement)* https://gppi.net/media/GenCap_ProCap_Evaluation_Management_Response_Matrix_FINAL_27_April_2012.pdf

Appel de Genève. (2023). *Committing to respect. (S'engager pour le respect.) (Disponible uniquement en anglais)* Geneva Call's annual report 2022. (Rapport annuel 2022 de l'Appel de Genève.) <https://www.genevacall.org/news/geneva-call-is-thrilled-to-release-its-2022-annual-report/>

Global Shelter Cluster. (2022). *Global Shelter Cluster surge and support services summary. (Résumé des services de soutien et de renfort du Global Shelter Cluster.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://sheltercluster.org/resources/documents/gsc-surge-and-support-services-summary>

GOAL. (2022). *GOAL annual report 2022. (Rapport annuel 2022 de GOAL.) From crisis to resilience. (De la crise à la résilience.) (Disponible en anglais uniquement)* <https://www.goalglobal.org/wp-content/uploads/2023/06/GOAL-ANNUAL-REPORT-2022-FINAL-APPROVED-BY-DELOITTE-FOR-WEBSITE-1.pdf>

Habitat for Humanity (non daté). *Innovating change, building momentum Annual Report FY2022 July 1, 2021 – June 30, 2022. (Innover dans le changement, créer une dynamique, Rapport annuel pour l'année fiscale 2022. 1er juillet 2021 - 30 juin 2022.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://www.habitat.org/multimedia/annual-report-2022/>

HelpAge. (Non daté) *Annual report 2022/23. (Rapport annuel 2022/2023.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://annualreport.helpage.org/#Start>

Helvetas. (2022). *Annual report 2022. (Rapport annuel 2022.) (Disponible en anglais) What provides stability to people in need? (Qu'est-ce qui apporte de la stabilité aux personnes dans le besoin ?)* https://www.helvetas.org/Publications-PDFs/Switzerland/Jahresbericht-Finanzbericht-Rapport-annuel-financier/EN/JB2022_E_final_web_DS.pdf

Humanitarian Advisory Group. (2018). *Transforming Surge Capacity project evaluation. (Évaluation du projet Transforming Surge Capacity.) (Disponible en anglais)* https://humanitarianadvisorygroup.org/wp-content/uploads/2020/12/TSC_Evaluation_Electronic_April18_FINAL.pdf

Humanitarian Advisory Group. (2022). *Default to design: (Le défaut de conception :) Shifting surge post pandemic. (Changement de cap après la pandémie.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://humanitarianadvisorygroup.org/insight/default-to-design-shifting-surge-post-pandemic/>

iMMAP (n.d.a) *Global surge program. (Programme mondial de renfort.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://immap.org/global-surge-program/>

iMMAP. (n.d.b). *Tackling humanitarian crises from home. (Lutter contre les crises humanitaires depuis son pays d'origine.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://immap.org/story/tackling-humanitarian-crises-from-home/>

Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). (Non daté). *¿Qué hacemos? (Que faisons-nous ?) (Disponible uniquement en espagnol)* <https://www.gob.pe/institucion/indeci/institucional>

International Catholic Migration Commission (ICMC). (2022). *Annual report 2022. (Rapport annuel 2022.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://www.icmc.net/wp-content/uploads/2023/08/ICMC-Annual-Report-EN-2022-Digital-Compressed.pdf>

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR). (2023). *FICR : Armenian population movement (Mouvement de population Arménie) (Disponible en français)* <https://go.ifrc.org/field-reports/16643>

FICR. (2022). *FICR : Operation Update Report Afghanistan: (Rapport de mise à jour des opérations en Afghanistan :) (Disponible uniquement en anglais) Humanitarian Crises. (Crises humanitaires.)* <https://adore.ifrc.org/Download.aspx?FileId=543257>

FICR. (2023a). *FICR : Middle East Complex Emergency. (Crise au Moyen-Orient.) (Disponible en français) SITREP - 3.* <https://go.ifrc.org/emergencies/6700/reports>

FICR. (2023b). *FICR : Morocco Earthquake Situation report. (Rapport sur la situation des tremblements de terre au Maroc.) (Disponible uniquement en anglais)* https://prddsgofilestorage.blob.core.windows.net/api/sitreps/6646/Morocco_Earthquake_SITREP_1_1.0.pdf

FICR. (2023c). *Revised Emergency Appeal, Pakistan Monsoon Floods. (Appels d'urgences, inondations dues à la mousson au Pakistan.) (Disponible en français)* <https://www.ifrc.org/emergency/pakistan-monsoon-floods>

FICR. (2023d). *Revised Emergency Appeal – Türkiye. (Appel d'urgence révisé - Turquie.) 2023-06-02IFRC GO - Urgence*

FICR. (9 février 2023). *Türkiye and Syria earthquakes: (Tremblements de terre en Turquie et en Syrie :) (Disponible en français) IFRC response to date. (La réponse de l'IFRC à ce jour°* <https://www.ifrc.org/article/turkiye-and-syria-earthquakes-ifrc-response-date>

Integrated Risk Management Associates (IRMA). (2016). *NRC final evaluation report. (Rapport d'évaluation final du NRC.) South Sudan emergency response December 2013 – December 2015 (Réponse à l'urgence au Soudan du Sud, décembre 2013 - décembre 2015.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/evaluations/final-evaluation-report-nrc-south-sudan-emergency-response-2013-15.pdf>

International Medical Corps UK (non daté). *2022/2023 annual report. (Rapport annuel 2022/2023.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://internationalmedicalcorps.org.uk/who-we-are/accountability-financials/annual-reports/>

International Relief Teams. (Non daté). *2022 annual report. (Rapport annuel 2022.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://www.irteams.org/publications-events/annual-reports>

Comité international de secours. (CIS). (2023). *2022 annual report. (Rapport annuel 2022.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://www.rescue.org/uk/report/2022-annual-report>

CIS. (Non daté). *Surge. (Renfort.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://www.rescue.org/page/surge>

Islamic Relief Worldwide. (2023). *Annual report and financial statements 2022. (Rapport annuel et états financiers 2022.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://islamic-relief.org/wp-content/uploads/2023/06/IRW-AR2022-Web.pdf>

Juillard, H. et Jourdain, J. (2019). *ALNAP Lessons paper: (Documents de travail d'ALNAP :) Responding to earthquakes. (Réagir aux tremblements de terre.) (Disponible uniquement en anglais) ALNAP/ODI.* <https://library.alnap.org/help-library/alnap-lessons-paper-responding-to-earthquakes>

Croissant-Rouge libyen. (2023). *Situation Report: (Rapport de situation :) Impact of Hurricane Daniel. (Impact de la tempête Daniel.) (Disponible uniquement en anglais)* https://prddsgofilestorage.blob.core.windows.net/api/sitreps/6647/LRC_-_RESPONSE.pdf

Medair. (Non daté). *Annual report 2022. (Rapport annuel 2022.) (Disponible en anglais)* <https://www.medair.org/wp-content/uploads/2023/06/Annual-Report-2022.pdf>

Médecins sans frontières (MSF). (2022). *International financial report 2022. (Rapport financier international 2022.) (Disponible uniquement en anglais)* https://www.msf.org/sites/default/files/2023-07/MSF_Financial_Report_2022.pdf

Medical Aid for Palestinians. (Non daté). *Annual review 2022. Rapport annuel 2022. (Disponible uniquement en anglais)* <https://www.map.org.uk/downloads/annual-review/map-annual-review-2022.pdf>

Mercy Corps. (2022). *2022 annual impact summary. (Résumé de l'impact annuel 2022.) Between challenge and change. (Entre défi et changement.) (Disponible uniquement en anglais)* <https://dldocs.mercycorps.org/MCAnnualImpactSummary2022.pdf>

Metcalf-Hough, V., Fenton, W., Willitts-King, B. et Spencer, A. (2021). *The Grand Bargain at five years: an independent review. (Le Grand Bargain après cinq ans : une enquête indépendante.) Executive summary. (Synthèse) (Disponible en anglais) HPG/ODI.* <https://odi.org/en/publications/the-grand-bargain-at-five-years-an-independent-review>

Ministère de la défense (Royaume-Uni). (2021). *Reserve forces review 2030. (Revue des forces de réserve 2030.) (Disponible en anglais uniquement)* <https://www.gov.uk/government/publications/reserve-forces-review-2030>

Norwegian Church Aid. (Non daté). *2022 Annual Report and Financial Statements from NCA Board of Directors. (Rapport annuel et états financiers 2022 du Conseil d'administration de la Nca) (Disponible uniquement en anglais)* https://www.kirkensnodhjelp.no/contentassets/22a351ef837344bba2254909cfb324ed/2022_annual-report-and-financial-statements_singlepageshr-compressed.pdf

Norwegian People's Aid. (2023). *Solidarity in action. (La solidarité dans l'action.) (Disponible uniquement en anglais) Annual report 2022. (Rapport annuel 2022.)* <https://www.npaid.org/publications/annual-report-and-accounts-2022>

Conseil norvégien pour les réfugiés. (2023). *Annual report from the board 2022. (Rapport annuel 2022 du conseil d'administration.) (Disponible uniquement en anglais)*

Conseil norvégien pour les réfugiés. (2021). *NRC Sudan annual report 2022 (Rapport annuel 2022 du NRC sur le Soudan.) (Disponible uniquement en anglais)*
<https://www.nrc.no/globalassets/pdf/annual-reports/2022/sudan/sudan-annual-report-2022.pdf>

Obrecht, A. et Swithern, S. avec Doherty, J. (2022). *The state of the humanitarian system. (L'état du système humanitaire.) (Disponible uniquement en anglais)* ALNAP.
<https://sohs.alnap.org/2022-the-state-of-the-humanitarian-system-sohs-%E2%80%93-full-report>

Oxfam. (Non daté). *Oxfam annual report 2022/23 (Rapport annuel d'Oxfam 2022/2023.) (Disponible uniquement en anglais)*
https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2023-02/OXFAM%2021_22%20Annual%20Report%20FINAL.pdf

People in Need. (Non daté). *A year in pictures and numbers. (Une année en chiffres et en images.) (Disponible uniquement en anglais)* People in Need annual report 2022. (Rapport annuel 2022 de People in Need.)
https://www.peopleinneed.net/media/publications/2062/file/cvt_vz2022_eng_online.pdf

Plan International. (Non daté) *Plan International worldwide annual review 2022. (Bilan annuel mondial de Plan International 2022.) (Disponible en anglais)*
<https://plan-international.org/uploads/2024/01/AnnualReview2022-EN-2.pdf>

Plan International. (Non daté). *Plan International Worldwide Directors' report and combined financial statements for the year ended 30 June 2022. (Rapport des directeurs mondiaux de Plan International et états financiers combinés pour l'année fiscale terminée au 30 juin 2022.) (Disponible en anglais uniquement)* <https://plan-international.org/uploads/2024/01/Plan-International-Worldwide-Combined-Financial-Statements-FY22-1.pdf>

Ramalingam B. et Mitchell J. (2014). *Responding to changing needs? (Répondre à l'évolution des besoins ?) Challenges and opportunities for humanitarian action. (Défis et opportunités pour l'action humanitaire.) (Disponible uniquement en anglais)* Montreux XIII meeting paper. (Document de la réunion Montreux XIII.) ALNAP. <https://library.alnap.org/help-library/responding-to-changing-needs>

Save the Children. (Non daté). Annual report 2022. (Rapport annuel 2022.) (Disponible uniquement en anglais) *Changing the future together. (Changer le futur ensemble.)*
<https://www.savethechildren.org.uk/content/dam/gb/reports/annual-report-2022-save-the-children.pdf>

Solidarités International. (Non daté). *Annual report 2022. (Rapport annuel 2022.)*
<https://www.solidarites.org/wp-content/uploads/2023/06/annual-report-2022-en.pdf> (Disponible en français : <https://www.solidarites.org/wp-content/uploads/2023/06/rapport-annuel-2022-fr.pdf>)

FNUAP. (2018). *Global emergency surge roster: (Liste mondiale des urgences :) Information brochure for future surge deployees. (Brochure d'information à l'intention des futurs collaborateurs de l'intervention.) (Disponible uniquement en anglais)*
https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/Surge_Brochure1.6.pdf

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). (2024). *Evaluations of emergency operations. (Évaluations des opérations d'urgence.)* Emergency handbook. (Disponible en français)
<https://emergency.unhcr.org/support-response/planning-and-programming/evaluations-emergency-operations>

UNICEF. (2018). *Programme framework for fragile contexts. (Cadre du programme pour les contextes fragiles.) (Disponible uniquement en anglais)*
<https://www.unicef.org/documents/unicef-programme-framework-fragile-contexts>

UNICEF. (2020). *Strengthening UNICEF's humanitarian action. (Renforcer l'action humanitaire de l'UNICEF.) (Disponible uniquement en anglais)*<https://www.corecommitments.unicef.org/kp/strengthening-unicef%E2%80%99s-humanitarian-action--the-humanitarian-review-findings-and-recommendations>

Département de la sécurité intérieure des États-Unis. (2020). *FEMA : National preparedness system. (Système national de préparation.) (Disponible uniquement en anglais)*
<https://www.fema.gov/emergency-managers/national-preparedness/system>

Département de la sécurité intérieure des États-Unis. (Non daté). *Surge Capacity Force. (Force d'intervention.) (Disponible uniquement en anglais)*
<https://www.dhs.gov/surge-capacity-force>

War Child Canada. (Non daté). *2022 Annual Impact Report. (Rapport d'impact annuel 2022.) (Disponible uniquement en anglais)*
<https://warchild.ca/wp-content/uploads/2023/08/reduced-size-2022-Annual-report-1.pdf>

War Child Pays-Bas. (Non daté). *Evidence-based, child first. (Fondé sur des données probantes, l'enfant d'abord.) Our 2022 annual report. (Notre rapport annuel 2022.) (Disponible uniquement en anglais)*
https://www.warchildnet/documents/278/230602_WCH_Annual_Report_2022_EN_WEB_VERSION.pdf

War Child Royaume-Uni. (2023). *Annual report and financial statements. (Rapport annuel et états financiers.) (Disponible uniquement en anglais)*
<https://www.warchild.org.uk/our-work/policies-and-reports/annual-report-2022>

Programme alimentaire mondial. (2020). *Strategic evaluation of WFP's capacity to respond to emergencies. (Évaluation stratégique de la capacité du PAM à répondre aux situations d'urgence.) valuation report: (Rapport d'évaluation :) (Disponible uniquement en anglais)* Volume 1. <https://www.wfp.org/publications/evaluation-wfps-capacity-respond-emergencies>

World Vision. (2023). *Global annual report 2022. (Rapport annuel mondial 2022.) (Disponible uniquement en anglais)*
<https://www.wvi.org/sites/default/files/2023-05/WVI%20Global%20Annual%20Report%202022-elec.pdf>

Annexe A : Personnes interrogées

Jermaine Baltazar Bayas, Coordinateur humanitaire régional pour l'Asie, Oxfam International

Tarik Begic, Directeur du renfort au niveau mondial, Croix-Rouge britannique (CRB)

Amanda Ciabotti, Responsable des ressources humaines d'urgence, Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC)

Fanny Coussy, Consultante, Humanitarian Advisory Group (HAG)

Wendy Cue, Coordinatrice principale de la PEAS (Protection contre l'exploitation et les abus sexuels), Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA)

Florent Del Pinto, Chef du Fonds de réponse aux catastrophes, Gestion de l'information et fourniture de qualité dans les opérations et les programmes, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR)

Maria Dyhr Zangenberg, Coordinatrice des programmes et des opérations, Renfort stratégique humanitaire, Conseil danois pour les réfugiés (DRC)

Merinda Dzanja, RH pour le personnel de soutien humanitaire, Oxfam International

Robin Ellis, Directeur adjoint, HCR

Natacha Emerson, Conseillère principale en protection, ProCap et membre du groupe de référence technique de ProCap, OCHA

Ludovico Gammarelli, Coordinateur politique, Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO)/Capacité d'intervention humanitaire européenne

Moussa Sangara Ibrahima Garba, Opérations humanitaires, World Vision International

Mark Gilkes, Responsable de l'engagement des partenaires, MetricsLed

Isabel Gomes, Directrice mondiale des opérations humanitaires, World Vision International

Alvaro Gomez, Coordinateur personnel de remplacement/de renfort en situation d'urgences, Expert Urgences, UNICEF

Ahmed Abdi Ibrahim, Coordinateur, Réseau humanitaire ASAL

Asier Pena Iturria, Conseiller principal en déploiement, NORCAP (qui fait partie du NRC)

Despina Johansen, Responsable de l'inclusion et de l'autonomisation, NORCAP (qui fait partie du NRC)

Gatkuoth Kai, ancien Coordinateur technique, unité de réduction des risques de catastrophes, Commission de l'Union africaine

Anita Kattakuzhy, Directrice de la politique, Réseau pour une aide renforcée (NEAR)

Kehkashan Khan, Responsable des affaires humanitaires - gestion de ProCap et GenCap, OCHA

Bob Kitchen, Directeur humanitaire, Comité international de secours (CIS)

Esteban Masagca, Président, Réseau populaire de réduction des risques de catastrophes (PDRRN)

Aida Mengistu, Peer to Peer (P2P), OCHA

Mark Neeson, Directeur financier, World Vision International

Amos O. Nyakeyo, Ag. Directeur adjoint, Autorité nationale de gestion de la sécheresse - Kenya

Nic Parham, Consultant humanitaire, indépendant

Asa Piyaka, Responsable adjoint de la coordination (DMC), Équipe de gestion de la réponse aux urgences complexes au Soudan (EGR), Bureau des affaires humanitaires (BAH)/USAID (Agence des États-Unis pour le développement international)

Gareth Price-Jones, Secrétaire exécutif, Comité directeur pour la réponse humanitaire (SCHR) (et groupe de directeurs des urgences du CPI, CPI Principaux)

Janet Puhlovic, Chargée des affaires humanitaires, OCHA

Flavio Salio, Chef de réseau - Équipes médicales d'urgence, Organisation mondiale de la santé (OMS)

R. Anang Setiyargo, Responsable de l'aide humanitaire dans le pays, Oxfam Indonésie

Sudhanshu Shekhar Singh, Directeur exécutif, Humanitarian Aid International (HAI)

Daniel Sissling, Responsable thématique pour la localisation, NORCAP (qui fait partie du CNR)

Marina Skuric-Prodanovic, Chef de la section des approches systémiques (SWAPS), OCHA

Atif Sohail, Directeur national adjoint, Pakistan, Alight

Edmond Suluku, Sr. Directeur, People & Operations in Emergencies, CIS

Sophie Tholstrup, Consultante, indépendante

Sandrine Tiller, Coordinatrice de l'équipe Accès humanitaire et mise en réseau, Centre opérationnel de Bruxelles, Médecins sans Frontières (MSF)

Nicola Upham, Directrice de la stratégie et de l'action humanitaire, Save the Children International

Marta Valdés, Directrice humanitaire, Oxfam International

Onides Villarsón, Chargée de programme, Christian Aid - Haïti

Jeff Wright, Directeur de la réponse humanitaire - Équipe mondiale de réponse rapide, World Vision International

Jenny Wright, Chargée de l'élaboration des projets et des rapports, Organisation internationale pour les migrations - Soudan

LE RENFORT D'AIDE HUMANITAIRE : ENFERRÉ DANS LA ROUTINE ?



www.ukhih.org

United Kingdom
Humanitarian
Innovation Hub



Humanitarian Outcomes

www.humanitarianoutcomes.org