

**DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT
COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT**

**L'AIDE HUMANITAIRE DANS LES EXAMENS DE L'AIDE RÉALISÉS PAR LE CAD
SYNTHÈSE DES CONCLUSIONS DÉGAGÉES ET DES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE
L'EXPERIENCE ACQUISE EN 2004-05**

Dans ce document est présentée une synthèse des conclusions dégagées et des enseignements tirés de l'expérience acquise à travers six examens de l'aide réalisés en 2004-05, pour lesquels le cadre d'évaluation de l'aide humanitaire a été utilisé.

Cette version révisée contient des modifications apportées au paragraphe 27 - 2ème tiret, suite aux discussions qui ont eu lieu à la réunion du CAD le 17 janvier 2006.

Personne à contacter : Henrik Hammargren, tél. : 33 (0)1 45 24 99 15 ;
télécopieur : 33 (0)1 44 30 61 44 ; courriel : henrik.hammargren@oecd.org

**JT00201091
Ta. 74583**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
SECTION I OBJET ET CONTEXTE	5
SECTION 2 SYNTHÈSE DES CONCLUSIONS DÉGAGÉES ET DES ENSEIGNEMENTS TIRES	7
2.1 Promotion des principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire dans le cadre des examens de l'aide.....	7
2.2 Evaluation des politiques et des programmes des donateurs en matière d'aide humanitaire.....	8
Cadre stratégique pour l'aide humanitaire.....	9
Volume de l'aide humanitaire	10
Systèmes budgétaires.....	10
Questions concernant la gestion	11
Autres questions traitées dans les recommandations.....	12
2.3 Recensement des pratiques exemplaires et apprentissage mutuel.....	13
2.4 Impact sur la méthodologie des examens de l'aide effectués par le CAD et sur la logistique requise	14
2.5 Difficultés posées par le suivi des efforts déployés pour appliquer les bonnes pratiques	15
SECTION 3 CONCLUSIONS ET QUESTIONS À EXAMINER.....	17
3.1 Conclusions	17
3.2 Questions à examiner	18
ANNEXE A PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES POUR L'AIDE HUMANITAIRE	19
ANNEXE B CADRE D'ÉVALUATION DE L'ACTION HUMANITAIRE APPLICABLE LORS DES EXAMENS DE L'AIDE	22

RÉSUMÉ

L'aide humanitaire occupe une place importante et croissante dans l'aide publique au développement (APD). La réponse aux besoins humanitaires engendrés par les catastrophes naturelles ou les conflits armés pose de grandes difficultés aux donateurs qui financent l'action humanitaire. Des réformes ont été engagées en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience de cette dernière. Les *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* (dénommés ci-après « les bonnes pratiques »), qui ont été approuvés en 2003 par les gouvernements de 16 pays membres du CAD et la Commission européenne, constituent un outil précieux pour l'harmonisation des pratiques des donateurs dans ce domaine. Le CAD est convenu de jouer un rôle actif dans la promotion des bonnes pratiques et, dès 2004, un cadre conçu pour en évaluer l'application a été utilisé lors de six examens de l'aide (Allemagne, Australie, Belgique, Norvège, Suède et Suisse). Le présent document résume les conclusions dégagées de cet exercice et les enseignements qui en ont été tirés, dans le but d'apprécier l'intérêt de cette approche.

L'objectif primordial des examens de l'aide est d'améliorer en permanence le système d'APD des membres. Les politiques et les actions de ces derniers sont soumises à un suivi à travers des examens périodiques, à l'occasion desquels est étudiée la mise en œuvre des recommandations précédemment formulées. Avant l'adoption du cadre d'évaluation de l'application des bonnes pratiques, l'aide humanitaire ne retenait l'attention que de façon limitée et ponctuelle, et il était rare que des recommandations précises soient formulées sur le sujet. Lors des examens ayant comporté l'utilisation de ce cadre, l'aide humanitaire a été traitée dans une annexe spéciale et elle a ensuite fait l'objet de plus de 30 recommandations spécifiques dans le document relatif aux principales conclusions et recommandations du CAD.

Ces recommandations portent sur les améliorations à effectuer dans quatre domaines distincts : les politiques, le volume de l'aide, les systèmes budgétaires et la gestion. Les six examens considérés ont donné lieu à des recommandations sur des questions de fond, car peu de donateurs mettent en œuvre l'aide humanitaire dans le cadre d'une stratégie globale tenant compte des bonnes pratiques. L'insuffisance persistante du financement et le caractère inégal des mesures prises pour faire face aux situations d'urgence ont conduit à recommander l'augmentation des crédits affectés à l'aide humanitaire. L'intensification potentielle de l'effort d'aide humanitaire est située dans le contexte plus général de l'accroissement du volume de l'APD. Des recommandations visant à l'optimisation des systèmes budgétaires afin d'améliorer encore la ponctualité et la souplesse du financement fondé sur les besoins, ont été formulées à l'issue de quatre examens. Les structures et procédures de gestion de l'action humanitaire sont souvent complexes et font appel à plusieurs composantes du système d'APD, ce qui tient à l'attention plus grande dont celle-ci est l'objet au niveau politique. Chacun des six examens a mis en évidence un mode d'organisation différent et une intégration de la gestion a été recommandée dans bien des cas. Des recommandations ont aussi été formulées sur des questions particulières telles que les relations entre civils et militaires dans l'acheminement de l'aide humanitaire, la participation des bénéficiaires et l'alignement sur les nouvelles modalités d'aide humanitaire (mise en commun de fonds et stratégies d'aide humanitaire communes au niveau des pays). Le processus des examens de l'aide s'est par ailleurs révélé précieux pour l'échange d'enseignements tirés de l'expérience et de stratégies et pour l'analyse de la relation entre action humanitaire et coopération pour le développement (dans le cas des Etats fragiles et des situations de transition). Quatre problèmes continuent de se poser comme autant d'obstacles au suivi des performances des donateurs en matière d'aide humanitaire : l'absence de données utiles pour l'action, l'absence de

critères de référence et d'indicateurs, l'entérinement des bonnes pratiques par le CAD et les ressources limitées du Secrétariat.

L'application du cadre d'évaluation n'a eu qu'un impact restreint sur la méthodologie des examens de l'aide et la logistique requise. Un conseiller en matière humanitaire a été intégré dans les équipes d'examineurs. Des séances séparées ont été organisées sur le sujet au cours des missions et des réunions d'examen. Le fait de traiter systématiquement l'aide humanitaire dans les examens de l'aide a contribué à donner une vision plus complète de l'APD sans nuire à la qualité de ces derniers. Les conclusions dégagées de cet exercice et les enseignements qui en ont été tirés permettent de penser que le cadre d'évaluation de l'application des bonnes pratiques devrait être utilisé pour tous les examens de l'aide réalisés par le CAD, et que les dispositions actuelles devraient être conservées. Le Comité pourrait étudier la possibilité de soumettre au CAD les *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* en vue de leur entérinement par tous ses membres lors de la Réunion à haut niveau de 2006. Les membres sont par ailleurs encouragés à poursuivre leurs efforts d'amélioration de la notification relative à l'aide humanitaire.

SECTION I

OBJET ET CONTEXTE

1. Ce rapport présente une vue d'ensemble des conclusions dégagées et des enseignements tirés de l'exercice ayant consisté à élargir la couverture de l'aide humanitaire lors des examens de l'aide réalisés par le CAD sur la période 2004-05, conformément à la demande formulée par le Comité à sa réunion du 26 janvier 2005. Son objet est notamment de déterminer dans quelle mesure les examens de l'aide permettent de promouvoir les bonnes pratiques en matière d'aide humanitaire, en apportant des éléments propres à étayer la réflexion des membres sur la poursuite de cette approche. La notion d'aide humanitaire recouvre un éventail d'activités plus large que la définition des secours d'urgence utilisée par le CAD. Elle englobe la prévention et la préparation, les interventions d'urgence et le soutien du redressement et de la reconstruction.

2. Les faits nouveaux survenus dans le domaine de l'aide humanitaire justifient encore davantage l'adoption d'approches communes par les donateurs. Cette forme d'aide a atteint en 2003 le montant global sans précédent de 7.8 milliards USD, soit 2 milliards USD de plus qu'en 2002.¹ Mais malgré cette nette augmentation des crédits qui lui sont affectés, la réponse aux besoins humanitaires continue de se heurter à de graves difficultés. L'année 2005 a été marquée par des situations d'urgence humanitaire d'un caractère extrême. Des catastrophes naturelles telles que le tsunami dans l'océan Indien, le séisme au Cachemire et les cyclones en Amérique du Nord et en Amérique centrale, les crises alimentaires qui sévissent au Sahel et en Afrique australe, ainsi que les situations d'urgence complexes comme celles qui existent actuellement au Soudan et en République démocratique du Congo, mettent à rude épreuve les politiques et les pratiques des donateurs en matière d'aide humanitaire. Lorsque l'on compare les efforts suscités par les conséquences du tsunami à ceux qui ont été déployés à la suite du séisme survenu au Cachemire, force est de constater que l'aide humanitaire est dispensée de façon inégale.² Des situations d'urgence d'apparition progressive comme celle que connaissent le Niger et l'Afrique australe témoignent d'une absence de lien entre politique du développement et politique humanitaire. Compte tenu du manque d'uniformité des réactions des donateurs devant les situations d'urgence, il est important de faire en sorte que le financement soit mobilisé en temps utile et selon des modalités souples à partir d'une évaluation solide des besoins.

3. Les *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* (dénommés ci-après « les bonnes pratiques ») offrent l'assise nécessaire pour l'harmonisation des pratiques des donateurs au service d'un acheminement efficace de l'aide humanitaire (annexe A).³ Ils traitent du rôle que doivent jouer les donateurs dans la réponse aux besoins humanitaires, à savoir notamment assurer en temps voulu et selon des modalités souples la mobilisation des fonds requis, tout en respectant les principes humanitaires. Ils ne portent pas sur les aspects opérationnels de l'action humanitaire, comme la logistique ou l'efficacité dans l'acheminement de l'aide, qui correspondent à un domaine d'activité distinct dont le suivi et l'évaluation

1. Development Initiatives (2005), *Global Humanitarian Assistance Update 2004-05*, p. 5-6.

2. *Suivi de la mise en oeuvre des promesses de dons faites à la suite du tsunami* [DCD/DAC(2005)56].

3. Les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire ont été approuvés à Stockholm le 17 juin 2003 par l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

sont effectués au moyen de méthodes et de dispositifs spécifiques. Les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire représentent la seule initiative collective des donateurs qui porte avant tout sur le rôle et les responsabilités de ces derniers ; ils facilitent la mesure de l'effort d'aide humanitaire en mettant l'accent sur les politiques et les mécanismes de décision des donateurs.

4. En janvier 2005, le CAD est convenu qu'il jouerait un « rôle actif » dans la promotion des bonnes pratiques et que, comme ce processus a été engagé à l'initiative des donateurs, le suivi de sa mise en œuvre serait assuré au moyen des dispositifs existants d'observation des politiques. Les membres ont reconnu que l'aide humanitaire constituait une composante importante et distincte de l'aide publique au développement (APD), et que l'intégration de l'action humanitaire parmi les thèmes traités lors des examens de l'aide permettrait de dresser un tableau plus complet de l'APD.⁴ Afin de faciliter cet exercice, le Secrétariat a élaboré un cadre d'évaluation de l'application des bonnes pratiques (annexe B) qui a été approuvé par le CAD et est censé être utilisé jusqu'à nouvel ordre.⁵ Jusqu'à présent, l'application des bonnes pratiques a été traitée lors de six examens de l'aide : Allemagne, Australie, Belgique, Norvège, Suède et Suisse.

5. Cet exposé a pour objet de déterminer l'intérêt que présente cette approche et rend compte à cette fin des conclusions dégagées des six examens considérés (section 2), en mettant en lumière les questions sur lesquelles il conviendrait de se pencher ultérieurement (section 3). Il comprend deux annexes : les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (annexe A) et le cadre d'évaluation de l'action humanitaire applicable lors des examens de l'aide réalisés par le CAD (annexe B).

4. Voir *Extension à l'aide humanitaire des examens de l'aide conduits par le CAD – Synthèse des enseignements tirés d'examens de l'aide récents et perspectives de travaux futurs* [DCD/DAC (2005)1] et *Bonnes pratiques pour l'aide humanitaire : rôle du CAD – Options pour l'extension des examens de l'aide à l'aide humanitaire* [(DCD/DAC(2004)5].

5. *Assessment Framework for Coverage of Humanitarian Action in DAC Peer Reviews* [DCD/DIR(2004)11].

SECTION 2

SYNTHESE DES CONCLUSIONS DEGAGEES ET DES ENSEIGNEMENTS TIRES

6. Les examens de l'aide réalisés par le CAD visent les objectifs suivants : suivre et évaluer les politiques et les programmes des membres afin d'en apprécier l'efficacité et les résultats ; mettre en lumière des pratiques exemplaires et favoriser l'apprentissage mutuel par le partage de l'expérience et l'amélioration de la coordination. L'exposé présenté dans cette section traite de la question de savoir dans quelle mesure les examens de l'aide permettent de promouvoir l'application des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Il prend appui sur des données tirées des six examens de l'aide ci-dessous :⁶

Pays examiné	Date	Examineurs	Missions sur le terrain ayant comporté une évaluation de l'action humanitaire
Norvège	nov. 2004	Espagne – Japon	(s.o.)
Australie	déc. 2004	Irlande – Royaume-Uni	Cambodge
Suède	mai 2005	Australie – Belgique	Burundi
Suisse	juin 2005	Norvège – Nouvelle-Zélande	Bosnie-Herzégovine
Belgique	oct. 2005	Autriche – Portugal	République démocratique du Congo
Allemagne	déc. 2005	France – Pays-Bas	Ethiopie

2.1 Promotion des principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire dans le cadre des examens de l'aide

7. L'analyse de l'application des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire dans le cadre des examens de l'aide réalisés par le CAD permettra-t-elle d'améliorer les performances des donateurs ? Pour répondre à cette question, il faut partir tout d'abord de l'hypothèse que ces examens sont utiles pour étudier les moyens d'effectuer des améliorations et pour encourager ces dernières aussi bien dans le cas de l'action humanitaire que dans celui de la coopération pour le développement. La méthodologie des examens de l'aide est solidement établie et son point fort réside dans le fait qu'elle permet un apprentissage collectif en s'appuyant sur une démarche systématique. Est ensuite posé comme principe que les recommandations du CAD constituent un instrument efficace de promotion du changement. Le rôle que jouent le CAD et le Secrétariat dans la conduite des examens de l'aide est reconnu et apprécié par les membres. Les recommandations contenues dans les rapports d'examen ont une influence sur les politiques suivies par les membres, et les mesures que ceux-ci prennent sont étudiées de façon suivie tout au long du cycle des examens périodiques dont leur aide fait l'objet. Le délai qui s'écoule entre la formulation des recommandations à l'issue de l'examen de l'aide et la réaction des pouvoirs publics du pays considéré correspond au temps que ceux-ci mettent à réorienter leurs politiques.

8. Lors d'une enquête réalisée en 2002 auprès des « utilisateurs » des examens de l'aide, les membres ont été invités à exprimer leurs points de vue sur les atouts et les points faibles de ces exercices.⁷

6. Les annexes et sections consacrées à l'aide humanitaire dans les six rapports d'examen ont été réunies dans un document séparé intitulé *Humanitarian Aid in DAC Peer Reviews – a Compilation of Coverage 2004-05* [DCD/DAC(2006)4].

7. *Enquête auprès des utilisateurs des examens de l'aide* [DCD/DAC (2002)28].

Ils ont ainsi préconisé l'adoption de normes, critères de référence et listes de contrôle plus clairs et axés sur les résultats. Il est en outre ressorti de l'enquête que les recommandations devaient être plus explicites et le suivi intensifié, et qu'il incombait aux membres de faire usage des résultats de l'examen de leur aide pour apporter des ajustements à leurs programmes. Compte tenu de ces points de vue, il faut commencer, pour savoir si les examens de l'aide permettent effectivement de promouvoir les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, par déterminer dans quelle mesure l'utilisation du cadre d'évaluation de leur application a contribué au renforcement de l'approche méthodologique et abouti à l'élaboration de recommandations précises pour l'aide humanitaire.

9. L'aide humanitaire a toujours fait partie des thèmes traités lors des examens de l'aide réalisés par le CAD, étant donné qu'elle fait partie de l'APD. Toutefois, lorsque l'on se penche sur les dix examens effectués avant la mise en place du cadre d'évaluation de l'application des bonnes pratiques, on constate que l'aide humanitaire a fait l'objet, dans le meilleur des cas, de quelques brefs paragraphes à caractère descriptif. Aucun des rapports correspondants ne contient de recommandations précises sur le sujet, qu'il s'agisse du document relatif aux principales conclusions et recommandations du CAD ou du rapport du Secrétariat.⁸ S'il a été reconnu que les examens de l'aide n'étaient pas conçus pour étudier en profondeur les questions qui y sont traitées, il a été noté que l'action humanitaire y occupait une place très restreinte déterminée de façon arbitraire.

10. L'aide humanitaire est considérée comme une composante bien distincte de l'APD. Le cadre d'évaluation de l'application des bonnes pratiques offre notamment l'avantage de faciliter la mesure des efforts déployés dans ce domaine, car il précise les objectifs et les éléments de référence sur lesquels les donateurs doivent s'appuyer pour définir leurs politiques, établir leurs budgets et gérer leurs activités. Ce cadre a été appliqué lors de six examens de l'aide, et les rapports dans lesquels le Secrétariat en a rendu compte contiennent plus d'une soixantaine d'observations précises sur des questions concernant l'aide humanitaire. Plus de 30 recommandations ont été dégagées de ces rapports pour être présentées dans le document relatif aux principales conclusions et recommandations issues de l'examen de l'aide.

2.2 Evaluation des politiques et des programmes des donateurs en matière d'aide humanitaire

11. Les recommandations auxquelles ont donné lieu les examens de l'aide considérés ont porté sur quatre domaines distincts : les politiques, le volume de l'aide humanitaire, les systèmes budgétaires et la gestion. Certains aspects de l'acheminement de l'aide humanitaire, comme les relations entre civils et militaires et la participation des bénéficiaires, ont aussi été pris en compte, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

Pays examiné :	Domaines sur lesquels ont porté les recommandations – grandes catégories retenues dans les principales conclusions et recommandations du CAD				
	Politiques	Volume	Systèmes budgétaires	Gestion	Autres
Norvège	X			X	X
Australie	X	X			X
Suède	X		X	X	
Suisse	X	X	X	X	
Belgique	X	X	X	X	
Allemagne	X	X	X	X	X

8. 2005 : Nouvelle-Zélande. 2004 : France, Italie, Autriche. 2003 : Luxembourg, Danemark, Irlande, Japon. 2002 : Grèce, Espagne.

12. Ce tableau donne certes une vision synthétique des recommandations, mais il faut noter que celles-ci ne se prêtent pas à une comparaison directe, chaque examen de l'aide constituant un processus distinct. En outre, la classification des recommandations est large et les questions considérées peuvent se recouper, couvrir un champ d'une étendue variable et être traitées de façon plus ou moins détaillée. Les grandes catégories que recouvrent les recommandations sont examinées plus en profondeur ci-dessous.

Cadre stratégique pour l'aide humanitaire

13. Les bonnes pratiques comportent notamment l'adoption d'un cadre pour l'action en matière humanitaire. Les observations formulées lors des examens de l'aide ont fait ressortir cette considération. Ceux-ci ont abouti tous les six à des recommandations concernant des questions d'ordre stratégique. Beaucoup de donateurs mènent leur action humanitaire en s'appuyant sur l'expérience et non sur une stratégie globale. Leurs politiques peuvent porter sur des sujets précis, mais rarement sur l'ensemble des aspects de l'action humanitaire que recouvrent les bonnes pratiques. On constate de manière générale que ces dernières ont amené les donateurs à prendre conscience de la nécessité d'actualiser et d'élargir leurs politiques en matière d'aide humanitaire. L'Australie et la Suède ont ainsi mis en place des politiques nouvelles de grande portée juste avant les réunions d'examen de leur aide, et la Belgique a entrepris des travaux sur une politique inspirée des bonnes pratiques.

14. Les examens de l'aide réalisés par le CAD ont notamment pour but de suivre les politiques et les programmes des membres en matière de coopération pour le développement, ainsi que d'analyser leur efficacité, la contribution qu'ils apportent, leurs effets et leurs résultats au regard des objectifs et politiques convenus au CAD, ainsi que des objectifs définis à l'échelon national et de ceux qui ont été adoptés au niveau international. Certains ont fait observer que l'on mettait trop l'accent sur les documents d'orientation et pas assez sur la pratique. Ce sont à l'évidence les performances des donateurs et non leurs politiques qu'il conviendrait de privilégier. L'efficacité de l'action des donateurs devrait être évaluée de façon à déterminer dans quelle mesure le soutien qu'ils apportent répond aux besoins humanitaires. Toutefois, il ne faudrait pas sous-estimer le rôle utile que peuvent jouer des cadres stratégiques bien conçus pour faire respecter les principes humanitaires et garantir la transparence et la responsabilité. Il convient aussi de prendre en considération le fait que les bonnes pratiques ne portent pas en priorité sur la mise en œuvre de l'action humanitaire, qui constitue un domaine d'activité distinct dont le suivi et l'évaluation sont assurés au moyen d'autres dispositifs.⁹ Les questions d'ordre opérationnel qui font l'objet de la part des donateurs de politiques ayant de fortes répercussions (coopération entre civils et militaires et participation des bénéficiaires), ont été prises en compte dans l'évaluation de leurs performances.

15. Le processus des examens de l'aide favorise l'adhésion aux bonnes pratiques et l'ouverture d'un dialogue sur la relation entre action humanitaire et coopération pour le développement, en axant l'attention sur les situations de transition et l'articulation entre secours, redressement et développement. Il met en relief des questions qui ont un rapport avec d'autres domaines de travail du CAD, comme la paix et la sécurité ou l'engagement des donateurs dans les Etats fragiles. Les travaux consacrés à ces derniers montrent qu'en fait, la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement sera difficile dans beaucoup de pays partenaires en raison de l'existence d'un conflit armé ou d'un manque de légitimité du gouvernement.¹⁰ L'aide humanitaire joue un rôle important dans les conflits armés qui durent en assurant protection et assistance aux populations touchées. Elle devrait être fondée sur les

9. L'évaluation et l'efficacité de l'aide n° 1, 1999, *Conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexes*, CAD, OCDE.

10. *Résumé du Président : Forum à haut niveau sur l'efficacité au regard du développement dans les Etats fragiles* [DAC/CHAIR(2005)3] ou *Les travaux du CAD sur les Etats fragiles marginalisés : progrès réalisés et questions en suspens* [DCD/DAC(2005)54].

principes humanitaires, ce qui signifie qu'elle sera par définition dispensée en dehors de l'appareil d'Etat. Bien que la consolidation de la paix et la prévention des conflits constituent des domaines d'activité distincts, elles ont été traitées dans les sections sur l'action humanitaire des rapports d'examen de l'Australie, de la Norvège et de la Suède, et présentées comme des questions connexes mais indépendantes dans ceux de la Belgique et de l'Allemagne.

Volume de l'aide humanitaire

16. Le CAD ne recueille pas de données sur l'aide humanitaire telle qu'elle est définie dans les bonnes pratiques, et ses chiffres ne sont pas comparables à ceux qui proviennent des institutions des Nations unies ou d'études sur le financement mondial de l'aide humanitaire. Les données du CAD ne font pas la distinction entre catastrophes naturelles et situations d'urgence complexes, et il n'est pas possible de ventiler les versements entre les différents secteurs concernés. D'autres problèmes de comparabilité se posent du fait que le total du CAD comprend les dépenses consacrées aux réfugiés pendant les douze premiers mois de leur séjour dans les pays donateurs (qui peuvent toutefois être isolées), et ne classe dans l'aide multilatérale que les crédits non préalablement affectés, les fonds réservés acheminés par l'intermédiaire du système des Nations unies, des ONG et du CICR étant rangés dans l'aide « bilatérale ». Cette méthode a pour effet de fausser le calcul de la moyenne du CAD et l'estimation de la part de l'aide humanitaire dans l'APD. Il est donc difficile de calculer l'aide humanitaire totale d'après les données du CAD, bien que ces dernières demeurent la référence pour l'actualisation des estimations relatives à l'aide humanitaire mondiale.

17. Des recommandations visant au maintien à leur niveau ou à l'accroissement des crédits affectés à l'aide humanitaire ont été formulées à l'issue de quatre des six examens considérés. Les recommandations relatives à l'affectation de fonds à l'aide humanitaire par les donateurs tiennent compte de « l'obligation qui incombe à la collectivité de faire de son mieux pour répondre aux besoins humanitaires » (paragraphe 5 du texte exposant les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire). L'intensification de l'effort d'aide humanitaire est d'autant plus nécessaire que le financement dans ce domaine est toujours très insuffisant et que sa répartition demeure inégale. Les donateurs ont fourni des indications au sujet de l'augmentation totale de leur aide jusqu'en 2010 et, s'agissant des donateurs de l'UE, jusqu'en 2015.¹¹ En termes réels, l'aide devrait passer de quelque 80 milliards USD en 2004 à près de 130 milliards USD en 2010. Si le pourcentage affecté aux secours d'urgence, en dehors des dépenses afférentes aux réfugiés dans les pays donateurs (2.7 % en 2004), reste le même, les contributions pourraient passer de 7.8 milliards USD en 2003 à 10 milliards USD environ en 2006.

Systèmes budgétaires

18. Quatre des examens de l'aide considérés ont conduit à préconiser une simplification de la structure du budget. De par sa nature, l'action humanitaire soumet les systèmes budgétaires à des exigences particulières et les gouvernements ont recours à des moyens différents pour assurer une réponse adaptée aux besoins. Ceux-ci consistent, entre autres, dans l'affectation annuelle de crédits d'APD au financement des interventions multilatérales et bilatérales et de celles des ONG, la réaffectation de crédits d'APD bilatérale, et le recours à des dispositifs institutionnels spéciaux tels que les fonds d'intervention rapide et les arrangements transitoires. Les mécanismes budgétaires peuvent entraver la mobilisation, de façon prévisible et selon des modalités souples, de fonds correspondant aux besoins. Par exemple, certaines lignes budgétaires peuvent être expressément destinées aux contributions liées ou conçues pour un système de gestion morcelé, ce qui est peu propice à une efficacité optimale de l'action humanitaire. Un financement reposant sur plusieurs lignes budgétaires peut aussi imposer aux organismes d'exécution des

11. A propos de l'accroissement de l'effort d'aide et des estimations relatives à l'APD, voir, par exemple, le document *Scaling up for results* [DCD(2005)18].

obligations supplémentaires en matière de notification. Parmi les autres limites auxquelles peuvent se heurter les systèmes budgétaires figurent la législation et les procédures comptables qui ne permettent pas d'assurer un financement pluriannuel ou de participer à des efforts de mise en commun de fonds ou à la création d'un fonds commun pour l'action humanitaire. Avec le développement de nouvelles modalités d'aide humanitaire, comme la mise en commun de ressources financières ou les fonds d'intervention d'urgence, les donateurs devront ajuster leurs mécanismes budgétaires. Pour être optimal, le système budgétaire doit être bien circonscrit et assurer un financement non lié, comporter des mécanismes souples permettant des versements et des réaffectations rapides, et prévoir la possibilité de participer à des efforts de mise en commun de fonds. Les obligations concernant l'établissement de rapports doivent faire l'objet d'une rationalisation et d'une harmonisation sur le plan interne.

Questions concernant la gestion

19. Des questions ont été soulevées à propos de la gestion dans tous les examens de l'aide considérés, et une intégration de celle-ci a été recommandée dans tous les cas, sauf un. La complexité de la gestion de l'aide humanitaire tient en partie au fait que le problème de la paix et de la sécurité retient de plus en plus l'attention au niveau politique, ainsi qu'à l'engagement croissant des donateurs dans les Etats fragiles. Les structures et procédures de gestion de l'action humanitaire sont souvent complexes et font appel à plusieurs composantes du système d'APD : le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Défense et l'organisme d'aide. Ce système comprend en outre l'unité nationale d'intervention d'urgence, qui peut être indépendante ou faire partie du ministère des Affaires étrangères, du ministère de la Défense ou de l'organisme d'aide.

20. Les approches suivies en matière de gestion sont très variables et chacun des six examens a mis en lumière un mode d'organisation différent. Dans certains pays membres, la gestion de l'aide humanitaire est assurée en totalité ou en partie au sein du ministère des Affaires étrangères par un service spécial, tandis que dans d'autres, elle est confiée à un organisme de développement. Dans plusieurs cas, la gestion est partagée entre le ministère des Affaires étrangères et l'organisme d'aide. Mais les responsabilités en la matière peuvent aussi être réparties entre différents ministres (ministre des Affaires étrangères et ministre de la Coopération pour le développement) ou entre domaine bilatéral et domaine multilatéral. Dans un grand nombre de cas, des thèmes particuliers comme l'action antiminines peuvent être représentés dans la structure organique. Mais les responsabilités relatives à certains problèmes peuvent aussi être difficiles à situer, ce qui est fréquent pour celui de la réduction des risques de catastrophe. Si la gestion de l'action humanitaire est assurée selon des modalités diverses, elle est souvent sous l'influence directe du ministère des Affaires étrangères.

21. Le morcellement de la gestion impose un intense effort de coordination et pèse sur une structure organique qui fonctionne déjà avec des ressources limitées. Les effectifs chargés de la gestion de l'aide humanitaire sont souvent extrêmement faibles. Le caractère fragmenté de la gestion peut contribuer à rendre le système inefficace, entraînant des coûts de transaction élevés et un risque de chevauchement des tâches, ainsi que compromettre l'indépendance de l'action humanitaire. Il peut en outre compliquer encore la manière d'appréhender la transition et la reconstruction. Des six pays considérés, c'est la Suisse qui a adopté l'approche la plus intégrée de la gestion de l'aide humanitaire. Cette dernière occupe une place spécifique dans sa politique étrangère et la législation fédérale en consacre l'importance. Elle est gérée par une seule division de la Direction du développement et de la coopération (DDC), rattachée au Département fédéral des affaires étrangères. Composée de diverses sections de spécialisation technique, géographique ou thématique, cette division est chargée de coordonner, de mettre en œuvre et d'évaluer toutes les activités d'aide humanitaire de la Suisse. Elle est en outre responsable du dispositif national de sauvetage.

Autres questions traitées dans les recommandations

22. **Les relations entre civils et militaires :** Les relations entre civils et militaires dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire ont fait expressément l'objet de recommandations dans trois examens. Cette question soulève celle de la création et de la préservation d'un « espace humanitaire ». Ces relations engendrent un dilemme fondamental concernant l'impartialité, l'efficacité et la sécurité. On peut ainsi faire valoir que l'association de l'action humanitaire aux fonctions politiques/militaires est inévitable et constructive. Mais on risque, ce faisant, d'enfermer les objectifs politiques, militaires et humanitaires à l'intérieur du même cadre, ce qui risque d'être préjudiciable au respect des principes humanitaires et à la réalisation des objectifs visés dans ce domaine, ainsi que d'amoinrir la capacité de répondre efficacement aux besoins humanitaires. Selon les recommandations formulées sur cette question, les donateurs doivent affirmer la prééminence des organisations civiles dans la mise en œuvre de l'action humanitaire, investir dans les capacités civiles et étudier soigneusement les politiques et les pratiques suivies en la matière afin de s'assurer que les principes directeurs définis au niveau international sont bien respectés.¹²

23. **Participation des bénéficiaires :** Il ressort clairement des évaluations qu'il est important d'associer les bénéficiaires à l'action humanitaire sous tous ses aspects, qu'il s'agisse de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation. Les examens n'ont pas permis de relever beaucoup d'exemples de politiques ou autres mesures illustrant la façon dont cette participation est encouragée, assurée et vérifiée. On ne sait donc pas au juste dans quelle mesure et comment les membres du CAD garantissent aux bénéficiaires la possibilité d'intervenir de manière satisfaisante dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des activités humanitaires.

24. **Promotion des principes reconnus :** Les examens font apparaître la nécessité pour les donateurs d'intensifier encore leurs efforts pour assurer le respect des principes reconnus¹³ par les organismes d'exécution, principalement les ONG nationales. Les critères de financement devraient être expressément définis d'après les normes communes et les performances évaluées dans cette même optique.

25. **Nouvelles modalités d'aide humanitaire et alignement :** Les donateurs ont été invités à étudier plus en profondeur la possibilité de définir et d'utiliser de nouvelles modalités d'aide humanitaire telles que le Fonds central autorenewable d'urgence (CERF) renforcé des Nations unies, le financement commun au niveau des pays pour les situations d'urgence complexes et les dispositifs de financement pluriannuel. Tous les examens ont fait ressortir la nécessité d'intensifier les efforts d'élaboration de Plans d'action humanitaire communs (CHAP) et de s'aligner davantage sur ces derniers, ainsi que de définir des approches pour apporter des contributions en réponse à la Procédure d'appel global (CAP) des Nations unies. Si certains donateurs ont mis au point des directives et des procédures systématiques pour le financement au titre de la CAP, d'autres agissent de manière ponctuelle. Les recommandations formulées dans ce domaine ont notamment porté sur l'élaboration de directives propres à assurer le versement des fonds en temps voulu et en fonction des besoins.

¹² *Directives de 1994 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe et Directives de 2003 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations unies dans les situations d'urgence complexes.* Ces directives ont été adoptées par le Comité permanent interorganisations des Nations unies et les institutions des Nations unies spécialisées dans l'action humanitaire. Les organismes chargés de la mise en œuvre et de l'exécution sont encouragés à s'y conformer. Elles n'ont pas de caractère obligatoire pour les Etats membres.

¹³ *Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe* (www.icrc.org) et *Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes* élaborées dans le cadre du projet SPHERE (www.sphereproject.org).

26. **Prolifération des acteurs humanitaires :** Bien que les données sur cette question ne soient pas facilement accessibles, il ressort des conclusions dégagées que les donateurs apportent d'importantes contributions aux ONG nationales pour la mise en œuvre de l'aide humanitaire. Ils financent en moyenne 10 à 20 de ces organisations. Si l'on multiplie ce nombre par celui des membres du CAD, on peut avoir une idée des difficultés que posent l'harmonisation des modalités de mise en œuvre et la coordination de cette dernière. Afin de s'attaquer aux problèmes de la prolifération des ONG et du caractère de plus en plus bilatéral de l'aide humanitaire, les donateurs devraient étudier la possibilité de concentrer leur soutien sur un nombre plus restreint d'ONG nationales, et apporter un appui plus important au développement des capacités locales. L'Australie constitue à cet égard un exemple intéressant car elle a adopté des critères de sélection rigoureux pour promouvoir le respect des normes et la concentration du soutien.

2.3 Recensement des pratiques exemplaires et apprentissage mutuel

27. Les examens de l'aide réalisés par le CAD permettent de mettre en lumière les pratiques exemplaires, de partager les enseignements tirés de l'expérience et d'encourager la coordination. Or, si le choix d'évaluer l'application des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire dans le cadre de ces examens avait principalement pour but de pouvoir suivre les politiques et les pratiques des donateurs, la mise en évidence des pratiques exemplaires n'a que peu retenu l'attention. Toutefois, le processus des examens de l'aide peut aussi constituer un précieux moyen de **mettre en commun les enseignements de l'expérience** et les approches adoptées, et il est possible d'effectuer cet exercice en rassemblant les données issues de ces examens. Tous ceux qui ont été considérés ici ont traité de questions concernant la façon dont les donateurs abordaient l'amélioration de la mise en œuvre de l'action humanitaire. Trois exemples sont cités ci-dessous :

- **Gestion de la transition :** l'examen de la Norvège a permis de connaître l'expérience de ce pays concernant les moyens de faire face aux problèmes posés par l'insuffisance, voir l'absence totale de ressources financières au cours de la transition entre le conflit et la paix. Si la Norvège refuse de suivre une approche linéaire pour appréhender la phase de la situation d'urgence complexe, elle a élaboré un système propre à mieux garantir le rétablissement de moyens de subsistance durables et à faciliter le passage des secours humanitaires au développement, en mettant en place une ligne budgétaire spéciale pour le soutien de la transition.
- **Aide financière directe et réduction des risques de catastrophe :** l'examen de la Suisse a montré que ce pays utilisait les contributions en espèces pour compléter l'aide humanitaire classique dans les situations d'urgence, notamment en Mongolie. Les bénéficiaires ont reçu des contributions financières non assorties de conditions particulières, qui répondent à leur situation propre : elles peuvent, par exemple, être destinées à permettre aux victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit de trouver un logement temporaire. L'examen de la Suisse a en outre mis en relief la nécessité de mieux intégrer la réduction des risques de catastrophe dans la planification des activités de coopération pour le développement.
- **Prise en charge de l'insécurité alimentaire :** les approches suivies par les donateurs pour faire face à l'insécurité alimentaire chronique ont été analysées lors de l'examen de l'aide de l'Allemagne à la suite d'une mission en Ethiopie. Il a été recommandé de mieux synchroniser l'aide humanitaire et les efforts de coopération pour le développement en faisant de la sécurité alimentaire un objectif spécifique de la lutte contre la pauvreté, comme il ressort des OMD. Les stratégies adoptées devraient comporter des mesures visant expressément à renforcer les moyens dont disposent les administrations et la société civile locale, et à créer des mécanismes nationaux d'intervention à même de faire face aux chocs qui peuvent se produire au niveau national ou régional. Les donateurs doivent abandonner les appels ponctuels, améliorer la qualité et la souplesse de la programmation de l'aide alimentaire en s'orientant vers des programmes fondés

sur les dons en espèces, et soutenir la mise en place de systèmes de suivi et d'alerte rapide utilisant des indicateurs précis de la sécurité alimentaire.

28. Lors de chaque examen, les donateurs ont été encouragés à tirer parti de leur propre expérience et des avantages comparatifs qu'ils possèdent pour **faire face aux nouvelles problématiques**. Ont ainsi été recensées des questions nouvelles présentant un intérêt particulier pour la promotion des bonnes pratiques, pour lesquelles les pays examinés pouvaient s'engager davantage du point de vue stratégique et en ce qui concerne l'amélioration de la mise en œuvre. Ces questions sont les suivantes :

Pays examiné	Questions nouvelles qu'il a été proposé d'examiner plus avant
Norvège	- Coopération entre civils et militaires - Transition entre l'action humanitaire et la programmation du développement
Australie	- Programmes régionaux d'aide humanitaire
Suède	- Questions relatives à la notification, - Ouverture vers les donateurs non membres du CAD
Suisse	- Coopération entre civils et militaires
Belgique	s.o.
Allemagne	- Délitement de l'aide humanitaire

2.4 Impact sur la méthodologie des examens de l'aide effectués par le CAD et sur la logistique requise

29. Lorsque la promotion des bonnes pratiques a été instaurée dans le cadre des examens de l'aide réalisés par le CAD, certains se sont demandé avec inquiétude si l'extension de la couverture de l'aide humanitaire lors de ces exercices n'aurait pas des effets négatifs sur la méthodologie et ne nuirait pas à la qualité globale de l'analyse des efforts de coopération pour le développement. Or, l'utilisation du cadre d'évaluation de l'application des bonnes pratiques ne semble pas avoir eu une incidence négative sur la qualité des examens de l'aide, et ne s'est pas non plus faite au détriment de l'étude d'autres questions lorsqu'elle a fait l'objet d'une annexe. Elle a influé sur la gestion des procédures d'examen, surtout pendant les missions, mais comme il y a moyen d'organiser des réunions séparées sur l'aide humanitaire, il est jugé possible de venir à bout de ce problème. La question se pose toutefois de savoir dans quelle mesure les délégués auprès du CAD doivent connaître le sujet et s'être familiarisés avec lui en vue de la conduite de l'examen et du débat sur ses résultats. Les enseignements dégagés des six examens considérés sont résumés sous les quatre titres ci-dessous :

- I. **L'équipe d'examineurs** : afin de faciliter l'évaluation de l'application des bonnes pratiques dans le cadre des examens de l'aide, un conseiller spécialisé dans les questions humanitaires a été intégré dans les équipes d'examineurs avec pour tâche d'analyser l'action humanitaire. Lors de quatre examens, ce conseiller a aussi traité les questions de la paix, de la sécurité et des Etats fragiles. Cette approche a permis de disposer des compétences requises, d'assurer le traitement voulu des questions humanitaires et d'alléger la charge de travail des administrateurs responsables des examens de l'aide. Elle contraint toutefois à agrandir l'équipe, ce qui constitue un sujet de préoccupation.
- II. **Missions dans les capitales** : elles constituent le principal volet de la collecte d'éléments factuels que doit effectuer l'équipe d'examineurs, et des réunions spéciales sur l'aide humanitaire ont été organisées, de même que des séances séparées de travail par groupe pour la tenue d'échanges de vues approfondis. Trois observations ont été faites en ce qui concerne les missions dans les capitales : i) l'évaluation de l'application des bonnes pratiques permet d'analyser de façon plus

complète l'ensemble du système d'APD ; ii) une approche englobant l'administration tout entière, notamment le ministère de la Défense, les unités nationales d'intervention d'urgence, etc., doit être suivie pour pouvoir réaliser cette évaluation ; il est nécessaire d'organiser des réunions qui peuvent ne pas intéresser le reste de l'équipe d'examineurs, et les membres de celle-ci doivent être répartis de manière à couvrir les branches de l'administration et les organismes d'exécution concernés ; iii) la fragmentation de l'équipe risque d'empêcher les examinateurs de s'engager pleinement dans les travaux de collecte d'informations ou dans les échanges de vues sur les questions humanitaires.

- III. **Missions sur le terrain** : pour cinq des six examens considérés ont eu lieu des missions sur le terrain qui ont comporté une évaluation de l'action humanitaire. Toutes ces missions ont été réalisées dans des Etats dits fragiles ; quatre ont été axées sur des questions concernant les situations d'urgence complexes et les dispositions relatives à la transition, et une sur l'insécurité alimentaire. Les observations formulées à propos des missions dans les capitales valent également pour les missions sur le terrain. L'évaluation de l'action humanitaire a une incidence sur le choix des pays dans lesquels ces dernières auront lieu. Dans un cas (Suède), une mission sur le terrain supplémentaire a été organisée pour permettre de traiter les questions humanitaires.
- IV. **Documentation** : pour les deux premiers examens de l'aide qui ont comporté une évaluation de l'application des bonnes pratiques (Norvège et Australie), les questions humanitaires ont été traitées tout au long du rapport du Secrétariat. Par la suite, elles ont fait l'objet d'une annexe. Cette solution permet de simplifier la répartition du travail, ainsi que de rendre les informations sur le sujet plus facilement accessibles et d'améliorer la comparabilité. Structurée sur le modèle des chapitres contenus dans le principal rapport d'examen, cette annexe comporte six sections : (1) politiques et principes ; (2) volume et répartition ; (3) questions transversales et nouvelles problématiques ; (4) cohérence de l'action ; (5) organisation et gestion, y compris les activités par pays et (6) considérations à prendre en compte pour l'avenir. Dans les deux cas, une section distincte a été consacrée à l'aide humanitaire dans le document relatif aux principales conclusions et recommandations du CAD.
- V. **Procédures suivies lors de la réunion consacrée à l'examen de l'aide** : cette réunion dure une journée et comporte des échanges de vues approfondis sur les projets de documents issus de l'examen de l'aide. L'évaluation de l'action humanitaire dans ce cadre permet d'attirer l'attention des plus hautes sphères du système d'APD des donateurs sur les bonnes pratiques, et d'aborder la question de la relation entre action humanitaire et coopération pour le développement. Un temps de 30 à 45 minutes a été imparti au débat sur l'aide humanitaire. Les délégués auprès du CAD ne sont pas encore totalement familiarisés avec les questions concernant l'action humanitaire, et comme les acteurs de l'aide humanitaire ne sont pas représentés aux réunions d'examen, les échanges de vues ont été limités.

2.5 Difficultés posées par le suivi des efforts déployés pour appliquer les bonnes pratiques

30. Le suivi des performances des donateurs en matière d'action humanitaire continue de poser quatre grands problèmes :

- **Absence de données utiles pour l'action** : Les directives en vigueur pour l'établissement des rapports statistiques rendent difficiles le suivi des performances des donateurs et la vérification des observations, la mesure des tendances relevées et les comparaisons entre donateurs. Les statistiques du CAD sur les « Secours d'urgence » ne peuvent être comparées avec d'autres données recueillies sur l'action humanitaire, et ne fournissent pas d'informations utiles sur la répartition sectorielle, ni ne permettent de distinguer les catastrophes naturelles des situations d'urgence complexes. Le caractère peu précis des définitions et des modèles de présentation des

données constitue un obstacle à l'harmonisation des pratiques des donateurs et à l'amélioration de l'efficacité des actions menées par les membres du CAD.

- **Absence de critères de référence et d'indicateurs :** Afin d'évaluer l'impact de la mise en œuvre des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, il est nécessaire de définir et d'approuver des critères de référence et des indicateurs appropriés. Ceux-ci pourraient être axés sur les questions suivantes : mobilisation des ressources financières en temps voulu et selon des modalités souples ; répartition des fonds d'après l'évaluation des besoins ; renforcement de la coordination et prise en compte de son importance ; promotion et respect des normes. Leur élaboration devrait être examinée dans le cadre du programme de travail sur la mise en œuvre des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.
- **Place des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire au sein du CAD :** Les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire ne constituent pas une référence officielle du CAD et n'ont pas été entérinés par tous ses membres. En 2003, les gouvernements de 16 pays et la Commission européenne les ont approuvés. Depuis, les gouvernements de six autres pays donateurs ont fait savoir qu'ils étaient désireux d'y souscrire. Les membres du CAD pourraient envisager la possibilité de les entériner de façon formelle, et de reconnaître ainsi la place qu'ils leur font.
- **Ressources du Secrétariat :** L'évaluation de l'action humanitaire pèse particulièrement sur les moyens dont dispose le Secrétariat, et le soutien apporté au CAD est entièrement financé par des contributions volontaires. Le budget nécessaire pour prendre en charge la participation du Secrétariat à la promotion des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, qui a été présenté au Comité, représente au total 215 000 EUR par an. A la date de décembre 2005, le montant total des contributions volontaires reçues à cette fin était de 368 090 EUR. Les dons parvenus jusqu'à présent proviennent notamment du Canada, des Etats-Unis, de l'Irlande et de la Suisse. Le montant d'une contribution des Pays-Bas est en train d'être fixé de manière définitive et des pourparlers sont en cours avec le Royaume-Uni au sujet d'un éventuel don. N'a pas été prise en compte une contribution de la Suède, qui a été le premier membre du CAD à apporter son soutien aux travaux sur le sujet en détachant un expert.

SECTION 3

CONCLUSIONS ET QUESTIONS À EXAMINER

3.1 Conclusions

31. Compte tenu de l'importance que prend l'aide humanitaire, il est nécessaire d'harmoniser les pratiques des donateurs et d'améliorer l'efficacité de leur action dans ce domaine. Les *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* représentent la seule initiative collective des donateurs qui porte avant tout sur le rôle et les responsabilités de ces derniers. Ils facilitent la mesure de leur effort d'aide humanitaire en mettant l'accent sur leurs politiques et leurs mécanismes de décision. Ils traitent du rôle que doivent jouer les donateurs dans la réponse aux besoins humanitaires, à savoir notamment assurer en temps voulu et selon des modalités souples la mobilisation des fonds requis tout en respectant les principes humanitaires.

32. En 2003, le CAD est convenu de jouer un rôle actif dans la promotion des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et, dès 2004, un cadre d'évaluation de leur application a été utilisé pour six examens de l'aide. L'action humanitaire a été traitée dans une annexe et dans le document relatif aux principales conclusions et recommandations du CAD. S'appuyant sur l'expérience acquise à travers ces examens, le présent rapport de synthèse confirme que l'évaluation de l'application des bonnes pratiques dans le cadre des examens de l'aide répond aux objectifs de ces derniers. L'utilisation d'un cadre d'évaluation offre un triple avantage : il garantit la prise en compte de l'ensemble des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire ; comme il s'agit d'un instrument objectif, il permet d'éviter les approches arbitraires ; il offre à l'équipe d'examineurs un fil conducteur cohérent. L'évaluation systématique de l'action humanitaire au regard des bonnes pratiques à travers les examens de l'aide a abouti à la formulation de recommandations précises dans le document consacré aux principales conclusions et recommandations du CAD, ainsi qu'à l'énoncé, dans le rapport du Secrétariat, d'un grand nombre de considérations à prendre en compte. Ces recommandations mettent l'accent sur l'élaboration de politiques globales, l'accroissement des fonds affectés à l'aide humanitaire, l'intégration de la gestion et l'adaptation aux nouvelles modalités d'aide humanitaire. L'application du cadre d'évaluation n'a pas eu d'effet négatif sur la méthodologie des examens de l'aide.

33. L'aide humanitaire est une composante distincte de l'APD et l'intégration de l'action humanitaire parmi les thèmes traités lors des examens de l'aide permet de dresser un tableau plus complet de l'APD de chaque membre du CAD. Il est nécessaire d'adopter une approche globale et coordonnée de l'action humanitaire, qui englobe la prévention et la préparation, les interventions d'urgence, le redressement et la reconstruction. Synchronisée avec l'aide au développement, cette approche permettrait d'améliorer non seulement l'action collective d'urgence, mais aussi les stratégies de réduction des risques de catastrophe, les efforts de reconstruction et le soutien de la transition. Elle faciliterait en outre la reconnaissance des situations d'urgence d'apparition progressive, comme celle que connaît le Niger, et l'action visant à y remédier.

34. L'articulation entre secours, relèvement et développement demeure un autre défi de taille pour les donateurs et les organismes d'exécution. Bien que la question soit débattue depuis une dizaine d'années, il n'y a pas grande unité de vues sur les approches à suivre. L'aide humanitaire apportée dans les Etats fragiles et pour faciliter le relèvement au lendemain d'une catastrophe naturelle, appelle l'attention sur la

difficulté qu'il y a à promouvoir et à défendre les principes humanitaires tout en gommant les distinctions artificielles qui peuvent être faites dans les différentes approches, laquelle a clairement été mise en lumière par les activités de redressement entreprises après le tsunami survenu dans l'océan Indien. Bien que l'aide humanitaire ne vise pas les mêmes objectifs que la coopération pour le développement, les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire pourraient être utilisés avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, adoptée en 2005, pour faire progresser l'harmonisation des efforts d'aide humanitaire.

3.2 Questions à examiner

- **Examens de l'aide :** Le cadre d'évaluation de l'action humanitaire devrait continuer d'être utilisé dans tous les examens de l'aide réalisés par le CAD, et les dispositions actuelles devraient être conservées. Le Secrétariat devrait chaque année rassembler des données et effectuer des synthèses. Pour que l'action humanitaire puisse garder la même place dans ses travaux, le Secrétariat aura besoin de fonds suffisants pour rémunérer les services d'un conseiller spécialisé dans l'aide humanitaire et prendre en charge les coûts afférents à la participation aux missions effectuées dans le cadre des examens de l'aide.
- **Entérinement des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire par le CAD :** Le Comité pourrait examiner s'il serait utile de soumettre au CAD les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire afin qu'ils soient approuvés par l'ensemble de ses membres. La possibilité d'inscrire cette question à l'ordre du jour de la Réunion à haut niveau du CAD de 2006 pourrait être étudiée dans cette optique.
- **Amélioration de la collecte de données sur l'aide humanitaire :** Les membres sont encouragés à poursuivre les efforts qu'ils déploient pour améliorer la notification individuelle et collective des activités d'aide humanitaire. Le Secrétariat a élaboré une proposition visant à l'amélioration des directives pour l'établissement des rapports statistiques sur l'aide humanitaires, qui prévoit notamment l'adoption d'une définition commune. Des progrès seraient réalisés sur le plan de la transparence et de reddition de comptes si les membres approuvaient cette approche à la prochaine réunion du Groupe de travail sur les statistiques, qui doit avoir lieu en février 2006.

ANNEXE A

PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES POUR L'AIDE HUMANITAIRE

Objectifs et définition de l'action humanitaire

1. Les objectifs de l'action humanitaire sont de sauver des vies, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant et après des crises provoquées par l'homme ou des catastrophes naturelles, ainsi que de prévenir de tels événements et d'améliorer la préparation à leur survenue.
2. L'action humanitaire doit être guidée par les principes humanitaires, à savoir : l'*humanité*, ce qui implique qu'une place centrale soit accordée à la sauvegarde de la vie humaine et à l'atténuation des souffrances où qu'elles se produisent ; l'*impartialité*, ce qui suppose que la mise en œuvre soit dictée uniquement par l'ampleur des besoins, sans discrimination entre les populations affectées ou entre leurs membres ; la *neutralité*, ce qui signifie qu'il faut veiller à ne pas favoriser une partie plutôt qu'une autre à un conflit armé ou à tout autre différend ; et l'*indépendance*, ce qui veut dire qu'il ne faut pas mêler aux objectifs humanitaires des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres qu'un acteur pourrait avoir concernant une zone où une action humanitaire est mise en œuvre.
3. L'action humanitaire englobe la protection des civils et des personnes qui ne prennent plus part aux hostilités ainsi que la fourniture de nourriture, d'eau, d'installations sanitaires, d'abris, de services de santé et autres secours, motivées par le souci d'aider les populations affectées et de faciliter leur retour à une vie et des moyens d'existence normaux.

Principes généraux

4. Respecter et promouvoir l'application du droit international humanitaire, du droit des réfugiés et des droits de l'homme.
5. Tout en reconnaissant la responsabilité première des États à l'égard des victimes de crises humanitaires à l'intérieur de leurs frontières, s'appliquer à mobiliser rapidement des financements souples, en vertu de l'obligation qui incombe à la collectivité de faire de son mieux pour répondre aux besoins humanitaires.
6. Répartir les financements humanitaires à proportion des besoins, et sur la base d'une évaluation de ces besoins.
7. Inviter les organismes chargés de l'exécution de l'aide humanitaire à assurer, dans toute la mesure du possible, une participation adéquate des bénéficiaires à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la réponse humanitaire.
8. Renforcer la capacité des pays et communautés locales affectés de prévenir les crises humanitaires, de s'y préparer, d'en atténuer les effets et d'y faire face, afin de faire en sorte que les gouvernements et les administrations locales soient mieux à même d'assumer leurs responsabilités et de coordonner efficacement leur action avec celle des partenaires oeuvrant dans le domaine humanitaire.

9. Dispenser l'aide humanitaire selon des modalités qui favorisent le redressement et le développement à long terme, en s'appliquant à faciliter, le cas échéant, la préservation de moyens d'existence durables ou le retour à de tels moyens ainsi que le remplacement progressif des secours humanitaires par des activités de reconstruction et de développement.

10. Reconnaître et œuvrer à faire reconnaître le rôle central et unique des Nations unies en tant que chef de file et coordinateur de l'action humanitaire internationale, le rôle spécifique du Comité international de la Croix-Rouge ainsi que le rôle primordial des Nations unies, du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des organisations non gouvernementales dans la mise en œuvre de l'action humanitaire.

Bonnes pratiques de financement, de gestion et de reddition de comptes en matière d'aide humanitaire

(a) Financement

11. Veiller à ce que le financement d'une action humanitaire destinée à répondre à une nouvelle crise n'ait pas d'effet néfaste sur la satisfaction des besoins liés à des crises en cours.

12. Reconnaître la nécessité de faire preuve d'inventivité et de souplesse face à l'évolution des besoins induits par les crises humanitaires, et s'efforcer d'assurer la prévisibilité et la flexibilité des financements destinés aux organismes, fonds et programmes des Nations unies et aux autres grandes organisations humanitaires.

13. Tout en insistant sur l'importance, pour les organismes exécutants, d'adopter des modes transparents et stratégiques de hiérarchisation des priorités et de planification financière, étudier la possibilité de moins recourir à la préaffectation des fonds, ou à tout le moins d'assouplir les exigences quant à leur utilisation, ainsi que de mettre en place des dispositifs garantissant la durabilité des apports financiers.

14. Répondre de manière responsable, dans un esprit de partage de l'effort, aux appels globaux interinstitutions des Nations unies et aux appels du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et soutenir activement la formulation de Plans d'action humanitaire communs destinés à servir de principal instrument de planification stratégique, de hiérarchisation des priorités et de coordination dans les situations d'urgence complexes.

(b) Promouvoir et améliorer l'application des normes existantes

15. Exiger des organismes chargés de l'exécution de l'aide humanitaire qu'ils souscrivent pleinement aux bonnes pratiques en la matière et s'engagent à promouvoir la transparence, l'efficacité et l'efficacité dans la mise en œuvre de l'action humanitaire.

16. Promouvoir l'application des lignes directrices et principes du Comité permanent interinstitutions pour les activités humanitaires, des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, et des Principes de comportement pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG dans l'exécution de programmes de secours en cas de catastrophe parus en 1994.

17. Se tenir prêt à offrir un soutien pour la mise en œuvre de l'action humanitaire, notamment pour assurer la sécurité d'accès aux secours humanitaires.

18. Appuyer les mécanismes d'intervention d'urgence mis en place par les organisations humanitaires, y compris, le cas échéant, en leur allouant des fonds afin de renforcer leur capacité de réaction.

19. Affirmer le rôle de premier plan qui revient aux organisations civiles dans la mise en œuvre de l'action humanitaire, en particulier dans les zones affectées par des conflits armés. Lorsqu'il est fait appel à la puissance et à des moyens militaires pour soutenir la mise en œuvre d'une action humanitaire, veiller à ce que ce soit selon des modalités conformes au droit international humanitaire et aux principes humanitaires et à ce que les organisations humanitaires conservent le contrôle des opérations.

20. Encourager l'application des Directives de 1994 et de 2003 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe.

(c) Apprentissage et reddition de comptes

21. Soutenir les initiatives propres à favoriser l'apprentissage et la reddition de comptes de nature à contribuer à l'efficacité et à l'efficacités de la mise en œuvre des actions humanitaires.

22. Encourager la conduite régulière d'évaluations des réponses internationales aux crises humanitaires, y compris des examens de la performance des donateurs.

23. Veiller à l'exactitude, à l'actualité et à la transparence des données notifiées par les donateurs sur leurs dépenses publiques d'aide humanitaire, et encourager la mise au point de formats normalisés pour ce type de notification.

ANNEXE B

CADRE D'ÉVALUATION DE L'ACTION HUMANITAIRE APPLICABLE LORS DES EXAMENS DE L'AIDE

Le texte ci-dessous est extrait du document DIR(2004)11. Le CAD est convenu que le cadre serait utilisé jusqu'à nouvel ordre. Les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire y sont regroupés en quatre catégories.

- I. **Principes généraux** (définitions, objectifs, principes de portée générale et articulation avec les stratégies de développement).¹⁴
- II. **Financement** (définition des priorités, planification financière, prévisibilité du financement, assouplissement des mécanismes de financement et possibilité de moins recourir à la préaffectation des fonds).¹⁵
- III. **Promotion des normes existantes et amélioration de leur application** (promotion des lignes directrices et principes internationaux sur l'action humanitaire, respect du droit international humanitaire et des lignes directrices et principes humanitaires en vigueur).¹⁶
- IV. **Apprentissage et reddition de comptes** (transparence des données notifiées et systèmes d'évaluation et d'apprentissage).¹⁷

Ces quatre catégories sont traitées dans les quatre parties présentées ci-après sous forme de questions se rapportant aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire :

Partie un – Principes généraux

- a) Comment et par quelle instance, au sein de l'administration du pays soumis à examen, les objectifs de l'action humanitaire sont-ils définis ? Quelles sont les activités susceptibles de relever de cette définition?
- b) Dans quelle mesure l'action/les stratégies gouvernementales incarnent-elles une volonté d'honorer les obligations suivantes :
 - i) les obligations imposées par le droit international humanitaire (DIH) et d'autres sources de droit¹⁸ ;

¹⁴ “Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire”, paragraphes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10

¹⁵ “Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire”, paragraphes 5, 6, 11, 12, 13, 14

¹⁶ “Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire”, paragraphes 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20

¹⁷ “Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire”, paragraphes 7, 21, 22, 23

¹⁸ Le droit international humanitaire (DIH) est constitué par l'ensemble des règles qui, en temps de guerre, garantissent la protection des personnes qui ne participent pas, ou plus, aux hostilités. Il a essentiellement pour objet de prévenir ou de limiter les souffrances humaines en cas de conflit armé. Les quatre

- ii) le respect des principes humanitaires fondamentaux que sont l'humanité et l'impartialité ;
 - iii) l'obligation faite aux organisations humanitaires de rester neutres par rapport à une situation de conflit ou à un différend politique et, de façon plus générale, de veiller à ce que l'action humanitaire soit conduite indépendamment de toute autre considération ?
- c) L'action/les stratégies menées s'inscrivent-elles dans un système qui favorise une certaine souplesse des mécanismes de financement permettant de mieux répondre aux besoins humanitaires ?
 - d) L'action/les stratégies menées s'inscrivent-elles dans un système facilitant une mobilisation en temps utile des financements ?
 - e) L'action/les stratégies menées prennent-elles en considération la nécessité de renforcer la capacité des pays et des communautés locales concernés de prévenir les situations d'urgence, de s'y préparer, d'en atténuer les effets et de se mobiliser face à ces crises ?
 - f) Comment la question du relèvement du pays, du rétablissement de l'accès à des moyens de subsistance durables et du passage d'une intervention d'urgence à des activités en faveur du relèvement et du développement est-elle abordée ?
 - g) Dans quelle mesure les stratégies suivies sont-elles orientées vers la coordination et la favorisent-elles? Comment le rôle de chef de file et de coordinateur de l'action humanitaire internationale que jouent les Nations unies et le mandat spécial que le Comité international de la Croix-Rouge est chargé d'exécuter dans les situations de crise et de conflit sont-ils reconnus et respectés ?
 - h) Existe-t-il des dispositifs permettant de veiller à ce que les bénéficiaires participent comme il se doit à l'élaboration, à la mise en oeuvre, au suivi et à l'évaluation des interventions humanitaires ?

Partie deux - Principes relatifs au financement de l'aide humanitaire

- i) Dans un contexte donné et, de façon plus générale, comment le donneur :
 - parvient-il à prendre des décisions en matière d'affectation des ressources qui concordent avec le souci de respecter le principe de l'adéquation aux besoins ?
 - s'efforce-t-il de veiller à ce que la mobilisation des ressources destinées à financer l'aide humanitaire mise en œuvre en cas d'événement d'une gravité exceptionnelle ne se fasse pas au détriment des actions en cours pour faire face à d'autres situations de crise déjà installées?
 - veille-t-il à la prévisibilité et à la mobilisation selon des modalités souples et en temps voulu du financement requis ?
 - opère-t-il des arbitrages entre les fonds préalablement affectés et ceux qui ne le sont pas ?
 - opère-t-il des arbitrages entre le canal multilatéral et le canal bilatéral ?
 - opère-t-il des arbitrages entre les organismes d'exécution, entre les ONG du Nord et les organisations de la société civile du Sud ?
 - répond-il, au titre du partage du fardeau, aux appels globaux interorganisations lancés par les Nations unies et aux appels du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ?

Conventions de Genève de 1949 et leurs deux Protocoles additionnels de 1977 en sont les principaux instruments.

- prête-t-il son concours à la mise au point de Plans d'action humanitaire communs (CHAP), qui constituent le premier instrument de planification stratégique, de hiérarchisation des priorités et de coordination dans les situations d'urgence complexes ?

Partie trois – Promotion et amélioration de l'application des normes existantes

- j) Comment le donneur s'assure-t-il que les organisations chargées de la mise en œuvre de l'aide humanitaire souscrivent à de bonnes pratiques et sont attachées à promouvoir la reddition de comptes et à œuvrer à l'efficacité et à l'efficacé de la mise en œuvre de l'action humanitaire ? Comment l'utilisation des lignes directrices et principes définis par le Comité permanent interorganisations pour les activités humanitaires et le respect des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et du Code de conduite de 1994 pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe, sont-ils encouragés ?
- k) Comment le donneur s'y prend-il pour offrir son appui à la mise en oeuvre de l'action humanitaire, notamment pour contribuer à la sécurité d'accès aux secours ?
- l) Un appui est-il apporté aux mécanismes de planification des interventions d'urgence utilisés par les organisations humanitaires pour renforcer la capacité de réaction aux niveaux local, national, régional et mondial ?
- m) Comment le donneur affirme-t-il la prééminence des organisations civiles dans la mise en oeuvre de l'action humanitaire, en particulier dans les régions en proie à des conflits armés et où se déroulent des opérations de maintien de la paix et/ou des interventions militaires ?
- n) Dans des situations où il est fait appel aux moyens et équipements militaires pour appuyer la mise en œuvre de l'action humanitaire, comment le donneur veille-t-il à ce que ceux-ci soient utilisés dans le respect du droit international humanitaire et des principes humanitaires, ainsi que du rôle prépondérant des organisations humanitaires ?
- o) Comment la mise en œuvre et la promotion des Directives de 1994 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe, et des Directives de 2003 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations unies dans les situations d'urgence complexes, sont-elles assurées ?

Partie quatre – Apprentissage et reddition de comptes

- p) Quelle est la portée actuelle des évaluations de l'action humanitaire, quelles sont les activités qui ont récemment fait l'objet d'évaluations, et comment les conclusions et recommandations dégagées de ces exercices sont-elles mises à profit pour orienter l'action des pouvoirs publics et les décisions en matière de programmation ?
- q) Existe-t-il des systèmes à l'appui de l'apprentissage et de la reddition de comptes au service d'une mise en œuvre effective et efficace de l'aide humanitaire ? Comment la diffusion des enseignements de l'expérience dans les différents services et organismes s'effectue-t-elle lorsque plusieurs branches de l'administration sont concernées ?
- r) Dans quelle mesure le donneur encourage-t-il et appuie-t-il la réalisation d'évaluations conjointes des interventions internationales en cas de crise humanitaire, et y participe-t-il, y compris lorsqu'elles portent sur les performances des donateurs ?

- s) Dans quelle mesure la participation des bénéficiaires au suivi et à l'évaluation des interventions humanitaires est-elle assurée ?
- t) Les systèmes de notification en place garantissent-ils l'exactitude, l'actualité et la transparence des rapports établis par les donateurs sur les dépenses publiques affectées à l'action humanitaire, et encouragent-ils la normalisation dans ce domaine ?