

La capacité d'intervention rapide dans le secteur humanitaire et de développement

Auteur: Rachel Houghton

Résumé exécutif

Contexte

Cette étude de la capacité d'intervention rapide a été entreprise dans le contexte du projet pour le Renforcement des Capacités Humanitaires (www.ecbproject.org) à la demande des Directeurs Humanitaires des agences affiliées au Groupe Interagence. Le but de ce rapport est d'abord mais pas exclusivement de stimuler un débat et une réflexion sur l'attribution des ressources pour le développement d'une capacité d'intervention rapide.

Les travaux de recherche ont été entrepris entre février et mai 2007, et capitalisent sur l'expérience et les éclairages fournis par de nombreux professionnels humanitaires chevronnés qui travaillent dans le secteur humanitaire et de développement.

Comprendre la capacité d'intervention rapide dans le secteur humanitaire et de développement

L'accroissement de l'échelle et la complexité croissante des situations d'urgence auront forcément un impact sur les agences humanitaires et de développement mandatées pour intervenir dans ces situations. L'implication est que si ces agences veulent continuer à remplir leur mandat, elles devront payer une plus grande attention à leurs **capacités** d'intervention rapide en vue de satisfaire des besoins croissants. Cela consiste en outre à investir dans ces capacités entre deux situations d'urgence, ainsi que pour les différentes agences à développer des capacités communes – deux questions capitales soulignées par exemple dans le récent rapport de synthèse (Telford et al, 2006) élaboré par la Coalition pour l'Evaluation du Tsunami (TEC). Ces capacités sont couramment appelées des **capacités d'intervention rapide**.

Le but de ce document est d'encourager une meilleure compréhension de ces capacités d'intervention rapide en : proposant des **définitions** et en identifiant des **points de déclenchement** ou des vecteurs d'intervention rapide (Chapitre 1); en explorant les modalités **d'attribution des ressources** à cette capacité d'intervention rapide (Chapitre 2); **les modalités de mise en vigueur** (au travers des mécanismes de renfort de capacité d'intervention rapide (Chapitre 3); et les modalités pour qu'elle soit efficacement **facilitée** (Chapitre 4). Le document pour finir réunit les principales conclusions qui donneront matière à réflexion aux agences.

En quoi consiste la capacité d'intervention rapide?

Dans le contexte humanitaire, cette notion de capacité d'intervention rapide porte sur l'aptitude de l'agence à passer rapidement et efficacement à l'échelle supérieure en vue de satisfaire une demande accrue, que ce soit pour stabiliser ou soulager les souffrances d'une population donnée.

Elle fait toutefois référence à une perspective moins réductrice que celle qui consiste simplement à "envoyer rapidement du personnel en mission", qui en a été jusqu'ici traditionnellement la grille de lecture. La capacité d'intervention rapide est autant un état d'esprit qu'un ensemble de procédures à appliquer, qui implique un changement de mentalité et de culture dans toutes les organisations. Il est préférable par conséquent que la direction pour cette capacité d'intervention rapide vienne d'en haut, avec l'élaboration d'une vision stratégique et l'obtention d'un consensus sur les objectifs d'une telle intervention.

Cela laisse à penser que les agences auront besoin d'adopter une approche organisationnelle au développement de la capacité d'intervention rapide, réaffirmant en cela la nécessité d'investir de manière continue pour pouvoir réagir rapidement et efficacement lorsque le besoin se manifeste. Une approche organisationnelle est également importante dans la mesure où la facilitation de cette capacité se fait souvent aux dépens des méthodes de travail habituelles.

La préparation (au siège, au niveau régional et national) et la souplesse sont également au cœur de l'aptitude de l'agence à intervenir rapidement. Elle est tributaire autant de la culture de l'agence que de ses procédures. A un niveau pratique, l'état de préparation doit être multidimensionnel pour répondre à des demandes complexes, et il s'agit pour cela de développer :

Les ressources humaines: En élaborant un cadre d'employés dotées des compétences indispensables et en nombre suffisant prêt à partir en mission

Des politiques et des procédures: Pour accélérer la rapidité de leur déploiement, et qui soient convenues entre toutes les parties prenantes de l'organisation

Des ressources: L'argent, l'équipement, et les outils pour la gestion des opérations tels que les manuels opérationnels; à nouveau pour accélérer le déploiement et l'intervention.

Points récapitulatifs

Quelle que soit l'approche de l'agence, et les ressources à sa disposition, il est évident que le développement d'une capacité d'intervention rapide repose sur l'aptitude de l'agence à développer et préparer une formule complète encadrant les politiques, les ressources humaines, les procédures et les ressources, la plus complète possible tout en restant souple, et en ne perdant de vue ceux qu'elle a l'intention de soutenir. Cette formule est elle-même encadrée par la vision stratégique de l'agence. Il s'agit donc d'avoir une approche organisationnelle pour développer une capacité d'intervention rapide efficace, et c'est autant une question de mandat, de structure, de culture et de leadership de l'agence que de ressources et de dispositions concrètes.

L'efficacité d'une agence sur le plan de son intervention humanitaire, sera conditionnée par son mandat et sa structure. Tandis que certains instruments pour renforcer cette capacité peuvent convenir à certaines agences, ce ne sera pas le cas pour toutes. Les travaux de recherche laissent à penser qu'une adéquation entre la capacité et le mandat de l'agence est par conséquent essentielle. Des indicateurs pour classer les urgences et des plans complets de préparation aident à cerner la capacité requise pour chaque urgence – bien que cette capacité doive être suffisamment compétente pour mettre le plan en œuvre.

Tandis que les unités d'intervention d'urgence doivent pouvoir travailler de manière satisfaisante avec tous les départements de n'importe quelle agence, le rôle capital des ressources humaines (RH) est un pilier de ces travaux de recherche. Un des facteurs déterminants pour l'aptitude d'une agence à intervenir rapidement est la priorité stratégique accordée aux capacités RH conjuguée à l'élaboration de politiques et pratiques RH afin d'accélérer le déploiement et faciliter l'adhésion de l'agence à ces politiques et pratiques. Un investissement accru dans les RH aura un impact positif sur les aspects qualité et responsabilité de la programmation d'une agence.

Conclusions des travaux de recherche

La première conclusion de ce rapport est que la capacité d'intervention rapide englobe tout un système de politiques et de procédures; l'approche philosophique d'une organisation est tout aussi importante que les instruments qu'elle utilise, que ce soit les registres ou les tableaux de roulement. Elle ne résume pas par conséquent à envoyer rapidement des gens en mission.

La deuxième conclusion est qu'il s'agit pour développer cette capacité de faire passer simultanément tous les différents volets de cette capacité "à l'échelle souhaitée" au sein des agences. A partir des travaux de recherche, il est possible de décliner certaines leçons capitales, ou facilitateurs qui sont indispensables au développement d'une capacité d'intervention rapide.

Les 10 facilitateurs clé sont les suivants:

1. Les agences doivent adopter une approche organisationnelle au développement de la capacité d'intervention rapide. Sans cela, leur capacité sera affaiblie
2. Dans le contexte d'une vision plus stratégique, cette capacité doit correspondre au mandat et à la structure de l'agence. Les implications seront importantes pour une agence sur le plan de la qualité de sa programmation et de sa capacité à être comptable de ses actes vis-à-vis des populations affectées.
3. Le prépositionnement des fonds est capital. Les unités d'intervention d'urgence doivent trouver des moyens de mobiliser davantage de fonds qui ne sont pas destinés à des programmes particuliers, et qui leur permettront de passer à l'échelle supérieure si besoin est, de répondre à des urgences moins visibles ainsi que de développer et maintenir cette capacité entre deux urgences.
4. Il doit y avoir un investissement dans les RH à titre de fonction stratégique et pas seulement de fonction administrative. C'est une exigence nécessaire non seulement au niveau du Siège mais aussi au niveau régional et/ou national.
5. Il est capital d'embaucher du personnel bien formé et expérimenté. En particulier, la compétence et le sens de détermination du leadership est un facteur déterminant pour le succès de l'intervention. Il doit y avoir un investissement sur la durée dans le développement du personnel, notamment le développement de carrière. En accordant tout autant d'importance aux compétences comportementales qu'aux compétences techniques.
6. Pour pérenniser une intervention humanitaire au-delà de sa première phase, il s'agit de commencer le recrutement de la deuxième vague de personnel et des suivantes dès le début d'une urgence. Une répartition équilibrée entre le personnel international et national à ce stade est difficile mais décisive au succès de l'intervention à long terme.

7. Il est tout aussi important de développer le renforcement de ces capacités au niveau national et régional qu'au niveau du Siège. Il sera utile d'intégrer stratégiquement les aspects de programmation humanitaire et de développement, tout comme la réduction des risques de catastrophes dans les programmes humanitaires, de redressement et de développement.
8. Il faudra investir davantage dans les registres et les tableaux de roulement s'ils continuent à être le dispositif privilégié par les agences pour les déploiements rapides. Les agences qui les utilisent pour étoffer leurs capacités de réserve seront confrontées à plusieurs enjeux. Si les agences choisissent de développer ces outils, il est impératif qu'elles investissent pour se doter d'une capacité RH adéquate en vue de garantir l'efficacité de ces outils.
9. Les agences doivent élaborer des procédures opérationnelles standard qui régleront tous les aspects d'une intervention immédiate. C'est particulièrement important dans la mesure où la démarche pour assurer un déploiement rapide compromettra inévitablement les politiques et procédures utilisées normalement par une agence.
10. Les agences doivent adopter des pratiques d'apprentissage plus systématisées, ou bien elles seront condamnées à répéter les mêmes erreurs, années après années. Il ne s'agit pas dans ce cas uniquement de mauvaises pratiques, mais de pratiques contraires à l'éthique, étant donné l'engagement des agences à faire un travail de qualité et à être comptables de leurs actes. Il est particulièrement important à notre époque que les organisations deviennent de meilleures organisations apprenantes, pour s'adapter à l'évolution du contexte et des politiques externes qui les amènent à passer du réactif au proactif.

Etant donné qu'il s'agit avec ces 10 facilitateurs clé de toujours "rajouter quelque chose", la troisième conclusion est que la capacité d'intervention rapide ne consiste pas uniquement à passer l'échelle souhaitée, mais aussi est une question de levier au sein des organisations, et de collaboration, sous forme de levier, entre les organisations.

En résumé

En résumé, la panacée n'existe pas pour développer une capacité d'intervention. La robustesse de cette capacité d'intervention est tributaire du développement parallèle des autres multiples capacités qui la compose ainsi que d'un changement dans la culture de l'agence. A moins qu'une agence ne progresse sur tous les fronts, il est peu probable qu'elle puisse développer une capacité d'intervention rapide qui soit efficace.

Le rapport complet peut être consulté à www.peopleinaid.org/resources/publications.aspx.