

**Blocage dynamique:
pour une action
humanitaire
adaptable en
République
démocratique du
Congo**

Alice Obrecht

ÉTUDE **PAYS**

 **ALNAP**

ALNAP est un réseau global d'ONGs, d'agences onusiennes, de membres du Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, de bailleurs de fond, d'universitaires et de consultants dédiés à apprendre comment améliorer la réponse aux crises humanitaires. www.alnap.org

À propos de l'auteure

Alice Obrecht est Chercheuse Associée à ALNAP.

Remerciements

L'auteure souhaite remercier le HCR d'avoir accueilli la présente recherche en RDC, ainsi que les intervenants clés qui ont pris le temps de partager leurs points de vue dans les entretiens. L'auteure remercie également Sarah Bailey, Jon Beloe et Emma Proud qui ont révisé cette étude. Merci à Sofya Bourne qui a apporté un soutien de recherche substantiel à cette étude, notamment l'examen des évaluations et des principaux ouvrages. Je remercie aussi chaleureusement les autres membres du secrétariat d'ALNAP qui ont contribué aux versions préliminaires et aux premières conclusions. Toutes les erreurs sont celles de l'auteure.

Suggestion de référencement bibliographique

Obrecht, A. (2018) Blocage dynamique : pour une action humanitaire adaptable en République démocratique du Congo Étude pays ALNAP. Londres : ODI/ALNAP.

©ALNAP/ODI 2018. Ces travaux sont sous couverts par une licence Commons Attribution – Licence non commerciale (CC BY-NC 4.0).

Conception par Lucy Peers

Gestion de la communication et composition informatique par Alex Glynn

Révision de la copie par Hannah Caddick

Table des matières

Acronymes	4
1. Pourquoi cette étude ?	5
2. Méthodologie	8
3. L'action humanitaire en République démocratique du Congo	8
4. Action humanitaire souple et adaptable en RDC : description	11
4.1 Les déclencheurs de changement qui entraînent l'adaptation	11
4.2. Le site de la souplesse : là où s'effectue l'adaptation	14
4.2.1. Changements opérationnels : changer « qui », « où » et « comment »	14
4.2.2. Changements programmatiques	24
4.2.3. Changements stratégiques	29
5. Compromis et obstacles à une capacité d'adaptation accrue	35
5.1. Compromis	36
5.1.1. Prévu contre imprévu : prépositionnement ou maintien d'une ouverture ?	36
5.1.2. Standardisation contre souplesse des programmes	37
5.1.3. Efficience contre programmation adaptable	37
5.2. Examen des blocages : obstacles à une action humanitaire souple et adaptable	38
6. Conclusion et prochaines étapes	49
Notes	50
Bibliographie	50

Acronymes

ACF	Action contre La Faim
ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action
ARCC	Programme de l'UNICEF pour les réponses alternatives en faveur des communautés en crise
AVSI	Associazione Volontari per il Servizio Internazionale
CHF	Fonds humanitaire commun pour la RDC
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CRS	Catholic Relief Services
DFID	UK Department for International Development
DHF	Fonds humanitaire RDC (ancien Fonds humanitaire commun pour la RDC)
EHP	Équipe humanitaire pays
GECARR	Good Enough Context Analysis for Rapid Response
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HELP	Médiathèque d'ALNAP pour l'apprentissage, l'évaluation et la performance humanitaires
KII	Entretiens avec les intervenants clés
MSF	Médecins Sans Frontières
MSNA	Évaluations multisectorielles des besoins
MSTC	Making Sense of Turbulent Contexts
MYF	Multi-year funding (financement pluriannuel)
MYP	Multi-year planning (planification pluriannuelle)
NCE	No-cost-extensions (prolongation sans contrepartie)
NFI	Non-food items (articles non alimentaires)
NGO	Organisation non gouvernementale
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies
OING	Organisations internationales non-gouvernementales
ONU	Organisation des Nations unies
PDI	Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
PEAR	Programme élargi d'appui aux retours
PRH	Plan de réponse humanitaire
RDC	République démocratique du Congo
RRM	Mécanisme de Réponse Rapide (devenu RRMP)
RRMP	Reponse Rapide aux Mouvements de Population (Rapid Response to Population Movements)
SECC	Projet "Secure, Empowered, Connected Communities"
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
WASH	Water, Sanitation and Hygiene (eau, assainissement et hygiène)

1. Pourquoi cette étude ?

Dans sa forme la plus élémentaire, l'action humanitaire peut se concevoir comme une réponse dictée par des principes visant à réduire la souffrance humaine la plus aiguë et les menaces à la vie humaine. Les agences humanitaires internationales et nationales d'intervention en cas de catastrophes restent généralement efficaces quand il s'agit d'atteindre cet objectif dans les crises à survenue rapide et à court terme. Pour autant, lorsqu'elles sont poussées en dehors de ce terrain d'expertise, les capacités d'intervention se heurtent à des problèmes considérables. Trois facteurs sont à l'origine cette rude mise à l'épreuve, qui freinent les efforts humanitaires pour former une réponse dictée par des principes visant à réduire la souffrance humaine profonde et les pertes humaines.

Premier de ces facteurs : le **temps**. L'action humanitaire intervient de plus en plus dans trois types de contextes :

1. des situations d'urgence prolongées, caractérisées par un risque de conflit modéré à élevé, où une présence humanitaire de longue date côtoie le manque d'acteurs du développement ou l'absence d'efforts soutenus pour trouver des solutions politiques ;
2. des pays à faibles revenus et à revenus intermédiaires exposés au risque élevé de catastrophes naturelles cycliques ;
3. des crises migratoires, caractérisées par des mouvements de vastes populations vulnérables par-delà les frontières.

Dans ces circonstances, où les vulnérabilités latentes aux crises demeurent chroniques, les agences humanitaires connaissent des périodes d'implication plus longues et doivent modifier leurs missions fréquemment, en fonction des fluctuations des risques immédiats pour la vie et le bien-être. Cette implication à plus long terme des humanitaires apporte à son tour un second facteur : une plus grande **complexité** – ou, plus précisément peut-être, une plus grande nécessité de reconnaître la complexité des contextes dans lesquels opèrent les humanitaires – que dans le cas des missions à court terme et des crises à survenue rapide. Conjuguées à la complexité de la vulnérabilité chronique, les périodes plus longues posent un défi fondamental : comment intervenir efficacement face à **des changements et une incertitude constants** ?

Que l'on croie que les crises humanitaires deviennent de plus en plus complexes (Valente, 2015 ; CICR, 2011), ou que ce sont les humanitaires qui ont été indifférents à une complexité qui aurait toujours existé dans les milieux concernés (Ramalingam, 2015), un diagnostic commun est en train d'émerger. Des fidèles aux révolutionnaires en passant par beaucoup d'autres types d'acteurs – les humanitaires sont nombreux à reconnaître qu'il leur faut adopter des démarches et des modes de pensée qui leur permettent d'accepter l'évolution constante plutôt que de fermer les yeux sur elle, et qui les aident à affronter l'incertitude pour mener une action humanitaire efficace, pertinente et de haute qualité (CICR 2011 ; Mercy Corps et IRC 2015 ; Mitchell et Ramalingam, 2014 ; OCHA, 2015 ; OCHA, 2016 ; Fiori et coll., 2016).

La reconnaissance croissante de la complexité et du besoin d'une plus grande sensibilité aux contextes est allée de pair avec le sentiment parmi certains praticiens que les procédures et les mentalités dans les organisations humanitaires évoluaient dans la direction opposée. Quoiqu'utiles pour professionnaliser l'action humanitaire et la rendre plus redevable envers les bailleurs de fonds, ces procédures ont rendu bien des acteurs humanitaires plus rigides et moins capables de modifier leur réponse au gré des évolutions d'une crise dans le temps (Mercy Corps et IRC, 2015).

On a beaucoup accusé les mécanismes de financement humanitaire d'être responsables de cette rigidité accrue : les défis humanitaires à long terme et fluctuants ont en grande partie été abordés par

le biais d'un financement à court terme, lent et souvent restreint par l'affectation des fonds (ALNAP, 2003 ; Groupe de haut niveau sur le financement humanitaire, 2016). Par le biais du Grand Bargain (« grande négociation ») et d'autres initiatives, les grands donateurs humanitaires mettent en œuvre des mécanismes de financement inédits qui sont propices à une souplesse accrue dans l'ensemble des agences humanitaires et qui répondent plus efficacement aux crises prolongées, aux aléas naturels à évolution lente et aux migrations.

Or, le financement n'est pas le seul problème : pour que cette plus grande souplesse financière mène à une meilleure action humanitaire, il faut aussi aborder les capacités limitées des acteurs humanitaires à réagir à des contextes fluides en mutation constante (Adams et coll., 2015 ; Bailey 2015 ; Haver et coll., 2012). Plus précisément, les agences de mise en œuvre doivent renouveler leurs stratégies pour pouvoir adapter leurs programmes et leurs opérations en réponse aux évolutions des besoins, des préférences des destinataires de l'aide, du contexte et d'autres facteurs. Sans cela, elles ne pourront pas profiter pleinement de financements plus souples.

Selon des travaux récents, on dégage au moins deux domaines où les agences humanitaires sont faibles quant à leur capacité à s'adapter aux situations au fur et à mesure qu'elles évoluent. Le premier domaine est technique : les crises de plus grande ampleur et plus complexes poussent jusqu'à leurs limites les capacités d'intensification des acteurs humanitaires (Austin et O'Neil, 2016) et les agences manquent d'options de programmation adéquates pour les moments où les besoins risquent de s'accroître (évolution lente) ou de diminuer alors que la situation s'améliore (relèvement précoce). Dans les crises à survenue lente, les agences humanitaires n'ont pas d'analyse et de conception de réponse adéquates pour mener une action précoce. Autrement dit, même en possession de données utiles, elles ne savent pas quoi faire à partir de ces données (Levine 2011 ; Maxwell et coll., 2013). Dans les pays aux prises à des conflits de longue durée, un manque de clarté persiste quant aux meilleures démarches en faveur d'un relèvement précoce ou d'une programmation de transition, et il y a lieu de repenser la façon dont ces activités sont hiérarchisées et séquencées (Bailey et Hallován 2009 ; OCDE 2012). Le second domaine de faiblesse concerne plus généralement la souplesse et la réactivité des agences humanitaires : lorsque la programmation ne se passe pas comme prévu, celles-ci ne sont pas bien préparées à procéder aux changements nécessaires pour améliorer la situation, et ce en raison d'un suivi médiocre, d'une faible utilisation des retours en provenance des populations affectées pour informer la conception et l'amélioration des programmes, et de processus d'approbation internes rigides ou imposés d'en haut (ALNAP 2003 ; ALNAP 2014).

Pour être efficaces – et pour le rester – au fil de l'évolution des situations, les agences de mise en œuvre doivent acquérir une plus grande souplesse. Pour ce faire, elles doivent se donner plus d'options en ce qui concerne les zones d'ombre entre la programmation de développement et les interventions d'urgence. Il s'agit en outre de modifier en amont la programmation au fur et à mesure qu'évoluent les situations ou si les plans ne donnent pas les résultats attendus, et de renforcer les systèmes opérationnel et décisionnel nécessaires pour favoriser cette souplesse.

“Les agences de mise en œuvre doivent renouveler leurs stratégies pour pouvoir adapter leurs programmes et leurs opérations en réponse aux évolutions des besoins, des préférences des destinataires de l'aide, du contexte et d'autres facteurs.”

Une gestion et une programmation adaptables peuvent offrir des cadres de travail propices aux changements nécessaires au niveau des programmes, des procédures et des comportements afin de soutenir des démarches souples. La programmation et la gestion adaptables consistent à trouver la bonne solution pour les personnes concernées au bon moment et de la bonne manière, au milieu d'un changement continu. Dans les ouvrages émergents sur la gestion adaptable dans le secteur de l'aide, ces démarches sont décrites sous diverses formulations : « mélange d'analyse appropriée, de souplesse structurée et d'améliorations itératives face à une complexité contextuelle et causale » (Mercy Corps et IRC, 2015 : 2), « gérer dans le temps pour réduire l'incertitude » (Mercy Corps, 2015 : 1) et « expériences, en particulier lorsque l'objectif global est clair, mais le moyen de l'atteindre dans un contexte donné est inconnu ou incertain » (Valters et coll., 2016 : 5). La prévalence de la gestion et de la programmation adaptables augmente régulièrement dans le secteur de l'aide au développement (Valters et coll., 2016 ; Booth et coll., 2013). Pour les humanitaires – là où l'incertitude est susceptible d'être un trait permanent de leur cadre d'opération – la gestion adaptable pourra les aider à répondre plus efficacement aux fluctuations des besoins, même si elle ne réduira peut-être pas leur incertitude.

Afin de mieux appréhender, d'un côté, le besoin d'une action humanitaire souple et, de l'autre, les meilleures méthodes et options de programmation pour y parvenir, ALNAP entreprend des recherches exploratoires sur les obstacles à une action humanitaire souple et adaptable et les outils pour la faciliter. Composée de deux études pays, une analyse bibliographique structurée et un rapport final, l'étude globale vise à :

- recenser les conditions favorables et les obstacles pratiques actuels à une réponse humanitaire adaptable sur le terrain ou à l'échelon national ;
- comprendre les types de changements et de fluctuations auxquels les acteurs humanitaires doivent être sensibles s'ils veulent mettre en œuvre des interventions efficaces ;
- commencer à identifier les choix de programmation et les méthodes de gestion existants au sein du secteur humanitaire susceptibles d'être développés ou appliqués ailleurs pour accompagner des interventions qui varient selon les évolutions des besoins et du contexte ;
- identifier, en dehors du secteur humanitaire, les outils et démarches potentiels que pourraient utiliser ceux qui apportent une assistance humanitaire afin d'intégrer la capacité d'adaptation à leurs opérations et de répondre efficacement tandis qu'évoluent les besoins au fil du temps.

Les deux études pays, en République démocratique du Congo (RDC) et au Kenya, examinent des exemples de programmation humanitaire souple dans des milieux de crise prolongée et de crise cyclique à évolution lente, respectivement. Elles examinent les obstacles à la souplesse et les principaux déclencheurs du besoin de changement. L'analyse bibliographique structurée offre un survol des théories et des démarches pertinentes en matière de gestion et de mise en œuvre souple dans des milieux complexes et changeants, et évalue leur intérêt pour les décideurs humanitaires. Le rapport final rassemble ces trois volets, ainsi que les idées recueillies dans les entretiens avec les experts thématiques, pour proposer des recommandations sur les façons dont agences de mise en œuvre et bailleurs de fonds peuvent améliorer la capacité de réponse humanitaire dans les contextes de crises prolongées et de crises cycliques à évolution lente.

2. Méthodologie

L'étude a commencé par un bilan des principaux rapports et évaluations de l'action humanitaire au RDC au cours des 15 dernières années. La recherche dans les ouvrages récents (depuis 2000) a révélé 34 évaluations sur le système [HELP Library](#) d'ALNAP, à l'aide des termes de recherche «évaluation RDC», «évaluation République démocratique du Congo» et «RDC». Ces évaluations ont ensuite été codées pour isoler les termes et expressions clés liés à la capacité d'adaptation et à la souplesse, afin de déterminer à quel point les pratiques actuelles sont adaptables, dans quelle mesure un manque de souplesse face au changement était souligné dans les évaluations humanitaires, et quels obstacles étaient relevés. Une analyse bibliographique interne de l'aide en RDC a été rédigée ainsi qu'une analyse d'évaluation.

Début mars 2017, une visite de 10 jours a eu lieu en RDC. Quarante-quatre intervenants clés ont été interrogés, acteurs humanitaires, du développement et de la consolidation de la paix, issus d'agences onusiennes, d'OING, ONG et d'organismes donateurs. Ces entretiens avec les intervenants clés (ci-après nommés KII, de l'anglais «key informant») ont été transcrits et codés à l'aide de la méthode inductive pour identifier les thèmes centraux relatifs aux obstacles à la souplesse et les façons dont le changement et la capacité d'adaptation sont vécus et compris. Toutes les données des KII sont présentées de manière anonyme, chaque intervenant clé s'étant vu attribuer un numéro de référence (par ex., KII 5) ; lorsque la permission nous en a été accordée, nous avons aussi mentionné l'organisme de l'intervenant clé.

Des conclusions générales sur les obstacles et les tendances ont été tirées lorsque plus de quatre sources les étayaient et au moins une de ces sources se fondait sur un document (et non un entretien). Compte tenu du degré élevé de variance des perspectives des intervenants clés en RDC, très peu de conclusions générales ont été tirées ; dans la plupart des cas, les résultats ont été nuancés afin de refléter le fait qu'ils pouvaient émaner du vécu d'organisations particulières et n'étaient pas forcément indicatifs de toutes les expériences en RDC.

3. L'action humanitaire en République démocratique du Congo

La situation humanitaire en République démocratique du Congo évolue tout en stagnant depuis des décennies. Si beaucoup affirment que la situation humanitaire en RDC est vieille de 20 ans, les facteurs déterminants et les conséquences de la crise humanitaire sont présents dans le pays depuis son indépendance en 1960. Après plusieurs décennies de conflits internes nombreux et le régime militaire de Mobutu Sese Seku, la situation dangereuse dans le pays culmina en 1994, à la suite de la crise des réfugiés et d'un conflit interne extrême déclenché par le génocide rwandais, suivi peu après par la déclaration d'une grande guerre régionale de cinq ans au Congo impliquant de multiples groupes rebelles et armées nationales. Le nombre d'acteurs humanitaires internationaux opérant dans le pays a fortement augmenté au cours de cette période : avant le début des années 90, seule une poignée d'organisations internationales comme Oxfam, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et Médecins Sans Frontières (MSF), étaient présentes dans le pays. En 2017, on comptait plus de 200 organisations humanitaires actives en RDC (OCHA, 2017).

Globalement, la RDC demeure dans un état perpétuel de conflit sporadique, avec des populations déplacées et une absence chronique d'infrastructures adéquates ou de réponse de la part du

gouvernement pour répondre aux besoins de la population. Plus de 70 % des Congolais vivent en dessous du seuil de pauvreté, et la RDC languit en bas des classements du développement socio-économique et humain (176 sur 188 sur l'indice du développement humain en 2017 [UNDP 2017]). Le bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) a déclaré 7,3 millions de personnes dans la détresse dans le pays (OCHA, 2017), et si la plupart d'entre elles vivent dans des zones affectées par des conflits intermittents, « la situation humanitaire est très mauvaise même dans les régions relativement stables, les indices de santé et de bien-être y étant aussi mauvais sinon pires que dans les régions touchées par des conflits. » (Bailey, 2011 : 4).

Les descriptions générales de la RDC ne varient pas beaucoup au fil du temps : dans ses grandes lignes, le contexte est resté le même qu'il y a 15 ans. Toutefois, au quotidien, les crises qui façonnent le contexte congolais varient considérablement. Les forces sous-jacentes de la crise se manifestent de différentes façons, sur un espace géographique représentant la moitié de la superficie de l'Union européenne. Ceux qui travaillent en RDC évoluent dans un contexte de changements dynamiques, où de nombreuses crises de niveau faible à moyen, à facettes multiples, éclatent dans différentes régions chaque semaine : « Chaque jour est un jour nouveau, et chaque jour nous avons de nouveaux problèmes » (KII 5).

Examiné sur une base hebdomadaire, plutôt que sur le plan de tendances globales, le contexte en RDC raconte une histoire plus complexe. Un conflit n'est pas monolithique, mais survient sous diverses formes, « conflits de générations, inter-ethniques, politiques ou engendrés par les dirigeants » (KII 4), chacune de ces formes nécessitant une méthode différente pour protéger les populations affectées et apporter une assistance. Mis à part les conflits, de nombreux dangers et menaces ont des incidences sur les ménages : maladies (rougeole, choléra, fièvre jaune, Ebola), mais aussi sécheresse, inondations et même criquets qui menacent les récoltes de maïs et posent un risque significatif à la sécurité alimentaire.

De nouveaux conflits et crises continuent de se déclarer. Dans les 12 mois entre juillet 2016 et juillet 2017, le pays a connu un soulèvement inattendu dans le Kasai oriental, avec des niveaux de violence inédits dans la région, qui s'est étendu aux provinces avoisinantes vers la fin de 2016 : conflits ethniques permanents entre les groupes ethniques bantous et Twa, remontant à des différends au sujet des terres et des moyens de subsistance, conflits armés continus impliquant des groupes multiples et des alliances changeantes dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu à l'est du Congo.

“Je crois que ce qui pose un tel défi en RDC, c'est que lorsque l'on parle de crise prolongée, on occulte le fait qu'il s'agit en fait de situations d'urgence aiguës qui s'enchaînent chaque semaine ou chaque mois. La crise est prolongée au sens où il y a des problèmes ici depuis de nombreuses années, mais cette situation au Kasai est complètement nouvelle. Le problème Twa/Bantou, il change tout le temps...” (KII 38)

Comme tous les pays qui reçoivent une assistance internationale à long terme, la RDC a deux contextes : un contexte observable et un contexte narratif, ce dernier désignant la façon dont les acteurs internationaux conçoivent l'histoire de la RDC et dont ils la racontent (Darcy et coll., 2013). Pendant plus dix ans, la RDC a été décrite comme un milieu d'après-conflit où les efforts portaient sur la transition d'une assistance humanitaire vers une aide au développement. Parfois, la « stabilisation » (Bailey, 2011) a remplacé le relèvement et la transition dans ce récit (Banque mondiale, 2006) et vice-versa. Les bailleurs de fonds bilatéraux ont investi des sommes considérables

dans ce récit, plus de deux milliards de dollars ayant été versés à la RDC entre 2010 et 2015 au titre de la seule assistance humanitaire¹. S'il y a eu une stabilisation après-conflit dans certaines poches du pays à divers moments dans la dernière décennie, la RDC dans son ensemble n'a jamais réellement été à la hauteur du récit « après-conflit » qu'on lui a attribué, ce qui a peut-être impacté négativement ces efforts de stabilisation. Contrairement à d'autres sociétés après-conflit en Afrique de l'Ouest, le conflit persistant en RDC n'a pas eu de résolution formelle, et au lieu de cela des poches de violence continuent d'éclater régulièrement, nourries par des tensions régionales au Burundi, au Rwanda et en Ouganda.

“Je ne partage pas forcément l'avis selon lequel nous avons un contexte très changeant. Je pense que le récit change régulièrement au sujet du contexte, parce que nous souhaitons de toutes nos forces que le contexte change, alors quand nous voyons de petits signes qui nous font croire que les choses vont dans le bon sens, nous avons tendance à changer de récit.”
(KII 37)

Au cours de l'année passée, le récit de l'après-conflit et de la transition a laissé la place à celui du retrait de l'aide et de la « lassitude des donateurs ». Le soutien au développement est en train d'être réduit pour la RDC, tandis que les budgets de l'aide humanitaire sont réaffectés à des urgences à plus haute visibilité et plus importantes politiquement, telle la crise en Syrie. Les personnes interrogées dans le pays ont exprimé leur inquiétude que la RDC était en passe de devenir une



La MONUSCO neutralise un engin non explosé (UXO) dans l'est de la République démocratique du Congo Photo: UN Photo/Sylvain Liechti

« crise oubliée », avec des financements humanitaires et des investissements de développement en baisse plutôt qu'en hausse.

L'incertitude politique qui a plané sur la transition depuis la présidence de Joseph Kabila pèse lourd sur l'avenir du pays et influence la démarche adoptée par la communauté de l'aide internationale depuis la fin de 2016. Pour certains, les stratégies et les plans d'aide sont en suspens jusqu'à ce que se tiennent des élections et que la transition soit achevée ; d'autres insistent pour aller de l'avant, faisant valoir que les moments purement « stables » n'existent pas dans le contexte de la RDC, et que la meilleure approche est d'agir au milieu de l'incertitude plutôt que d'attendre que celle-ci disparaisse.

Après 20 ans de crise humanitaire et de récit d'après-conflit, il y a des désaccords sur quoi changer et sur la façon de s'y prendre. Pour autant, il est généralement admis que des démarches innovantes sont nécessaires pour réfléchir à la façon dont l'assistance humanitaire et de développement est fournie en RDC.

4. Action humanitaire souple et adaptable en RDC : description

L'aptitude à s'adapter aux changements de situations en RDC est informée par les actions d'une multitude d'acteurs. La grande diversité des comptes-rendus fournis par les KII et le manque de documentation justificative ont rendu difficile de tirer des conclusions générales pour la présente étude. Toutefois, deux catégories utiles se sont dégagées pour nous aider à comprendre dans quelle mesure l'action humanitaire en RDC était souple : premièrement, le déclencheur de changement (à savoir, ce qui suscite le besoin d'adaptation) et, deuxièmement, le site de la souplesse (c.-à-d. l'aspect de l'action humanitaire qui doit être souple pour réagir au déclencheur).

4.1 Les déclencheurs de changement qui entraînent l'adaptation

La programmation et la gestion adaptables consistent à trouver la bonne solution pour les personnes concernées au bon moment et de la bonne manière, au milieu d'un changement continu. Cela exige de pouvoir déterminer les déclencheurs qui affecteront la qualité et l'efficacité d'une intervention humanitaire et d'y réagir. Or, malgré leurs bonnes intentions, bon nombre d'acteurs humanitaires en RDC ont du mal à le faire. Au lieu de cela, sous l'influence de diverses incitations et contraintes, les agences ont tendance à s'adapter aux règles et aux structures par lesquelles l'assistance humanitaire et au développement est apportée, plutôt que d'adapter cette assistance aux besoins et aux réalités du contexte congolais.

Encadré 1 : Déclencheurs d'adaptation les plus communs relevés dans les KII

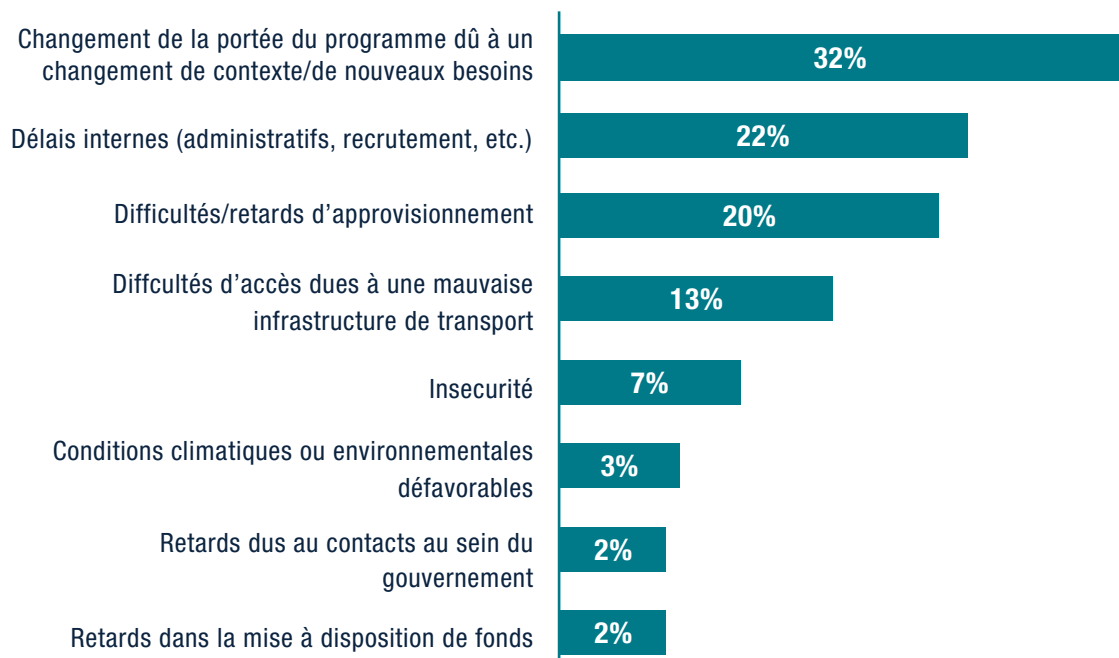
1. Politique ou cadre de travail de l'agence
2. Aggravation de la situation sécuritaire
3. Mouvement de population/changement démographique
4. Préférence ou demande des bénéficiaires
5. Différences du contexte de mise en œuvre

Tableau 1 : Déclencheurs de capacité d'adaptation

Type de déclencheur	Exemple tiré du contexte congolais
La nature/le lieu du besoin évolue, ou les conceptions antérieures du besoin se révèlent erronées	<ul style="list-style-type: none"> Des évaluations des besoins insuffisantes ou inexactes au stade de la conception obligent souvent à réviser et à modifier les activités prévues à un stade ultérieur (Pantera, 2013).
La situation se détériore	<ul style="list-style-type: none"> Une flambée de conflits aigus entraîne une augmentation des besoins humanitaires tandis que les déplacés internes (PDI) fuient la région (Davies, 2014). Des flambées épidémiques entraînent l'intensification de l'intervention ou l'ajout de nouveaux éléments d'intervention. Les contraintes opérationnelles, comme la sûreté ou la capacité des marchés, mènent à l'adoption de modalités de distribution de l'aide ou à d'autres changements de programmation, dont la suspension temporaire des activités (Davies, 2014 ; Grayel, 2014 ; Murray et Hove, 2014)
La situation s'améliore	<ul style="list-style-type: none"> La stabilisation entraîne le retour des PID chez eux, ce qui nécessite une période de transition pour retourner vers la programmation de développement. L'enrayement des maladies aboutit à une réduction de l'ampleur de l'intervention.
La programmation n'a pas les effets souhaités ou attendus, ou les effets d'un programme dans un environnement donné sont incertains	<ul style="list-style-type: none"> Une lacune dans la programmation actuelle pousse les acteurs à élaborer des solutions pour combler cette lacune en ajoutant de nouveaux éléments d'intervention ou en repositionnant les éléments d'intervention existants (Bailey, 2014). Un élément d'intervention existant jugé inefficace ou nécessitant des améliorations (par exemple, en évaluant l'intervention ou, plus rarement, en recueillant les retours des bénéficiaires) est adapté ou entièrement remplacé pour mieux convenir à l'usage auquel il est destiné (Bailey, 2013 ; Cassagnol, 2013 ; Davies, 2014 ; Grayel, 2014 ; Pantera, 2013).
Lorsque les ressources, les politiques ou les autres éléments de l'architecture humanitaire et des opérations internes changent	<ul style="list-style-type: none"> Les changements au niveau des ressources, humaines ou financières, entraînent des modifications de la planification et de la programmation de la réponse (Bousquet, 2015 [évolution PUNC II]). En lien plus ou moins avec le point précédent, les changements organisationnels, telles la restructuration ou la révision stratégique d'une organisation, requièrent eux aussi une adaptation (van Bruaene et coll., 2011). Le personnel – surtout les travailleurs expatriés – propose des améliorations de la programmation actuelle de la réponse qui reposent sur son expérience passée dans le secteur et dans d'autres pays (van Bruaene et coll., 2011).

Les évaluations des interventions en RDC des 10 dernières années et plus de 40 KII ont été codés pour la « cause d'adaptation » (tableau 1). Cela a révélé que, si de nombreux facteurs servent de déclencheurs de changement, le stimulus d'adaptation le plus commun ne provenait pas du contexte congolais lui-même, mais de facteurs internes aux organisations humanitaires. En effet, ce sont les directives politiques au niveau du siège ou régional qui étaient le plus souvent citées dans les entretiens et les évaluations comme entraînant des changements des modes de gestion des programmes et des opérations sur le terrain. Ce constat fait écho au rapport annuel du Fonds humanitaire commun pour la RDC (désormais dénommé Fonds humanitaire pour la RDC, DHF), qui a montré qu'en 2016, 42 % des changements de programmation demandés relevaient de facteurs liés aux procédures de passation des marchés ou à des retards administratifs chez les acteurs humanitaires (voir figure 1, page 13).

Figure 1 : Raisons citées par les partenaires lorsqu'ils demandent des révisions de projets



Motifs de révisions de projets dans les missions financées par le CHF/Fonds humanitaire pour la RDC 2016.

Source : OCHA, 2016 : 12

Les second et troisième motifs d'adaptation les plus communément cités étaient les facteurs opérationnels : situation sécuritaire et mouvements de population. Une quatrième raison, beaucoup moins souvent mentionnée, concernait les adaptations effectuées en réponse aux demandes ou aux préférences des bénéficiaires de l'aide.

« [Pour beaucoup d'humanitaires en RDC], c'est l'ancienne méthode de travail : les humanitaires arrivent, voient une situation et apportent l'aide dont a besoin selon eux la population. C'est très bien intentionné, mais parfois ça dérape, et comme je l'ai dit avant, surtout quand vous parlez de crise chronique, prolongée, vous devez réévaluer la situation et vous demander : « que devons-nous arrêter de faire? Que devons-nous modifier? Ou encore, que devrions-nous commencer à faire pour obtenir réellement un changement dans le contexte et pour arriver à résoudre le problème à ses racines? » (Agence de l'ONU)

4.2. Le site de la souplesse : là où s'effectue l'adaptation

On trouve des exemples de souplesse et de capacité d'adaptation dans trois principaux domaines: à un niveau opérationnel, dans la façon dont est apportée l'assistance humanitaire; à un niveau programmatique, dans ce qui est fourni, et, à un niveau stratégique, sur le plan du modèle et des modalités plus larges de l'action humanitaire.

1. **Adaptation opérationnelle.** Les humanitaires s'adaptent au lieu où ils opèrent, aux populations qu'ils desservent et à la façon dont ils mettent en œuvre leurs activités et services..
2. **Adaptation programmatique.** Les humanitaires adaptent le contenu des activités et services offerts.
3. **Adaptation stratégique.** Les humanitaires adaptent leur rôle et fonction au sens plus large, ou leur méthode de travail au sein d'un système institutionnel global.

4.2.1. Changements opérationnels : changer « qui », « où » et « comment »

Si les moteurs de crise en RDC sont en grande partie prévisibles, les événements humanitaires spécifiques surviennent et se déroulent quant à eux de manières imprévisibles. Sur le plan opérationnel, les organisations humanitaires devront souvent modifier le « qui », le « où » et le « comment » de leurs activités. Citons quelques parfaits exemples de changements opérationnels :

Changements avant le commencement d'un projet :

- Mobilisation initiale rapide du personnel et des ressources pour répondre rapidement à une nouvelle « flambée » ou crise.

Changements au sein du cycle d'un projet :

- Déplacement du lieu géographique d'un projet après qu'il a commencé, en raison de nouvelles informations obtenues dans les évaluations des besoins ou de changements de mouvement de la population
- Changement de bénéficiaires visés, sur la base d'évolutions des besoins, en raison d'une duplication de l'aide dans la population initialement ciblée, ou à la demande des bailleurs.
- Passage à des méthodes de gestion à distance, lorsque la situation sécuritaire empire et la mise en œuvre directe par le personnel des ONG n'est plus possible.
- Utilisation, ou abandon, de démarches fondées sur la participation de la communauté en raison des réactions des populations affectées

Le rapport annuel 2016 du Fonds humanitaire pour la RDC relève que les changements opérationnels – par exemple, le changement de portée d'un programme du fait d'une augmentation des besoins – étaient la première raison de demande de changement des plans de projets (figure 1, page 13). Cela était le cas également pour les intervenants clés (voir encadré 2, page 15).

Encadré 2 : Interprétations de la capacité d'adaptation et de la souplesse en RDC

En tant qu'étude exploratoire, la présente recherche a gardé une ouverture d'approche pour définir la souplesse et la capacité d'adaptation, interprétant ces concepts globalement comme étant des cas de figure où les acteurs humanitaires modifient certains aspects de leur action en réponse à un changement dans la situation externe. Grâce aux témoignages et aux exemples fournis par les intervenants clés, et aux bilans sur dossier des évaluations et de la documentation parallèle sur l'action humanitaire en RDC de ces dix dernières années, quatre démarches principales ont pu être dégagées. Si elles ne fournissent pas de cadre complet prescrivant en quoi devraient consister la gestion et la programmation adaptables, elles correspondent néanmoins aux pratiques en vigueur en matière de capacité d'adaptation dans les quelques exemples relevés actuellement en RDC.

Agilité: Capacité opérationnelle rapide, aptitude à effectuer rapidement des changements considérables en réponse aux évolutions de l'environnement. Lorsqu'ils évoquaient les obstacles à la capacité d'adaptation, beaucoup d'intervenants clés ont cité les freins à cette capacité, tels que les retards de financement ou les défis logistiques liés au stockage et à la circulation des biens à l'intérieur du pays.

Anticipation: Anticiper les menaces futures et miser sur l'état de préparation ou le prépositionnement afin de permettre des temps de réaction rapides. L'avantage d'une démarche par anticipation est qu'elle peut permettre une réponse plus rapide, et éventuellement d'économiser sur les coûts en achetant et en acheminant les marchandises avant qu'une crise survienne. La force d'une telle approche réside cependant dans sa capacité à anticiper un large éventail d'événements inattendus et de s'y préparer. Si les ressources sont limitées, il peut s'avérer coûteux de déplacer des biens prépositionnés d'un endroit à un autre, si la crise survient dans un lieu inattendu, ou si elle fait apparaître un besoin imprévu.

Recherche et apprentissage: Intégrer les processus de recherche et d'apprentissage dans la programmation afin de mettre à l'essai différentes modalités de programmation, suivre les résultats obtenus et identifier « ce qui marche » dans un contexte particulier. Le programme « Alternative Responses for Communities in Crisis » (ARCC) de l'UNICEF a le mieux rempli les conditions de ce modèle de capacité d'adaptation en RDC. En collaboration avec ses partenaires, l'UNICEF a recensé des méthodes multiples d'assistance monétaire et les a testées pour savoir lesquelles étaient les plus porteuses. En chemin, des outils ont été mis au point, puis mis « à l'échelle » par le biais d'une standardisation.

Orienté sur la valeur/l'objectif: L'action humanitaire est guidée par une valeur ou un but général et vise à découvrir la meilleure piste pour l'atteindre. Il n'y a pas d'activités ou de réalisations prescrites, ni de calendriers fixés. Bénéficiant d'un financement du DFID, ACF nous offre un exemple d'une méthode potentiellement innovante et plus clairement affichée de ce type de programmation adaptable : l'ONG est en train de tester un nouveau programme humanitaire qui intègre la gestion adaptable dans sa démarche. Des équipes seront déployées pour la période normale de trois mois pour une intervention d'urgence, mais à la fin de cette période, ACF conduira un exercice de réflexion pour déterminer si son intervention doit évoluer vers une programmation de transition, ou si elle sera prolongée et si oui, pendant comment de temps.

La souplesse dans le changement opérationnel est interprétée principalement comme une question de vitesse ; beaucoup considèrent ce type de souplesse – mobilisation rapide pour répondre aux populations et aux besoins changeants dans une crise – comme la fonction majeure des acteurs humanitaires. Ainsi les bailleurs adhèrent-ils globalement à l'idée que les agences humanitaires fassent preuve de souplesse opérationnelle au début d'une intervention. De plus, ils affichent un soutien raisonnablement solide en faveur de capacités d'intervention rapide en RDC, quoique concentrées sur quelques mécanismes. Les évaluations et les KII indiquent, pour la plupart, que la réponse humanitaire en RDC est souple à cet égard, la RRMP et le Fonds humanitaire commun y contribuant beaucoup (voir 'Mécanismes et démarches en faveur de la souplesse opérationnelle', page 16).

“Les organisations ont fait état d'expériences très différentes dans leur capacité à opérer ces changements sans être soumises à de longs processus d'approbation de la part des bailleurs.”

Le soutien en faveur de changements opérationnels au milieu d'un cycle de projet est autre chose : une fois qu'une intervention a commencé, il peut s'avérer difficile pour les agences de mise en œuvre de demander un changement de mission, bien que l'on ait observé d'importantes variations en termes d'expérience entre agences et entre bailleurs. Du fait de la nature cyclique des conflits en RDC, les changements opérationnels au sein d'un cycle de projet sont le plus souvent causés soit par les mouvements de population, lesquels exigent de déplacer le lieu d'opération de l'agence, soit par le fait qu'un autre acteur humanitaire est déjà présent, ce qui impose de changer de destinataire de l'opération. Les organisations ont fait état d'expériences très différentes dans leur capacité à opérer ces changements sans être soumises à de longs processus d'approbation de la part des bailleurs. Plusieurs agences de mise en œuvre et ONG nationales opérant en dehors de la facilité RRMP (voir 'Mécanismes et démarches en faveur de la souplesse opérationnelle', page 16) ont indiqué que les moindres changements de lieu ou de population ciblée devaient faire l'objet de demandes officielles et prenaient plusieurs semaines, voire des mois, à réviser. Ces délais ont un impact considérable sur les projets conçus pour ne durer que 6-12 mois, a fortiori quand la situation sur le terrain a changé au moment où les changements originalement demandés sont approuvés.

Autre facteur majeur de changements opérationnels, les questions de sécurité et d'accès peuvent donner lieu à des solutions opérationnelles créatives. Par exemple, dans un cas, des citoyens ont été enrôlés pour achever la construction de latrines eux-mêmes, lorsque l'agence internationale qui dirigeait ce projet s'est vu limiter l'accès à la région à cause d'une augmentation des conflits. Les partenaires locaux, dont les groupes religieux, sont souvent sollicités pour soutenir une plus grande souplesse géographique et continuer la programmation humanitaire dans des situations où l'accès devient restreint.

Mécanismes et démarches en faveur de la souplesse opérationnelle

Mécanismes d'intervention rapide

Les mécanismes d'intervention rapide étaient conçus normalement pour favoriser la souplesse opérationnelle. Ces mécanismes combinent en fait des éléments multiples, qui peuvent encourager la souplesse dans certains domaines tout en la limitant dans d'autres. On compte deux principaux mécanismes d'intervention rapide en RDC : le fonds de financement commun pour la RDC, connu aussi sous les noms de

Encadré 3 : Utilisation de l'analyse du contexte pour promouvoir la souplesse opérationnelle : initiatives MSTC et GECARR de World Vision International

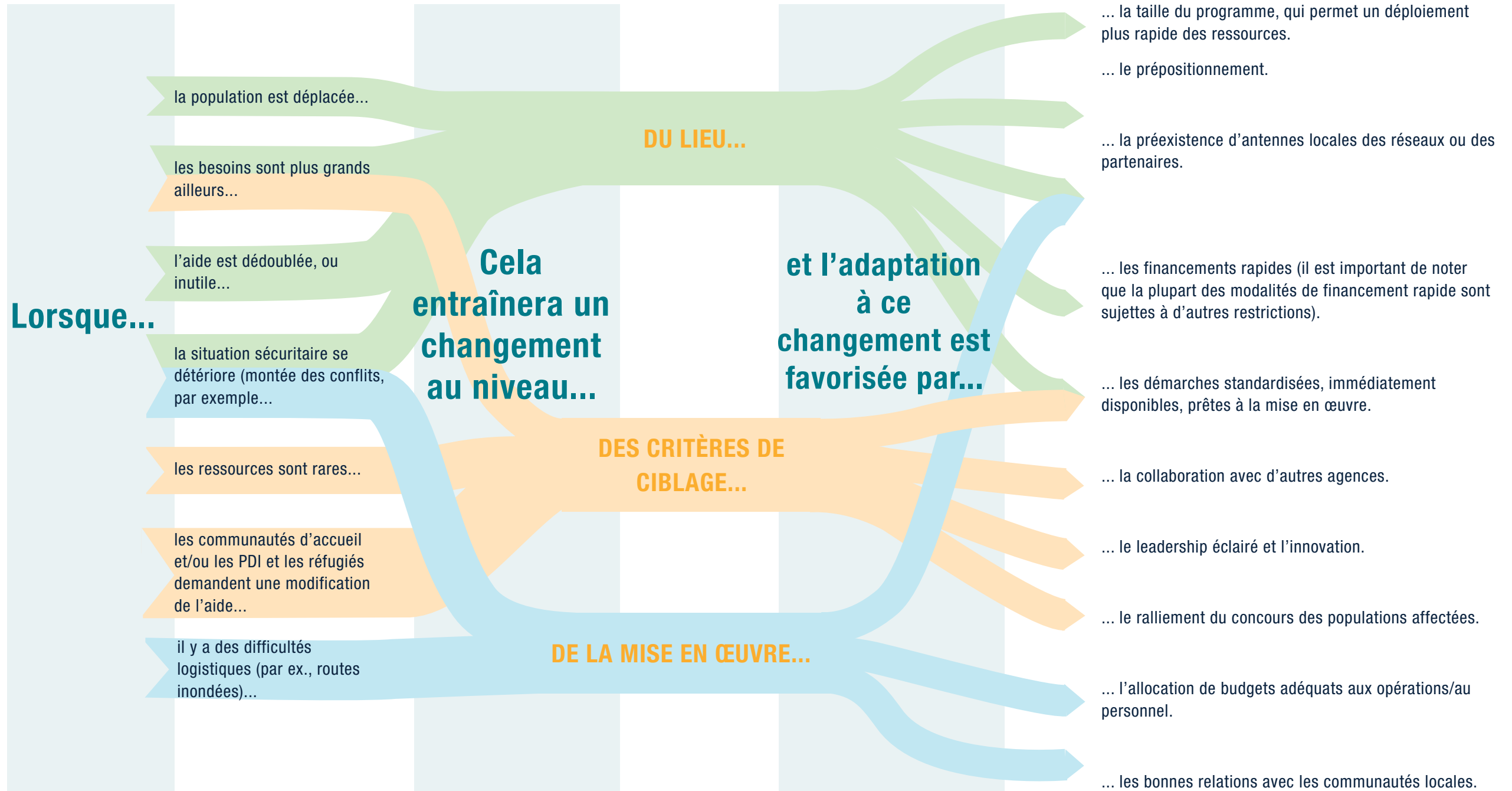
World Vision International utilise une méthode reposant sur des ateliers, Making Sense of Turbulent Contexts (« Comprendre les contextes agités », MSTC), pour mettre au point une analyse du contexte au macroéchelon pour les milieux fragiles où opère l'ONG. Si elle propose une analyse approfondie des facteurs politiques, économiques et sociohistoriques de violence et d'instabilité, MSTC peut mobiliser beaucoup de ressources et de temps et ne figure pas régulièrement dans le cycle des programmes de World Vision International : depuis 2003, 45 ateliers MSTC se sont tenus. Pour compléter l'initiative MSTC et offrir une méthode d'analyse du contexte dans les milieux fragiles plus systématique et plus économique en temps, World Vision International a élaboré l'outil Good Enough Context Analysis for Rapid Response (« Analyse suffisamment saine pour l'intervention rapide » ou GECARR selon le sigle anglais). World Vision International définit GECARR comme une méthode « pragmatique » d'analyse de contexte au macroéchelon qui a pour but « d'orienter la prise de décisions de réponse et le positionnement externe des OING dans les phases initiales ou urgentes d'une intervention humanitaire » (document interne). L'analyse GECAAR consiste en grande partie à développer des scénarios potentiels multiples qui servent à guider les équipes de direction des bureaux de pays dans leur examen de différentes réponses possibles et à les y préparer. S'il est présenté comme une démarche plus légère que le MSTC, l'outil GECARR mobilise néanmoins lui aussi des ressources considérables. Pour le dernier GECARR en RDC, l'équipe a interviewé 197 intervenants clés dans cinq provinces et a animé une journée d'atelier sur la planification de scénarios avec le personnel de World Vision International. Quoique considérée comme utile à World Vision International, la méthode du GECARR ne permet pas à l'heure actuelle d'effectuer des mises à jour régulières, et l'analyse peut donc vite devenir obsolète.

Fonds humanitaire commun (CHF) ou Fonds humanitaire pour la RDC (DHF) de réserve pour les interventions de premiers secours et pour les interventions d'urgence, géré par l'OCHA et le PNUD, et la RRMP, codirigée par l'UNICEF et l'OCHA et mise en œuvre par le biais d'ONG partenaires internationales multiples. À une échelle plus réduite, citons aussi le Fonds de démarrage (Start Fund), géré par des ONG, sans oublier le financement bilatéral des donateurs au titre de l'intervention rapide. En tant qu'organismes individuels, MSF et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) sont considérés comme tout à fait capables d'interventions rapides, en partie parce qu'ils peuvent faire appel à un financement interne pour repositionner et déplacer leurs opérations rapidement sans longs processus d'approbation

Le financement rapide est un élément clé des mécanismes d'intervention rapide. En ce qui concerne le Fonds de démarrage – mécanisme de financement le plus rapide en RDC – les membres lancent des alertes pour les crises à petite échelle, qui sont ensuite diffusées par email pour être examinées. Les commissions d'allocation sont convoquées dans 24 heures et les membres disposent ensuite de 24 heures de plus pour rédiger une proposition. Le troisième jour, une réunion se tient dans le pays pour sélectionner les propositions de financement. Au terme de cette réunion, le virement des fonds est engagé et parvient à l'organisation entre trois et sept jours.

MSF se sert de prévisions de scénarios pour planifier son budget pour l'année à venir et a l'option de demander des fonds du QG en cas d'accroissement des besoins. Les bureaux de MSF dans le pays ont par ailleurs la possibilité de prendre des ressources allouées à un scénario prévu pour les réaffecter à

Figure 2 : Types de changements opérationnels, leurs déclencheurs, et moyens de favoriser la souplesse envers eux



une crise entièrement nouvelle, et ce avec très peu de lourdeurs administratives. Le DHF a approuvé les partenaires au préalable et maintient une carte géographique des endroits où ils sont situés, afin que les fonds puissent être alloués aux organisations plus vite en cas de crise.

La RRMP conjugue prépositionnement avec démarche en réseau pour favoriser une réponse rapide aux crises nouvelles ou évolutives. Les partenaires de la RRMP sont sélectionnés avant une intervention en fonction de leur expérience du secteur, de leur capacité et de leur situation géographique, le but étant d'assurer une capacité d'intervention multisectorielle à l'échelon provincial (voir encadré 4, page 21). La RRMP est généralement considérée comme une méthode innovante et porteuse qui crée une capacité d'intervention d'urgence durable, et elle a été reproduite dans plusieurs autres pays du monde entier en raison de son succès en RDC. La RRMP a en outre encouragé l'innovation chez ses partenaires, fournissant des fonds pour tester des approches inédites, y compris les foires aux bons d'achat de NFI (articles non alimentaires) lancées à titre expérimental en 2008 et le recueil des données via mobiles en 2011 (Baker et coll., 2013 : 58).

S'ils peuvent soutenir une capacité d'intervention humanitaire suffisamment agile pour répondre vite aux situations d'urgence imprévues, les mécanismes d'intervention rapide peuvent aussi limiter la capacité d'adaptation à cause de leurs délais serrés de mise en œuvre (voir section 5.2, page 38) ; le DHF a le plus long délai - six mois - pour sa fenêtre d'allocation des premières urgences, tandis que la RRMP a une limite de trois mois pour une intervention, et le Fonds de démarrage le plus court à 45 jours.

Mécanismes de financement souples. Tout aussi importante, sinon plus, que la rapidité, la souplesse des mécanismes de financement permet d'effectuer des changements de plans de mise en œuvre une fois un projet en cours. Certains bailleurs de fonds bilatéraux en RDC ont simplement besoin de recevoir d'une ONG une note ou un email pour procéder à des modifications opérationnelles mineures. On a régulièrement critiqué le DHF pour son manque de rapidité : les allocations standard prennent 3-4 mois à compter de l'appel initial à affectation de fonds, et même les réserves pour interventions d'urgence peuvent prendre jusqu'à 17 jours ouvrables, ce qui pour une crise à survenue rapide représente une période considérable.

Au moment des entretiens avec les KII pour les besoins du présent rapport, le conflit actif et la situation d'urgence dans les provinces du Kasai duraient depuis plusieurs mois ; pourtant, le DHF n'avait pas encore pris de décision au sujet de la répartition des fonds. Le DHF a cependant été qualifié d'extrêmement souple par de nombreux KII quand il s'agissait de procéder à des changements au milieu du cycle du projet. Ce point a été souligné dans le rapport annuel 2016 du DHF, qui notait que 48 sur 130 projets avaient approuvé des changements, dont beaucoup étaient des aménagements au niveau des activités, des bénéficiaires ciblés ou du lieu du projet. Ces changements tenaient d'habitude à des facteurs contextuels en évolution, notamment la réponse au choléra le long du fleuve Congo en 2016 :

«Des prolongations avec contrepartie ont été accordées afin de permettre aux partenaires d'ajouter de nouvelles activités ou d'atteindre plus de bénéficiaires à la suite d'une évolution du contexte qui avait fait apparaître de nouveaux besoins. Ce fut le cas en particulier pour cinq projets engagés dans la réponse au choléra le long du fleuve Congo, pour lesquels le JHFU en collaboration avec les clusters concernés a demandé aux partenaires de s'installer dans des zones nouvellement affectées pour traiter plus de cas, intensifier la sensibilisation à titre préventif et adapter la stratégie de réponse au fil de l'évolution de l'épidémie» (OCHA, 2016 : 11)

Sur les 48 projets pour lesquels des changements ont été approuvés, 31 étaient des prolongations sans contrepartie (No-cost-extensions ou NCE) et 17 des prolongations avec contrepartie. La différence est importante : Les NCE favorisent la souplesse en permettant aux agences de mise en œuvre de réaménager les calendriers mentionnés dans leurs contrats. Or, étant donné que ces calendriers sont fixés arbitrairement par les bailleurs et les agences humanitaires, le besoin de NCE pourrait être éliminé entièrement en introduisant plus de souplesse dans les contrats. Les prolongations avec contrepartie offrent des ressources supplémentaires permettant de faire face aux besoins changeants d'une crise ; dès lors, elles constituent une forme plus solide d'accompagnement financier en faveur d'une programmation adaptable.

De nombreux intervenants clés ont eux aussi soulevé la question du financement à plus long terme, indiquant qu'il s'agissait d'une réforme susceptible de promouvoir davantage de souplesse dans les opérations – cette question est examinée plus en profondeur à la section 4.2.3 (page 29).

La coordination et une réponse en réseaux

Les questions logistiques d'accès routier et de distances posent d'énormes défis aux opérations humanitaires en RDC, tandis que la spécialisation par secteur – que recherchent de plus en plus les agences humanitaires – peut limiter les formes de programmation disponibles dans une région donnée, les organisations étant susceptibles de choisir d'axer leur expertise technique sur un ou deux secteurs (WASH, nutrition, etc.). Ces deux obstacles peuvent être surmontés grâce à une consolidation des structures de coordination.

Les agences humanitaires actives en RDC ont indiqué utiliser soit le système des clusters, soit le mécanisme de la RRMP pour canaliser les besoins nouveaux et les demandes de programmation adressées aux autres agences mieux équipées pour intervenir. Le Plan de réponse humanitaire (PRH) 2017-2019 de l'OCHA pour la RDC cherche à renforcer cette coordination en élaborant une démarche multisectorielle visant à garantir dans chaque province une couverture sectorielle totale.



Encadré 4 : Réponse rapide aux mouvements de population

En 2004, l'UNICEF, l'OCHA et DFID mettaient au point le RRM (mécanisme de réponse rapide), instrument visant à améliorer la capacité d'intervention d'urgence en RDC en cas de crises aiguës qui mettent des vies en danger (Baker et coll., 2013). En 2010, le RRM a fusionné avec une autre initiative de l'UNICEF, le Programme élargi d'appui aux retours (PEAR), devenant la Réponse rapide aux mouvements de population (RRMP). Celle-ci fournit une assistance à grande échelle, multisectorielle et rapide dans les secteurs WASH (Eau, installations sanitaires et hygiène), santé, protection de l'enfance, éducation et NFI (articles non alimentaires) aux personnes récemment déplacées, aux rapatriés et aux personnes vulnérables au sein des familles d'accueil. La RRMP a globalement pour objectif de fournir une capacité d'intervention d'urgence de réserve qui « contribue à l'amélioration des conditions de vie des populations placées dans des situations d'extrême vulnérabilité à la suite de déplacements/retours provoqués par des conflits armés ». (RRMP 2017) La RRMP est à l'heure actuelle le programme d'intervention humanitaire le plus vaste en RDC, ayant atteint 1,2 million de personnes en 2016 (UNICEF 2017 : 3).

Ses partenaires et secteurs se sont élargis au fil des cycles, et des bailleurs supplémentaires ont contribué au mécanisme. Lancé en juin 2017, le programme en cours (RRMP 8), qui se poursuivra jusqu'en mai 2018, a commencé par un appel ouvert à partenaires et a abouti à la sélection de trois grands consortiums d'ONG. Les partenaires sont retenus en fonction de leur capacité logistique à réagir rapidement aux pics de vulnérabilité et de leur situation géographique (la RRMP a pour but d'avoir un partenaire capable d'intervenir dans chacune des provinces affectées par des conflits dans l'est et le sud-est du pays). Une fois sélectionnés, les partenaires reçoivent des fonds initiaux pour mobiliser les équipes, positionner la capacité logistique et effectuer des évaluations rapides des besoins en cas d'alerte dans la zone placée sous leur responsabilité. L'UNICEF s'occupe de la passation des marchés et fournit tous les approvisionnements à ses partenaires.

Les alertes sont recueillies par les Comités directeurs provinciaux de la RRMP à partir de diverses sources et analysées conjointement par les partenaires de l'OCHA, de l'UNICEF et de la RRMP au cours de réunions hebdomadaires qui se tiennent dans chaque province. En fonction de ces discussions et du niveau de crédibilité de l'information contenue dans les alertes, un partenaire sera éventuellement choisi pour réaliser une évaluation multisectorielle ou pour déployer ses équipes techniques afin de lancer une intervention. Rassemblant les indices alarmants relevés dans l'ensemble des secteurs, ces évaluations mettent l'accent sur les niveaux de vulnérabilité des populations affectées dans tous les secteurs. La RRMP a mis au point ces outils spécifiquement pour le contexte en RDC et les a standardisés pour tous ses partenaires pour faciliter une mobilisation rapide des équipes et de la réponse lorsque surviennent de nouvelles situations d'urgence.

Les conclusions des évaluations aident ensuite le Comité directeur à déterminer si une crise répond ou non aux critères seuils pour justifier une réponse de la RRMP. Ces critères seuils sont fixés afin d'encourager la hiérarchisation des crises de déplacement, de sorte que la capacité RRMP ne soit mobilisée que pour les situations les plus urgentes.

...

La RRMP utilise un ensemble de 20 critères, dont :

- Le type de déplacement, y compris le rythme du mouvement et la probabilité de retour
- La pression des déplacements sur la population d'accueil
- Un nombre minimum de foyers affectés, ces seuils varient d'une province ou d'une région à une autre.
- Les notes de vulnérabilité intersectorielle (les notes cibles varient de secteur à secteur)

Une fois prise la décision de faire appel à la RRMP pour intervenir, le partenaire de la province concernée peut utiliser ses fonds pour mettre en œuvre une réponse de 90 jours à la crise.

En 2013, une évaluation de la RRMP a révélé que celle-ci était dans l'ensemble rapide et très efficace en tant que capacité d'intervention d'urgence, le temps écoulé entre une alerte et le lancement d'une intervention RRMP étant normalement estimé à 35 jours (Baker et coll., 2013 : 32). Toutefois, certains éléments essentiels de la RRMP limitent le type d'intervention que ses partenaires peuvent mener, sa caractéristique majeure étant que le mécanisme vise résolument le court terme. Les interventions de la RRMP sont limitées à trois mois maximum, bien que certaines exceptions aient été faites, notamment dans les secteurs WASH et santé où les niveaux de vulnérabilité sont particulièrement élevés et aucun autre acteur ne s'est positionné pour intervenir. La RRMP a bien tenté de coopérer avec d'autres acteurs de clusters pour passer le relais à d'autres organisations, mais cela n'est pas toujours possible, et en fin de compte peu de soutien est apporté en faveur d'une stratégie de sortie ou une programmation de transition. Une seconde limite est le financement à court terme pour la RRMP. Les contrats avec les partenaires doivent être modifiés au moins une fois par an, car l'UNICEF n'a pas une image complète de ce que sera son budget annuel pour la RRMP. Si ces fréquentes modifications permettent d'avoir une certaine souplesse, d'ajouter des capacités et de réviser les objectifs, des compromis sont faits avec la prévisibilité des financements nécessaires pour garantir une capacité de réponse rapide pour l'année entière. Pour les personnes impliquées dans la RRMP, un financement à plus long terme contribuerait à assurer une capacité minimum pour toute une année et permettrait de planifier des activités à long terme pour renforcer les liens entre situation d'urgence et transition.

Ces approches reflètent une philosophie de « réseaux systémiques » (Seybolt, 2009 ; Ramalingam, 2013). Les réseaux systémiques offrent une démarche efficace de gestion de la complexité, selon laquelle une organisation individuelle reconnaît ne pas pouvoir, toute seule, gérer entièrement les divers facteurs qui façonnent le milieu où elle tente de mener à bien les tâches exigées. Au lieu de cela, l'organisation opère par le biais d'un réseau plus large d'acteurs qui se répartissent les tâches entre eux. Les structures de coordination peuvent soutenir cette intervention en réseau. Toutefois, en RDC, cette méthode est appliquée plus lentement que souhaité, et elle dépend souvent beaucoup de la souplesse que les bailleurs de fonds accordent aux agences de mise en œuvre. Si la démarche multisectorielle adoptée par l'équipe humanitaire pays (EHP) pour 2017-2019 a la possibilité d'aider les agences humanitaires à avoir un plus grand impact, il faudra peut-être l'accompagner de structures décisionnelles plus légères et plus rapides, afin que cette stratégie de réseaux puisse être à la fois holistique et opportune.

Si l'on pousse le modèle de l'action en réseaux encore plus loin, on constate une volonté et un enthousiasme parmi de nombreux acteurs humanitaires et du développement en RDC de découvrir « des façons inédites de travailler » qui rassemblent à la fois les acteurs humanitaires et ceux du développement. Certes, ce dialogue a été en grande partie influencé par le discours du Sommet humanitaire mondial concernant le renforcement du lien humanitaire-développement. Cependant, bien des acteurs en RDC avaient le sentiment que l'attention portée par le Sommet à cette question correspondait à leur réalité opérationnelle, au lieu d'être un thème émanant des bureaux où étaient formulées les politiques et imposé de haut en bas par les agences internationales. Les relations actuelles sont généralement considérées comme faibles et peu entretenues, les acteurs du développement affirmant que les humanitaires opèrent dans leur monde à eux et ne communiquent pas, et les humanitaires soulignant l'absence d'acteurs du développement dans beaucoup de régions de retours. On espère que de nouvelles démarches amélioreront la relation entre les acteurs humanitaires et du développement, lorsque les situations s'aggravent à cause de flambées de violences ou d'épidémies et lorsque les situations s'améliorent, avec une stabilisation et le retour des PDI chez eux. Pour encourager la coordination entre les différents silos, OCHA a proposé un « 9 W » – étendant ainsi l'usage des fiches d'information « 3 W » de la coordination humanitaire aux acteurs de consolidation de la paix et du développement de sorte à partager l'information sur qui fait quoi à l'échelon provincial. L'OCHA a par ailleurs pris des mesures pour coopérer de plus près avec les acteurs clés du développement en RDC, en impliquant notamment le PNUD et d'autres agences dans le processus d'élaboration de son plan PRH triennal. Enfin, la décision de passer à un PRH triennal était en elle-même motivée aussi par le désir de trouver de meilleures façons de communiquer les objectifs et les plans entre la communauté humanitaire et celle du développement. Bien que les efforts aient été fructueux au niveau stratégique, beaucoup d'incertitude persiste quant à la meilleure façon d'améliorer les relations et la division du travail au niveau opérationnel étant donné l'absence de démarche avérée pour la coordination sur le terrain entre acteurs du développement et acteurs humanitaires.

Ressources humaines

Outre la logistique de la circulation des biens, l'affectation du personnel constitue un domaine majeur qui influence la souplesse opérationnelle. La taille de la RDC, conjuguée à son manque d'infrastructures, pose de gros défis à la circulation rapide des ressources humaines. De nombreuses organisations présentes dans le pays ont expliqué avoir du mal à trouver un modèle rentable leur permettant de maintenir une capacité d'intensification qui puisse répondre aux crises quand elles surviennent sur une vaste étendue géographique.

Beaucoup ont félicité Catholic Relief Services (CRS), ancien partenaire de la RRMP (2006 - 2012) et actuellement associée à l'ARCC, pour la portée de son action en RDC. L'ONG est parvenue à cette couverture grâce à son affiliation à un réseau d'organisations confessionnelles, diocèses catholiques et associations Caritas. Entre-temps, Action contre la faim (ACF) et Mercy Corps se sont efforcées d'améliorer leur souplesse en recrutant des individus dotés de compétences multiples, capables de « basculer » d'un type de crise à l'autre ou de remplir des fonctions multiples au sein d'une même intervention pour faire en sorte, par exemple, que le suivi et l'apprentissage aient lieu parallèlement à la mise en œuvre.

Dans les entretiens avec les intervenants clés, Mercy Corps et le HCR ont décrit les modifications de leurs politiques d'affectation du personnel sur le terrain qui avaient influencé la souplesse de leurs capacités de réponse. Mercy Corps a formé une équipe d'urgence mobile, laquelle n'a pas de base

formelle dans une zone géographique particulière, ce qui signifie qu'elle ne verse pas d'indemnités journalières de subsistance aux travailleurs qui doivent se rendre dans une autre province pour participer à une intervention. Cela donne à l'organisation une souplesse géographique plus efficace. L'ONG fixe en outre des attentes précises et un système d'indemnisation différent pour le personnel sur le terrain ; plutôt que de supposer que celui-ci sera posté dans une région particulière, l'hypothèse de travail est que les crises peuvent survenir dans beaucoup de régions du pays et qu'un travailleur sera déployé là où l'on aura le plus besoin de lui.

4.2.2. Changements programmatiques

Les changements programmatiques portent sur le « quoi » de l'assistance humanitaire. Normalement, les modifications apportées aux activités et aux projets menés en RDC consistent en de petits aménagements au niveau des mesures d'intervention standard afin de les adapter au milieu local, à la situation sécuritaire ou, plus rarement, aux préférences de la population visée. Le changement programmatique le plus commun est le passage de l'assistance monétaire à celle en nature, ou des foires à bons d'achat aux distributions directes, en fonction de la situation sécuritaire. Parfois, la distribution sans condition d'argent a été remplacée par les foires NFI faute de prestataires financiers de qualité dans la région affectée. Dans d'autres cas, les foires laissaient la place aux distributions directes, considérées comme plus sûres. Souvent, même ces changements requièrent une approbation préalable. Une OING a décrit un arrangement entre le Programme alimentaire mondial des Nations unies (PAM) et un bailleur par lequel les parties se mettaient d'accord d'avance sur les changements programmatiques qui seraient éventuellement autorisés, et à quelles conditions, afin d'approuver au préalable ces modifications. Faute d'accord préalable, le passage d'une foire aux bons d'achat à une assistance monétaire ou à une distribution directe obligerait d'attendre au moins un mois avant une approbation.

“L'une des principales raisons de la plus grande rareté de la souplesse programmatique élevée est le lien contradictoire entre les démarches de programmation sensibles au contexte et les objectifs humanitaires d'échelle et de rapidité.”

Ces changements d'activités étaient souvent décrits comme des « changements qui restent dans le cadre » du mode de planification et de mise en œuvre de la programmation humanitaire. Les adaptations dites « hors cadre » – à savoir les refontes d'activités ou d'interventions – étaient moins communes, en particulier si elles exigeaient de basculer d'un secteur à un autre, ou de fournir une forme d'assistance que l'agence de mise en œuvre n'était pas prête à apporter. « En dehors de ce dont on a convenu, vous savez, c'est pas facile de reprogrammer. Il faut passer par tous ces accords, ce qui prend un mois peut-être, vous comprenez ? Du coup, c'est difficile de s'éloigner de ce qui a été décidé. » (OING, KII 18). Un seul exemple de changement sectoriel a été signalé : de la programmation d'intervention d'urgence à celle de résilience, financée par un petit bailleur. Toutefois, aucun document lié au projet de venait étayer ce changement.

Selon les expériences signalées en RDC, la souplesse de programmation présente plusieurs degrés de variation, allant de faible à très élevé.

1. **Souplesse minimale (commun)** : les réalisations et les résultats sont fixés ; toute modification apportée aux activités doit être approuvée par le bailleur.
2. **Souplesse modérée (commun)** : les agences ont une certaine souplesse au niveau des réalisations et peuvent modifier les activités ou leur nombre, à condition qu'elles restent dans les paramètres d'un résultat convenu, bien défini et propre à chaque secteur.
3. **Souplesse élevée (rare)** : les résultats sont globalement définis, et on laisse l'agence déterminer ses réalisations, ce qui lui permet de passer d'un secteur à un autre, le cas échéant.

“Il faut que cela soit fondé sur les besoins réels, et vous devez en fait expliquer pourquoi vous voulez un changement. Au final il y a encore moins de souplesse en ce qui concerne les secteurs et le type précis d'ensemble d'activités typiques que vous souhaitez mener, mais vous savez, on ne nous demande pas de faire dix latrines, dix sources d'eau, dix... – alors, le nombre d'activités, les types d'activités précises, c'est [sic] réhabiliter une source d'eau au lieu de, vous savez, réparer un puits. Tout ça, c'est sous notre contrôle et on a une certaine souplesse.” (KII 19, OING)

L'une des principales raisons de la plus grande rareté de la souplesse programmatique élevée est le lien contradictoire entre les démarches de programmation sensibles au contexte et les objectifs humanitaires d'échelle et de rapidité. Une programmation « hors cadre » adaptée précisément au contexte demandera plus de temps. En effet, l'agence devra s'ouvrir à la complexité, chercher à comprendre les dynamiques locales, s'entretenir avec les populations affectées au sujet des problèmes et recenser les meilleures solutions, autant de tâches difficiles à effectuer rapidement, à grande échelle, à plusieurs endroits en même temps pour de vastes populations.

Pour obtenir l'échelle et la vitesse voulues, les organisations humanitaires individuelles ont plutôt cherché à réduire la complexité de leur travail, principalement de deux manières : la standardisation et la spécialisation. Ces deux stratégies peuvent aller à l'encontre d'une réponse souple, adaptable, à moins que certaines conditions favorables soient en place – à savoir, des structures de coordination qui encouragent une réponse en réseau et multisectorielle (voir section 5, page 35).

Mécanismes et stratégies de programmation souple

Les exemples les plus clairs de programmation qui s'adapte pour répondre à divers besoins dans le temps étaient la programmation monétaire, la programmation liée à la recherche opérationnelle ou à un processus d'innovation manifeste, et la programmation dite de transition, à la croisée de la relation humanitaire-développement.

Programmation faisant appel à des transferts monétaires

La programmation monétaire, et notamment les transferts en espèces sans condition, offre aux populations affectées une forme d'assistance convertible en toutes sortes de biens et de services, et ainsi permettre de répondre à une variété de besoins. À cet égard, la programmation monétaire a une capacité d'adaptation intégrée, épargnant aux agences humanitaires la nécessité de basculer d'un secteur, ou d'un groupe d'activités, à un autre. En même temps, cette capacité d'adaptation est limitée par la force du marché local et ne peut fournir des services qu'à l'échelon des individus/

Encadré 5 : Réponses alternatives pour les communautés en crise (ARCC)

Le programme ARCC est né des expériences fructueuses de l'UNICEF et de ses partenaires qui ont mis à l'essai les foires à bons pour articles non alimentaires en RDC (Global Shelter Cluster, 2017). Lancé en 2011 grâce au financement de l'Agence britannique du développement international (DFID), l'ARCC avait pour objet de développer et d'adapter le système de foire aux bons d'achat pour de nouvelles populations en RDC, mais aussi d'examiner différentes formes de programmations monétaires sans condition et polyvalentes afin de déterminer quelles modalités et quels mécanismes, le cas échéant, étaient les plus efficaces pour atténuer les vulnérabilités humanitaires dans des secteurs multiples. À ce jour, l'ARCC a eu trois itérations :

ARCC I (2011-2013)

Le programme ARCC I a généralisé l'usage des foires aux bons d'achats d'articles non alimentaires et contenait un élément de recherche opérationnelle qui examinait les transferts monétaires sans condition. Trois petits essais ont été effectués avec Concern Worldwide, Solidarités et Associazione Volontari per il Servizio Internazionale (AVSI). Si les projets étaient de taille modeste (moins de 10 000 ménages ont été ciblés pour les trois partenaires), l'ARCC I a été le premier à utiliser les transferts monétaires sans condition en RDC. Cette phase avait quatre aspects :

- adapter la méthode des foires aux bons pour articles non alimentaires pour inclure de nouveaux groupes bénéficiaires et de nouvelles régions ;
- un projet pilote examinant l'usage des bons d'achats dans les marchés existants (plutôt que dans les foires) avec Solidarités International dans la Province orientale ;
- deux projets pilotes qui utilisaient les transferts monétaires sans condition – l'un au Nord-Kivu et l'autre au Sud-Kivu.

Pour son projet pilote, Concern Worldwide s'est associé avec l'université Tufts pour effectuer un essai randomisé et contrôlé comparant les résultats des bons d'achats multisectoriels avec les transferts monétaires sans condition.

ARCC II (2013-2015)

L'ARCC II a étendu la portée du programme et a poursuivi l'examen des différents mécanismes des transferts monétaires sans condition en vue de comprendre lesquels étaient les plus efficaces. Son élément de recherche opérationnelle avait pour objet de comprendre quels plans de mise en œuvre (par ex., recevoir une somme forfaitaire ou des paiements multiples), quels mécanismes de mise en œuvre (par ex., liquidités plutôt que bons d'achat) et cibles des transferts (par ex., la femme ou le mari) obtenaient les meilleurs résultats. L'ARCC II visait les résultats suivants :

1. des changements au niveau du bien-être des familles participantes, défini comme un plus grand accès aux biens, services de base, davantage de perspectives d'améliorer leurs moyens de subsistance et moins de stratégies d'adaptation négatives ; et
2. une analyse détaillée des schémas d'achats

Pour y parvenir, les partenaires de l'ARCC II chargés des principales réalisations programmatiques (Solidarités, Concern et AVSI) ont mis en place avec l'UNICEF un cadre commun de suivi pour le recueil de données sur la performance du programme. Des essais randomisés et contrôlés ont également été effectués pour comprendre, d'une part, les différents effets de la fourniture de l'aide humanitaire monétaire en une ou trois tranches et, d'autre part, les implications d'inscrire la femme ou le mari comme destinataire primaire ou de laisser ce choix à la famille concernée.

...

...

Avec le concours de divers partenaires – Save the Children, Catholic Relief Services (CRS), et Caritas Goma – l'ARCC II a par ailleurs inclus des projets pilotes et des études pour examiner les effets des transferts d'argent liquide sur les résultats dans les secteurs de la nutrition, de l'éducation et de la violence fondée sur le genre. De nombreux documents d'apprentissage ont été produits dans le cadre de l'ARCC II (Grellety et coll., 2017 ; Bonilla et coll., 2017).

ARCC III (2016-2017)

L'ARCC III a réuni les enseignements tirés des deux phases précédentes dans une panoplie d'outils et de méthodes pour effectuer des analyses de marché et des évaluations de la vulnérabilité, et pour apporter une assistance monétaire efficace en RDC. Si le programme ARCC conserve un élément d'apprentissage, ses activités se sont orientées davantage vers la mise en œuvre à grande échelle d'approches dans lesquelles les deux phases précédentes avaient fait leurs preuves. L'ARCC III opère de manière similaire à la RRMP, ses partenaires en attente (CRS, Mercy Corps et AVSI) étant capables d'intervenir pour aider les communautés dans toute la province. Début 2017, grâce à des fonds supplémentaires des bailleurs, l'UNICEF et CRS ont pu adapter l'ARCC et mobiliser le programme pour mener une intervention à grande échelle dans la crise au Kasai.

des foyers (autrement dit, par exemple, l'argent ne construit pas les systèmes de distribution d'eau). De plus, la programmation monétaire requiert un jeu d'outils analytiques pour faire en sorte que les injections de liquidités ne soulèvent pas des questions de protection ni ne créent des distorsions du marché qui entraîneraient de l'inflation. En RDC, on a considérablement investi pour comprendre quelles modalités de programmation monétaires - bons, transferts d'espèces - étaient les plus appropriées et les plus efficaces pour obtenir des résultats dans des secteurs particuliers (voir encadré 4, page 21)

Recherche opérationnelle

L'ARCC s'est distingué en RDC en tant que programme qui incorporait un élément de recherche opérationnelle clairement exprimé en vue de comprendre l'aptitude de ses projets et à procéder à des refontes en fonction des enseignements tirés. La recherche opérationnelle désigne la recherche menée sur un programme durant sa mise en œuvre, normalement pour en comprendre l'efficacité. Elle peut s'avérer particulièrement utile pour mettre à l'essai divers types de programmation en vue de déterminer ce qui est le plus porteur dans un contexte donné.

Au cours de ses deux phases (voir encadré 5, page 26), l'UNICEF, en association avec ses OING partenaires, a examiné la possibilité d'adapter les mécanismes de transferts existants, tels que les foires aux bons d'achat pour les articles non alimentaires ou les bons de valeur, à de nouvelles régions de la RDC ou de populations affectées. Dans ce cas-là, il faut s'efforcer d'apprendre comment adapter des modalités de programmation qui se sont avérées fructueuses auparavant à un nouveau groupe démographique. L'ARCC a également cherché à mesurer les résultats de différents mécanismes de transfert, par exemple comparer un paiement unique à plusieurs versements ou les transferts monétaires sans condition aux bons de valeur. Le programme comprenait deux études d'impact et une évaluation du processus. Outre le suivi des données en provenance des partenaires chargés de la mise en œuvre, ces études ont permis aux partenaires de l'ARCC de perfectionner et d'adapter leur action, avant de standardiser par la suite un arsenal d'outils et de mesures en faveur de la programmation

monétaire. Beaucoup des enseignements du programme – par exemple, le constat selon lequel le transfert via les mobiles est inefficace dans de nombreuses parties de la RDC faute de capacité de la part des institutions financières d’assurer des services de banque mobile – militent en faveur d’une démarche adaptée au contexte congolais.

La RRMP comporte un élément similaire, à une échelle plus réduite : elle finance des innovations chez ses partenaires et propose un cadre de diffusion de ces outils et méthodes si leurs essais s’avèrent concluants.

Programmation au cœur de la relation humanitaire-développement : la programmation de transition

Beaucoup d’acteurs en RDC sont convaincus que, après 20 ans, une nouvelle approche de l’action humanitaire est requise pour lutter efficacement contre la vulnérabilité chronique, cyclique des populations touchées. Il s’agit avant tout d’une question d’adaptation stratégique – à savoir, modifier la façon dont l’action humanitaire est planifiée et menée (section 4.2.3, page....) – mais elle a aussi des implications programmatiques et mérite donc d’être examinée à ce niveau.

Plusieurs intervenants clés dont l’organisation a accepté stratégiquement un rôle dans le relèvement précoce pour les humanitaires ont relevé le manque d’options pour la programmation dite de transition. La programmation de transition permet aux intervenants d’urgence de suivre les personnes déplacées pendant une courte période alors qu’elles sortent d’une situation d’urgence pour retourner éventuellement chez elles et reprendre leur vie normale. Invités à donner des exemples de ce type de programmation, plusieurs intervenants clés ont expliqué que peu d’options de conception de réponse étaient disponibles, tandis que d’autres ont indiqué qu’il pouvait y avoir des démarches potentielles, mais qu’il n’y avait aucun financement de bailleurs humanitaires pour les mettre en œuvre. Des mécanismes tels que l’ARCC, qui auparavant prévoyaient deux semaines de programmation de transition, ont récemment éliminé cette option pour leurs partenaires, ce qui reflète la plus grande priorité accordée par les bailleurs de fonds humanitaires en RDC aux activités strictement vitales.

“Nous avons encore des recherches à faire et des choses à comprendre sur la façon d’assister et de collaborer avec les communautés plongées dans ce type de cycle chronique de déplacement et de retour. Et être là – parce que [...] il faut des interventions capables de réagir, qui soient assez souples et adaptables pour à la fois aider une communauté qui peut être stable pendant un certain temps, mais ensuite, si cette communauté doit être déplacée, l’accompagner dans son déplacement, si possible. Et aider ces gens lorsqu’ils retournent chez eux. Ou alors, travailler suffisamment à court terme de sorte que, si vous avez une population stable pendant six mois, vous pouvez alors effectivement toujours mettre en œuvre quelque chose.” (KII 34)

ONG nationales actives dans les communautés

Plusieurs intervenants clés ont signalé que les ONG nationales manquaient de capacités dans des domaines tels que la passation des marchés et la mise en conformité, mais qu’elles avaient des compétences et des aptitudes techniques solides en matière de conception et de mise en œuvre de programme. Le personnel de ces ONG a décrit une démarche envers les communautés qui alternait entre l’aide d’urgence et leur développement à plus long terme, et qui privilégiait l’identification des problèmes et la recherche de solutions au sein de ces communautés. Normalement, cette alternance s’obtenait en faisant appel aux financiers du développement ou à des bailleurs privés tels que l’Eastern Congo Initiative. Des ONG nationales comme Children’s Voice font appel à diverses stratégies pour

concevoir leurs activités avec les communautés – par exemple, en ouvrant des centres au sein des communautés et en promouvant des débats ouverts et critiques au sujet des priorités :

“Ce qui me plaît dans ce processus, c’est la manière dont c’est la communauté elle-même qui identifie le problème, parce que notre rôle est de l’aider à voir, ou à découvrir le problème, et c’est à elle d’apporter une solution en premier lieu. Ensuite, nous pouvons proposer d’autres solutions, mais c’est elle qui doit réfléchir à quoi faire et à nous dire ce qu’elle attend de nous.” (Entretien avec une ONG nationale, KII 9).

4.2.3. Changements stratégiques

Après vingt ans de réponses humanitaires en RDC, on peut se demander si la fonction et le mode opératoire des acteurs humanitaires dans ce pays sont adaptés aux objectifs prévus, ou si une nouvelle stratégie est nécessaire. La question n’est pas nouvelle : l’analyse bibliographique et les entretiens avec les intervenants clés, qui ont des décennies d’expérience en RDC, montrent que les termes « transition » et « relèvement précoce » font partie du discours sur ce pays depuis la fin des années 90. Pour autant, de nouveaux facteurs commencent à influencer ce débat : la multiplication des déclarations de politique mondiale issues du Sommet humanitaire mondial et le Programme à l’horizon 2030 sur la recherche de « méthodes de coopération innovantes » entre les acteurs humanitaires et ceux du développement et la création d’une démarche plus cohérente envers les États fragiles. On observe aussi des frustrations profondément ressenties à l’égard des limites des réponses répétées, à court terme à une situation où les besoins sont chroniques.

L’adaptation stratégique constitue une refonte des objectifs, rôles ou règles de l’action humanitaire. Elle est habituellement motivée plus par les changements de récits ou d’interprétations du contexte que par des changements dans le contexte lui-même. À un niveau plus profond, l’adaptation stratégique pourrait être une réponse à la perception que les démarches actuelles sont inadéquates, et qu’un modèle mental différent s’impose. Si tous les acteurs semblent convenir de la nécessité d’un tel changement en RDC, ils sont en désaccord sur la nature exacte de ce changement, et sur ces implications pour l’action humanitaire dans le pays. En RDC, deux formes distinctes d’adaptation stratégique sont apparues.

La première repose sur la notion selon laquelle les humanitaires devraient adapter leur planification et leur coordination pour proposer une réponse entièrement en réseau aux flambées épidémiques et aux explosions de violence soudaines et imprévues, et pour améliorer la coordination avec les acteurs du développement. Cette approche en réseau reflète une réponse stratégique particulière aux évolutions constantes en RDC : reconnaissant que les agences ne peuvent pas à elles seules fournir toutes les formes de programmation à tout le monde, la démarche en réseau s’attache à améliorer le menu des options de programmation disponibles aux populations affectées. Pour ce faire, elle fait appel aux structures de coordination multisectorielles et recherche de meilleures façons de « passer le relais » entre les acteurs humanitaires et ceux du développement lorsque les populations touchées entrent dans une crise et en sortent.

Une seconde démarche consiste à repenser le rôle et les objectifs des acteurs humanitaires à l’ère moderne des États fragiles, et d’examiner quelles sont les implications pour les humanitaires, tant sur le plan opérationnel que programmatique. Cette façon d’aborder l’adaptation stratégique est ambitieuse : elle recherche des options de programmation et des modalités opérationnelles où les humanitaires jouent un rôle actif dans la réduction la nature cyclique d’une crise dans le temps.

La communauté humanitaire en RDC est divisée sur la démarche qu'elle privilégie, ce qui aboutit à des interprétations différentes du nouveau PRH triennal et à des objectifs différents pour la relation entre les acteurs humanitaires et ceux du développement.

Mécanismes et méthodes

Solutions durables

L'expression « solutions durables » est un terme politique adopté en 2003 dans le cadre du HCR de mise en place de solutions durables pour les réfugiés et les personnes déplacées. Elle correspond au second type d'adaptation stratégique décrit au paragraphe précédent. Cette démarche cherche à repenser la façon dont les acteurs humanitaires collaborent avec les pouvoirs publics dans les contextes marqués par des déplacements internes chroniques afin de rechercher des solutions aux déplacements à long terme qui ne passent pas par l'internement en camp. Une solution durable :

“...est obtenue quand les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays n'éprouvent plus aucun besoin spécifique d'assistance et de protection en lien avec leur déplacement et peuvent jouir de leurs droits humains sans subir de discrimination du fait de leur déplacement“ (IASC, 2010 : A1)

Par le biais du cadre des solutions durables, le HCR œuvre avec les gouvernements et les communautés pour déterminer, pour chaque PDI ou réfugié, laquelle de trois options est possible: intégration complète et installation sur place; retour volontaire dans son lieu d'origine ou réinstallation dans une région ou un pays tiers. En RDC, une solution durable présente deux dimensions. La première porte sur le rapatriement des réfugiés congolais qui vivent au Rwanda, en Tanzanie et en Ouganda, tandis que la seconde recherche de meilleures solutions aux déplacements internes cycliques causés par les conflits dans le pays. Pour cette dernière, le gouvernement congolais a mis sur pied le Forum pour solution durable, en partenariat avec le HCR et d'autres acteurs. Par le biais de ce Forum, le HCR étudie la possibilité de convertir deux camps de PDI en villages officiels.

L'approche des solutions durables pour les PDI est controversée en RDC, et cette polémique met en relief la difficulté d'adapter les politiques et la programmation humanitaires pour mieux gérer les crises prolongées. Plusieurs acteurs humanitaires ont exprimé leurs réserves au sujet de l'approche des solutions durables, quand ils ne l'ont pas rejetée, faisant valoir qu'elle offrait aux pouvoirs locaux un cadre leur permettant d'expulser de manière permanente les groupes démographiques jugés indésirables dans leurs circonscriptions et de consolider leur pouvoir à l'échelon provincial ou local. Pour d'autres, il s'agissait d'un cadre imposé du sommet par le HCR mal adapté au contexte congolais. Il y avait également des préoccupations plus pratiques autour de la viabilité de trouver une solution adéquate à long terme pour chaque PDI, du fait que les populations migrent fréquemment en RDC, pour diverses raisons et dans des buts divers :

“Beaucoup de personnes déplacées ici n'ont aucun moyen de retourner chez elles, aucun moyen de s'installer sur place et aucun moyen d'être réinstallées ailleurs. Elles sont tout simplement en mouvement, et dans l'avenir immédiat il n'y a aucune solution durable pour elles. Nous devons apporter une aide immédiate à ces gens-là, sachant qu'ils continueront à errer, et nous devons trouver le meilleur moyen de les aider à gérer leur situation.” (KII 22, agence de l'ONU)

Financement pluriannuel et planification pluriannuelle

En ce qui concerne les mécanismes ou les démarches qui correspondaient à l'adaptation stratégique, de loin les plus notables en RDC sont le financement pluriannuel (MYF selon le sigle anglais) et la planification pluriannuelle (MYP selon le sigle anglais). Il est important de séparer ces deux concepts lorsque nous les envisageons en tant que mécanismes favorisant plus de souplesse et de capacité d'adaptation. Les avantages proposés de la planification pluriannuelle sont fortement dépendants du financement pluriannuel, alors que ce dernier peut contribuer à la souplesse par divers mécanismes, l'un d'eux étant la planification pluriannuelle.

Dans une certaine mesure, le lien entre la MYP et la capacité d'adaptation est paradoxal : faire des plans à long terme risque d'introduire une plus grande rigidité et de limiter la capacité à changer de cap en fonction des évolutions d'une situation dans le temps. Les intervenants clés ont toutefois expliqué comment à bien des égards selon eux la planification pluriannuelle, en particulier couplée avec un financement pluriannuel, soutenait des stratégies d'action humanitaire plus agiles. Nous décrivons ci-dessous trois de leurs explications. Il y a lieu de noter toutefois que ces explications reposent en grande partie sur des opinions ou les expériences ponctuelles d'agences et ne sont pas étayées par une recherche ou une évaluation.

Explication 1 : Le MYF et la MYP encouragent la capacité d'adaptation en libérant du temps et des ressources pouvant être alloués au suivi du contexte au fil de son évolution dans le temps et à l'adaptation des réponses en conséquence.

Le recrutement et la sous-traitance de ressources humaines, la rédaction de propositions et de rapports finaux, la conduite d'évaluations des besoins sont autant de coûts liés au processus qui mobilisent le temps et l'attention d'une agence. L'intérêt intuitif pour le financement pluriannuel est qu'il réduit la fréquence de ces processus, passant d'une base annuelle ou trimestrielle à une base biennale ou triennale. Bien qu'il n'entraîne pas forcément de réductions de coûts (Sida et Cabot Venton, 2017, notent l'absence de scénario de référence solide le justifiant), le MYF peut faire gagner du temps et de la marge de réflexion aux acteurs humanitaires, leur permettant d'envisager des activités au-delà de la rédaction de propositions et de rapports, tel le suivi de la situation ou de la performance, qui peuvent servir à soutenir directement les changements et les adaptations.

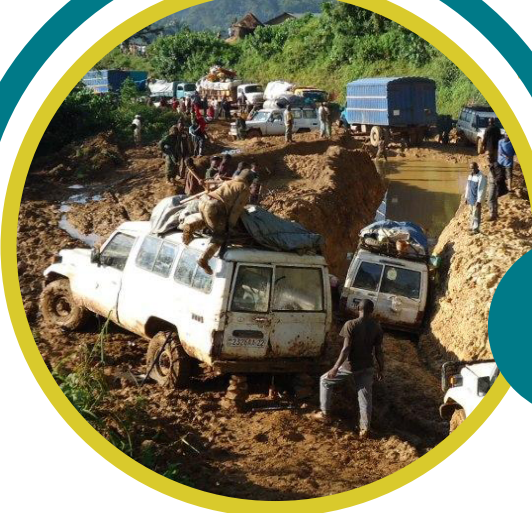
La planification pluriannuelle peut avoir des effets similaires. À l'heure actuelle, le recueil et l'analyse des données dans l'action humanitaire sont concentrés en grande partie en début de période, s'effectuant dans une période de cinq mois menant au cycle de projet suivant pour les donateurs bilatéraux (et ces cycles varient d'un donateur à l'autre). La planification et le financement pluriannuels permettent aux organisations de réaffecter ces ressources dans le suivi continu du programme proprement dit, pratique actuellement considérée comme essentielle à l'efficacité des programmes, mais souvent sous-financée faute de temps. Elle a été qualifiée de particulièrement importante pour le processus du PRH en RDC (encadré 5), qui selon de nombreux intervenants clés était devenu lourd en tant qu'activité annuelle de planification. Si la planification pour le PRH triennal nécessite elle aussi beaucoup de ressources, on estime qu'il s'agit d'un processus de planification ponctuel ne demandant pas d'être réexaminé dans autant de détails avant la fin du plan triennal en cours. Ainsi, le temps passé dans le processus PRH pourrait-il être consacré à d'autres formes d'analyse.

“Plutôt qu’un carcan, je crois que [le MYP] libère de l’énergie pour se concentrer sur [...] ce qui fait en sorte que, à tout instant, nous nous concentrons sur les bonnes parties du pays, sur les bonnes questions [...]. Mais là encore, il faut que cela s’accompagne de beaucoup d’autres choses afin que, si en même temps nous pouvions alors avoir des fonds qui étaient alloués tous les trois ans, aux agences en parfaite connaissance [...] Je veux dire, le titre de l’accord de subvention devrait être : “Nous allouons X millions de dollars à cette agence pour qu’elle travaille dans le domaine de la santé, nous savons que son aire géographique d’action est la RDC, et la population ciblée est celle dans le besoin à n’importe quel moment dans le temps.” (KII 24)

En somme, en réduisant les coûts de procédure, les humanitaires ne réduisent pas seulement les dépenses monétaires à proprement parler, mais ils libèrent aussi du temps et de l’espace mental pour orienter leurs efforts vers leur contexte opérationnel. La MYP encourage les processus de planification d’anticipation, la projection des besoins, l’examen de scénarios futurs possibles et le développement de plans d’urgence. Cela peut aider les acteurs à intervenir plus rapidement lorsque les événements

*La route juste avant Mwenga.
Contraintes logistiques d’accès,
61 véhicules bloqués, à plus
de 2 m de profondeur, au
Sud-Kivu*

Photo: Oxfam UK



évoluent, ou à apporter des changements lorsque leurs hypothèses se révèlent fausses. La planification à plus long terme peut contribuer aussi à “forcer” la question de la capacité d’adaptation. En effet, les cycles annuels ou semestriels permettent aux agences de “tout reprendre à zéro”, mais ne leur donnent pas la possibilité d’apporter des modifications aux projets en cours et d’évaluer les améliorations. La planification pluriannuelle suscite peut-être à la fois le besoin d’apprendre et l’adaptation d’une réponse dans le temps, et donc des efforts accrus. Il faut toutefois pour cela compter sur la solidité des engagements et des systèmes internes des agences humanitaires en faveur du suivi et de l’apprentissage – facteur clé qu’il ne faut pas prendre pour acquis.

Explication 2 : Le financement pluriannuel libère la programmation humanitaire des calendriers arbitraires et permet aux acteurs de se préparer et de mettre en œuvre la réponse adéquate au moment adéquat.

Les agences qui ont de l’expérience dans la mise en œuvre de projets financés de manière pluriannuelle ont décrit plusieurs façons dont ce calendrier de financement plus étalé favorisait une intervention plus appropriée au contexte. Le MYF permet aux organisations de mieux se préparer aux interventions d’urgence en accumulant de plus grandes réserves d’approvisionnements, lesquelles peuvent par la suite être mobilisées pour répondre aux chocs imprévus.

“Quand vous avez un projet pluriannuel, si vous avez un projet imprévu qui commence dans trois semaines, alors vous disposez d’un stock d’apports nutritionnels de trois ans, vous pouvez prendre 500 boîtes de Plumpy Nut et les expédier, c’est pas un problème”. (KII 25)

Beaucoup d’acteurs ont par ailleurs évoqué le fait que les programmes humanitaires ne rentrent pas dans des calendriers bien ordonnés, et que, dès lors, disposer d’une période prolongée de financement leur permet d’adapter la longueur d’une intervention en fonction des besoins :

“[Le financement annuel] est tellement moins efficace, parce qu’il y a tellement de temps entre les interventions et vous vous dites : “Bon, nous ne pouvons pas en lancer une nouvelle ici, parce que le contrat se termine maintenant”, mais ensuite, quand le contrat démarre de nouveau, nous n’avons pas les approvisionnements pour y aller directement, alors vous vous retrouvez avec ce temps mort, de six mois par exemple, où vous [...] ne pouvez pratiquement rien y faire”. (KII 25)

Explication 3 : La planification pluriannuelle peut promouvoir une meilleure coordination entre les acteurs de la consolidation de la paix et du développement, ce qui offre un plus grand choix de solutions au fur et à mesure qu’évolue une situation.

La MYP peut fournir une base d’où il est possible de mieux coopérer avec les agents du gouvernement et les acteurs du développement, ce qui permet des transitions plus fluides entre la programmation d’urgence et l’aide au développement, et une meilleure programmation de transition ou de relèvement précoce. Cependant, des désaccords existent sur la manière précise dont la MYP améliore la capacité d’adaptation dans les stratégies humanitaires et de développement de lutte contre la vulnérabilité prolongée, comme en témoignent les opinions divergentes sur le PHR pluriannuel.

“Il s’agit juste [d’]expliquer clairement ce que nous considérons comme étant un besoin humanitaire. Et si nous disons, “Bon, nous pensons qu’il faut inclure la résilience et la transition dans le développement”, d’accord [...], mais faisons en sorte que cela soit

Encadré 6 : Une initiative de planification pluriannuelle - le PHR 2017-2019

Lancé au cours de l'enquête de terrain menée pour la présente recherche, le nouveau PHR triennal pour 2017-2019 est un vif exemple des forces et des difficultés potentielles de la planification humanitaire pluriannuelle. En général le PHR pluriannuel suscitait de l'enthousiasme. Qui plus est, si certains exprimaient des craintes, une grande majorité d'intervenants clés dans toutes sortes d'organisations – y compris ceux qui n'avaient que des connaissances modestes du PHR – vantaient les mérites de l'approche pluriannuelle et reconnaissaient le leadership solide de l'équipe OCHA dans le pays pour la mettre en œuvre. De plus, le PHR pluriannuel était perçu comme étant un facteur potentiel de soutien à une souplesse et à une capacité d'adaptation accrues dans l'action humanitaire en RDC, pour les raisons évoquées dans ce rapport à la section 4.2.3.

Si la démarche pluriannuelle bénéficie d'un soutien solide, plusieurs réserves ont été émises quant à sa capacité à accompagner une action humanitaire souple – certaines liées au processus particulier du plan 2017-2019, d'autres visant plus généralement le modèle de planification pluriannuelle. La première objection concerne la fiabilité des données utilisées pour intégrer les prévisions au PHR pluriannuel. L'OCHA a organisé des ateliers à l'échelon des provinces pour faire la synthèse des rapports émanant de multiples agences, mais beaucoup d'acteurs dans les Clusters et en dehors d'eux avaient du mal à déterminer la qualité et la source de ces rapports. En outre, il était difficile de déterminer sur quelles bases étaient formulées les prévisions des besoins humanitaires futurs, et le PHR publié ne décrit pas la méthodologie employée. Une minorité d'acteurs connaissant le processus du PHR a remis en question l'intérêt des projections, compte tenu de la probabilité qu'elles avaient de changer. Néanmoins, pour l'OCHA et d'autres dans l'EHP, le but des projections n'est pas de faire des prévisions quantitatives précises, mais d'identifier des tendances plus larges et des vulnérabilités probables en RDC.

« On reste au stade [...] on regarde dans la boule de cristal malgré tout, non ? Mais en réalité, en 20 ans et quelques de crise humanitaire ici, les fondamentaux de la crise n'ont pas changé. On continue à répondre à des besoins liés aux PDI, à des besoins liés aux déplacements et, plus généralement, aux chocs soudains. » (KII 35)

« À mon avis, ils doivent démontrer comment vous aurez besoin de soutien pour les trois ans et ils devraient démontrer comment ce soutien va diminuer chaque année afin de donner une version convaincante des opérations. Je crois aussi que la communauté humanitaire devrait pouvoir dire quelle est la stratégie de sortie, et si, en définitive, elle va rester sur place pendant 20 ans de plus ». (Acteur du développement)

Deuxièmement, l'utilisation de la planification pluriannuelle comme lien entre les acteurs humanitaires et du développement pose des défis de communication, du fait des différentes façons dont les deux côtés abordent la performance. Les projections formulées dans le PHR en RDC misent sur un accroissement des besoins au cours de la période de trois mois – une supposition que les acteurs du développement ont estimée déconcertante et contreproductive, car elle indique selon eux un échec permanent des acteurs humanitaires à réduire dans le temps leur charge de travail. Cette perception tient peut-être d'une méprise au sujet de la mission et des objectifs de l'assistance humanitaire : les humanitaires mettent l'accent sur le volume de besoins auxquels répond l'assistance humanitaire, mais ils ne peuvent pas prévoir une réduction globale des besoins, car leurs facteurs déterminants se trouvent dans des causes profondes qui relèvent traditionnellement des acteurs du maintien de la paix et du développement. Or, ce message est difficile à transmettre aux acteurs du développement, qui ont l'habitude d'indices de performance fondés sur la supposition que les résultats globaux (par ex., le nombre total de personnes dans le besoin) devraient s'améliorer dans le temps.

Enfin, les personnes touchées étaient peu impliquées dans le processus utilisé pour créer le PHR triennal. S'il est assez difficile de trouver des moyens judicieux d'impliquer les populations affectées dans un processus de planification d'un niveau aussi élevé, le passage à un plan pluriannuel aurait pu offrir davantage d'occasions de le faire, notamment en ce qui concerne l'utilisation des contributions de ces mêmes populations au renforcement des évaluations des besoins utilisées pour l'aperçu des besoins humanitaires (HNO).

clairement formulé. [...] Ce PHR – je ne le crois pas particulièrement meilleur ou pire que ses prédécesseurs –, mais il ne présente pas ça dès le début. Et pour moi, ce serait la première chose à faire. Nous avons affaire à un État défaillant où la capacité des pouvoirs publics à fournir des services sociaux est déjà très limitée. [...] Maintenant, en plus de ça il y a les besoins humanitaires, alors comment allons-nous séparer ceux auxquels nous allons répondre des autres? Qu'est-ce qui est inclus et qu'est-ce qui ne l'est pas? Et à mon avis nous n'expliquons jamais vraiment ça clairement.” (KII 38, agence de l'ONU)

Certains intervenants clés ont interprété le PHR 2017-2019 comme un exemple du premier type d'adaptation stratégique décrit plus haut : un outil de planification et de communication permettant aux acteurs humanitaires de planifier conjointement avec les acteurs du maintien de la paix et du développement tout en conservant une fonction d'intervention d'urgence pure. Pour d'autres, le PHR pluriannuel était un paradigme de la seconde approche de l'adaptation stratégique : une occasion de mieux énoncer la façon dont les humanitaires s'engagent dans des activités comme le renforcement de la résilience ou le relèvement précoce et la réhabilitation, et de repenser stratégiquement le rôle de l'action humanitaire dans les crises prolongées. Là encore, ces deux perspectives reflètent deux formes très différentes d'adaptation stratégique : adaptation en passant les rênes à d'autres acteurs selon qu'une situation s'améliore ou empire, ou adaptation par le biais de modifications programmatiques considérables des prestations humanitaires. Si la MYP peut promouvoir l'une ou l'autre, il n'est pas certain qu'elle puisse encourager les deux à la fois, surtout lorsque les rôles et les responsabilités des acteurs humanitaires et du développement restent contestés.

“Bien que le financement joue un rôle pour influencer le comportement des agences, les acteurs humanitaires sur le terrain ont une part de responsabilité dans ces obstacles, ayant développé des procédures qui leur sont propres et qui peuvent limiter leur capacité à effectuer des changements éclairés et essentiels au niveau de la programmation au cas par cas.”

5. Compromis et obstacles à une capacité d'adaptation accrue

Pourquoi les acteurs humanitaires n'adaptent-ils pas leurs programmes en fonction des évolutions des besoins, du contexte ou des résultats des programmes? Cette étude exploratoire a permis de constater que, dans certains cas, la capacité d'adaptation se heurte à un obstacle précis dans l'espace humanitaire en RDC, tandis que dans d'autres cas elle est perçue comme un compromis par rapport à une autre priorité. Surtout, bien que le financement joue un rôle pour influencer le comportement des agences, les acteurs humanitaires sur le terrain ont une part de responsabilité dans ces obstacles, ayant développé des procédures qui leur sont propres et qui peuvent limiter leur capacité à effectuer des changements éclairés et essentiels au niveau de la programmation au cas par cas.

Les relations étaient un facteur majeur d'atténuation sur l'ensemble des obstacles décrits par les KII. Dans les cas où les relations étaient solides et la confiance avait été instaurée – relation donateur-NGO, gouvernement-agence de l'ONU, ou parmi les différentes agences de mise en œuvre – les acteurs humanitaires étaient capables de surmonter les obstacles pour s'adapter et trouver une solution aux changements

émergents au niveau des besoins. Dans ce chapitre, nous faisons le bilan des compromis qui sont apparus autour de la capacité d'adaptation et de la souplesse en RDC (section 5.1, page 35), puis nous examinerons les principaux obstacles (section 5.2, page 38).

5.1. Compromis

5.1.1. Prévu contre imprévu : prépositionnement ou maintien d'une ouverture ?

Des preuves empiriques indiquent que le prépositionnement est intéressant parce que, permettant d'acheter les biens à l'avance, il réduit considérablement les coûts de la réponse humanitaire (Sida et Cabot-Venton, 2017). La relation entre le prépositionnement et la souplesse est en revanche plus compliquée. Si l'on considère la vitesse de réponse comme un élément clé de la souplesse opérationnelle, alors le prépositionnement semble jouer un rôle de soutien majeur. Non seulement la RRMP – le mécanisme de réponse interagences le plus rapide du pays – compte-t-elle parmi ses caractéristiques le prépositionnement, mais MSF – l'agence considérée comme ayant la plus grande souplesse et vitesse opérationnelle en RDC – mise aussi sur les prévisions de scénarios et le prépositionnement de ses équipes et des approvisionnements.

Cependant, si les prédictions et les hypothèses qui justifient le prépositionnement se révèlent incorrectes, ou si une crise survient dans des régions ou secteurs inattendus, le prépositionnement risque aussi de limiter la souplesse opérationnelle. À titre d'exemple, durant la période d'étude, la crise dans les provinces du Kasai (Kasai, Kasai central, Kasai-Oriental) a pris par surprise les acteurs humanitaires. Jusqu'à récemment, ces provinces étaient considérées comme raisonnablement stables : dans le PHR pluriannuel, par exemple, ces trois provinces représentaient ensemble moins de 10 % de la totalité de la population nécessiteuse estimée en RDC. En août 2016, un soulèvement entraîna une escalade de la violence sans précédent dans cette région entre des milices et les groupes militaires du gouvernement. Depuis avril 2017, plus d'un million de personnes ont été forcées à fuir la région.

La crise au Kasai n'était pas dans le rayon d'action géographique couvert par la RRMP. La capacité de la RRMP à intervenir au Kasai a donc été limitée au début par le manque de ressources et de structures de coordination du mécanisme pour mener des interventions à grande échelle en dehors des provinces de l'est et du sud-est. À sa place, l'ARCC a pu soutenir une réponse rapide en liquidités dans la région du Kasai, en partenariat avec CRS. Citée par beaucoup en RDC comme une OING ayant une forte capacité d'intervention rapide, CRS a pu profiter de sa mission permanente de développement dans les provinces du Kasai et a mobilisé son réseau de diocèses catholiques dans la région via le système Caritas. Plus tard en 2017, avec l'appui de donateurs comme USAID/OFDA et UK DFID, l'UNICEF a élaboré une version simplifiée de la RRMP pour affronter la crise dans les provinces du Kasai.

Il ne faut pas forcément y voir une critique du mécanisme de la RRMP : l'initiative n'était pas conçue pour répondre à des crises partout dans le pays ; en outre, malgré cela, la RRMP a réussi à mobiliser une intervention dans les provinces du Kasai. Pour autant, l'exemple souligne le fait que le prépositionnement en tant que facteur favorable à la souplesse dépend fortement d'une bonne anticipation. Lorsque les hypothèses qui sous-tendent le prépositionnement sont avérées, celui-ci assure une réponse plus rapide ; en revanche, dans les cas où ces hypothèses sont fausses, ou lorsqu'une crise survient en dehors du champ des plans de préparation à l'intervention d'urgence existants, la mobilisation des ressources risque d'être coûteuse ou de prendre du temps.

“Cette année, nous avons cette crise au Kasai qui est tout à fait exceptionnelle, et il faut en tirer la leçon que vous devez être prêt à intervenir dans d’autres régions.” (Coordinateur RRMP)

5.1.2. Standardisation contre souplesse des programmes

La souplesse opérationnelle concerne principalement la vitesse : avec quelle rapidité les acteurs humanitaires peuvent modifier leurs activités pour améliorer la réponse humanitaire. Une autre préoccupation opérationnelle est l’envergure, à savoir, comment atteindre autant de personnes dans le besoin que possible, afin de maximiser la couverture humanitaire. Pour obtenir rapidité et économies d’échelle, les agences ont besoin de méthodes standardisées pouvant être reproduites et déployées rapidement à coûts réduits. Or, cette standardisation peut constituer un frein à la capacité à modifier ou à adapter activités et outils à des communautés particulières, au-delà des aménagements élémentaires.

“Ce qu’il nous faut faire maintenant, avec des situations comme le Kasai, c’est [mettre] encore plus l’accent sur la souplesse... Je ne dirais pas que c’est prescrit, mais tous les partenaires de la RRMP [ont une démarche particulière]. Parce que ce que nous vendons à un bailleur, en quelque sorte, c’est la qualité de l’intervention. Les mesures d’assistance proprement dites, comment ils gèrent les foires aux NFI, comment ils gèrent les dispensaires mobiles, le WASH, c’est en quelque sorte [...] adapté en fonction de l’analyse du contexte et pas juste [...] des réponses “à l’emporte-pièce”. Mais ce que nous présentons – et je crois que c’est ce que des organisations comme MSF et le CICR font aussi – elles disent : “ nous veillons à la qualité de la réponse, nous avons les outils, nos partenaires sont formés, nos équipes sont formées, mais ce que nous ne savons pas, c’est où exactement nous allons avoir besoin d’intervenir, et il nous faut avoir une certaine souplesse pour nous adapter à ça.” (Agence de l’ONU)

En pratique, peu d’acteurs voyaient un inconvénient à utiliser des outils standardisés parce que cela était lié à la réduction de la souplesse – et beaucoup ont indiqué que ces outils standardisés étaient utilisés avec un certain degré d’adaptation à chaque intervention individuelle. Une question un peu plus éloignée de la présente recherche est celle du degré d’adaptation qui a lieu dans ces situations individuelles, et dans quelle mesure ces changements sont sensibles aux préférences et aux opinions des bénéficiaires ciblés..

5.1.3. Efficience contre programmation adaptable

Outre la standardisation, l’un des facteurs déterminants de la rapidité est la pression pour démontrer son efficience aux donateurs. Cela devient un facteur significatif en RDC, car les budgets des donateurs rétrécissent, quand ils ne disparaissent pas entièrement, tandis que l’on demande aux agences de mise en œuvre de faire plus - plus de suivi, plus de foyers - dans des délais plus serrés :

“À mon avis, c’est sûr qu’il y a un compromis, il y a parfois ces demandes, ils veulent plus d’informations, plus de compréhension, mais ils veulent aussi des interventions plus courtes, raccourcir ceci, raccourcir cela, et vous arrivez à un point où vous dites simplement, ça ne marche plus. Ça marche pas. Je peux équilibrer, mais il y a des limites. Et ça devient difficile, parce qu’ils veulent payer moins, ils veulent plus, et ils le veulent plus vite. Nous comprenons ces aspects liés à l’efficience, mais parfois ce qu’on attend de nous n’est pas réaliste, et ça nous oblige à faire des compromis sur une chose ou une autre, et en général c’est la qualité ou la compréhension qui est compromise.” (KII 25, OING)

“Je crois qu’il y a une limite à ce que vous pouvez espérer quand les ressources sont limitées, ou insuffisantes, pour être tout à fait franc. Parce qu’on arrive à un point où on demande aux gens de faire plus avec moins, ce qui en général devient très difficile... Demander aux gens de faire plus avec les mêmes ressources? Vous pouvez vous attendre à ça. Mais plus avec moins? - Je crois que c’est à ce moment que vous commencez à avoir un recul considérable, ce qui me semble assez justifié.” (KII 26, agence de donateur)

Cela crée à un environnement où les agences de mise en œuvre sont encouragées à réduire tous les coûts possibles liés au processus, ce qui signifie normalement qu’elles consacrent moins de temps aux évaluations des besoins, moins de temps aux consultations des populations touchées, et moins de temps au suivi - autant d’éléments susceptibles de favoriser une réponse sensible au contexte.

L’adaptation par les acteurs humanitaires a beau se manifester à l’heure actuelle sous forme de compromis avec la maîtrise des coûts, en réalité il est probable que la gestion et les changements adaptables de programmation visant à anticiper les évolutions du contexte et d’y répondre produisent des réductions des coûts. Une intervention plus précoce et le recours à des formes de programmation qui font leurs preuves dans une situation donnée, au lieu de continuer à investir dans une programmation qui n’est pas efficace, ont plus de chances d’engendrer des économies de coûts que de mettre en œuvre un programme inadapté et tardif plus efficacement. Il est difficile de produire des preuves solides de cette efficacité, mais des méthodes et approches prometteuses pour démontrer ces réductions de coûts sont en train d’émerger dans les ouvrages sur l’action précoce (Cabot-Venton et coll., 2012; Cabot-Venton, 2013).

5.2. Examen des blocages : obstacles à une action humanitaire souple et adaptable

“Je crois que nous avons un contexte ici qui a poussé les gens à devenir assez réactifs. Vous avez donc ces mécanismes (la RRMP par ex.), d’action répétée, c’est une réponse... Ça ne veut pas forcément dire que les gens pensent différemment, d’une façon plus innovante, qu’ils remettent les choses en question, qu’ils cherchent des moyens de faire les choses différemment. Ça, je ne le vois pas apparaître.” (KII 26, donateur)

Outre les compromis, huit obstacles directs à la capacité d’adaptation ont été cités par les intervenants clés et dans les évaluations.

Obstacle 1. Manque d’investissements et de mesures incitatives propices à la résolution des problèmes et à l’apprentissage adaptable

Bien que le financement soit souvent mentionné par les agences de l’ONU et les OING comme étant un obstacle important à leur capacité d’adaptation, les mentalités et les modèles de pensée parmi le personnel de ces agences jouent eux aussi un rôle considérable dans la limitation de cette capacité d’adaptation. Selon plusieurs donateurs, les agences n’investissent pas suffisamment dans des employés dotés de bonnes compétences en raisonnement critique, en analyse des contextes ou en collecte des données. Par exemple, ce sont souvent les donateurs qui doivent pousser les agences de mise en œuvre à modifier leurs opérations en fonction des évolutions sur le terrain :

“Si, par exemple, vous avez lancé un programme au Kasai il y a un an, et tout à coup il y a une flambée de conflit intense au Kasai, si les partenaires n'étaient pas venus me dire : “À vrai dire, je crois qu'il nous faut faire les choses différemment”, et soit nous pouvons ou pas, c'est moi qui les appellerais et qui leur demanderais : “Eh bien, qu'est-ce qui se passe?”, et je m'inquièterais à l'idée qu'ils n'adaptent pas leur programme.” (Donateur)

Plusieurs représentants d'OING interrogés ont également souligné l'importance de l'état d'esprit de leurs collaborateurs et leur démarche de soutien de l'apprentissage adaptable et de la souplesse programmatique :

“Là encore, cela demande un dialogue ferme avec les donateurs, mais aussi, en fait, une remise en question constante : “Est-ce que cette programmation est adaptée à un contexte donné?” Et bien entendu commencer de nouveaux programmes, c'est toujours l'occasion de réfléchir aux enseignements tirés et à la façon, là encore, d'être plus adapté, en fonction de l'évolution du contexte.” (KII 19)

Les ONG internationales ont parfois du mal à recruter du personnel ayant la bonne attitude et l'ouverture d'esprit pour adapter et améliorer leur action en chemin. Comme le dit une OING, ce sont des compétences que « vous ne pouvez pas enseigner ; il vous faut engager la bonne personne ». Cependant, il est difficile de trouver de tels candidats à cause des retards de financement et du type de personnes qui sont intéressées par des contrats à court terme. D'autres intervenants clés ont évoqué des travailleurs du terrain qui considéraient leur rôle comme « juste un boulot » et qui étaient peu enclins au raisonnement critique ou à la créativité pour résoudre les problèmes, à moins que cela fasse partie de leur évaluation professionnelle. Même lorsque ce type d'employé est engagé, il est implicitement motivé plus à privilégier des objectifs de performance poussés par l'offre qu'à résoudre les problèmes qu'il observe sur le terrain.

“Maintenant, la plupart des donateurs sont relativement souples, mais certaines des organisations ne le sont pas forcément. Elles ont établi leur base, elles ont commencé à s'occuper de leur liste d'inscrits, elles ne veulent pas – malheureusement – parfois entendre parler de changements et [du] besoin de s'adapter.” (KII 30, agence de l'ONU)

Plusieurs OING tentent de relever ces défis. L'une d'entre elles a décrit comment elle avait tenté de soutenir et d'encourager une réflexion critique en envoyant un bref questionnaire aux travailleurs sur le terrain pour les inciter à réfléchir à ce qui était fructueux et à ce qui pourrait être amélioré.

Pour ceux qui seraient plus enclins à raisonner de manière critique, le volume des besoins humanitaires dans une crise prolongée comme en RDC peut s'avérer si accablant qu'il les empêche de réfléchir à comment éventuellement améliorer une réponse :

“Même si dans nos enquêtes finales, il ressort qu'il y a encore des besoins énormes, cela ne va pas forcément changer ce que nous faisons, parce que nous n'avons pas forcément la possibilité de faire mieux. Et à mon avis, oui, nous sommes probablement désensibilisés au fait qu'il y a tant de besoins partout.” (KII 14)

Obstacle 2. Rigidité des contrats avec les bailleurs et faiblesse des relations bailleurs-partenaires

Au cours des discussions sur les obstacles à une réponse humanitaire souple et adaptable en RDC, les financements sont apparus comme la question principale pour la plupart des intervenants clés. Les donateurs demandent, et c'est raisonnable, de la redevabilité envers les fonds qu'ils apportent à l'assistance humanitaire. Toutefois, ces pratiques de redevabilité donnent lieu à des contrats rigides qui empêchent les agences d'apporter, en raison de contextes changeants, des modifications nécessaires à leur programmation. De plus, ces pratiques de redevabilité mettent l'accent sur les activités et les réalisations, et non sur les résultats en matière de bien-être ou les incidences à plus long terme. Même les indicateurs de résultats des donateurs restent très orientés sur les activités et les réalisations, se concentrant sur la couverture en pourcentage des services sectoriels – par exemple, « % d'équipements ciblés (unités de santé publique, écoles, marchés) équipés de services de base WASH en état de fonctionnement » (ECHO, 2017).

Lorsque les responsabilités contractuelles sont structurées autour de la fourniture d'activités et de réalisations, cela incite les acteurs humanitaires à résoudre la problématique qui existait lorsque ces activités et réalisations ont été identifiées – et souvent l'énoncé du problème n'est plus vrai, ou il a considérablement changé. L'action humanitaire doit alors s'adapter au projet conformément à ce qui a été convenu entre l'agence internationale et le bailleur, au lieu de s'adapter aux réalités dans lesquelles sont mises en œuvre les activités.

“Même de la façon dont sont présentés les modèles de présentation des rapports, vous devez clairement écrire dans le rapport : “Cette activité a permis d'obtenir cette réalisation,” et je ne crois pas qu'il y ait ça [...] changement, soit en termes de la façon dont vous planifiez, soit de la façon dont vous rendez compte. Et si vous vouliez vous éloigner de ça, alors il vous faut passer par la procédure pour le justifier au bailleur, puis attendre leur justification avant de pouvoir effectuer ce changement. [II] tend à y avoir toujours des réalisations [...] très fixes – par exemple, pour [certains donateurs], ils ont leurs indicateurs parmi lesquels vous devez ensuite choisir. Il n'y a donc pas ce genre de souplesse, même pour pouvoir concevoir les indicateurs vous-même.” (OING double mandat)

Si cette rigidité des contrats était citée comme étant l'un des plus gros obstacles à une action humanitaire souple, les expériences variaient aussi considérablement d'un bailleur à l'autre, et sur l'ensemble des agences de mise en œuvre. Si certaines agences trouvaient impossible d'apporter des modifications aux propositions avec certains bailleurs de fonds, d'autres agences, et plusieurs donateurs décrivaient ces changements opérationnels comme relativement aisés à effectuer. Dans ces cas-là, les relations entre les agences de mise en œuvre et les donateurs semblaient solides, avec des communications fréquentes ou une longue tradition de partenariat. Plusieurs intervenants clés ont indiqué que les donateurs les plus souples étaient ceux qui s'investissaient intellectuellement afin de cerner le contexte et le terrain ou le projet, et avec qui ils étaient en contact régulier. De même, les donateurs qui étaient plus souples faisaient valoir qu'ils souhaitaient entendre de bons arguments de leurs partenaires afin de soutenir leur demande de changement, ajoutant aussi cependant que, pour les partenaires à long terme à qui ils pouvaient faire confiance, ils savaient qu'une bonne analyse du contexte avait été effectuée pour informer leurs demandes de changements.

Cette construction de relations ne va pas de soi. Pour le DFID, le lien étroit entre le personnel de DFID dans le pays et ses partenaires a impliqué des investissements considérables en ressources

humaines au sein du bureau de pays du donateur. Toutefois, ces investissements se sont traduits d'une certaine façon par les meilleurs exemples de programmation souple et adaptable en RDC – le DFID étant un donateur majeur à la fois de l'ARCC et de la RRMP, ainsi que d'un programme pluriannuel à calendrier souple dirigé par ACF.

Quant aux donateurs cités comme étant moins souples, leurs versions des mêmes processus divergeaient de celles de leurs partenaires. Dans un cas, un bailleur qui avaient été décrit comme le moins souple a expliqué avoir un processus très rapide et très simple qui permettait d'effectuer des changements opérationnels au cours d'un cycle de projet, et rien d'autre, sans procédure d'approbation formelle requise. La présente étude n'a pas été en mesure de vérifier les versions données des deux côtés afin de déterminer laquelle était exacte; il se peut que les deux soient correctes, ce qui refléterait un malentendu profond entre le bailleur et ses partenaires concernant les protocoles attendus pour demander et effectuer des changements dans un cycle de projet.

“Alors on va répondre à 3 000 foyers, 4 000, ou autre, mais il y a tellement plus de gens. Nous avons demandé à [bailleur X] si ça l'intéressait de nous donner de nouvelles ressources, ou juste de continuer et nous fournir des capacités supplémentaires à compter de notre quatrième année, et [...] la réponse a été non. Vous savez, il y a les processus de proposition, les cases à cocher et ainsi de suite, alors ça n'allait pas être possible d'obtenir une assistance à ce moment-là. On nous a dit : “Ouais, on pourrait nous engager envers vous, mais il vous faudrait faire A, B et C, et ça prendra six mois pour dresser un bilan de la proposition”, et arrivé à ce stade, vous savez... Je dirais donc que c'est un exemple où nous sommes toujours – nous ne sommes pas très – je veux dire, nous voyons bien qu'il y a une catastrophe là et des gens dans le besoin, mais nous continuons d'opérer dans ces environnements très limités. Nous ne pouvons pas nous contenter de dire : “bougeons les choses d'un endroit à un autre et faisons ce qui est le plus logique pour répondre à cette crise.” (OING)

Cela indique que la souplesse des donateurs dans le pays repose plus sur des dynamiques entre personnes et entre organisations que sur des règles et des réglementations formelles; les donateurs peuvent plaider en faveur de changements au sein de leurs propres institutions lorsqu'ils pensent qu'ils sont justifiés. En raison de leurs propres procédures internes de redevabilité, il se peut que les employés de l'organisme bailleur dans le pays aient le sentiment de s'exposer à un risque au nom des agences de mise en œuvre lorsqu'ils avalisent des changements. Ainsi pourraient-ils être plus enclins à le faire lorsqu'il existe une relation de confiance entre eux, et lorsque l'agence de mise en œuvre a de bons antécédents

Obstacle 3. Calendriers de programmation à court terme et arbitraires

Même quand il ne se limite pas à des activités ou des réalisations particulières, le financement peut s'avérer rigide à d'autres égards. Les plus problématiques d'entre eux sont les calendriers à court terme de l'assistance humanitaire qui sont fixés sans aucune référence aux besoins éventuels du contexte ou de la crise concernés. À cet égard, les mécanismes d'intervention rapide peuvent être très inflexibles, car ils requièrent que la mise en œuvre ait lieu dans un délai serré prescrit et qu'elle s'achève à une date fixe.

Pour le Fonds de démarrage – qui prescrit une mise en œuvre limitée à 45 jours – l'intention est d'utiliser le financement comme une mesure provisoire permettant à une organisation de lancer sa réponse rapidement tout en obtenant d'autres fonds afin d'étendre son intervention sur une période

plus longue. Or, les organisations qui reçoivent des fonds de démarrage ne voient pas forcément le mécanisme de réponse en ces termes. Le financement de démarrage comporte ses propres procédures de présentation de rapports. Quoique moins compliquées que la plupart, ces procédures mettent trop l'accent sur la notion de projet dans l'esprit du donataire, qui traitera ainsi l'intervention rapide plus comme un projet de 45 jours que comme 45 jours d'activités de réponse précoce qui se poursuivront dans un projet à plus long terme une fois que des fonds auront été obtenus.

Pour d'autres mécanismes d'intervention rapide, la limitation de durée sert à définir les limites des besoins et de l'assistance humanitaires. Interrogés sur ce qui distinguait les activités d'assistance vitale d'urgence des autres formes d'assistance en RDC, beaucoup d'intervenants clés les définissaient selon les différences de délais, plutôt que selon des différences substantielles au niveau des activités entreprises par les acteurs humanitaires et ceux du développement.

“En réalité, pour une intervention humanitaire, le 45e ou 90e jour n'est pas très différent du 46e ou du 91e jour. Les délais arbitraires imposent des aménagements dans les opérations humanitaires dictés par les règles de financement plutôt que par les besoins réels de la population ou le cadre d'opération.”

Dans certains cas, les courts délais servent à estimer le niveau de vulnérabilité, faisant en sorte que les fonds humanitaires ne soient affectés qu'à la détresse aiguë. Certains donateurs pensent qu'un délai de 90 jours permet d'assurer que seuls les besoins urgents sont satisfaits, aucun fonds humanitaire ne devant servir à aider les PDI une fois qu'elles sont retournées ou que leur situation s'est stabilisée – cette aide étant classée dans les activités de développement. D'autres craignaient que, si les humanitaires devaient rester dans une région pendant plus longtemps, ils envoient « le mauvais signal » et ils se substitueraient tout simplement à long terme aux pouvoirs publics.

En réalité, pour une intervention humanitaire, le 45e ou 90e jour n'est pas très différent du 46e ou du 91e jour. Les délais arbitraires imposent des aménagements dans les opérations humanitaires dictés par les règles de financement plutôt que par les besoins réels de la population ou le cadre d'opération. Une agence a décrit un projet où, au terme d'un délai de six mois, les taux d'inscription à un programme de malnutrition étaient plus élevés qu'ils l'étaient au début de la mise en œuvre, en raison de l'augmentation des taux d'orientation dans une population ciblée où la malnutrition était chronique. Si l'évaluation 2013 de la RRMP concluait à une satisfaction générale de la limite de trois mois appliquée aux projets RRMP, elle constatait également que les interventions ponctuelles à court terme risquaient d'avoir un impact très limité et de ne pas aborder les besoins prioritaires, ajoutant que « dans la plupart des cas observés, un suivi systématique faisait souvent défaut. » (Baker et coll., 2013 : 24). Au lieu de cela, les partenaires de la RRMP ont dû trouver des fonds internes pour financer une programmation de transition pour les PDI après une réponse financée par la RRMP.

Bien que les délais soient communément utilisés comme indicateurs substitutifs du niveau de vulnérabilité, aucune donnée probante n'étaye cette pratique. Au lieu de cela, des outils mis au point expressément pour évaluer la vulnérabilité seraient de meilleurs instruments permettant d'estimer si l'intervention humanitaire répond bel et bien à des besoins humanitaires et quand une telle intervention a cessé d'être

requis. Il n'est pas certain non plus que des délais plus courts encouragent la mise en œuvre en temps voulu du mécanisme d'intervention rapide : le Fonds de démarrage comme la RRMP ont été des précurseurs en matière de processus de suivi et de prise de décision efficaces permettant une réponse rapide et opportune à une urgence ; rien ne permet de penser que la longueur d'une intervention apporte une contribution à la vitesse de la prise de décision.

Obstacle 4. L'intervalle entre les cycles de projet ne permet pas aux agences de réfléchir et de tirer des enseignements

Le manque de temps alloué à la formation continue est une question pérenne pour les acteurs humanitaires ; le suivi de programme est utilisé principalement pour les rapports aux donateurs plutôt que pour améliorer les programmes. Si les délais serrés posent des défis aux opérations humanitaires, ils leur offrent toutefois une considérable possibilité d'adaptation que bon nombre d'acteurs du développement n'ont pas en raison de leurs contrats de financement à long terme. Si les contrats humanitaires sont maintenus courts – sur des cycles annuels, semestriels, voire trimestriels,

Encadré 7 : Modification des projets entre approbation de la proposition et mise en œuvre : cas usuels de capacité d'adaptation

La présente étude a cherché à déterminer où dans le cycle d'un projet humanitaire des adaptations avaient le plus de chances de survenir ou d'être requises. Ce qui surprend, c'est que les adaptations évoquées par les intervenants clés étaient effectuées au début d'un projet, entre le moment où la proposition était acceptée par le bailleur et le début de la mise en œuvre. Ce besoin de modifier les plans avant même que ne commence la mise en œuvre a deux interprétations possibles : il s'agit soit d'une conséquence attendue de la nature rapide et dynamique des crises humanitaires, soit d'un signe qu'il y a un problème grave dans la façon dont les agences recueillent et exploitent les données de leur analyse des besoins pour concevoir le programme.

Bien des agences de mise en œuvre ont imputé le besoin d'adapter les plans de leur projet aux retards de financement, facteurs déterminants selon elles. En effet, lorsque le financement est retardé, il y a plus de chances que des adaptations opérationnelles soient requises à cause des changements de mouvements des populations ou de l'apparition d'autres humanitaires venus desservir les mêmes populations. De nombreux donateurs ont cependant parlé de propositions soumises contenant des évaluations des besoins de qualité médiocre, voire en étant entièrement dépourvues. Pour plusieurs donateurs, l'impératif de modifier une proposition de projet dès le début est signe que l'agence n'a pas réalisé d'évaluation des besoins ni d'analyse du contexte adéquates.

Les donateurs ont plus de chances d'être ouverts à des adaptations opérationnelles au début de la mise en œuvre, en particulier s'il existe de bonnes raisons, fondées sur une prise en compte des besoins, de transférer l'aide d'une population ou d'une région à une autre. Il peut toutefois y avoir des exceptions : certains bailleurs de fonds ont refusé des demandes d'agences de réaffectation de l'aide qui reposaient sur une analyse des lieux où les besoins étaient les plus grands. L'un des motifs de refus était le désir du bailleur de maintenir une couverture sur l'ensemble du pays par le biais de ses partenaires ; or, tout mouvement d'un partenaire d'un endroit à un autre créerait un trou dans cette couverture, et la demande était donc rejetée.

les agences de mise en œuvre pourraient mettre à profit les intervalles pour réfléchir aux expériences passées et apprendre, afin de s'améliorer. Certaines agences ont signalé des exemples allant dans ce sens, de programmes qui étaient adaptés en vue de leur mise en œuvre future en fonction des enseignements tirés. Mais cette pratique n'est pas aussi fréquente qu'elle le pourrait. Une raison citée par les agences de mise en œuvre était le roulement rapide du personnel, en partie aggravé par les périodes de financement courtes qui limitent les agences à engager du personnel avec des contrats à court terme. D'autres ont indiqué que la pertinence des enseignements tirés devenait problématique si une agence ne savait pas si elle allait travailler avec la même communauté à l'avenir. Bien qu'il lui soit possible d'incorporer des adaptations ou des enseignements dans un projet futur ailleurs, cela n'aura pas le même effet que si elle utilisait ces enseignements directement pour façonner un programme en cours dans la même région.

“Il est difficile d'effectuer le suivi en fin de projet s'il n'y a pas de projet de suivi qui doit être lancé [...]. Parfois, les projets s'arrêtent et nous terminons avec des évaluations finales. Parfois, d'autres organisations vont travailler dans des communautés où notre intervention est finie. Nous ne pouvons pas garantir qu'ils mèneront les mêmes stratégies que celles que nous avons mises en œuvre. Il est plus facile d'assurer le suivi quand nous continuons à travailler avec les communautés avec lesquelles nous avons déjà établi nos projets.” (GOMA 20, OING)

Aussi considérables ces obstacles soient-ils, les agences pourraient faire davantage pour soutenir leurs propres processus internes d'apprentissage. Si les pratiques de financement des bailleurs ont une influence compréhensible sur celles d'une agence, le manque de ressources internes d'apprentissage et d'adaptation entre les cycles de projet relève d'un choix qui appartient aussi à l'agence de mise en œuvre. Que cela soit pour des raisons structurelles ou de personnalité, beaucoup de bureaux locaux ou nationaux en RDC estimaient qu'ils n'avaient ni le temps ni le soutien dans leur organisation internationale pour exploiter les pauses entre les projets courts au profit de l'adaptation et de l'amélioration de leur programmation.

Obstacle 5. Programme coûteux et lent ou systèmes de suivi situationnel

La collecte en temps utile d'informations pertinentes est essentielle à la capacité d'adaptation. Le suivi d'une situation et une analyse du contexte régulièrement mise à jour sont importants pour identifier rapidement les nouveaux conflits ou les flambées épidémiques. Le suivi de programme est tout aussi important pour comprendre les effets en temps réel de la programmation et déterminer si des aménagements sont nécessaires.

En RDC, la taille géographique du pays, conjuguée à une coordination et à des modèles de collecte des données décentralisés, rend difficile de faire remonter l'information à l'échelon national en temps voulu. Dans une certaine mesure, cette difficulté reflète le fait que, si le recueil des données et la coordination sont décentralisés, les grandes décisions qui affectent la programmation restent très centralisées à l'intérieur du pays, nécessitant l'aval et l'intervention de Kinshasa. Même lorsque les sièges sociaux de la capitale disposent de données de suivi, elles ne sont pas suivies d'effets pendant des semaines, voire des mois, comme nous l'avons vu dans la région du Kasai fin 2016, début 2017.

“Le système est si lent, si compliqué, ça prend tellement de temps de trouver quelqu'un qui vous écoute vraiment et décide : “Bon, on fait plus d'analyses, et voici les résultats, prenez les mesures nécessaires.” Et il y a tant de crises en même temps qu'il [est difficile d'attirer]

l'attention sur les endroits qui ne sont pas habitués à être en crise. Notre attention se porte principalement sur l'est. Tout est en dehors de l'est. Il faut crier très fort pour [se faire] entendre, et c'est toujours tardivement. Même pour le choléra, nous avons eu les grandes crues [à la] fin de 2015 et au début de 2016. Et nous avons dit : "Si nous agissons, voici [ce qui va se passer]. Si nous n'agissons pas, c'est ça." Il a fallu quatre, cinq mois pour qu'une décision soit prise. Nous ne sommes donc pas rapides pour adapter nos actions aux nouveaux éléments de l'environnement. Parce que les fonds étaient pour le choléra dans l'est et pas pour l'ouest." (KII 29)

World Vision International a donné l'un des rares exemples d'OING qui effectuaient une analyse structurée du contexte, mais celle-ci n'était pas régulièrement mise à jour (voir encadré 3, page 17). Le suivi de programme rencontre lui aussi des défis : plusieurs agences ont évoqué les difficultés qu'elles avaient à obtenir de leur personnel ou de leurs partenaires sur le terrain des données de suivi de bonne qualité et fournies en temps utiles. Lorsqu'elles en obtenaient, les données concernant la performance du programme privilégiaient les réalisations plutôt que les résultats, et n'aboutissaient pas à des décisions rapides. Cela était dû en partie au fait que le personnel national préférerait peser différentes options avant d'apporter des changements majeurs au programme.

"Il y a une distance en termes de kilomètres, mais aussi en termes de communication entre votre bureau régional et le QG. Et puis c'est vrai que cela prend du temps peut-être d'obtenir des informations précises. Je ne dis pas que [...] le personnel n'est pas bon, mais quand vous faites une analyse, vous devez être sûr de ce que vous voyez. Ensuite quand vous obtenez des informations, il ne suffit pas de dire : "Bon voilà, tout a changé." Vous aurez des millions de questions avant de pouvoir dire : "Ok, nous voulons modifier un projet," parce que vous ne voulez pas donner l'impression que vous avez réfléchi [trop vite]. Vous devez [...] réfléchir profondément. Et avec les projets humanitaires, oui, ça peut être un peu difficile." (KII 37)

Obstacle 6. Absence d'analyse solide et d'implication des populations affectées dans la conception de la réponse

En principe, l'action humanitaire devrait être très sensible aux préférences des personnes touchées par une crise, réagir à leurs problèmes et répondre à leurs besoins prioritaires. Il existe au sein des agences des individus qui militent vivement en faveur d'une meilleure implication des populations affectées. Toutefois, il existe aussi, dans la culture du secteur humanitaire, des esprits peu enclins à écouter ces populations ou à leur accorder un rôle plus important dans la conception des programmes. Dans certains cas, cette réticence s'explique par des préoccupations légitimes sur l'impartialité de l'aide. Dans d'autres cas, les travailleurs humanitaires souhaiteraient passer plus de temps à consulter les populations touchées, mais estiment que les donateurs préfèrent la rapidité et l'efficacité à la concertation. Ainsi, la présente recherche a relevé très peu d'exemples de réponse conçue en concertation avec les populations affectées qui sortait du cadre normal de l'analyse des besoins, fondé sur des définitions sectorielles. Les rares exemples tendaient à s'observer davantage dans les projets à la croisée des secteurs de la consolidation de la paix et du développement, tel le projet SECC (encadré 7, page ...).

La participation limitée des populations affectées dans le choix et la conception des programmes s'inscrit dans un ensemble plus large de comportements et de pratiques qui constituent l'analyse de la réponse et sa conception. Dans une grande mesure, l'analyse de la réponse – qui identifie la forme de programmation la plus adaptée pour une réponse à une crise donnée – ne s'effectue pas de manière cohérente ni structurée. Interrogés, la plupart des intervenants clés actifs dans des agences de mise en œuvre étaient incapables d'expliquer pourquoi certaines formes de programmation étaient choisies plutôt que d'autres, ou comment ces projets étaient conçus, précisant qu'ils avaient tendance à être des réponses standard, pouvant être déployées immédiatement et appliquées selon le bailleur.

Les spécialistes des secteurs de l'éducation et des liquidités ont indiqué combien il était difficile d'obtenir de certains donateurs des financements au titre de la programmation monétaire ou éducative, bien que les populations touchées les demandent souvent. Certes, il serait irréaliste de chercher à adapter les programmes à chaque individu affecté. Il est néanmoins nécessaire d'étendre l'offre d'options de programmation disponibles aux humanitaires dans ces contextes. Il y a lieu par ailleurs de comprendre le stock de données en faveur de ces options du point de vue des résultats espérés et des préférences des populations affectées. Une exception notable à cela est la programmation monétaire, qui a mis au point divers outils permettant d'analyser les situations de crise et de déterminer si une assistance monétaire serait la plus adaptée à une région ou une réponse individuelle, et le cas échéant sous quelle forme.

Obstacle 7. L'aide en silos empêche les agences humanitaires de répondre à des besoins évolutifs

Les clivages entre les acteurs du développement et ceux de l'aide humanitaire et les mécanismes de financement freinent la capacité d'adaptation en supprimant des options de programmation de transition et en gênant la communication entre acteurs nécessaire au transfert de la mission. Par le biais de son processus PRH, le bureau de pays de l'OCHA a tenté de briser ces silos de plusieurs façons. L'idée d'élaborer un plan pluriannuel d'action humanitaire est de fournir une perspective à plus long terme des besoins et des activités humanitaires en RDC, laquelle pourrait servir de base de discussion et de planification commune avec les acteurs du développement et du maintien de la paix. Les acteurs du développement, tels que le PNUD et la Banque mondiale, ont également participé aux discussions qui ont abouti au PRH.

Bien que les intervenants clés soient nombreux à reconnaître qu'il s'agissait de pas dans la bonne direction, des défis considérables persistent. Les programmes éducatifs et monétaires n'ont pas le large soutien des donateurs humanitaires en RDC parce qu'ils ne sont pas considérés comme essentiels aux missions vitales et, partant, sont perçus comme relevant des programmes de développement, et ce en dépit de la légitimité, largement reconnue, des liquidités et de l'éducation en tant que domaines de programmation humanitaire dans d'autres contextes. Comme on l'a souligné, la programmation de transition – les activités qui aident les PDI une fois leur situation stabilisée et une fois retournées chez elles – a été reconnue dans de nombreuses études et évaluations comme susceptible d'encourager la réduction à plus long terme de la vulnérabilité en RDC (World

Vision, 2014). Pourtant, c'est un domaine de plus en plus interdit aux récipiendaires de fonds humanitaires. Les intervenants clés ont décrit des donateurs « catégoriquement opposés » à toute tentative d'utiliser les fonds humanitaires pour une programmation de relèvement précoce ou d'établir des liens et des collaborations plus solides avec les acteurs du développement.

“Je ne sens pas beaucoup de résistance ; il y a des limites de base, sur des principes humanitaires d'un côté, et sur l'efficacité du développement de l'autre [...]. Voilà en gros les limites. Mais entre les deux, il y a des zones communes de collaboration, je crois. [...] Mon hypothèse, c'est qu'il y a un manque d'information. Les gens ne font pas les liens, et ils bossent dans des mondes différents, non ? Ils travaillent dans des domaines différents, et leurs fonds proviennent de sources quelque peu différentes, leurs responsabilités sont différentes, alors ils n'ont pas besoin de se parler, et nous, on essaie de changer ça.” (KII 39)

“Je crois que l'intervention humanitaire est encore de nature assez traditionnelle [...] Elle est très réactive, et on s'intéresse très peu à la façon dont on renforce la résilience parmi certaines de ces communautés, quand on sait qu'elles vont vivre des cycles multiples de déplacement ; ou alors, une communauté va recevoir de multiples vagues de, vous savez, de populations nouvellement déplacées et autres... Je crois que les donateurs humanitaires traditionnels ne mettent pas assez l'accent sur cela, sur la manière dont nous menons la réponse humanitaire, mais aussi un peu plus sur les moyens de rendre les communautés plus résilientes face à ces chocs récurrents qui, on le sait, se produiront ?” (GOMA 19)

Dans une certaine mesure, la réduction des silos de l'aide est surprenante, compte tenu du récit qui domine depuis de nombreuses années et qui décrit la RDC comme un pays après-conflit sur la voie de la transition et de la stabilisation. Cela semblerait indiquer que davantage de fonds devraient être affectés à la programmation de transition et aux projets collaboratifs entre acteurs humanitaires et du développement. Au lieu de cela, à l'exception du soutien apporté au plan de stabilisation de la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), les fonds humanitaires comme ceux du développement destinés au pays ont été réduits – ECHO va voir son seul budget humanitaire diminué de 50 % pour 2017-2018.

Alors que les fonds humanitaires rétrécissent, les acteurs de ce système ne souhaitent pas voir leurs fonds redirigés vers les acteurs du développement. Les arguments positifs fondés sur des principes en faveur du maintien de l'assistance humanitaire en RDC côtoient des arguments intéressés qui bloquent l'étude de programmes de transition.

“Beaucoup d'humanitaires concluent que nous devons travailler sur la résilience. Nous devons faire d'autres choses que les autres acteurs ne font pas, parce que s'ils ne le font pas, personne ne va le faire. Mais ce n'est pas une façon utile d'utiliser nos maigres ressources, alors que nous sommes là pour sauver des vies. Il nous faut donc continuer à nous concentrer sur le sauvetage, parce que même pour ce mandat très, très clair nous n'avons pas assez de fonds.” (Agence humanitaire)

“Pour moi, un des grands défis tourne autour de la question du financement. La communauté humanitaire a le sentiment que si nous nous engageons sur la voie de la résilience et de la relation [humanitaire-développement, NdT], il y aura moins d'argent pour la communauté humanitaire. Alors ils sont très soucieux de préserver l'espace pour les ressources du côté humanitaire.” (Acteur du développement)

Obstacle 8. Les agences humanitaires, organismes verticaux guidés par leurs mandats

Enfin, la rigidité est aussi renforcée par les bureaucraties internes au sein des OING et des agences onusiennes, sujet que peu d'intervenants clés étaient disposés à aborder en détail, quoiqu'ils en reconnaissent l'importance. Les agences ont indiqué avoir dû refuser des fonds à cause de difficultés internes d'autorisation ou de procédures financières au niveau du siège.

“Il importe que la souplesse ne concerne pas seulement notre capacité de réaction, mais qu'elle soit aussi dans nos esprits. Parce que si j'ai de la souplesse en ce qui concerne les procédures, si j'ai ma voiture, si j'ai une équipe et si je peux réagir vite, mais si je n'ai pas de souplesse dans ma tête, parce que je me dis : “Non, mais ça concerne [nom de l'agence] donc tu n'agis pas, tu ne fais pas ça”, ou bien : “Non, on est dans un cluster, alors je ne veux pas –”, alors vous n'êtes pas souple dans votre esprit, et ça a une sorte d'impact sur la réponse que vous fournissez.” (Agence de l'ONU)

De même, les structures de prise de décision centralisées et verticales peuvent priver de leur pouvoir les travailleurs locaux et freiner les changements sur le terrain. Les OING qui semblaient les plus souples étaient celles caractérisées par des degrés plus élevés de décentralisation, permettant au personnel de choisir parmi les politiques et les cadres globaux de son organisation, au lieu d'être forcé à mettre en œuvre une stratégie qui n'était pas adaptée au contexte congolais.

6. Conclusion et prochaines étapes

Théâtre d'une crise humanitaire qui dure depuis plus de 20 ans, la RDC incarne à la fois les raisons pour lesquelles souplesse et capacité d'adaptation sont si importantes pour l'avenir de l'action humanitaire et celles pour lesquelles ces deux qualités sont si difficiles à obtenir. Des années de conflits cycliques, un État sous-performant et des motivations malsaines au sein de la communauté humanitaire internationale ont abouti à un blocage. Les humanitaires continuent de fournir avec dynamisme des services de base au rythme des cycles, tandis que les progrès généraux en matière de réduction des facteurs de crise sont au point mort.

L'assistance humanitaire est continuellement utilisée pour les mêmes populations de façon répétée dans le temps, alors que ses acteurs dépensent des sommes considérables à arrêter puis à relancer leurs opérations pour se conformer au récit bien établi de ce que l'assistance humanitaire est censée être : à court terme et temporaire. Les donateurs continuent de proposer des financements à court terme ou annuels à l'action humanitaire en RDC. Réticents à approuver des modifications de programmes une fois qu'ils ont commencé, ils ont transmis des messages divergents sur la façon dont les acteurs humanitaires et du développement devraient collaborer dans le pays.

En même temps, les agences humanitaires sont aujourd'hui moins équipées pour intervenir rapidement dans les paroxysmes de crise au fur et à mesure qu'ils apparaissent en RDC. Au moment de la rédaction de ce rapport, les provinces du Kasai, où des conflits extrêmes ont éclaté et où la crise a déplacé plus de 1,1 million de personnes, n'avaient pas encore vu d'intervention humanitaire significative après 8 mois. En adoptant divers processus bureaucratiques, les agences de l'ONU et les OING humanitaires ont bridé leur capacité à réagir rapidement aux nouvelles situations d'urgence. Au lieu de s'adapter au milieu dans lequel elles sont plongées, les agences de mise en œuvre ont été poussées à adapter leur comportement aux structures et aux contraintes de l'architecture humanitaire.

En somme, les freins aux approches adaptables de l'action humanitaire sont considérables. On relève pourtant des exemples de ce à quoi pourraient ressembler les approches adaptables de la programmation et de la gestion humanitaires — expériences isolées qui, si elles étaient élargies et renforcées, pourraient aboutir en RDC à une stratégie de réponse humanitaire très différente.

Prochaines étapes pour la présente recherche

Cette étude est la première de deux études exploratoires dans le pays sur les expériences et les freins de l'action humanitaire adaptable. ALNAP a en outre produit une analyse bibliographique interne des cadres et des modèles de gestion adaptable externes au secteur humanitaire. Les conclusions de l'analyse bibliographique et de l'étude pays seront réunies dans un rapport final en 2018 sur l'énoncé du problème de l'action humanitaire souple et adaptable et sur les recommandations quant aux moyens d'encourager des approches de gestion et de programmation qui soient plus sensibles aux évolutions des contextes humanitaires dans le temps.

Notes

1. Les chiffres sur l'assistance humanitaire vers la RDC varient considérablement entre le FTS et le CAD : Le FTS fait état de 450 millions pour 2016 tandis que le CAD fait part de 700 millions.

Bibliographie

- Adams, J., Lloyd, A. and Miller, C. (2015) *The Oxfam Ebola Response in Liberia and Sierra Leone: An evaluation report for the Disasters Emergency Committee*. Oxford: Oxfam. <https://www.alnap.org/help-library/the-oxfam-ebola-response-in-liberia-and-sierra-leone-an-evaluation-report-for-the>
- Aker, J. C. (2012) *Examining Differences in the Effectiveness and Impacts of Vouchers and Unconditional Cash Transfers*. Dublin: Concern Worldwide. <https://www.alnap.org/help-library/examining-differences-in-the-effectiveness-and-impacts-of-vouchers-and-unconditional>
- ALNAP (2003) 'Chapter 4: Conclusions' in *ALNAP Annual Review 2003: Humanitarian Action: Improving monitoring to enhance accountability and learning*. London: ALNAP/ODI. <https://www.alnap.org/help-library/alnap-annual-review-2003-humanitarian-action-improving-monitoring-to-enhance-2>
- Bahati, R. (2013) *Engagement des hommes dans la prévention et la lutte contre les violences basées sur le sexe et le genre (SGBV) dans les zones des retournés au Sud-Kivu et au Nord Katanga*. DRC: Search for Common Ground. <https://www.alnap.org/help-library/engagement-des-hommes-dans-la-prévention-et-la-lutte-contre-les-violences-basées-sur-le>
- Bahati, R., Coutin, M., and Kasuza Nkolo, T. (2013) *Projet Pooled Fund: Contribuer à la protection de la population civile dans les zones de santé de Mweso et Masisi à travers l'analyse, la prévention et la transformation des conflits fonciers et intercommunautaires*. DRC: Search for Common Ground. <https://www.alnap.org/help-library/projet-pooled-fund-contribuer-à-la-protection-de-la-population-civile-dans-les-zones-de>
- Bailey, S. (2011) *Humanitarian action, recovery and stabilisation in the Democratic Republic of Congo*. London: HPG. <https://www.alnap.org/help-library/humanitarian-action-early-recovery-and-stabilisation-in-the-democratic-republic-of>
- Bailey, S. (2013) *Evaluation of Concern Worldwide's Emergency Response in Masisi, North Kivu, DRC (2012-2013)*. Dublin: Concern Worldwide. <https://www.alnap.org/help-library/evaluation-of-concern-worldwide's-emergency-response-in-masisi-north-kivu-drc-2012-2013>
- Bailey, S. (2014) *Evaluation of ECHO-funded cash and voucher food assistance in the Democratic Republic of Congo*. Oslo: NRC. <https://www.alnap.org/help-library/evaluation-of-echo-funded-cash-and-voucher-food-assistance-in-the-democratic-republic>
- Bailey, S. (2015) *Review of Norwegian Refugee Council Urban Assistance in Goma, DRC*. Oslo: NRC. <https://www.alnap.org/help-library/review-of-nrcs-urban-assistance-in-goma-dr-congo>
- Bailey, S. (2017) *DRC cash case study*. [Not for circulation]
- Baker, J., Chantal, S. K., Hidalgo, S., Kayungura, G., Posada, S., Tasikasereka, M., and Cano Vinas, M. (2013) *External Evaluation of the Rapid Response to Population Movements (RRMP) Program in the Democratic Republic of Congo*. Madrid: DARA. <https://www.alnap.org/help-library/external-evaluation-of-the-rapid-response-to-population-movements-rrmp-program-in-the>
- Binder, A., de Geoffroy, V., and Sokpoh, B. (2010) *IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase: Democratic Republic of Congo Country Study*. Berlin/Plaisians: GPPI & Groupe URD. <https://www.alnap.org/help-library/iasc-cluster-approach-evaluation-country-study-democratic-republic-of-congo>

- Bodineau, S. (2011) *Rapport d'Évaluation du programme 2007-2011 pour les Enfants Associés aux Forces et aux Groupes Armés en RDC*. DRC: UNICEF. <https://www.alnap.org/help-library/rapport-devaluation-du-programme-2007-2011-pour-les-enfants-associés-aux-forces-et-aux>
- Bonilla, J., Carson, K., Kiggundu, G., Morey, M., Ring, H., Nillesen, E., Erba, G., and Michel, S. (2017) *Humanitarian Cash Transfers in the Democratic Republic of the Congo: Evidence from UNICEF's ARCC II Programme*. Washington: American Institute of Research. <https://www.alnap.org/help-library/humanitarian-cash-transfers-in-the-democratic-republic-of-the-congo-evidence-from>
- Booth, D., and Unsworth, S. (2014) *Politically smart, locally led development*. London: ODI. <https://www.alnap.org/help-library/politically-smart-locally-led-development>
- Bousquet, C. (2015) *Évaluation Finale Indépendante: Pool d'Urgences Nutrition Congo (PUNC II)*. Paris: ACF. <https://www.alnap.org/help-library/évaluation-indépendante-finale-du-programme-«pool-d'urgences-nutrition-congo-punc-ii-»>
- Bousquet, C. (2015) *Évaluation Finale Indépendante: Réhabilitation nutritionnelle d'urgence et renforcement des moyens d'existence des populations vulnérables dans les Zones de Santé de Kingandu et Mosango, Province du Bandundu, République Démocratique du Congo*. Paris: ACF. <https://www.alnap.org/help-library/évaluation-indépendante-finale-du-projet-de-réhabilitation-nutritionnelle-d'urgence-et>
- Cabot Venton, C. and Sida, L. (2013) *Value for Money of Multi-Year Approaches to Humanitarian Funding: Emerging Findings*. London: DFID. <https://www.alnap.org/help-library/the-value-for-money-of-multi-year-humanitarian-funding-emerging-findings>
- Cabot Venton, C., Fitzgibbon, C., Shitarek, T., Coulter, L. and Dooley, O. (2012) *The Economics of Early Response and Disaster Resilience: Lessons from Kenya and Ethiopia*. London: DFID. <https://www.alnap.org/help-library/the-economics-of-early-response-and-disaster-resilience-lessons-from-kenya-and-ethiopia>
- Cassagnol, R. (2013) *Scaling up and improving the integrated management of acute malnutrition treatment in non-conflict areas in the Democratic Republic of Congo*. DRC: UNICEF. <https://www.alnap.org/help-library/scaling-up-and-improving-the-integrated-management-of-acute-malnutrition-treatment-in>
- CNR, IOM, & UNHCR (2015) *Rapport Relatif à la Fermeture des Sites de Déplacement de Lac Vert, Shasha et Lusuli, Province du Nord-Kivu*. <https://www.alnap.org/help-library/rapport-relatif-à-la-fermeture-des-sites-de-déplacement-de-lac-vert-shasha-et-lusuli>
- Compaore, M., Hubert, G., Kayembe, G. R., and Lula Hamba, G. (2012) *Programme de coopération RDC-UNICEF composante éducation de base (2008-2012)*. Louvain-La-Neuve : BIEF. <https://www.alnap.org/help-library/programme-de-coopération-rdc-unicef-composant-education-de-base-2008-2012>
- Davies, A. (2014) *Humanitarian Quality Assurance: Democratic Republic of Congo. Evaluation of Oxfam's humanitarian response in the Great Lakes region*. Oxford: Oxfam GB. <https://www.alnap.org/help-library/humanitarian-quality-assurance-democratic-republic-of-congo-evaluation-of-oxfam's>
- DFID (2012) *Building Resilience in DRC: Linking the humanitarian and development sectors*. London: DFID. <https://www.alnap.org/help-library/building-resilience-in-drc-linking-the-humanitarian-and-development-sectors>
- DFID (2012) *Supporting infrastructure development in FCAS. Case study: DR Congo*. London: DFID. <https://www.alnap.org/help-library/supporting-infrastructure-development-in-fcas-case-study-dr-congo>
- EAA (2012) *Évaluation du programme Ecole et Village Assainis (EVA)*. Ouagadougou: EEA. <https://www.alnap.org/help-library/evaluation-du-programme-ecole-et-village-assainis>

- European Court of Auditors (2016) *Did the Commission effectively manage the Humanitarian aid provided to populations affected by conflicts in the African Great Lakes Region?* Luxembourg City: EAC. <https://www.alnap.org/help-library/did-the-commission-effectively-manage-the-humanitarian-aid-provided-to-populations-0>
- Grayel, Y. (2014) *Evaluation Externe: Programme D'Intervention Pour Limiter Et Prévenir La Propagation De L'Epidemie Du Choléra En République Démocratique du Congo*. Paris: ACF. <https://www.alnap.org/help-library/évaluation-indépendante-finale-du-programme-d'intervention-pour-limiter-et-prévenir-la>
- Grellety, E., Babakazo, P., Bangana, A., Mwamba, G., Lezama, I., Zagre, N. M. and Ategbo, E. R. (2017) 'Effects of unconditional cash transfers on the outcome of treatment for severe acute malnutrition (SAM): a cluster-randomised trial in the Democratic Republic of the Congo'. *BMC Medicine* 15:87. <https://www.alnap.org/help-library/effects-of-unconditional-cash-transfers-on-the-outcome-of-treatment-for-severe-acute>
- Haver, K., Frankberger, T., Greeley, M., and Harvey, P. (2012) *Evaluation and review of DG ECHO financed livelihood interventions in humanitarian crises*. Brussels: ECHO. <https://www.alnap.org/help-library/evaluation-and-review-of-dg-echo-financed-livelihood-interventions-in-humanitarian>
- Hidalgo, S. (2013) *Independent review of the value added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in the Democratic Republic of Congo*. London: Dahlia. <https://www.alnap.org/help-library/independent-review-of-the-value-added-of-the-central-emergency-response-fund-cerf-in-4>
- Hidalgo, S. (2015) *Evaluation of the Common Humanitarian Fund: Country Report: DRC*. Kinshasa: OCHA. <https://www.alnap.org/help-library/evaluation-of-the-common-humanitarian-fund-country-report-democratic-republic-of-congo>
- Global Shelter Cluster (2016) *DR Congo 2008-2016: NFI/Shelter Voucher Fairs*. <https://www.alnap.org/help-library/dr-congo-2008-2016-nfishelter-sector-voucher-fairs>
- Kemp, E. (2012) *DRC protection cluster co-facilitation – lessons learned*. Oxford: Oxfam. <https://www.alnap.org/help-library/drc-protection-cluster-co-facilitation---lessons-learned>
- Mercier, B. (2014) *Intégration de la composante sensibilité aux conflits et transformation des conflits dans les interventions du Pooled Fund au Sud Kivu*. Goma: SFCG. <https://www.alnap.org/help-library/intégration-de-la-composante-sensibilité-aux-conflits-et-transformation-des-conflits>
- Mercier, B. (2014) *Réponse d'urgence pour renforcer la protection, faciliter le retour en paix et la cohabitation à Pinga*. Goma: SFCG. <https://www.alnap.org/help-library/réponse-d'urgence-pour-renforcer-la-protection-faciliter-le-retour-en-paix-et-la>
- MercyCorps, and IRC. (2016) *Adapting aid: Lessons from six case studies*. New York: IRC. <https://www.alnap.org/help-library/adapting-aid-lessons-from-six-case-studies>
- MercyCorps. (2015) *Managing complexity: Adaptive management at MercyCorps*. Portland: MercyCorps. <https://www.alnap.org/help-library/managing-complexity-adaptive-management-at-mercy-corps>
- Mitchell, J. and Ramalingam, B. (2014) *Responding to Changing Needs?* London: ALNAP. <https://www.alnap.org/help-library/responding-to-changing-needs>
- Mosello, B., Chambers, V. and Mason, N. (2016) *Improving WASH service delivery in protracted crises: The case of the Democratic Republic of Congo*. London: ODI. <https://www.alnap.org/help-library/improving-wash-service-delivery-in-protracted-crises-the-case-of-the-democratic>
- Moumane, D., Yotebieng, K., Huynh, L., Kashoshi, M. and Kabiona, S. (2012) *Early warning systems in central DR of Congo: Saving lives through faster emergency response*. Baltimore: CRS. <https://www.alnap.org/help-library/early-warning-systems-in-central-dr-of-congo-saving-lives-through-faster-emergency>

- Mowjee, T. and Sweeney, H. (2010) *Evaluation of Sida's Humanitarian Assistance: Case Study of the Democratic Republic of Congo*. Stockholm: SIDA. <https://www.alnap.org/help-library/evaluation-of-sidas-humanitarian-assistance-case-study-report-the-democratic-republic>
- Mowjee, T., Poole, L., Greenhalgh, L. and Gharbi, S. (2016) *Evaluation of Sida's Humanitarian Assistance. Sida Decentralised Evaluation* (Vol. 3). Stockholm: SIDA. <https://www.alnap.org/help-library/evaluation-of-sida's-humanitarian-assistance>
- Murray, S. and Hove, F. (2014) *Cheaper, Faster, Better? A case study of new technologies in cash transfers from the Democratic Republic of Congo*. Portland: Mercy Corps. <https://www.alnap.org/help-library/cheaper-faster-better-a-case-study-of-new-technologies-in-cash-transfers-from-the>
- O'Hagan, P. (2014) *Improving nutritional status through an integrated multi-sectoral approach in South and North Kivu, Democratic Republic of Congo*. New York: ACF. <https://www.alnap.org/help-library/final-independent-evaluation-of-the-project-improving-nutritional-status-through-an>
- OCHA (2015) *République Démocratique du Congo: Plan de Réponse Humanitaire 2016*. New York: OCHA. <https://www.alnap.org/help-library/république-démocratique-du-congo-plan-de-réponse-humanitaire-janvier-décembre-2016>
- OCHA (2016) *République Démocratique du Congo: Plan de Réponse Humanitaire 2017-2019*. New York: OCHA. <https://www.alnap.org/help-library/république-démocratique-du-congo-plan-de-réponse-humanitaire-2016-2019>
- Pantera, G. (2013) *External Evaluation: Program to restore food production and livelihoods of populations affected by the conflict in Dungu Territory, Haut Uele*. London: ACF UK. <https://www.alnap.org/help-library/final-independent-evaluation-of-the-program-to-restore-food-production-and-livelihoods>
- Perschler, V. and Brown, M. (2013) *Evaluation of UNICEF Programmes to Protect Children in Emergencies: DRC Country Case Study*. New York: UNICEF. <https://www.alnap.org/help-library/evaluation-of-unicef-programmes-to-protect-children-in-emergencies-democratic-republic>
- République Démocratique du Congo and UNDP (2015) *Rapport National sur les OMD 2015: Évaluation des progrès accomplis par la République Démocratique du Congo dans la Réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement*. Kinshasa: UNDP. <https://www.alnap.org/help-library/rapport-national-sur-les-omd-2015-évaluation-des-progrès-accomplis-par-la-république>
- République Démocratique du Congo and UNDP (2012) *Rapport National Synthèse sur le Développement Durable en RDC*. Kinshasa: UNDP. <https://www.alnap.org/help-library/rapport-national-synthèse-sur-le-développement-durable-en-république-démocratique-du>
- Rudolf, M. (2014) *Assessing the Humanitarian Response to Chronic Crisis in North Kivu*. Goma/Portland: Do More Good Consortium. <https://www.alnap.org/help-library/assessing-the-humanitarian-response-to-chronic-crisis-in-north-kivu>
- Search for Common Ground. (2013) *Supporting the Peaceful Reintegration of Congolese returnees in the Equateur and South Kivu of the Democratic Republic of Congo (DRC)*. Washington: Search for Common Ground. <https://www.alnap.org/help-library/supporting-the-peaceful-reintegration-of-congolese-returnees-in-the-equateur-and-south>
- Sida, L., Ramalingam, B., de Weijer, F., Frey, W. M. and Mountain, R. (2012) *Evaluation of the performance of SDC instruments in fragile and conflict-affected contexts*. Bern: SDC. <https://www.alnap.org/help-library/evaluation-of-the-performance-of-sdc-instruments-in-fragile-and-conflict-affected>
- Sokpoh, B. G. and Collins, O. (2012) *Évaluation externe du Programme Elargi d'Appui aux Retours (PEAR+) à l'Est de la RDC*. Plaisians: Groupe URD. <https://www.alnap.org/help-library/évaluation-externe-du-programme-elargi-d'appui-aux-retours-pear-à-l'est-de-la-rdc>

- UN Security Council. (2015) *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*. S/2015/1031. New York: UN. <https://www.alnap.org/help-library/report-of-the-secretary-general-on-the-united-nations-organization-stabilization>
- UNICEF. (2014) *Formative Evaluation of UNICEF's Monitoring Results for Equity System (MoRES): DRC Case Study*. New York: UNICEF. <https://www.alnap.org/help-library/formative-evaluation-of-unicef's-monitoring-results-for-equity-system-mores-case-study>
- Valters, C., Cummings, C. and Nixon, H. (2016) *Putting learning at the centre: Adaptive development programming in practice*. London: ODI. <https://www.alnap.org/help-library/putting-learning-at-the-centre-adaptive-development-programming-in-practice>
- van Bruaene, M., Scheuermann, P. and Lukmanji, Z. (2011) *Evaluation of the NRC's country program in DR Congo (2007-2009)*. Brussels: Prolog Consult. <https://www.alnap.org/help-library/evaluation-report-evaluation-of-the-nrcs-country-program-in-dr-congo-2007-2009>
- Vang Eghoff, C. (2012) *Democratic Republic of the Congo: Emergency living conditions improvement support project, Implementation completion and results report*. Washington: World Bank. <https://www.alnap.org/help-library/democratic-republic-of-the-congo-emergency-living-conditions-improvement-support>
- Vargar, J., Chynoweth, S. and Wazir, G. (2013) *An Evaluation of Reproductive Health Service Provision in Masisi Health Zone, North Kivu Province, Democratic Republic of Congo*. IAWG. <https://www.alnap.org/help-library/an-evaluation-of-reproductive-health-service-provision-in-masisi-health-zone-north-kivu>
- Wild, L., Booth, D., Cummings, C., Foresti, M. and Wales, J. (2015) *Adapting development: Improving services to the poor*. London: ODI. <https://www.alnap.org/help-library/adapting-development-improving-services-to-the-poor>



Autres publications d'ALNAP

Transforming Change: How change really happens and what we can do about it

Using Evidence to Allocate Humanitarian Resources: Challenges and Opportunities

www.alnap.org

ALNAP

Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
Londres SE1 8NJ
Royaume Uni
Email: alnap@alnap.org