

Les crises dans un nouvel ordre mondial

Le projet humanitaire en danger

www.oxfam.org



Une femme va chercher de l'eau distribuée par Oxfam & SAACID à Lafole, Somalie. Crédit photo : Oxfam Novib

L'année 2010 a été le théâtre de crises humanitaires de grande ampleur, d'Haïti au Pakistan, auxquelles le système international a failli ne pas être en mesure de répondre. Malgré des années de réforme, les agences des Nations Unies, les donateurs et les ONG internationales ont eu du mal à faire face. En 2011, la réponse en Somalie s'est de nouveau révélée tardive et sous-dimensionnée, tributaire de l'attention des médias, qui ne constitue pourtant pas une évaluation impartiale et suffisamment anticipée des besoins humains. Dans le même temps, l'action humanitaire est maintenant plus indispensable que jamais. Le nombre croissant de personnes vulnérables, la multiplication des catastrophes naturelles et l'incapacité à mettre les États les plus fragiles sur le chemin du développement vont considérablement accroître les besoins.

Les donateurs occidentaux, les ONG internationales et les Nations Unies n'apportent qu'une partie de la réponse. De nouveaux donateurs et des ONG du monde entier fournissent d'ores et déjà une aide humanitaire considérable. L'action humanitaire de demain s'appuiera sur ce réseau, et plus encore sur les États et la société civile des pays touchés par la crise. Les Nations Unies et les ONG internationales joueront un rôle essentiel, mais leur contribution sera de plus en plus mesurée à l'aune de leur capacité à compléter et à soutenir les efforts des autres, et à encourager chaque acteur humanitaire à respecter les principes humanitaires.

Résumé

Des dizaines de millions de personnes souffrent des crises humanitaires actuelles. Rien qu'en Afrique de l'Est, plus de 13 millions de personnes sont confrontées à une crise alimentaire dévastatrice.

Mais il y a aussi des millions de personnes qui *aident* leurs voisins, leurs familles et leurs communautés. Au Pakistan, les voisins, les communautés et les ONG locales ont une fois de plus été les premiers à porter secours lorsque les inondations ont frappé en 2011, tout comme ce fut le cas en 2010, lorsque les agences d'aide ont peiné pour atteindre les 14 millions de personnes qui avaient besoin d'aide.

Encore beaucoup à faire

Il y a vingt ans, en adoptant la résolution de décembre 1991 qui a donné un nouvel axe à l'action humanitaire et établi l'actuel Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), l'Assemblée générale de l'ONU a reconnu que les États touchés par les crises, et non les agences internationales, avaient « le rôle premier [dans] l'aide humanitaire »².

Depuis, les Nations Unies et d'autres agences ont sauvé des millions de vies. En 2005, le Coordinateur humanitaire Jan Egeland a lancé une série de réformes destinées à améliorer la coordination, le financement des interventions humanitaires et le leadership des Nations Unies.

Toutefois, sept ans plus tard, l'action humanitaire internationale est encore sous-dimensionnée ou trop tardive, surtout lorsque les crises ne parviennent pas à attirer l'attention des médias internationaux. Elle ne réussit toujours pas à faire face aux « méga catastrophes », comme au Pakistan ou en Haïti, ni à l'accroissement des besoins, alors que les catastrophes climatiques et les conflits non résolus se multiplient.

La coordination et le leadership des Nations Unies se révèlent irréguliers. Une trop petite partie de l'aide internationale intervient en premier lieu de concert avec les organisations locales sur le terrain. Dans de nombreux pays, on observe également un sentiment croissant de rejet à l'encontre des agences humanitaires occidentales.

Le futur de l'action humanitaire se joue en grande partie non pas dans le Nord, mais parmi la multitude d'autorités locales, nationales et régionales, ainsi qu'au sein de la société civile et des organisations religieuses dans les pays où les conflits et les catastrophes continuent de sévir. Le renforcement de leurs capacités doit être un axe central de l'action humanitaire, tout comme il l'est déjà depuis des années dans le domaine du développement.

À l'heure actuelle, la capacité de réponse des pays touchés par des crises est extrêmement disparate. Certains États se préparent de plus en plus efficacement aux urgences, auxquelles ils sont ainsi plus à même de répondre. Ils ont conscience de leurs responsabilités envers leurs citoyens et entendent bien les assumer. Mais dans presque toutes

Une catastrophe survenant pendant les Jeux Olympiques doit faire trois fois plus de victimes qu'une catastrophe survenant un jour ordinaire pour avoir les mêmes chances de recevoir de l'aide des États-Unis.

Banque mondiale (2010)¹

En 2009, seuls 1,9 % des fonds des États donateurs aux ONG sont parvenus à des organisations locales dans des pays touchés par une catastrophe.

Development Initiatives (2011)³

Le secteur humanitaire international reste enfermé dans la croyance que nous devons être ceux qui sauvent toutes les vies. En tant que communauté, nous ne sommes pas préparés aux nouveaux besoins croissants découlant du changement climatique. Nous devons soutenir et contribuer au développement des autres grands acteurs locaux à même de démultiplier notre efficacité.

J. Ocharan et M. Delaney (2011)⁴

Le principal changement de nos pratiques humanitaires réside dans le fait que nous investissons dans des organisations au-delà d'Oxfam, et de manière plus stratégique qu'auparavant.

S. Springett, Responsable de la coordination humanitaire en Asie de l'Est, Oxfam Grande-Bretagne (2011)

les régions, certains États n'ont pas les capacités nécessaires, ou utilisent ces capacités de manière partisane.

La société civile est elle aussi extrêmement diversifiée et a connu des succès et des échecs en matière de renforcement de ses capacités. La coexistence d'un État efficace et d'une société civile active est trop souvent absente dans les pays vulnérables aux crises. Il est pourtant essentiel de développer les deux pour apporter une réponse efficace aux situations d'urgence et pour renforcer la résilience des communautés face aux catastrophes, à la violence et aux autres chocs pouvant survenir.

Dans un tel contexte, les Nations Unies et les ONG internationales auront un rôle plus vital que jamais. Mais leur contribution sera de plus en plus mesurée à l'aune de leur capacité à soutenir et à compléter les capacités et les efforts des pays touchés par des crises.

Certains pays nécessiteront l'intervention d'ONG internationales pendant des années. Dans d'autres, leur rôle sera surtout celui « d'intermédiaires humanitaires » qui promeuvent, soutiennent et consolident la société civile locale. Pour y parvenir, les ONG internationales, dont Oxfam, doivent relever cinq défis majeurs pour surmonter les difficultés inhérentes à l'amélioration de l'action humanitaire.

Les principaux défis

Les ONG internationales doivent relever les principaux défis suivants :

- Renforcer les capacités des États et de la société civile tout en tranchant la question délicate du mode de coopération avec des États ayant différents niveaux de capacité et d'engagement vis-à-vis des principes humanitaires, avec des capacités très diverses de la société civile.
- Renforcer la résilience des communautés pour faire face aux catastrophes, au changement climatique, à la violence et aux chocs économiques et politiques, tout en conservant la capacité opérationnelle pour répondre en cas de besoin.
- Encourager les États et autres parties prenantes à observer les principes humanitaires, tout en apprenant auprès d'agences non occidentales comment les mettre en œuvre dans différents contextes et en reconnaissant que l'action humanitaire éthique exige de respecter des principes, et en évaluant la question délicate des conséquences possibles des différents modes d'intervention.
- Encourager des sources nouvelles et variées de financement et d'intervention provenant d'économies émergentes, de sociétés privées et autres, tout en les encourageant à observer les principes humanitaires et à répondre aux besoins, où qu'ils soient.
- Renforcer la qualité et la redevabilité des ONG internationales, notamment par une forme de certification de l'intervention humanitaire efficace, tout en reconnaissant la valeur des agences humanitaires dans toute leur diversité.

Ces défis ne sont pas négligeables. Oxfam et d'autres organisations sont en train d'apprendre à les relever. Il faudra des années, parfois même des décennies, pour développer une action humanitaire véritablement globale, ancrée dans les pays touchés par les crises.

Les succès et les échecs des crises passées permettent toutefois de tirer les enseignements suivants. Certains seront difficiles à mettre en œuvre, mais ils sont essentiels pour améliorer l'aide humanitaire dans les contextes souvent dangereux et toujours délicats dans lesquels cette aide est apportée.

1

Une situation sans précédent

D'ici 2030, la population mondiale va augmenter de 33 %, la demande en eau de 30 %, et la demande alimentaire et énergétique de 50 %.

J. Beddington, Consultant scientifique en chef auprès du Gouvernement du Royaume-Uni (2009)⁵

La demande en matière d'action humanitaire est susceptible d'augmenter considérablement sous l'effet de trois tendances globales concomitantes :

- augmentation du nombre de personnes exposées aux catastrophes ;
- augmentation du nombre de catastrophes climatiques ; et
- incapacité à faire évoluer la plupart des États fragiles et en conflits vers une paix et un développement durables.

Vulnérabilité et catastrophes

Depuis 1980, les catastrophes climatiques enregistrées ont augmenté de 233 % là où des relevés sont effectués. Cela découle de la croissance démographique, de conditions climatiques plus extrêmes, mais également d'un meilleur reporting⁶.

Entre les années 1970 et 2000, la part de la planète touchée par la sécheresse a doublé⁷. Dans de nombreuses régions, la répartition saisonnière des précipitations a également changé. Par exemple, les pluies sont devenues plus irrégulières pendant les mois déterminants entre mars et juin dans la Corne de l'Afrique.

Au niveau mondial, les inondations constituent une menace encore plus grande. En 2010, plus de 69 millions de personnes ont été exposées aux inondations⁹. Ce chiffre devrait augmenter considérablement dans les décennies à venir¹⁰.

De tels événements climatiques risquent d'avoir des conséquences disproportionnées pour les femmes et les enfants¹¹, les personnes pauvres et les migrants. Des millions de personnes sont tout autant susceptibles de *se déplacer vers* des zones de vulnérabilité environnementale que de les *quitter*, se retrouvant ainsi piégées dans des régions vulnérables. À Dakar, au Sénégal, 40 % des migrants de ces dix dernières années se sont déjà déplacés *vers* des zones inondables¹².

En 2011, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a conclu que, même sans changement climatique, le risque de catastrophes naturelles allait augmenter dans de nombreux pays, tandis que de plus en plus de personnes sont exposées à des conditions météorologiques extrêmes¹³. Le changement climatique annoncé devrait engendrer des événements climatiques extrêmes plus fréquents, accompagnés de catastrophes touchant des millions de personnes. Bon nombre de ces personnes vivront dans des bidonvilles géants, où l'on prévoit que 1,4 milliard d'êtres humains s'entasseront d'ici 2020¹⁴.

D'après une étude menée en 2011 auprès de 20 000 personnes dans 69 pays, les personnes interrogées dans 58 pays pensent que les pertes dues aux catastrophes ont augmenté.

Réseau mondial d'organisations de la société civile pour la réduction des catastrophes (2011)⁸

Violence et États fragiles

Les impacts du changement climatique constituent une menace pour la sécurité. Dans les régions où les États sont fragiles, le changement climatique augmentera les risques de pénurie de ressources, de migrations de masse et de conflit.

International Institute for Strategic Studies (2011)¹⁵

Chaque année, Oxfam mène des enquêtes auprès des communautés des provinces orientales de la République démocratique du Congo (RDC). En 2011, ces enquêtes ont une nouvelle fois révélé la crainte des filles en termes de violence et d'exploitation sexuelle, et des garçons ont indiqué redouter le travail forcé et l' enrôlement dans des milices armées.

Oxfam International (2011)²⁰

Peu de pays sont passés d'une situation « post-conflit » à un contexte de paix depuis la fin de la Guerre froide. Ces cinq dernières années, seuls deux des vingt principaux bénéficiaires de l'aide humanitaire sont sortis du stade de l'urgence¹⁶. Actuellement, 1,5 milliard de personnes vivent dans des régions touchées par la fragilité, les conflits ou la violence à grande échelle¹⁷.

Ces zones risquent de devenir encore plus vulnérables et violentes en raison de la rivalité autour de ressources en énergie, en nourriture et en eau de plus en plus rares¹⁸. En 2010, 41 % des personnes vivant avec 1,25 dollars par jour (seuil de pauvreté) ou moins se trouvaient dans des États fragiles, soit deux fois plus qu'en 2005. Cela s'explique en partie par le développement réussi dans d'autres régions. Cette proportion devrait continuer d'augmenter¹⁹.

La violence et la concurrence autour des ressources peut également amplifier les migrations²¹ et alimenter un cercle vicieux de rivalité, de violence et de conflit. Fin 2010, 44 millions de personnes avaient été déplacées de force dans le monde, atteignant le niveau le plus élevé depuis quinze ans²².

L'insécurité à laquelle font face à la fois les populations déplacées et les communautés établies génère des besoins considérables en matière d'aide humanitaire et de protection, tandis que la violence touche les femmes, les enfants et les hommes de différentes manières, et frappe le plus durement les groupes les plus pauvres et les plus marginalisés.

Les catastrophes climatiques et les conflits pourraient être atténués par des mesures pratiques destinées à lutter contre le changement climatique, la pauvreté et la violence²³. Toutefois, le système humanitaire doit se préparer à l'avenir difficile que laisse entrevoir l'expérience et les recherches actuelles.

2

Des succès et des échecs

En 2011, Ahmad Faizal Perdaus, Président de MERCY Malaysia, résumait ainsi « le paysage humanitaire changeant » :

« L'adaptation au changement climatique, la préparation et la prévention des risques signifient que les anciennes méthodes pourraient ne plus être pertinentes. La multiplication des catastrophes naturelles et les progrès technologiques constituent à la fois des défis et des opportunités. Les conflits sont toujours plus complexes²⁴. »

Il a donc envisagé un nouveau modèle pour l'action humanitaire, avec un rôle renforcé pour les ONG du Sud et les ONG locales et nationales. En tant qu'ONG internationale basée à Kuala Lumpur, MERCY Malaysia représente ce modèle.

La Section 1 s'intéressait à certaines tendances mondiales auxquelles l'action humanitaire doit répondre. Cette section porte sur les grandes réussites et les principaux échecs de l'action humanitaire au cours de ces dernières années.

Des progrès dans l'aide humanitaire

Parmi les récents progrès en matière d'aide humanitaire, on peut citer :

- l'augmentation des capacités des organisations régionales et des États touchés par des crises ;
- l'attention croissante accordée au rôle de la société civile, des organisations religieuses et des entreprises privées, avec un accent particulier sur le renforcement de leurs capacités ;
- la place de plus en plus importante donnée au renforcement de la résilience, par exemple, en termes de préparation aux situations d'urgence, de prévention des risques de catastrophe naturelle et d'adaptation au changement climatique ;
- l'augmentation du financement international, permettant à l'aide humanitaire d'atteindre des dizaines de millions de personnes chaque année ;
- la diversification du financement international, provenant notamment de sociétés internationales et des États d'Asie et d'Amérique latine ; et
- les réformes (progressives) des Nations Unies et des agences humanitaires/ONG internationales.

L'Encadré 1 décrit comment les nouvelles technologies ont amélioré la portée de l'aide humanitaire.

En 2010, des milliers d'Haïtiens ont utilisé Twitter pour lancer des appels à l'aide, et les images satellite ont grandement facilité la cartographie rue par rue utilisée pour la logistique et la gestion des camps.

Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) et al (2011)²⁵

Encadré 1 : Nouvelles technologies

Les nouvelles technologies améliorent les systèmes d'alerte précoce et contribuent à leur diffusion dans le monde entier. Même dans certains des pays les plus pauvres, les personnes touchées utilisent des téléphones portables et des SMS pour communiquer et transférer des espèces par téléphone. L'accès à de telles technologies varie toutefois d'une crise à l'autre, et selon le sexe, les hommes étant à l'origine de la plupart des tweets lors des récentes crises.

Les agences humanitaires utilisent entre autres les images satellite et des innovations en constante amélioration telles que le crowd-sourcing, les cartes Web et l'exploitation de données issues des médias sociaux.

En 2011, le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) a eu recours à une telle cartographie de crise en Libye. Dans certaines villes, l'UNHCR reste en contact avec les réfugiés par messages texte. Les humanitaires et les experts de l'information commencent seulement à utiliser ces technologies comme des outils pratiques, mais leur potentiel apparaît déjà très prometteur.

Sources : <http://www.usahidi.com/> ; <http://libyacrisismap.net/> ; <http://www.fmreview.org/technology/aleinikoff.html>

Les échecs de l'aide humanitaire

Tous ces changements sont positifs, mais aucun n'est allé suffisamment loin. Les catastrophes naturelles ont fait à elles seules plus de 300 000 morts en 2010. Même s'il ne s'agit pas d'une année représentative, cela nous rappelle que des progrès restent à faire²⁶.

D'un côté, il y a eu un financement humanitaire international record et des réalisations exceptionnelles par des particuliers, des communautés et des organisations. D'un autre côté, on observe une incapacité chronique à gérer l'action humanitaire de manière suffisamment cohérente pour réduire au maximum la souffrance et le nombre de victimes, et à tirer des enseignements des crises passées de sorte que les interventions ne soient plus jamais sous-dimensionnées ou trop tardives.

Les progrès réalisés en matière d'outils d'évaluation, de mécanismes de financement et dans d'autres domaines techniques n'ont pas donné lieu aux changements requis pour résoudre les problèmes fondamentaux du leadership incohérent et des intérêts médiatiques, ni au développement d'une véritable redevabilité vis-à-vis des populations des pays touchés par des crises²⁷.

Toutes les tendances positives citées précédemment ne constituent qu'un premier pas dans la bonne direction. Les changements et les réformes ne sont pas encore parvenus à :

[Cela] devrait sonner comme un dernier avertissement pour la communauté internationale, à l'heure où des millions de personnes sont menacées de famine.

Communiqué de presse (largement ignoré) d'Oxfam International (2011)²⁸

- combler le fossé entre les besoins et la capacité à y répondre : les investissements ont été insuffisants, tant pour les capacités de la société civile que des États des pays touchés par des crises ;
- surmonter le manque de volonté de certains États à répondre, voire même l'attitude de certains États ou insurgés s'opposant délibérément à ce que la population accède à l'aide dont elle a besoin ;
- remédier à la lenteur de la réponse internationale à certaines crises, en particulier celles ne bénéficiant pas de couverture médiatique ;
- accélérer les progrès, actuellement trop lents, pour améliorer la coordination et le leadership des Nations Unies ;
- amplifier l'investissement dans le renforcement de la résilience et la prévention des risques de catastrophe naturelle, malgré des engagements en ce sens.

Renforcement des capacités

Société civile, groupes religieux et organisations privées

Les familles, les amis et les voisins sont en première ligne de l'action humanitaire. À leurs côtés, des millions de personnes apportent une aide par le biais de groupes confessionnels et de la société civile. À elles seules, les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont atteint 45 millions de personnes en 2009²⁹.

Les programmes humanitaires d'Oxfam travaillent de plus en plus avec les ONG locales. Certaines organisations affiliées à Oxfam International, telles qu'Oxfam Novib (Oxfam Pays-Bas), ont toujours construit leurs programmes selon ce modèle. Oxfam Grande-Bretagne a plus que doublé la part de ses dépenses humanitaires avec les organisations partenaires du Sud, les faisant progresser de 9 % en 2003–2004 à 19 % en 2010–2011. Dans la Corne de l'Afrique, l'Afrique de l'Est et l'Afrique centrale, cette part est passée de 2 % il y a dix ans à 14 %. Sur la même période, elle est passée de 3 % à 17 % en Afrique australe, et s'est littéralement envolée pour passer de 1 % à 30 % en Afrique de l'Ouest³⁰.

Même dans un contexte difficile, la société civile peut obtenir des résultats. À Ga'an Libah, dans le Somaliland, une organisation locale est venue en aide aux populations pastorales dont les moyens de subsistance étaient au bord de l'effondrement à cause d'une terrible dégradation de l'environnement. Avec le soutien d'Oxfam, cette organisation a aidé les populations pastorales à construire des terrasses en pierre pour minimiser le ruissellement, et a contribué à la redynamisation des pâturages et à la reforestation. Le cheptel s'est étoffé et a gagné en vigueur, et les populations pastorales ont pu utiliser les nouveaux revenus pour scolariser davantage d'enfants.³¹

En Amérique centrale, 110 organisations de la société civile soutiennent les communautés exposées aux catastrophes naturelles au Guatemala, au Honduras, au Nicaragua et au Salvador, et se coordonnent au sein de la *Concertación Regional de Gestión de Riesgos*³².

Dans toutes les situations où des conflits armés empêchent l'accès humanitaire, et où les prestataires d'aide extérieurs font l'objet de pressions politiques, tout encourage les groupes humanitaires internationaux à privilégier le renforcement des organisations locales.

El F. Osman, Oxfam Amérique (2011)³³

L'administration indienne a dépensé 6,2 milliards de dollars en interventions d'urgence en Inde entre 2005 et 2010.

Development Initiatives (2011)³⁶

Au Mozambique, les donateurs ont fermement soutenu l'Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), l'autorité de l'État en charge de la réponse aux catastrophes naturelles, qui a aidé à financer l'emploi de 285 personnes.

P. Harvey (2009)³⁷

Même au Darfour, où les ONG locales manquent cruellement de fonds et de capacités, elles ont apporté une aide vitale et se sont déployées à plus grande échelle pour combler un certain nombre de lacunes après que plusieurs ONG internationales ont été expulsées en 2009. Fin 2010 et début 2011, de sanglants combats ont éclaté dans la ville de Shangil Tobay. L'association soudanaise de développement Dar el Salam (DDA) a apporté une réponse permanente. Tandis que de nombreuses ONG soudanaises sont considérées comme politiquement compromises au Darfour, DDA est l'une des dix organisations largement acceptées que finance Oxfam dans le cadre de son soutien aux organisations efficaces bénéficiant de la confiance des communautés qu'elles servent³⁴.

Même là où la société civile est forte, elle peut rencontrer des difficultés à monter en puissance lors de crises sévères s'amplifiant rapidement. Les ONG pakistanaises ont joué un rôle essentiel dans la réponse du pays aux inondations de 2010, mais cela ne signifie pas que toutes les organisations ont les mêmes capacités.

Lorsque la crise a éclaté, Oxfam a cherché à soutenir les organisations locales, mais s'est rapidement aperçu que certaines d'entre elles ne pourraient pas faire face. Des latrines avaient été installées à proximité de sources d'eau et le personnel d'Oxfam au Pakistan a dû reprendre la gestion des interventions de certaines organisations pour en améliorer la qualité³⁵.

Si les ONG internationales n'ont pas de mal à identifier des partenaires pour faire face à des crises de petite ou moyenne ampleur, ou se développant lentement, il est évidemment plus difficile de trouver des partenaires capables de gérer des « méga catastrophes ».

Organisations régionales et États touchés par les crises

Depuis le tsunami de 2004, l'Indonésie a considérablement investi dans la préparation et la réponse aux catastrophes, ainsi que dans des programmes destinés à réduire l'impact des catastrophes. Le pays a tenu son rang dans la préparation aux inondations, aux éruptions volcaniques et aux séismes qui n'ont jamais fait les grands titres de la presse internationale. L'État a invité les ONG locales à collaborer à la rédaction de la loi nationale sur la gestion des catastrophes naturelles, intégrant la prévention des risques de catastrophe naturelle dans la législation et dans les programmes de district, et privilégiant les besoins des femmes (dans la théorie si ce n'est dans la pratique).

L'Indonésie n'est pas le seul pays à se préparer et à répondre aux catastrophes ou à renforcer sa résilience. Au Bangladesh, l'État a fourni 52 % de l'aide suite au cyclone Aila en 2009 (contre 37 % provenant des ONG internationales et 9 % fournis par les Nations Unies)³⁸. Désormais, son programme de gestion des catastrophes naturelles vise à institutionnaliser la prévention des risques de catastrophe au sein de son Ministère de la gestion des catastrophes naturelles et de l'alimentation, ainsi que dans 13 autres ministères et agences. Il est résolu à mettre en œuvre le cadre d'action international de Hyogo, adopté par 168 États en 2005, pour réduire le risque lié aux menaces environnementales³⁹.

Des progrès ont été réalisés même dans les pays les plus pauvres. Le gouvernement militaire au pouvoir au Niger a bien réagi aux inondations qui ont frappé Niamey, la capitale, en 2010, et a coordonné une réponse impliquant plusieurs agences. Il était conscient à la fois de ses capacités et de ses limites, et a demandé l'aide internationale avant qu'il ne soit trop tard. Comme le fait remarquer le directeur Oxfam au Niger, Mbacké Niang :

« Ils connaissaient le rôle et les responsabilités de l'État et ont travaillé dur pour être à la hauteur⁴⁰. »

L'Encadré 2 souligne les rôles clés que devrait assurer un État frappé par une crise.

Encadré 2 : L'État frappé par la crise

Les rôles clés de l'État incluent :

- le renforcement de la résilience aux chocs et aux pressions ;
- la reconnaissance de la situation de crise en temps utile ;
- l'aide et la protection contre la violence ;
- l'appel à l'aide internationale, lorsque cela s'avère nécessaire ;
- la supervision et la coordination de l'aide internationale ;
- la mise en place de cadres légaux et réglementaires régissant l'aide.

Source : Adapté de Paul Harvey (2009), « Towards good humanitarian government: the role of the affected state in disaster response », ODI Humanitarian Policy Group Policy Brief 37, Londres : Overseas Development Institute

Mais les progrès réalisés en termes de renforcement des capacités ne sont pas universels. Encouragés par la Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (ONU/SIPC), de nombreux États ont mis en place des plateformes nationales pour la prévention des risques de catastrophe naturelle afin de coordonner la mise en œuvre du cadre d'action de Hyogo.⁴¹ Toutefois, à l'heure actuelle, certaines plateformes fonctionnent mieux que d'autres. Cela dépend de la volonté de chaque État, en particulier sa disposition à inclure un panel étendu de la société civile. L'efficacité de l'action humanitaire exige énergie, engagement, volonté, confiance et ressources.

L'action de certains États n'est pas équitable et impartiale. Certains États ont même limité l'accès de leurs populations à l'aide. Par exemple, en 2009, le Soudan a révoqué les licences de trois ONG nationales et expulsé 13 agences internationales qui avaient ensemble fourni plus de la moitié de l'aide dans le Nord-Soudan. Selon l'Overseas Development Institute (ODI), cela a privé l'est du Soudan d'une aide alimentaire et médicale essentielle, et a contribué à plusieurs crises sanitaires au Darfour⁴².

De la même manière, à la fin des conflits au Sri Lanka en 2009, après 25 ans de guerre civile, les Tigres Tamouls rebelles ont empêché les civils de se mettre en sécurité ou d'accéder à l'aide, tandis que l'État sri lankais imposait de nombreuses restrictions compliquant la tâche des agences humanitaires pour les atteindre. Selon le Secrétaire Général des Nations Unies, « ces secours étaient loin de correspondre aux besoins [...], ce qui signifie que des blessures qui auraient pu être soignées ont fréquemment été la cause de décès. »⁴³

Même lorsque la réponse est plus efficace, une partie de l'aide peut ne pas parvenir à ceux qui en ont le plus besoin. En 2009, au Pakistan, les personnes déplacées venant de zones déclarées non affectées ne pouvaient pas s'inscrire sur les listes, et les femmes avaient souvent plus de mal encore que les hommes pour s'inscrire. En outre, le rôle de l'armée pakistanaise dans l'aide apportée aux personnes déplacées à cause de sa stratégie de contre-insurrection a engendré plusieurs problèmes, notamment le refus de l'aide aux sympathisants talibans présumés⁴⁴. Dans de nombreux autres pays, dont la Colombie, le Mexique et le Brésil, les forces armées nationales ont également joué un rôle central, mais non dénué de controverse, dans l'intervention d'urgence.

L'État colombien fait preuve d'une réelle volonté pour renforcer ses capacités, mais ni l'État ni ses forces armées n'ont été les bienvenus pour de nombreux citoyens touchés par le conflit ou par des catastrophes naturelles. Lors de son intervention suite aux grandes inondations en décembre 2010, Oxfam a constaté une méfiance généralisée vis-à-vis du gouvernement local de La Mojana, où plus de 100 000 personnes étaient touchées. Ce climat s'est révélé néfaste pour son intervention⁴⁵.

Les progrès réalisés dans les différentes organisations régionales sont également très variables. L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) a ouvert à la voie en soutenant ses membres et, parfois, en les poussant à l'action. En 2008, elle a négocié une réponse efficace suite au cyclone Nargis qui a frappé la Birmanie/le Myanmar. Selon les termes de son Accord sur la gestion des catastrophes naturelles et la réponse d'urgence, ses membres sont tenus de coopérer pour réduire les pertes en cas de catastrophe et d'apporter des réponses conjointes en situation d'urgence. En 2011, l'ANASE a mis en place son Centre de coordination pour l'aide humanitaire et a déployé des équipes pour aider l'État thaïlandais face aux grandes inondations⁴⁶. Elle a également tissé de solides liens avec les ONG nationales et internationales dans cette région, notamment par le biais d'un groupe consultatif actuellement présidé par Oxfam.

En 2011, l'Union africaine a adopté une politique humanitaire pour « institutionnaliser l'hospitalité africaine » et déployer son Comité de coordination des affaires humanitaires (Co-ordinating Committee on Humanitarian Affairs) sur le continent africain.

Au Moyen-Orient, la Ligue des États arabes et le Conseil de coopération du Golfe (CCG) servent de médiateurs dans les crises humanitaires. Depuis 2008, l'Organisation de la Coopération Islamique (OCI) comprend un département humanitaire⁴⁷ et est intervenue au Pakistan, en Libye et en Somalie. En novembre 2011, l'OCI et les Nations Unies ont décidé de coopérer plus étroitement sur les questions humanitaires.

En 2010–2011, la Croix-Rouge colombienne a envoyé 400 volontaires en Haïti, avant même de lancer son plan de plusieurs millions de dollars en réponse aux grandes inondations qui frappaient la Colombie.

Oxfam International (2011)⁴⁸

Les États d'Amérique latine ont adopté une série d'accords menant à la Déclaration de Brasilia sur la protection des réfugiés en 2010. Plusieurs organismes régionaux sont chargés de coordonner la coopération en matière de prévention des risques de catastrophe naturelle et d'intervention d'urgence, et doivent soutenir les efforts nationaux en termes de gestion des catastrophes. L'un de ces organismes, le *Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central*, a posé les fondations de la politique intégrée de gestion des risques de catastrophe naturelle approuvée par les présidents des États d'Amérique centrale.

L'aide internationale

Une aide insuffisante et trop tardive

En 2010, l'aide humanitaire internationale a atteint un nouveau record avec 16,7 milliards de dollars. Mais cette somme n'a toujours pas permis de répondre à tous les besoins. Suite aux crises au Pakistan et en Haïti, les Nations Unies ont appelé à débloquer 15 % de fonds de plus qu'en 2009, mais les États donateurs n'ont octroyé que 2 % supplémentaires⁴⁹.

La communauté internationale intervient toujours de manière insuffisante ou trop tardive lorsque les crises ne bénéficient pas d'une couverture politique ou médiatique forte dans le monde. Très peu d'appels humanitaires des Nations Unies sont correctement financés, mais 2011 a vu un contraste particulièrement saisissant, entre les 83 % de financement pour la Libye et les 42 % débloqués en réponse au deuxième épisode d'inondation consécutif au Pakistan⁵⁰. Le manque de couverture par les principaux médias en 2011 peut expliquer la lenteur et le peu de fonds mis à disposition comparé aux inondations de 2010 au Pakistan. En 2010, plus de 300 millions de dollars avaient été collectés trois semaines seulement après l'appel. En 2011, ce chiffre s'élevait à seulement 58 millions de dollars⁵¹. Ce recul ne s'explique pas seulement par la différence d'ampleur entre ces catastrophes naturelles.

« L'effet CNN », selon lequel la diffusion télévisée des souffrances déclenche un afflux de fonds pour certaines crises, intervient trop tardivement pour galvaniser des réponses adaptées à des catastrophes naturelles à survenue lente et progressive, telles que les sécheresses. L'Encadré 3 présente la situation en Somalie en 2011 et explique comment, en l'absence de couverture médiatique précoce, le système d'alerte précoce n'est pas parvenu à déclencher d'interventions avant que la situation ne devienne critique⁵².

Encadré 3 : Trop tard en Somalie⁵³

- Août 2010 : première alerte du FEWSNET (Famine Early Warning Systems Network) avertissant de l'imminence d'une crise alimentaire dans la Corne de l'Afrique.
- Novembre 2010 : le Groupe de travail sur la sécurité alimentaire et la nutrition pour la Corne de l'Afrique appelle à une action préemptive pour protéger les moyens de subsistance des effets confirmés de La Niña.
- Janvier 2011 : les appels à la prise de conscience d'Oxfam sont très peu médiatisés.
- Mars 2011 : le FEWSNET lance un avertissement de « famine » dans certaines régions de la Somalie et prévoit que des personnes auront besoin d'aide entre avril et septembre. La réponse des donateurs reste très discrète, même si la Direction Générale à l'Aide Humanitaire et à la Protection civile de la Commission européenne (ECHO) et le Bureau d'assistance internationale aux désastres, agence du gouvernement des États-Unis (OFDA) ont augmenté leurs fonds à partir de fin 2010.
- 29 juin 2011 : une couverture médiatique de grande ampleur commence à déclencher des interventions internationales d'envergure.
- 20 juillet 2011 : les Nations Unies déclarent l'état de famine dans certaines régions de la Somalie, ce qui amplifie rapidement et considérablement le financement international⁵⁴.

En 2010, Royal Dutch Shell, plus grande entreprise du monde, a versé 4 dollars pour chaque dollar donné par leur personnel pakistanais pour financer l'aide suite aux inondations au Pakistan.

Communiqué de presse de Royal Dutch Shell (2010)⁵⁵

Sources de l'aide internationale

Tandis que les donateurs occidentaux ont connu toutes les peines du monde pour maintenir leur niveau d'aide internationale, les entreprises et les particuliers ont donné 4,3 milliards de dollars en 2010.⁵⁶ Malgré la conjoncture économique défavorable, des millions de personnes ont répondu généreusement aux appels de crise des ONG. Certaines entreprises ont non seulement octroyé des fonds, mais ont également fourni une aide en nature, détaché du personnel et construit des relations sur le long terme avec les ONG et les agences des Nations Unies, à l'instar de Price Waterhouse Cooper avec MERCY Malaysia⁵⁷ et TNT avec le Programme alimentaire mondial.⁵⁸

L'apport de fonds humanitaires s'intensifie également parmi les États non occidentaux. En 2010, les États ne faisant pas partie de l'OCDE ont donné 623 millions de dollars d'aide humanitaire internationale, soit 20 fois plus qu'en 2001⁵⁹. En 2011, l'aide provenant de donateurs du monde arabe en Somalie a placé ces pays sur le devant de la scène internationale comme jamais auparavant⁶⁰.

En 2011, le Coordinateur humanitaire des Nations Unies a déclaré que le temps où le système humanitaire était dominé par les pays occidentaux était révolu⁶¹. Un collaborateur Oxfam en Afrique de l'Est se montre plus direct :

« Le système humanitaire est défait, à l'instar du monde occidental tel que nous le connaissons. La plupart des donateurs de l'OCDE ne figureront pas parmi les principales puissances mondiales de demain. La majorité des ONG internationales sont implantées dans le vieux monde, et non dans le nouveau monde. Nous devons chercher de nouveaux domaines pour soutenir l'action humanitaire à l'avenir. »⁶²

Tirer parti des capacités au niveau local ?

Bien que le financement soit plus diversifié, les agences et les donateurs internationaux ne tirent pas toujours parti des capacités disponibles sur le terrain. Une étude de l'intervention en Haïti suite au tremblement de terre de 2010 a révélé une tendance des donateurs et autres à négliger les autorités locales et la société civile, ainsi que le point de vue des victimes. Cela semble une constante des évaluations de crise depuis des années⁶³.

Le manque de participation locale compte systématiquement parmi les échecs identifiés. En 2011, deux collaborateurs Oxfam écrivaient sur Haïti :

« On ne constate aucune amélioration d'une urgence à l'autre. Pourquoi la communauté humanitaire parvient-elle à s'améliorer dans certains domaines, mais pas dans celui-ci ? »⁶⁵

La capacité de millions d'hommes et de femmes à survivre à une catastrophe naturelle dépend de plusieurs facteurs, tels que leur degré de vulnérabilité, leur personnalité, leur lieu d'habitation et leurs moyens de subsistance. La vulnérabilité est une conséquence de la pauvreté ; des décisions politiques, de la corruption et de la cupidité qui la provoquent, mais aussi de l'indifférence politique qui lui permet de perdurer.

Oxfam International (2009)⁶⁴

Les organisations locales ressentent souvent un manque de respect de la part des ONG internationales concernant leur contribution et leur vitesse d'exécution⁶⁶. L'afflux rapide de fonds peut également aboutir à la création d'une « économie de l'aide » qui exclut les organisations les plus représentatives de la société civile et en encourage d'autres.

Impliquer les femmes

Comme indiqué par l'Indice de réponse humanitaire en janvier 2012, la lenteur des progrès sur les questions hommes-femmes constitue l'un des plus grands échecs du système d'aide humanitaire. Seulement 60 % des donateurs de l'OCDE ont établi des politiques sur les questions hommes-femmes, et peu suivent ces politiques pour voir comment elles sont mises en pratique sur le terrain⁶⁷. Oxfam souhaite résolument placer ces questions au cœur de l'intervention humanitaire. Ayant reconnu que des progrès étaient nécessaires, Oxfam en a fait l'un des principaux objectifs de ses programmes humanitaires pour les années à venir⁶⁸.

L'Encadré 4 évoque ce problème et la réponse apportée en Indonésie.

Encadré 4 : La lutte contre les discriminations en Indonésie

Les agences qui adoptent une approche englobant les questions hommes-femmes peuvent être amenées à gérer des hommes qui refusent de laisser les femmes participer. Dans l'est de l'Indonésie, Oxfam travaille à la prévention des risques de catastrophe naturelle avec l'organisation locale Koslata.

Dans le village de Jenggala, la discrimination envers les femmes a limité l'efficacité des mesures de la prévention des risques de catastrophe naturelle, car, à bien des égards, les femmes sont particulièrement bien placées pour apporter leur contribution. En effet, ce sont généralement elles qui se rendent dans les champs et les collines éloignés pour travailler. Elles savent souvent où des inondations ou des glissements de terrain sont susceptibles de se produire. Oxfam a mis en place cinq stratégies, notamment l'organisation de réunions distinctes avec les femmes, pour essayer d'enrayer les inégalités et d'améliorer la prévention des risques de catastrophe naturelle dans le village.

Comme partout ailleurs, ces efforts doivent être répétés en permanence. Mais d'après les expériences menées au Cambodge, au Viet Nam, au Myanmar (Birmanie) et en Indonésie, Oxfam a conçu une formation sur les bonnes pratiques pour encourager les programmes à traiter simultanément prévention des risques de catastrophe naturelle et égalité hommes-femmes.

Sources : Oxfam International (2011), « Case Study – Indonesia: Jenggala Women: Living Close to Disaster », Oxford : Oxfam ; Oxfam International (2011), « Gender and Disaster Risk Reduction: a training pack », <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/gender-and-disaster-risk-reduction-a-training-pack-136105>

Fournir une aide adaptée aux bonnes personnes

Les ONG internationales ont beaucoup à apprendre dans les domaines cités précédemment et ne sont pas à l'abri de servir leurs propres intérêts en plus de répondre aux besoins des personnes affectées par un conflit ou une catastrophe naturelle. Mais il existe des intérêts autrement plus importants qui polarisent l'aide humanitaire vers d'autres fins : vers des groupes ou des pays favorisés, ou vers un soutien de type aide alimentaire qui fait l'objet de pressions de la part de groupes agroalimentaires, ou encore des transporteurs.

Les États ne servent pas nécessairement leurs citoyens et dans des cas extrêmes entravent même l'accès à l'aide. Certains donateurs internationaux ont également biaisé l'aide pour servir leur propres priorités. En quelques années, les Iraquiens ont perçu par habitant une aide humanitaire douze fois plus importante que la population de la RDC⁷⁰. Comme indiqué par l'Indice de réponse humanitaire en 2010, des millions de personnes ne bénéficient pas de l'aide dont elles ont besoin à cause de la politisation croissante de l'aide humanitaire⁷¹. Bien que la guerre au terrorisme ait été discréditée, le nouvel intérêt des donateurs pour la stabilisation fait redouter que l'aide humanitaire ne soit pas seulement motivée par des besoins humains, mais également par d'autres considérations plus larges. Comme indiqué dans une étude de 2010 :

« Malgré plusieurs domaines de potentielle coopération, les relations entre le secteur humanitaire et les efforts internationaux pour la

Des intérêts particuliers continuent de pervertir l'aide alimentaire dans de nombreux pays. Les États-Unis sont le principal pays donateur en matière d'aide alimentaire, avec environ la moitié de l'aide alimentaire mondiale. Mais leurs programmes vont davantage dans les poches des sociétés du secteur agroalimentaire et du transport que dans les estomacs des personnes souffrant de la faim.

Oxfam International (2011)⁶⁹

stabilisation ont tendance à être entachées de méfiance, de suspicion ou d'hostilité. »⁷²

Parmi les donateurs hors OCDE qui interviennent dans les zones servant leurs propres intérêts, on peut citer la Chine, qui a octroyé en 2008 plus de la moitié de son aide humanitaire au Myanmar (Birmanie)⁷³, ou encore les pays arabes et musulmans qui se sont montrés généreux en 2011 avec la Somalie, la Libye et le Yémen. Ce type d'aide reflète des affinités politiques et culturelles, mais suscitent également des questions quant à la probabilité que les ressources soient axées sur les besoins humanitaires les plus importants dans un monde où les financements humanitaires sont plus variés.

Le parti pris en matière d'aide n'explique ni ne justifie l'hostilité des États et des insurgés vis-à-vis de l'aide humanitaire dans certaines régions du monde. Par exemple, tous les protagonistes en Somalie ont limité l'intervention des agences occidentales. L'Encadré 5 détaille certains des défis auxquels la Somalie est confrontée.

Encadré 5 : Les défis en Somalie

Les actions des agences occidentales ont été restreintes en raison du climat d'insécurité, des menaces et des restrictions des donateurs afin d'éviter de voir les fonds détournés au profit de groupes terroristes. Face à ces restrictions, les ONG internationales et d'autres acteurs ont tenté d'identifier des moyens de répondre à de nombreux besoins critiques.

De nombreuses ONG internationales ont investi dans les capacités de partenaires somaliens, mais le conflit a inévitablement compliqué le suivi et l'assurance que l'aide bénéficie aux personnes dans le besoin. Oxfam et ses partenaires ont défini une stratégie en sept points pour tenter de veiller à ce que la totalité de l'aide soit efficacement suivie, mais il s'agit d'un combat de tous les instants.

Dans le même temps, l'OCI a coordonné les ONG arabes et islamiques et annoncé que 1,4 million de personnes ont bénéficié de l'aide en Somalie en six mois depuis avril 2011. Ce vaste éventail d'acteurs a apporté un nouvel élan et a permis d'atteindre des populations auxquelles les agences occidentales n'avaient pas accès. Cette approche s'accompagnait également de plusieurs défis, notamment en matière de coordination et de partage des informations.

Plusieurs membres de la coalition d'aide de l'OCI ont participé à des réunions de groupe sous l'égide des Nations Unies. Mais du fait de mécanismes de coordination menés en parallèle par les Nations Unies et l'OCI, il s'est avéré difficile de dresser un état des lieux clair de toutes les actions humanitaires, surtout en dehors de Mogadiscio. Fin 2011, le bureau OCHA et la coalition de l'OCI ont pris des mesures afin d'améliorer la coordination, jetant les bases d'une coopération plus pratique et d'une réponse humanitaire commune.

Sources : Oxfam International (2011), « Delivering aid in Somalia: the experience of Oxfam and its partner agencies », Oxford ; Oxfam ; Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (2011), « Somalia Famine and Drought: Situation Report No.18 », http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_2674.pdf

Des conséquences involontaires

À l'instar de toute autre activité humaine, l'aide humanitaire peut avoir des conséquences involontaires. Ce problème a été mis en évidence pour la première fois dans le cadre « Do No Harm » (Ne pas nuire) dans les années 1990, suite aux intenses efforts internationaux déployés pour apporter de l'aide aux réfugiés du Rwanda⁷⁴. Si la grande majorité d'entre eux souffraient et étaient innocents, certains étaient des *génocidaires* responsables d'environ 800 000 morts.

Depuis, les agences ont mis en place une vaste gamme d'outils, comme l'analyse participative des conflits d'Action Aid, pour limiter les risques de voir leur intervention d'urgence envenimer un conflit ou pondérer les conséquences inhérentes à différentes actions. Il s'agit en outre de s'exprimer, d'apporter des réponses opérationnelles essentielles et de proposer des approches de plus en plus nuancées alliant plaidoyer silencieux et actions humanitaires à la fois directes et indirectes. Depuis le milieu des années 1990, et plus récemment en 2009, Oxfam a défini des directives sur ces choix difficiles⁷⁵.

En 2011, l'Overseas Development Institute a résumé les meilleures pratiques tirées de l'expérience des agences et a défini six standards minimums pour les aider à « limiter les éventuels effets néfastes de leur réponse d'urgence ». Certaines portent sur le renforcement de la capacité des organisations locales, notamment sur la nécessité d'identifier un éventail de partenaires parmi différents groupes religieux ou ethniques⁷⁶.

Coordination et leadership des Nations Unies.

En 1991, les Nations Unies ont créé le Département des affaires humanitaires (qui deviendra le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, ou OCHA) pour :

« renforcer et rendre plus efficaces les efforts collectifs déployés par la communauté internationale, en particulier par le système des Nations Unies, en vue de fournir une aide humanitaire. »⁷⁷

Les années suivantes, les Nations Unies et les ONG internationales ont dû faire face à une série invraisemblables de crises : Rwanda et opérations d'aide d'urgence complexes dans les années 1990, guerre contre le terrorisme en Afghanistan, et recrudescence des catastrophes climatiques. L'aide apportée par les Nations Unies et les ONG internationales a permis de sauver des millions de vies.

En 2005, suite à la lenteur des interventions au Darfour, les Nations Unies ont lancé une série de réformes pour :

- améliorer la coordination entre les agences humanitaires par le biais d'un système de clusters supervisant l'intervention dans chaque secteur ;
- optimiser le leadership grâce à un cadre plus cohérent de Coordinateurs humanitaires des Nations Unies pour chaque crise ;
- augmenter et accélérer le financement grâce à un fonds d'urgence centralisé et à des fonds mutualisés ; et
- renforcer le partenariat entre les Nations Unies et les autres acteurs humanitaires.

On sait aujourd'hui que ces réformes n'ont pas permis d'obtenir des résultats probants, du moins comparé à l'investissement des Nations Unies et des ONG dans leur mise en forme.

Les clusters supervisés par les Nations Unies se coordonnent souvent très peu avec les États bénéficiaires. La spécialisation de chaque cluster dans un secteur distinct (abris, santé) n'est pas propice au progrès sur les problèmes communs à tous, comme la prévention des risques de catastrophe naturelle. La coordination entre les différents clusters est généralement médiocre. Le cluster Relèvement précoce est confronté à des défis systématiques qui freinent sa capacité à travailler de façon efficace⁷⁸. Le rôle des clusters dans l'apport d'une aide et de solutions de développement est donc limité.

D'autres réformes ont également donné lieu à des progrès limités. Des Coordinateurs humanitaires sont souvent nommés alors qu'ils ne disposent ni des compétences, ni des connaissances requises. Le financement reste souvent un processus lent. Les Nations Unies s'impliquent encore difficilement dans les crises où les agences occidentales sont moins acceptées que les autres. On peut notamment citer les agences arabes avec lesquelles les Nations Unies n'entretiennent pas toujours de relations étroites.

La méfiance entre le système d'aide occidental et sa contrepartie dans le monde musulman n'est pas nouvelle.

Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (2011)⁷⁹

Par ailleurs, les Nations Unies peinent à trouver un équilibre entre ses rôles d'acteur politique et d'acteur humanitaire, surtout dans les zones contestées où elles sont perçues comme un ennemi par les insurgés. Le personnel politique remplissant des missions intégrées pour le compte des Nations Unies ignore souvent les principes humanitaires de base.

Résilience et prévention des risques de catastrophe naturelle

Chaque pays doit être résilient aux chocs et aux tensions provoqués par une catastrophe naturelle, le changement climatique ou des crises économiques et politiques telles qu'une flambée des prix des matières premières ou une poussée de violence. Le développement de la résilience dépend en partie des investissements réalisés en matière de prévention des risques de catastrophe naturelle et de protection sociale, ainsi que de l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les actions des États.

Certains pays investissent depuis longtemps dans la prévention des risques de catastrophe naturelle, encouragés par la Décennie de la prévention des catastrophes naturelles (années 1990), bien avant l'approbation du Cadre d'action de Hyogo en 2005. En outre, d'autres donateurs comme l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et ECHO, ont créé des programmes à long terme tels que le programme HSNP (Hunger Safety Net Programme) du Département pour le développement international britannique (DFID) qui vise à atténuer les effets des sécheresses.

Dans l'ensemble, on déplore toutefois un investissement trop timide en matière de prévention des risques de catastrophe naturelle. Les programmes humanitaires et de développement commencent seulement à recourir à cette approche. En 2009, seulement 0,5 % de l'aide totale était alloué à la prévention des risques de catastrophe naturelle⁸¹. En 2011, la crise en Afrique de l'Est a mis en évidence les carences dans ce domaine. Même là où les donateurs ont financé la préparation, ils ont eu tendance à le faire en aval plutôt qu'en amont de la crise⁸².

De la même manière, certains pays ont élaboré des politiques et une législation pour se préparer aux catastrophes naturelles, sans toutefois les mettre en pratique. En Ouganda par exemple, des comités locaux de gestion des catastrophes et un ministère dédié à la préparation aux catastrophes (Ministry of Disaster Preparedness) ont été créés. Selon une étude de 2010, ces structures sont actives en cas de crise, mais inactives entre deux crises⁸³.

Dans de nombreux pays, c'est la capacité même des autorités locales qui est négligée. En 2011, une étude menée dans 69 pays n'a pas révélé de progrès significatifs, les autorités locales signalant peu de soutien de la part des États en matière de prévention des risques de catastrophe naturelle⁸⁴.

Et dans le cas où des progrès notoires sont constatés, ils restent difficiles à dupliquer. Le Salvador a légiféré pour que soient créés des comités locaux de gestion des catastrophes naturelles. Dans la ville

Au Pakistan, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement estiment qu'un investissement initial de seulement 27 millions de dollars permettrait de réduire considérablement les pertes provoquées par de prochaines catastrophes. Le coût de la reconstruction suite aux inondations de 2010 devrait dépasser 10 milliards de dollars.
Oxfam International (2011)⁸⁰

d'Acajutla, les autorités ont travaillé avec les communautés et des ONG locales dans le cadre d'un programme innovant : le *Programa Reducción de Vulnerabilidades Ahuachapán-Sonsonate* (PRVAS). Avec le soutien d'Oxfam, elles répondent rapidement aux situations d'urgence et se coordonnent efficacement aux fins de sensibilisation, de préparation et d'atténuation des catastrophes. Il est toutefois difficile de retrouver un tel engagement dans d'autres communes⁸⁵.

« Penser humanitaire »

À tort, de nombreux États ne considèrent pas la vulnérabilité à long terme comme une catastrophe en puissance, ou ne pensent pas que de telles catastrophes puissent déboucher sur une crise. Cet état d'esprit explique en grande partie les crises alimentaires au Sahel en 2005 et en 2010.

Ces crises ne relevaient pas seulement d'un problème de capacité ou de ressources, mais également de manquements en termes de gouvernance et de volonté. Trop peu d'États évaluent les pertes potentielles inhérentes à une catastrophe naturelle, surtout pour les personnes pauvres et marginalisées susceptibles d'être peu écoutées par les instances de leur pays. Le risque de catastrophe naturelle frappe plus durement les groupes marginaux, notamment les femmes qui sont souvent les premières à se priver de nourriture dans leur famille.

Au Sahel, de nombreux représentants des États donateurs, les Nations Unies et le Comité permanent Inter États de lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) n'ont pas su voir que l'insécurité alimentaire rendait en permanence la population vulnérable à la crise. D'après les conclusions d'une étude sur ces crises, le problème majeur est la réticence de la plupart des États à investir leurs rares ressources dans la protection sociale⁸⁶.

En 2010, le Mali, le Tchad et d'autres États du Sahel ont répugné à mener des actions de sensibilisation ou à prendre les mesures nécessaires. L'incapacité à identifier le moment où une sécheresse dégénère en crise dépasse largement l'Afrique de l'Ouest. En 2011, la lenteur des interventions menées pour répondre à la crise en Afrique de l'Est est due en partie à la résignation d'un trop grand nombre face à la situation, au sein de nombreux États et ONG. La Corne de l'Afrique ayant connu huit épisodes de sécheresse sur les dix dernières années⁸⁸, ces personnes espéraient donc que l'année 2011 ne serait pas aussi mauvaise que le présageaient les signes avant-coureurs, et n'ont donc pas pris les mesures qu'elles auraient dû prendre.

Il sera difficile de renforcer la résilience requise pour faire face aux catastrophes naturelles tant que les États n'auront pas accepté que la vulnérabilité à long terme est normale (mais pas inéluctable), que l'opposition aide/développement n'est pas fondée et que les crises humanitaires ne doivent pas être considérées comme une honte nationale.

Depuis l'épisode de famine de 2004 dans la Corne de l'Afrique, toute agence à double mandat alliant activités de développement et actions humanitaires sait que *tous* ses employés doivent « penser

Le manque d'engagement politique affirmé, voire même de reconnaissance, au sujet des crises alimentaires à répétition est le plus frappant des témoignages de piètre gouvernance.

P. Gubbels (2011)⁸⁷

humanitaire ». Ils doivent être à l'affût de tout signe annonciateur d'une crise et se tenir prêts à déployer une action à grande échelle (en laissant de côté leurs autres attributions) si une crise survient.

La gestion de la crise en Afrique de l'Est en 2011 suggère que la « vigilance humanitaire » n'est toujours pas uniformément appliquée et doit devenir une priorité pour les États, les Nations Unies et les ONG internationales telles qu'Oxfam.

Encadré 6 : La résilience à la violence

La plupart des crises humanitaires surviennent dans des pays touchés par un conflit, qu'elles soient la conséquence directe des violences, ou qu'elles trouvent leur origine dans des liens plus complexes, comme en Somalie avec la sécheresse.

Il est essentiel de consolider la paix et la sécurité, tout comme la résilience à la violence. Cette résilience s'inspire en partie de la résilience aux catastrophes naturelles, avec la quête d'un développement équitable et des approches similaires, notamment en termes de protection sociale. Elle exige également de renforcer la sécurité et de développer des systèmes judiciaires justes et efficaces.

Le présent document ne couvre pas le soutien qu'apporte Oxfam pour consolider la paix et protéger les civils. Rendez-vous sur <http://www.oxfam.org/fr/campaigns/conflits> pour accéder à d'autres documents sur les conflits et au rapport global, *Pour des lendemains plus sûrs*.

3

Les défis de demain

La crise de 2011 en Somalie ne nous a pas seulement appris l'importance d'engager des actions rapides et de construire une résilience sur le long terme. Le conflit dans le pays n'a pas permis d'atteindre des centaines de milliers de personnes dans le besoin. Un système humanitaire plus efficace ne peut pas à lui seul résoudre ce problème. Comme l'a mentionné Sadako Ogata, Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés dans les années 1990, les crises humanitaires ont des besoins qui vont au-delà des solutions humanitaires⁸⁹. Elles exigent la paix, la sécurité, la justice, le développement et une bonne gouvernance.

Elles requièrent également une action humanitaire qui offre *systématiquement* assistance et protection aux personnes dans le besoin, et qui soutient dans la mesure du possible leur développement sur le long terme. Pour s'assurer que l'action devient la norme, Oxfam et d'autres organisations doivent relever au moins cinq défis majeurs :

- Renforcer les capacités des États et de la société civile tout en tranchant la question délicate du mode de coopération avec des États ayant différents niveaux de capacité et d'engagement vis-à-vis des principes humanitaires, avec des capacités très diverses de la société civile.
- Renforcer la résilience des communautés pour faire face aux catastrophes, au changement climatique, à la violence et aux chocs économiques et politiques, tout en conservant la capacité opérationnelle pour répondre en cas de besoin.
- Encourager les États et autres parties prenantes à observer respecter les principes humanitaires, tout en apprenant auprès d'agences non occidentales comment les mettre en œuvre dans différents contextes. Cela implique également d'évaluer la question délicate des conséquences possibles des différents modes d'intervention.
- Encourager des sources nouvelles et variées de financement et pour l'intervention provenant d'économies émergentes, de sociétés privées et autres, tout en les encourageant à observer les principes humanitaires et à répondre aux besoins, où qu'ils soient.
- Renforcer la qualité et la redevabilité des ONG internationales, notamment par une forme de certification de l'intervention humanitaire efficace, tout en reconnaissant la valeur des agences humanitaires dans toute leur diversité.

Renforcer la capacité dans des contextes variés et difficiles

Nous pourrions trouver une solution durable aux inondations si nous concevons et mettons en œuvre nos propres activités en matière de prévention des risques.

Militant communautaire à Maichanir Char, Bangladesh (2011)⁹⁰

L'aide internationale soutient ce que les États efficaces et les citoyens actifs peuvent réaliser. Cela ne va pas changer. Mais l'instabilité économique qui frappe de nombreux pays donateurs va limiter l'ampleur de l'aide internationale disponible. Par ailleurs, les diverses agences des Nations Unies, très peu harmonisées par le Coordinateur humanitaire, restreignent inévitablement toute perspective d'amélioration de l'action des Nations Unies. L'écart entre besoins humanitaires et action humanitaire ne peut qu'augmenter, à moins d'identifier une plus grande capacité au sein des États et de la société civile des pays affectés, ainsi que parmi la multitude d'autres acteurs humanitaires.

Le renforcement des capacités doit être placé au cœur de l'action humanitaire, comme il l'a été pour le développement pendant des années. Les Nations Unies, les donateurs et les ONG internationales doivent tous se concentrer sur les résultats, à savoir non seulement sauver des vies et lutter immédiatement contre la souffrance, mais aussi réduire la vulnérabilité aux prochaines crises.

En 2012, la mise en place d'appels consolidés et d'appels d'urgence déclarés pour toute crise majeure par les Nations Unies offre une première solution pour renforcer les capacités. À ce jour, ces appels se sont résumés à des listes de projets présentées aux donateurs, plutôt que de proposer des plans stratégiques. Les Nations Unies reconnaissent toutefois aujourd'hui qu'elles doivent présenter des stratégies claires dans les 48 heures suivant l'amorce d'une nouvelle crise. Il s'agit là d'une opportunité idéale pour montrer comment l'aide internationale peut compléter l'action d'un État affecté et renforcer la capacité nationale, et pour évaluer les performances de l'aide dans ces domaines grâce à une supervision des appels.

Évaluer les interventions dans des États frappés par une crise

Les ONG internationales doivent évaluer la capacité et la volonté d'un État à intervenir et à observer les normes et les principes humanitaires lors de ses interventions, avant de déterminer leur rôle. Dans la plupart des cas, cela requiert une appréciation soigneuse et complexe. Intervenir dans des États efficaces dotés d'une grande capacité et déterminés à venir en aide à leurs citoyens est une chose. Agir dans des États fragiles ou considérés comme illégitimes ou corrompus en est une autre, nettement plus complexe.

Chaque situation a ses spécificités. Pour schématiser, les différents profils d'États et d'interventions internationales sont résumés dans le Tableau 1 qu'Oxfam a conçu en 2011 pour aider ses équipes à orienter leurs programmes humanitaires.

Trop souvent, les agences d'aide ont négligé le rôle central de l'État. La neutralité et l'indépendance ont été considérées comme une forme de désengagement plutôt que comme un engagement de principe.
P. Harvey (2009)⁹¹

Tableau n° 1 : Adaptation de l'aide internationale en fonction de la capacité de l'État		
<i>Volonté de l'État</i>		
Capacité de l'État	<p>État volontaire et capable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien opérationnel en cas de crise majeure seulement • Plaidoyer national pour améliorer les performances de l'État, en soutenant surtout la société civile 	<p>État capable, mais réticent</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien des services de l'État qui se montrent les plus volontaires • Soutien des acteurs de la société civile en fonction de leur degré d'indépendance • Soutien opérationnel en cas de crise importante • Plaidoyer national et international pour que l'État assume ses responsabilités
	<p>État volontaire, mais incapable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités de l'État et soutien des autres acteurs locaux • Soutien opérationnel en cas de capacités locales insuffisantes • Plaidoyer pour une aide internationale 	<p>État réticent et incapable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Travail soutenu avec les organisations de la société civile, les agences non traditionnelles, et si admis, les Nations Unies • Plaidoyer pour une aide internationale • Là où la situation le permet, soutien opérationnel pour tout type de crise (mineure, moyenne et importante)

Ce tableau souligne notamment l'importance des plaidoyers et révèle combien il est crucial pour les ONG internationales proposant une aide humanitaire de soutenir le plaidoyer de la société civile pour demander des comptes à l'État. En Amérique centrale, les actions d'Oxfam auprès des ONG locales incluent un ensemble d'outils pour leur plaidoyer humanitaire. Ce type de plaidoyer est parfois difficile. Les États sereins réservent un bon accueil au plaidoyer de la société civile, tandis que les États agités le proscrivent. Les ONG internationales doivent toutefois davantage tenir compte pour leur action humanitaire de l'importance que peut avoir une influence directe ou indirecte sur l'État.

Renforcer les capacités de la société civile

Le renforcement des capacités doit résolument se faire *avec* les acteurs locaux, et non *contre leur gré*. Cela implique d'identifier les partenaires ayant le potentiel et la volonté d'endosser différents rôles allant du plaidoyer et de la prévention des risques de catastrophe naturelle au déploiement à plus grande échelle des interventions face à des catastrophes à l'évolution rapide. Comme l'a justement mentionné un collaborateur Oxfam en 2011 :

« Pour certaines ONG internationales, il faudra un véritable changement culturel pour écouter attentivement les organisations qui ne parlent pas le jargon des ONG internationales, pour comprendre les pressions en présence, notamment celles émanant de la comptabilité qui est au cœur de la redevabilité ascendante envers les donateurs. »⁹²

Même en pleine urgence, il est possible de renforcer les capacités des partenaires locaux. Mais bien souvent, le temps manque pour se concentrer sur ce point de façon efficace.

S. Douik, Secours islamique (2011)⁹³

Il est primordial d'exploiter les capacités locales, de défendre le respect des standards humanitaires et de participer à l'institutionnalisation de l'intervention et de la prévention des catastrophes naturelles dans les programmes locaux et nationaux des États.

P. del Rosario, Coordinateur humanitaire, Oxfam Grande-Bretagne, Philippines

Pour les ONG internationales, il est souvent difficile de déterminer à quel moment elles doivent commencer à jouer un rôle moins direct à mesure qu'elles renforcent les capacités des autres. Une distanciation trop lente pourrait entraver le développement des capacités. À l'inverse, une distanciation trop rapide risquerait de ne pas couvrir tous les besoins humains, alors qu'il faut des années pour consolider les capacités. Il ne s'agit pas de penser que les ONG internationales ont la science infuse. Au contraire, l'aide internationale est inefficace sans les connaissances de terrain des organisations locales. Mais dans de nombreux pays, les organisations locales doivent se démener pour obtenir les capacités et les ressources dont elles ont besoin.

Le processus de renforcement des capacités doit commencer bien avant qu'une crise ne frappe. Seul un soutien sur le long terme permettra aux organisations locales de répondre plus efficacement aux crises à venir. Un intérêt croissant pour le renforcement des capacités ne garantit pas que chaque ONG locale aura les moyens d'intervenir efficacement dès la prochaine crise. Oxfam en est parfaitement conscient depuis la crise survenue aux Philippines en 2009. Nous n'étions pas parvenus à identifier des organisations disposant de capacités suffisantes en cas d'urgence avant que le typhon Ketsana ne s'abatte sur l'île, ce qui a ralenti certaines actions⁹⁴.

Suite au typhon Ketsana, les Philippines ont adopté le NDRRMA (National Disaster Risk Reduction and Management Act) afin d'améliorer la coordination entre l'État et les organisations de la société civile en matière de prévention des risques de catastrophe naturelle. Le pays a depuis reconnu que d'autres mesures étaient requises, notamment le renforcement des capacités des autorités locales. Oxfam a donc continué de faire évoluer son action d'une réponse directe aux catastrophes naturelles à un renforcement des capacités, en aidant les ONG nationales à créer leur consortium pour l'intervention humanitaire (HRC, Humanitarian Response Consortium). Oxfam agit en « intermédiaire humanitaire », en aidant ces ONG à obtenir les fonds requis pour poursuivre leur croissance, tout en restant prêt à répondre à des catastrophes que les capacités des partenaires locaux ne permettraient pas de gérer.

En décembre 2011, la tempête tropicale Sendong, qui a tué plus de 1 000 personnes dans l'île de Mindanao, également frappée par un conflit, a montré l'ampleur des progrès qu'il reste à réaliser. L'État philippin a déclaré l'état de calamité, appelé à l'aide internationale et alloué un milliard de pesos pour reloger les communautés touchées. Mais les autorités locales de Cagayan de Oro n'étaient pas du tout préparées à une telle catastrophe à laquelle les activités économiques locales avaient contribué. L'abattage extensif, la conversion des terres en plantations d'ananas et en bananeraies et l'exploitation minière à petite échelle ont accéléré l'envasement des principaux cours d'eau, entraînant une grande crue. Des groupes religieux locaux, des ONG et d'autres organisations ont rapidement coordonné une intervention d'urgence et critiqué les autorités locales pour leur réticence à collaborer avec eux. Oxfam a soutenu l'action du consortium HRC en venant en aide à plus de 50 % de la population dans les zones d'évacuation, et (au moment où nous écrivons ces lignes) en aidant le consortium à faire pression et à militer pour une réponse plus efficace des autorités locales⁹⁵.

Renforcer la résilience

L'aide peut apporter bien d'autres choses pour réduire la vulnérabilité des communautés aux catastrophes naturelles et les aider à surmonter les prochaines crises⁹⁶. La prévention des risques de catastrophe naturelle doit être intégrée dès le début dans les programmes humanitaires, de développement et de reconstruction, et faire l'objet d'une loi dans tous les pays.

Cette prévention des risques de catastrophe naturelle intègre une approche globale de l'aide humanitaire et de l'aide au développement qui permet aux personnes de renforcer leur résilience aux chocs. Cette résilience se construit dans divers domaines (protection sociale, agriculture), ainsi qu'en protégeant les droits des populations pauvres à bénéficier des services de base et à accéder aux terres⁹⁷.

Principes et conséquences

L'aide humanitaire doit permettre de sauver des vies, de lutter contre la souffrance et de préserver la dignité humaine. Pour cela, elle doit être impartiale et indépendante⁹⁹.

Pour les agences humanitaires, ces principes sont un article de foi ; pour de nombreuses autres personnes, ils restent souvent des notions vagues. Pourtant, une aide qui ne répond à aucun principe risque de ne pas aboutir à des résultats de qualité. Si son action peut être bénéfique, il est peu probable qu'elle puisse répondre aux besoins les plus importants, sans compter qu'elle risque d'accroître les tensions entre les différents groupes, à moins d'être motivée par des décisions et des évaluations impartiales.

Il reste beaucoup à faire pour encourager les États et d'autres acteurs à observer les principes humanitaires. Il ne suffit pas de les proclamer comme une évidence. Les donateurs occidentaux pourraient octroyer systématiquement une aide axée sur les besoins, conformément aux « principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire » (Good Humanitarian Donor principles, GHD)¹⁰². Le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, étant présent dans presque tous les pays et répondant aux principes communs (y compris le Code de conduite lors des opérations de secours en cas de catastrophes), pourrait redoubler d'efforts pour sensibiliser les États à ces principes.

Chaque acteur humanitaire doit également observer et apprendre ce que ces principes signifient dans différentes cultures et évaluer les conséquences des différentes actions, ce qui représente un exercice délicat. L'impartialité et l'indépendance sont des conditions indispensables mais non suffisantes pour faire des choix humanitaires éthiques.

Le premier défi consiste à mieux écouter les opinions non occidentales sur ce que ces principes humanitaires signifient dans la pratique. Le Forum Humanitaire¹⁰³ et d'autres organisations ont déjà réuni plusieurs agences de cultures différentes et démontré que leurs principes étaient effectivement universels, ancrés dans les croyances du monde entier. Mais les agences et les donateurs occidentaux ont encore beaucoup à

« Humanité » signifie que toute personne doit être traitée humainement en toute circonstance, une attention particulière devant être accordée aux personnes les plus vulnérables.

Assemblée générale des Nations Unies (1991)⁹⁸

Une aide impartiale implique que chaque personne dans la détresse bénéficie d'un traitement égal, adapté à ses besoins et sans aucune discrimination fondée sur la race, le sexe ou quoi que ce soit d'autre.

Adapté du CICR (2009)¹⁰⁰

Une aide indépendante est fournie sans aucune pression de la part de tout groupe d'intérêt ou parti politique national ou international.

Adapté du CICR (2009)¹⁰¹

faire pour apprendre des autres, notamment des organisations islamiques admises dans des régions du monde où ces agences et ces donateurs ne sont pas les bienvenus. Un dialogue doit être ouvert sur ce que signifie pour chaque acteur le fait d'encourager des programmes de principe et d'observer le droit humanitaire international dans les contextes dangereux et difficiles.

Le second défi consiste à évaluer les conséquences de différentes approches et des compromis qui peuvent s'avérer nécessaires pour diriger l'aide vers les personnes dans le besoin, tout en statuant sur les limites acceptables des compromis. Cela exige une bonne connaissance des contextes et des cultures en présence, ainsi que des principes humanitaires. Les agences doivent réfléchir au-delà de ce que Peter Walker, Directeur du Feinstein International Center, appelait en 2011 :

« le discours fondamentaliste de "nos principes à tout prix", vers une approche pragmatique plus nuancée dont l'objectif central est d'atténuer les souffrances tout en reconnaissant la nécessité d'atteindre un compromis. »¹⁰⁴

Il est par ailleurs difficile d'ignorer les dilemmes auxquels sont confrontés les travailleurs humanitaires dans des crises telles que celles frappant la Somalie. Cela *ne signifie pas* qu'il faille compromettre l'impartialité, mais qu'il convient d'accepter qu'une paix, un développement et un environnement durables sont des causes aussi nobles que l'humanitarisme. Il s'agit là d'une vérité souvent oubliée des travailleurs humanitaires. Tous ces objectifs doivent être poursuivis sans compromettre l'impératif humanitaire qui consiste à sauver des vies, mais avec l'humilité requise pour accepter la difficulté à choisir entre des stratégies différentes.

En Somalie, par exemple, le fait de s'acquitter de « taxes » au profit de groupes armés ne peut pas être qualifié de pragmatisme éthique pour véhiculer l'aide. Ces taxes pourraient au contraire alimenter plus encore les violences qui sont en grande partie à l'origine de la crise. Sur le long terme, les souffrances qui en découlent risquent de peser plus dans la balance que l'aide apportée par les agences. Dans ce cas, on s'éloigne nettement d'une action humanitaire ou d'une action guidée par des principes.

Pour les agences à plusieurs mandats, il peut paraître évident que l'aide humanitaire ne soit pas le seul moyen à disposition pour réduire les souffrances et œuvrer en faveur de la dignité humaine. Il est essentiel que les agences spécialisées uniquement dans l'humanitaire assimilent cela également. Les agences humanitaires doivent respecter les capacités locales et admettre qu'elles-mêmes n'ont pas toujours su observer les principes humanitaires, expliquer leurs motivations ou définir pour chaque crise ce qu'était une action guidée par des principes.

Dans les faits, les principes humanitaires seront uniquement acceptés comme universels lorsque l'action humanitaire prendra davantage la forme d'une collaboration avec les institutions locales et nationales des pays affectés. Dans la mesure du possible, il convient de s'assurer que l'aide apporte des solutions durables que les populations locales peuvent utiliser après la crise.

La liberté d'action de MSF ne repose pas sur un espace de souveraineté juridico-moral dont il conviendrait de proclamer l'existence pour obtenir sa reconnaissance. Elle est le produit d'un processus de transactions permanent avec les forces politiques et militaires... [Mais] reconnaître qu'il n'y a d'action humanitaire possible qu'au confluent d'intérêts avec les pouvoirs ne doit pas conduire à se soumettre aux forces politiques au nom de ce principe de réalité.

M. Allié, Président, Médecins Sans Frontières (2011)¹⁰⁵

À défaut, l'appel pour observer ces principes risque de passer pour une lamentation des occidentaux. Avec une aide mieux adaptée, les principes humanitaires pourraient enfin devenir universels et compatibles avec les principes fondamentaux de mise en place d'une aide efficace qui soit entre les mains des communautés touchées et conformes à leurs priorités¹⁰⁶.

Diversification du soutien international

Ce document ne propose pas une « solution uniquement grâce au Sud ». L'ampleur des besoins humanitaires est bien trop grande pour cela. Dans un avenir proche, de nombreux États fragiles et touchés par des conflits n'auront pas la gouvernance ou les capacités nécessaires pour faire face, et le renforcement des capacités se fera ailleurs de manière progressive.

L'action humanitaire doit parvenir à mobiliser un pool de ressources international plus étendu et plus varié, impliquant des donateurs non occidentaux et le secteur privé aux côtés des donateurs de l'OCDE et autres.

Le principal défi est le même pour les pays et les entreprises. Il s'agit de rechercher la qualité et l'adéquation grâce à un ensemble de principes. Il convient de se concentrer sur des programmes, tels que la prévention des risques de catastrophe naturelle, et sur les crises non médiatiques, sans oublier les « méga catastrophes ».

Cela implique d'encourager les philanthropes institutionnels à donner de manière impartiale d'après les priorités les plus élevées, pas nécessairement pour les interventions bénéficiant de la plus grande publicité. Quant aux acteurs du secteur privé à but lucratif impliqués dans l'aide, ils doivent être *engagés contractuellement* à fournir une aide conforme aux standards et aux principes internationaux.

Pour les États donateurs émergents, cela exige de mettre en œuvre les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire de manière plus assidue que certains de leurs homologues occidentaux. Ils ne doivent pas s'inspirer des pires pratiques occidentales, comme le fait de privilégier les crises survenant dans des zones où leur armée prend part aux combats. Au lieu de cela, ils doivent suivre les meilleures pratiques internationales afin de fournir une aide efficace et coordonnée.

Les États donateurs émergents doivent également mieux faire entendre leur voix dans les discussions humanitaires internationales. Les agences des Nations Unies et les autres organisations ont étendu leur portée aux donateurs des pays émergents, mais la plupart des forums humanitaires internationaux restent la chasse gardée de l'Occident.

L'initiative sur les principes et bonnes pratiques pour l'action humanitaire ne compte que trois signataires non occidentaux : la Corée du Sud, le Japon et le Brésil. Toutefois, il privilégie également l'ouverture aux Émirats arabes unis et à Singapour¹⁰⁸. Chaque forum humanitaire international doit intégrer davantage de

Les pays n'appartenant pas au club de donateurs établis ont peu de chance d'influer sur le fonctionnement de l'entreprise humanitaire.

A. Donini (2009)¹⁰⁷

donateurs non occidentaux et d'États touchés. Le moment est venu de construire une gouvernance humanitaire mondiale.

Renforcement de la qualité et de la redevabilité

Ce document est un appel, lancé à Oxfam et aux ONG internationales, ainsi qu'à tous les autres acteurs, à consacrer une part plus importante des efforts humanitaires au renforcement des capacités des autres.

Cela implique de travailler avec eux en amont des catastrophes, d'apporter une valeur ajoutée à leur travail, de tirer des enseignements de leur expérience et d'élaborer une réponse de plus en plus axée sur l'action locale. Cela signifie également que les ONG internationales doivent accepter de revoir leur profil médiatique à la baisse, au profit d'une optimisation de l'impact de leur aide.

Mais ces ONG ne doivent pas en rester là. Elles doivent poursuivre l'amélioration qualitative initiée depuis l'évaluation déterminante de l'aide humanitaire au Rwanda en 1994¹⁰⁹.

Beaucoup a déjà été fait. Les agences humanitaires ont développé des standards pour améliorer les performances, notamment la Charte humanitaire du Projet Sphère¹¹⁰, Humanitarian Accountability Partnership¹¹¹ et People in Aid¹¹². En 2012, ces programmes pourraient tous tendre vers une même direction.

Mais le chemin à parcourir est encore long. L'autorégulation ne suffit plus. Les personnes touchées ont le droit de savoir quelles agences répondent à certains standards, obtenus par le biais d'un programme de certification.

Il faudrait également soutenir de manière plus ambitieuse les organisations locales et privilégier l'implication des communautés affectées, plutôt que d'adopter l'attitude « essayons toujours » de certains programmes existants¹¹³. Les programmes humanitaires doivent être mieux conçus pour tenir compte des besoins et des vulnérabilités spécifiques des femmes et des filles, et des hommes et des garçons.

Les agences humanitaires doivent promouvoir activement la participation des femmes et s'assurer que leurs actions sont adaptées aux attentes des femmes¹¹⁴. L'écoute et la redevabilité vis-à-vis des personnes touchées sont également déterminantes pour que l'aide apportée à ces populations soit orientée de telle sorte qu'elle leur permette de trouver la sécurité et l'assistance nécessaires, dès lors qu'elles sont menacées par la violence, les pénuries de nourriture, d'eau ou de tout autre service humanitaire habituel. Dans de nombreuses crises, Oxfam répond à ces priorités grandissantes en matière de protection et de questions hommes-femmes au sein du même programme.

Les femmes sont tout aussi responsables lorsqu'il s'agit de subvenir à l'alimentation, de prendre des mesures de préparation aux catastrophes, de tenir à disposition des kits de survie, d'adopter des pratiques appropriées pour l'eau et l'assainissement et de les transmettre à nos enfants. Nous en sommes tout aussi capables. Voilà ce que je dis aux hommes.

F. Begum, Bethuri Char, Bangladesh (2011)¹¹⁵

Encadré 7 : Forum de Femmes, projet d'aide aux femmes et aux filles en RDC

Dans l'est de la RDC, Oxfam soutient 56 comités locaux composés de six hommes et six femmes faisant pression auprès des autorités afin de lutter contre les abus et d'obtenir des services médicaux, légaux et psychosociaux.

Un *Forum des Femmes* a été créé dans chaque zone. D'après les femmes, cela a contribué à faciliter l'accès aux autorités et à élever leur statut social.

Mais les comités ont également autorisé les hommes à apporter leur soutien aux femmes dans la lutte contre les différentes menaces pesant sur les femmes et les hommes, notamment les violences sexuelles faites aux hommes et aux garçons, mettant ainsi fin au stéréotype des femmes victimes et des hommes coupables, mal vécu par de nombreux congolais.

4

Conclusion

Le projet humanitaire n'est pas une tradition exclusivement occidentale. Il est ancré dans la propension universelle à venir en aide aux autres êtres humains dans la détresse. On le retrouve dans toutes les confessions, qu'il s'agisse du *Dāna*, l'une des pratiques vitales de l'hindouisme et du bouddhisme, du *Zakat* prôné par l'islam ou de la charité chrétienne. Il n'est donc pas étonnant que les organisations religieuses locales se trouvent en première ligne pour apporter leur aide.

Au XX^e siècle, l'humanitarisme était considéré comme l'apanage de l'Occident. En réalité, l'immense majorité de l'aide était déjà le fait de millions de familles et de communautés dans le monde entier, aux côtés des ONG et des autorités locales.

Le projet humanitaire est maintenant plus indispensable que jamais. Mais au XXI^e siècle, dans un monde qui n'est plus dominé par l'Occident, l'humanitarisme doit redécouvrir ses racines au niveau local et mondial.

L'avenir de l'action humanitaire se trouve de plus en plus au Sud : il est entre les mains des États, des sociétés civiles, des organisations religieuses et privées, ainsi que des autres acteurs dans les régions touchées par des crises.

Les agences humanitaires internationales seront tout aussi indispensables, mais leur principale responsabilité sera de soutenir cette capacité du Sud et de s'en inspirer. Elles devront compléter cette capacité dans le cadre de leurs propres opérations, de sorte que l'État et la société civile des pays touchés puissent prendre la place qui leur revient en première ligne de l'action humanitaire mondiale.

Recommandations

Chaque acteur de l'aide humanitaire doit :

- apporter en temps utile des réponses appropriées aux alertes de catastrophes imminentes ;
- évaluer les besoins et apporter une aide impartiale et indépendante ;
- s'efforcer de tenir compte des vulnérabilités spécifiques liées au sexe, à l'âge et aux éventuels handicaps ;
- promouvoir la participation des femmes, des enfants et de tous les groupes vulnérables dans l'aide humanitaire ;
- veiller à ce que l'aide soit plus responsable vis-à-vis des personnes touchées ;
- mettre davantage l'accent sur le renforcement des capacités locales et la prévention des risques de catastrophe naturelle ; et
- prendre des décisions en toute transparence en cas de dilemme, d'après la meilleure évaluation possible des conséquences des différentes initiatives.

Les États touchés par les crises doivent :

- faire leur possible pour générer la volonté et les ressources pour renforcer les capacités nationales et locales à apporter une réponse guidée par des principes en cas d'urgence. Cela exige la mise en place d'une législation spécifique et de déclencheurs d'alerte précoce initiant une réponse immédiate selon un plan d'intervention ;
- mettre en œuvre des programmes de protection sociale répondant aux besoins des personnes les plus vulnérables et les plus pauvres ; et
- garantir un accès égal à tous les services essentiels (dont la santé, l'éducation, la justice et la sécurité) afin de contribuer au renforcement de la résilience à la violence.

L'OCDE et les États donateurs émergents doivent :

- consacrer une plus grande part de leurs dépenses de développement au renforcement des capacités des États touchés afin d'atteindre les objectifs ci-dessus ;
- considérer les investissements dans ces capacités comme un indicateur clé de leur aide, et tirer des enseignements de l'expérience de ces États ;
- doubler la part de l'aide consacrée à la prévention des risques de catastrophe naturelle ; et
- tout mettre en œuvre pour apporter une aide plus efficace afin de renforcer la résilience à la violence dans les États les plus fragiles.

Les ONG internationales doivent :

- davantage s'attacher à renforcer les capacités locales et nationales de la société civile, ainsi que la prévention des risques de catastrophe naturelle, dans le cadre des bonnes pratiques humanitaires et de développement. Cela implique notamment une réduction progressive des interventions opérationnelles lorsque la capacité locale est suffisante ;
- relayer et répondre immédiatement aux alertes de catastrophe ;
- chercher à allier coopération avec les institutions d'État et plaidoyer et soutien de la société civile afin que l'État soit tenu responsable de ses actes ;
- renforcer leur identité humanitaire pour se distinguer des autres acteurs ;
- développer une forme de certification pour valider que les agences répondent à une norme d'intervention humanitaire efficace, impartiale et en temps utile, notamment via des partenariats effectifs avec des organisations locales. Il peut s'agir du facteur distinctif entre elles et vis-à-vis des autres acteurs ; et
- chercher à diversifier l'aide internationale et veiller à ce que l'aide parvienne aux bonnes personnes.

Les Nations Unies doivent :

- garantir une bonne coordination humanitaire lors de chaque crise ;
- redoubler d'efforts pour améliorer leur leadership humanitaire, autant que possible en partenariat avec l'État touché ;

- responsabiliser les chefs de cluster dans les pays en matière de performances ;
- garantir un « pare-feu » entre leurs fonctions politiques et de maintien de la paix d'une part, et leurs opérations humanitaires d'autre part, y compris dans les missions intégrées ; et
- améliorer leurs relations avec les agences non occidentales.

Les organisations régionales doivent :

- développer leur leadership, y compris en établissant des normes de principe et en améliorant leur capacité à soutenir les États ; et
- si nécessaire, pousser ces États à l'action.

Tous les protagonistes d'un conflit armé doivent :

- permettre aux civils d'accéder à toute aide humanitaire requise et les protéger de la violence ; et
- faciliter le passage rapide et sans embûche de cette aide humanitaire, et garantir la liberté de mouvement et la sécurité des travailleurs humanitaires.

Pour une analyse et des recommandations plus détaillées sur le rôle du secteur privé, des forces armées et des autres acteurs de l'action humanitaire, reportez-vous aux Notes de Politique Humanitaire d'Oxfam International à l'adresse suivante :

<http://www.oxfam.org/fr/policy/humanitarian-policy-notes>.

Notes

- ¹ Banque mondiale (2010), « Natural Hazards, Unnatural Disasters: the economics of effective prevention », http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_info&products_id=23659 (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ² Assemblée générale de l'ONU (1991), Annexe : A/RES/46/182 http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/46/182 (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ³ Development Initiatives (2011), « *Global Humanitarian Assistance Report 2011* », p. 40, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf> (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ⁴ M. Delaney et J. Ocharan (2011), « Local Capacity in Humanitarian Response: Vision or Mirage? » Document Oxfam Amérique, Boston : Oxfam.
- ⁵ J. Beddington (2009), « Food, Energy, Water and the Climate: a Perfect Storm of Global Events? ». Discours à la Sustainable Development UK 09 Conference, 19 mars 2009, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dius.gov.uk/news_and_speeches/speeches/john_b_eddington/perfect-storm
- ⁶ Oxfam International (2011), « Time's Bitter Flood: Trends in the number of reported natural disasters », <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/download?id=366363>
- ⁷ US National Center for Atmospheric Research (2010), « Climate Change: drought may threaten much of globe within decades », <http://www2.ucar.edu/news/2904/climate-change-drought-may-threaten-much-globe-within-decades>
- ⁸ Réseau mondial d'organisations de la société civile pour la réduction des catastrophes (2011), « Rapport condensé, Vues du front 2011 », http://www.globalnetwork-dr.org/images/documents/vfl2011_report/summary_report_fr.pdf
- ⁹ Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (ONU/SIPC) (2011), « Réduction des risques de catastrophe » : Bilan mondial », Genève : ONU/SIPC.
- ¹⁰ J. Beddington (2009), « Biodiversity and Ecosystems in a Changing World », Conférence de Stamford Raffles donnée à Londres, 16 juin 2009.
- ¹¹ DARA (2011), « The Gender Challenge », <http://daraint.org/2011/10/31/2605/october-2011-the-gender-challenge/>
- ¹² Foresight: Migration and Global Environmental Change (2011), Final Project Report: Executive Summary, the Government Office for Science, Londres, pp. 6-16 : <http://www.bis.gov.uk/assets/bispartners/foresight/docs/migration/11-1115-migration-and-global-environmental-change-summary.pdf> (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ¹³ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (2011), « Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX), Summary for Policymakers », http://www.ipcc-wg2.gov/SREX/images/uploads/SREX-SPM_Approved-HiRes_opt.pdf
- ¹⁴ M. Harroff-Tavel (2010), « Violence et action humanitaire en milieu urbain. Nouveaux défis, nouvelles approches », *Revue internationale de la Croix-Rouge* 92 (878), pp. 329- 350.
- ¹⁵ International Institute for Strategic Studies (2011), « The IISS Transatlantic Dialogue on Climate Change and Security, Report to the European Commission », <http://www.iiss.org/programmes/climate-change-and-security/transatlantic-dialogue-on-climate-change-and-security/>
- ¹⁶ Development Initiatives (2011b), « Domestic response to humanitarian crises: Uganda trudges on », <http://www.globalhumanitarianassistance.org/domestic-response-to-humanitarian-crisis-uganda-trudges-on-3252.html> (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ¹⁷ Banque mondiale (2011), « Rapport sur le développement dans le monde 2011 : Conflits, sécurité et développement, Abrégé », http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/FRENCH_WDR2011_OVERVIEW.pdf
- ¹⁸ A. Evans (2010), « Globalisation and Scarcity: multilateralism for a world with limits », http://www.cic.nyu.edu/scarcity/docs/evans_multilateral_scarcity.pdf
- ¹⁹ Brookings Institution (2011), « Two Trends in Global Poverty », http://www.brookings.edu/opinions/2011/0517_global_poverty_trends_chandy.aspx
- ²⁰ Oxfam International (2011), « Nous sommes pleinement exploitables : Le manque de protection des civils à l'est de la RDC », <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-protection-civilians-eastern-drc-2011-08-02-fr.pdf>
- ²¹ L. Jarvis, H. Montgomery, N. Morisetti et I. Gilmore (2011), « Climate change, ill health, and conflict », *British Medical Journal, BMJ* 2011;342:d1819 : <http://www.bmj.com/content/342/bmj.d1819.full>
- ²² Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) (2011), « 60 Years and Still Counting, UNHCR Global Trends 2010 », <http://www.unhcr.org/4dfa11499.html>
- ²³ Voir <http://www.oxfam.org/fr/campaigns> pour en savoir plus sur la contribution d'Oxfam dans ces grands débats.
- ²⁴ « Doing it Better: transforming human efforts », Conférence humanitaire internationale à Kuala Lumpur (2011) <http://www.mercy.org.my/ihc2011/index.php>
- ²⁵ Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), Fondation des Nations Unies, Fondation Vodafone et Harvard Humanitarian Initiative (2011), « Disaster Relief 2.0: the future of

- information sharing in humanitarian emergencies », <http://www.unfoundation.org/assets/pdf/disaster-relief-20-report.pdf> (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ²⁶ Ce chiffre est le plus élevé depuis les années 1980. Tant les chiffres de 1900–2010 que ceux pour la période 1975–2010 révèlent des variations extrêmes d'une année à l'autre. Si une tendance devait se dégager de ces chiffres, il s'agirait d'un léger recul.
- Center for Research on the Epidemiology of Disasters (2011), « The International Disaster Database: Number of people killed by natural disasters 1990–2010 and 1975–2010 », <http://www.emdat.be/natural-disasters-trends>
- ²⁷ Active Learning Network for Accountability and Performance (2010), « The State of the Humanitarian System: assessing performance and progress », <http://www.alnap.org/initiatives/current/sohs.aspx> (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ²⁸ Oxfam International (2011), « Somalie : une crise alimentaire aggravée par la sécheresse », Oxfam International, 25 janvier 2011, <http://www.oxfam.org/fr/pressroom/pressrelease/2011-01-25/somalie-crise-alimentaire-aggravee-secheresse>
- ²⁹ Ce chiffre a trait à des opérations d'urgence soutenues par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR). FICR-UK Department for International Development (DFID), Institutional Strategy III (2007-10), Annual Summary Review 2009.
- UK Department for International Development (2011), « Multilateral Aid Review », http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/mar/multilateral_aid_review.pdf
- ³⁰ Malgré cette tendance à la hausse des dépenses humanitaires d'Oxfam Grande-Bretagne avec ses partenaires, on note des variations considérables d'un exercice à l'autre, dues à des différences de type et d'ampleur des crises humanitaires, à la disponibilité des partenaires et à d'autres facteurs. Ces chiffres sont à comparer aux dépenses non humanitaires d'Oxfam Grande-Bretagne avec ses partenaires, situées aux environs de 40 % ces dernières années.
- Pour plus d'informations, contacter Fred Wessels, Programme Information Manager, Oxfam Grande-Bretagne à l'adresse fwessels@oxfam.org.uk (en janvier 2012).
- ³¹ Oxfam International (2011), *op. cit.* p. 4.
- ³² M. Delaney et J. Ocharan (2011), *op.cit.*
- ³³ El F. Osman (2011), « Local participation and capacity-building in protracted crises: the case of Sudan », Document d'Oxfam Amérique, Boston : Oxfam.
- ³⁴ *Ibid.*
- ³⁵ Oxfam International (2010), « Real Time Evaluation of Oxfam International's Response to the Pakistan Floods », Oxford, Oxfam.
- ³⁶ Development Initiatives (2011a), « *Global Humanitarian Assistance Report 2011* », *op. cit.* p. 6.
- ³⁷ P. Harvey (2009), « Towards good humanitarian government: the role of the affected state in disaster response », ODI Humanitarian Policy Group Policy Brief 37, <http://www.odi.org.uk/resources/download/4196.pdf>
- ³⁸ Oxfam Grande-Bretagne (2011), « INGO Humanitarian Co-ordination in Bangladesh », Note interne.
- ³⁹ <http://www.cdmp.org.bd/>
- ⁴⁰ Entretien avec l'auteur.
- ⁴¹ Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, plateformes nationales : <http://www.unisdr.org/we/coordinate/national-platforms>
- ⁴² Overseas Development Institute et ALNAP (2009), « *Where to Now? Agency Expulsions in Sudan: Consequences and Next Steps* », p. 1 : <http://www.odi.org.uk/resources/docs/4190.pdf> (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ⁴³ Nations Unies (2009), « *Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé* », paragraphe B.24, p. 24 : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/343/98/PDF/N0934398.pdf?OpenElement> (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ⁴⁴ International Crisis Group (2010), « *Pakistan: the Worsening IDP Crisis* », Asia Briefing N° 111, p. 10 : <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/pakistan/B111%20Pakistan%20-%20The%20Worsening%20IDP%20Crisis.ashx> (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ⁴⁵ Oxfam International (2011), « Real Time Evaluation of the Colombian Floods Response », Oxford, Oxfam.
- ⁴⁶ <http://ahacentre.org/>
- ⁴⁷ Global Public Policy Institute (GPPI) (2010), « Humanitarian Assistance: Truly Universal? » GPPI Research Paper 12, Berlin : GPPI.
- ⁴⁸ Oxfam International (2011), « Real Time Evaluation of the Colombian Flood Response », Oxford : Oxfam.
- ⁴⁹ Development Initiatives (2011a), « *Global Humanitarian Assistance Report 2011* », *op. cit.* p. 7.
- ⁵⁰ Cette comparaison doit être envisagée au sens large. En 2011, les financements pour la Libye et pour le Pakistan n'ont pas été lancés à la même période. Les chiffres indiqués ici ont été consultés le 28 décembre 2011. Voir le système de suivi financier du Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) : <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=home> (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ⁵¹ Development Initiatives (2011c), présentation à Oxfam, 29 novembre 2011, d'après des données du système de suivi financier des Nations Unies.
- ⁵² Oxfam International (2011), « Real Time Evaluation Global Report for the East Africa Drought Response », Oxford : Oxfam.
- ⁵³ *Ibid.*
- ⁵⁴ Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (2011), *Somalia 2012 Consolidated*

- Appeal, p. 31, tableau « CAP Funding 2008-2011 by month » : <http://ochaonline.un.org/somalia/AppealsFunding/CAP2012/tabid/7602/language/en-US/Default.aspx>
- ⁵⁵ Royal Dutch Shell (2010), « Shell commits to flood relief », Shell, 9 juillet 2010, http://www.shell.com.pk/home/content/pak/aboutshell/media_centre/news_and_media_releases/archive/2010/flood_2010.html
- ⁵⁶ Development Initiatives (2011a), « *Global Humanitarian Assistance Report 2011* », *op. cit.* p. 6.
- ⁵⁷ Development Initiatives (2010), « ALNAP conference – national governments and disaster response », <http://feeds.feedburner.com/gha/domestic-response>
- ⁵⁸ <http://www.postnl.com/sustainability/partnerships/index.aspx>
- ⁵⁹ Development Initiatives (2011a), « *Global Humanitarian Assistance Report 2011* », *op. cit.* p. 13.
- ⁶⁰ Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (2011), « Arab and Muslim aid and the West: IRIN humanitarian news and analysis », <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=94010>
- ⁶¹ Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) (2011), « Strengthening Disaster Preparedness and Response Capacity », atelier sur le partenariat humanitaire pour la zone Asie-Pacifique, Shanghai, 12 octobre 2011.
- ⁶² Entretien de l'auteur avec E. Ford, responsable de la stratégie s'appliquant à la sécheresse dans la Corne de l'Afrique, Oxfam Grande-Bretagne (2011), Nairobi, 8 novembre 2011.
- ⁶³ M. Delaney et J. Ocharan (2011), *op. cit.* p. 3.
- ⁶⁴ Oxfam International (2009), « Le droit de survivre : Le défi humanitaire du 21e siècle », <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/droit-de-survivre-rapport-fr.pdf>
- ⁶⁵ *Ibid.* p. 4.
- ⁶⁶ D. Brown (2011), « Building effective partnerships: local views », *Humanitarian Exchange*, n° 50, Overseas Development Institute : Londres : <http://www.odihpn.org/documents/humanitarianexchange050a.pdf> (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ⁶⁷ *Ibid.*
- ⁶⁸ Oxfam International (2011), Humanitarian Consortium Governance Group Communiqué, novembre 2011, p. 2.
- ⁶⁹ Oxfam International (2011), « Cultiver un avenir meilleur : La justice alimentaire dans un monde aux ressources limitées », <http://www.oxfam.org/fr/cultivons/reports/cultiver-un-avenir-meilleur>
- ⁷⁰ Oxfam International (2011), « À qui doit profiter l'aide ? Politisation de l'aide dans les conflits et les crises », <http://www.oxfam.org/fr/policy/qui-doit-profiler-laide>
- ⁷¹ DARA (2010), « Humanitarian Response Index 2010 », <http://daraint.org/wp-content/uploads/2010/10/HRI-2010-EXE-SUM.pdf>
- ⁷² S. Collinson, S. Elhawary et R. Muggah (2010), « States of Fragility: stabilisation and its implications for humanitarian action », ODI Humanitarian Policy Group Working Paper, Londres : Overseas Development Institute. http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/5537E23C2A88588449257734001CD9D1-Full_Report.pdf (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ⁷³ Development Initiatives (2011a), *op. cit.* p. 34.
- ⁷⁴ M. Anderson (1999), « Do No Harm: how aid can support peace – or war », Lynne Rienner : Boulder, Colorado.
- ⁷⁵ Oxfam International (2009), « Operational and Campaigning work in Humanitarian Crises: judging their relative impact: guidelines and procedures for Oxfam International staff ». Document Oxfam interne.
- ⁷⁶ N. Zicherman et al (2011), « Applying conflict sensitivity in emergency response: current practice and ways forward », Humanitarian Practice Network paper 707, Londres, Overseas Development Institute. Voir : <http://www.odihpn.org/documents/networkpaper070.pdf> (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ⁷⁷ Assemblée générale des Nations Unies (1991), *op. cit.*
- ⁷⁸ Global Public Policy Institute (2010), « Cluster Approach Evaluation 2: synthesis report A », http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/GPPI-URD_Cluster_II_Evaluation_SYNTHESIS_REPORT_e.pdf
- ⁷⁹ Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (2011), « Arab and Muslim aid and the West », *op. cit.*
- ⁸⁰ Oxfam International (2011) « Le Pakistan est-il préparé ? La résilience du Pakistan aux catastrophes naturelles un an après les inondations », document d'information d'Oxfam n° 150, <http://www.oxfam.org/fr/policy/pakistan-resilience-catastrophes-naturelles-apres-inondations>
- ⁸¹ Oxfam International (2011), « Disaster Risk Reduction – fundamental to saving lives and reducing poverty », document d'information sur la sécheresse dans la Corne de l'Afrique, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/disaster-risk-reduction-fundamental-to-saving-lives-and-reducing-poverty-143690>
- ⁸² Development Initiatives (2011d), « *Analysis of Financing Mechanisms and Funding Streams to Enhance Emergency Preparedness* », rapport de synthèse, p. 1.
- ⁸³ Development Initiatives (2011b), « Domestic response to humanitarian crises: Uganda trudges on », *op. cit.*
- ⁸⁴ Réseau mondial d'organisations de la société civile pour la réduction des catastrophes (2011), « *Rapport condensé, Vues du front 2011* », http://globalnetworkmembers.org/pipermail/members_globalnetworkmembers.org/attachments/20110428/77d4310a/attachment-0003.pdf
- ⁸⁵ Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (2010), *Local Governments and Disaster Risk Reduction: good practices and lessons learned*, pp. 10 - 13 : http://www.unisdr.org/files/13627_LocalGovernmentsandDisasterRiskRedu.pdf (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ⁸⁶ *Ibid.*

- ⁸⁷ Peter Gubbels (2011), « Escaping the Hunger Cycle: Pathways to Resilience in the Sahel » <http://community.eldis.org/sahelworkinggroup>
- ⁸⁸ Oxfam International (2011), « Real Time Evaluation Global Report for the East Africa Drought Response », *op. cit.*
- ⁸⁹ UN World Chronicle, entretien avec Sadako Ogata, 14 mars 2005 : <http://www.un.org/webcast/pdfs/wc970.pdf>
- ⁹⁰ Oxfam International (2011), « Bangladesh DRR case studies ».
- ⁹¹ Paul Harvey (2009), « Towards good humanitarian government: the role of the affected state in disaster response », ODI Humanitarian Policy Group Policy Brief 37, p. 2
- ⁹² Entretien de l'auteur avec R. Blume, Oxfam Grande-Bretagne (2011), 16 novembre 2011.
- ⁹³ S. Douik (2011), « Local Partnerships in Humanitarian Aid », <http://www.ngovoice.org/documents/voice%2014%20HD.pdf>
- ⁹⁴ Oxfam International (2009), « Real Time Evaluation: Typhoon Ketsana / Ondoy, Philippines ».
- ⁹⁵ Oxfam International (2011), « Sendong Strategy », document interne, décembre 2011.
- ⁹⁶ Oxfam International (2011), « Disaster Risk Reduction – fundamental to saving lives and reducing poverty », document d'information sur la sécheresse dans la Corne de l'Afrique, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/download?id=426066>
- ⁹⁷ Pour en savoir plus sur toutes les actions d'Oxfam pour relever le défi de la résilience, voir : www.oxfam.org/fr/cultivons
- ⁹⁸ Assemblée générale des Nations Unies (1991), http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/46/182
- ⁹⁹ FICR et al (1995), « Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophes », <http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/code-of-conduct/code-french.pdf>
- ¹⁰⁰ CICR (2009), « Le CICR : Sa mission et son action », http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/icrc_001_0963.pdf
- ¹⁰¹ CICR (2009), *op. cit.*
- ¹⁰² Good Humanitarian Donorship (2003), <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx>
- ¹⁰³ Le Forum Humanitaire est un réseau d'agences humanitaires de pays musulmans et occidentaux, voir : <http://www.humanitarianforum.org/pages/en/about-us.html> (dernière visite le 29 décembre 2011).
- ¹⁰⁴ <http://www.easons.com/display.asp?ISB=9781849041638>
- ¹⁰⁵ MSF (2011), « Négociations humanitaires », C. Hurst & Co : Londres.
- ¹⁰⁶ OCDE (2005), « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide », http://www.oecd.org/document/18/0,3746,fr_2649_3236398_37192719_1_1_1_1_00.html
- ¹⁰⁷ Global Public Policy Institute (2010), « Humanitarian Assistance : Truly Universal? » GPPi Research Paper 12, Berlin : GPPi. *op. cit.*
- ¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 9.
- ¹⁰⁹ Agence danoise de développement International (DANIDA) (1996), « Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda ». <http://www.sphereproject.org>
- ¹¹⁰ <http://www.hapinternational.org>
- ¹¹¹ <http://www.peopleinaid.org>
- ¹¹² <http://www.peopleinaid.org>
- ¹¹³ M. Delaney et J. Ocharan, *op. cit.*, pp. 4–7.
- ¹¹⁴ DARA (2011), *op. cit.*
- ¹¹⁵ Oxfam International (2011), « Bangladesh DRR case studies ».

© Oxfam International, février 2012

Ce document d'information a été rédigé par Edmund Cairns, Conseiller senior pour les politiques humanitaires et sécuritaires chez Oxfam Grande-Bretagne, avec l'aide de collègues des différentes entités d'Oxfam International et dans différentes régions, notamment Aimee Ansari, Jane Cocking, Tom Fuller et Michael Bailey. Oxfam remercie les nombreuses organisations citées dans ce document pour leur assistance dans sa réalisation. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Ce document est protégé par droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : policyandpractice@oxfam.org.uk. Pour toute information sur les questions soulevées dans ce document, veuillez envoyer un courrier électronique à : advocacy@oxfaminternational.org.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse. Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous le numéro ISBN 978-1-78077-055-0 en février 2012. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

Oxfam

Oxfam est une confédération internationale de 15 organisations qui travaillent ensemble dans 92 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice :

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org),
Oxfam Australie (www.oxfam.org.au),
Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be),
Oxfam Canada (www.oxfam.ca),
Oxfam France (www.oxfamfrance.org),
Oxfam Allemagne (www.oxfam.de),
Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk),
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk),
Oxfam India (www.oxfamindia.org),
Intermon Oxfam (Espagne) (www.intermonoxfam.org),
Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org),
Oxfam Mexique (www.oxfammexico.org),
Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz),
Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl),
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca),

Les organisations suivantes, actuellement membres observateurs d'Oxfam, travaillent vers une affiliation complète :

Oxfam Japan (www.oxfam.jp)
Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)

N'hésitez pas à contacter les organisations répertoriées ci-dessus, par téléphone ou par courrier, pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur : www.oxfam.org. Courriel : advocacy@oxfaminternational.org

www.oxfam.org

