

Etude indépendante  
commandée par le



Global Protection Cluster

# Placer la protection au cœur de l'action humanitaire

**Etude sur le financement de la protection dans  
les situations d'urgence humanitaire complexes**

Julian Murray & Joseph Landry  
Ottawa, 17 septembre 2013

<b>Sigles et abréviations</b> .....	3
<b>Introduction</b> .....	4
<b>Résumé</b> .....	7
<b>Tendances du financement de la protection</b> .....	10
1.1 Tendances générales du financement de la protection .....	11
1.2 Tendances par domaine de responsabilité (AoR) .....	15
1.3 Tendances du financement par pays bénéficiaire.....	17
1.4 Tendances du financement par organisation bénéficiaire .....	22
1.5 Tendances du financement par donateur.....	25
1.6 Sources de financement du développement.....	30
1.7 Conclusions générales relatives aux flux de financement.....	35
<b>Raisons des tendances du financement</b> .....	36
2.1 Conclusions de l'enquête en ligne .....	36
2.2 Conclusions des entretiens approfondis .....	42
2.3 Triangulation avec l'enquête The State of the Humanitarian System .....	48
2.4 Conclusions supplémentaires de l'enquête auprès des donateurs et des tables rondes de donateurs.....	49
2.5 Conclusions de l'enquête en ligne, des entretiens approfondis et de l'enquête auprès des donateurs .....	51
<b>Thèmes de réflexion</b> .....	52
3.1 Stratégies permettant d'accroître le financement de la protection.....	52
3.2 Que pourraient faire les divers membres de la communauté de protection? .....	54
3.3 Que pourraient faire les donateurs pour améliorer le financement de la protection? .....	55
3.4 Améliorer le système de financement de la protection .....	56
<b>Annexe A : Etude méthodologique</b> .....	58
<b>Annexe B : Liste des donateurs et des experts interrogés</b> .....	61
<b>Annexe C : Termes de référence</b> .....	63
<b>Annexe D : Bibliographie</b> .....	66
<b>Annexe E : Notes de fin</b> .....	72

**ALNAP** : Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action

**AoR** : Domaine de responsabilité (thèmes établis au sein de la protection humanitaire)

**APD** : Aide publique au développement

**BPRM** : Bureau de la population, des réfugiés et de la migration (département d'Etat des Etats-Unis)

**CAD** : Comité d'aide au développement (comité de l'OCDE)

**CAP** : Procédure d'appel global

**CERF** : Fonds central d'intervention d'urgence

**CH** : Coordonnateur humanitaire

**CHF** : Fonds humanitaire commun

**CICR** : Comité international de la Croix-Rouge

**CPiE** : Protection de l'enfance dans les situations d'urgence

**CR/CH** : Coordonnateur résident/coordonnateur humanitaire

**DI** : Déplacé interne

**DRC** : Conseil danois pour les réfugiés

**ECHO** : Office humanitaire de la Communauté européenne

**EHP** : Equipe humanitaire de pays

**ERF** : Fonds d'intervention d'urgence

**FNUAP** : Fonds des Nations Unies pour la population

**FTS** : Système de suivi financier

**HCDH** : Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

**HCR** : Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

**IASC** : Comité permanent interorganisations

**INCAF** : Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité

**IRC** : Comité international de secours

**LCMM** : Landmine and Cluster Munitions Monitor

**MGP** : Module global de la protection

**LFP** : Logement, foncier et propriété

**NRC** : Conseil norvégien pour les réfugiés

**OCDE** : Organisation de coopération et de développement économiques

**OCHA** : Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires

**OFDA** : Bureau pour l'assistance en cas de catastrophe à l'étranger (Agence américaine pour le développement international)

**OIM** : Organisation internationale pour les migrations

**ONGI** : Organisation non gouvernementale internationale

**ONGN** : Organisation non gouvernementale nationale

**RDC** : République démocratique du Congo

**SCI** : Save the Children International

**SGBV** : Violence sexuelle et sexiste

**SNPC** : Système de notification des pays créanciers (système de suivi financier de l'OCDE)

**tPo** : Territoires palestiniens occupés (aussi connus sous le nom de Cisjordanie et bande de Gaza)

**UNICEF** : Fonds international d'urgence des Nations Unies pour l'enfance

# Introduction

Cette étude a été réalisée par le Module global de la protection à un moment (fin 2011/début 2012) où la tendance du financement de la protection semblait accuser une forte baisse. L'étude antérieure sur la protection de l'enfant: Too Little, Too Late<sup>1</sup> a également été commandée lors d'une période de diminution apparente du financement, en 2009. Lorsque nous avons étudié les tendances du financement dans tous les domaines de la protection relevant du Module<sup>2</sup> et sur une période plus longue (2007-2012), nous avons constaté que la protection était généralement sous-financée par rapport aux montants demandés dans les appels globaux, et « davantage sous-financée » que la plupart des autres modules. Mais nous avons aussi remarqué que le financement global de la protection (y compris les montants provenant de sources extérieures aux appels) était resté constant depuis au moins 2010 et que le financement lié aux appels avait augmenté en 2012. Le fait qu'une grande partie du financement de la protection ne soit pas enregistré en tant que tel complique la situation, de même que l'existence de fortes variations entre les pays et selon les années. Dès lors, le problème n'est pas tant que le financement de la protection **diminue** mais plutôt qu'il **émane de différentes sources**, qu'il **fluctue** et aussi qu'il se concentre sur certaines situations d'urgence plus que sur d'autres.<sup>3</sup> Les éléments que nous avons recueillis au fil de cette étude nous ont conduits à abandonner l'hypothèse d'origine voulant que la protection soit simplement sous-financée et nécessite que l'on milite davantage en sa faveur et à tenter plutôt de comprendre certains des facteurs se cachant derrière les tendances de financement observées. Au lieu de considérer les donateurs comme la principale raison de ces tendances, nous en sommes arrivés à réfléchir également à la manière dont le financement de la protection pouvait être stabilisé, mieux géré par les acteurs de la protection comme par les donateurs, et finalement augmenté.

Nous pensons réellement qu'il est possible d'accroître le financement de la protection. Les initiatives récentes et actuelles des donateurs, du système humanitaire tout entier et des acteurs de la protection vont toutes dans le même sens, ce qui nous permet d'espérer que la protection pourra parvenir à se repositionner plus près du cœur de l'action humanitaire et que son travail pourra attirer davantage de financement si elle parvient mieux à démontrer les résultats qu'elle réussit à atteindre.

Au cours de cette étude, il nous a souvent été demandé comment nous définissions la « protection<sup>4</sup> ». Nous ne remettons pas en cause la définition en vigueur<sup>5</sup> mais la manière dont la protection est comprise par les nombreuses parties prenantes est en effet un point de départ important à la fois pour l'étude et pour le lecteur, car l'un des facteurs qui sous-tendent les tendances du financement tient précisément à un problème d'interprétation. ECHO expose bien le problème dans ses Lignes directrices de 2012 en matière de financement lorsqu'il déclare que « [d]ans son interprétation la plus courante, certains l'associent strictement à la fourniture d'aide humanitaire pour subvenir aux besoins de survie essentiels (nourriture, eau, santé, abris) des populations vulnérables. D'autres la placent dans le cadre des instruments juridiques internationaux, où le suivi et l'enregistrement des violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme sont utilisés pour inciter les personnes responsables à procéder à des changements. Les programmes portant sur la création d'institutions, la gouvernance et le système judiciaire ou encore le déploiement de troupes de maintien de la paix sont d'autres exemples d'actions classées comme des activités de protection.<sup>6</sup> »

La protection ne peut être rangée dans une catégorie précise car elle est à la fois le **but** qui sous-tend l'ensemble de l'intervention humanitaire (la raison de l'action humanitaire), une **approche** ou une loupe placée sur la réponse humanitaire (une manière d'en appréhender toutes les dimensions) et une famille plus étroite d'**activités** visant à prévenir ou à atténuer les menaces contre les personnes vulnérables. Sur le plan pratique, ces activités sont aussi de différente nature: certaines sont **adaptées** (comme faire en sorte que les vivres soient distribués d'une manière qui au moins ne nuise pas aux bénéficiaires et au mieux maximalise les effets de la protection), d'autres

sont **intégrées** (par exemple lorsqu'un service psychosocial est dispensé dans le cadre d'un projet de santé plus étendu) et d'autres encore sont **spécifiques** dans leur manière de s'attacher exclusivement à éviter ou à atténuer les comportements préjudiciables. C'est ce dernier groupe d'activités qui est normalement visé par le chapitre « protection » des appels globaux et sur lequel cette étude portera en priorité; mais tous les donateurs ainsi que tous les acteurs de la protection reconnaissent que celle-ci est bien plus que ce sous-ensemble d'activités de protection spécifiques et que le financement au moyen d'appels ne rend pas compte de toute la réalité.

Deux autres aspects de la protection doivent d'emblée être soulignés. Tout d'abord, c'est au gouvernement national qu'incombe la responsabilité première de fournir une protection à toute personne vivant sur son territoire dans le contexte d'un conflit armé ou d'une catastrophe naturelle, que celui-ci soit ou non capable ou désireux de prodiguer cette protection. Ensuite, toutes les populations vulnérables (déplacées ou non) ont leurs propres manières d'assurer ou de renforcer leur protection; toutes les communautés possèdent leurs propres institutions, systèmes de soutien, stratégies de réduction des risques et mécanismes de réparation. Du fait de ces deux aspects, les acteurs de la protection n'ont qu'une influence limitée sur les résultats de la protection, et, comme l'a déclaré en substance Elizabeth Ferris: « Un paradigme de la protection doit être ancré dans l'humilité.<sup>7</sup> »

## Exposé méthodologique

Il est important d'exposer dès le départ les principes méthodologiques généraux que nous avons suivis pour les aspects quantitatifs de cette étude. En premier lieu, nous reconnaissons pleinement que la plupart des donateurs et des membres du public considèrent que l'action humanitaire qui répond aux besoins fondamentaux et d'abris d'une population déplacée ou affectée<sup>8</sup> apporte en même temps une certaine protection. Les principales agences et ONG humanitaires souscrivent toutes aux principes et aux buts de la protection, et l'essentiel de leur programmation dans toute zone géographique ou tout secteur peut être qualifié de protection. Le problème pour une étude sur le financement tient au fait que le travail de protection intégré et adapté n'est pas séparément étiqueté, suivi et enregistré comme de la protection, si bien que nous n'avons pu trouver ou élaborer une méthodologie générale permettant d'estimer quel montant du financement humanitaire total peut être considéré comme de la protection.

En l'absence d'une telle méthodologie, nous adoptons une définition plus étroite de la protection, à savoir les activités dont le but premier et spécifique est la protection, dans les limites de la définition donnée par l'IASC. Les sources de données pour cela sont de deux types: premièrement, nous mentionnerons les données que les donateurs et les organisations bénéficiaires ont enregistrées volontairement sous le code IASC « protection/droits humains/ primauté du droit » dans le Système de suivi financier (FTS) de l'OCHA. Ces données sont de piètre qualité en raison d'incohérences dans l'attribution des codes, si bien qu'après des recherches considérables, nous avons décidé de limiter l'essentiel de notre analyse statistique au sous-ensemble de la catégorie « protection » du FTS retenue pour les appels globaux ou d'autres appels similaires enregistrés par l'OCHA. Pour corriger les pratiques incohérentes d'attribution de codes FTS pour les trois grandes agences de protection ayant des données financières enregistrées dans le FTS (CICR, HCR et UNICEF), nous utilisons comme source de données secondaire les rapports annuels publiés par ces trois organisations, qui (à l'exception du HCR dans son ancien système financier de 2007-2009) comportent des lignes de dépenses spécifiques servant d'indicateurs de la protection. Le HCDH est également une organisation majeure ayant un mandat de protection mais son volume de programmes est relativement modeste en comparaison. Dans la mesure où l'action humanitaire est considérée comme étant une partie essentielle du travail du HCDH, les rapports annuels présentent les dépenses dans ce domaine sous forme agrégée. Dans le cas du CICR, celles-ci sont simplement décrites comme « protection » et représentent environ 20 % de ses dépenses. Pour l'UNICEF, nous avons utilisé les rapports annuels de l'organisation adressés à son comité exécutif et prenons en compte la portion des dépenses consacrées à la protection de l'enfance (domaine d'intervention n° 4) ayant été financées à partir des ressources d'urgence (environ 10 % de toutes les dépenses d'urgence) comme indicateur des dépenses de l'UNICEF affectées à la protection humanitaire (qui inclut les dépenses de l'UNICEF consacrées

à la SGBV). Enfin, pour le HCR, nous avons utilisé les Rapports globaux, qui depuis 2010 contiennent pour chaque pays une répartition par pilier et par secteur. Pour cette étude, nous avons pris en compte les composantes de la protection du pilier 4 du HCR (le pilier 4 représente les projets pour les déplacés internes) plus les composantes des Programmes globaux spécifiques à la protection. Nous sommes conscients que pour ces trois organisations, il existe des dépenses de protection supplémentaires qui sont adaptées ou intégrées dans d'autres secteurs des programmes mais nous ne sommes pas en mesure de désagréger ces données et de les comptabiliser. Pour une présentation détaillée de la méthodologie utilisée, voir l'Annexe A.

## Remerciements

De nombreuses personnes nous ont généreusement offert leur temps et leurs conseils pendant cette étude et plusieurs centaines ont participé aux entretiens approfondis, à l'enquête en ligne, à l'enquête auprès des donateurs et aux tables rondes à Washington, Genève, Islamabad, Kaboul, Juba et Nairobi. Nous souhaitons leur adresser à toutes nos profonds remerciements. En outre, les personnes suivantes ont fourni une contribution précieuse à ce travail en apportant des commentaires sur les avant-projets, en nous dispensant des conseils méthodologiques et en nous permettant d'avoir accès à des documents et à des informations non publiés: Sarah Bailey, Katy Barnett, Jeff Crisp, John Durnford, Elizabeth Ferris, Mike Kendellen, Janey Lawry-White, Sarah Lilley, Anita Malley, Jenny McAvoy, Urban Reichhold, Meggi Rombach, Daniela Ruegenberg, Robert Smith, Abby Stoddard, Julie Thompson et Anne Thurin. Quatre coordonnateurs de module ont organisé des visites sur le terrain extrêmement utiles et fait des remarques très pertinentes sur les recommandations opérationnelles : Elisabetta Brumat, Bediako Buahene, Gwendolyn Mensah et Peter Trotter. Enfin, la coordinatrice du Module global de la protection, Louise Aubin, et son équipe du groupe d'appui du MGP à Genève nous ont prodigué soutien et orientations tout au long de ce travail.

Malgré tous les conseils précieux mentionnés ci-dessus, ce travail est une étude indépendante et nous assumons l'entière responsabilité de toute erreur qu'elle est susceptible de contenir.

# Résumé

Le bilan des tendances du financement de la protection est mitigé. Point positif : son montant total est resté relativement stable malgré une baisse générale du financement de l'action humanitaire depuis 2010. Toutefois, si nous étudions l'ampleur du financement de la protection **dans les appels**, il apparaît que celle-ci reçoit toujours moins de fonds que les secteurs perçus comme étant plus vitaux (vivres, abris, EAH, santé) et se distingue plus par sa volatilité que par une tendance générale. A cause de ce manque de prévisibilité, nous ne savons pas si le redressement du financement de la protection **par rapport aux autres secteurs** observé en 2012 se poursuivra en 2013 et au-delà. Notre étude montre que cette volatilité du financement de la protection ne résulte pas de préférences conscientes des donateurs pour certains thèmes mais est probablement davantage la conséquence non voulue du « poids » différent que pèse la protection dans le paysage changeant des situations d'urgence et des diverses utilisations du terme « protection » dans divers contextes.

Nous nous sommes beaucoup attachés à comprendre ce qui motivait les choix de financement des donateurs. Malgré la grande diversité d'optiques de ces derniers et d'ampleur de leurs financements, il est ressorti de notre travail que nous pouvons tirer cinq conclusions générales concernant les donateurs, lesquelles ont à leur tour structuré cette étude dans ses grandes lignes. La première est que les donateurs (à l'instar d'autres acteurs de la protection) ont des interprétations différentes de ce qu'est la protection, dans une large mesure parce qu'il n'existe pas de cadre conceptuel simple assorti d'une terminologie universelle, si bien qu'il **est difficile d'expliquer ce qu'est la protection** au public et aux décideurs. La deuxième est que la plupart des donateurs **ne sont pas les personnes qui prennent les décisions majeures en termes d'allocation de fonds à la protection** (en effet, aucun ne peut dire avec certitude quel montant de son financement est affecté à la protection). La majorité d'entre eux ont plutôt tendance à allouer leurs ressources à des pays prioritaires et à des partenaires auxquels ils font confiance, dans l'idéal avec le moins de fonds d'affectation spéciale possible, et délèguent implicitement à leurs partenaires de confiance la responsabilité de décider quelle part de leur financement va à la protection (soit par leur propre allocation de fonds sans affectation spéciale soit par l'élaboration de propositions conjointes). Troisièmement: de nombreux donateurs sont **préoccupés par la qualité des programmes de protection** et par l'éventail restreint de partenaires compétents dans ce domaine parfois sensible du travail humanitaire. Dans le même temps, vu les contraintes administratives auxquelles ils sont soumis, les donateurs préfèrent le plus souvent financer un nombre moins grand de projets mais de plus grande ampleur. Quatrièmement: la plupart des donateurs aimeraient qu'il existe **de meilleurs comptes rendus des résultats de la protection**. Et enfin: certains donateurs estiment de plus en plus que **l'intégration de la protection** est un complément important d'une programmation spécifique à la protection.

Il semble à ce stade que la communauté de protection peut déployer deux grandes stratégies de financement: (a) augmenter l'offre en plaidant pour que des financements plus importants (en particulier qui soient davantage pluriannuels) soient alloués à la protection, et (b) accroître la demande en améliorant la place de la protection au sein de l'action humanitaire générale et la qualité du travail de protection. Ces deux aspects sont étroitement liés et nous sommes convaincus que l'augmentation **de la quantité du financement de la protection** ne permettra pas de répondre aux attentes si elle ne s'accompagne pas d'un engagement clair et de mesures concrètes visant à améliorer **la qualité du travail de protection**.

**A court terme, ce sont les acteurs de la protection (plus que les donateurs) qui peuvent faire en sorte que l'on attache davantage d'importance à la protection**

En termes de plaidoyer: au-delà de la pratique courante du plaidoyer pour des problèmes particuliers, des groupes vulnérables ou des pays, il est clair qu'il est nécessaire de **plaider davantage, au sein des organisations chargées**

**de la protection, pour qu'une part plus grande** de fonds sans affectation spéciale ou privés soient alloués à la protection, et que les programmes multisectoriels ou intégrés présentés aux donateurs comportent un contenu plus important de protection. C'est là probablement la meilleure manière d'augmenter le financement de la protection à court terme.

Du côté de la demande, le travail qui est déjà effectué à travers l'IASC et le MGP pour **placer de manière stratégique la protection au cœur de l'action humanitaire** devrait se poursuivre, afin que la protection devienne un thème unifiant reliant l'objet de l'intervention humanitaire (le but), la manière dont cette intervention est organisée (l'approche), l'orientation des secteurs qui la composent (objectifs d'adaptation et d'intégration) et les activités spécifiques des acteurs de la protection. Un **cadre conceptuel plus simple et plus clair** pour la protection, avec une terminologie universelle, faciliterait beaucoup cette tâche. En outre, des efforts pourraient être faits pour mieux planifier, gérer et **notifier les résultats de la protection**. Enfin, il faut encore **renforcer la capacité des ONGI et surtout des ONGN** à élaborer et à mettre en œuvre des projets de protection de qualité, en particulier compte tenu des difficultés techniques et des niveaux élevés de risque liés au travail de protection. A elles toutes, de telles mesures visant à accroître le caractère central et la qualité du travail de protection jetteront les bases d'une hausse des financements.

### **A moyen terme, certains donateurs pourraient augmenter leurs financements pour la protection sur la base des résultats**

A mesure que cette base deviendra de plus en plus solide, certains donateurs pourraient accroître leurs contributions à la protection.<sup>9</sup> Si les donateurs comprennent mieux la manière dont la protection s'intègre dans l'action humanitaire globale et en particulier s'ils voient que de meilleures propositions émanant d'organisations de qualité parviennent à produire des résultats concrets, alors la demande rencontrera l'offre et l'on pourra s'attendre à un financement à la fois plus important et plus prévisible, en particulier pour la composante de la protection.

Parallèlement, les membres du Module global de la protection peuvent travailler dans deux directions qui continueront à consolider le financement. L'une consiste à **renforcer encore le fonctionnement du système des modules** lui-même, y compris par une meilleure coordination entre les domaines de responsabilité (AoR) et le reste du module de la protection, et à se concentrer sur les aspects de la programmation de la protection qui sont « fondamentaux » dans la mesure où il s'agit d'activités essentielles qui ancrent la protection en profondeur et rendent possibles les activités de tous les acteurs de la protection et des autres modules, et en tant que tels méritent de bénéficier de financements prioritaires et d'une gestion collective. La deuxième direction consiste à analyser de manière plus détaillée **les coûts et les résultats de l'intégration de la protection**, afin de déterminer dans quelles circonstances et dans quelle mesure cette intégration peut permettre d'obtenir des résultats meilleurs et plus quantifiables. Parallèlement, tous les acteurs humanitaires doivent poursuivre leurs efforts visant à **améliorer la qualité des données financières** disponibles pour la planification et l'établissement de rapports.

### **A long terme, il est possible d'avoir accès à une part plus importante du financement du développement**

Enfin, à long terme, il y a bon espoir que les acteurs de la protection puissent avoir **accès à des sources de financement du développement** pour certains aspects de la protection, bien que cela nécessite certains changements culturels au sein de la communauté humanitaire et en particulier des changements institutionnels et politiques de la part des organismes donateurs. Le fait de se concentrer davantage sur les problèmes de développement à long terme comme les politiques nationales favorisant l'exclusion sociale, les systèmes juridiques déficients et les services de sécurité nationale défaillants contribuera à mener le travail de protection davantage en amont, en traitant certaines des causes à l'origine de comportements préjudiciables.

## Structure générale de l'étude

Cette étude est divisée en trois parties. Au **Chapitre 1**, nous examinons les données financières disponibles du point de vue des tendances au fil du temps, de l'évolution des financements attribués aux divers domaines de responsabilité (AoR), des variations entre donateurs, et des schémas des pays bénéficiaires et des partenaires d'exécution, et nous concluons (a) que le financement global de la protection semble être relativement stable et très supérieur aux montants enregistrés dans le FTS; (b) que la protection est l'un des secteurs les moins financés à l'intérieur des appels, bien qu'il semble se redresser quelque peu en 2012 après avoir atteint un niveau très bas en 2011; et (c) que la caractéristique la plus marquante du financement de la protection n'est pas tant sa diminution ou son augmentation apparente que sa volatilité (entre les pays, d'une année à l'autre, entre les AoR).

Les perspectives d'un arrimage du financement de la protection au financement du développement semblent bonnes compte tenu (a) de la forte corrélation qui existe entre les principaux bénéficiaires du financement du développement et les principaux bénéficiaires de la protection; et (b) du souci actuel de mieux relier l'assistance et le développement de manière générale. Toutefois, il reste du travail à accomplir pour assouplir les rigidités du mécanisme des donateurs avant que ce potentiel puisse se concrétiser pleinement.

Dans le **Chapitre 2**, nous utilisons nos enquêtes, nos entretiens approfondis et nos études sur le terrain pour analyser les raisons des tendances de financement observées. Nous arrivons à la conclusion majeure que la protection est interprétée différemment par différents acteurs de la protection et qu'il est donc difficile d'expliquer de manière cohérente ce qu'est la protection et pourquoi elle est importante. Sans un cadre conceptuel unifié, il est difficile pour les acteurs de la protection de communiquer les concepts clés ou de plaider efficacement auprès du grand public. Nous concluons également que la protection ne possède pas de pratique bien établie de notification des résultats atteints et qu'il est en effet inhérent à la nature du travail de protection (qui relève de la sensibilité culturelle et politique, ainsi que du changement comportemental à long terme) que les résultats soient difficiles à mesurer, en particulier dans un cycle normal d'établissement de rapports humanitaires. Notre troisième conclusion est que les donateurs voient généralement les crises humanitaires à travers le filtre des pays et/ou des organisations partenaires (mais rarement des secteurs) et répondent habituellement à des appels et à des propositions au lieu de solliciter des propositions dans des secteurs spécifiques. Pour ces raisons, c'est aux acteurs qui reçoivent les fonds alloués à la protection qu'il incombe avant tout de faire progresser le financement de la protection, en accordant davantage de place à la protection dans leurs appels et leurs demandes, en soumettant plus de propositions de protection et en affectant une plus grande partie de leurs propres fonds à la protection. Enfin, nous concluons que la mesure dans laquelle la protection semble être une composante « naturelle » ou « évidente » d'un plan humanitaire dépendra de son degré d'intégration dans l'intervention humanitaire, ce qui est un aspect essentiel pour améliorer la cohérence des programmes et les perspectives de financement.

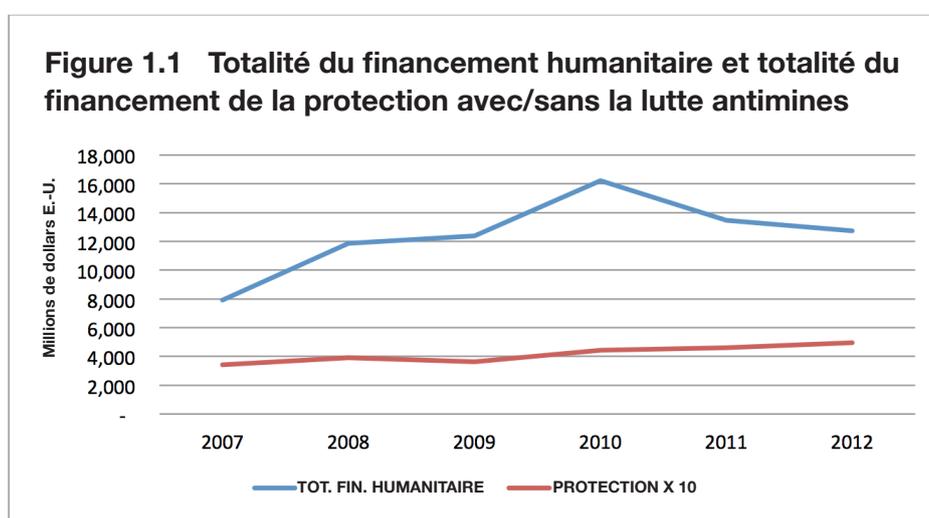
**Le Chapitre 3**, qui clôt cette étude, offre des pistes permettant d'accroître le financement de la protection à court, moyen et long terme, avec notamment des suggestions sur les mesures que peuvent prendre les acteurs de la protection et en particulier les ONG nationales pour améliorer la qualité du travail de protection (et jeter ainsi les bases d'une hausse des financements). Nous recommandons que les donateurs prennent conscience de certains problèmes spécifiques que rencontre la communauté de la protection et avant tout respectent scrupuleusement les principes de l'initiative Good Humanitarian Donorship (Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire), et nous terminons par quelques remarques sur la manière dont le système du financement de la protection pourrait être renforcé.

# 1.0

## Tendances du financement de la protection humanitaire

### 1.1 Tendances générales du financement de la protection

Les données relatives aux tendances générales sont tirées des rapports annuels du CICR, de l'UNICEF et du HCR, en utilisant une méthodologie décrite à l'Annexe A, et ont été fusionnées avec le corpus de données du secteur de la protection basé sur les appels du Système de suivi financier (FTS) de l'OCHA. Ces données du « FTS modifié » nous semblent représenter la meilleure estimation des dépenses ayant la protection humanitaire pour but premier. La figure 1.1 ne tient pas compte des dépenses de la lutte antimines car celles-ci sont gérées de manière séparée par la communauté des donateurs (voir figure 1.5) et les données sur la protection sont multipliées par un facteur dix afin que l'on puisse comparer les deux catégories de données sur le même graphique:

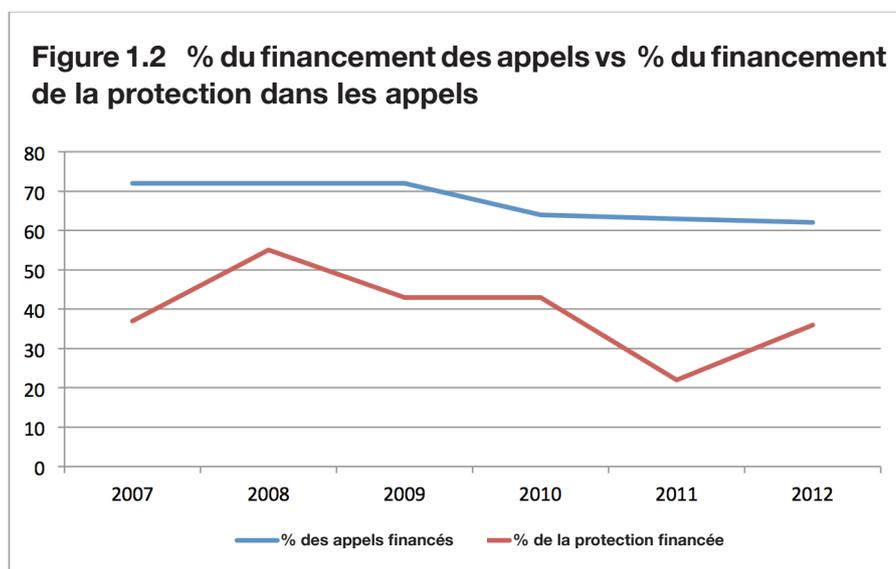


Le financement humanitaire global a augmenté en 2008 et 2010 (le résultat des deux facteurs combinés est une hausse de 26 % du prix des denrées alimentaires en 2008 et un nouvel accroissement de 19 % en 2010,<sup>10</sup> plus les effets conjugués du tremblement de terre en Haïti et des inondations au Pakistan en 2010) et a diminué en 2011 (en partie à la suite du niveau exceptionnel de l'aide fournie en Haïti et au Pakistan, phénomène déjà observé après le niveau extraordinaire de l'aide envoyée lors du Tsunami de 2005, et en partie à cause de la réduction du financement du CAD due au ralentissement économique en Europe). Il a ensuite de nouveau diminué, mais moins rapidement, en 2012. D'après l'OCHA, entre 2011 et 2012, le besoin humanitaire global, mesuré par le nombre de personnes ayant besoin d'une assistance humanitaire, a également baissé plus ou moins dans la même proportion.<sup>11</sup>

**Conclusion 1.** Les données du « FTS modifié » de la figure 1.1 montrent que le financement de la protection est beaucoup plus stable que le financement humanitaire global. Il convient de noter que la figure 1.1 représente les montants absolus de financement et non pas le niveau de financement par rapport aux besoins (qui, comme nous le voyons dans la figure 1.2 ci-dessous, a chuté en 2011). Le profil stable du financement de la protection de 2010 à 2012, alors que le financement humanitaire global a baissé, suggère que le financement de la protection a « rattrapé » le niveau du financement humanitaire global depuis 2010.

Comme il est exposé à l'Annexe A, le fait de limiter l'analyse du financement de la protection aux appels enregistrés par l'OCHA présente deux avantages: premièrement, ce corpus de données est de plus grande qualité, est encodé

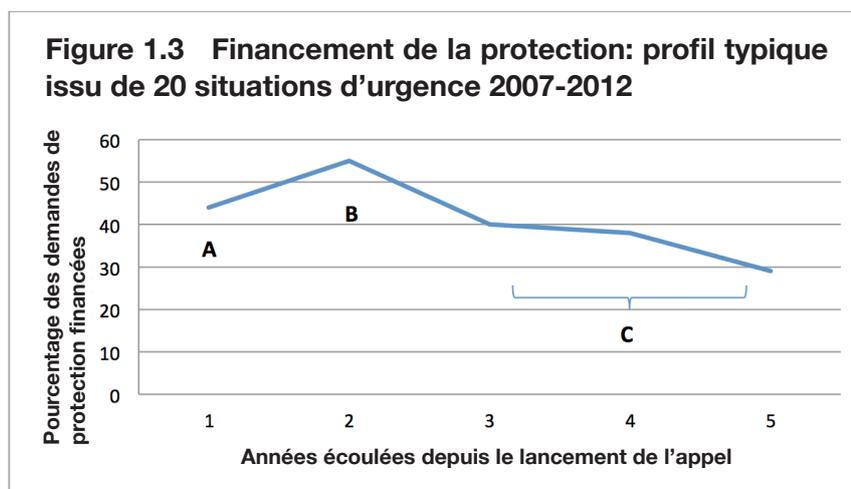
de manière plus cohérente et permet de procéder à une analyse plus fiable des données, et deuxièmement, seule l'utilisation des appels permet d'obtenir une approximation du niveau des besoins,<sup>12</sup> laquelle est nécessaire pour que nous puissions évaluer tout problème de sous-financement. Le graphique ci-dessous indique la proportion du financement fourni à l'ensemble des demandes figurant dans les appels,<sup>13</sup> par rapport à la proportion du financement fourni aux demandes de protection.



**Conclusion 2.** A l'intérieur des appels (figure 1.2), la protection reçoit toujours moins de financement que l'action humanitaire globale, avec une forte baisse qui marque l'écart le plus prononcé en 2011 (22 % des demandes de protection financées contre 63 % de tous les appels financés), puis nous assistons à un « rattrapage » en 2012 (36 % des demandes de protection financées, comparé à 62 % de toutes les demandes financées dans le cadre d'un appel). Cette tendance à l'amélioration dans le **niveau de réponse aux demandes** est un indicateur différent mais cohérent avec la tendance au « resserrement de l'écart » mentionnée dans la Conclusion 1 ci-dessus.<sup>14</sup>

Nous avons cherché à savoir si la raison de ce pic observé en 2008 sur la figure 1.2 correspondait à un niveau de financement particulièrement élevé ou à un niveau de demandes particulièrement bas (c.-à-d. un dénominateur plus petit qui apparaîtrait comme un niveau de financement proportionnellement plus élevé). La réponse est une combinaison des deux. Les montants des financements demandés pour la protection dans les appels étaient comparables entre 2007 (301 millions de dollars E.-U.) et 2008 (290 millions de dollars E.-U.), si bien que les demandes étaient modestes. Mais un montant plus important a été fourni en 2008, très probablement à cause de deux facteurs: (a) le système des modules récemment créé et le « décollage » du processus des CAP dans des principaux pays ayant connu une forte hausse du financement de la protection en 2008 (Soudan, Somalie, Népal), et (b) le lancement en 2008 de nouveaux programmes de protection dans quelques situations (Géorgie, Myanmar, Iraq).

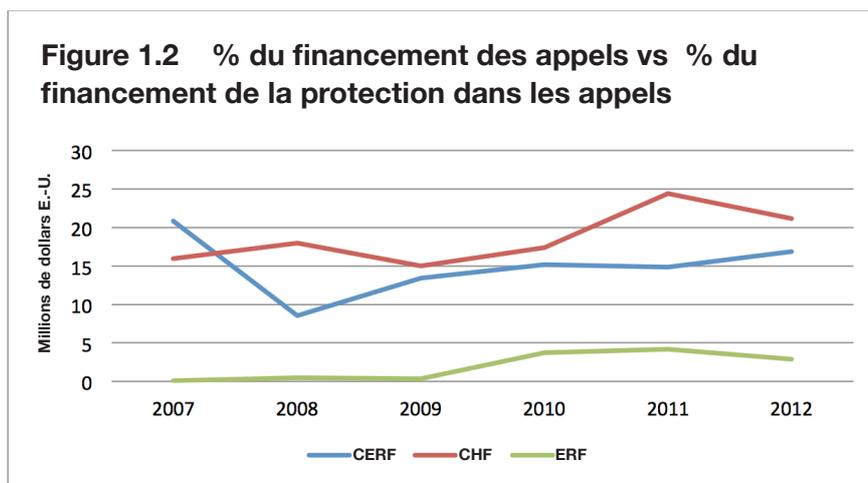
Pour voir s'il existait un schéma de financement de la protection qui était fonction du temps écoulé depuis le début d'une situation d'urgence, nous avons extrait du FTS les données de 20 des situations de protection les plus importantes financièrement sur la période de six ans (tous les pays visés par un appel où le montant des fonds reçus pour la protection pendant six ans était supérieur à 15 millions de dollars E.-U.), puis nous aligné les profils des 20 courbes sur la même année de départ 1. De cette manière, par exemple, le tremblement de terre en Haïti en 2010, le lancement d'un programme séparé pour le Soudan du Sud en 2011 et le premier appel pour le Yémen en 2008 sont tous réglés sur la même année 1. Lorsque l'on superpose ces 20 ensembles de données puis que l'on dessine une courbe moyenne, on obtient, figure 1.3, ce que l'on peut décrire comme une courbe de financement « typique » pour une situation de protection majeure.



La figure 1.3 fait effectivement apparaître un schéma clair de financement de la protection lorsque les situations d'urgence se déclarent, arrivent à maturité, évoluent, puis soit sont résolues (dans des cas plutôt rares) soit se transforment en situations d'urgence prolongées. En combinant les informations recueillies à l'issue des entretiens approfondis et des visites sur le terrain et les éléments de ce schéma, nous pensons que la protection est relativement sous-financée (A) au début d'une situation d'urgence (parce qu'elle n'est pas considérée comme « vitale » l'année 1), puis qu'elle est mieux financée l'année 2 (B) compte tenu du besoin perçu (et peut-être à ce stade mesuré) et de la capacité d'intervention en place, mais que les années 3, 4 et 5 (C), le financement diminue régulièrement parce que les organisations passent d'un travail de protection isolé à des modalités adaptées<sup>15</sup>/intégrées (qui ne sont pas planifiées, financées ou enregistrées comme de la protection) et/ou parce que l'intérêt des donateurs diminue.<sup>16</sup>

**Conclusion 3.** L'année 2 est généralement l'année de l'« explosion » du financement de la protection et la meilleure année pour investir dans la formation et les systèmes de gestion qui poseront les bases d'une programmation durable et de qualité pour les années suivantes.

L'allocation des financements du Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) à la protection a fait l'objet d'un suivi minutieux<sup>17</sup> et au cours de la période de six ans couverte par l'étude a soutenu des projets de protection avec des montants équivalents à ceux émanant des fenêtres Réponse rapide et Sous-financé, mais à hauteur de 3 % à 4 % seulement de l'ensemble des dépenses du CERF. La figure 1.4 montre les tendances du financement de la protection (toutes les contributions et pas seulement celles liées aux appels) du CERF, du Fonds humanitaire commun (CHF) et du Fonds d'intervention d'urgence (ERF).<sup>18</sup> Cela représente un niveau constant de 3,3 % à 3,6 % de toutes les dépenses du CERF sur la période 2009-2012 ; de 5,8 % à 7,2 % de toutes celles du CHF de 2007 à 2012<sup>19</sup> et situé entre 1,2 % (2009) et 5,0 % (2007) de toutes les dépenses de l'ERF pour la période de 2007 à 2012.



**Conclusion 4.** Les fonds communs sont des donateurs importants pour la protection, approximativement dans les mêmes proportions que les donateurs bilatéraux (de 3 % à 4 % de toutes les dépenses humanitaires). Dans la mesure où les fonds humanitaires communs privilégient le plus la protection, les acteurs de la protection ont intérêt à les promouvoir.

L'allocation des montants reportés est un aspect final du financement de la protection qu'il convient d'étudier. Les montants reportés sont des fonds fournis lors d'une année civile mais affectés aux dépenses l'année suivante, généralement en raison d'un versement tardif du donateur ou du déclenchement soudain d'une crise à la fin de l'année. Ils constituent un matelas utile pour les agences humanitaires dans la mesure où ils fournissent des fonds de départ dès le début de chaque nouvelle année et permettent d'assurer la continuité des activités essentielles à une mission. Sur la période 2007-2012, le FTS fait état d'un total de 497 reports, pour la somme importante de 4 719 473 375 dollars E.-U.<sup>20</sup> Les secteurs FTS de loin les plus importants pour les reports sont « sécurité alimentaire » et « secteur non encore spécifié » (généralement des fonds non affectés à un secteur pour les appels pays de grandes organisations telles que le HCR, le CICR et l'OIM) et, comme l'on pouvait s'y attendre lorsque le financement des donateurs est plus limité et que la gestion des fonds devient plus stricte, les montants reportés ont été régulièrement en baisse après le pic de 2009. Sur ce total, seuls 32 716 307 dollars E.-U. sont des fonds reportés spécifiquement affectés à la protection par un code et il n'y a pas eu de report notable de fonds spécifiquement affectés à la protection par un code en 2011 et 2012, ce qui compromet clairement davantage le maintien de certaines activités de protection majeures.

### Conclusions sur les tendances générales du financement de la protection

Le bilan des tendances du financement de la protection est mitigé. Point positif : son montant total est resté relativement stable malgré une baisse générale du financement de l'action humanitaire depuis 2010. Toutefois, si nous étudions l'ampleur du financement de la protection **dans les appels**, il apparaît que celle-ci reçoit toujours moins de fonds que les secteurs perçus comme étant plus vitaux (vivres, abris, EAH, santé) et se distingue plus par sa volatilité que par une tendance générale. A cause de ce manque de prévisibilité, nous ne savons pas si le redressement du financement de la protection **par rapport aux autres secteurs** observé en 2012 se poursuivra en 2013 et au-delà. Notre étude montre que cette volatilité du financement de la protection ne résulte pas de préférences conscientes des donateurs pour certains thèmes<sup>21</sup> mais est probablement davantage la conséquence non voulue du « poids » différent que pèse la protection dans le paysage changeant des situations d'urgence et des diverses utilisations du terme « protection » dans divers contextes.

Il n'est pas facile de savoir si la protection est ou non « sous-financée ». L'évaluation des besoins de protection représente notoirement un défi<sup>22</sup> et les données financières posent un problème fondamental : nous ne connaissons pas vraiment les montants dépensés pour la protection en raison de divergences de vues sur les limites de la définition de la protection, de l'incapacité à quantifier la mesure dans laquelle la protection est intégrée et des rapports erratiques sur la protection, même lorsque celle-ci est définie de manière étroite (c.-à-d. étiquetée en tant que protection dans les CAP).

A partir des meilleures données financières dont nous disposons, la protection apparaît sous-financée parce qu'elle reçoit habituellement environ un tiers du montant total nécessaire (c.-à-d. demandé dans les appels pays) et proportionnellement moins que l'intervention humanitaire globale (tableau 1.2).<sup>23</sup> Les enquêtes auprès des acteurs de la protection confirment cette opinion. On nous a généreusement permis d'avoir accès aux données recueillies par Humanitarian Outcomes pour le rapport d'ALNAP *The State of the Humanitarian System: 2012*, dans lequel 60 % des participants d'organisations internationales se considérant eux-mêmes comme appartenant au secteur de la protection ont estimé que le financement était « insuffisant » ou « très inférieur aux besoins ». Les participants à notre enquête en ligne ont massivement affirmé (90 %) que la protection était sous-financée mais il s'agissait de praticiens de la protection ayant des intérêts très importants en jeu. De même, une enquête effectuée en 2012 auprès de 17 coordonnateurs chargés de la protection de l'enfance sur le terrain a confirmé que ce secteur était sous-financé.<sup>24</sup>

Les travailleurs humanitaires dont le mandat n'est pas spécifiquement axé sur la protection ont un avis moins tranché quant au sous-financement de ce secteur et évaluent implicitement l'efficacité et les coûts d'opportunité de différentes options sectorielles pour tenter de parvenir à une allocation optimale des ressources. Les donateurs pensent généralement que leur réponse humanitaire globale est structurée par des préoccupations de protection et soulignent que leur appui principal aux organisations de protection majeures, ainsi que l'accent qu'ils mettent sur l'intégration de la protection dans tous les secteurs, complètent tous deux leurs contributions spécifiques à la protection. En résumé, les parties prenantes qui ne sont pas des agents spécialisés de la protection ont tendance à estimer que leur contribution à la protection est suffisante, compte tenu des besoins relatifs et du rapport coût-efficacité des programmes de protection.

Dans l'ensemble, nous ne pouvons dire que la protection est systématiquement sous-financée bien qu'il existe clairement des situations de pays et des moments dans l'évolution de situations d'urgence où la protection est localement ou temporairement sous-financée. Néanmoins, un certain nombre de mesures pourraient être prises pour à la fois stabiliser et augmenter le financement de la protection, notamment en plaçant mieux la protection au cœur de la planification humanitaire et en mettant en évidence le bon rapport coût-efficacité des programmes de protection.

### 1.2 Tendances par domaine de responsabilité (AoR)

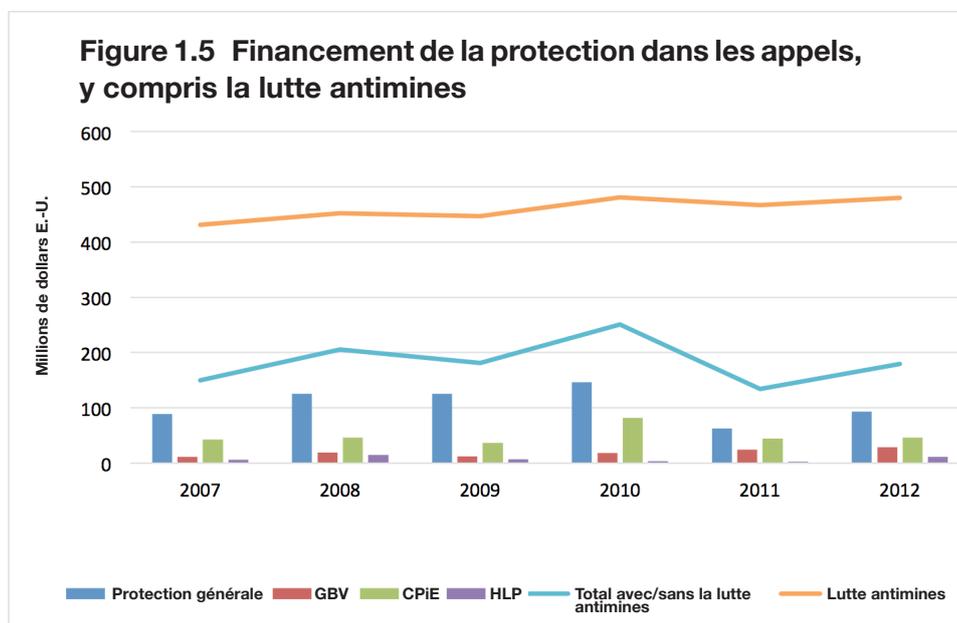
La création du système des modules comme l'un des piliers de la réforme humanitaire, en 2005, a suscité un débat majeur consistant à savoir si la protection devait devenir un module séparé ou un thème transversal et la réponse a été: les deux. Le Module global de la protection (MGP) a alors été créé, avec à l'époque neuf domaines de responsabilité.<sup>25</sup> Le HCR est l'organisation chef de file pour le Module global de la protection et les modules chargés de la protection au niveau des pays activés dans les situations de conflit. Dans les situations de catastrophe naturelle ou dans les situations d'urgence complexes sans déplacement important de populations, conformément aux accords de politique générale de l'IASC, les trois agences des Nations Unies ayant un mandat de protection (UNICEF, HCR et HCDH) se consultent et décident, sous la direction générale du CR/CH, laquelle des trois assumera le rôle de chef de file du module de la protection au niveau du pays. Chaque AoR possède son propre point focal et son ensemble d'activités indicatives, qui fournit une liste de contrôle toute prête des activités de protection entreprises dans ces domaines.<sup>26</sup> Il existe aussi des orientations techniques dans d'autres domaines de la protection, comme la protection des civils, bien que celles-ci ne soient pas aussi bien définies ou clairement liées au Module global de la protection. Depuis 2012, il reste quatre AoR au niveau mondial: lutte antimines; violence liée au genre; protection de l'enfance; et logement, foncier et propriété. La responsabilité de tous les autres thèmes liés à la protection incombe toujours à l'agence chef de file du module global, le HCR. Les accords au niveau des pays varient en fonction de la capacité et de la présence de différents acteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux existant à l'échelle globale. Les tendances du financement pour ces cinq autres domaines apparaissent dans les tableaux sous « protection générale ».

Lors des discussions que nous avons eues avec le MGP pour réaliser cette étude, nous avons estimé qu'il était nécessaire de subdiviser cette catégorie de la « protection générale », y compris les thèmes préalablement couverts en tant qu'AoR,<sup>27</sup> afin de faire la différence entre les composantes « fondamentales », c.-à-d. les activités essentielles ou de facilitation pour tous les acteurs de la protection, y compris les AoR (par exemple : évaluations de la vulnérabilité, enregistrement des DI, validation des conditions d'un retour dans la sécurité, suivi de la protection et coordination du module comprenant une analyse visant à soutenir une stratégie humanitaire axée sur la protection). On trouve ensuite certains services davantage orientés vers l'intervention, comme la primauté du droit et le renvoi judiciaire, le renforcement des capacités de protection de la communauté, la démobilisation des enfants soldats, l'apport d'un appui matériel et psychosocial spécifique aux DI et aux populations affectées (y compris, par exemple, aux handicapés et aux personnes âgées) qui ne sont ni des enfants ni des survivant(e)s de la violence sexuelle. Certains de ces services sont couverts par des AoR et/ou d'autres acteurs de la protection. Si cette distinction n'est pas apparente dans les schémas de financement exposés ci-dessous, elle est importante pour la discussion ultérieure (section 3.2) sur la manière d'améliorer la planification, la gestion et les résultats.

La relation entre le MGP et les AoR n'est pas évidente elle non plus. Le document relatif au mandat de l'IASC de 2005 déclare que les AoR sont des composants du MGP.<sup>28</sup> Chacun des quatre domaines thématiques représentés par un AoR possède un passé de mandats institutionnels et des Nations Unies antérieur au système des modules. Beaucoup entretiennent des relations particulières avec les Rapporteurs spéciaux mandatés par les Nations Unies et tous disposent d'un vaste réseau de membres travaillant sur les problématiques qui les concernent au-delà du domaine de la protection et même au-delà du domaine humanitaire. Il est peut-être plus utile de considérer les AoR comme de vastes communautés thématiques qui mettent leurs connaissances spécialisées au profit de l'objectif commun d'un meilleur environnement de protection, et dont certains travaillent très étroitement sur des questions communes (par exemple, la violence sexuelle contre les filles relève clairement à la fois de la protection de l'enfance et de la violence sexuelle et sexiste). Dans ce contexte, le MGP et ses quatre AoR ainsi que l'IASC lui-même (pour la protection des DI et des populations affectées de manière générale) ont élaboré leur propre ensemble de normes et de lignes directrices en vue de meilleures pratiques et d'une intégration, parfois avec des renvois vers les autres AoR.<sup>29</sup>

## Tendances du financement de la protection humanitaire

Sur la figure 1.5<sup>30</sup> ci-dessous, les données du Landmine and Cluster Munitions Monitor (LCMM) pour la lutte antimines sont affichées séparément mais il convient de se rappeler que celles des autres AoR de la figure 1.5 se limitent au corpus figurant dans les appels, tandis que les données de la lutte antimines comprennent toutes les données consignées en vertu de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel.<sup>31</sup>



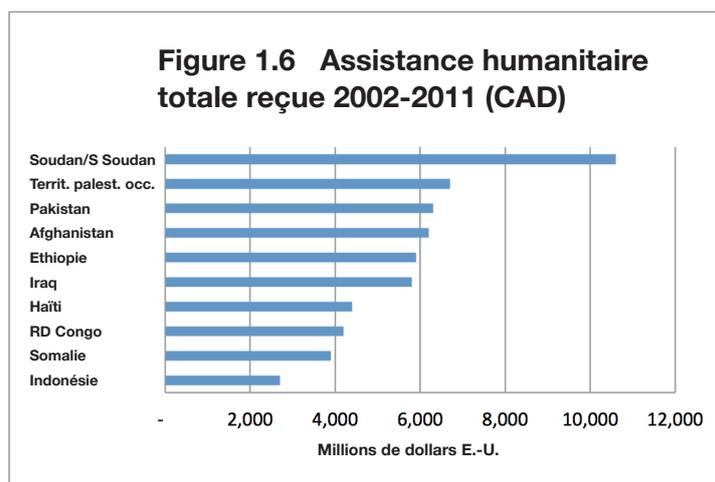
**Conclusion 5.** Le financement de la protection suit la tendance générale, avec un pic en 2010 (notamment en Haïti), une baisse en 2011 et un redressement en 2012. L'appui à la lutte contre la violence sexuelle et sexiste (SGBV) s'est accru depuis 2009. Logement, foncier et propriété (LFP)<sup>32</sup> est l'AoR le moins financé et progresse un peu en 2012 (bien que nous pensions que notre méthodologie surestime un peu cet AoR en 2012). La protection générale suit, et en fait détermine le visage de la tendance générale. Le financement de la lutte antimines est considérable et remarquablement constant tout au long de la période étudiée,<sup>33</sup> bien que les experts interrogés pour la présente étude se soient dits inquiets de voir le montant du financement disponible pour l'aide aux victimes des mines se réduire à mesure que la responsabilité de ce domaine est transférée aux systèmes nationaux.

## Conclusions sur les tendances du financement des AoR

Il est encore plus difficile de déterminer dans quelle mesure les **AoR** sont sous-financées parce que les données disponibles dans le FTS n'indiquent pas la taille de la demande au niveau de l'AoR pour laquelle les fonds ont été accordés (dénominateur dans un calcul du sous-financement). A l'issue d'entretiens avec des experts et de discussions lors de nos visites sur le terrain, nous concluons que la lutte antimines est toujours l'AoR le mieux financé et est la plupart du temps considéré comme étant séparé des autres AoR. La protection de l'enfance est généralement mieux financée<sup>34</sup> par rapport à ses demandes que la SGBV, bien que le contexte joue un grand rôle, et LFP ne formule en général que de modestes demandes, cherchant des niches lorsque les conditions sont favorables plutôt que de demander systématiquement un financement de programme. La protection générale a un tel poids et une telle ampleur qu'elle tirerait profit d'une analyse plus approfondie de l'importance relative et des tendances de financement des diverses composantes.

## 1.3 Tendances du financement par pays bénéficiaire

En utilisant les données du *Global Humanitarian Assistance Report 2013* de Development Initiatives, à la figure 1.6, nous établissons le contexte de notre examen des pays bénéficiaires en mettant en évidence les tendances générales du financement humanitaire des dix principaux pays bénéficiaires de cette assistance de 2002 à 2011. A l'exception de la partition entre le Soudan et le Soudan du Sud en 2011, et de la fin de l'intervention en faveur des victimes du tsunami en Indonésie, cette tendance se poursuit en 2012-2013.



**Conclusion 6.** Si l'on compare la figure 1.6 au tableau 1.1 ci-dessous, il apparaît que huit des dix principaux pays bénéficiaires de l'assistance humanitaire en 2002-2011 font partie des dix principaux pays recevant des financements pour la protection en 2007-2012, soit un degré de corrélation très élevé. Seules l'Éthiopie et l'Indonésie ne figurent pas parmi les dix principaux pays recevant des fonds pour la protection.

*« Il n'y a pas d'urgence là où il n'y a pas de problèmes de protection » – avis d'expert*

## Tendances du financement de la protection humanitaire

Nous avons examiné les tendances du financement de la protection au niveau des pays sur la période de six ans couverte par cette étude. Le tableau 1.1 énumère les montants demandés pour la protection dans les appels et les montants reçus pour la protection sur la période 2007-2012, classés par ordre décroissant des montants reçus pour la protection. Les pays surlignés en jaune dans le tableau 1.1 figurent aussi parmi les quatorze premiers pays bénéficiaires de l'Aide publique au développement (APD) pour la période 2007-2011j.<sup>35</sup> Il s'agit des neuf pays où se concentrent **les financements à la fois humanitaires et de développement**. Ce point est important pour la discussion des perspectives d'accès au financement du développement à la section 1.6 ci-dessous (page 27).

Tableau 1.1	Financement de la protection dans les appels 2007-2012	
	\$ demandés	\$ reçus
<b>Appel pays</b>		
<b>Soudan</b>	574,842,315	215,370,050
<b>RD Congo</b>	390,013,999	103,514,619
<b>Crise syrienne</b>	155,087,946	73,054,977
<b>Territoires palestiniens</b>	109,762,420	70,047,154
<b>Sri Lanka</b>	115,161,153	69,553,908
<b>Ouganda</b>	114,959,790	68,641,522
<b>Somalie</b>	223,615,601	68,337,910
<b>Haïti</b>	103,327,616	61,511,079
<b>Pakistan</b>	141,226,927	55,205,711
<b>Iraq</b>	89,032,343	42,015,310
<b>Rép. centrafr.</b>	70,627,086	34,523,530
<b>Côte d'Ivoire</b>	68,948,350	34,488,992
<b>Népal</b>	41,211,599	34,400,729
<b>Soudan du Sud</b>	122,361,778	33,143,215
<b>Zimbabwe</b>	105,535,817	28,247,617
<b>Afghanistan</b>	43,274,995	20,325,035
<b>Yémen</b>	54,072,783	19,031,370
<b>Tchad</b>	88,681,657	16,683,852
<b>Jordanie</b>	45,567,024	16,538,072
<b>Libéria</b>	35,012,291	16,391,638
<b>Kenya</b>	49,332,975	14,063,768
<b>Mali</b>	17,713,978	13,262,688
<b>Kirghizistan</b>	13,202,917	12,447,329
<b>Myanmar</b>	20,994,024	12,170,304
<b>Philippines</b>	17,505,431	6,552,010
<b>Liban</b>	13,757,847	4,959,262
<b>Niger</b>	14,091,200	955,181

Le tableau 1.2 offre une perspective différente. Il utilise les données des appels du FTS<sup>36</sup> sur la période de six ans pour mettre en évidence l'ampleur du sous-financement de la protection par rapport au montant du sous-financement de l'ensemble des appels humanitaires, que nous pouvons appeler l'écart de financement de la protection, et qui indique quelles situations d'urgence sont négligées **relativement parlant** du point de vue de la protection. Pour prendre des exemples précis : la totalité des appels du Kirghizistan sur cette période était financée à 70 % mais à l'intérieur de ces appels, les composantes de la protection étaient financées à 94 %, si bien que dans ce cas, les demandes de protection du Kirghizistan bénéficiaient d'un financement de 24 % **supérieur** au financement total des appels. Par contre, bien que les appels du Niger aient été financés à 64 %, les demandes de protection du Niger n'étaient financées qu'à 7 %, si bien que cette période a été marquée par un écart négatif de -57 % du financement de la protection par rapport au financement total des appels.

Tableau 1.2	Ecart entre le % des appels financés et le % de la protection financée 2007-2012		
	Appel pays	% de l'appel reçu	% de la protection reçue
Kirghizistan	70%	94%	24%
Népal	77%	83%	6%
Sri Lanka	55%	60%	5%
Mali	71%	75%	4%
Côte d'Ivoire	50%	50%	0%
Territoires palestiniens	67%	64%	-3%
Jordanie	41%	36%	-5%
Iraq	52%	47%	-5%
Haïti	68%	60%	-8%
Crise syrienne	57%	47%	-10%
Ouganda	71%	60%	-11%
Myanmar	69%	58%	-11%
Philippines	51%	37%	-14%
Rép. centrafr.	64%	49%	-15%
Libéria	65%	47%	-18%
Afghanistan	65%	47%	-18%
Pakistan	60%	39%	-21%
Yémen	63%	35%	-28%
Liban	66%	36%	-30%
Soudan	69%	37%	-32%
Zimbabwe	60%	27%	-33%
Soudan du Sud	65%	27%	-38%
Somalie	71%	31%	-40%
RDC	70%	27%	-43%
Kenya	73%	29%	-44%
Tchad	72%	19%	-53%
Niger	64%	7%	-57%

*« Le financement est fonction de la manière dont les appels et le secteur sont structurés et catégorisés. Il est influencé par le mode de présentation. » – avis d'expert*

**Conclusion 7.** Cinq pays se distinguent – la RDC, la Somalie, le Soudan du Sud, le Soudan et le Pakistan – comme étant (a) des pays, dans le tableau 1.1., ayant des problèmes de protection de longue date et qui (b) dans le tableau 1.2, ont aussi reçu moins de 40 % du financement de protection qu'ils avaient demandé sur la période 2007-2012. On peut supposer que ce sont les pays qui méritent le plus l'attention des parties prenantes à la protection (donateurs comme acteurs). Ces cinq pays ont pour caractéristique commune de présenter des situations d'urgence prolongées, comportant à la fois des DI et des réfugiés/rapatriés, et ayant de graves problèmes d'accès à l'aide humanitaire.

**Conclusion 8.** Les pays qui sont relativement bien financés (les plus près du sommet du tableau 1.2) sont ceux dont la situation d'urgence est presque entièrement gérée par le HCR, le CICR, l'UNICEF, le HCDH ou l'OIM (en raison de circonstances particulières uniques à chaque situation): le Kirghizistan a bénéficié de financements multilatéraux à hauteur de 89 %, le Népal à 70 %, Sri Lanka à 85 % et le Mali à 99 %.<sup>37</sup> Cette forte proportion de financement peut être le reflet de la qualité perçue des organisations chargées de la mise en œuvre, et/ou de la simplicité des appels (des projets moins nombreux et plus étendus), et/ou du réalisme des demandes inscrites dans l'appel reposant sur une bonne connaissance des capacités d'exécution.

**Conclusion 9.** Nous avons analysé la corrélation entre l'activation du Module chargé de la protection sur le terrain et le nombre de projets de protection inscrits dans les CAP ayant été entièrement ou partiellement financés en 2012. Nous avons trouvé une corrélation extrêmement élevée. Malheureusement toutefois, seuls 16,7 % de tous les projets de protection figurant dans les CAP en 2012 étaient entièrement financés, 29,9 % l'étaient partiellement et 53,4 % ne l'étaient pas du tout. Selon nous, 7 pays sur les 25 qui avaient fait des demandes de protection en 2012 n'ont pas attiré suffisamment de fonds pour justifier le travail nécessaire à la constitution d'un dossier de demande de protection dans leur CAP.

**Conclusion 10.** Les pays où la protection est moins bien financée (moitié inférieure du tableau 1.1.) ont tendance à être des situations d'urgence prolongées de grande ampleur (Pakistan, Somalie, Soudan, RDC) ou des situations d'urgence plus petites qui ne sont pas sous les feux des projecteurs des grands médias et sont généralement négligées (Yémen, Liban, Zimbabwe, Tchad, Niger).<sup>38</sup>

Les données du LCMM montrent que le financement de la lutte antimines est fonction de la prévalence des mines, avec des variations au fil du temps déterminées par des facteurs géographiques et l'évolution de l'accès. Pour l'essentiel, la lutte antimines est financée à partir de sources budgétaires séparées des donateurs et travaille à travers un petit groupe d'organisations à but unique dans une série limitée de pays infestés par les mines. Pour ces raisons, cet AoR n'est pas en concurrence directe avec d'autres acteurs de la protection pour des financements rares.

### Conclusions relatives aux pays bénéficiaires

De très nombreuses études considèrent que les réponses aux crises humanitaires sont généralement motivées par les besoins existants mais sont ensuite structurées par les médias et les intérêts géopolitiques ou économiques.<sup>39</sup> Le financement de la protection semble obéir à des facteurs similaires. Si l'essentiel de ce financement va aux grandes crises humanitaires prolongées, il existe à l'intérieur de ce groupe une corrélation entre un niveau supérieur de financement de la protection (par rapport aux demandes) et les pays qui présentent un intérêt politique plus grand (Iraq, tPo) ou une plus grande visibilité médiatique (Haïti). De même, la protection est proportionnellement moins financée dans les pays qui présentent un intérêt géopolitique moindre, dont les problèmes humanitaires semblent particulièrement insolubles et où l'accès humanitaire est plus difficile (Soudan du Sud, Soudan, Somalie et RDC). Les pays plus petits qui suscitent le moins d'intérêt géopolitique (Kenya, Tchad et Niger) sont ceux qui reçoivent le moins de financements par rapport à leurs demandes, tandis que les petits pays en proie à une crise hautement maîtrisée ou faisant l'objet d'une forte intervention multilatérale semblent être ceux qui reçoivent le plus de financements par rapport à leurs demandes (Kirghizistan, Népal, Sri Lanka, Mali, Côte d'Ivoire). Les suppositions ci-dessus reposent sur des preuves au mieux circonstanciées et des recherches plus approfondies seraient nécessaires pour les confirmer.

### 1.4 Tendances du financement par organisation bénéficiaire

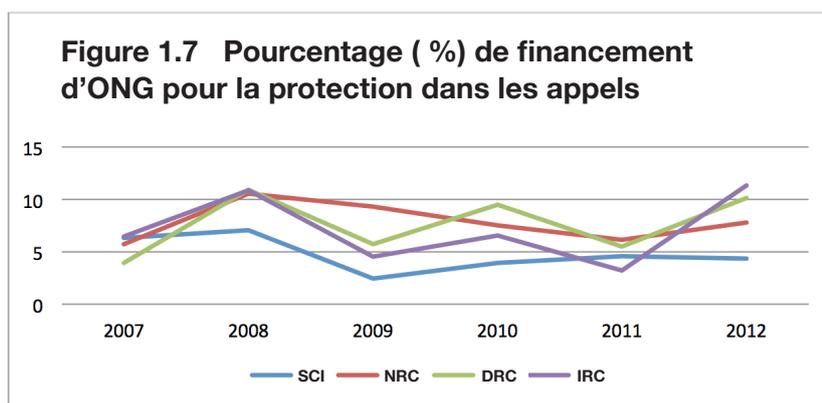
Les dix organisations ayant reçu le plus de financements pour la protection<sup>40</sup> sur la période 2007-2012 sont indiquées dans le tableau 1.3 ci-dessous. Les montants déclarés pour le CICR, l'UNICEF et le HCR proviennent des propres rapports annuels de ces organisations.<sup>41</sup> Les montants pour les sept autres organisations sont tirés du FTS et doivent être considérés comme des montants minimums car toutes ces organisations procèdent à une programmation importante de la protection à travers des programmes intégrés qui sont répertoriés sous différents intitulés dans le FTS.<sup>42</sup> Ces deux sources de données ne sont pas comparables; toutefois, elles fournissent la meilleure image agrégée que nous pouvons trouver dans des sources publiques.

Tableau 1.3	Financement total (millions de dollars E.-U.) pour la protection humanitaire via les dix principales organisations de protection 2007-2012						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totaux
<b>CICR</b>	148.0	168.7	162.7	165.2	196.1	197.3	1,038.1
<b>HCR</b>	65.2	80.3	89.5	96.1	99.8	132.1	563.0
<b>UNICEF (ACSP)</b>	79.5	66.9	63.5	92.0	82.0	70.1	454.0
<b>NRC</b>	5.1	16.4	22.9	15.5	10.7	21.6	92.1
<b>HCDH</b>	15.4	22.3	9.3	13.3	11.4	13.7	85.5
<b>OIM</b>	5.4	11.0	8.3	13.7	15.7	29.6	83.6
<b>DRC</b>	2.2	6.9	12.8	15.6	9.1	20.0	66.6
<b>SCI</b>	7.8	13.3	9.5	12.6	9.5	12.4	65.0
<b>IRC</b>	3.9	7.2	3.1	11.5	3.3	9.2	38.3
<b>FNUAP</b>	6.0	5.3	4.3	8.4	8.9	4.6	37.5

**Conclusion 11.** Nous avons analysé les données des trois principales organisations de protection pour lesquelles il existe des rapports financiers importants dans le FTS (CICR, HCR et UNICEF) par rapport à leurs dépenses globales et avons constaté qu'aucune de ces agences n'avait fortement augmenté ou diminué ses dépenses proportionnelles en faveur de la protection sur la période 2007-2012.

**Conclusion 12.** Depuis 2008, la « part de marché » des organisations de protection occupant de la quatrième à la dixième place a fluctué de 17 à 25 % de la part de marché totale des dix premières organisations (sans tenir compte des flux supplémentaires provenant de financements du HCR ou de sources privées) mais on ne constate pas d'écart majeur dans un sens ou un autre par rapport aux partenaires multilatéraux au fil du temps.<sup>43</sup>

Comme nous pouvons le voir dans le tableau 1.3, sur la période 2007-2012, les quatre premières ONG faisant état de financements pour la protection via le FTS sont le Conseil norvégien pour les réfugiés, le Conseil danois pour les réfugiés, Save the Children International et le Comité international de secours. Pour toutes ces organisations, la protection ne représente qu'un petit pourcentage de leur financement total dans un pays donné. Pour visualiser le montant de leur financement humanitaire alloué<sup>44</sup> à la protection, nous pouvons représenter, sur la figure 1.7, le pourcentage des contributions totales déclaré par chaque ONGI dans le FTS qui est affecté aux demandes de protection inscrites dans les appels.<sup>45</sup>



Sur les quatre grandes ONGI, sur la période de six ans (en moyenne des valeurs en % par an), le NRC a dépensé la plus forte proportion de ses fonds humanitaires pour la protection demandée dans les appels (7,8 % en moyenne), suivi de près par le DRC (7,6 %), l'IRC (7,2 %) et SCI (4,8 %). Il est clair que ces chiffres sont sous-estimés car dans de nombreuses situations pays, ces organisations (notamment SCI et l'IRC) exécutent de vastes programmes multisectoriels/intégrés comportant des dépenses de protection importantes mais qui ne sont pas encodés comme des projets de protection dans le FTS et ne sont donc pas pris en compte dans cette analyse.<sup>46</sup>

La question de l'intégration de la protection s'est posée tout au long de cette étude. Dans le cadre de cette section sur les organisations bénéficiaires, nous avons une remarque à faire:

**Conclusion 13.** L'ampleur de l'intégration de la protection est importante mais n'est pas enregistrée, si bien qu'en l'absence de recherches supplémentaires, il n'est pas possible de déterminer la valeur en dollars de l'intégration de la protection ni de mesurer ses résultats, faute de quoi nous ne pouvons déterminer sa valeur monétaire. Dans l'enquête en ligne, 63 % des participants ont déclaré avoir un niveau élevé ou très élevé d'intégration de la protection dans leur programmation humanitaire ou de développement.

**Conclusion 14.** Nous avons analysé des années échantillons de relevés du FTS afin d'établir si et quand les ONG nationales (ONGN) recevaient des fonds pour la protection via le système d'appels en place. A l'exception notable du DRC (qui mène une politique CHF d'inclusion large) et des tPo (qui ont un secteur d'ONGN bien développé), il y a très peu d'exemples d'ONGN ayant accès au financement de la protection par les appels. Sur les deux mécanismes de fonds communs auxquels elles ont accès, les fonds d'intervention d'urgence (ERF) fournissent en général entre 10 % et 20 % de leurs fonds aux ONGN,<sup>47</sup> et en 2012, les fonds humanitaires communs (CHF) ont attribué 22 % de leurs dépenses de protection aux ONGN. Les CHF sont le moyen le plus probable d'accès au financement de la protection pour les ONGN, suivis par les ERF.

### Conclusions relatives aux organisations bénéficiaires

Analysées dans une perspective de **financement par les appels**, quelques organisations reçoivent la grande majorité des fonds alloués à la protection: il s'agit là d'un domaine très étroit et spécialisé. Les ONGN rencontrent des problèmes particuliers pour avoir accès à des financements via le système d'appel officiel.

## 1.5 Tendances du financement par donateur

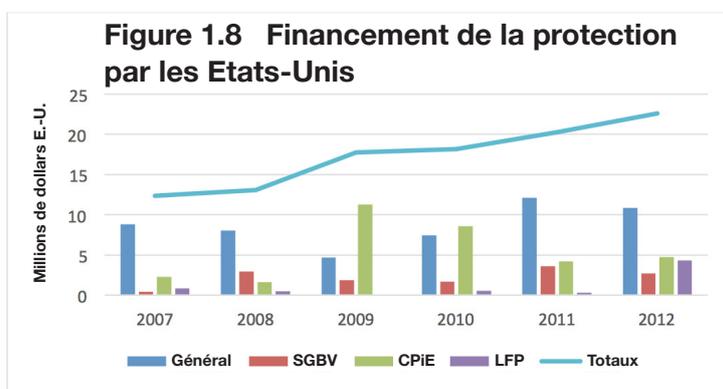
Le Système de notification des pays créanciers du Comité d'aide au développement (SNPC-CAD) est la source de données la plus fiable sur les dépenses humanitaires totales.<sup>48</sup>

Tableau 1.4	CAD : Total de l'assistance humanitaire (millions de dollars E.-U.)					
	2007	2008	2009	2010	2011	Totaux
<b>Etats-Unis States</b>	3,156	4,419	4,701	5,612	4,097	21,984
<b>Institutions de l'UE</b>	1,481	1,516	1,605	1,652	1,784	8,039
<b>Japon</b>	207	343	334	720	894	2,498
<b>Royaume-Uni</b>	387	407	740	389	408	2,330
<b>Canada</b>	557	347	313	524	513	2,254
<b>Suède</b>	301	331	433	360	529	1,954
<b>Allemagne</b>	255	343	407	383	418	1,805
<b>Norvège</b>	360	367	386	333	355	1,801
<b>Pays-Bas</b>	632	374	404	124	168	1,702
<b>Australie</b>	109	328	339	450	419	1,645
<b>Espagne</b>	214	309	398	330	256	1,507
<b>Suisse</b>	283	283	163	281	320	1,329
<b>Danemark</b>	121	144	137	156	201	759
<b>Irlande</b>	198	178	98	79	89	643
<b>Belgique</b>	107	115	118	132	162	634
<b>Finlande</b>	94	103	117	124	144	582
<b>Italie</b>	83	125	99	81	76	465
<b>EAU</b>	..	..	135	89	155	379
<b>France</b>	47	26	24	58	83	238
<b>Luxembourg</b>	38	34	39	40	53	204
<b>Totaux</b>	8,631	10,092	10,989	11,917	11,123	52,751

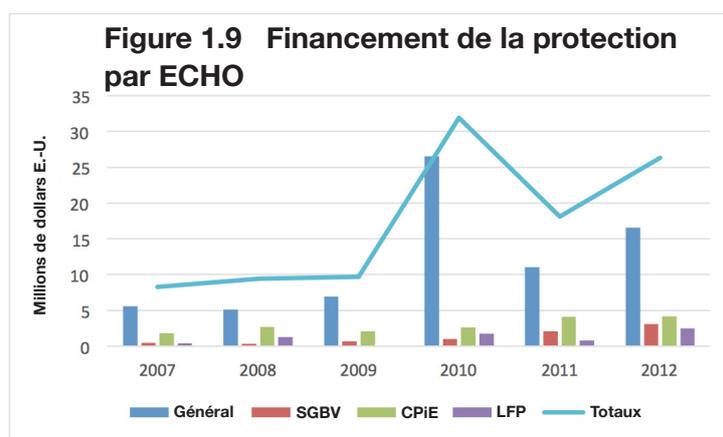
Nous avons analysé de manière très détaillée la répartition du financement de la protection en fonction des donateurs dans le FTS. Toutefois, le corpus « total » de données sur la protection présente des pratiques d'enregistrement sectoriel tellement incohérentes que nous avons conclu qu'il était inutile de publier ces données dans le présent rapport.

**Conclusion 15.** L'enquête menée auprès des donateurs est arrivée à la conclusion indiscutable qu'aucun donateur n'estime que les données du FTS représentent correctement leur financement de la protection. Tous font observer que le FTS n'enregistre pas les financements majeurs qu'ils accordent aux grandes organisations ayant un mandat de protection, en particulier le HCR et le CICR, pas plus que leurs contributions à la protection qui sont adaptées ou intégrées à d'autres secteurs humanitaires. En résumé, les donateurs n'ont confiance dans aucune des données sur le financement de la protection, pas plus dans le FTS (mauvaise qualité du codage par secteur) que dans le SNPC-CAD (absence de codage de la protection). Il n'existe pas de données satisfaisantes sur le financement de la protection par les donateurs.

Toutefois, de par la qualité plus élevée des données sur les appels, le FTS nous fournit bien une image générale des donateurs qui accordent de préférence leurs financements à des projets inscrits **dans les appels**, et dans une certaine mesure, des AoR sur lesquels ils se concentrent **dans les appels**. Cela nous permet de disposer d'informations utilisables sur la tendance générale, bien que les chiffres en valeur absolue ne soient pas très fiables. Les trois principaux donateurs en matière de protection sont les Etats-Unis, ECHO et la Norvège. Leurs contributions sont représentées de manière graphique dans les figures 1.8 à 1.10 ci-dessous.<sup>49</sup>

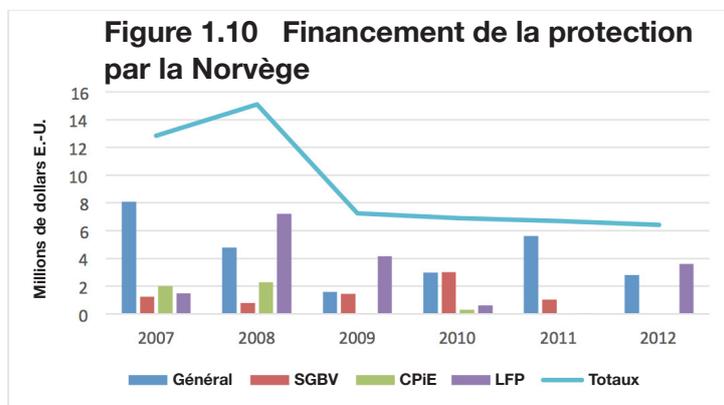


**Conclusion 16.** Les Etats-Unis mettent l'accent sur la protection de l'enfance, en particulier en 2009-2010, dans un portefeuille de la protection sur appel en augmentation générale.<sup>50</sup>



**Conclusion 17.** Le financement d'ECHO insiste sur les activités qui relèvent généralement de ce que nous avons appelé la « protection générale » (typiquement les programmes pays du HCR, de l'OIM et des

organisations de protection multisectorielles<sup>51</sup> telles que le NRC et le DRC) avec un profil général caractérisé par une forte hausse du financement sur appel en 2010, une chute en 2011 puis un redressement vigoureux en 2012 (version exagérée du profil de financement global de la protection de tous les donateurs).



**Conclusion 18.** La Norvège est de loin le donateur le plus important du sous-secteur des financements de la protection sur la base d'appels logement, foncier et propriété (essentiellement à travers le programme phare du NRC « Information, Counselling and Legal Assistance », auquel nous avons attribué le code LFP) et est autrement un donateur mineur pour les appels sur la protection (l'essentiel du financement de la protection de la Norvège est constitué des contributions principales aux organisations chargées de la protection). La tendance apparente à la baisse sur le graphique ci-dessus reflète simplement une réduction du montant des dépenses allouées à la protection sur appel et non pas des dépenses globales de la Norvège attribuées à la protection.

**Conclusion 19.** Nous avons analysé en détail les schémas géographiques de dépense des donateurs qui apparaissent dans le FTS. La répartition des financements des Etats-Unis fait apparaître l'apport d'un appui régulier à quelques situations d'urgence prolongées (RDC, Soudan/Soudan du Sud, République centrafricaine), plus une focalisation sur des pays différents chaque année en fonction de l'urgence la plus grande (les pays où l'urgence a culminé étant, dans l'ordre, le Népal, le Soudan, l'Iraq, Haïti, les tPo et encore les tPo). Le financement de la protection par ECHO est plus concentré sur l'Ouganda, le Soudan, Sri Lanka, les tPo et la RDC, avec des pics occasionnels dans d'autres pays). Dans les deux cas, cela représente l'affectation spéciale décidée par le donateur (celle décidée par les agences partenaires n'est pas systématiquement signalée dans le FTS).

**Conclusion 20.** Les deux changements majeurs dans le financement de la lutte antimines ces dernières années sont la baisse du soutien du Canada et la fin du programme de l'Union européenne spécialement consacré à ce secteur, qui a abouti à ce que la lutte antimines soit financée au cas par cas par des programmes pays de l'UE.<sup>52</sup> Les données provisoires de 2012 suggèrent que les grands donateurs maintiennent ou augmentent le niveau de leurs contributions tandis que les plus petits le réduisent, l'effet net étant une concentration progressive du financement de la lutte antimines sur un nombre moins grand de donateurs.

**Conclusion 21.** Dans le cadre de l'enquête, il a été demandé aux donateurs s'ils avaient des politiques ou des stratégies de protection spécifiques au niveau général, ou pour les sous-secteurs de la protection tels que la SGBV, la protection de l'enfance ou la lutte antimines. Globalement, seuls quelques-uns ont des politiques ou des stratégies de protection séparées mais la plupart ont des principes de protection inscrits dans leur stratégie humanitaire générale.<sup>53</sup>

**Conclusion 22.** Les donateurs émergents/non membres du CAD occupent une place plus importante dans les situations d'urgence ces dernières années et contribuent en particulier beaucoup à l'ERF. Toutefois, à elles toutes, les contributions des donateurs émergents à la protection<sup>55</sup> représentent 0,25 % des contributions à la protection pour l'ensemble de la période de six ans sur laquelle porte cette étude.

**Conclusion 23.** Le financement privé est le triangle des Bermudes des dépenses humanitaires et la protection ne fait pas exception. Le FTS fait état de de 39 projets pour un montant total de 5,2 millions de dollars E.-U. alloués à la protection par des donateurs privés de 2007 à 2012. L'indice mondial 2012 de la philanthropie et des envois de fonds du Centre pour la prospérité mondiale de l'Institut Hudson a estimé que les contributions privées américaines aux ONG internationales de développement et de secours s'élevaient à 14 milliards de dollars E.-U. en 2010, dont 4,9 milliards auraient été dépensés pour les secours en cas de catastrophe et les réfugiés.<sup>56</sup> Il est permis de penser qu'une proportion importante de ces 4,9 milliards de dollars E.-U. fournis aux ONG pour des situations d'urgence a servi à la protection mais on ne peut à ce stade que faire des hypothèses quant au montant de cette aide.

Donateur	Perception de l'importance de l'appui des donateurs à la protection (DARA 2011): Echelle de 0=faible à 10=élevé <sup>54</sup>	
	Financement de la protection des civils	Plaidoyer pour la protection des civils
<b>Australie</b>	8.08	4.74
<b>Danemark</b>	7.68	6.15
<b>Finlande</b>	7.65	6.58
<b>Suisse</b>	7.18	5.3
<b>Norvège</b>	7.11	6.67
<b>Luxembourg</b>	7.05	5.63
<b>Suède</b>	7.05	5.77
<b>Japon</b>	6.9	5.39
<b>France</b>	6.88	6.23
<b>Espagne</b>	6.85	5.21
<b>ECHO</b>	6.69	5.93
<b>Etats-Unis</b>	6.67	5.77
<b>Canada</b>	6.62	5.86
<b>Pays-Bas</b>	6.54	6.8
<b>Royaume-Uni</b>	6.53	4.75
<b>Belgique</b>	6.31	5.57
<b>Italie</b>	6.15	5.78
<b>Irlande</b>	6.12	3.3
<b>Allemagne</b>	5.01	4.32

### Conclusions relatives aux tendances de financement des donateurs

C'est là le domaine où les données posent le plus de problèmes. Les Etats-Unis et ECHO sont indéniablement les principaux donateurs de la protection,<sup>57</sup> en particulier du point de vue des appels. La Norvège, la Suède, le Danemark et le Japon arrivent en deuxième place en valeur absolue mais sont importants de par le poids qu'ils accordent à la protection dans leurs portefeuilles globaux. La perception des partenaires du terrain (enquête de DARA) confirme en général l'idée que les donateurs « nordiques » accordent la priorité à la protection dans leur financement et leurs actions de plaidoyer mais il convient de rappeler que certains donateurs (notamment le Royaume-Uni et la Suède) sont des donateurs substantiels de fonds communs et sans affectation spéciale, si bien qu'ils seront toujours moins **visibles** en tant que donateurs de la protection, tout en restant importants. Les donateurs semblent manifester de petites préférences en termes d'AoR mais la répartition des dépenses en fonction de la zone géographique et des AoR est si variée et fluctuante d'une année et d'un donateur à l'autre que nous concluons surtout que la fluctuation des dépenses de protection pour des projets inscrits dans les appels en général (figure 1.2), en valeur absolue (figure 1.5) et par AoR (figures 1.8 à 1.10) est plus probablement une conséquence de la « topographie de la protection » des différentes situations d'urgence que le résultat d'un choix délibéré des donateurs.

### 1.6 Sources de financement du développement

Lors de la préparation de cette étude, il nous a été demandé d'examiner dans quelle mesure la protection humanitaire pouvait être liée aux sources de financement du développement. C'est pourquoi cette section n'analyse pas les tendances passées mais traite plutôt de l'ampleur des recoupements entre ces deux sources de financement et se demande si l'on ne pourrait pas encourager leur convergence. Dans la section ci-dessous, le financement humanitaire s'entend comme financement répondant aux besoins humanitaires immédiats conformément aux principes humanitaires établis et ne doit pas être détourné à des fins d'investissements pour le développement. Néanmoins, à l'intérieur de ce paradigme, les acteurs humanitaires conservent la responsabilité de comprendre le contexte, d'agir en coordination avec leurs collègues du développement et, comme nous allons l'exposer, doivent pouvoir avoir accès au financement du développement afin de renforcer et de maintenir leurs réalisations humanitaires initiales.

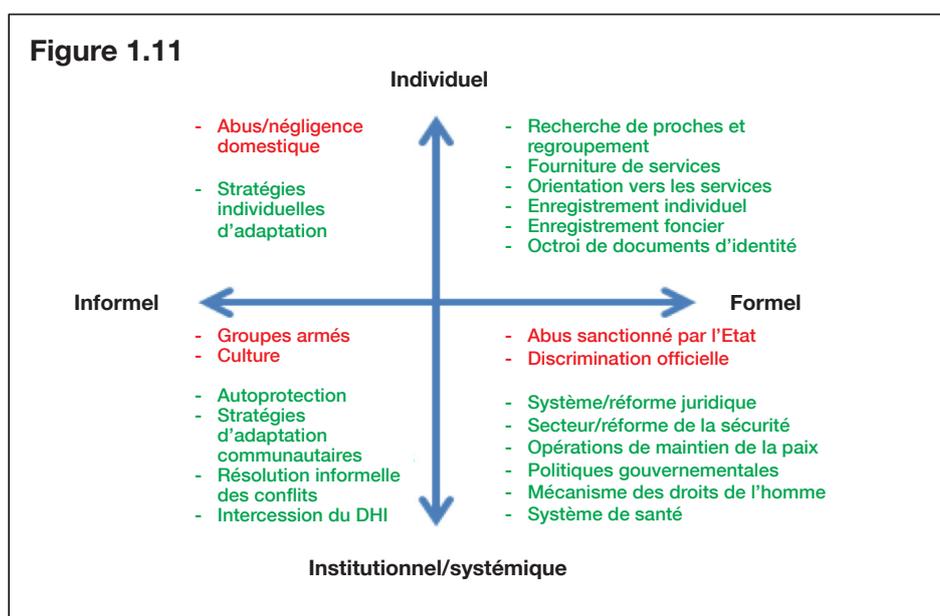
*«... les membres du CAD sont désormais déterminés ... (ii) grâce à l'aide humanitaire, à réagir en cas de crise ; et (iii) à recourir à des solutions associant aide humanitaire et aide au développement pour assurer une transition plus réussie d'une situation d'urgence humanitaire vers l'instauration d'un développement à long terme. » Brian Atwood, Président du CAD, dans l'Introduction de Vers de meilleures pratiques pour l'aide humanitaire : Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD, 2012*

Le premier aspect à souligner est que **les problèmes de protection ont des origines extérieures à la situation d'urgence**. Toute société présente un ensemble de risques de protection qui sont façonnés par des facteurs socioéconomiques, politiques, culturels et historiques. La plupart des Etats fragiles ont un niveau très élevé de risques de protection antérieurs à une situation d'urgence humanitaire, et un conflit ou une catastrophe naturelle ont pour effet d'aggraver ces risques et ces comportements abusifs.<sup>58</sup> Le mariage précoce forcé au Pakistan et en Afghanistan est une bonne illustration de cet aspect, où les circonstances du déplacement et du dénuement peuvent conduire des familles à contraindre leurs filles à contracter un mariage précoce, ironie de la situation, parce qu'elles estiment qu'elles bénéficieront ainsi d'une plus grande « protection » que si elles restaient au sein de leur famille démunie, en particulier si les circonstances sont telles que la fille ne bénéficie pas de la « protection » d'un parent adulte de sexe masculin. Dans cet exemple, le mariage précoce n'a pas été créé par la situation d'urgence mais cette pratique est accentuée par les conditions exceptionnelles de la situation d'urgence. On observe un schéma similaire dans la plupart des domaines dans lesquels travaillent les acteurs de la protection : travail des enfants ; sévices sexuels envers les adultes et les enfants ; privations infligées aux personnes vulnérables, aux personnes âgées et aux handicapés ; refus délibéré d'accorder des services aux minorités ethniques ou religieuses ; absence d'accès à la justice ; confiscation de terres et de biens, etc. Dans tous ces cas, les risques de protection (risque = menace x vulnérabilité) sont fortement accrus par les circonstances du déplacement et les pertes subies, en particulier lorsque les menaces sont encore aggravées par un conflit armé.

*« Plus de 80 % de l'aide aux Etats et aux économies fragiles est de l'assistance non humanitaire » OCDE (2013)*

Deuxièmement, **les acteurs de la protection humanitaire manquent de possibilités de s'allier avec les personnes qui travaillent sur les causes profondes des problèmes.** De manière générale, les acteurs humanitaires limitent leur travail à la situation et aux besoins immédiats de la population concernée, en particulier s'ils se caractérisent eux-mêmes comme effectuant un travail « basé sur les besoins ». Dans certains cas, ECHO étant un bon exemple, l'organisation donatrice comprend très clairement le lien qui existe entre les contextes humanitaire et de développement<sup>59</sup> mais les frontières du domaine humanitaire sont définies de manière à exclure cette dimension de « renforcement de l'environnement » (très souvent visualisée à travers le « modèle de l'œuf<sup>60</sup> » du CICR, de 2001). Séparer ainsi les domaines humanitaire et du développement est inefficace à plusieurs égards. Nous n'en citerons ici que quelques-uns. Premièrement, en décourageant l'engagement auprès des gouvernements d'accueil, cette séparation permet à ces derniers d'éviter d'assumer la responsabilité première de la protection qui leur incombe. Deuxièmement, en ne considérant que les conséquences et non pas les causes des problèmes, ces activités manquent les occasions d'encourager un changement notable et durable des systèmes ou des comportements. Troisièmement, les activités de protection humanitaire menées exclusivement dans l'espace humanitaire voient leurs perspectives de durabilité fortement limitées (c.-à-d. que les solutions ne seront pas durables).<sup>61</sup> Et enfin, dans un scénario du pire cas qui viole le principe consistant à « ne pas nuire », des activités pourraient être mises en place dans l'espace humanitaire, comme des abris pour les survivant(e)s de viols ou le regroupement de minorités vulnérables dans des camps ou des zones d'installation, à l'issue desquelles les populations affectées pourraient se trouver davantage exposées si l'aide humanitaire disparaissait sans qu'une transition responsable vers un système d'appui plus permanent ait été mise en place.<sup>62</sup> En conclusion, même si certains acteurs humanitaires ne possèdent pas le mandat ou les ressources nécessaires pour traiter les aspects systémiques de la protection, nous défendons l'idée que tous ont la responsabilité de structurer leurs actions de manière à ce qu'elles tiennent pleinement compte des activités connexes de développement et soient si possible reliées à elles.

La figure 1.11 tente d'établir une cartographie des abus perpétrés par rapport aux interventions menées par les acteurs de la protection dans le cadre de programmes:



## Tendances du financement de la protection humanitaire

Dans le modèle général ci-dessus, le texte en rouge indique les causes ou les sources d'abus délibérés et le texte en vert indique les réponses ou les solutions possibles. Globalement, peu d'acteurs travaillent à la prévention dans le quart inférieur gauche: il s'agirait essentiellement du CICR, dans une certaine mesure du HCR (en particulier pour le renforcement des capacités de protection de la communauté) et du HCDH, ainsi que de quelques ONG spécialisées fournissant un accompagnement humanitaire. Dans le quart supérieur gauche, les ONG nationales et les responsables religieux/communautaires pourraient être actifs, de même que certaines ONG travaillant dans la protection de l'enfance ou la sensibilisation à la SGBV. Le quart supérieur droit est celui où se trouve l'essentiel de la programmation basée sur les appels du CAP coordonnée par le module, qui traite principalement des conséquences et moins souvent des causes des abus. Le quart inférieur droit regroupe nombre des actions qui relèvent du développement, dans la mesure où il s'agit de changements à long terme ou d'instauration de systèmes. Ce modèle est loin d'être complet et nous ne pensons pas qu'il fera l'objet d'un consensus au sein de la communauté humanitaire mais nous espérons qu'il montre que la programmation de la protection se concentre plus sur les individus et les conséquences et moins sur les causes et la prévention. Ce modèle présente aussi, d'une manière différente, la relation existant entre la programmation humanitaire et la programmation du développement.

Troisièmement, **des fonds sont disponibles pour la protection à partir de sources de financement du développement.** A de rares exceptions, les situations d'urgence prolongées majeures comportant d'importants besoins de protection se trouvent dans des Etats fragiles qui sont aussi les principaux bénéficiaires de l'aide au développement. Le tableau 1.1 montre les neuf pays recevant une protection sur la période 2007-2012, qui figurent aussi parmi les quatorze principaux pays bénéficiaires de l'APD de 2007 à 2011, ce qui implique clairement que des ressources de l'APD sont disponibles si des liens peuvent être établis entre les deux domaines, en particulier en Afghanistan, en RDC, au Pakistan, au Soudan (et à présent, de manière distincte dans le Soudan du Sud), dans les Territoires palestiniens occupés et en Haïti.

Dès lors, ce lien peut-il être établi? Cela doit être possible dans certains secteurs et avec certains donateurs mais il faut pour cela étudier la manière dont les donateurs ont fixé leurs priorités au niveau des pays. Il faut également la volonté et la capacité de s'engager davantage et à un stade plus précoce auprès des gouvernements d'accueil, malgré les difficultés que cela peut représenter. Par exemple, si nous voulons trouver des fonds du développement pour des activités de protection qui orientent les populations concernées vers un recours juridique, le tableau 1.6 indique les données du CAD de 2011 pour les décaissements des Etats-Unis et de l'UE pour le code CAD 15130 « Développement des services légaux et judiciaires », qui tous proviennent de sources de financement du développement.<sup>63</sup>

Tableau 1.6	Décaissements de l'APD en 2011 au titre du développement des services légaux et judiciaires (millions de dollars E.-U.)	
	Etats-Unis	CE
<b>Afghanistan</b>	226.0	4.8
<b>RDC</b>	12.5	5.0
<b>Haïti</b>	14.4	0.0
<b>Pakistan</b>	30.5	9.3
<b>Terr. palest. occ.</b>	50.7	12.7
<b>Soudan du Sud</b>	9.1	0.0

Certaines organisations comprennent très bien ces liens et ont des programmes de liaison, voire intégrés portant à la fois sur les domaines humanitaire et du développement. L'UNICEF est un exemple majeur avec son domaine prioritaire 4 sur la protection de l'enfance, financé à la fois à partir de ressources ordinaires et de fonds d'urgence, même dans le même pays. Nous citerons également Save the Children International, avec sa préférence pour les programmes pays intégrés axés sur la population visée et capables de mélanger les sources de financement. En effet, parmi les participants à l'enquête en ligne, 13 % ont déclaré que le financement pour leur situation de protection était « uniquement humanitaire », 53 % ont fait état d'une combinaison humanitaire et développement mais avec une prédominance de l'humanitaire et 18 % ont signalé que les sources de financement étaient mixtes mais provenaient majoritairement de sources du développement. UN-HABITAT se situe plus vers l'extrémité du spectre relatif au développement, avec des programmes logement, foncier et propriété rarement financés dès le début d'une situation d'urgence mais qui mettent à profit leur participation au Module global de la protection pour que les questions foncières et de propriété continuent de figurer parmi les considérations humanitaires<sup>64</sup> et, si possible, transforment le travail effectué en matière d'octroi de titres fonciers et d'enregistrement dans un contexte d'urgence en programmes de développement réussis en aval.<sup>65</sup>

La possibilité de travailler avec les défenseurs nationaux de la cause et les philanthropes privés du pays ne doit pas non plus être négligée. L'outrage national et international qu'a représenté la tentative d'assassinat de Malala Yousafzai au Pakistan et le viol et l'assassinat de « Nirbhaya » en Inde sont devenus des moteurs endogènes de l'adoption d'une réforme juridique et politique dans les domaines de la protection de l'enfance et de la SGBV, et ont déclenché plusieurs initiatives auxquelles les acteurs de la protection humanitaire peuvent s'associer.

Quatrièmement, **les problèmes tiennent plus à la structure du mécanisme d'aide qu'au montant des fonds disponibles.** Plusieurs rapports récents traitent du problème vieux de plusieurs décennies consistant à assurer la transition entre les secours et le développement. Un examen détaillé figurant dans l'étude récente du HCR intitulée Still minding the gap: a review of efforts to link relief to development in situations of humanitarian displacement, 2001-2012<sup>66</sup> fait valoir que malgré des engagements politiques de longue date pris dans divers forums des Nations Unies remontant à la résolution 37/197 de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1982 et aux multiples politiques des donateurs (notamment la politique de liaison entre urgence, réhabilitation et développement adoptée par l'UE en 1996), entre 2001 et 2012, la communauté internationale n'est aucunement parvenue à combler trois types de lacunes différentes : la lacune stratégique (incapacité à élaborer des plans intégrés), la lacune financière (incapacité à fournir des financements de transition rapides et flexibles) et la lacune de capacités (en particulier pour renforcer les capacités locales et nationales).

Still minding the gap conclut toutefois que les évolutions récentes permettent d'espérer un changement prochain. Les signaux allant dans ce sens sont notamment l'engagement accru de la Banque mondiale à la suite du Cadre de partenariat de 2008 entre l'ONU et la Banque mondiale pour les situations de crise et d'après-crise,<sup>67</sup> l'Initiative pour des solutions transitoires de 2010,<sup>68</sup> la ligne de travail de l'INCAF contribuant au Forum du haut niveau de 2011 à Busan,<sup>69</sup> l'un des trois points du plan de travail 2012-2013 de Good Humanitarian Donorship<sup>70</sup> et la décision 2011/20 du Secrétaire général, qui énonce des directives claires à l'intention à toutes les agences des Nations Unies sur la manière de collaborer à la transition et comporte des orientations très détaillées sur la protection.<sup>71</sup>

Cet accent plus marqué mis sur cet aspect ces dernières années trouve son point culminant les Lignes directrices du CAD sur le financement de la transition,<sup>72</sup> qui expliquent que la pierre d'achoppement ne réside pas dans le montant des ressources disponibles mais dans un ensemble de problèmes inhérents au système d'aide lui-même: (a) financement trop compartimenté (c.-à-d. les secteurs humanitaire, de développement et de la sécurité des organisations donatrices sont cloisonnés les uns par rapport aux autres); (b) les politiques et les procédures ne sont pas correctement adaptées au contexte d'environnements de transition (avec notamment une tendance trop forte à éviter les risques et une gestion insuffisante des risques); (c) les processus de planification sont fondés sur des évaluations irréalistes des besoins, sans lien avec les financements nécessaires (ce qui aboutit à des erreurs dans la définition des priorités); et (d) les instruments de financement sont fragmentés (basés sur les mandats institutionnels et non pas sur les objectifs à atteindre).

Parmi les recommandations figurant dans les lignes directrices du CAD, deux nous semblent particulièrement pertinentes pour la communauté de la protection: (1) Un accord international sur les objectifs devrait être utilisé pour faciliter la fixation de priorités pendant la transition. En outre, la définition rigoureuse des priorités devrait être liée à une stratégie de financement spécifique combinant différents instruments d'aide,<sup>73</sup> et (2) « des approches cohérentes et collectives peuvent être encouragées par l'utilisation de pactes de transition. « Un pacte de transition est un accord léger et souple conclu entre les partenaires nationaux et internationaux ... Il peut avoir pour effet de réduire le risque d'échec stratégique, d'accentuer l'orientation vers les résultats et d'assurer la réalisation de véritables progrès dans le renforcement de l'engagement et de l'initiative des pays ». Selon nous, il est plus facile de tenter de conclure de tels pactes dans les situations de transition où la voie vers une solution est bien tracée, comme dans les cas où il y a un engagement fort du gouvernement, comme en Colombie, en Indonésie ou aux Philippines, ou à la suite de catastrophes naturelles comme en Haïti.

### 1.7 Conclusions générales relatives aux flux de financement

Si les données du financement humanitaire général sont relativement solides, en particulier au niveau des donateurs/pays cibles, celles disponibles au niveau des secteurs (protection) sont codées de manière si incomplète et incohérente qu'elles ne peuvent être considérées que comme une approximation des tendances du financement.<sup>74</sup> Parallèlement, les montants demandés pour la protection dans les appels sont soumis à trop de facteurs contextuels et ne servent que d'approximation des besoins. En l'absence de dénominateurs ou de numérateurs fiables, nous ne pouvons conclure que la protection est sous-financée. Ce que nous pouvons dire, c'est (a) que le financement global de la protection (ce que nous appelons le « FTS modifié ») semble être relativement stable et très supérieur aux montants enregistrés dans le FTS; (b) que la protection est l'un des secteurs les moins financés à l'intérieur des appels, bien qu'il semble se redresser quelque peu en 2012, après avoir atteint un niveau très bas en 2011; et (c) que la caractéristique la plus marquante du financement de la protection n'est pas tant sa diminution ou son augmentation apparente que sa volatilité (entre les pays, d'une année à l'autre, entre les AoR). Dans la section suivante, nous étudions les raisons probables de cette volatilité, afin de voir comment le financement de la protection peut être mieux enregistré, stabilisé et éventuellement augmenté.

Les données dont nous disposons sur les AoR, les pays bénéficiaires et les organisations bénéficiaires pâtissent des mêmes contraintes pesant sur les données. Si l'on part du principe que la protection est enregistrée dans le FTS de manière cohérente dans le temps (c.-à-d. que les erreurs de code lors des saisies de données sur la protection sont reproduites à l'identique chaque année, ou que la même organisation sous-déclare ses dépenses de protection de la même manière chaque année), nous pouvons alors observer des tendances longitudinales approximatives même à l'intérieur d'un corpus de données peu fiable. Sur cette base, nous pouvons voir que l'essentiel du financement de la protection sur la base d'appels va à la « protection générale », suivie par la protection de l'enfance, la SGBV (qui augmente progressivement au fil du temps) et enfin LFP. La lutte antimines est régulièrement bien financée mais ne figure pas dans le même écosystème de financement. En termes géographiques, les situations d'urgence très maîtrisées ou politiquement visibles attirent une proportion plus élevée de financement de la protection (par rapport aux demandes) que les situations d'urgence prolongées complexes – dont cinq (RDC, Somalie, Soudan du Sud, Soudan et Pakistan) se distinguent soit comme étant chroniquement sous-financées soit comme faisant systématiquement l'objet d'un nombre excessif de demandes – les unes comme les autres ayant besoin d'une évaluation critique du statut de la protection dans l'analyse et l'intervention humanitaire globales. Et enfin, trois agences reçoivent près de 75 % de tout le financement de la protection et quatre ONG reçoivent environ 75 % des financements de la protection sur appel alloués aux ONG, ce qui nous conduit à conclure que le financement de la protection est fortement concentré sur un petit nombre d'acteurs et exclut presque totalement les ONG nationales.

Les perspectives d'un arrimage du financement de la protection au financement du développement semblent bonnes compte tenu (a) de la forte corrélation qui existe entre les principaux bénéficiaires du financement du développement et les principaux bénéficiaires de la protection; et (b) du souci actuel de mieux relier l'assistance et le développement de manière générale. Toutefois, il reste du travail à accomplir pour assouplir les rigidités du mécanisme des donateurs avant que ce potentiel puisse se concrétiser pleinement.

Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, qui présente les données qualitatives, il semble que le principal problème ne soit pas tant la quantité du financement de la protection que la qualité du travail de protection, y compris la manière dont il est expliqué, planifié, coordonné, mis en œuvre et surtout consigné dans des rapports. La plupart des observateurs estiment que la manière d'obtenir un financement plus élevé réside moins dans le plaidoyer et plus dans la performance.

## 2.0 Raisons des tendances du financement

Une composante majeure de cette étude a consisté à tenter de comprendre les raisons des fluctuations du financement de la protection, et en particulier pourquoi celui-ci est généralement très inférieur aux montants demandés. Nous avons étudié cette question à travers six méthodes : un examen de la littérature parue sur le sujet, des entretiens approfondis avec une quarantaine de chercheurs ou d'experts de la protection, 21 enquêtes auprès des donateurs, une enquête en ligne, des réunions avec les modules et les donateurs sur le terrain en Afghanistan, au Kenya (pour la Somalie), au Pakistan et au Soudan du Sud, et l'analyse de 54 réponses d'acteurs de la protection à l'enquête The State of the Humanitarian System.<sup>75</sup>

*« Je pense que la protection est sous-financée parce qu'elle est dépourvue d'une stratégie claire et réaliste, qui attire les acteurs pertinents. La protection est traitée dans une perspective humanitaire, sur une base annuelle, alors que l'on s'accorde à reconnaître que la solution, y compris l'accès aux terres et la résolution des conflits, est un processus à long terme. Le module de la protection devrait fixer des jalons clairs pouvant être atteints avec un financement humanitaire mais aussi instaurer de meilleurs liens avec des initiatives à plus long terme. » – réponse à l'enquête*

### 2.1 Conclusions de l'enquête en ligne

L'enquête en ligne était bilingue<sup>76</sup> et a donné lieu à 143 réponses complètes et à 93 réponses partielles utilisables supplémentaires de 32 pays, avec sept réponses ou plus de chacun des seize pays. Les participants étaient des ONG internationales (41 %), l'ONU ou l'OIM (38 %), des ONG nationales (13 %), le CICR ou la FICR (3 %), des représentants de gouvernements donateurs basés sur le terrain (2 %) et d'autres (3 %). En termes de sous-secteurs de la protection, les participants se sont identifiés à 26 % comme relevant de la protection de l'enfance, à 18 % de la lutte contre la violence sexuelle et sexiste, à 18 % de la protection générale, à 16 % des droits humains/de la justice/de la primauté du droit, à 10 % de la protection intégrée à un autre secteur humanitaire, à 5 % du logement, foncier et propriété et à 4 % d'autres aspects de la protection. Comme pour les enquêtes similaires utilisant un mécanisme global basé sur le web,<sup>77</sup> les participants n'ont pas été sélectionnés au hasard<sup>78</sup> si bien que les réponses reflètent en partie leur intérêt personnel. On ne sera pas étonné d'apprendre que 90 % des participants ont estimé avoir une bonne ou une très bonne compréhension de la protection.<sup>79</sup>

Dans l'enquête en ligne, les participants se sont vu proposer une liste de onze raisons possibles à l'origine du sous-financement de la protection,<sup>80</sup> qu'il leur a été demandé de classer (figure 2.1). Ils ont également dû classer neuf suggestions qui permettraient d'augmenter le financement de la protection. Les résultats sont indiqués sur la figure 2.2.

**Figure 2.1 Classez les raisons pour lesquelles vous pensez que la protection pourrait être sous-financée dans votre situation**



**Conclusion 24.** L'avis selon lequel « d'autres secteurs sont jugés plus importants » a été exprimé dans les réponses à l'enquête ouverte (ainsi que dans les entretiens approfondis) de trois grandes manières: (1) « la protection n'est pas considérée comme étant vitale », ou (2) « d'autres secteurs mobilisent l'attention du public » (impliquant qu'ils méritent davantage d'être présents dans les médias – aussi connue sous le nom d'« effet CNN »), ou enfin (3) « les donateurs préfèrent les choses qui peuvent être visiblement étiquetées – dans l'idéal avec un drapeau et une opportunité de photo ».

**Conclusion 25.** Les participants ont estimé que les problèmes d'accès humanitaire aux populations vulnérables étaient un facteur important limitant l'appui des donateurs dans les situations où le gouvernement d'accueil refuse de coopérer ou en cas de graves problèmes de sécurité (Afghanistan et Somalie), ou lorsque la mauvaise qualité des infrastructures rend l'accès physique difficile (RDC et Soudan du Sud).

**Figure 2.2 Qu'est-ce qui selon vous aiderait à augmenter le financement de la protection?**



## Raisons des tendances du financement

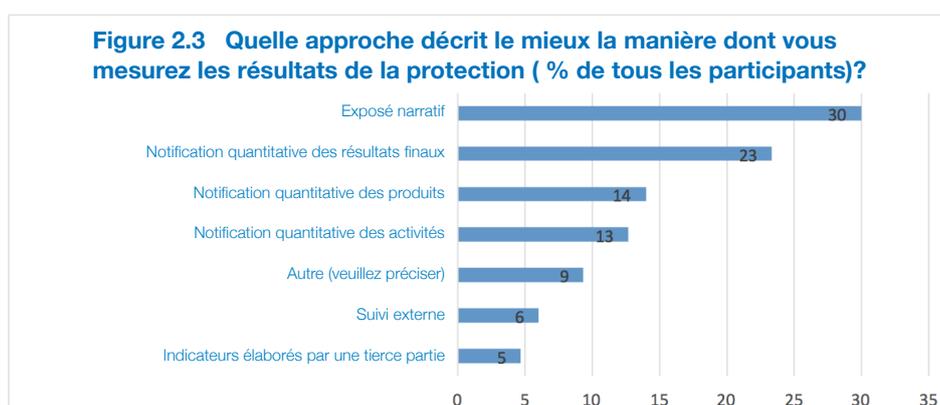
**Conclusion 26.** Globalement, les acteurs du terrain ont estimé (mais pas fortement) que les actions de plaidoyer devaient être en priorité dirigées vers le personnel du siège des donateurs, plus que vers celui des donateurs sur le terrain.<sup>81</sup>

Comme nous le verrons ci-dessous, les donateurs ont des points de vue à certains égards très différents sur le plaidoyer: la plupart pensent être très sensibilisés à la question de la protection et que des actions supplémentaires de plaidoyer menées directement à leur intention ne changeront pas de manière significative la réponse des donateurs parce que (de l'avis de la majorité d'entre eux), ce sont les organisations chargées de la mise en œuvre qui déterminent en fin de compte le montant qui sera dépensé pour la protection. Nous reviendrons sur cette question centrale dans la section 2.4.

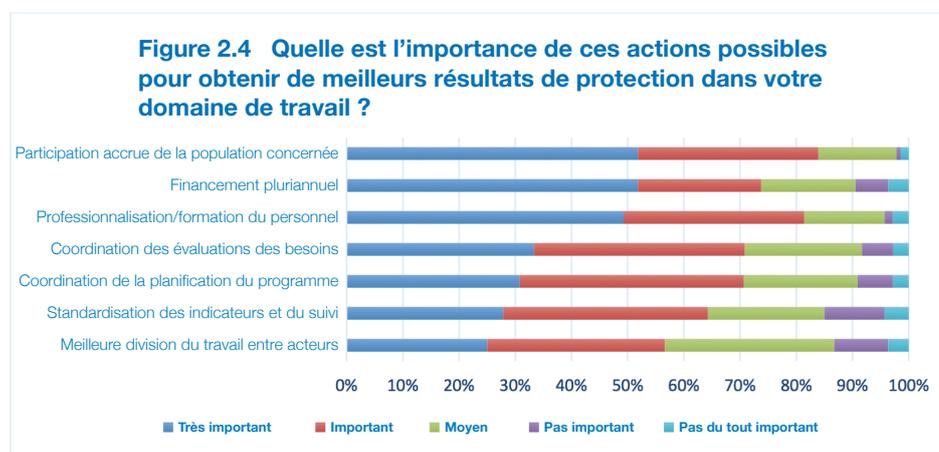
**Conclusion 27.** L'enquête, les entretiens avec des experts et le questionnaire à l'intention des donateurs ont tous testé l'idée d'un fonds commun spécial pour la protection, ou d'une part réservée à la protection au sein des fonds communs existants. Si certains (mais pas la majorité) des participants à l'enquête ont été favorables à cette idée, tous les donateurs ont été contre. Ceux qui avaient déjà soutenu les fonds communs voudraient non pas que des nouveaux soient créés mais que ceux qui existent fonctionnent mieux, et ceux qui ne les avaient pas soutenus n'ont pas l'intention de commencer à le faire. Dans la mesure où les donateurs ne s'y intéressent pas, cette idée a été abandonnée.

**Conclusion 28.** Les acteurs du terrain n'ont pas estimé que la qualité de l'appel, la qualité du programme de protection, l'existence d'organisations compétentes ou une surestimation des besoins étaient des obstacles majeurs. Par contre, les enquêtes auprès des donateurs ont livré une image différente, avec de réelles inquiétudes quant à la qualité des projets, la capacité de mise en œuvre des organisations et la crédibilité des évaluations des besoins.

En partant de l'hypothèse que la notification des résultats pose un problème majeur pour la communauté de la protection, nous avons demandé des détails supplémentaires sur la manière dont les acteurs du terrain faisaient rapport de leurs résultats (figure 2.3):



Dans une certaine mesure, le financement dépend du plus ou moins bon fonctionnement du système, ou vu sous un autre angle, le sous-financement peut être une conséquence d'insuffisances perçues de la coordination ou chez les partenaires. L'enquête et les entretiens approfondis ont analysé cette relation de manière plus approfondie, étudiant un certain nombre de moyens de renforcer la coordination, la notification et les capacités: voir figure 2.4.<sup>82</sup>

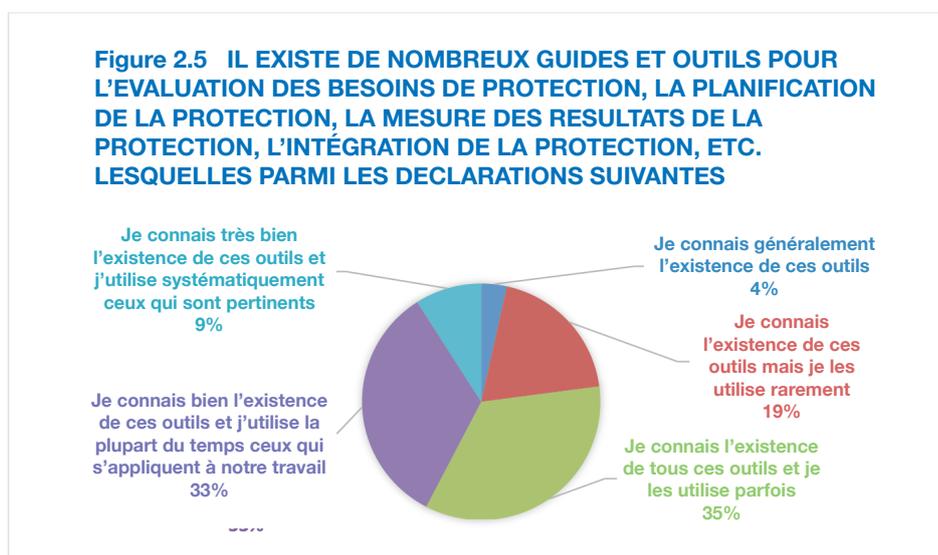


**Conclusion 29.** Lorsqu'il leur a été demandé comment ils pourraient obtenir de meilleurs résultats de protection, les acteurs du terrain ont mentionné le fait de susciter une participation accrue des populations concernées comme l'action la plus importante qu'ils pourraient mener (84 % l'ont jugée très importante ou importante), ce qui est conforme à l'importance croissante que revêt l'obligation pour toute la communauté humanitaire de rendre des comptes aux bénéficiaires, et qui est désormais inscrite dans l'initiative prise par l'IASC en juillet 2012 de créer un Groupe de travail sur l'obligation de rendre des comptes aux populations affectées. Cette initiative a été suivie de près par un financement pluriannuel (seul point de cette liste que les acteurs du terrain ne maîtrisent pas entièrement) et par la professionnalisation/formation du personnel. L'accent mis sur ce dernier aspect (et sur la nécessité pour les donateurs de prévoir des fonds à cette fin) a été repris par les coordonnateurs de modules et d'autres acteurs interrogés pendant les visites sur le terrain.

**Conclusion 30.** La relation perçue entre l'insuffisance de la notification des résultats et le sous-financement semble cohérente. L'incapacité à faire rapport des résultats annuellement est considérée comme une raison relativement importante du sous-financement dans la figure 2.1, et à la fois les preuves des résultats atteints et une meilleure notification de ces résultats apparaissent comme des facteurs très importants pour augmenter le financement de la protection (figure 2.2), éléments qui à eux deux montrent que les acteurs du terrain sont largement conscients de l'insuffisance que présente la notification des résultats. Ce point est confirmé par le fait que seuls 23 % des participants à l'enquête (figure 2.3) font état de résultats au niveau des résultats finaux (niveau qui intéresse généralement le plus les donateurs) et que (figure 2.4) 64 % des participants estiment que la standardisation des indicateurs et du suivi est importante ou très importante pour obtenir de meilleurs résultats de protection. Les entretiens avec les donateurs et les experts ont corroboré la conclusion selon laquelle les problèmes rencontrés pour rendre compte des résultats de la protection sont un facteur qui limite fortement le financement.

La protection de l'enfance et la SGBV possèdent tous deux des systèmes de suivi globaux. Au niveau officiel, il y a le Mécanisme de surveillance et de communication de l'information prévu par la résolution 1612 du Conseil de sécurité, de 2005<sup>83</sup> pour la protection de l'enfance, et son équivalent pour la SGBV, l'Arrangement de suivi, d'analyse et de communication de l'information, instauré à la demande de la résolution 1960 du Conseil de sécurité, de 2010.<sup>84</sup> Ces deux résolutions demandent de communiquer les cas d'abus et l'identité de leurs auteurs aux Nations Unies, en association avec leur Représentante spéciale. Au niveau de la gestion des cas et du signalement des incidents sur le terrain, il existe des outils similaires dans les deux domaines : le Système de gestion interorganisations des informations sur la protection de l'enfance<sup>85</sup> et le Système de gestion des informations relatives à la violence basée sur le genre.<sup>86</sup> Toutefois, ni les systèmes officiels ni les systèmes de gestion au cas par cas ne mesurent les résultats de leurs activités de protection respectives au niveau d'un pays au niveau des résultats finaux, ce qui est précisément la lacune que voudraient voir comblée la plupart des donateurs, des planificateurs et des défenseurs de la cause.

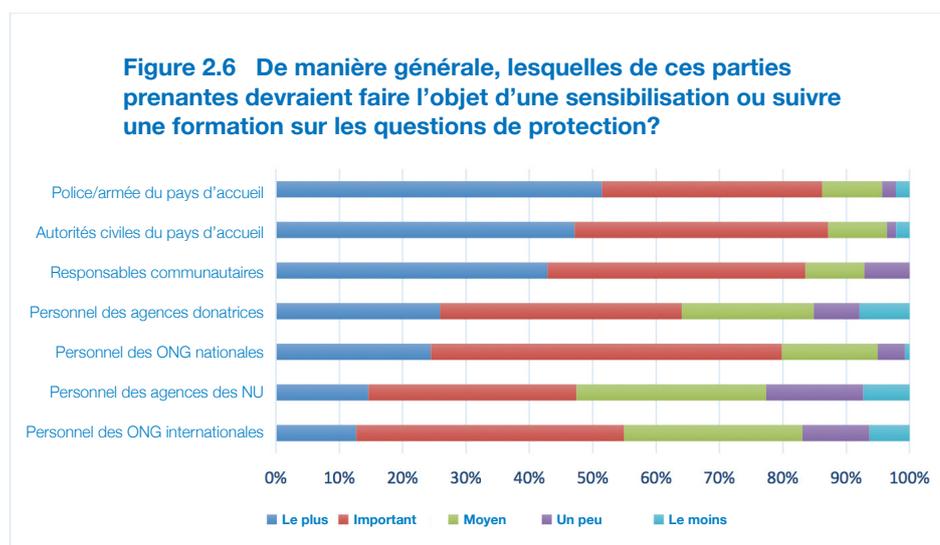
Pour étudier ce que cache cette insuffisance perçue de la mesure de la planification et de la performance, nous avons demandé aux acteurs du terrain s'ils utilisaient tout l'éventail des guides et des outils de protection disponibles (figure 2.5).



**Conclusion 31.** Concernant les outils de protection, la proportion des participants qui connaissent bien ou très bien ces outils et les utilisent est de 42 %, soit nettement moins que celle des participants qui ont une politique/stratégie de protection (90 %) ou qui pratiquent des niveaux élevés ou très élevés d'intégration de la protection (63 %), ce qui donne à penser qu'il existe encore un fossé entre la **connaissance de l'existence** de ces outils et leur **utilisation** effective. Les réponses aux enquêtes à questions ouvertes n'ont pas clairement mis en évidence un besoin d'outils supplémentaires mais plutôt une préférence pour le renforcement, la simplification et la traduction de ceux qui existent.

Enfin, nous avons interrogé les participants sur les niveaux de sensibilisation à la protection, afin d'obtenir le point de vue du terrain sur les personnes qui devraient en priorité faire l'objet d'une sensibilisation et suivre une formation (figure 2.6).

**Conclusion 32.** La grande majorité des participants ont estimé que les acteurs locaux/nationaux (forces de sécurité, gouvernement, responsables communautaires et ONG nationales) avaient beaucoup plus besoin d'une sensibilisation et d'une formation que les acteurs internationaux.



En outre, 90 % des participants ont déclaré que leur organisation avait une politique, une stratégie ou un plan d'action en matière de protection, 63 % ont répondu que leur organisation intégrait la protection dans ses autres programmes humanitaires ou de développement, 49 % (cela nous semble une proportion relativement faible dans ce contexte) ont estimé que la qualité de l'évaluation des besoins dans leur situation était bonne ou excellente et 33 % ont expliqué que la population concernée était associée à l'évaluation des besoins ou à la définition des priorités.

## Conclusions générales de l'enquête en ligne

Les acteurs de la protection sur le terrain estiment que le financement de la protection pâtit de deux contraintes majeures : l'incapacité à faire état de résultats et le besoin de professionnalisation du secteur de la protection. L'accès est considéré comme une contrainte de financement importante dans certains cas. Une divergence de poids est apparue entre l'enquête en ligne menée auprès des acteurs sur le terrain et l'enquête séparée effectuée auprès des donateurs: les premiers estiment que les actions de plaidoyer auprès des donateurs peuvent augmenter le montant du financement alloué à la protection, tandis que les donateurs considèrent généralement que les principales décisions d'allocations sont prises par les organisations chargées de la mise en œuvre.

En termes de résultats de la protection, les acteurs du terrain pensent que l'absence d'un financement pluriannuel est un problème majeur et qu'il est possible d'améliorer la coordination des évaluations des besoins et de la planification.

Les fonds communs pour la protection ne semblent pas bénéficier d'un appui suffisant et les participants ne pensent pas non plus qu'il y ait réellement besoin d'outils de planification et de notification supplémentaires mais qu'il faudrait simplement mieux adapter les outils existants aux utilisateurs du terrain.

### 2.2 Conclusions des entretiens approfondis

L'examen de la littérature existant sur le sujet, l'enquête auprès des donateurs, les entretiens approfondis et les visites sur le terrain ont analysé sous un angle plus qualitatif les raisons pour lesquelles la protection pouvait avoir du mal à attirer des financements. Trois aspects importants du panorama de financement sont apparus et ont été explorés plus avant à mesure que nous progressions dans notre travail: (a) la place de la protection au sein de l'intervention humanitaire, (b) la performance des programmes et des partenaires de la protection, et (c) la mesure dans laquelle le financement direct de la protection est compensé par l'intégration de la protection dans « d'autres » secteurs humanitaires. Les experts de la protection des diverses agences<sup>B7</sup> et les chercheurs indépendants s'accordent en général sur plusieurs points, que nous avons regroupés ci-dessous sous des intitulés généraux:

#### La protection est difficile à expliquer

**Conclusion 33.** La protection est difficile à expliquer – aux contribuables du monde entier, aux politiciens et aux décideurs stratégiques, souvent même aux acteurs travaillant dans des situations d'urgence et aux représentants des donateurs locaux – à moins que ces acteurs n'aient déjà une culture de la protection et connaissent sa taxonomie et son vocabulaire. La définition technique donnée par le CICR/l'IASC en particulier est trop théorique et juridique. Par conséquent, un vaste éventail de parties s'approprient le terme de protection, y compris des acteurs armés, ce qui rend l'explication encore plus difficile.

**Conclusion 34.** La protection n'est pas aussi visible, photogénique ou digne de figurer dans les médias que d'autres composantes plus tangibles de l'intervention humanitaire telles que les vivres, l'eau, la santé et les abris. L'intérêt accru des donateurs pour la visibilité de leur action en période de rigueur économique et le contrôle rigoureux du contribuable peuvent détourner les financements de la protection au fil du temps.

*« L'absence d'une formulation consacrée pose problème. La protection est-elle une activité ou un résultat final ? Si vous pensez que c'est une activité, alors vous pensez uniquement aux produits. Mais si vous la voyez comme un résultat final, alors vous pensez plus au changement » – avis d'expert*

La communauté de la protection a elle aussi sa part de responsabilité, dans la mesure où elle utilise plusieurs manières et méthodes pour décrire son travail. De nombreux acteurs de la protection utilisent les mêmes modèles à trois éléments « réactifs, de remédiation, préventifs/de nature à renforcer l'environnement » pour décrire leurs objectifs de protection mais ceux-ci ne coïncident pas facilement avec les stratégies de programmation ou avec la structuration des appels en AoR. Par ailleurs, les mêmes termes prennent une signification différente dans des contextes différents. Tous ces éléments ont leur propre logique plus ou moins comprise par les initiés de la protection mais à eux tous, ils renvoient une image confuse aux personnes extérieures, y compris aux hauts responsables généralistes des agences donatrices.

Les donateurs peuvent contribuer à améliorer la situation en veillant à ce que toute politique ou stratégie qu'ils élaborent, que ce soit pour la protection ou différents thèmes comme la protection de l'enfance et la SGBV, soit ancrée dans les cadres internationaux existants.

### La protection est difficile à assurer

**Conclusion 35.** Dans les situations d'urgence dues à un conflit, les DI et les populations affectées sont généralement déplacées en raison de l'action ou de l'inaction de leur propre gouvernement. Dans un cas comme dans l'autre, le gouvernement d'accueil sera probablement moins coopératif, les solutions plus difficiles à trouver et la situation plus délicate pour les donateurs cherchant à maintenir des relations bilatérales constructives avec le gouvernement d'accueil.<sup>88</sup>

**Conclusion 36.** Certains aspects du travail de protection peuvent se heurter à des normes culturelles profondément enracinées, en fonction du contexte spécifique.

**Conclusion 37.** Plus l'accès humanitaire pose problème, plus il est probable que les acteurs de la protection seront physiquement maintenus à l'écart. Il semble que l'apport d'une protection soit le plus difficile précisément dans les situations où il est le plus nécessaire.

**Conclusion 38.** Dans certaines situations, en particulier lorsque le gouvernement d'accueil ne dépend pas du financement des donateurs et possède un appareil de sécurité bien développé, il peut mettre la protection hors-la-loi en tant que secteur d'intervention ou de dialogue. Dans ces situations, la protection passe souvent dans la clandestinité et est soutenue par des acteurs humanitaires sous d'autres étiquettes ou appartenant à d'autres modules, ou il peut y avoir un effondrement de l'équilibre délicat entre accès et services.

**Conclusion 39.** La protection nécessite une sensibilité au contexte historique et social local, des capacités de communication interpersonnelles, un excellent jugement et parfois aussi une formation juridique, psychosociale ou médicale spécialisée. Il existe une pénurie de personnes qui possèdent ces compétences et sont prêtes à travailler sur le terrain dans des situations difficiles, généralement marquées par un conflit.

*« Le financement de la protection est fortement conditionné par la nature des relations politiques entre le donateur et le pays d'accueil et parfois, l'accent mis sur la protection est l'expression de la conscience d'un donateur lorsqu'il y a échec politique à un autre niveau » – ancien CR/CH*

### Les coûts et les résultats de l'intégration de la protection ne sont pas enregistrés

« Il est très important de veiller à ce que les préoccupations en matière de protection soient intégrées au cycle de planification et de programmation de tout programme d'assistance humanitaire.<sup>89</sup> » L'intégration de la protection est un but du Module global de la protection depuis sa création en 2005,<sup>90</sup> l'encyclopédique Manuel pour la protection des déplacés internes<sup>91</sup> lui accorde une place majeure et elle est l'une des sept priorités du Module global de la protection dans son plan de travail pour 2012-2014.<sup>92</sup>

*« Les donateurs veulent la protection sur le papier – et à bas prix – par l'intégration dans les propositions, mais trop souvent, ils ne veulent pas financer des spécialistes pour réaliser cette intégration » – réponse à l'enquête*

Chaque politique et stratégie de protection majeure depuis le document fondateur de 2002 de l'IASC intitulé Growing the sheltering tree: protecting rights through humanitarian action<sup>93</sup> a insisté sur l'intégration de la protection et un nombre important de guides, manuels et programmes de formation ont été publiés par les ONG<sup>94</sup> et les agences des Nations Unies ces dernières années. L'intégration est désormais largement acceptée, comme il est apparu dans l'enquête en ligne, dans laquelle 85 % des participants ont déclaré avoir un niveau moyen, élevé ou très élevé d'intégration de la protection.

Il convient notamment de mentionner l'initiative du PAM en 2012, visant à élaborer et à approuver une politique de protection humanitaire spécifique,<sup>95</sup> soutenue par des conseillers spécialisés dans l'intégration de la protection dans les principales opérations du PAM. Ces cinq lignes d'action du PAM constituent une meilleure pratique pour les organisations des Nations Unies, consistant à: (1) investir dans les capacités institutionnelles d'analyse du contexte et des risques ; (2) intégrer les objectifs de protection à la conception et à l'exécution des programmes ; (3) renforcer la capacité du personnel de comprendre les problèmes de protection; (4) établir des partenariats éclairés et responsables ; et (5) élaborer des directives claires et des systèmes de gestion des informations concernant la protection.

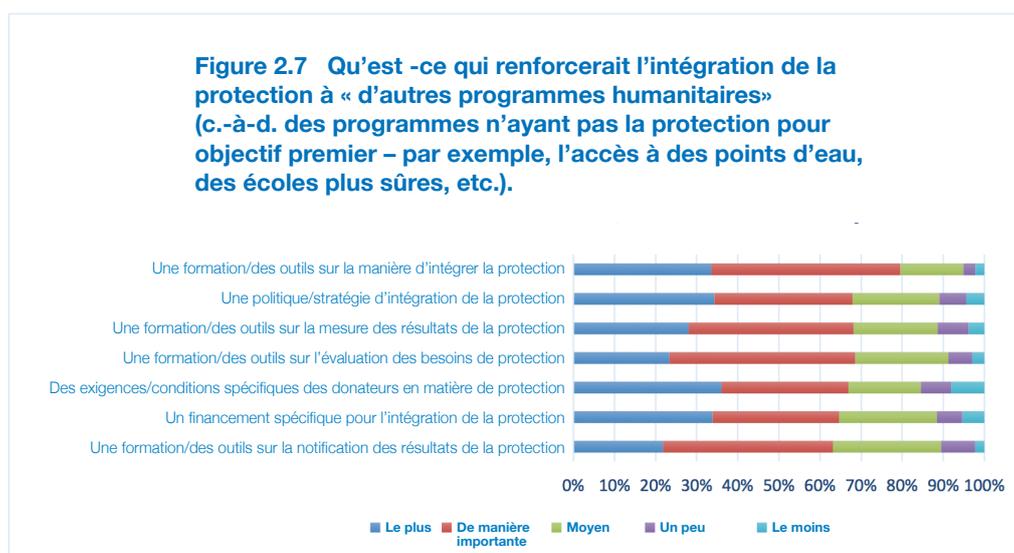
Parmi les donateurs, ECHO insiste clairement sur l'intégration de ses directives relatives au financement de la protection humanitaire mais USAID/l'OfDA est l'organisation qui souligne le plus l'importance de cet aspect dans l'édition de 2012 de ses Guidelines for Proposals,<sup>96</sup> dans lesquelles USAID exige de tous les promoteurs de projet qu'ils intègrent la protection à chaque proposition dans chaque secteur s'ils souhaitent bénéficier d'un financement.

**Conclusion 40.** Malgré ce niveau considérable d'engagement et d'action, les efforts visant à intégrer la protection peuvent encore être améliorés de deux manières. Premièrement, en commençant à **enregistrer les résultats de l'intégration**, et en évaluant la mesure dans laquelle le travail d'intégration réduit les vulnérabilités. Les acteurs humanitaires devront pour cela mesurer les résultats finaux et les produits spécifiques à la protection dans leurs programmes autres que ceux de protection ; des meilleures pratiques pourraient être établies à cet égard mais nous n'avons pu en trouver aucune lors de notre examen de la littérature sur le sujet et pendant nos visites sur le terrain. Pensant que l'histoire plus longue de l'intégration du genre pouvait fournir des modèles, nous avons cherché à savoir si un marqueur de la protection (similaire au marqueur courant du genre) pourrait permettre à la communauté humanitaire à la fois d'insister sur la protection et d'enregistrer les résultats ayant intégré la protection comme étant distincts de ceux spécifiques à la protection. L'ensemble des acteurs du

terrain ont estimé qu'il existait déjà un marqueur de lassitude et qu'il valait mieux ne pas s'engager dans cette voie en l'absence d'un cadre théorique rigoureux reposant sur de solides équipes d'experts permettant de former, de soutenir et de valider une approche à l'échelle du système tout entier.

**Conclusion 41.** La mise en commun du travail d'intégration effectué dans chaque contexte de pays est le deuxième domaine dans lequel la protection communautaire pourrait être améliorée. Les séries de politiques et directives existantes ont toutes trait aux responsabilités « verticales » de chaque organisation (et, ce qui rend les choses plus compliquées encore, tant la SGBV que la protection de l'enfance ont leur propre stratégie d'intégration, différente de l'« intégration de la protection » générale) mais ne tiennent pas compte des risques que représente l'existence d'approches différentes de l'intégration opérant les unes contre les autres (par exemple, des approches concurrentes de l'éclairage ou de l'utilisation d'un combustible de cuisson plus sûr) ou qui créent une certaine confusion parmi le groupe limité d'acteurs du terrain qui sont chacun censés s'adapter de différentes manières au même programme intégré. Plus important peut-être, l'absence d'une analyse globale commune de la problématique de la protection visant à structurer les différents efforts d'intégration est source d'opportunités manquées de partager les connaissances, de parvenir à des gains d'efficacité, de diviser le travail et d'obtenir une réponse de protection plus complète.

La figure 2.7 indique les opinions des participants à l'enquête en ligne sur ce sujet (classées en fonction des deux catégories « le plus » et « de manière importante » combinées). Elle ne livre pas une image claire des perspectives possibles – au contraire, la répartition égale des réponses suggère que la communauté tirerait profit d'un exercice de réflexion destiné à fixer des priorités:



### Le rapport coût-bénéfice<sup>97</sup> est difficile à mettre en évidence

**Conclusion 42.** La protection ne montre pas les résultats atteints aussi facilement que d'autres secteurs de l'intervention humanitaire (« sa réussite se mesure par des choses qui ne se produisent pas »). Elle ne possède pas de références et d'indicateurs établis, elle semble manquer d'une théorie générale du changement, et n'a pas non plus d'ensemble de preuves en matière de performance sur lesquelles s'appuyer en toute confiance pour planifier les actions futures.

**Conclusion 43.** La protection a besoin de plus de temps (pour analyser le contexte, planifier, nouer des relations, renforcer les capacités) que le cycle habituel d'un an du financement humanitaire.

**Conclusion 44.** La protection est une entreprise qui de par sa nature même nécessite beaucoup de personnel. Les projets de protection sont perçus comme ayant une forte proportion d'agents et de coûts de fonctionnement, et certains donateurs considèrent les activités telles que les ateliers et la formation comme moins essentielles dans une situation d'urgence. Pour les mécanismes de financement assortis d'un plafond de salaires ou de frais généraux (parfois qualifié de ratio 80-20), cet aspect peut aboutir à éliminer purement et simplement des propositions de protection.

**Conclusion 45.** Ce secteur de l'action humanitaire étant relativement nouveau, il ne possède pas autant d'expérience, de meilleures pratiques établies, de cadre professionnel et d'outils que d'autres.

**Conclusion 46.** Les projets ayant tendance à être de plus petite taille,<sup>98</sup> il est plus difficile de réaliser des économies d'échelle et de déployer des efforts massifs pour produire un changement au niveau du système tout entier.

Pour les raisons ci-dessus principalement, l'évaluation des besoins de protection, la planification des programmes, l'élaboration des propositions, la mise en œuvre des projets et la notification des résultats sont souvent de piètre qualité, utilisant dans certains cas des approches toutes faites qui ne comportent pas d'évaluation des besoins ou de définition des priorités spécifiques au contexte. Le CICR est l'exception universellement reconnue à cette affirmation et est qualifié de Cadillac ou de Rolls Royce de la protection selon l'origine géographique de la personne qui s'exprime.

### La protection n'a pas encore trouvé sa place dans le système humanitaire

**Conclusion 47.** Les CR/CH ont une connaissance inégale de la protection et même ceux qui sont informés apportent des préjugés propres à leur institution dans leur approche.

**Conclusion 48.** La protection n'est généralement pas considérée comme « vitale ». Malgré les « critères vitaux » révisés,<sup>99</sup> même les agences de protection doivent argumenter au cas par cas auprès de l'OCHA pour que la protection puisse bénéficier du financement du CERF.

**Conclusion 49.** On n'insiste souvent pas suffisamment sur la protection dans le CAP, en particulier dans la stratégie humanitaire sous-jacente qui structure l'intervention proposée dans chaque situation. Par conséquent, la protection peut faire figure d'ajout dans les sections du CAP qui définissent le contexte humanitaire et l'analyse des besoins, et les projets de protection proposés peuvent sembler moins bien justifiés ou intégrés en aval.

**Conclusion 50.** Au sein des agences des NU et des ONG, la protection lutte souvent pour être reconnue face à d'autres priorités pouvant être considérées comme plus proches du mandat principal de l'institution, ou plus susceptibles de susciter l'intérêt ou l'appui du public ou des donateurs.

### **Programme pour le changement:**

- *Renforcement des capacités de direction*
- *Amélioration de la planification stratégique*
- *Renforcement de l'évaluation des besoins, de la gestion de l'information, de la planification, du suivi et de l'évaluation*
- *Amélioration de la coordination et de la performance des modules*
- *Responsabilité accrue pour les résultats collectifs, en fonction d'un cadre de performance lié au plan stratégique*
- *Responsabilité accrue envers les communautés affectées*

Le HCR doit jongler entre les priorités respectives des réfugiés, des DI victimes d'un conflit et des DI victimes d'une catastrophe naturelle. Dans de rares situations où ces trois dynamiques interviennent en même temps, le personnel du HCR, dont les ressources sont limitées, doit naturellement faire des choix difficiles.

Le module de la protection a (et semble saisir) une occasion importante de repositionner la protection plus près du centre du système humanitaire en s'engageant résolument sur la voie du Programme pour le changement (Transformative Agenda), qui est totalement conforme aux grandes conclusions de la présente étude (notamment à l'accent mis sur la planification stratégique, l'amélioration de la performance du module et l'importance de relier les résultats aux plans stratégiques).

### **Le système du module de la protection peut devenir plus ciblé**

Au niveau des pays, le système de modules est un environnement concurrentiel et les modules disposant d'une équipe de premier ordre qui se consacre à plein temps aux objectifs du module seront plus efficaces dans la planification stratégique, le plaidoyer et la garantie de la qualité du programme et parviendront mieux à attirer des financements.

**Conclusion 51.** Le Module global de la protection doit faire face à des problèmes particuliers dus à la complexité de son domaine, à la sous-structure des multiples AoR ayant chacune leur propre organisation chef de file et à l'insuffisance des ressources affectées à la fonction vitale de la coordination du module.

**Conclusion 52.** L'identification des AoR a généré une certaine clarté d'objectifs et une cohérence de programmation mais a également eu pour effet de donner une fausse représentation de la complexité multi-dimensionnelle de la protection et d'empêcher une approche stratégique.

**Conclusion 53.** Dans un environnement de terrain, chaque membre du module entretient des loyautés diverses et sa loyauté va souvent en premier lieu à l'activité principale de son institution et non pas à la protection.

*« Les AoR sont les défenseurs séparés d'intérêts particuliers : il n'existe pas de vue d'ensemble adaptée de la protection ni de plan stratégique unifié pour chaque situation »  
– opinion d'un donateur*

### 2.3 Triangulation avec l'enquête *The State of the Humanitarian System*

L'enquête de 2012 *The State of the Humanitarian System* met en lumière certaines des raisons à l'origine des tendances du financement de la protection. Les données ci-dessous sont tirées du sous-ensemble composé de 54 participants à cette enquête travaillant pour des organisations internationales ou des ONG ayant identifié la protection comme leur principal secteur d'intervention.

En réponse à notre question: « Selon vous, quel est le problème ou l'insuffisance majeur empêchant l'apport d'une réponse humanitaire efficace dans votre contexte », les trois réponses qui arrivent en tête (avec un score identique) étaient: (a) la mauvaise coordination des interventions, (b) le caractère inadéquat du financement, et (c) l'accès limité à cause des restrictions imposées par les gouvernements d'accueil. Le deuxième ensemble de réponses (comportant également trois points ayant un score identique) était (d) le manque de direction réelle au niveau des CH, (e) une mauvaise évaluation des besoins, et (f) l'engagement insuffisant des acteurs locaux.<sup>100</sup>

Lorsqu'on leur a demandé leur « avis sur la performance de leur secteur dans leur contexte », le domaine dans lequel la sous-performance a été jugée la plus importante parmi sept options proposées a été « la participation des bénéficiaires de l'aide à l'élaboration et à l'évaluation », suivie par « la participation/consultation des autorités locales » et « la coordination des efforts ».

Concernant la « qualité de la direction dans votre contexte », les deux scores les plus faibles ont été obtenus pour les autorités locales et le CR/CH, tandis que les responsables d'agence ont engrangé plus de points et les responsables de module/secteur ont réalisé le meilleur score.

Les « exigences des mécanismes de coordination humanitaire » ont été considérées comme « beaucoup trop élevées » ou « un peu trop élevées – ne méritant globalement pas le poids qu'elles représentaient pour l'organisation » par 50 % des participants.

Considérant « la manière dont les acteurs suivants ont fait preuve de respect des principaux principes humanitaires d'indépendance, d'impartialité et de neutralité », 39 % des participants ont estimé que le respect des principes humanitaires par les autorités du gouvernement d'accueil avait reculé et 27 % ont été d'avis que le respect de ces principes par les donateurs avait diminué.

Etant entendu que l'enquête *The State of the Humanitarian System* n'avait pas été conçue de manière à tirer des conclusions sur les raisons possibles du sous-financement de la protection, les réponses à l'enquête sur la perception citées ci-dessus corroborent certaines des conclusions de l'enquête en ligne et des entretiens approfondis, à savoir notamment que:

**Conclusion 54.** Une coordination plus efficace, un engagement local plus important et une direction plus ferme amélioreraient probablement la performance (et, selon nous, le financement).

**Conclusion 55.** Les participants ont peu confiance dans l'autorité ou le respect des principes humanitaires par les gouvernements locaux et le refus de l'accès humanitaire par ces derniers est un obstacle majeur à la protection.

## 2.4 Conclusions supplémentaires de l'enquête auprès des donateurs et des tables rondes de donateurs

Les perspectives énoncées par les donateurs font largement écho aux « avis d'experts » énoncés ci-dessus, quelques éléments supplémentaires plutôt significatifs étant ressortis de l'enquête auprès des donateurs. Ces éléments reflètent la place particulière qu'occupent les donateurs comme intermédiaires entre les contribuables des pays donateurs et les acteurs de la protection. Les donateurs pensent à l'unanimité que la protection est importante et doit être financée mais sont moins certains qu'elle soit sous-financée. La question du sous-financement est complexe en partie parce qu'elle comporte de multiples variables. Les conclusions qui suivent répartissent ces variables en différents aspects du point de vue des donateurs, et enregistrent aussi leur opinion sur le processus du CAP:

**Conclusion 56.** La plupart des donateurs déclarent que leur réponse globale aux situations d'urgence majeures est régie par des considérations de protection et soulignent que leur appui premier aux grandes organisations de protection ainsi que l'importance qu'ils accordent à l'intégration de la protection à tous les secteurs complètent les contributions spécifiques qu'ils fournissent à la protection. La plupart des donateurs estiment probablement qu'ils donnent assez.

**Conclusion 57.** S'ils reconnaissent la preuve empirique que les demandes de protection sont sous-financées dans les appels, certains donateurs s'interrogent sur la question de savoir si les **demandes** de protection reflètent vraiment les **besoins**, et plus précisément dans quelle mesure l'estimation de la quantité des besoins exprimés dans les propositions est déterminée par l'analyse que font les experts de la situation, et/ou par l'estimation de « ce que le marché supportera », et/ou par les mécanismes établis des « fournisseurs » de la protection.

**Conclusion 58.** L'efficacité des activités de protection ayant été si peu documentée, les donateurs ne savent pas non plus quel est le coût nécessaire pour atteindre un résultat particulier en matière de protection (ou même si un certain type d'activité permettra d'atteindre le résultat escompté).<sup>101</sup> Dans un contexte de comparaison avec d'autres crises ou secteurs, il s'agit là d'un point de vulnérabilité essentiel.

**Conclusion 59.** Les donateurs ne savent généralement pas du tout quelle proportion de leur contribution est dépensée pour la « protection » car dans la grande majorité des cas, ils n'ont pas de code spécifique pour la « protection » dans leurs propres systèmes de gestion financière. Toutefois, une chose est sûre : la plupart estiment qu'ils dépensent beaucoup plus pour la protection que le FTS ne le suggère.<sup>102</sup> Ce point est important pour le plaidoyer parce qu'un donateur qui pense qu'il donne déjà **beaucoup** sera moins disposé à donner **plus**, ce qui laisse entendre qu'une stratégie de plaidoyer différente sera nécessaire.

En résumé, les donateurs ne connaissent généralement pas de manière précise les besoins, les coûts ou les montants fournis. La communauté des donateurs est divisée sur l'importance à accorder à cette incertitude. Soumis à la pression de leur système de reddition de comptes au public, certains sont très préoccupés par les problèmes rencontrés pour identifier les résultats obtenus,<sup>103</sup> et se battent constamment pour justifier le financement de la protection par rapport à d'autres secteurs plus visibles et plus quantifiables. D'autres donateurs partent du postulat que la protection est un principe humanitaire essentiel et accordent donc une confiance considérable aux acteurs de la protection et aux rapports périodiques que ceux-ci publient, quels qu'ils soient.

**Conclusion 60.** Les différents donateurs portent aussi un intérêt différent aux résultats. Si tous veulent connaître les résultats atteints au niveau des résultats finaux,<sup>104</sup> les plus petits sont moins intéressés par des tableaux d'indicateurs qu'ils ne peuvent analyser faute des ressources nécessaires. Ils sont au contraire davantage intéressés par un récit clair des résultats obtenus s'appuyant sur des preuves solides de la réalité de ces résultats, qui explique ensuite, dans des termes que les responsables politiques tout comme le public peuvent comprendre, la manière dont l'investissement améliore la vie des personnes les plus vulnérables qui subissent ou risquent de subir des préjudices délibérés.

**Conclusion 61.** Les donateurs ne fondent généralement pas leur décision de financement de projets sur les CAP.<sup>105</sup> Si tous reconnaissent que le CAP est important en tant que cadre d'analyse et de coordination et attendent de leurs partenaires qu'ils placent leurs projets à l'intérieur des CAP, seuls quelques-uns (de plus petite taille) examinent les listes de projets du CAP pour sélectionner ceux à financer.<sup>106</sup> A la place, les donateurs répondent généralement aux appels des organisations (qui sont lancés au niveau national, régional ou international) et considèrent parfois les fiches de projet des CAP comme l'équivalent de propositions. Les rares donateurs qui possèdent du personnel humanitaire spécialisé sur le terrain affectent parfois leur financement à un secteur particulier au sein du programme d'une organisation dans un pays, notamment si leur propre analyse conclut qu'il s'agit là d'un besoin essentiel non satisfait.

**Conclusion 62.** Ce ne sont généralement pas les donateurs qui prennent la décision principale du montant du financement à allouer à la protection. Les donateurs estiment tous que la protection est importante, tous ont adopté des déclarations de politique de la protection explicites dans leur stratégie humanitaire et tous choisissent de soutenir certaines organisations (de manière universelle le HCR et le CICR) parce qu'elles fournissent une protection. Mais au final, **la plupart des donateurs font confiance au jugement des partenaires**, allouent leur financement avec une affectation large (généralement à une organisation/un pays),<sup>107</sup> et laissent aux partenaires le soin de déterminer les priorités infranationales ainsi que l'importance à accorder à la protection au sein de leur programme pays,<sup>108</sup> ou si les donateurs sont organisés pour assurer le financement des projets, c'est alors l'organisation qui propose des projets qui fixe les modalités du financement.

**Conclusion 63.** La plupart des donateurs qui accordent leur financement sur la base de projets déclarent **répondre aux demandes des organisations**, en tenant naturellement compte des actions menées dans le passé par l'organisation qui propose le projet, de la qualité de la proposition et de la probabilité d'atteindre des résultats. Ils déclarent en outre qu'ils financeraient davantage la protection si les organisations humanitaires soumettaient des propositions de protection plus solides (et de préférence moins nombreuses et de plus grande envergure).<sup>109</sup>

### 2.5 Conclusions de l'enquête en ligne, des entretiens approfondis et de l'enquête auprès des donateurs

Plusieurs grandes conclusions ressortent de ces différentes lignes d'enquête et ne seront pas une surprise pour la plupart des acteurs de la protection.

*« Pour attirer davantage de financements : arriver avec des objectifs communs et des messages clairs, utiliser une définition commune pour élaborer une stratégie conjointe, instaurer un cadre de suivi et d'évaluation plus solide, professionnaliser le secteur, inciter les donateurs à mettre en place des cadres, puis à assurer des financements à plus long terme » – avis d'expert*

La protection ne possède pas de cadre conceptuel simple, de texte rédactionnel qui permette aux acteurs de la protection d'expliquer en quelques mots ce qu'est la protection et pourquoi elle est importante. Une partie du problème tient au fait qu'elle ne dispose pas d'une terminologie commune. Sans ces outils de base, il est difficile pour les acteurs de la protection de communiquer les concepts essentiels à des non-anglophones ou de plaider leur cause auprès du grand public. En l'absence d'une terminologie universelle, il leur est également difficile de coordonner leur planification et leurs activités de compte rendu.

La protection ne possède de pratique bien établie de notification des résultats atteints<sup>110</sup> et il est en effet inhérent à la nature du travail de protection (qui relève de la sensibilité culturelle et politique, ainsi que du changement comportemental à long terme) que les résultats soient difficiles à mesurer, en particulier dans un cycle normal d'établissement de rapports humanitaires. Des financements pluriannuels permettront d'améliorer la capacité des acteurs de la protection, d'accroître la performance des activités de protection et de renforcer la capacité à afficher des résultats.

Les donateurs voient généralement les crises humanitaires à travers le filtre (a) des pays et (b) des organisations partenaires (rarement des secteurs) et répondent habituellement à des appels et à des propositions au lieu de solliciter des propositions dans des secteurs spécifiques. Pour ces raisons, la plupart estiment que c'est aux partenaires d'exécution qu'il incombe avant tout de faire progresser le financement de la protection, en accordant davantage de place à la protection dans leurs appels et leurs demandes, en soumettant plus de propositions de protection et (d'après leur analyse) en affectant une plus grande partie de leurs propres fonds (sans affectation spéciale ou issus de collectes publiques) à la protection.

La mesure dans laquelle la protection semble être une composante « naturelle » ou « évidente » du plan humanitaire dépendra de son degré d'intégration dans l'intervention humanitaire et de compréhension par le CH et l'EHP. Plus on investira en amont pour placer la protection au cœur de l'analyse humanitaire, plus les perspectives de financement seront meilleures.

La coordination de la protection est particulièrement complexe parce que sur le plan conceptuel, la protection est beaucoup plus qu'un simple « secteur », ainsi qu'en raison de sa structuration en AoR. Des modules bien coordonnés dans des situations faisant l'objet d'appels bien structurés ont plus de chances d'attirer les financements des donateurs.

Il est possible que l'accent (justifié) mis sur l'intégration détourne des ressources de programmes de protection directs mais il est difficile de confirmer cet aspect en l'absence de moyens de quantifier les coûts et les avantages (résultats) d'activités d'intégration de la protection. Et enfin, les investissements dans la capacité des organisations de protection internationales et en particulier nationales amélioreront la qualité des programmes et permettront ainsi d'obtenir une confiance et un appui financier accrus des donateurs.

## 3.0 Thèmes de réflexion

### 3.1 Stratégies permettant d'accroître le financement de la protection

A court terme, la source la plus probable d'augmentation du financement vient des acteurs de la protection eux-mêmes, dont la plupart exécutent des programmes complexes, portant sur de multiples thèmes et faisant intervenir de multiples donateurs, et choisissent dans une certaine mesure la proportion de leur financement qui est attribuée à la protection. Pour dire les choses simplement, les organisations qui disposent de financements privés directs ou sans affectation spéciale peuvent choisir d'affecter davantage de leurs propres ressources à la protection et celles qui dépendent fortement de fonds d'affectation spéciale ou de financements de donateurs spécifiques à un projet peuvent demander davantage pour la protection qu'ils ne le font.

A moyen terme, certains donateurs déclarent qu'ils seraient plus enclins à accroître les fonds qu'ils accordent à la protection s'ils étaient plus sûrs que ces investissements étaient efficaces et en particulier si on leur prouvait que la protection fait un usage comparativement satisfaisant de ressources limitées par rapport à d'autres secteurs humanitaires. Moyennant un cadre de résultats plus solide,<sup>111</sup> on peut penser que la plupart des donateurs se féliciteraient de voir la protection occuper une place plus grande au sein de programmes intégrés, qu'ils financeraient plus volontiers des propositions de projets plus spécifiques à la protection et qu'ils seraient plus enclins à soutenir les coûts de la coordination des modules. Pour en arriver là, il sera nécessaire d'investir davantage dans la théorie et la pratique de la gestion axée sur les résultats dans le domaine de la protection. Deux exercices allant dans ce sens sont actuellement en cours: (1) une initiative du RU visant à mieux comprendre « What works in protection and how do we know » (ce qui marche dans la protection et comment le savoir)<sup>112</sup> et (2) l'initiative InterAction visant à élaborer et à promouvoir une approche de la protection basée sur les résultats.<sup>113</sup> Il est important que ces initiatives ne se concentrent pas uniquement sur le problème de la quantification des résultats mais qu'elles travaillent aussi en amont sur la qualité de la planification et de l'exécution afin de mieux atteindre des résultats.

A long terme, la source la plus probable d'augmentation du financement consacré à la protection viendra du volet développement des organisations. Le problème ici tient au fait qu'il ne s'agit que d'un sous-ensemble, et éventuellement d'un sous-ensemble assorti d'une faible priorité, du problème beaucoup plus vaste consistant à savoir comment organiser la continuité d'un financement en assurant la transition des secours au développement, et que c'est là un problème à long terme dans la mesure où cela peut nécessiter une reconfiguration de certains pans de l'architecture de l'APD. La responsabilité de résoudre ce problème incombe à la fois aux donateurs et aux agences d'exécution.

Le travail de plaidoyer pour plus de protection au sein de la communauté de protection et auprès des donateurs serait beaucoup plus facile s'il existait un cadre conceptuel plus simple et plus cohérent pour la protection. Sans toucher aux définitions officielles, il serait extrêmement avantageux pour tous les participants à une initiative collective d'expliquer la protection dans des termes accessibles à tous et de faire converger les divers modèles conceptuels et les différentes terminologies utilisés par les acteurs de la protection. Un discours accessible et cohérent simplifiera grandement l'élaboration de stratégies de protection nationales globales, la rédaction de plans d'action réalistes, la définition d'objectifs d'intégration, l'élaboration de projets efficaces, leur mise en œuvre effective et l'établissement de comptes rendus fiables. Un cadre conceptuel plus simple devrait comporter une terminologie bien arrêtée permettant que les termes soient compris de la même manière dans les différentes zones géographiques et AoR. Plus un tel cadre conceptuel sera universel, plus il sera probable que des enseignements puissent être retirés et appliqués dans différentes cultures et différents contextes. Et plus il sera accessible, plus il servira les intérêts du plaidoyer et de la planification.

## Dix facteurs de réussite pour un projet de protection bien financé : « fournir des marchandises »

1. Une conception solide du projet de protection, basée sur une analyse des risques et une compréhension de la capacité d'autoprotection existante ; faire preuve d'une ligne d'action claire depuis le budget jusqu'aux activités, avec une formulation précise de résultats réalistes et mesurables à atteindre, et des résultats probables en matière de protection. Si vous ne présentez pas un modèle logique, utilisez-en un pour assurer la logique causale de l'élaboration.
2. Montrez comment vous avez analysé le contexte de protection et les risques du projet, ainsi que les mesures spécifiques que vous avez prises pour atténuer ces risques lors de l'élaboration du projet et sur le terrain.
3. Assurez-vous que votre projet soit bien conforme à la stratégie de protection du pays, qu'il fasse apparaître la manière dont il s'appuie sur le travail des autres acteurs et agit en coordination avec eux, et montrez explicitement comment il respecte le cadre de politique générale et au niveau du pays du donateur visé, y compris les thèmes transverses (adaptez la proposition à chaque donateur et utilisez le langage de leurs priorités).
4. Montrez la manière dont vous avez pris en compte la durabilité, la sortie ou la transition vers le développement ou le financement national. S'il s'agit d'un projet sur une seule année, insérez-le dans un cadre pluriannuel afin que les donateurs puissent voir comment il s'intègre dans une perspective plus large.
5. Ayez du personnel expérimenté et compétent et mettez en évidence cette expérience et ces connaissances, et montrez la manière dont il est complété par le personnel local, un réseau local et/ou des partenaires locaux.
6. Utilisez tous ces éléments pour élaborer une proposition satisfaisante. Assurez-vous que votre proposition de projet démarre avec un récit montrant clairement pourquoi ce projet est important, ce que signifie la « protection » dans ce projet et comment il permet de faire face aux risques vitaux, ce que vous ferez et quels types de résultats vous pensez atteindre. Conception logique + Analyse et stratégie de prise en compte des risques solides + Excellente équipe de personnes ayant des connaissances locales + Alignement + Plan de durabilité + Bonne implantation = Proposition gagnante.
7. Soumettez votre proposition à des pairs se trouvant dans le pays ou à une autre équipe de pays.
8. Faites votre part de travail avant de contacter les donateurs. Attachez-vous à comprendre la stratégie pays, leurs critères de sélection des projets et leurs préférences géographiques, leurs mécanismes de financement, leurs calendriers, qui prend les décisions clés. Respectez rigoureusement le mode de présentation d'une proposition qui vous est donné.
9. Assurez-vous les services de champions et de défenseurs locaux de votre cause et demandez-leur de parler de votre capacité organisationnelle et du projet aux donateurs avant de les contacter vous-mêmes. Dans l'idéal, attirez l'attention d'un responsable humanitaire (responsable respecté d'une agence donatrice, responsable d'une agence des NU) et demandez-lui de vous chapeauter et de devenir votre avocat, même (et en particulier) si cette agence ne finance pas votre programme.
10. Travaillez avec vos homologues dans les capitales où sont installés les donateurs afin qu'ils vous soutiennent au niveau des capitales et utilisez ces contacts pour ouvrir des portes si vous allez présenter un projet au siège d'un donateur. Mais évitez de passer outre l'équipe des donateurs sur le terrain : ils peuvent ne pas prendre les décisions mais ils doivent vous soutenir.

### 3.2 Que pourraient faire les divers membres de la communauté de protection?

Au niveau très pratique, les AoR peuvent améliorer l'enregistrement des informations relatives aux programmes de protection dans le FTS, afin que les données du financement deviennent progressivement de meilleure qualité. Il convient notamment d'inciter tous les acteurs de la protection à saisir leurs données de financement privé dans le FTS. En matière de codage, une technique très simple déjà utilisée par la communauté de la protection de l'enfance consiste à utiliser des mots de code uniques dans les titres des projets soumis dans le cadre des CAP. Si, par exemple, tous les projets SGBV utilisent le terme « GBV » dans le titre du projet, et de même pour LFP, il peut alors être relativement facile d'extraire à tout moment du FTS tous les projets liés à cet AoR, même si les donateurs ou les agences d'exécution leur ont attribué un code de secteur erroné lors de la saisie des données dans le FTS.<sup>114</sup>

Concernant la protection générale, il serait utile de séparer ce que nous avons qualifié de protection « fondamentale » de la « protection générale », puis de faire en sorte que la « protection fondamentale » soit davantage planifiée, gérée et enregistrée en tant que « bien public ». Dans certaines circonstances, il peut s'avérer approprié pour les parties chargées d'initiatives de « protection fondamentale » d'avoir une identité distincte dans le tableau de la Coordination des modules.

Nous avons constaté que les acteurs de la protection de l'enfance et de la SGBV avaient de nombreux problèmes méthodologiques communs, comme l'évaluation des besoins, la planification stratégique, la mesure des résultats, les stratégies d'intégration, l'accès aux sources de financement du développement, le plaidoyer, la formation et les outils au niveau du terrain. Il est possible qu'une comparaison plus rigoureuse de leurs plans de travail en tant qu'AoR mette en évidence des cas où ces deux AoR en particulier pourraient approfondir leur coopération afin de répondre plus systématiquement à certains problèmes qu'elles partagent.

Certains aspects du travail d'intégration de la protection sont restés inachevés. Si des directives et des outils d'intégration solides ont été mis en place, leur internalisation et leur utilisation sont inégales. On ne connaît en particulier pas suffisamment les coûts et les résultats de l'intégration de la protection.

Les ONG nationales ont de nombreux avantages par rapport aux ONGI: elles comprennent mieux le contexte culturel et institutionnel, elles bénéficient souvent d'un meilleur accès et sont parfois essentielles pour la « gestion à distance », et à long terme, elles ont de bonnes chances de pouvoir établir des contacts avec les systèmes nationaux et les sources de financement du développement. Mais à court terme, elles se heurtent à des limites de capacité et ne correspondent pas aux paramètres de certains donateurs et aux mécanismes du financement commun. Les ONGI établies de longue date et les agences des NU devraient considérer les ONG nationales comme des partenaires stratégiques (et la plupart le font) et nouer des relations de renforcement des capacités à long terme avec elles. Dans le même temps, les ONGN peuvent elles-mêmes suivre trois stratégies pour avoir accès aux financements et apporter leur plus-value à l'entreprise de protection. Elles peuvent: (1) former une alliance stratégique avec une ONGI solide ou une agence des NU qui peut leur fournir un encadrement, une formation et une expérience; (2) s'impliquer pleinement et à titre précoce dans le module de la protection dans le cadre d'un réseau de protection plus étendu en participant à des forums appropriés; et (3) nouer des accords de consortium.

### 3.3 Que pourraient faire les donateurs pour améliorer le financement de la protection?

La meilleure manière de résumer ceci est de dire que les donateurs devraient suivre les principes de l'initiative Good Humanitarian Donorship, qui englobent la plupart des questions relatives à la protection humanitaire relevant des donateurs, en particulier le caractère prévisible et pluriannuel des financements ; la diminution des fonds d'affectation spéciale ; le comblement des lacunes majeures; l'intégration d'une perspective prenant en compte l'âge, le genre et la diversité ; les coûts de coordination du financement; et la transition entre les secours et le développement.

Plus précisément, il est ressorti des visites sur le terrain et des entretiens approfondis que les donateurs pourraient, dans la mesure où leurs mandats, politiques et principes directeurs respectifs le permettent, prendre les huit mesures suivantes pour améliorer le financement et la performance de la protection: (a) fournir des financements qui soient le moins possible liés à une affectation spéciale, puis déléguer aux partenaires la responsabilité de la pertinence, de la programmation et de l'efficacité de leurs activités; (b) être prêts à intensifier leur soutien dans les situations de sous-financement flagrant des besoins de protection; (c) assurer si possible des financements pluriannuels; (d) ne pas fixer de « plafonds de frais généraux » lorsqu'il s'agit de protection ou accepter que la plupart des coûts de personnel, de voyage et de formation soient des coûts d'exécution directs et non pas des frais généraux/administratifs; (e) promouvoir activement l'intégration dans l'ensemble de leur programmes humanitaires; (f) financer les coûts de la coordination de la protection<sup>115</sup> et les initiatives visant à améliorer le système par l'élaboration collective de politiques et de principes directeurs, par la formation et par l'évaluation; et (g) faire de réels efforts pour faire tomber les barrières existant entre les domaines humanitaire et du développement au sein des agences donatrices, afin que les opportunités importantes de transition entre les deux puissent être mises à profit et non pas perdues. L'ironie du sort veut que plus les donateurs intègrent et respectent les principes de l'initiative Good Humanitarian Donorship,<sup>116</sup> moins leurs contributions sont visibles et enregistrées en tant que protection.

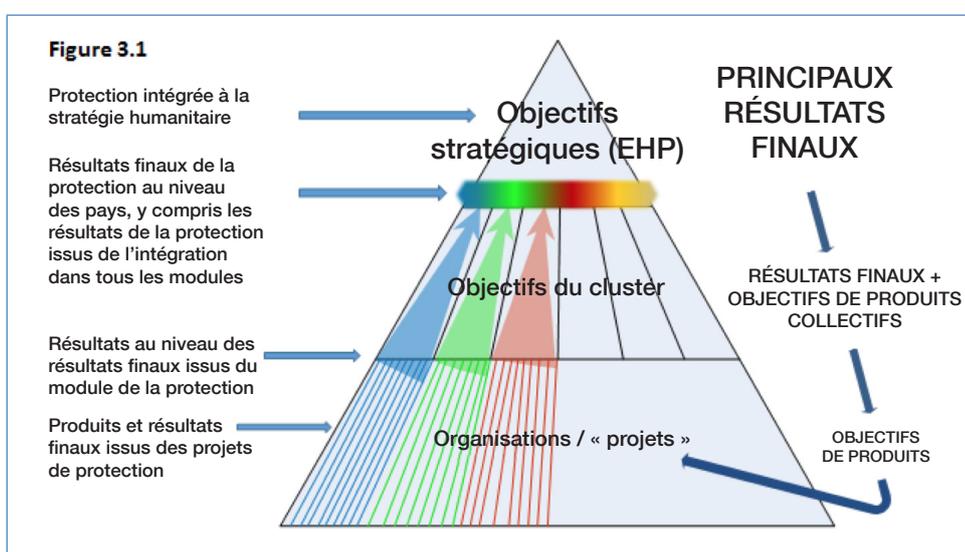
Outre ces mesures relatives aux programmes, les donateurs devraient naturellement continuer à exercer des pressions politiques sur les gouvernements d'accueil et les parties au conflit, car celles-ci sont souvent plus efficaces pour remédier aux sources d'abus que les activités de programme, dont beaucoup portent sur les conséquences et les symptômes plus que sur les causes.

La présente étude a mis en évidence quatre mesures pratiques pouvant être prises par les donateurs, à savoir: (a) améliorer la notification financière dans le FTS (en particulier la pratique du codage des secteurs); (b) financer certains des travaux correspondant à des « étapes suivantes » qui ont été signalés dans cette étude, comme une analyse plus approfondie sur la manière de planifier et de mesurer les résultats de la protection, et des recherches sur la manière de mesurer les coûts et les bénéfices de l'intégration de la protection; (c) continuer à soutenir la professionnalisation du secteur de la protection, en reconnaissant ses problèmes culturels et techniques particuliers; et (d) encourager des approches de la programmation permettant aux ONG nationales de travailler ensemble avec les partenaires en place et d'acquérir ainsi de l'expérience et des capacités.

Si les circonstances sont favorables, ce qui semble plus que probable au lendemain d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé ayant un terme défini, les donateurs pourraient travailler ensemble avec les agences des NU à l'élaboration d'un « pacte de transition » pour la protection, selon les modalités recommandées par le CAD.

### 3.4 Améliorer le système du financement de la protection

Le meilleur moyen de s’assurer que la planification de la protection et les projets de protection s’insèrent naturellement à la réponse humanitaire globale, paraissant ainsi intégrés et « allant de soi », consiste à faire reposer la réponse humanitaire globale sur une analyse de la protection. Avec l’intégration au sommet du système, les résultats finaux de la protection seront alors plus solides et les efforts visant à intégrer et à financer les initiatives spécifiques à la protection se mettront facilement en place. L’inverse est également vrai. Un plan humanitaire s’appuyant sur un modèle d’assistance devra toujours se battre pour montrer comment la protection produit des résultats concrets. En nous inspirant d’un modèle utilisé par l’OCHA pour décrire la relation entre la stratégie humanitaire globale, les modules et les organisations/projets, nous pouvons dépeindre un modèle idéal de planification de la protection à la figure 3.1 ci-dessous :



Dans ce modèle, l’aspect clé dont découle le reste de la planification de la protection se trouve au sommet de la pyramide, où des investissements importants sont réalisés à un stade précoce et aux plus hauts niveaux stratégiques pour s’assurer que la stratégie humanitaire pour un pays s’appuie sur une analyse de la protection. Cette démarche fixe le cadre permettant d’atteindre les résultats de la protection au niveau des résultats finaux, composés (a) des résultats de la protection du programme portant sur l’ensemble du pays, (b) des résultats de l’intégration de la protection de tous les secteurs, et (c) des résultats spécifiques du module de la protection.

Certains donateurs ont déclaré qu’ils seraient disposés à accepter une notification des résultats au niveau du projet au niveau des résultats finaux, à condition que le module de la protection travaille au sein d’un plan humanitaire axé sur la protection qui enregistre les résultats de la protection au niveau des produits finaux au niveau des pays.

## **Dix facteurs de réussite pour un programme de protection pays bien financé: « décrypter le code »**

Les nombreuses lectures et discussions menées en arrière-plan de la présente étude nous ont permis de conclure qu'un programme de protection bien financé repose sur les dix facteurs de réussite suivants:

1. Un coordonnateur humanitaire et des responsables d'agences de protection bien conscients que la protection est un principe primordial qui sous-tend l'intervention humanitaire, un thème majeur présent dans tous les modules et un domaine d'investissement important à part entière.
2. Un plan d'intervention stratégique construit dans une optique de protection.
3. Un coordonnateur du module de la protection spécialisé, expérimenté et ayant avant tout des capacités d'encadrement, de planification stratégique et de facilitation, accompagné d'un co-responsable de module venant dans l'idéal d'une ONG reconnue et appuyé par un fonctionnaire chargé de la gestion des informations.
4. La participation active du coordonnateur du module de la protection à l'Equipe humanitaire de pays, distincte du HCR, permettant ainsi au plan d'intervention stratégique de bénéficier des conseils d'experts de la protection et donc d'être bien informé ; et l'engagement actif directement avec les représentants des donateurs locaux.
5. Une stratégie de protection et un plan d'action pluriannuels avec une participation étendue des parties prenantes, comportant une stratégie de plaidoyer, ainsi que des indicateurs des résultats au niveau des résultats finaux atteints au niveau des pays.
6. Des ressources spécialement réservées à l'instauration d'un indicateur de référence de la protection, permettant de mesurer les résultats de la protection au niveau des résultats finaux, de soutenir l'intégration et de mettre en œuvre la stratégie de plaidoyer.
7. Il est idéal mais rare de rencontrer un gouvernement d'accueil favorable. Si celui-ci se montre coopératif, alors beaucoup de choses se trouvent facilitées, y compris l'attitude générale des donateurs et du CR/CH, l'accès humanitaire, et les liens avec les systèmes nationaux et le financement du développement. En l'absence d'un gouvernement d'accueil bien disposé, la meilleure chose à faire est de nouer des alliances stratégiques avec les éléments du pays d'accueil qui partagent les intérêts de la communauté de protection.
8. Un nombre important de donateurs humanitaires activement prêts à soutenir la programmation de la protection, avec dans l'idéal une présence humanitaire résidente sur le terrain pour les principaux donateurs. La rotation rapide du personnel humanitaire sur le terrain est un problème chronique pour la continuité et la connaissance des contextes, si bien que dans de telles situations, le coordonnateur du module de la protection doit régulièrement et fréquemment informer tous les donateurs et les acteurs humanitaires locaux et s'impliquer à leurs côtés afin d'assurer une protection maximum dans le pays.
9. Un nombre important d'ONGI compétentes actives dans la protection, ayant une capacité de plaidoyer et un certain accès à des financements indépendants.
10. L'attention des médias ou un plan et des ressources permettant d'attirer les bons médias au bon moment lors du cycle de planification et de financement humanitaire.

# Annexe A

## Méthodologie de l'étude

### Cette étude repose sur cinq sources d'information:

#### Des statistiques

- Analyse de l'OCHA/du FTS, avec une désagrégation des données par AoR, en utilisant des filtres textuels
- Rapports du Landmine and Cluster Munitions Monitor
- Données financières en ligne de l'OCDE/du CAD
- Sources de données de l'ONU/du CICR pour les informations sur les dépenses annuelles
- Données et documents de GHA et de DARA

#### Des enquêtes

- Enquête en ligne (bilingue – 143 enquêtes menées, 16 pays avec > 7 réponses)
- Questionnaire détaillé auprès de 21 donateurs
- Données de l'enquête The State of the Humanitarian System (2012)
- Données de l'enquête OCHA/CAP 2012

#### Des entretiens et des tables rondes ciblées

- Entretiens avec des membres du Module global de la protection
- Entretiens avec des experts et des chercheurs en matière de protection
- Entretiens avec certains donateurs et tables rondes de donateurs à Genève et dans des bureaux extérieurs
- Tables rondes du module de la protection à Genève, Washington et dans quatre bureaux extérieurs

#### Des visites sur le terrain

- Pakistan, Afghanistan, Soudan du Sud et Kenya (pour la Somalie)

#### Un examen de la littérature existante

- Littérature générale sur les tendances du financement humanitaire et du financement de la protection
- Etudes préliminaires (Save the Children, étude du CIDHG sur le financement de la lutte antimines)
- Etudes collectives (GPPi, The State of the Humanitarian System, révision de l'initiative GHD)

## Analyse statistique

Les termes de référence de cette étude et ceux de l'étude préliminaire effectuée par Save the Children « Too Little, Too Late<sup>117</sup> » partent du principe que le Système de suivi financier de l'OCHA (FTS) possède des données fiables pouvant être analysées afin de mettre en évidence les tendances du financement. Si ce corpus de données est considérable et largement utilisé,<sup>118</sup> il présente cependant de nombreuses insuffisances. Pour la plupart, les données de base portant sur le pays donateur, le pays bénéficiaire, le montant, l'année et l'organisation chargée de la mise en œuvre font l'objet d'un contrôle de qualité rigoureux par le personnel du FTS et semblent fiables. Toutefois, l'utilisation des codes sectoriels de l'IASC est très problématique. Nous avons relevé plusieurs types de problèmes, dont certains sont de grande ampleur et graves, et remettent en question la validité d'une analyse reposant uniquement sur le code sectoriel du FTS « protection/droits humains/primauté du droit ». Les problèmes spécifiques sont notamment les suivants: (a) erreurs d'encodage (activités qui ne relèvent clairement pas de la protection), (b) incohérences dans l'attribution des codes (projet identique affecté de codes sectoriels différents par différents donateurs), (c) sous-codage (comme lorsque la protection se voit délibérément attribuer un code sectoriel différent parce que la « protection » est considérée comme trop sensible dans le contexte donné), (d) code agrégé (par exemple lorsque les réponses à un appel pays pour de grandes organisations comme le CICR sont codées sous « Secteur pas encore spécifié » bien qu'elles contiennent clairement un niveau important de financement de la protection), et (e) changement de pratique de codage d'une année à l'autre, rendant l'analyse longitudinale problématique. La plupart de ces erreurs semblent aussi être dues à une compréhension imparfaite des codes de secteur par les personnes qui soumettent les données, au fait que les donateurs européens saisissent les données via EDRIS, le système de notification humanitaire d'ECHO, qui ne comporte pas de codes de secteur obligatoires et dont les codes facultatifs ne correspondent pas aux codes de l'IASC, et à la pénurie de ressources de l'OCHA qui ne lui permet d'assurer un contrôle qualité que sur les champs de données les plus essentiels.

Un autre problème avec les données, qui n'est pas tant une erreur que la conséquence inévitable d'un système de codage unique, tient au fait que la protection n'est pas du tout comptabilisée en tant que telle lorsqu'elle est intégrée. Il existe un montant très important (mais pas facilement quantifiable) de financement ayant la protection comme avantage secondaire mais auquel est attribué le code d'un autre secteur : par exemple, l'éclairage dans les points d'eau apporte une protection mais est doté du code relatif à l'eau et assainissement, les activités permettant d'augmenter la sécurité dans les écoles sont codées comme relevant de l'éducation, etc. En effet, et c'est là toute l'ironie du système de codage, plus les organisations font preuve de diligence pour satisfaire aux normes élevées de l'intégration de la protection, moins leur contribution à la protection est visible et quantifiable.<sup>119</sup>

Toutefois, il est possible d'obtenir un corpus de données d'une qualité un peu meilleure en limitant son ampleur aux relevés du FTS auxquels a été attribué le code de secteur « protection » et qui sont également **référéncés par rapport à un CAP spécifique ou à un appel analogue à un CAP**, et cela, pour des raisons évidentes : lorsqu'une contribution est encodée par rapport à une demande spécifique, l'ensemble de la communauté concernée par le CAP (et surtout les organisations qui espèrent recevoir des fonds) surveillent fréquemment les entrées « sur appel » et peuvent vérifier si un donateur ou une organisation saisit une donnée erronée ou donne une fausse image du niveau de financement d'un appel.

Pour ces raisons, le corpus de données que nous avons le plus souvent utilisé dans cette étude pour l'analyse des tendances au sein du secteur de la protection, comme pour la comparaison entre pays bénéficiaires ou sous-secteurs de la protection, est le corpus de données de toutes les entrées « protection/droits humains/primauté du droit » ayant été saisies pour des CAP ou des appels analogues à des CAP entre 2007 et 2012,<sup>120</sup> sauf toute entrée portant sur le déminage, la sensibilisation aux mines, les petites armes et les armes légères ou les munitions à fragmentation. Pour l'analyse des tendances du financement de la lutte antimines, nous avons simplement utilisé le corpus de données existant et publié dans le Landmine and Cluster Munitions Monitor (LCMM), qui a le grand avantage de devoir respecter les exigences de rapport liées aux traités et dans un domaine beaucoup mieux défini que la protection.

Si le corpus de données sur les appels nous livre de meilleures données **comparatives** que nous pouvons utiliser pour analyser les **tendances relatives**, il sous-représente fortement les montants totaux de dépenses et ne nous permet pas de suivre les schémas globaux de dépenses.

Pour obtenir une approximation du montant **total** du financement fourni à la protection dans les situations humanitaires, nous avons envisagé d'utiliser les données du CAD mais avons constaté qu'elles étaient également non fiables au niveau du codage des sous-secteurs, du moins dans le domaine humanitaire. Nous avons finalement mis au point et utilisé la méthodologie suivante: à partir du corpus de données décrit ci-dessus, codées comme de la protection pour les projets inscrits dans des appels,<sup>121</sup> nous avons retiré tous les éléments ayant trait au HCR<sup>122</sup> et à l'UNICEF, puis nous avons rajouté les montants que le CICR et l'UNICEF considèrent eux-mêmes comme de la protection dans leurs propres Rapports annuels,<sup>123</sup> et nous avons enfin rajouté les montants des Rapports globaux du HCR qui selon nous représentent la protection des DI. De manière spécifique, pour le HCR pour les années 2010-2012, nous avons pris les entrées de protection énumérées sous le pilier 4 (DI), puis nous avons ajouté certains éléments des dépenses des Programmes globaux 2010-2012 spécifiques à la protection. Pour 2007-2009, lorsque l'ancien système de rapport financier du HCR n'enregistrait pas les DI ou la protection de manière séparée, nous avons appliqué un coefficient par rapport aux dépenses totales du HCR (6,1 %) qui reflète la moyenne de la protection des DI par rapport à l'ensemble des dépenses du HCR pour la période 2010-2012.

Nous estimons que ces données du « FTS modifié » constituent une meilleure estimation du montant du financement de la protection humanitaire **ayant la protection pour but premier**. Il est très important de souligner que cette méthode exclut la protection intégrée; les contributions du HCR à la protection des réfugiés et des rapatriés;<sup>124</sup> ainsi que les financements non enregistrés fournis directement par des donateurs privés à des ONG internationales actives dans la protection; les services de protection assurés par les gouvernements d'accueil, auxquels incombe la responsabilité première de la protection; les activités d'autoprotection menées par les communautés concernées elles-mêmes; la protection dispensée par les missions de maintien de la paix multinationales ou des Nations Unies; ou des activités de protection destinées à améliorer l'environnement financées par des sources non humanitaires (qui ne font pas rapport au FTS).

### Analyse des domaines de responsabilité

Afin de déterminer les tendances de financement des différents domaines de responsabilité (AoR) au sein du Module global de la protection,<sup>125</sup> nous avons établi des listes bilingues de mots-clés permettant de décrire chacun des AoR, puis avons appliqué ces mots-clés au corpus de données sur la protection sur appel du FTS<sup>126</sup> en utilisant des filtres textuels dans Excel. La protection générale est une catégorie résiduelle composée d'activités de protection spécifiques telles que l'évaluation de la vulnérabilité, l'enregistrement des DI, l'établissement de profils des populations concernées, le suivi de la protection, la validation des conditions du retour des DI dans la sécurité, la protection par la présence, l'alerte précoce en cas de conflit, l'assistance juridique, le renforcement des capacités de protection de la communauté, l'appui aux personnes âgées et aux handicapés et la coordination, mais la plupart du temps, cette catégorie est composée de contributions indifférenciées à la « protection » résultant des interventions menées par le HCR, le HCDH et des ONG à l'échelle de programmes. Nous avons ensuite corrigé manuellement les cas où la même donnée avait été comptabilisée deux fois sous deux sous-codes différents<sup>127</sup> et avons également rectifié manuellement les contributions qui n'avaient été saisies dans aucune catégorie de codage et étaient restées non codées. Enfin, pour vérifier s'il n'existait pas des erreurs susceptibles d'introduire des distorsions majeures, nous avons contrôlé manuellement toutes les entrées de données supérieures à 2 millions de dollars E.-U. pour un pays et une année donnés. Nous avons codé tous les projets « Information, counselling and legal assistance (ICLA) » sous logement, foncier et propriété (LFP), reconnaissant qu'il s'agit là dans une certaine mesure de « surdénombrements » du secteur LFP.

# Annexe B

## Liste des donateurs et des experts consultés

### Donateurs ayant répondu à l'enquête sur les donateurs par écrit et/ou dans le cadre d'un entretien téléphonique, beaucoup ayant aussi été interrogés sur le terrain:

Australie	France	Norvège
Autriche	Allemagne	Espagne
Belgique	Irlande	Suède
Canada	Italie	Suisse
Danemark	Japon	Royaume-Uni
Union européenne	Corée	Etats-Unis- Département d'Etat (BPRM)
Finlande	Pays-Bas	Etats-Unis – USAID (OfDA)

### Experts individuels nous ayant fourni des conseils méthodologiques ou des avis de fond :

Louise Aubin,	HCR
Sarah Bailey,	Consultante indépendante
Katy Barnett,	UNICEF (GTPE)
Isabelle Barras,	CICR
Manuel Bessler,	ancien CR/CH
Axel Bisschop,	HCR
Elisabetta Brumat,	HCR Pakistan
Bediako Buahene,	HCR Somalie
Neil Buhne,	PNUD
William Chemaly,	HCR (JIPS)
Stephen Cornish,	MSF Canada
Jeff Crisp,	HCR
John Durnford,	Datalake
Solène Edouard,	Consultante indépendante
Nicole Epting,	HCR
Melissa Fernandez,	HCDH
Elizabeth Ferris,	Brookings Institution
Szilard Fricska,	UN-Habitat (AoR LFP)
Betsy Greve,	HCR
Paul Hannon,	Lutte antimines Canada
Rafael Hermoso,	UNICEF
Lena Larlsson,	SCF-Suède
Jackie Keegan,	HCR
Mike Kendellen,	Campagne internationale pour interdire les mines

## Annexe B: List of donors and experts consulted

---

Erin Kenny,	FNUAP (AoR GBV)
Marina Konovalova,	HCR
Miriam Lange,	UNOCHA
Gustavo Laurie,	UNMAS (AoR Lutte antimines)
Janey Lawry-White,	Consultante indépendante
Amra Lee,	Vision mondiale Australie
Iain Levine,	Human Rights Watch
Dan Lewis,	UN Habitat
Sarah Lilley,	SCF-R.-U.
Daniele Malerba,	Development Initiatives
Mendy Marsh,	UNICEF (AoR GBV)
Jenny McAvoy,	InterAction
Gwendolyn Mensah,	HCR Afghanistan
Lydia Poole,	Consultante indépendante
Annie Raykow,	HCDH Haïti
Urban Reichhold,	GPPI
Rachel Rico Balzan,	HCDH
Janis Risdell,	Plan International UK
Meggi Rombach,	UNICEF (GTPE)
Patrick Rooney,	HCDH
Daniela Ruegenberg,	DARA
Rachel Scott,	OCDE/CAD
Kerry Smith,	Development Initiatives
Robert Smith,	UNOCHA
Mirjam Sorli,	UNOCHA
Abby Stoddard,	Humanitarian Outcomes
Julie Thompson,	UNOCHA
Anne Thurin,	UN Habitat (AoR LFP)
Peter Trotter,	HCR Sud-Soudan
Margriet Veenma,	HCR
Jeanne Ward,	Consultante indépendante
Laurie Wiseberg,	PROCAP Afghanistan

Nous avons en outre consulté des personnels du HCR, du PNUD, d'UNOCHA, de la MINUSS, de l'UNICEF, du CICR, du NRC, de RDC, de l'IRC et de SCF dans des rencontres individuelles sur le terrain, et les intervenants suivants dans le cadre de tables rondes :

Acteurs de la protection basés à Washington (table ronde organisée par InterAction)

Représentants des donateurs sur le terrain au Pakistan, en Afghanistan et au Kenya (pour la Somalie)

Membres du module de la protection dans des tables rondes organisées au Pakistan, en Afghanistan, au Soudan du Sud et au Kenya

Acteurs de la protection basés à Genève (table ronde organisée par le HCR)

# Annexe C

## Termes de Reference

### Etude sur le financement du secteur de la protection dans les situations d'urgence humanitaire ne comportant pas de réfugiés

#### CONSULTANT

##### Titre du projet

Etude sur le financement du secteur de la protection dans les situations d'urgence humanitaire ne comportant pas de réfugiés

##### Durée de la mission et dates

Le travail de consultant doit débuter le 23 novembre 2012 et prendre fin le 31 mai 2013. Il sera mis en œuvre en trois phases. Toute extension autorisée ne saurait aller au-delà du 30 juin 2013.

Lieu d'affectation : Ottawa, Canada

Plan de voyage : Ottawa-Genève-Ottawa. Possibilité d'un voyage sur le terrain (Haïti) ou sur un site en Afrique devant être déterminé par les conclusions de l'étude.

##### Contexte général du projet ou de la mission

Le Module global de la protection (MGP) constitue, à l'échelle mondiale, la principale plate-forme interorganisations chargée de coordonner la politique de protection et l'appui opérationnel aux opérations menées sur le terrain dans les situations humanitaires ne comportant pas de réfugiés, en particulier dans les sites qui appliquent l'approche des modules. Le MGP aide également les opérations sur le terrain à mobiliser des ressources, principalement par des actions de plaidoyer ainsi que, ponctuellement, par un examen des documents d'appel de fonds afin de garantir la couverture intégrale des besoins de protection et le respect des principes de partenariat. Le MGP joue ainsi un rôle majeur en aidant les opérations du terrain à préciser leurs besoins et leurs priorités de financement dans le contexte général des considérations relatives au financement humanitaire.

Depuis plusieurs années, le secteur de la protection s'inquiète de voir les activités de protection considérablement sous financées malgré la reconnaissance par les donateurs et les organisations humanitaires de l'importance fondamentale de la protection dans les situations d'urgence humanitaire. Le financement insuffisant des activités de protection soulève des inquiétudes quant à la capacité des organisations humanitaires de soutenir des interventions de protection efficaces et adaptées. Pour mieux remédier à ce problème, le MGP procède à un examen du financement humanitaire attribué au secteur de la protection dans les situations d'urgence humanitaire ne comportant pas de réfugiés.

### But et ampleur de la mission

Le consultant devra procéder à une étude des tendances et des schémas de financement du secteur de la protection dans les situations d'urgence humanitaire ne comportant pas de réfugiés. A cette fin, il:

1. Etudiera un échantillon représentatif, allant de 2007 à 2012, de documents d'appel de fonds pour des situations d'urgence humanitaire existantes ne comportant pas de réfugiés concernant le secteur de la protection, afin de déterminer la rapidité, l'ampleur, les tendances et les schémas des contributions des donateurs, en consultation étroite avec les principales parties prenantes, y compris les organisations participant au MGP, ainsi que les donateurs et l'OCHA;
2. Vérifiera, à travers cette étude, des consultations avec les principales parties prenantes et le suivi des contributions affectées aux activités de protection, si le secteur de la protection dans les situations d'urgence humanitaire ne comportant pas de réfugiés bénéficie de financements suffisants, en examinant en particulier les écarts entre les besoins identifiés et les fonds reçus;
3. Rédigera un rapport sur les tendances de financement du secteur de la protection dans les situations d'urgence humanitaire ne comportant pas de réfugiés, livrant au MGP et aux partenaires donateurs des observations et des recommandations concrètes sur le sujet, y compris toute action de plaidoyer devant être entreprise ;
4. Organisera un atelier de debriefing à l'intention des partenaires, au cours duquel le rapport sur l'étude du financement sera présenté aux principales parties prenantes, y compris aux donateurs et aux organisations partenaires;
5. Mettra clairement en évidence les tendances et les politiques de financement de la protection, en particulier les schémas d'insuffisance du financement de la protection, afin que le MGP puisse plaider plus efficacement pour que les lacunes constatées soient comblées.

### Le consultant devra mettre en œuvre le projet en trois phases

Phase I : Etudier un échantillon de documents d'appel de fonds et de schémas de contributions dans le secteur de la protection d'urgence à des non-réfugiés

- a) Elaborer un plan d'étude qui sera approuvé par le Comité directeur du Module global de la protection ;
- b) Etudier au travers de documents et de consultations les types de projets ainsi que les tendances et les schémas de financement actuels du secteur de la protection dans les situations d'urgence humanitaire ne comportant pas de réfugiés à partir d'un échantillon représentatif d'appels de fonds allant de 2007 à 2012 ;
- c) L'étude devra également cartographier les tendances et les schémas de financement spécifiquement liés à la protection de l'enfance ; à la lutte antimines ; à la défense des droits au logement, au foncier et à la propriété ; et à la lutte contre la violence liée au genre ;
- d) Faire l'inventaire des projets similaires d'examen du financement entrepris par les participants du Module global de la protection, en incluant notamment l'étude menée par le domaine de responsabilité de la protection de l'enfance au niveau mondial sur les tendances du financement concernant la protection de l'enfance ;
- e) Etudier les suggestions des donateurs en vue de propositions portant sur la protection et l'établissement de priorités dans l'allocation des ressources ;
- f) Livrer des conclusions, des données et des observations étayées par des preuves concernant les tendances et les schémas de financement du secteur de la protection dans les situations d'urgence humanitaire ne comportant pas de réfugiés.

**Phase d'examen : A réaliser en 3 mois**

### Phase II : Rédiger un rapport sur les tendances et les schémas de financement du secteur de la protection

- a) Rédiger un rapport sur les tendances de financement du secteur de la protection dans les situations d'urgence humanitaire ne comportant pas de réfugiés qui fournisse au MGP des observations et des recommandations concrètes sur le sujet, y compris toute action de plaidoyer devant être entreprise ;
- b) Présenter le rapport au Comité directeur du MGP afin que celui-ci l'étudie et fasse des commentaires et des suggestions ;
- c) Finaliser le rapport.

### **Phase du rapport : A réaliser en 2 mois**

### Phase III : Organisation d'un atelier de debriefing

- a) Préparer et organiser un atelier de debriefing à l'intention de toutes les parties prenantes à Genève, en Suisse ;
- b) Exposer les conclusions de l'étude lors d'un atelier de debriefing organisé à l'intention de toutes les parties prenantes à Genève, en Suisse ;
- c) Rédiger un rapport final sur l'étude, intégrant les conclusions de l'étude ainsi que les opinions et les commentaires de toutes les parties prenantes qui proposent des recommandations concrètes.

### **Phase de l'atelier de débriefing : A réaliser en 1 mois**

## **Durée de la mission: 120 jours**

Phase I (60 jours ouvrables) : Réalisation de l'étude

Phase II (40 jours ouvrables) : Réalisation du rapport sur l'étude, avec recommandations

Phase III (20 jours) : Atelier de debriefing à l'intention de toutes les parties prenantes

Un suivi et des contrôles d'avancée du travail (exigences de rapports, périodicité, format, délais) seront menés en fonction des responsabilités telles que définies dans les termes de référence. Les étapes suivantes feront en général l'objet d'un examen minutieux:

- La mission sera étroitement surveillée et dirigée par les membres du HCR appartenant à la cellule d'appui du Module global de la protection. Le consultant travaillera sous la direction générale du coordonnateur du Module global de la protection et sera placé sous la supervision directe du responsable de la cellule d'appui du Module global de la protection.
- Le Comité directeur du Module global de la protection sera régulièrement informé de l'avancée et de l'achèvement de chaque phase du projet dans des conditions satisfaisantes. Pendant le projet, le Comité directeur pourra fournir des orientations et des recommandations afin d'assurer la mise en œuvre réussie du projet.
- Le consultant livrera le produit final le 30 juin 2012 ou avant.

Définition du produit final : Deux rapports : 1) Rapport analytique sur les tendances et les schémas de financement du secteur de la protection dans les situations d'urgence humanitaire ne comportant pas de réfugiés. Ce rapport comportera des recommandations concrètes devant être utilisées à des fins de plaidoyer auprès des partenaires donateurs, afin d'augmenter le financement de la protection. 2) Un rapport résumé du debriefing des parties prenantes.

# Annexe D

## Bibliographie

- ALNAP. (2012). State of the Humanitarian System Report.  
Available at: <http://www.alnap.org/pool/files/alnap-sohs-2012-lo-res.pdf>
- Anderson, Mary; Brown, Dayna & Jean, Isabella. (2012) . Time to Listen – hearing people on the receiving end of international aid.  
Available at: [http://www.cdainc.com/cdawwww/pdf/book/time\\_to\\_listen\\_pdf\\_Pdf1.pdf](http://www.cdainc.com/cdawwww/pdf/book/time_to_listen_pdf_Pdf1.pdf)
- Bailey, Sarah. (2010). Early Recovery in Humanitarian Appeals. HPG/ODI.  
Available at: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/5910.pdf>
- Buchanan-Smith, Margie & Randel, Judith. (2002). Financing international humanitarian action: a review of key trends. HPG/ODI.  
Available at: <http://www.odi.org.uk/publications/280-financing-international-humanitarian-action>
- CAFOD. (2013). Southern NGOs' access to humanitarian funding.  
Available at: <http://www.cafod.org.uk/Policy-and-Research/Emergencies-and-conflict>
- Caverzasio, Sylvie G. (2001). Strengthening protection in war: A search for professional standards. ICRC.  
Available at: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p0783.htm>
- Centre for Global Prosperity (Hudson Institute). (2012). Index of Global Philanthropy and Remittances.  
Available at: <http://www.hudson.org/files/publications/2012IndexofGlobalPhilanthropyandRemittances.pdf>
- CERF Secretariat. (2010). Central Emergency Response Fund Life-Saving Criteria.  
Available at: [https://docs.unocha.org/sites/dms/CERF/FINAL\\_Life-Saving\\_Criteria\\_26\\_Jan\\_2010\\_\\_EFS.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/CERF/FINAL_Life-Saving_Criteria_26_Jan_2010__EFS.pdf)
- CERF Secretariat. (2011). CERF Funding Specific Sector Protection.  
Available at: <https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Funding%20of%20Protection%20FINAL%2023%20September%202011.pdf>
- Channel Research. (2011). 5-year evaluation of the Central Emergency Response Fund – Final Synthesis Report.  
Available at:  
<https://ochanet.unocha.org/p/Documents/110811%20CERF%20Evaluation%20Report%20v5.4%20Final.pdf>
- CICR. (2013). Standards professionnels pour les activités de protection menées par les organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme lors de conflits armés et d'autres situations de violence  
Available at: <http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/icrc-001-0999.pdf>
- Collinson, Sarah; Buchanan-Smith, Margie & Elhawary, Samir. (2009) Good Humanitarian Donorship Principles in Practice: Assessing humanitarian assistance to internally displaced persons in Sudan and Sri Lanka. HPG/ODI.  
Available at: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7131.pdf>
- Comité international de secours. (2011). The Earthquake in Haiti: the IRC responds.  
Available at: [http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/IRC\\_Report\\_HaitiAnniversary.pdf](http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/IRC_Report_HaitiAnniversary.pdf)
- Comité permanent interorganisations. (2005). Cluster Working Group on Protection Progress Report, Annex 2: Responsibility-Sharing for the Enhancement of Protection in Humanitarian Emergencies.  
Available at: <http://www.refworld.org/docid/4ae9acb6d.html>

- Comité permanent interorganisations. (2005). Directives en vue d'interventions contre la violence basée sur le sexe dans les situations de crise humanitaire. Centrage sur la prévention et la réponse à la violence sexuelle dans les situations d'urgence.  
Available at: <http://www.unhcr.fr/4b1689d26.html>
- Comité permanent interorganisations. (2007). Protection Cluster Working Group: Mission Statement and Terms of Reference.  
Available at: <http://www.refworld.org/docid/4ae9acb71a3.html>
- Comité permanent interorganisations. (2010). Manuel pour la protection des déplacés internes.  
Available at: <http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.html>
- Comité permanent interorganisations. (2010). IASC, Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.  
Available at: [http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2010/4/durable %20solutions/04\\_durable\\_solutions.PDF](http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2010/4/durable%20solutions/04_durable_solutions.PDF)
- Comité permanent interorganisations. (2012). Cluster Coordination Reference Module.  
Available at: [http://www.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/about\\_us/Cluster\\_Coordination\\_Reference\\_Dodule-EN.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/about_us/Cluster_Coordination_Reference_Dodule-EN.pdf)
- Commission des Communautés européennes. (2008). Lignes directrices concernant l'action communautaire en matière de lutte contre les mines.  
Available at: [http://eeas.europa.eu/anti\\_landmines/docs/guidelines\\_08\\_13\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/anti_landmines/docs/guidelines_08_13_fr.pdf)
- Commission européenne. (2009). Protection humanitaire : Lignes directrices de la DG ECHO en matière de financement.  
Available at: [http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/2012\\_protection\\_funding\\_guidelines\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/2012_protection_funding_guidelines_fr.pdf)
- Conseil norvégien pour les réfugiés. (2011). From Shelter to Housing: Security of tenure and integration in protracted displacement settings. NRC.  
Available at: <http://www.nrc.no/?did=9642916>
- Cosgrave, John; Ramalingam, Ben & Beck, Tony. (2009). Real-time evaluations of humanitarian action: An ALNAP guide.  
Available at: <http://www.alnap.org/resources/guides/evaluation/rte.aspx>
- Dalton, Mark; Kent, Randolph; von Hippel, Karin & Maurer, Ralf. (2003). Changes in humanitarian financing: implications for the United Nations.  
Available at: [https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Study\\_4\\_Final.pdf](https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Study_4_Final.pdf)
- DARA. (2011). The Humanitarian Response Index.  
Available at:  
<http://daraint.org/humanitarian-response-index/humanitarian-response-index-2011/download-the-report/>
- Darcy, James & Hofmann, Charles-Antoine. (2003). According to need? Needs assessment and decision-making in the humanitarian sector.  
Available at: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/285.pdf>
- Development Initiatives. (2011). Emergency Response Funds (Profile).  
Available at: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/08/ERF-profile-final.pdf>

## Annexe D: Bibliographie

---

- Development Initiatives. (2012). Private Funding: An emerging trend in humanitarian donorship.  
Available at: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/report/private-funding-an-emerging-trend-in-humanitarian-donorship-2>
- Development Initiatives. (2012). Global Humanitarian Assistance Report.  
Available at: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/report/gha-report-2012>
- Development Initiatives. (2013). Global Humanitarian Assistance Report.  
Available at: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/report/4216>
- Devlin, Jean. (2010). Mine Action Funding: Trends, Modalities and Future Prospects.  
Geneva International Centre for Humanitarian Demining.  
Available at: [http://www.gichd.org/fileadmin/pdf/ma\\_development/LMAD-Funding-Report-Nov2010.pdf](http://www.gichd.org/fileadmin/pdf/ma_development/LMAD-Funding-Report-Nov2010.pdf)
- DFID. (2011). DFID's Approach to Value for Money (VfM).  
Available at: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/49551/DFID-approach-value-money.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/49551/DFID-approach-value-money.pdf)
- Dubois, Marc. (2010). Protection: Fig-Leaves And Other Delusions. Humanitarian Exchange Magazine.  
Available at: <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-46/humanitarian-protection>
- Egeland, Jan; Harmer, Adele & Stoddard, Abby. (2011). To stay and deliver: Good practice for humanitarian in complex security environments. UNOCHA.  
Available at: [https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Stay\\_and\\_Deliver.pdf](https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Stay_and_Deliver.pdf)
- Entwisle, Hannah. (2013). Protection issues and the role of UNHCR in natural disasters. HCR.  
Ebauche de document non encore publié.
- Good Humanitarian Donorship. (2012). Workplan 2012-2013.  
Available at: <http://www.goodhumanitariandonorship.org/gns/activities/current-workplan.aspx>
- Gouvernement du Royaume-Uni. (2013). Déclaration du G8 sur la prévention des violences sexuelles dans les zones de conflit.  
Available at: <https://www.gov.uk/government/news/g8-declaration-on-preventing-sexual-violence-in-conflict.fr>
- Groupe de travail sur la protection de l'enfance. (2012). Standards minimums pour la protection de l'enfance dans l'intervention humanitaire.  
Available at: <http://cpwg.net/wp-content/uploads/2013/07/CPMS-FRENCH-Version.pdf>
- HCR. (2010). Concept Note: Transitional Solutions Initiative UNDP and UNHCR in collaboration with the World Bank.  
Available at: <http://www.unhcr.org/4e27e2f06.html>
- HCR. (2011). Annuaire statistique.  
Available at: <http://www.unhcr.org/516286589.html>
- HCR. (2013). Still minding the gap? A review of efforts to link relief and development in situations of human displacement, 2001-2012.  
Available at: <http://reliefweb.int/report/world/still-minding-gap-review-efforts-link-relief-and-development-situations-human>
- Helpage International et Handicap International. (2011). Etude du financement de l'aide humanitaire aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap, 2010-2011.  
Available at: <http://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Humanitarian-Financing-report-2012-FR-HelpAge-Handicap-International.pdf>

- InterAction. (2012). Project Brief: Results-Based Protection.  
Available at: <http://www.interaction.org/document/results-based-protection-project-brief>
- Landmine and Cluster Munitions Monitor 2012. International Campaign to Ban Landmines.  
Available at: <http://www.the-monitor.org/index.php/publications/display?url=lm/2012/>
- Lilley, Sarah; MacVeigh, Johanna; McCormick, Christine & Buswell, Misty. (2011). Too little, too late. Child protection funding in emergencies. Save the Children.  
Available at: <http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/4382.pdf>
- Macdonald, Ingrid & Valenza, Angela. (2012). Tools for the Job: Supporting Principled Humanitarian Action. NRC and HPG/ODI.  
Available at: <http://reliefweb.int/report/world/tools-job-supporting-principled-humanitarian-action>
- Module global de la protection. (2012). Protection Cluster Coordinator Model Terms Of Reference.  
Available at: [http://www.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/tools\\_and\\_guidance/GPC\\_ToR\\_Cluster\\_Coordinators\\_2012\\_EN.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/GPC_ToR_Cluster_Coordinators_2012_EN.pdf)
- Module global de la protection. (2012). Strategic Framework 2012-2014.  
Available at: [http://www.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/about\\_us/GPC\\_Strategy\\_2012\\_2014-EN.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/about_us/GPC_Strategy_2012_2014-EN.pdf)
- Module global de la protection. (2013). Emergency response to Housing Land and Property issues in Syria.  
Available at: [https://www.sheltercluster.org/MENA/Syria/Documents/HLP %20Briefing %20Note.pdf](https://www.sheltercluster.org/MENA/Syria/Documents/HLP%20Briefing%20Note.pdf)
- Multi-Stakeholder Cluster Meeting. (2011). Framework on Cluster Coordination Costs and Functions in Humanitarian Emergencies at the Country Level.  
Available at: <http://clusters.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/Framework%20on%20Cluster%20Coordination%20Costs%20and%20Functions%20at%20Country%20Level.pdf>
- Nations Unies, Mémorandum intérieur. (2011). Durable Solutions: Follow up to the Secretary General's 2009 Report on Peacebuilding.  
Available at: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1265299949041/6766328-1265299960363/SG-Decision-Memo-Durable-Solutions.pdf>
- Nations Unies, Unité d'inspection conjointe. (2011). Evaluation of the scope, organization, effectiveness and approach of the work of the United Nations in Mine Action.  
Available at: [https://www.unju.org/en/reports-notes/JIU %20Products/JIU\\_REP\\_2011\\_11.pdf](https://www.unju.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2011_11.pdf)
- Nations Unies, Conseil de sécurité. (2005). Press Release SC/8458: Security Council Establishes Monitoring, Reporting Mechanism On Use Of Child Soldiers, Unanimously Adopting Resolution 1612.  
Available at: <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8458.doc.htm>
- Nations Unies, Conseil de sécurité. (2010). Résolution 1960 (2010).  
Available at: [http://www.viol-tactique-de-guerre.org/IMG/pdf/resolution\\_1960-2.pdf](http://www.viol-tactique-de-guerre.org/IMG/pdf/resolution_1960-2.pdf)
- Nations Unies et Banque mondiale. (2008). United Nations-World Bank Partnership Framework for Crisis and Post-Crisis Situations.  
Available at: <http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/UN-WBFramework.pdf>
- OCDE. (2011). L'engagement international dans les Etats fragiles : Peut-on mieux faire?  
Available at: <http://www.oecd.org/fr/pays/haiti/48725070.pdf> [http://www.oecd-ilibrary.org/development/international-engagement-in-fragile-states\\_9789264086128-en](http://www.oecd-ilibrary.org/development/international-engagement-in-fragile-states_9789264086128-en)

## Annexe D: Bibliographie

---

- OCDE. (2012). Pour un soutien international aux Etats en sortie de crise: Repenser les politiques, changer les pratiques.  
Available at: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4312042e.pdf?expires=1383932190&id=id&accname=guest&checksum=AD049F52A04BBEDDFC35FC78E9D4985E>
- OCDE. (2012). Vers de meilleures pratiques pour l'aide humanitaire : Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD.  
Available at: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/50045344.pdf>
- OECD. (2013). Resource Flows and Trends in a Shifting World.  
Available at: <http://www.oecd.org/dac/incaf/resourceflowstofragilestates.htm>
- Pantuliano, Sara. (2009). Uncharted Territory: Land, Conflict And Humanitarian Action.  
Available at: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5564.pdf>
- Programme alimentaire mondial. (2012). Politique du PAM en matière de protection humanitaire.  
Available at: <http://home.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfpdoc061761.pdf>
- Programme alimentaire mondial. (2013). Protection in Practice: Food Assistance with Safety and Dignity.  
Available at: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/wfp254460.pdf>
- Projet Sphère. (2011). Manuel Sphère : La Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire.  
Available at: <http://www.spherehandbook.org/fr/>
- Protection and Early Recovery Cluster Working Groups. (2008). Protection of Conflict-induced IDPs: Assessment for Action.  
Available at: <http://www.humanitarianreform.org/Default.aspx?tabid=555>
- Reichhold, Urban and Andrea Binder. (2013). GPPi Scoping study: What Works In Protection and How Do We Know?  
Available at:  
[http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/HumanSecurity/61007-GPPi\\_2013\\_DFID\\_scoping-study-protection.pdf](http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/HumanSecurity/61007-GPPi_2013_DFID_scoping-study-protection.pdf)
- Slim, Hugo & Bonwick, Andrew. (2006). Protection: An ALNAP guide for humanitarian agencies. Oxfam Publications.  
Available at: [http://www.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/tools\\_and\\_guidance/ALNAP\\_Guide\\_Humanitarian\\_Agencies\\_2005\\_EN.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/ALNAP_Guide_Humanitarian_Agencies_2005_EN.pdf)
- Smillie, Ian & Minear, Larry. (2003). The Quality of Money: Donor Behavior in Humanitarian Financing. Tufts University.  
Available at: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FAE568BBFA9AE8A4C1256D3C0031BA16-tuft-donor-apr03-2.pdf>
- Sparks, Dan. (2012). Aid investments in Disaster Risk Reduction – from rhetoric to action. Development Initiatives.  
Available at: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2012/10/Aid-investments-in-disaster-risk-reduction-rhetoric-to-action-Dan-Sparks1.pdf>
- Steets, Julia; Grünewald, François et al. (2010). Cluster Approach Evaluation 2: Synthesis Report. Groupe u.r.d & GPPi.  
Available at: [http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/GPPi-URD\\_Cluster\\_II\\_Evaluation\\_SYNTHESIS\\_REPORT\\_e.pdf](http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/GPPi-URD_Cluster_II_Evaluation_SYNTHESIS_REPORT_e.pdf)

- Steets, Julia, & Meier, Claudia. (2011). Evaluation of the Protection Standby Capacity (ProCap) and Gender Standby Capacity (GenCap) projects. GPPI.  
Available at: [https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Procap-Gencap-Evaluation\\_20111222.pdf](https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Procap-Gencap-Evaluation_20111222.pdf)
- Stoddard, Abby. (2011). Prospects for Integrating a Programme-Based Approach in CAPs and Common Humanitarian Funds.  
Available at: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-search-fastsearch&query=stoddard%20integrating%20programme-based>
- Stoianova, Velina. (2012). Private Funding: An emerging trend in humanitarian donorship. GHA.  
Available at: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/report/private-funding-an-emerging-trend-in-humanitarian-donorship-2>
- Transformative Agenda Programme Cycle Steering Group. (2013). Is The CAP Still Fit For Purpose? Distinguishing Between Fundraising and Strategic Planning Tools.  
Available at: <http://foodsecuritycluster.net/sites/default/files/CAP%20adjustments.pdf>
- UNOCHA. (2011). Aide Memoire: For the consideration of issues pertaining to the protection of civilians in armed conflict, 4th edition.  
Available at: <https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Aide%20Memoire%20on%20the%20Protection%20of%20Civilians%202010.pdf>
- UNOCHA. (2012). World Humanitarian Data and Trends 2012.  
Available at: <https://ochanet.unocha.org/p/Documents/World%20Humanitarian%20Data%20and%20Trends%202012%20Web.pdf>
- USAID Office Of U.S. Foreign Disaster Assistance. (2012). Guidelines For Proposals.  
Available at: [http://transition.usaid.gov/our\\_work/humanitarian\\_assistance/disaster\\_assistance/resources/files/accg/guidelines\\_for\\_proposals\\_2012.pdf](http://transition.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/resources/files/accg/guidelines_for_proposals_2012.pdf)
- Walker, Peter & Pepper, Kevin. (2007). Follow the Money: A Review and Analysis of the State of Humanitarian Funding. Tufts University.  
Available at: <http://www.nutrition.tufts.edu/faculty/publications/follow-money-review-and-analysis-state-humanitarian-funding>
- World Vision. (2012). Les normes interagences minimales pour l'intégration d'une perspective de protection.  
Available at: [http://www.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/tools\\_and\\_guidance/WV\\_Interagency\\_Minimum\\_Standards\\_2012\\_FR.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/WV_Interagency_Minimum_Standards_2012_FR.pdf)

# Annexe E

## Notes de fin

<sup>1</sup> <http://www.savethechildren.net/sites/default/files/libraries/Too-Little-Too-Late-Report.pdf>

<sup>2</sup> Le mandat du Module global de la protection est limité aux situations impliquant des non-réfugiés (c.-à-d. des DI) et le HCR reste la seule organisation responsable de la protection des réfugiés. Cette étude ne porte pas sur le financement de la protection des réfugiés.

<sup>3</sup> Cette caractéristique de la volatilité est soulignée par le Global Humanitarian Assistance Report (2013): p. 46 <http://www.globalhumanitarianassistance.org/report/4216>

<sup>4</sup> Les trois principaux documents de référence en matière de protection sont le texte du CICR récemment actualisé Standards professionnels pour les activités de protection menées par les organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme lors de conflits armés et d'autres situations de violence (2013) <http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/icrc-001-0999.pdf>, le document de l'IASC Manuel pour la protection des déplacés internes (2010) <http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.html> et le document de Sphère intitulé La Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire (2011) <http://www.spherehandbook.org/fr/>. Il existe en outre un guide détaillé de l'ALNAP sur l'évaluation de la protection [http://www.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/tools\\_and\\_guidance/ALNAP\\_Guide\\_Humanitarian\\_Agencies\\_2005\\_EN.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/ALNAP_Guide_Humanitarian_Agencies_2005_EN.pdf)

<sup>5</sup> D'après le Comité permanent interorganisations (IASC), la protection est définie comme: « la fonction qui comprend toutes les activités visant à assurer que les personnes bénéficient du respect intégral de leurs droits, comme le prévoient la lettre et l'esprit des textes de droit (p. ex. droits de l'homme, DIH, droit des réfugiés) ». IASC IDP Protection Policy, 1999 <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadaddoc.aspx?docID=4415&type=pdf>. Cette définition a été à l'origine adoptée par un Groupe de travail du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) sur la protection, en 1999.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/2012\\_protection\\_funding\\_guidelines\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/2012_protection_funding_guidelines_fr.pdf)

<sup>7</sup> <http://www.brookings.edu/research/books/2011/thepoliticsofprotection>

<sup>8</sup> Une population affectée comprend les personnes déplacées et celles qui risquent de l'être, les populations victimes d'un conflit, les communautés d'accueil et d'autres personnes affectées par une situation humanitaire.

<sup>9</sup> Dans la protection, peut-être plus que dans tout autre domaine du travail humanitaire, le contexte est essentiel. Au-delà des facteurs généraux mentionnés ici, l'approche de la protection adoptée par les donateurs dans une situation donnée prend généralement en considération les facteurs économiques et politiques uniques aux yeux de ce donateur dans ce pays.

<sup>10</sup> Indice FAO des prix des produits alimentaires <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/fr/>

<sup>11</sup> <https://ochanet.unocha.org/p/Documents/World%20Humanitarian%20Data%20and%20Trends%202012%20Web.pdf>

<sup>12</sup> Aussi imparfaits que les appels puissent être, « [il] n'existe pas pour le moment de mesure exhaustive et objective des besoins humanitaires globaux, ce qui rend complexe toute action militante en faveur de financements humanitaires plus adéquats. L'approximation la plus proche de la réalité est fournie par le processus des Appels consolidés. » Rapport du CAD Vers de meilleures pratiques pour l'aide humanitaire <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/50045344.pdf>. Le FTS fournit bien des données sur le niveau général de financement demandé pour la protection dans les appels mais ne donne pas de répartition en fonction des domaines de responsabilité. Pour une

discussion sur les limites de l'utilisation des CAP comme indicateurs du besoin humanitaire, voir *Global Humanitarian Assistance Report 2013*, p. 12 <http://www.globalhumanitarianassistance.org/report/4216>

<sup>13</sup> Conformément aux autres analyses des données du FTS, notamment le *Global Humanitarian Assistance Report 2013*, nous avons utilisé le corpus de données plus limité des CAP et des appels analogues à des CAP au sein du FTS. Ces données excluent généralement le CICR et indiquent des niveaux de financement du HCR nettement inférieurs aux niveaux réels. La baisse marquée des données du « sous-financement » en 2011 sur la figure 1.2, alors que le « financement global de la protection » est resté constant sur la figure 1.1, s'explique en partie par la sous-déclaration des niveaux de financement du CICR sur la figure 1.2 (en 2011, les dépenses du CICR ont grimpé de 30 millions de dollars E.-U., principalement grâce à un taux de change CHF/USD favorable), et en partie du fait d'une augmentation du financement de la protection demandé pour 2011 (en hausse de 10 % entre 2010 et 2011).

<sup>14</sup> Nous avons également analysé les données du CAD pour 2007-2011. Le SNPC-CAD ne fournit pas de code de sous-secteur qui représente raisonnablement la protection mais les données approximatives disponibles dans le code du SNPC « Coordination des secours et services de soutien et de protection » ont aussi régulièrement augmenté au fil des ans et il existe une réelle convergence (resserrement de l'écart) par rapport à l'ensemble des dépenses humanitaires enregistrées par le CAD entre 2010 et 2011. Ainsi, les données du CAD sont cohérentes avec les données du FTS fournies ici.

<sup>15</sup> Nous pouvons adapter les Lignes directrices du CAD relatives à l'intégration du genre et utiliser la définition de travail suivante: « [Une stratégie d'intégration] présente deux grandes caractéristiques: 1. La prise en compte des questions de [protection] dans les analyses et l'élaboration de l'ensemble des politiques, programmes et projets; et 2. Des initiatives devant permettre [aux populations exposées ou subissant des préjudices délibérés] d'exprimer leurs points de vue et de participer à l'élaboration des décisions concernant toutes les questions de développement [humanitaire]. Une [stratégie d'intégration] n'exclut pas les initiatives visant expressément les [populations vulnérables] ». L'intégration repose généralement sur une analyse contextuelle, une planification et une allocation consciente des ressources, parfois complétées par une théorie du changement, un cadre de résultats et des indicateurs de performance. Dans son ensemble d'outils sur la protection, le MGP la définit comme le processus consistant à incorporer les principes de la protection et à promouvoir un accès satisfaisant à l'aide humanitaire, dans la sécurité et la dignité.

<sup>16</sup> Plusieurs donateurs dans les capitales et sur le terrain ont décrit un schéma dans lequel ils fournissaient un financement initial généreux sur la base d'un appel vibrant pour un problème de protection manifestement important, pour réduire ensuite leur financement après l'année deux ou trois car malgré l'importance de ces problèmes, soit les organisations partenaires ne parvenaient pas à atteindre les résultats prévus (pour des raisons d'accès ou de capacité qui avaient été sous-estimées au départ), soit elles n'étaient pas en mesure de faire état de résultats au niveau des résultats finaux même après deux ans de financement, soit encore elles formulaient des demandes de projet qui faisaient apparaître peu d'évolution par rapport au début et trop peu de preuves de la persistance des besoins ou de la perspective de progrès probables. Comme l'a déclaré un donateur: « Nous sommes à présent dans la sixième année d'une situation d'urgence prolongée mais les partenaires proposent toujours exactement les mêmes activités qu'au début. »

<sup>17</sup> Rapport du secrétariat du CERF du 22 septembre 2011: [CERF Funding Specific Sector Protection](#).

<sup>18</sup> Ces données sont directement tirées du FTS et diffèrent légèrement, mais selon nous de manière non significative, de celles consignées par l'OCHA dans le rapport du 22 septembre mentionné ci-dessus.

<sup>19</sup> L'augmentation régulière des volumes du CHF à mesure que les fonds du CHF sont introduits dans des situations d'urgence complexes supplémentaires est de bon augure pour le financement de la protection. *Global Humanitarian Assistance Report 2013*: p. 65.

<sup>20</sup> Toutes les données sur les reports sont tirées du FTS du 20 mars 2013.

<sup>21</sup> Cet aspect est discuté de manière plus détaillée dans la section 2.4. La conclusion générale selon laquelle les donateurs ne décident pas souvent consciemment d'allouer leurs fonds à tel ou tel secteur est confirmée par l'étude récente menée par Good Humanitarian Donorship, notamment dans les réponses des donateurs à la question 8 de l'enquête: « Détaillez les critères et les outils que vous utilisez pour décider qui, où et que financer ». [http://www.goodhumanitarianandonorship.org/Libraries/Members\\_pages\\_Key\\_Documents/GHD\\_indicators\\_report\\_2012.sflb.ashx](http://www.goodhumanitarianandonorship.org/Libraries/Members_pages_Key_Documents/GHD_indicators_report_2012.sflb.ashx)

<sup>22</sup> La protection diffère également de certains autres secteurs de l'assistance humanitaire dans la mesure où, en tant que concept basé sur des droits, elle est intrinsèquement élastique. Avec les vivres, l'eau, les abris ou un service de santé, la qualité peut varier mais un observateur peut au moins procéder à un comptage crédible pour vérifier si l'aide est adéquate ou non. Les besoins de protection sont mieux mesurés par les risques que par les incidents, ils sont complexes et se chevauchent, et (comme dans les sociétés occidentales) les besoins fondés sur des droits ne peuvent jamais être pleinement satisfaits. Ainsi, le défi en matière de ressources consiste à déterminer, dans une situation donnée, le juste milieu entre l'efficacité des efforts visant à réduire les risques et les coûts que cela implique. Dans la mesure où le concept de protection est élastique et défini par le contexte, et s'étend latéralement dans les domaines du développement ainsi que vers le futur, il a beaucoup de points en commun avec ses cousins tout aussi indéfinissables et sous-financés que sont le « relèvement précoce » ou la « transition » et avec ses cousins mieux financés que sont la « réduction du risque de catastrophe » et la « résilience ».

<sup>23</sup> La conclusion générale selon laquelle que la protection est sous-financée ne s'applique pas à la lutte antimines. Malgré une baisse attendue ces prochaines années (lorsque les parties au traité mettent fin à leurs engagements pluriannuels et les renouvellent) et les inquiétudes relatives à la diminution du soutien à l'assistance aux victimes, en général, l'identification des besoins de la lutte antimines et les obligations de les financer reposent sur un traité, le financement est resté élevé et constant et les participants à l'enquête auprès des donateurs ont estimé à l'unanimité que le financement était suffisant.

<sup>24</sup> Communication avec le coordonnateur du groupe de travail sur la protection de l'enfance.

<sup>25</sup> Primauté du droit et justice; prévention et lutte contre la GBV; protection de l'enfance ; protection des personnes ou des groupes de personnes ayant des besoins particuliers (p. ex. DI, ménages ayant une seule personne à leur tête, minorités, personnes âgées, personnes handicapées, etc.); prévention et réponse face aux menaces à la sûreté et à la sécurité physiques et autres violations des droits humains; lutte antimines; questions relatives au logement, au foncier et à la propriété; promotion et facilitation de solutions; logistique et appui à la gestion des informations pour le module.

<sup>26</sup> <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=type&type=THEMREPORT&publisher=IASC&coi=&docid=4ae9acb6d&skip=0>

<sup>27</sup> Primauté du droit et justice; protection des personnes ou des groupes de personnes ayant des besoins particuliers; prévention et réponse face aux menaces à la sûreté et à la sécurité physiques et autres violations des droits humains; promotion et facilitation de solutions; logistique et appui à la gestion des informations pour le module.

<sup>28</sup> Le point focal rend compte à l'agence chef de file et [est] chargé de veiller à ce que ces activités [de protection] soient assurées, à ce que l'agence les mette en œuvre elle-même ou à ce qu'elle délègue ce rôle à un partenaire. IASC, Cluster Working Group on Protection Progress Report, 12 décembre 2005

<sup>29</sup> Par exemple, pour la protection de l'enfance: <http://cpwg.net/wp-content/uploads/2013/08/CP-Minimum-Standards-French.pdf>

pour la GBV: <http://www.unhcr.fr/4b1689d26.html>

pour LFP: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro\\_principles\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_fr.pdf)

pour l'intégration: [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1148\\_FRENCH\\_%2002\\_20130103\\_v08\\_FA.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1148_FRENCH_%2002_20130103_v08_FA.pdf)

et de manière générale: <http://www.unhcr.fr/4ad2f824e.html>

<sup>30</sup> Pour la méthodologie utilisée pour la répartition en AoR, voir Annexe A. Sur le plan technique, la protection générale n'est pas un AoR.

<sup>31</sup> Les données de 2012 sont fournies à titre préliminaire et doivent être confirmées.

<sup>32</sup> Avec la méthodologie du triage par filtre textuel que nous avons utilisée, c'est dans le tableau logement, foncier et propriété que nous avons le moins confiance.

<sup>33</sup> La Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel oblige les Etats concernés à enlever les mines et contraint les pays qui sont « en mesure de le faire » de fournir une coopération et une assistance, formant ainsi un accord inscrit dans un traité en vertu duquel les donateurs n'acceptent de financer les pays victimes des mines que si ceux-ci acceptent de procéder au déminage.

<sup>34</sup> Il est important de noter que l'UNICEF possède des ressources importantes et une flexibilité lui permettant d'allouer ces ressources à différents secteurs et pays pour combler les lacunes majeures, fournissant ainsi un matelas dont ne bénéficient pas dans une même mesure la SGBV ou LFP.

<sup>35</sup> Source: Comité d'aide au développement (CAD).

<sup>36</sup> Il convient de rappeler qu'il ne s'agit pas de l'ensemble du financement de la protection mais du financement encodé en tant que protection et inscrit dans l'appel, car la demande exprimée dans l'appel est le seul indicateur dont nous disposons pour mesurer systématiquement l'ampleur des besoins de protection. Cette méthode exclurait par exemple toujours le CICR ainsi que l'aide du HCR à la protection des réfugiés.

<sup>37</sup> Il importe de noter que les données du Mali couvrent uniquement 2011 et 2012 et que la situation d'urgence au Mali a bénéficié d'une très grande visibilité politique dès le début de son déclenchement soudain.

<sup>38</sup> Nous avons comparé cette classification des pays en fonction de l'« Ecart de financement de la protection » avec l'Evaluation des crises oubliées établie par ECHO chaque année. Pour 2013, ECHO cite Sri Lanka, le Myanmar, la République centrafricaine, le Pakistan et le Yémen comme crises oubliées, liste qui ne recoupe pas de manière significative celle de l'« Ecart de financement de la protection » 2007-2012.

<sup>39</sup> Voir, par exemple, Darcy, James & Hofmann, Charles-Antoine (2003); Smillie, Ian & Minear, Larry (2003); Walker, Peter & Pepper, Kevin (2007); Global Humanitarian Assistance Report (2013); ainsi que toute la discussion relative au financement en fonction des besoins sous l'égide de Good Humanitarian Donorship. 79 % des participants à notre enquête en ligne estiment également que les problèmes de politique étrangère ont une influence Elevée ou Très élevée sur le financement de la protection dans leur situation.

<sup>40</sup> La partie du tableau tirée du FTS date du 26 mars 2013 et ne se limite pas au corpus de données « liées aux appels ». Il convient de noter que ce tableau n'inclut pas le financement du HCR pour la protection des réfugiés.

<sup>41</sup> Voir l'Annexe A pour une présentation détaillée de la méthodologie utilisée.

<sup>42</sup> Dans la mesure où le travail du HCDH dans les situations de crise humanitaire fait partie du mandat premier de cette organisation, il n'apparaît pas suffisamment dans les documents de financement et de planification humanitaires, y compris le FTS. Cette particularité pourrait aboutir à la conclusion erronée que le HCDH n'obtient pas de financement pour ses activités humanitaires.

<sup>43</sup> Des forces opposées sont à l'œuvre au sein de la communauté des donateurs: d'un côté, il existe une incitation à préférer les organisations des Nations Unies parce que les approbations sont plus faciles à obtenir, les projets sont de plus grande ampleur et les risques pour les donateurs sont davantage partagés, mais en même temps, les donateurs cherchent à bénéficier de la plus grande visibilité liée au soutien d'ONG (en particulier de celles associées au pays donateur). L'absence d'une évolution significative du ratio NU-ONG au cours de la période étudiée laisse entendre que soit ces deux forces s'annulent mutuellement, soit elles ne s'exercent pas dans le domaine de la protection.

<sup>44</sup> Il est important de ne pas oublier qu'une proportion de l'allocation sectorielle de ces fonds, qui varie en fonction de l'organisation et du pays d'urgence, est décidée par les donateurs et les gestionnaires des fonds communs.

<sup>45</sup> Le FTS ne fait pas apparaître les fonds fournis au HCR pour les DI ou les réfugiés et que le HCR sous-traite ensuite à des ONG en vue de leur utilisation. Par ailleurs, à moins que les ONG ne saisissent d'elles-mêmes ces données, le FTS n'indique pas non plus les contributions considérables apportées par des membres du public aux appels de fonds directement lancés par les ONG ou les fonds provenant de sources non humanitaires.

<sup>46</sup> Dans une certaine mesure, ce regroupement des activités a pour but de dégager des gains d'efficacité opérationnels et des économies d'échelle à la fois pour l'organisation chargée de la mise en œuvre et pour l'agence donatrice mais il présente aussi le très gros avantage de permettre aux organisations de solliciter des sources de financement tant générales que spécialisées.

<sup>47</sup> Le chiffre était d'environ 16 % en 2009 et est tombé à environ 8 % en 2010 : <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/08/ERF-profile-final.pdf>

<sup>48</sup> Code CAD « Aide humanitaire ». Cette fiabilité vient du caractère obligatoire de la consignation des données, tandis que le FTS est facultatif, et de la meilleure qualité de l'encodage au niveau des secteurs (le codage au niveau des sous-secteurs est plus problématique).

<sup>49</sup> Ces trois graphiques utilisent le corpus de données méthodologiquement plus rigoureux et plus restreint du financement de la protection sur la base d'appels et les filtres textuels des AoR décrits dans l'Annexe A sur la méthodologie. Toutefois, les chiffres LFP mentionnés ici sont supérieurs à la réalité parce que les filtres textuels ont encodé certaines contributions de l'OIM et toutes celles de l'ICLA comme LFP même si elles ne faisaient pas partie d'un programme LFP établi.

<sup>50</sup> Bien que le FTS ne fasse pas la différence entre les contributions d'USAID/OFDA et du BPRM des Etats-Unis, ce graphique reflète presque certainement les schémas d'USAID/OFDA car le financement du BPRM est généralement dépourvu d'affectation spéciale au niveau institutionnel, tandis que tous ceux de l'OFDA ciblent des projets spécifiques, dont beaucoup sont inscrits dans des appels.

<sup>51</sup> Le personnel d'ECHO sur le terrain a souligné qu'avec moins d'effectifs pour gérer une charge de travail croissante, il existait de fortes incitations administratives à financer des projets moins nombreux mais de plus grande ampleur dans chaque situation d'urgence, tendance qui à son tour incite les organisations à soumettre des projets multisectoriels ou dans l'idéal une proposition par organisation par pays et par année. Toutes ces considérations aboutissent au fait que le portefeuille d'ECHO compte moins de projets uniquement consacrés à la protection.

<sup>52</sup> [http://eeas.europa.eu/anti\\_landmines/docs/guidelines\\_08\\_13\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/anti_landmines/docs/guidelines_08_13_fr.pdf)

<sup>53</sup> En juillet 2013, le BPRM des Etats-Unis, l'Australie et la Suisse avaient des déclarations de politique générale séparées sur la protection humanitaire. L'OFDA des Etats-Unis et ECHO ont des principes directeurs détaillés sur la protection intégrés à leurs lignes directrices sur le financement humanitaire. La Belgique et le Royaume-Uni ont inclus des déclarations claires sur la protection dans leur stratégie humanitaire générale et les autres pays de l'UE adhèrent en général aux réglementations et aux traités de l'UE qui intègrent la protection de diverses manières.

<sup>54</sup> Le tableau 1.10 reprend les données du 2011 Humanitarian Response Index de DARA (qui évalue l'année de programmation 2010) et note la perception qu'ont les partenaires sur le terrain de l'importance de la contribution des divers donateurs du point de vue du « Financement de la protection des civils » et du « Plaidoyer pour la protection des civils ». DARA: Humanitarian Response Index 2011. La question posée dans l'enquête menée par DARA sur le terrain était « Votre donateur facilite-t-il la protection des civils: En termes de financement? En termes de plaidoyer? » L'enquête a reçu 877 réponses d'un échantillon de neuf pays mais le nombre de réponses pour la Finlande, la Belgique et le Luxembourg était faible et tout au long de l'enquête, de 23 à 25 % des participants n'ont donné aucune réponse à ces deux questions. Pour une discussion plus approfondie des indicateurs qualitatifs de DARA pour 2011, voir: [http://daraint.org/wp-content/uploads/2012/03/Qualitative\\_indicators\\_construction1.pdf](http://daraint.org/wp-content/uploads/2012/03/Qualitative_indicators_construction1.pdf)

<sup>55</sup> Les EAU représentent les deux tiers du montant total des contributions des donateurs émergents, soit environ 4 millions de dollars E.-U.

<sup>56</sup> Voir p.12. Voir aussi le document d'information de GHA intitulé Private Funding: An emerging trend in humanitarian donorship, GHA 2012, et la figure 1.1 de GHA 2013, qui montre que le financement privé de l'intervention humanitaire était estimé à 6,3 milliards de dollars E.-U. en 2010, à 5,7 milliards en 2011 et à 5 milliards en 2012, niveaux en grande partie cohérents avec les données des Etats-Unis.

<sup>57</sup> Ils sont aussi les donateurs qui ont adopté les principes directeurs de financement les plus élaborés et qui possèdent du personnel ayant des compétences de protection spécialisées.

<sup>58</sup> Sur le terrain, nous avons participé à des discussions animées sur la question de savoir si le MGP était chargé de tenter de résoudre les problèmes de protection inhérents à la société, car après tout, le MGP est une association libre d'acteurs de la protection dont beaucoup ont également un mandat de développement. Nous pensons que le MGP ne devrait traiter que les problèmes de protection qui sont créés ou aggravés par un contexte de menaces ou les déplacements résultant d'une crise.

<sup>59</sup> « La stratégie de sortie des programmes de protection doit être envisagée le plus tôt possible. Pour cela, il est nécessaire de collaborer dès le début avec les autorités locales ou nationales et avec les autres acteurs qui sont en mesure d'appliquer des programmes à plus long terme (autres services de la CE, agences des Nations unies, Banque mondiale, etc.) ». [http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/2012\\_protection\\_funding\\_guidelines\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/2012_protection_funding_guidelines_fr.pdf)

<sup>60</sup> ICRC, Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards, Genève, 2001. <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p0783.htm> . De même, pour ECHO, les activités de protection s'entendent comme des activités non structurelles définies comme un processus à long terme visant à instaurer ou à renforcer les institutions ayant pour but de réduire le risque ou d'atténuer les conséquences de la violence générée par l'humain sur les individus ou les groupes, ainsi que de la contrainte, de la privation et des sévices dans le contexte de crises humanitaires, aboutissant à des catastrophes tant naturelles que provoquées par l'homme.

<sup>61</sup> La relation étroite entre « protection » et « relèvement précoce » a été reconnue par l'IASC au moment de la Réforme humanitaire et de la création du système de modules, comme l'ont montré les principes directeurs communs de 2008: [http://www.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/news\\_and\\_publications/gpc\\_iasc\\_protection\\_idps\\_assessment\\_action\\_2008-EN.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/gpc_iasc_protection_idps_assessment_action_2008-EN.pdf)

<sup>62</sup> ECHO et USAID se distinguent par leur attente claire de voir les auteurs de projet envisager immédiatement des stratégies de sortie ou de transition dès l'élaboration initiale du projet mais aucun des deux donateurs ne semble avoir mis en place des mécanismes permettant de faciliter l'apport d'un financement de la transition par les secteurs de développement de leur propre agence.

<sup>63</sup> De même, le CAD énumère en 2011 (tous les donateurs) les contributions suivantes qui auraient pu avoir une composante de protection importante: dispositifs civils de construction de la paix et de prévention des conflits:

1,585 milliard de dollars E.-U.; droits de la personne: 1,006 milliard de dollars E.-U.; et organisations et institutions en faveur de l'égalité pour les femmes: 566 millions de dollars E.-U. D'autres liens pourraient être établis pour la protection de l'enfance avec le financement des donateurs en faveur de l'éducation de la petite enfance et des services de santé de base, qui sont souvent fournis aux DI dans le contexte des espaces amis des enfants.

<sup>64</sup> Pour un exemple actuel, voir la note d'information sur la Syrie du 30 janvier 2013, à l'adresse: <https://www.sheltercluster.org/MENA/Syria/pages/default.aspx>

<sup>65</sup> Un exemple remarquable de cette démarche a été observé au Pakistan, où une contribution humanitaire de 6 millions de dollars E.-U. du Japon destinée à la numérisation des registres fonciers manuels endommagés dans les zones victimes d'inondations dans la province du KPK a si bien réussi à (a) rétablir les droits fonciers des personnes déplacées, (b) résoudre et éviter les conflits violents relatifs à la propriété des terres et (c) fournir une source de revenu au gouvernement local, que le gouvernement provincial a adopté le modèle et le partenaire d'exécution, et continue à appliquer le programme sur une région plus étendue, en utilisant ses propres fonds.

<sup>66</sup> <http://reliefweb.int/report/world/still-minding-gap-review-efforts-link-relief-and-development-situations-human>

<sup>67</sup> <http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/UN-WBFramework.pdf>

<sup>68</sup> <http://www.unhcr.org/4e27e2f06.html>

<sup>69</sup> <http://www.oecd.org/fr/pays/togo/48725070.pdf>

<sup>70</sup> <http://www.goodhumanitariananddonorship.org/gns/actiities/current-workplan.aspx>

<sup>71</sup> <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1265299949041/6766328-1265299960363/SG-Decision-Memo-Durable-Solutions.pdf>

<sup>72</sup> <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4312042e.pdf?expires=1384343433&id=id&accname=guest&checksum=363C49FF4007B7B92CE3DA659D86AC19>

<sup>73</sup> Nous dirions que cette approche conviendrait le mieux dans les contextes qui bénéficient d'un financement du développement important, comme en Afghanistan, au Pakistan et au Soudan du Sud. On ne sait pas très bien comment procéder dans les situations telles que la République centrafricaine ou le Tchad, où il n'existe pas de programme de développement notable auquel se rattacher.

<sup>74</sup> On peut trouver des preuves supplémentaires de l'enregistrement insuffisant au niveau des secteurs dans le FTS en comparant les rapports du FTS et ceux de l'OCHA 4W (Qui fait Quoi, Où, Quand) pour le secteur de la protection dans un pays donné. On ne s'étonnera pas d'apprendre qu'il y a beaucoup plus d'agences que celles énumérées dans le FTS, parfois le double, qui déclarent avoir mené des activités et obtenu des résultats de protection.

<sup>75</sup> Cette étude a été commandée en tant qu'étude et non pas en tant qu'évaluation officielle mais elle utilise un certain nombre de techniques d'évaluation fondamentales. En termes d'évaluation, on pourrait la qualifier d'évaluation formative axée sur l'efficacité des processus, sans théorie générale du changement. Elle utilise une approche non expérimentale et des techniques essentiellement descriptives. Une image générale des relations et de la causalité a été élaborée par une triangulation des résultats des enquêtes menées auprès des donateurs et des parties prenantes, des tables rondes, des entretiens semi-structurés avec des experts et d'un examen de la littérature sur le sujet.

<sup>76</sup> Il a été constaté une différence significative et compréhensible dans la répartition des enquêtes en anglais et en français entre les pays, suggérant qu'une enquête en ligne menée uniquement en anglais aurait passé sous silence la Côte d'Ivoire, la RDC, Haïti et la Mauritanie.

<sup>77</sup> Par exemple, l'enquête The State of the Humanitarian System de 2012.

<sup>78</sup> Les incitations à participer à l'enquête ont été transmises par courrier électronique par le réseau du Module global de la protection, mesure complétée par un suivi ciblé par des coordonnateurs de module au niveau des pays et des listes de mailings de l'OCHA/du HCR. L'enquête a aussi été disponible sur la page d'accueil du site web du MGP pendant environ cinq mois.

<sup>79</sup> Cet aspect est conforme au profil des participants, dont 44 % avaient au moins dix ans d'expérience dans le domaine humanitaire et 44 % avaient de quatre à neuf ans d'expérience sur le terrain.

<sup>80</sup> La liste des onze raisons possibles a été élaborée sur la base d'entretiens initiaux avec des experts de la protection et a été testée sur le terrain avant d'être finalisée. Le logiciel de l'enquête a présenté ces raisons possibles aux participants dans un ordre aléatoire.

<sup>81</sup> Nos entretiens avec les donateurs ont montré que si la plupart des capitales où se trouvaient les donateurs comportaient des généralistes de l'action humanitaire, certains (les plus gros donateurs) disposaient d'une capacité de protection spécialisée. Dans ce cas, une stratégie de plaidoyer supplémentaire consiste à fournir des informations et en particulier des preuves à ces experts de la protection se trouvant au siège des donateurs, afin qu'ils puissent à leur tour plaider efficacement en faveur de la protection au sein de leur organisation.

<sup>82</sup> Dans cette question, il n'a pas été demandé aux participants de classer les réponses mais de leur attribuer une note, d'où la prédominance de « très important » et « important » dans les réponses.

<sup>83</sup> <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2005/CS8458.doc.htm>

<sup>84</sup> [http://www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1960\(2010\)](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1960(2010))

<sup>85</sup> <http://www.childprotectionims.org/service.php>

<sup>86</sup> <http://www.gbvims.org/>

<sup>87</sup> Ces opinions comprennent les explications ouvertes proposées dans l'enquête en ligne.

<sup>88</sup> Seul ECHO est à l'abri des influences politiques et en mesure d'agir uniquement sur la base de son évaluation des besoins de protection.

<sup>89</sup> Manuel pour la protection des déplacés internes: IASC, 2010  
<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4790cbc02> p. 148

<sup>90</sup> <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=publisher&docid=4ae9acb71a3&skip=0&publisher=IASC&querysi=cluster%20working%20group&searchin=title&sort=date>

<sup>91</sup> <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4790cbc02>

<sup>92</sup> [http://www.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/about\\_us/GPC\\_Strategy\\_2012\\_2014-EN.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/about_us/GPC_Strategy_2012_2014-EN.pdf)

<sup>93</sup> <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-products-products&bodyid=3&publish=0>

<sup>94</sup> Le plus complet étant Les normes interagences minimales pour l'intégration d'une perspective de protection de Vision mondiale, publiées en 2012. [http://www.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/tools\\_and\\_guidance/WV\\_Interagency\\_Minimum\\_Standards\\_2012\\_FR.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/WV_Interagency_Minimum_Standards_2012_FR.pdf)

<sup>95</sup> <http://home.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfpdoc061761.pdf>

<sup>96</sup> [http://transition.usaid.gov/our\\_work/humanitarian\\_assistance/disaster\\_assistance/resources/files/accg/guidelines\\_for\\_proposals\\_2012.pdf](http://transition.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/resources/files/accg/guidelines_for_proposals_2012.pdf)

<sup>97</sup> Pour un exemple de la manière dont le rapport coût-bénéfice influe sur l'agenda des donateurs, voir l'approche du DfID à l'adresse: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/49551/DFID-approach-value-money.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/49551/DFID-approach-value-money.pdf)

<sup>98</sup> Les avis divergent sur la question de savoir s'il s'agit d'une cause ou d'une conséquence du sous-financement. L'étude « Too Little, Too Late » et les entretiens approfondis concluent que c'est là une conséquence, car les organisations ont été bâillonnées par le sous-financement systématique visant à réduire l'ampleur de leurs propositions, situation qui a alimenté un cercle vicieux d'attentes et de standards inférieurs. Au contraire, certains donateurs estiment que les demandes de projets de protection dépassent les besoins et la capacité d'exécution des partenaires.

<sup>99</sup> [https://docs.unocha.org/sites/dms/CERF/FINAL\\_Life-Saving\\_Criteria\\_26\\_Jan\\_2010\\_\\_EFS.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/CERF/FINAL_Life-Saving_Criteria_26_Jan_2010__EFS.pdf) Il peut s'avérer utile de faire plus clairement la distinction entre les activités de protection qui empêchent les actes causant un préjudice délibéré (et qui pourraient raisonnablement être considérées davantage comme « vitales », c.-à-d. dans le quart gauche inférieur de la figure 1.11) de celles visant à remédier aux conséquences des abus (et qui, bien que précieuses sur le plan personnel et social, pourraient être considérées comme moins « vitales »).

<sup>100</sup> Aucun des 54 participants n'a identifié « la mauvaise qualité du suivi ou de l'évaluation » (l'une des 12 options) comme « le problème majeur empêchant l'apport d'une réponse efficace », ce qui suggère que certains acteurs de la protection, même s'ils voient le suivi et l'évaluation comme un problème de crédibilité avec les donateurs, ne le considèrent pas comme un obstacle majeur à la performance du programme.

<sup>101</sup> L'étude du GPPi intitulée What works in Protection and how do we know n'a révélé que quelques tentatives sophistiquées de mesurer la réussite de différents types d'interventions de protection. Pas suffisamment pour tirer des conclusions mais assez pour suggérer des directions de recherche futures.

<sup>102</sup> Dans l'enquête menée auprès des donateurs, nous avons demandé à ces derniers quelle proportion des fonds qu'ils donnaient aux grandes organisations des NU et ONG était de la « protection » et les montants qu'ils estimaient donner étaient tous supérieurs, et parfois deux ou trois fois plus importants, aux montants que ces organisations déclaraient avoir reçus.

<sup>103</sup> La préoccupation relative aux résultats obtenus ne semble pas être liée à une préférence pour les projets par rapport aux mécanismes principaux/communs de financement : le BPRM des Etats-Unis et DfID sont axés sur les résultats et préfèrent les canaux principaux/communs, tandis que l'OFDA des Etats-Unis et ECHO sont également axés sur les résultats mais préfèrent le financement de projets.

<sup>104</sup> Outre les réponses au questionnaire adressé aux donateurs, les entretiens avec les experts et les discussions menées avec les donateurs lors de visites sur le terrain, cet aspect a également été souligné dans les réponses ouvertes fournies à l'OCHA dans l'enquête de 2012 effectuée auprès des donateurs en prévision de la saison des CAP de 2013. Dans ce contexte, les donateurs ont souligné la nécessité de disposer d'indicateurs de référence dans les CAP, d'une hiérarchisation correcte des priorités en fonction des besoins et de davantage de rapports sur les résultats ou sur l'impact des actions menées concernant le programme de l'année antérieure.

<sup>105</sup> Les interrogations quant à l'efficacité et l'efficience du processus des CAP s'agissant d'obtenir un financement de projet ont été exprimées par plusieurs experts interrogés au cours de cette étude, ainsi que tout au long des visites sur le terrain. Dans l'enquête de l'OCHA de 2012 mentionnée précédemment, les donateurs sont d'accord pour reconnaître que les aspects des CAP relatifs à l'établissement de projets sont importants pour la planification et la coordination mais sont divisés sur d'autres points, environ un tiers déclarant qu'ils accordent beaucoup d'attention aux listes de projets du CAP lorsqu'ils font leur choix de financement, un tiers affirmant leur accorder une certaine attention tandis qu'un tiers attache peu d'importance à ces listes.

<sup>106</sup> Les informations de l'enquête de l'OCHA ne sont pas publiées et nous ont été gracieusement communiquées par l'OCHA afin que nous puissions procéder à une triangulation des opinions des donateurs dans le contexte de cette étude.

<sup>107</sup> Les contributions des donateurs aux fonds communs représentent une catégorie particulière parce que dans ce cas, les donateurs transfèrent délibérément le choix de l'affectation des fonds à l'instance compétente au niveau du pays, généralement l'EHP, qui fixe alors les priorités et décide du poids à accorder à la protection.

<sup>108</sup> Dans le cas d'organisations multisectorielles, à la fois les organisations multilatérales et les grandes ONGI, les donateurs n'affectent généralement pas leurs fonds à des secteurs spécifiques.

<sup>109</sup> Cela dit, on a également entendu l'avis inverse, à savoir que les ONG accorderont leurs priorités en fonction de celles des donateurs. Ces points de vue sont tous deux valables et le plaidoyer doit cibler les deux.

<sup>110</sup> Voir l'étude du GPPi à l'adresse: [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GPPi\\_2013\\_DFID\\_scoping-study-protection.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GPPi_2013_DFID_scoping-study-protection.pdf)

<sup>111</sup> Dans l'idéal, un cadre de résultats relierait les niveaux mondial, national et des AoR. Il disposerait d'un ensemble cohérent d'indicateurs SMART permettant une agrégation des résultats mais les objectifs et les approches permettant d'atteindre ces résultats varieraient en fonction du contexte des activités. Un cadre de résultats approprié devrait tenir compte du fait que les résultats de la protection seront probablement autant de nature qualitative que quantitative, et que les changements comportementaux nécessitent beaucoup de temps.

<sup>112</sup> [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GPPi\\_2013\\_DFID\\_scoping-study-protection.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GPPi_2013_DFID_scoping-study-protection.pdf)

<sup>113</sup> <http://www.interaction.org/document/results-based-protection-final-roundtable-report>  
<http://www.interaction.org/document/results-based-protection-consultation-summary>  
<http://www.interaction.org/document/results-based-protection-project-brief>

<sup>114</sup> Nous ne pensons pas qu'il serait utile d'introduire un codage au niveau des AoR dans le système de codage du FTS. Le FTS devrait avoir pour priorité générale de poursuivre son travail avec les donateurs et les bénéficiaires afin d'améliorer la fréquence des rapports et la qualité des informations fournies – y compris la répartition des fonds non affectés à une utilisation spécifique – par un manuel plus complet de données en lignes expliquant les normes applicables aux données et les pratiques d'encodage, une formation, des fiches conseil et des consultations individuelles.

<sup>115</sup> Le financement des coûts de coordination constitue un sujet à part qui n'a pas été traité dans cette étude. Pour un aperçu utile de cette question, voir <http://clusters.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/Framework%20on%20Cluster%20Coordination%20Costs%20and%20Functions%20at%20Country%20Level.pdf>

<sup>116</sup> Les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire sont en cours de révision. Le rapport n'était pas disponible au moment de la rédaction de la présente étude mais il est probable que les recommandations qui présentent un intérêt particulier pour la protection comprendront: des efforts visant à normaliser les formats de notification et à améliorer la reddition de comptes (Principe 23) – ce point est particulièrement important vu la pression pesant actuellement sur les donateurs pour qu'ils fournissent la preuve des résultats obtenus aux contribuables et aux parlementaires; des méthodes destinées à améliorer la participation des bénéficiaires à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la réponse humanitaire (Principe 7); l'engagement auprès des partenaires opérationnels afin de promouvoir les normes et d'améliorer une mise en œuvre (Principes 2, 4, 15 et 16) qui pourrait être plus efficace si le groupe de Good Humanitarian Donorship (GHD) élaborait des positions de plaidoyer communes; et un meilleur partage de l'effort (Principes 11 et 14) ainsi qu'une prévisibilité (Principe 12) qui pourrait profiter d'une coordination plus proactive des intentions de financement au sein du groupe. Enfin, la mise en commun des résultats des initiatives de

suivi et d'évaluation (Principes 21 et 22), et la conduite de plus d'évaluations conjointes des partenaires opérationnels pourraient aussi s'avérer des outils d'apprentissage utiles. [http://www.goodhumanitariananddonorship.org/Libraries/Ireland\\_Doc\\_Manager/FR-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx](http://www.goodhumanitariananddonorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Manager/FR-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx)

<sup>117</sup> <http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/4382>

<sup>118</sup> C'est sur lui que repose l'analyse statistique des rapports de Global Humanitarian Assistance, l'indice de réponse humanitaire élaboré par DARA, les enquêtes The State of the Humanitarian System, ainsi que la plupart des analyses du financement humanitaire des Nations Unies.

<sup>119</sup> 85 % des participants à l'étude en ligne ont indiqué que leur organisation respectait un niveau moyen, important ou très élevé d'intégration de la protection.

<sup>120</sup> La seule situation importante de DI qui n'est pas prise en compte dans ce corpus est la Colombie, qui a enregistré la somme totale de 49 millions de dollars E.-U. pour la protection dans le FTS sur la période 2007-2012.

<sup>121</sup> Qui comporte déjà des allocations à des activités de protection spécifiques du CERF, du CHF, de l'ERF, de l'UNICEF, du FNUAP, ainsi que de pays donateurs.

<sup>122</sup> Les données du HCR sont parmi celles qui sont encodées avec le moins de cohérence dans le FTS et ne sont généralement pas ventilées par organisation partenaire ou par projet au-dessous du niveau de l'appel pays et du secteur.

<sup>123</sup> Par principe, le CICR ne s'associe pas aux CAP, si bien que le corpus de données du CAP l'exclut nécessairement.

<sup>124</sup> Les dépenses du HCR pour la protection des réfugiés (pilier 1 uniquement) en 2010, 2011 et 2012 s'élevaient respectivement à 215, 297 et 236 millions de dollars E.-U., soit de 3,5 à 4 fois plus que leurs dépenses de protection pour les DI ces mêmes années. Cet aspect reflète le fait que le HCR est la seule organisation ayant un mandat de protection pour les réfugiés, alors qu'elle dispose d'un mandat partagé avec d'autres organisations pour les DI.

<sup>125</sup> Lorsque le Module global de la protection a été créé en 2005, il comptait neuf AoR: primauté du droit et justice ; lutte contre la violence fondée sur le genre; protection de l'enfance; protection des groupes ayant des besoins particuliers (y compris les personnes âgées, les handicapés, les minorités); droits humains; action contre les mines antipersonnel; droits à la terre, au logement et à la propriété; facilitation de solutions (PNUD); logistique; et gestion des informations. Le Module global de la protection compte actuellement quatre AoR: protection de l'enfance ; lutte contre la violence sexuelle et sexiste; logement, foncier et propriété; et lutte antimines. Il existe implicitement un cinquième AoR, la « protection générale », catégorie fourre-tout qui inclut un éventail d'activités axées sur la protection qui ne disposent plus de leur propre AoR telles que l'enregistrement, l'établissement du profil des populations affectées, la capacité d'autoprotection de la communauté, l'assistance juridique, la prévention du retour forcé, des mesures de renforcement de la confiance, etc.

<sup>126</sup> Après un examen très étendu et approfondi des données pour 2009-2010, qui comportaient des pratiques d'encodage incohérentes pour les données du HCR, nous avons procédé à trois corrections manuelles : les montants du HCR pour la « situation en Iraq » en 2009 et 2010 ont été manuellement ajustés en fonction des montants effectifs alloués par le HCR à la protection des DI figurant dans ses Rapports globaux, et les montants alloués par le HCR en 2010 à la protection pour les réfugiés d'Afrique de l'Ouest (tous les réfugiés) ont été supprimés du dernier ensemble de données car aucun ne représentait l'appui du HCR à la protection des DI (cette dépense serait normalement encodée par le HCR dans la catégorie multi-secteurs).

<sup>127</sup> Les projets dont les descriptions narratives portaient sur la violence sexuelle contre les enfants ont souvent posé problème. De manière générale, les doubles comptages de cette nature avec l'UNICEF comme agence d'exécution ont été résolus en optant pour la catégorie protection de l'enfance, et ceux liés au FNUAP ont été affectés à celle de la violence fondée sur le genre, conformément au rôle respectif de chef de file de chacune des deux organisations.





**Global Protection Cluster**