
le

Leader Humanitaire

**Repenser les récits autour du système de l'aide humanitaire :
le bien-fondé d'un leadership collaboratif**

NIGEL TIMMINS ET JOSHUA HALLWRIGHT



LE LEADER HUMANITAIRE

Repenser les récits autour du système de l'aide humanitaire : le bien-fondé d'un leadership collaboratif

PUBLICATION 043

MARS 2024

Profil des auteurs

Nigel Timmins

Nigel est le cofondateur de CollaborANTS et est associé au Centre for Humanitarian Leadership. Il exerce dans le milieu de l'aide humanitaire internationale depuis 1996 et travaille aujourd'hui comme consultant. Il a récemment contribué à des travaux portant sur la performance du secteur humanitaire avec Humanitarian Outcomes, et sur la recherche et l'innovation au sein du secteur pour Elrha. Nigel a été un des administrateurs fondateurs de Start Network et du Global Network for Disaster Reduction (Réseau mondial pour la réduction des catastrophes), président du réseau CaLP et également membre du groupe directeur des services d'urgence d'IASC. Il a été coauteur de La Norme humanitaire fondamentale (première version) et point focal pour la RRC (Réduction des risques de catastrophes) dans la version 2011 de SPHERE.

Joshua Hallwright

Joshua est un spécialiste du secteur humanitaire. Il a travaillé pour de nombreuses organisations à l'international, dont les ONG internationales Oxfam, MSF, la Croix-Rouge, UN-OCHA ou encore AusAID en Australie. Joshua est intervenu dans la région du Pacifique mais également en Asie et en Afrique subsaharienne. Ses recherches portent sur l'évolution du système humanitaire, le financement des réponses aux catastrophes, l'utilisation des technologies de pointe au sein de l'aide, et les questions liées aux relations entre le local et le global dans le secteur de l'humanitaire. Joshua est actuellement Directeur adjoint du Centre for Humanitarian Leadership, où son travail porte principalement sur les priorités stratégiques, le développement et l'engagement de partenariats et la durabilité des activités.

Remerciements

Ce document est une adaptation de l'article « Failing those most at risk », publié par Oxfam. Nous remercions Oxfam pour le soutien apporté à cette adaptation et Lucia Goldsmith d'Oxfam Australie. Ce travail a également bénéficié de la générosité et de la vision de nombreux contributeurs, particulièrement Paul Knox-Clarke, Nadia Daar, Claudia Herrera, John Kitui, Simon Levine, Ben Ramalingam et Zoe Scott.

Bureau de rédaction

The Centre For Humanitarian Leadership
Deakin University
221 Burwood Highway
Burwood 3125 VIC
Australia

Rédactrice en chef (version anglaise) : Phoebe Downing et Marian Abouzeid

Rédactrice en chef (version française) : Justine De Rouck

Éditrice de production : Cara Schultz

Traduction : Benoit Glayre and Isaline Doucot

Mise en page : Diana De León

ISSN : 2653-1011 (En ligne)

Vous trouverez ci-dessous la « Reconnaissance territoriale » faite par le Centre for Humanitarian Leadership et conservée dans sa version anglaise. La « Reconnaissance territoriale » est une manière de reconnaître, de respecter et de rendre hommage aux peuples des Premières Nations en tant que propriétaires traditionnels et gardiens permanents des territoires.

The Centre for Humanitarian Leadership acknowledges the Australian Aboriginal and Torres Strait Islander peoples of this nation. We acknowledge the traditional custodians of the lands on which we work. We pay our respects to ancestors and Elders, past and pre-sent.

Droits d'auteurs

Ces publications ont été préparées pour le *Centre for Humanitarian Leadership*. Les points de vue présentés sont ceux des auteur.e.s et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du *Centre for Humanitarian Leadership*. Ces publications sont distribuées afin de servir à la discussion et n'ont pas été examinées par des pairs.

© 2024 par Nigel Timmins et Joshua Hallwright. Tous droits réservés.

Image de couverture : Un camp de personnes déplacées en Somalie. © Fredrik Lerneryd / Save The Children

Résumé

Les catastrophes – qu’il s’agisse de catastrophes dites « naturelles » ou de crises liées à des conflits – constituent un défi grandissant. Leurs conséquences ont un impact profond sur les résultats du développement. En effet, dans le meilleur des cas, elles atténuent les gains acquis dans le secteur, mais le plus souvent, elles entraînent malheureusement d’importantes détériorations, en particulier pour les personnes les plus précaires. Alors que les catastrophes sont souvent perçues et traitées comme des événements exceptionnels, elles mettent en fait en évidence les failles du développement et exposent l’inadaptabilité du secteur de l’aide humanitaire et du développement à répondre adéquatement à ces défis. Cette recherche questionne les modes de pensée et les incitations qui façonnent les comportements qui participent à la perpétuation de ce système cloisonné et réactionnaire. Dans le cadre du développement, nous soutenons qu’il est nécessaire de recadrer les catastrophes comme des facteurs contextuels plutôt que comme des événements exceptionnels. En outre, il est nécessaire de soutenir les directeur.rice.s qui promeuvent la collaboration, au lieu de travailler à la réussite individuelle de leur département ou de leur institution, et de renforcer la responsabilité afin de rendre le système de développement et d’aide humanitaire plus efficace dans le soutien apporté aux communautés touchées par les catastrophes et aux communautés à risque.

Pertinence du leadership

De nombreux.se praticien.ne.s et politicien.ne.s estiment que le système humanitaire et de développement est cloisonné et inflexible au changement. Trop de directeur.rice.s se retrouvent à perpétuer le système alors même qu’il.elle.s souhaiteraient le faire évoluer. Pourtant, si les directeur.rice.s peuvent identifier les incitations qu’il.elle.s créent pour les bénéficiaires et comprendre les comportements qu’il.elle.s adoptent en raison des incitations qui leur sont imposées, il.elle.s ont alors l’opportunité de faire d’autres choix. Transformer le secteur de l’aide humanitaire en un secteur durable nécessitera une coopération et une collaboration qui ira au-delà des frontières du système cloisonné que nous connaissons aujourd’hui. Cela demandera également de partager les succès, des succès mesurés au regard des communautés affectées ou à risque, plutôt qu’au regard de l’individu ou de l’organisation individuelle.

Cette publication est basée sur une étude de 2024, « Failing those most at risk » qui a été commandée par Oxfam et qui est, avec leur permission, reproduite en partie.

Notre système n'est pas assez efficace

Le système humanitaire mondial, malgré son évolution depuis la Seconde Guerre mondiale, ne parvient pas à répondre adéquatement aux besoins des communautés touchées par les catastrophes. Cette réalité est importante aujourd'hui, mais le sera encore plus dans un avenir proche, compte tenu de l'augmentation attendue des catastrophes causées par le changement climatique et de la nature de plus en plus prolongée des situations d'urgence liées aux conflits. Le système actuel est réactif, cloisonné et conçu pour répondre aux besoins de ceux et celles qui administrent les fonds plutôt qu'aux besoins des communautés touchées. Les ressources disponibles ne sont pas à la hauteur de la demande et la responsabilité envers les bénéficiaires des services est faible.

L'action humanitaire se concentre sur les conséquences des catastrophes, alors que de nombreuses études indiquent que l'investissement dans la résilience, la réduction des risques de catastrophes (RRC) et l'action anticipative est beaucoup plus importante que les réponses formulées en réaction aux événements (Hallegatte et al, 2019). Pourquoi les moyens de prévention, d'atténuation, de préparation et de réponses aux catastrophes et aux crises humanitaires ne sont-ils pas mieux planifiés et ne sont pas composés de ressources suffisantes, alors que les avantages d'une action préventive sont évidents ? Pourquoi le secteur du développement ne tient-il pas davantage compte des risques alors que ce sont des réalités contextuelles ?

Pourquoi les moyens de prévention, d'atténuation, de préparation et de réponses aux catastrophes et aux crises humanitaires ne sont-ils pas mieux planifiés et ne sont pas composés de ressources suffisantes, alors que les avantages d'une action préventive sont évidents ?

Cette publication est basée sur les résultats d'une étude plus longue entreprise à la demande d'Oxfam Australie. Cette étude portait sur les systèmes et processus disparates de financement des crises, et sur la nécessité d'établir un dialogue afin d'apporter plus de cohérence, d'efficacité et finalement, d'impact à travers ces systèmes pour soutenir les personnes touchées par les catastrophes et les conflits (cf. Timmins, 2024). Ce document analyse la manière dont le système humanitaire continue d'alimenter ses faiblesses. Il se concentre sur l'impact des modes individuels et systémiques de pensée, de parole, d'action et de pouvoir et suggère que le recadrage des incitations et la redéfinition des comportements conduiront à un système plus efficace et plus équitable. Cette recherche examine la manière dont :

- a) Les approches réductionnistes de résolution de problèmes et la dépendance à l'égard du chemin parcouru ont conduit à la construction de domaines d'étude et de travail distincts qui ont développé et acquis leur propre langage, renforçant ainsi les barrières entre les différents domaines de travail.
- b) Les institutions - ou les équipes ou départements composant ces institutions - et les mécanismes de financement se développent pour soutenir ces différents domaines de travail.
- c) Les dirigeant.e.s sont encouragé.e.s à réussir sur le plan institutionnel et financier et sont ainsi poussé.e.s à perpétuer les récits et les méthodes de travail qui maintiennent le système actuel, même s'il.elle.s insistent sur la nécessité d'un changement.
- d) Les « freins » normaux de tout système de responsabilité sont étrangement faussés dans le secteur de l'aide, car ce n'est généralement pas les bénéficiaires des services qui les paie.

Pour changer cette dynamique, il est nécessaire de redéfinir notre compréhension des catastrophes - en reconnaissant qu'elles font partie du secteur du développement - et de se mettre d'accord sur des politiques de développement et des politiques humanitaires fondées sur la compréhension holistique que les communautés locales peuvent faire le lien entre « développement » et « risque ». Cela signifie qu'il faut aller au-delà du champ d'action d'une institution ou d'un instrument de financement, et que les responsables humanitaires devront collaborer pour élaborer des réponses complémentaires, en ne cherchant non pas seulement le succès de leur institution, mais en partageant les résultats de ces succès. Cela nécessitera également un changement dans les incitations politiques, il faudra se tourner vers un système qui récompense la collaboration, en développant le partage de résultats et en offrant des opportunités de financement mixte. Un seul et unique « super-héros » ne sera probablement pas à l'origine du changement, il s'agira plutôt d'un ensemble d'individus qui se « passeront le relais ». Ces personnes devront avoir des perspectives et des pensées diverses, et devront être capables de faire preuve d'empathie à l'égard d'expériences et de points de vue différents.

Normaliser les catastrophes

À travers le monde, les catastrophes sont considérées (en termes de politique) comme exceptionnelles et non pas comme une réalité contextuelle normale. Les gouvernements nationaux disposent de plans de développement nationaux, souvent soutenus par des organismes tels que la Banque mondiale, basés sur des modèles de croissance économique dans lesquels les stratégies et les modèles d'analyse traitent les catastrophes comme des événements exceptionnels, non planifiés et fortuits plutôt que comme faisant partie du

contexte habituel (cf. le Modèle du Diamant de Porter, par exemple).

En pratique, lorsque des dangers connus et probables se transforment en catastrophe, l'incapacité de la planification du développement à prendre en compte les risques contextuels fait surface. La sécheresse dans la Corne de l'Afrique n'est, par exemple, pas une surprise.

En pratique, lorsque des dangers connus et probables se transforment en catastrophe, l'incapacité de la planification du développement à prendre en compte les risques contextuels fait surface. La sécheresse dans la Corne de l'Afrique n'est, par exemple, pas une surprise. Pourtant, les objectifs de développement sont souvent fixés sans réelle prise en compte des risques de catastrophe, ce qui nous amène à deux développements possibles : soit un mal-développement en créant une plus grande vulnérabilité, soit un sous-investissement si les praticien.ne.s du développement considèrent que leurs chances de réussite sont faibles.

Dans son rapport de l'année 2023, Development Initiatives note que 75 % (306,9 millions) des personnes ayant eu besoin d'une aide humanitaire en 2022 vivaient dans des pays confrontés à au moins deux dimensions de conflit, de climat et de fragilité socio-économique. Plus de la moitié (54 %, soit 220,8 millions) des personnes dans le besoin vivaient dans des pays confrontés à une combinaison de ces trois vulnérabilités (Development Initiatives, 2023. Rapport sur l'aide humanitaire mondiale 2023, p. 26). En outre, le rapport note que « dans les données les plus récentes, de 2020 à 2021, l'aide au développement des membres du CAD (Comité d'aide au développement) pour ces contextes a diminué, passant de 54 % du total de l'APD (Aide publique au développement) reçue par ces pays à 48 %. L'APD soutenant des objectifs de paix a atteint son niveau le plus bas en cinq ans, soit 11 % en 2021, contre 13 % en 2019 » (Ibid. p.91), ce qui montre que, dans ces contextes, le financement est passé du développement aux objectifs humanitaires.

Alors que les prévisions relatives au changement climatique montrent que davantage de régions deviennent vulnérables aux événements extrêmes-parallèlement à des situations de fragilité et de conflit de plus en plus prolongées- il est crucial que les systèmes de développement incluent, progressivement, une compréhension de ces risques. Ne pas le faire revient à ne pas reconnaître la réalité des contextes et à condamner davantage de personnes à des souffrances qui pourraient être évitées, sans compter que ces souffrances ont un coût ; « mieux vaut prévenir que guérir ». Pour ce faire,

il convient d'inscrire les risques dans le cadre d'une analyse de systèmes complexes plutôt que d'adopter une approche réductionniste.

Le cloisonnement n'est pas la solution

Une approche réductionniste aborde les problèmes en les décomposant en éléments plus distincts. Les éléments distincts sont résolus, puis l'ensemble est reconstruit, en partant du principe que les éléments individuels interagiront de manière prévisible et proportionnée. Une grande partie de la structure actuelle de l'aide reste basée sur cette logique (même si les approches basées sur les systèmes ont gagné en popularité ces dernières années). Lorsqu'un problème majeur est identifié, une institution ou un instrument de financement, voire les deux, seront créés pour y répondre. Par exemple, il existe des agences des Nations Unies qui s'occupent des problèmes de famine (PAM, Programme Alimentaire Mondial), des droits de l'enfant (UNICEF, Fonds des Nations unies pour l'enfance), de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes (UNWOMEN, ONU Femme), de la réduction des risques de catastrophe (UNDRR, Le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe), etc. Les fonds humanitaires, eux, sont réservés aux interventions d'urgence et sont séparés des fonds de développement, même si les situations d'urgence sont implicitement liées à des problèmes sous-jacents que les fonds de développement devraient traiter (cf. Blaikie et al., 1994).

Du point de vue des décideur.euse.s politiques, créer des institutions et des instruments de financement est essentiel, car il.elle.s doivent faire des choix concernant la distribution des ressources entre différentes priorités et doivent disposer de processus adaptés, d'une gouvernance claire et d'une capacité à mesurer les progrès acquis. Dans certains cas, les fonds ou les institutions bénéficient de protections juridiques distinctes. Par exemple, pour que les fonds humanitaires soient utilisés rapidement et conformément aux principes humanitaires, indépendamment de la politique et en fonction des besoins, le financement humanitaire dispose souvent d'une base juridique distincte pour protéger cette indépendance par rapport au financement plus large du développement. Cependant, ces séparations juridiques sont un obstacle au travail collaboratif. Les discussions autour des relations entre l'humanitaire, le développement et la paix cherchent à vaincre cette vision cloisonnée, mais les encouragements à montrer les bénéfices spécifiques des fonds spécifiques rendent le dépassement de ces cloisonnements difficile. Comme Andrew Natsios l'affirme, « les programmes de développement qui sont les plus précis et les plus faciles à mesurer sont ceux qui génèrent le moins de changement, et les programmes qui sont les moins mesurables sont les plus transformateurs » (Natsios, 2010, p. 3).

Évolution des objectifs et définition de la valeur

Une fois l'agence établie, il s'agit de définir la nature du succès et de clarifier l'objectif de l'organisation, car chaque organisation cherche à établir sa propre spécialité et à définir sa propre valeur. Cela s'inscrit dans l'approche réductionniste de la résolution des problèmes, car il est plus facile de collecter des fonds et de mener des campagnes lorsque les objectifs sont précis. En outre, à mesure que les contextes évoluent, les objectifs de réussite s'éloignent également ; les grandes quêtes telles que la lutte contre la pauvreté comportent à la fois des éléments absolus et relatifs, et la réflexion évolue au fil du temps. Nous l'avons vu, par exemple, lorsque le PAM est passé de l'objectif d'apporter une aide alimentaire à l'objectif de mettre un terme à la famine.

Lorsque les institutions évoluent, elles cherchent à rester pertinentes, souvent en développant leur propre culture et leur propre langage. Comme l'a dit une personne interrogée dans le cadre de l'étude d'Oxfam, « le langage est à la fois un outil puissant et un outil de pouvoir » (Timmins, 2024). Il peut être utilisé pour véhiculer des idées ou des concepts tels que la « résilience », qui soutiennent les choix des politiques et fixent des limites. Nous définissons un nouveau langage pour appréhender les problèmes d'une nouvelle manière, pour recadrer et pour proposer des solutions. Pour les cyniques, cela devient du jargon, des « mots à la mode », qui appartiennent à la « dernière mode ». Mais la création d'un nouveau langage accompagne un nouveau leadership et une nouvelle autorité. Il n'y a rien de mal à cela - c'est ainsi que le débat et la connaissance sont générés dans toutes les disciplines d'étude - et il est attendu des groupes de réflexion et des conférences internationales qu'ils génèrent de nouvelles initiatives. Une grande conférence sans création de nouvelles initiatives ne remplit pas ses objectifs. En pratique, ces initiatives peuvent se transformer en instruments pour

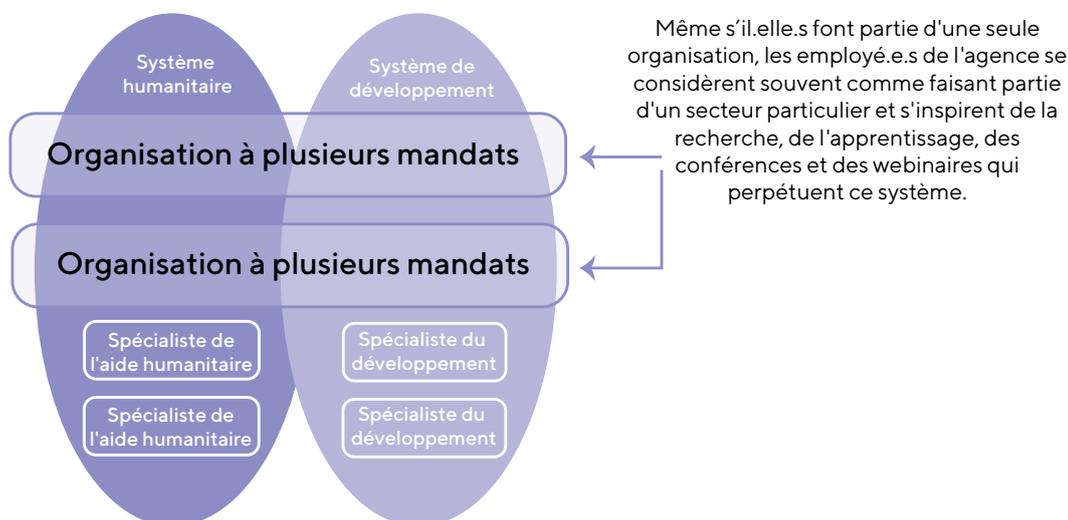
gagner de l'influence et des ressources, ce qui crée une concurrence supplémentaire pour les ressources disponibles. C'est la raison pour laquelle ces nouvelles initiatives peuvent heurter les praticien.ne.s encore attaché.e.s aux approches existantes. La dynamique qui consiste à savoir qui sont les personnes qui comprennent l'évolution des terminologies peut également exclure et créer des obstacles à la collaboration - de nombreux.se acteur.rice.s du secteur doivent déjà opérer dans leur deuxième ou troisième langue en utilisant l'anglais plutôt que leur langue maternelle - et la plupart des nouveaux langages du secteur humanitaire évoluent en anglais.

Cela contribue à la concurrence qui affecte les organisations dans les secteurs de l'humanitaire et du développement, et peut même nourrir la concurrence entre les départements en interne. La manière dont un fond est défini et le langage utilisé pour décrire le but de son utilisation ont une incidence directe sur l'accès des personnes à cette ressource. Comme l'a dit une autre personne interrogée, « la terminologie elle-même est un mécanisme de collecte de fonds » (Ibid.). Ceci renforce davantage l'approche réductionniste plutôt que systémique de la résolution des problèmes.

Perpétuer le système : pouvoir et incitations pour les agent.e.s individuel.le.s et organisationnel.le.s du système

Les agent.e.s des systèmes d'aide humanitaire et de développement sont des humains, et chaque personne a sa propre vision et ses propres objectifs de carrière. Cependant, le personnel et les décideur.euse.s politiques travaillant dans les organisations internationales opèrent également dans un contexte politique et sociotechnique. Leur comportement influence et est influencé par les institutions, les conversations politiques et les instruments financiers, créant ainsi un processus de coévolution entre les agent.e.s et les structures.

Figure 1 : Perpétuation des silos organisationnels



Par exemple, un.e employé.e d'une agence gouvernementale donatrice, responsable du financement et du maintien du partenariat avec une institution multilatérale spécifique devra gérer les incitations, les récompenses et les obstacles avec le.la donateur.rice pour obtenir des fonds pour leur partenaire; il.elle interagira également directement avec le personnel de l'agence qu'il.elle finance, cherchant à améliorer les performances pour l'aider à justifier en interne auprès du donateur.rice pourquoi « son » partenaire devrait bénéficier d'une augmentation ou d'une préservation de son financement. Le membre du personnel multilatéral naviguera également dans la complexité interne de son organisation et assurera probablement la coordination avec de multiples donateur.rice.s externes, en tentant de les satisfaire. Tous.les agents sont à la fois contraint.e.s par le système et moteurs du changement, en fonction de leur vision du succès.

Les cadres juridiques, les institutions et les personnes au sein des systèmes de développement et d'aide humanitaire ont une interprétation différente du monde, mesurent le succès différemment et perpétuent leur propre système parce qu'il.elle.s sont encouragé.e.s à le faire. Les incitations entre l'individu et l'institution se renforcent mutuellement ; la plupart des gens, la plupart du temps, réagissent en fonction des encouragements ou des découragements de leur.e.s supérieur.e.s hiérarchiques, qui sont , eux.elles aussi, façonné.e.s par une combinaison de critères de performance, de récits répétés ou de culture organisationnelle qui cultivent un certain discours autour de ce que le succès devrait être. Il ne s'agit pas seulement d'encouragements « venant d'en haut » : la plupart des dirigeant.e.s sont félicité.e.s par leurs propres équipes s'il.elle.s parviennent à obtenir des financements pour leur département ou leur agence, et sont mal vu.e.s s'il.elle.s échouent et doivent alors imposer des coupes budgétaires, par exemple. De plus, il existe des institutions universitaires, des cours de formation, des groupes de réflexion et des organismes de recherche qui produisent des données et des preuves montrant la nécessité d'aborder les différents aspects des défis du développement et du système humanitaire au sein de leur institution.

Pour atteindre les résultats souhaités, la plupart des institutions sont contraintes d'accroître leurs ressources. Cette pression provient de plusieurs instances : les demandes croissantes liées au nombre et à l'ampleur des catastrophes, ainsi que la pression accrue sur le personnel pour l'apport de services et de solutions. Même si l'organisation ne cherche pas à se développer mais souhaite collaborer avec des partenaires, il est attendu d'elle qu'elle soit en mesure de programmer davantage de ressources pour aider ces partenaires à se développer. Lorsque ce type d'organisations s'attaque à un problème, presque toutes les équipes estiment qu'elles manquent de ressources et qu'elles devraient avoir plus de spécialistes ou de partenaires. Lorsqu'un.e spécialiste est nommé.e, il.elle remarque rapidement qu'il n'est pas possible de

couvrir toute l'étendue d'un problème et qu'il faut faire appel à un .e autre spécialiste. Cette pression en faveur de la croissance n'est pas déplacée, elle reflète aussi le désir des professionnel.le.s de bien faire leur travail. La plupart des dirigeant.e.s, attaché.e.s à l'objectif de leur rôle et qui désirent aider leur équipe à accomplir davantage, chercheront à obtenir plus de ressources et une plus grande influence. Cela les pousse à faire preuve d'un « leadership éclairé », car les nouvelles approches visant à résoudre des problèmes complexes créent de la visibilité et peuvent conduire à une augmentation de l'influence et du financement.

Perpétuer le système : le pouvoir et les encouragements des agences gouvernementales au sein du système

Cette même pensée cloisonnée et cette priorisation des besoins visibles et immédiats opèrent également au niveau des gouvernements locaux et nationaux et conduisent souvent à un sous-investissement dans des risques pas encore concrétisés. Les gouvernements nationaux sont responsables du bien-être de leurs citoyen.ne.s et disposent d'une série de dispositions institutionnelles et budgétaires pour répondre aux catastrophes, bien que ces institutions rencontrent également des difficultés à travailler sur l'ensemble du système en raison des pressions exercées par le pouvoir, la concurrence, l'intérêt personnel et la perpétuation du système.

La manière dont les vaccins contre le COVID-19 ont été distribués est un exemple parlant de comment, en contexte de crise, l'intérêt personnel refait surface. Le risque de voir circuler différentes variantes du virus, si sa propagation n'était pas enrayerée le plus rapidement possible, était clair. Or, même dans une position d'intérêt personnel éclairé, sans parler de l'obligation morale de soutenir d'abord les communautés les plus à risque, nous aurions attendu que les pays à revenu élevé opèrent un transfert des vaccins aussi rapidement que possible. Mais cela n'a pas été le cas. Même si des initiatives ont été prises, - telles que le vaccin AstraZeneca fourni à prix coûtant ou l'Alliance Gavi - les pays à revenu élevé ont mis la priorité sur leur propre population, en fournissant les deuxièmes et troisièmes injections de rappel alors que de nombreux autres pays n'avaient même pas encore fourni les premiers vaccins à leurs agents de santé de première ligne (Peoples Vaccine Alliance, 2020). Plus que la logique de l'approche globale du système, les décideur.euse.s politiques ont ressenti la pression de l'intérêt personnel de leur population. Dans un système aussi complexe, tout changement significatif est intrinsèquement complexe à réaliser.

Décentraliser certaines responsabilités et les déléguer aux autorités locales offrirait une plus grande participation locale, là où les risques sont mieux compris et plus vivement ressentis, mais les autorités locales manquent

souvent de ressources et sont limitées par leurs faibles capacités (Scott & Tarazona, 2011). La distribution des ressources peut constituer une tension particulière, par exemple, dans certains systèmes fédéraux lorsque le gouvernement central et les gouvernements des États sont dirigés par des partis politiques opposés et qu'ils veulent tous deux obtenir des succès visibles à présenter à leurs électeurs. Des données provenant du Mozambique, de l'Afrique du Sud et de la Colombie nous montrent que les fonds non affectés à la RRC sont souvent déplacés vers d'autres secteurs qui ont une plus grande visibilité politique ou dont les besoins sont apparemment plus urgents (Ibid.).

Plus que la logique de l'approche globale du système, les décideurs politiques ont ressenti la pression de l'intérêt personnel de leur population. Dans un système aussi complexe, tout changement significatif est intrinsèquement complexe à réaliser.

Les Philippines disposent d'une des législations les plus strictes en matière de gestion des catastrophes, et le gouvernement central est légalement tenu d'allouer des ressources financières aux différents niveaux de gouvernance en prévision des catastrophes. Les collectivités locales sont tenues d'allouer 5% de leur budget à la RRC, à l'évaluation des risques, à la planification des mesures d'urgence et à d'autres activités de préparation. Ces activités sont supervisées par un comité composé de représentant.e.s du gouvernement et de la société civile, mais même dans ce cas, ce financement est encore peu utilisé et l'accent est davantage mis sur les dépenses faites après les catastrophes (Timmins, 2024).

Outre les défis liés aux relations verticales entre les gouvernements nationaux et locaux, les relations horizontales entre les gouvernements posent également des problèmes lorsque différents ministères ou départements prennent en charge des mandats différents. Au Kenya, par exemple, le Département d'État pour le Développement des Terres arides et semi-arides a l'autorité nationale de la gestion de la sécheresse, mais les inondations, elles, relèvent du ministère d'État pour les programmes spéciaux. En outre, le Centre national d'opérations en cas de catastrophe, qui coordonne les interventions en cas d'événements sévères, fait partie des services de la police nationale. Compte tenu des problèmes liés à la responsabilité du gouvernement et dans le but d'attirer les financements du secteur privé, des organismes parapublics ont parfois également été créés, comme le Fonds fiduciaire du secteur de l'eau. Un système de filet de sécurité sociale, le *Hunger Safety Net Programme*, est géré par l'Autorité nationale de gestion de la sécheresse sous la tutelle du ministère de

la Dévolution et de la Planification, afin de fournir des apports supplémentaires aux ménages confrontés à des pénuries alimentaires. Cependant, lorsqu'une crise survient, il peut s'avérer nécessaire de se tourner vers des ressources budgétaires d'autres secteurs. Une analyse non publiée d'Oxfam montre qu'en 2019-2020, quelque 3,9 milliards KSh (environ 25 millions de dollars américains) ont été transférés d'autres départements de l'État pour financer des situations d'urgence. Ce montant s'est ajouté aux dépenses récurrentes prévues de 1,17 milliard KSh (environ 7,6 millions de dollars américains). Il s'agit d'une augmentation presque trois fois plus importante que celle qui était prévue au budget initial. Ceci démontre clairement l'inadaptation du financement régulier et nous montre à quel point il peut être complexe de coordonner une réponse efficace, à travers un si grand nombre d'institutions et d'instruments de financement.

Les gouvernements nationaux disposent de dispositifs institutionnels similaires basés sur des approches de prévention des catastrophes - ministères de l'Agriculture, des Affaires Économiques, de la Santé, ... - bien que ces institutions éprouvent également de la difficulté à travailler sur l'ensemble du système, en raison de la concurrence et des différences de pouvoir entre les ministères. La plupart des pays disposent d'une agence nationale de gestion des catastrophes ou d'une institution similaire qui s'efforce de coordonner l'action des pouvoirs publics, du niveau local au niveau national, et des différents ministères. Cependant, ces agences sont souvent peu financées et ont de la difficulté à convaincre les ministères les plus dominants de prendre au sérieux les risques de catastrophe.

Les politicien.ne.s sont motivé.e.s par ce qui parle aux électeur.rice.s. Il ne s'agit pas d'une opinion cynique : c'est ainsi que le système devrait fonctionner, c'est-à-dire en responsabilisant les politicien.ne.s qui sont au service des personnes qui les ont élu.e.s. Même dans les environnements dépourvus de démocratie formelle, les directeur.rice.s cherchent à obtenir le soutien de groupes importants pour conserver leur mandat, malgré des cycles électoraux relativement courts, empêchant la planification à long terme et favorisant les résultats à court terme (Malakar, 2012). Une fois de plus, le système tend à privilégier des approches réductionnistes, car des objectifs politiques précis et à court terme sont fixés, souvent sans prise en compte adéquate du système dans son ensemble. Et même si les catastrophes sont prises en considération, les politicien.ne.s sont principalement récompensé.e.s pour l'apport de réponses efficaces et charitables, mais beaucoup moins lorsqu'il.elle.s investissent dans la RRC ou la résilience. Même les fonctionnaires non élu.e.s qui peuvent avoir une perspective à long terme doivent servir les intérêts des ministres élu.e.s qui souhaitent généralement laisser un héritage personnel derrière eux.elles. Cela peut rendre leur travail de maintien des politiques à long terme difficile et s'il existe une culture de « satisfaire le ministre », il.elle.s pourraient alors être réticent.e.s à mettre en garde contre les conséquences

négligentes d'un changement de politique. Cela vaut autant pour les gouvernements donateurs que pour les gouvernements nationaux.

Le manque de considération pour le domaine de la RRC est aussi renforcé par les médias et les mécanismes de collecte de fonds des organisations caritatives qui mettent souvent l'accent sur les tragédies humaines plutôt que sur ce qui serait prévisible et sur les bénéfices des investissements en faveur de la résilience.

Le manque de considération pour le domaine de la RRC est aussi renforcé par les médias et les mécanismes de collecte de fonds des organisations caritatives qui mettent souvent l'accent sur les tragédies humaines plutôt que sur ce qui est prévisible et sur les bénéfices des investissements en faveur de la résilience. Les politiciens peuvent également évidemment craindre les critiques venant du domaine public s'ils sont perçus comme faisant des mauvais investissements (Centre for Global Disaster Protection et al., 2018), ils pourraient même hésiter à publier les risques de catastrophe par crainte d'une fuite des investissements. Ce dernier point reflète le fait que les donateurs et les investisseurs ne choisissent pas les zones à haut risque et perpétuent ainsi la vulnérabilité des pays et des communautés déjà affaiblies.

En résumé, le secteur international de l'aide humanitaire et du développement a évolué en optant pour une approche réductionniste de la résolution des problèmes, les catastrophes étant considérées comme un secteur distinct alors qu'elles font partie de notre réalité contextuelle et affectent tous les domaines politiques. La difficulté de sortir des sentiers battus, ainsi que les structures de pouvoir et de financement, ont conduit à des comportements incitatifs, et la coévolution agence-structure a construit un système complexe, cloisonné et inflexible au changement.

Où est la responsabilité ?

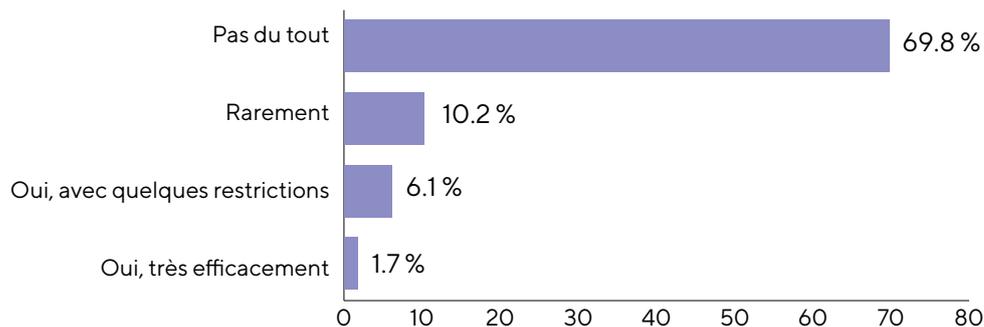
Les questions d'économie politique ne sont pas propres au secteur humanitaire. Ce qui est peut-être différent dans ce secteur est que les bénéficiaires des services - les communautés affectées et à risque - ne sont souvent pas considérés comme les principaux clients, mais ceux qui paient pour ces services, le sont. Dans le cadre d'une transaction normale, un client commande un service ou achète un produit, puis le paie. S'il n'est pas satisfait, il a le contrôle des ressources pour influencer la suite des opérations. Mais dans le secteur humanitaire, cette structure d'incitation fait défaut.

Des recherches menées par plus de 200 organisations de la société civile du Global Network for Disaster Reduction (Réseau mondial pour la prévention des catastrophes) auprès de plus de 100 000 personnes dans 625 communautés de plus de 40 pays sont arrivées à la conclusion que « les personnes les plus exposées au risque d'être frappées par une catastrophe ne participent pas aux décisions sur la manière de réduire le risque auquel elles font face » (Réseau mondial pour la prévention des catastrophes, 2019). Seules 16% des personnes à risque se sentent impliquées dans l'évaluation des risques, la préparation des politiques et des plans, et la prise de mesures pour réduire les risques, et seules 31% ont déclaré être impliquées dans le suivi de l'efficacité des interventions liées à la RRC; 36% des personnes handicapées et 30% des femmes ont déclaré ne pas être consultées lors de la préparation des politiques, des plans et des actions. Au Pakistan, 53 % des fonctionnaires locaux interrogés ont admis qu'ils n'avaient jamais impliqué les communautés dans des consultations, tandis que 82 % des personnes handicapées et 97 % des femmes ont déclaré qu'elles n'avaient jamais été impliquées dans les processus de gouvernance des risques. Sur une note plus positive, aux Philippines, seuls 3 % des fonctionnaires locaux ont déclaré ne pas consulter les communautés lors de la préparation des politiques, des plans et des actions.

De la même manière, dans le domaine de l'aide humanitaire, l'obligation de rendre des comptes aux communautés touchées reste faible, et ce, malgré les engagements qui datent de l'adoption du 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 catastrophe, il y a plus de 25 ans, et malgré les normes humanitaires fondamentales et le Grand Bargain. Depuis 2012, Ground Truth Solutions suit l'expérience des communautés touchées et constate que, dans de multiples environnements humanitaires, l'aide fournie ne répond pas aux besoins prioritaires tels qu'ils avaient été évalués (Van Pragg & Sattler, 2022). Un rapport a révélé que les communautés déplacées les plus exposées, en particulier les femmes, ne sont pas suffisamment impliquées dans les décisions qui les concernent (Global Network for Disaster Reduction, 2022). Deux tiers des personnes interrogées dans le cadre de cette enquête estiment qu'elles ne sont « pas du tout consultées » lors de l'élaboration des politiques, des plans et des activités visant à réduire les risques de catastrophe, qu'elles n'ont pas accès aux ressources financières nécessaires et qu'elles n'ont pas accès aux informations utiles pour réduire les risques auxquels elles font face. Le manque d'information (18 %), le manque de sensibilisation (15 %) et l'extrême pauvreté (14 %) ont été cités comme des facteurs clés empêchant l'inclusion de ces personnes dans l'environnement politique.

Les solutions politiques et les programmes ne répondent pas aux principales préoccupations des personnes pour lesquelles ils ont été mis en œuvre. Les données de Views

Figure 2 : Réponses à la question « Est-ce que les personnes déplacées sont suffisamment consultées dans l'élaboration des politiques, des plans et des activités pour la réduction des risques ? »



Source : Making Displacement Safer, 2022, GNDR.

from the Frontline (Perspectives depuis la ligne de front) (Global Network for Disaster Reduction, 2019) montrent que, lorsqu'il s'agit des besoins, les gouvernements locaux peuvent avoir des idées très différentes de celles des membres de la communauté ; les gouvernements locaux se concentrent souvent davantage sur les biens publics, alors que les ménages sont plus directement concernés par les biens de production privée. De nombreux organismes de financement, telles que les institutions internationales de financement, traitent presque exclusivement avec les gouvernements nationaux, et leurs visions sont donc fortement influencées par des points de vue qui ne reflètent pas ceux qui sont au cœur du projet initial.

Pourquoi, malgré la multitude d'évaluations et de recherches, le manque de responsabilité des acteurs du développement et de l'aide humanitaire à l'égard des populations à risque et dans le besoin reste-t-il si présent ?

Au lieu d'être encadrées par les personnes les plus impactées par les crises, l'économie politique de base et les structures sont articulées par les personnes détenant les financements et pour ces personnes, l'approche réductionniste est la plus utile. Tant que les donateurs, les agences de financement n'exigeront pas des participants aux projets des données systématiques sur leur responsabilité, les motivations à modifier les dynamiques seront limitées.

Recommandations

Au vu de cette analyse, que pouvons-nous changer pour mettre en place un système plus efficace et plus efficient et qui réponde aux besoins des communautés les plus touchées par les crises ?

Redéfinir notre compréhension des catastrophes

Nous devons redéfinir notre perception des catastrophes dans le cadre du développement national et mondial et cela implique plus précisément que :

- **Les risques et les vulnérabilités existent dans tous les contextes de développement** : pays à hauts,

moyens et faibles revenus et les États fragiles. Ce sont des éléments qui doivent être pris en compte dans les stratégies et la planification de développement, car ils ont un impact sur tous les domaines politiques : de la santé à l'éducation, en passant par la performance économique.

- Tout système de réponse aux catastrophes, qu'il soit local, national ou international doit mettre l'accent sur l'importance du soutien aux personnes touchées par les crises pour qu'elles deviennent actrices de leur propre travail de réparation. Les solutions imposées de l'extérieur sont rarement durables et ne permettent pas de renforcer les capacités de gestion des futures crises.

Pour opérer ce changement conceptuel, il faudrait que les politiques humanitaires et de développement s'appuient sur la compréhension globale que les communautés locales peuvent leur fournir. Cela dépasserait le champ d'action d'une institution ou d'un instrument de financement ; le personnel ferait preuve d'une collaboration active et élaborerait des réponses complémentaires qui reconnaissent la nature du problème dans sa globalité et la réalité des barrières que les institutions et les instruments de financement représentent. L'analyse médico-légale/causale post-crise devrait être systématisée afin de fournir des informations critiques en amont des processus de développement. Les catastrophes sont des symptômes de l'échec du développement et peuvent donc être utilisées comme outil d'apprentissage. Pour cela, renforcer le dialogue et la compréhension entre les différents secteurs sera crucial.

Changer les incitations politiques

Les encouragements politiques doivent être modifiés. Si les citoyens ne s'indignent davantage du fait que des catastrophes prévisibles ne soient pas mieux préparées ou qu'elles privent les gens de leur vie et de leurs moyens de subsistance, cela encouragerait le passage d'un investissement ex post à un investissement ex ante. Voici quelques options pour remédier à cette situation :

- **Sensibiliser les médias à la prévisibilité des catastrophes « naturelles »** et les encourager à rendre compte de l'échec de la planification et de l'investissement, plutôt que de mettre l'accent sur les réponses apportées post-catastrophe.
- Au sein des systèmes éducatifs, favoriser une meilleure compréhension des liens entre l'environnement, le développement, la gouvernance et les crises. Travailler avec des interlocuteur.rice.s de confiance pour une implication plus importante dans l'éducation civique et la sensibilisation du public.
- Les campagnes de collecte de fonds des ONG internationales et nationales doivent éviter de perpétuer l'approche « exceptionnaliste » et caritative des crises. Au contraire, l'occasion devrait être saisie pour sensibiliser les sympathisant.e.s et faire en sorte que les fonds collectés lors des appels d'urgence soient utilisés à l'avenir pour la RRC et la préparation aux situations d'urgence.
- Les donateur.rice.s (y compris philanthropes, trust et les ONG qui accordent des financements), les conseils d'administration et les philanthropes doivent être plus fermes et exiger des bénéficiaires qu'il.elle.s rendent des comptes à l'égard des participant.e.s aux projets.
- La nécessité d'investir davantage dans des organisations tierces pour entreprendre des exercices de responsabilisation indépendants, rencontrer les communautés et comprendre leurs points de vue, afin d'avoir une vision plus globale de la situation et de l'impact des interventions.
- Les agences et les gouvernements locaux doivent investir davantage pour informer les communautés de leurs droits et de leurs protections juridiques, y compris la législation pertinente en matière de gestion des catastrophes ou le droit humanitaire international, le cas échéant, afin de leur donner les moyens de faire valoir leurs droits.

Établir des succès communs – dont des objectifs de réduction des risques- pour atteindre les objectifs de développement durable

Afin d'éviter les incitations cloisonnées et motivées plutôt par les instruments de financement que par l'analyse du contexte, il serait intéressant de mettre davantage l'accent sur l'établissement de résultats communs. Ceci serait encouragé par un financement qui récompense la collaboration avec une « responsabilité conjointe et solidaire » pour les acteur.rice.s concerné.e.s.

Cela pourrait se faire en fixant des objectifs de réduction de l'impact des catastrophes dans le cadre des objectifs de développement. Par exemple, si à la suite d'une sécheresse, 30 % de la population se trouve en situation d'insécurité alimentaire, l'objectif durant la prochaine période de sécheresse devrait être d'avoir un taux

d'insécurité alimentaire de 15%. Pour parvenir à ce résultat, il serait nécessaire de procéder à une analyse complète des facteurs systémiques qui conduisent à l'insécurité alimentaire pendant les sécheresses. Ce n'est qu'ensuite que des solutions adaptées au contexte seront élaborées en collaboration avec les gouvernements et les acteur.rice.s locaux.ales.

De tels résultats communs nécessiteraient une approche plus sophistiquée pour combiner les possibilités de financement, étant donné que la vulnérabilité est multiforme et qu'il est peu probable qu'elle soit due à un problème unique, tel que le changement climatique. Pour utiliser une métaphore médicale, ce serait comme si un.e patient.e devant subir une intervention chirurgicale avait été pris.e en charge par une équipe pluridisciplinaire depuis le diagnostic initial jusqu'à l'intervention chirurgicale, puis aux soins postopératoires à domicile.

Soutenir les directeur.rice.s qui mettent en avant la collaboration

La seule ressource qui contrôle toutes les autres est la personne. Les personnes sont les agent.e.s libres, qui, au sein du système, vont le façonner, se retrouvent façonné.e.s par lui, peuvent le changer et peuvent résister au changement. Les recherches menées par le « Development Leadership Programme » de l'Université de Birmingham et de l'Université La Trobe pendant 15 ans (Developmental Leadership Program, 2018) ont conclu que trois éléments sont nécessaires pour effectuer des changements dans des systèmes complexes :

1. Des directeur.rice.s motivé.e.s et stratégiques proposant les incitations, les valeurs, les intérêts et les opportunités nécessaires pour pousser au changement.
2. Des directeur.rice.s capables de surmonter les obstacles à la coopération et de former des coalitions avec suffisamment de pouvoir, de légitimité et d'influence.
3. La capacité des directeur.rice.s et de leurs coalitions à gagner la bataille des idées.

La capacité des agent.e.s libres à naviguer dans la complexité du système apporte une différence fondamentale. De plus, les institutions peuvent investir dans des personnes qui ont acquis ces compétences, en récompensant la collaboration au-delà des frontières organisationnelles internes et externes. Pour parvenir à la collaboration, la première étape consiste à passer du conflit ou de la concurrence à la coopération. Pour encourager cela, les donateur.rice.s, les gouvernements et les organisations doivent établir des indicateurs de performance qui récompenseraient la réussite collective plutôt que la réussite individuelle.

D'autres recherches récentes menées par l'école de

cybernétique de l'Université Nationale Australienne (ANU) (2022) suggèrent que pour que les directeur.rice.s puissent relever avec succès les défis complexes du 21e siècle, il.elle.s doivent se concentrer sur les points suivants :

- Les relations entre les personnes, les organisations et les systèmes - afin de mieux comprendre quelles sont les connexions qui doivent être entretenues, encouragées et renouvelées.
- La valeur du dépassement des limites, du travail entre les organisations et les secteurs pour trouver des points communs, des opportunités et des connexions supplémentaires afin de créer des « systèmes d'intérêts ».
- Le leadership est la condition d'une organisation et non celle d'un individu (« Leadership is a condition of an organisation not an individual ») (Pangaro, 2002).

Il est important de noter que la notion de leadership collaboratif s'étend au-delà des organisations humanitaires existantes pour inclure également les communautés touchées par les crises. Lorsque nous considérons la valeur du dépassement des frontières, il ne s'agit pas seulement de travailler avec d'autres

organisations humanitaires, mais aussi de travailler avec des communautés provenant de zones touchées par des crises. Pour naviguer dans la complexité du système humanitaire actuel et contribuer à le transformer selon les idées partagées dans ce document, les organisations doivent investir dans, encourager et soutenir le développement d'un leadership collaboratif.

Conclusion

Les systèmes humanitaires et de développement dans le monde laissent de côté une partie trop importante de la population dans le besoin. Ils accomplissent de grandes choses, qui doivent être célébrées, mais la menace du changement climatique et les inégalités font qu'il devient impératif de combler ces lacunes - selon le dicton attribué à Einstein, « la folie, c'est de toujours faire la même chose et de s'attendre à des résultats différents ». Faire les choses différemment demandera des changements profonds dans notre attitude face aux catastrophes, y compris dans notre manière d'analyser et de résoudre les problèmes, et dans la façon dont nous choisissons d'encourager les agent.e.s travaillant au sein du système, mais cela sera la seule façon d'avancer.

Bibliographie

ANU School of Cybernetics. (2022). *Re/defining Leadership in the 21st century: the view from cybernetics*. ANU School of Cybernetics

Blaikie, P., Cannon, T., Davies, I. & Wisner, B. (1994). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*.

Centre for Global Disaster Protection and Lloyds of London. (2018). *Innovative finance for resilient infrastructure: Preliminary findings*. London. Centre for Global Disaster Protection and Lloyds of London

Developmental Leadership Program. (2018). *Inside the black box of political will: 10 years of findings from the Developmental Leadership Program*. University of Birmingham, University College London, La Trobe University and the Australian Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT).

Global Network for Disaster Reduction. (2019). *Views from the Frontline*. Global Network for Disaster Reduction

Global Network for Disaster Reduction. (2022). *Making Displacement Safer* Global Network for Disaster Reduction.

Hallegatte, S., Rentschler, J., and Rozenberg, J. (2019). *Lifelines: The resilient infrastructure opportunity*. Sustainable infrastructure series. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1430-3.

Malakar, Y. (2012). Increasing adaptive capacity: What is the role of local institutions? *Risk Hazards & Crisis in Public Policy* 3(4)

Natsios, A. (2010) *The clash of the counter-bureaucracy and development*. The Center for Global Development www.cgdev.org/content/publications/detail/142427

Pangaro, P. (2002). *Notes on the Role of Leadership and Language in Regenerating Organizations*. <https://pangaro.com/littlegreybook.pdf>

Peoples Vaccine Alliance. (9 Dec, 2020). Campaigners warn that 9 out of 10 people in poor countries are set to miss out on COVID-19 vaccine next year. <https://www.oxfam.org/en/press-releases/campaigners-warn-9-out-10-people-poor-countries-are-set-miss-out-covid-19-vaccine>.)

Scott Z. and Tarazona M. (2011). *Study on disaster risk reduction, decentralization and political economy. The global assessment report on disaster risk reduction*. UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery

Timmins, N. (2024). *Failing those most at risk*. Oxfam

Van Pragg, N. and Sattler, M. (2022) Accountability is about leadership, not mechanisms. Why we need to stop 'doing' AAP. *Ground Truth Solutions*.

.

Cette publication est rendue possible grâce au généreux soutien du peuple américain par le biais de l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID). Le contenu de cette publication engage uniquement la responsabilité de l'auteur et ne reflète pas nécessairement les points de vue d'USAID ou du gouvernement des États-Unis.

