

---

# LE SYSTÈME HUMANITAIRE SENS DESSUS DESSOUS

Sauver des vies et des moyens de subsistance en renforçant les capacités locales et en accordant un rôle prépondérant aux acteurs locaux

---

**TARA R. GINGERICH**

**MARC J. COHEN**

OXFAM AMÉRIQUE

**Le système humanitaire mondial n'a pas les moyens de faire face à l'ampleur de sa tâche. Les investissements visant à réduire et prévenir les risques sont peu satisfaisants et l'aide offerte est souvent inadaptée, insuffisante et trop tardive. L'action humanitaire dirigée par les gouvernements dans les pays touchés par les crises, avec le soutien de la société civile qui leur demande des comptes, est souvent plus rapide et mieux adaptée, et permet de sauver plus de vies et d'atténuer la souffrance d'un plus grand nombre d'hommes, de femmes et d'enfants. Pourtant, au cours de la période 2007-2013, moins de 2 % de l'aide humanitaire annuelle a été allouée directement aux acteurs locaux. Ce système doit changer ; les actions humanitaires doivent être menées au niveau local dans la mesure du possible ; des financements adéquats doivent être alloués aux acteurs étatiques et non étatiques dans les pays concernés, et les partenariats entre les acteurs internationaux et les protagonistes locaux doivent être renforcés, en insistant sur le renforcement des capacités locales.**

**Les rapports de recherche d'Oxfam** sont rédigés dans le but de partager des résultats de recherches, de contribuer au débat public et d'inciter à commenter les problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires. Ils ne reflètent pas nécessairement les positions d'Oxfam en matière de politiques. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et non pas nécessairement celles d'Oxfam.



# RÉSUMÉ

## QU'EST-CE QUI NE VA PAS ?

Le système humanitaire actuel, financé en grande partie par une poignée de pays riches sous la houlette des Nations unies et géré presque toujours par ces parties prenantes, par de grandes organisations non gouvernementales (dont Oxfam) et par le mouvement de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge, a permis de sauver de nombreuses vies ces 50 dernières années. Le système a pourtant bénéficié de financements relativement faibles, inférieurs notamment au montant des subventions que les principaux bailleurs de fonds mondiaux accordent à leurs agriculteurs. Toutefois, en dépit des meilleures des intentions et des efforts de réforme, notre système humanitaire mondial est mis à trop rude épreuve. Les acteurs du secteur du développement et de l'humanitaire mettent trop peu de moyens en œuvre pour réduire et prévenir les risques de catastrophes, et l'aide est souvent insuffisante, inadaptée et trop tardive. Nous pourrions sauver beaucoup plus de vies. Du reste, les besoins en matière d'aide humanitaire vont s'intensifier, étant donné la tendance vers des catastrophes naturelles plus fréquentes et plus destructrices. Partout dans le monde, les risques encourus par les personnes et les communautés à faible revenu sont plus élevés.

Dans de nombreux cas, notamment lors de crises de moindre ampleur, la réponse humanitaire des organisations et responsables locaux (gouvernements des pays touchés par les crises, assistés par la société civile au niveau local, qui leur demande des comptes) est plus rapide et souvent mieux adaptée, et permet ainsi de sauver plus de vies. Les acteurs locaux et nationaux sont presque toujours les premiers à réagir aux crises soudaines (tremblements de terre ou inondations, par exemple). Généralement, ces protagonistes sont les seuls à agir dans les premières heures décisives qui suivent une catastrophe. Dans des situations de conflits armés, comme au Soudan et en Syrie, seuls les acteurs locaux sont parfois autorisés à se rendre auprès des personnes qui ont besoin d'aide. Ils sont plus à même de comprendre la situation sur le terrain que les organisations internationales les mieux préparées. C'est pourquoi ils sont les mieux placés pour identifier et répondre aux besoins spécifiques des hommes et des femmes, en particulier si les femmes sont bien représentées au niveau local et qu'elles jouent un rôle prépondérant. Les intervenants locaux tendent à être plus redevables de leurs actes envers les populations touchées, car ils aident leurs proches et leurs compatriotes, et ils restent au sein de leur communauté lorsque les mesures d'aide internationale prennent fin. De plus, le fait de transposer les activités de préparation et de réaction aux catastrophes au niveau national et local permet aux personnes les plus concernées par les crises d'exercer les responsabilités et le pouvoir, et de prendre des décisions.

Il appartient aux États de respecter, de protéger et de promouvoir les droits de leurs citoyens. Ils doivent par conséquent jouer un rôle primordial dans la préparation et la réponse humanitaire, notamment en cas de crises localisées, de petite à moyenne ampleur, qui représentent la grande majorité des situations de crise que connaissent les populations. Accorder un rôle prépondérant aux parties intéressées dans les pays confrontés aux crises les incite à assumer davantage leurs responsabilités, car la capacité d'action ne dépend plus du système international. De plus, la société civile de ces pays peut plus facilement leur demander de rendre des comptes.

La conduite locale des opérations humanitaires n'est certainement pas une panacée et n'est pas toujours possible ou recommandée. Certains gouvernements ne sont pas disposés à mener des efforts humanitaires ou ne peuvent garantir de les mener de façon responsable et équitable. De même, il est inenvisageable de faire confiance à

certains gouvernements qui sont parties aux conflits et de leur demander de protéger l'ensemble de leurs citoyens. Obliger les gouvernements à rendre des comptes sur les problématiques de protection et d'aide va au-delà de l'objet de ce rapport, mais représente une tâche essentielle qui incombe principalement aux responsables politiques ainsi qu'au Conseil de sécurité des Nations unies plutôt qu'aux intervenants humanitaires. Par ailleurs, les pays seront toujours dans l'incapacité de faire face seuls à certaines crises très graves, tout comme les populations et les gouvernements locaux ne pourront pas mener les opérations de réaction à certaines crises, juste après leur déclenchement, par exemple. Toutefois, même dans ces cas, la communauté internationale doit modifier son mode de fonctionnement afin de définir dans un premier temps les capacités existantes sur le terrain, au sein des entités étatiques (y compris les collectivités locales) et de la société civile, avant de diriger toute action humanitaire ou de s'imposer sans tenir compte des capacités locales. Lorsqu'une impulsion internationale est nécessaire, les acteurs internationaux doivent consacrer des ressources au soutien et au développement des capacités locales, parallèlement aux opérations de réaction à la crise.

Pour mener à bien les mesures de préparation aux catastrophes, de réduction des risques et de réaction aux crises, les responsables locaux (gouvernementaux et non gouvernementaux) ont besoin de fonds et des capacités suffisantes, qu'elles soient techniques (principes et normes humanitaires, eau et assainissement, abris), transversales (sensibilisation à la dimension de genre et à l'égalité entre les sexes, suivi et évaluation) ou organisationnelles (systèmes financiers et systèmes de ressources humaines, par exemple). Néanmoins, le travail de recherche mené par Oxfam a mis en évidence que l'aide humanitaire n'était directement affectée aux acteurs locaux et nationaux dans les pays touchés par les crises que dans une très faible mesure. Entre 2007 et 2013, les ressources allouées directement à ces acteurs ont en moyenne représenté moins de 2 % de la totalité de l'aide humanitaire versée annuellement. Ce chiffre a légèrement augmenté en 2014 pour passer à 3,2 %, mais le pourcentage du financement direct des ONG locales a quant à lui baissé. De plus, les acteurs internationaux considèrent bien souvent les protagonistes qui reçoivent les fonds comme des sous-traitants qui exécutent des plans conçus au niveau international sans réellement se les approprier et non comme de véritables partenaires.

## QUI A TORT ?

Malgré les discours toujours plus nombreux sur l'importance de soutenir les acteurs locaux, les principaux bailleurs de fonds, les Nations unies, les principales organisations non gouvernementales (dont Oxfam) et le mouvement de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge n'accordent que trop peu de ressources directes aux responsables locaux et à la société civile. De plus, la qualité de l'aide apportée est souvent insuffisante, notamment car le processus repose sur des partenariats inéquitables et ne permet pas vraiment de renforcer les capacités. En l'absence d'incitations au changement, les principaux bailleurs de fonds sont enlisés dans le statu quo et semblent incapables de concevoir un nouveau modèle d'activité fondé sur la responsabilité et le rôle prépondérant des acteurs locaux.

Les gouvernements nationaux assument la responsabilité principale des mesures de préparation aux catastrophes, de réduction des risques et de réaction aux crises dans leur pays et devraient dès lors diriger les opérations de réaction aux crises, avec le soutien de la société civile au niveau local et national, qui leur demanderait des comptes. Souvent, les gouvernements n'investissent pas suffisamment, car ils ne disposent pas des ressources nécessaires, ne font pas de l'action humanitaire une priorité ou sont parties au conflit à l'origine de la crise. Lorsque la société civile ne peut obliger son gouvernement à rendre des comptes, les acteurs internationaux peuvent

prendre le relais, tout en s'engageant à renforcer les capacités techniques et organisationnelles des partenaires de la société civile, conformément aux meilleures pratiques existantes.

## QUE FAUT-IL CORRIGER ?

Il est nécessaire de prendre le contre-pied du système actuel pour créer un système mondial qui reposerait par défaut sur une action humanitaire menée au niveau local. De nombreux changements sont nécessaires, parmi lesquels : une hausse générale du financement de l'aide humanitaire ; une hausse des financements accordés directement aux acteurs locaux ; des partenariats plus équilibrés entre les acteurs internationaux et locaux (en accordant la priorité aux responsables locaux conscients des différences d'impact des crises humanitaires sur les femmes et sur les hommes et qui tiennent à ce que les femmes soient largement représentées et puissent exercer des fonctions de direction) ; une plus grande importance accordée au renforcement des capacités des partenaires locaux, et l'engagement plus ferme des gouvernements nationaux à garantir un financement suffisant, des solutions responsables et équitables de préparation aux catastrophes, de réduction des risques et de réaction aux crises dans leur propre pays, ainsi que le renforcement de l'obligation de rendre des comptes.

Le manque d'empressement des bailleurs de fonds à fournir des ressources financières adéquates, en temps voulu, constitue l'obstacle principal au changement. Cela porte non seulement atteinte à la mise en place d'une capacité durable d'action au niveau local, mais aussi aux efforts visant à instaurer des réformes internationales utiles. Le caractère non obligatoire des contributions explique les insuffisances et les déséquilibres du financement humanitaire. Les États membres des Nations unies n'ont en effet aucune obligation de versements à des fonds ou des organisations humanitaires, contrairement aux missions de maintien de la paix des Nations unies, qui sont financées par des contributions obligatoires des États membres. Même la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT) impose des contributions obligatoires. Dans le cadre d'un système de contributions volontaires, les bailleurs de fonds peuvent se désintéresser de certaines urgences, de certains secteurs et de certaines modalités de financement. Ce système renforce le pouvoir des groupes nationaux dans les pays donateurs au détriment des priorités en matière d'aide.

## CORRIGER LES PROBLÈMES

Il existe plusieurs moyens de transformer le système actuel en un système orienté avant tout vers les autorités locales, où les gouvernements des pays touchés par les crises dirigeraient les opérations, avec le soutien de la société civile qui veillerait à ce qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités, ce qui permettrait de sauver plus de vies. Les solutions incluent (1) des actions humanitaires menées au niveau local dans la mesure du possible, en définissant précisément le rôle des acteurs internationaux ; (2) des financements adéquats alloués aux acteurs étatiques et non étatiques dans les pays concernés ; et (3) des partenariats renforcés entre les acteurs internationaux et les acteurs locaux, en insistant davantage sur les capacités locales. Par ailleurs, les gouvernements nationaux doivent améliorer l'action humanitaire d'un point de vue quantitatif et qualitatif. Toutefois, ce rapport porte plus essentiellement sur ce que les acteurs internationaux peuvent et doivent faire pour accroître et améliorer le soutien qu'ils apportent à la conduite locale des opérations humanitaires. Oxfam recommande plus précisément la mise en place d'une contribution obligatoire pour le financement de l'aide humanitaire et appelle les acteurs internationaux à s'engager à accroître le financement direct des partenaires locaux, de manière transparente.

Oxfam, l'une des principales ONG internationales du secteur de l'humanitaire, s'engage à participer activement en faisant du financement accordé directement aux acteurs locaux une priorité, en vue d'améliorer la qualité de ses partenariats et le renforcement des capacités des partenaires étatiques et non étatiques, et de mener un travail de plaidoyer auprès des parties intéressées pour que le système international puisse changer.

Si un nouveau système humanitaire devait aujourd'hui voir le jour à l'échelle de la planète, Oxfam pense qu'il mettrait l'accent sur le rôle des gouvernements nationaux, avec le soutien de la société civile, à qui ils rendraient des comptes. Les communautés seraient capables de s'adapter et seraient au cœur du système, et les acteurs internationaux leur apporteraient un soutien dès que nécessaire. Le système actuel ne se présente pas de la sorte. Nous devons corriger les problèmes. Nous devons mettre ce système sens dessus dessous pour aboutir à des solutions plus efficaces et plus équitables.

## Les rapports de recherche d'Oxfam

Les rapports de recherche d'Oxfam sont rédigés dans le but de partager des résultats de recherches, de contribuer au débat public et d'inciter à commenter les problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires. Ils ne reflètent pas nécessairement les positions d'Oxfam en matière de politiques. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et non pas nécessairement celles d'Oxfam.

Pour plus d'informations ou pour faire des remarques sur ce rapport, veuillez envoyer un courriel à Shannon Scribner ([sscribner@oxfamamerica.org](mailto:sscribner@oxfamamerica.org)).

© Oxfam International, juillet 2015

Ce document est soumis aux droits d'auteur mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : [policyandpractice@oxfam.org.uk](mailto:policyandpractice@oxfam.org.uk).

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-1-78077-895-2 en juillet 2015.  
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

## OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 17 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans plus de 90 pays à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté.

Oxfam Amérique ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org))  
Oxfam Australie ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au))  
Oxfam-en-Belgique ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be))  
Oxfam Canada ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca))  
Oxfam France ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org))  
Oxfam Allemagne ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de))  
Oxfam Grande-Bretagne ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk))  
Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk))  
Oxfam Inde ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))  
Oxfam Italie ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))  
Oxfam Japon ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))  
Oxfam Intermón ([www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org))  
Oxfam Irlande ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org))  
Oxfam Mexico ([www.oxfamMexico.org](http://www.oxfamMexico.org))  
Oxfam Nouvelle Zélande ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz))  
Oxfam Novib ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl))  
Oxfam Québec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

Pour de plus amples informations, veuillez contacter les différents affiliés ou visiter [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)