

# **AIDE HUMANITAIRE BELGE ÉVALUATION 2002-2006**

N° 1/2008



SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement  
Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération au Développement



# Aide Humanitaire Belge

## Evaluation 2002-2006



Cette évaluation a été réalisée par ECORYS (Pays-Bas)

Adriaan Ferf

Anneke Slob

Arjan Uwland

Le Service de l'Evaluation Spéciale a assuré la conformité de l'évaluation aux termes de référence.  
L'évaluation a bénéficié de l'appui d'un comité de pilotage à Bruxelles

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du SPF Affaires Etrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

Rotterdam, le 17 février 2008

© SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement  
Mai 2008

Production graphique : Bernadette Bosser, Service Communication SPF

Impression : Service Imprimerie SPF

Photo de couverture : Béatrice Petit

**Evaluation N° 1/2008**

**Dépôt légal : 0218/2008/17**

Ce document est disponible en format pdf sur le CD-ROM en annexe, sur les sites  
[www.diplomatie.be](http://www.diplomatie.be) ou [www.dgcd.be](http://www.dgcd.be), ou auprès du Service de l’Evaluation Spéciale.

# Table des matières

<b>Liste des abréviations</b>	<b>5</b>
<b>Liste des tableaux et des graphiques</b>	<b>7</b>
Tableaux	7
Graphiques	7
<b>Résumé</b>	<b>9</b>
Recommandations	14
<b>1 Introduction</b>	<b>19</b>
1.1 Termes de Référence	19
1.2 Critères d'évaluation	19
1.3 Phases de l'évaluation	20
1.4 Organisation de l'évaluation et interaction avec les principales parties intéressées	21
1.5 Définition de l'objet d'évaluation	22
1.6 Collecte des données	23
1.7 Limitations de l'évaluation	24
<b>2 Le contexte international</b>	<b>25</b>
2.1 Types de situations d'urgence et évolution	25
2.2 Aide humanitaire: définition et valeurs	26
2.3 Financement et distribution de l'aide humanitaire	27
2.4 Organisation du secteur humanitaire	28
2.5 Principales institutions humanitaires et mécanismes	30
2.6 Principales questions et tendances	32
2.6.1 Coordination	32
2.6.2 Lien entre l'aide d'urgence, de réhabilitation et de développement	33
2.6.3 Protection	35
2.6.4 Responsabilité et qualité	36
<b>3 Caractéristiques principales de l'aide humanitaire belge 2002-2006</b>	<b>39</b>
3.1 Politique	39
3.1.1 Arrêtés Royaux	39
3.1.2 Conventions, traités et accords	40
3.1.3 Peer Review OCDE-CAD	41
3.1.4 Plan Directeur de l'Aide Humanitaire Belge	41
3.1.5 Constatations sur les documents de politique	43
3.2 Vue d'ensemble des principaux acteurs impliqués	44

3.3	Aperçu des principaux instruments et lignes budgétaires	47
3.4	Principales caractéristiques des cinq lignes budgétaires	49
3.4.1	Ligne budgétaire d'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme	50
3.4.2	Ligne budgétaire d'aide alimentaire	51
3.4.3	Ligne budgétaire de transition	52
3.4.4	Organisations multilatérales	53
3.4.5	B-FAST	54
3.5	Répartition de l'aide humanitaire belge	55
3.5.1	Répartition géographique	55
3.5.2	Répartition par canal	57
3.5.3	Répartition par secteur	58
3.5.4	Programme et taille du projet	59
3.5.5	Contribution apportée aux Appels Consolidés et d'Urgence	59
3.6	Conclusions	60
<b>4</b>	<b>Principales questions dégagées par les études de cas au niveau des pays</b>	<b>63</b>
4.1	Types de crises et Réponse Humanitaire	63
4.2	L'assistance humanitaire belge dans les trois pays	66
4.3	Coordination	68
4.4	Cohérence	70
4.5	La Belgique par rapport aux autres donateurs	71
4.6	Conclusions	75
<b>5</b>	<b>Évaluation de l'aide humanitaire belge au niveau des projets</b>	<b>77</b>
5.1	Pertinence	77
5.1.1	Aide d'urgence et de réhabilitation: quatre lignes budgétaires	77
5.1.2	La ligne budgétaire de transition	81
5.2	Connectivité	82
5.3	Efficacité et impact	83
5.3.1	Indicateurs d'efficacité et d'impact	83
5.3.2	Suivi et évaluation	86
5.4	Efficience	87
5.5	Facteurs explicatifs	89
5.6	Conclusions	91
<b>6</b>	<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>93</b>
6.1	Conclusions	93
6.1.1	Stratégie pour l'aide humanitaire	93
6.1.2	Analyse de la ligne budgétaire d'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme	95
6.1.3	Analyse de la ligne budgétaire «Transition»	96
6.1.4	Analyse des lignes budgétaires «Aide alimentaire» et «Organismes multilatéraux»	96
6.1.5	Analyse des interventions de B-FAST	96
6.1.6	Conclusions générales sur les performances	97
6.2	Recommandations	97
<b>7</b>	<b>Management Response DGCD</b>	<b>109</b>

<b>Annexes</b>		<b>111</b>
<b>Annex 1</b>	<b>Terms of Reference</b>	<b>113</b>
<b>Annex 2</b>	<b>Countries Receiving Humanitarian Assistance</b>	<b>137</b>
<b>Annex 3</b>	<b>Budget Lines</b>	<b>139</b>
A3.1	Relief and Short-term Rehabilitation	139
A3.2	Food Aid	145
A3.3	Transition, Reconstruction and Social Development	147
A3.4	Multilateral Programmes	149
A3.5	B-FAST	149
<b>Annex 4</b>	<b>Persons Interviewed</b>	<b>151</b>
<b>Annex 5</b>	<b>Documents</b>	<b>155</b>
<b>Annex 6</b>	<b>Reference Group</b>	<b>161</b>
<b>Annex 7</b>	<b>Analysed and Visited Projects</b>	<b>163</b>
<b>Annex 8</b>	<b>Humanitarian Reform</b>	<b>167</b>
<b>Annex 9</b>	<b>Benchmarks</b>	<b>173</b>



## Liste des abréviations

Abréviation	Signification
ALNAP	Active Learning Platform for Accountability and Performance in Humanitarian Aid
APD	Aide Publique au Développement
AR	Arrêté Royal
BBRI	Belgian Building Research Institute
BDOM	Bureau Diocésain des Oeuvres Missionnaires
B-FAST	Belgium First Aid & Support Team
BIT	Bureau International du Travail
BM	Banque Mondiale
BNB	Banque Nationale de Belgique
CAD	Comité de l'aide au développement (OCDE)
CAP	Consolidated Appeals Process
CE	Commission Européenne
CERF	Central Emergency Response Fund
CHAP	Common Humanitarian Action Plan
CIAT	International Committee in Support of the Transition
CICR	Comité International de la Croix Rouge
CMCS	Civil Military Coordination Section
CRB	Croix Rouge de Belgique
CTB	Coopération Technique Belge
DAC	Development Assistance Committee (OCDE)
DAH	Département des Affaires Humanitaires
DFID	Department for International Development (United Kingdom)
DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement
ECHO	European Commission Humanitarian Aid Office
ECOSOC	Economic and Social Counsel (United Nations)
ERC	Early Recovery Cluster
ERRA	Early Recovery and Rehabilitation Authority
FA	Flash appeal
FAO	Food and Agriculture Organization
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
FPS	Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development
FRC	Federal Relief Commission
GHD	Good Humanitarian Donorship initiative
HAP	Humanitarian Assistance Program
HAPI	Humanitarian Accountability Partnership Initiative
HCDH	Haut Commissariat pour les Droits de l'Homme
HCR	Haut Commissaire pour les Réfugiés
HPG	Humanitarian Policy Group
HRR	Humanitarian Response Review



Abréviation	Signification
IASC	Inter-Agency Standing Committee
IDA	International Development Association
IDP	Internally displaced person
IFRC	International Federation of Red Cross / Red Crescent Societies
LRRD	the Linking Relief, Rehabilitation and Development concept
MONUC	United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of Congo
MSF	Médecins Sans Frontières
NU	Nations Unies
NWFP	North-West Frontier Province
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OCHA	Bureau pour la coordination des affaires humanitaires
OHA	Official Humanitarian Assistance
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONATRA	Office National du Transport
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RDC	République Démocratique du Congo
RKV	Rode Kruis Vlaanderen (Croix Rouge Flandre)
SES	Service de l'Evaluation Spéciale
TdR	Termes de Référence
UA	Union Africaine
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination
UNDC	United Nations Development Corporation
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children and Education Fund
USAID	United States Agency for International Development

# Liste des tableaux et des graphiques

## Tableaux

Tableau 2.1	Aide humanitaire 1990-2004	27
Tableau 3.1	Volume de l'aide humanitaire belge, les décaissements 2002-2006 (x 1000 euros)	48
Tableau 3.2	Pourcentages de l'ensemble des actions d'aide humanitaire par ligne budgétaire et contributions CERF / Pool Funds	48
Tableau 3.3	Aide humanitaire comme part de l'APD (x 1000,000 euros)	49
Tableau 3.4	Vue d'ensemble des principales caractéristiques des cinq lignes budgétaires	49
Tableau 3.5	Aperçu de l'aide humanitaire par région, 2002-2005 (hors B-FAST)	56
Tableau 3.6	Aperçu de l'aide humanitaire dans le cadre du tsunami en 2005	57
Tableau 3.7	Aperçu de l'aide humanitaire par canal, la distribution de l'AH 2002 - 2005 (en euros)	57
Tableau 3.8	Répartition sectorielle des projets financés par le biais des lignes budgétaires Aide d'Urgence et Réhabilitation et Transition, 2002-2005	58
Tableau 3.9	Aperçu de tous les projets de 2002 à 2005 par taille (à l'exclusion du financement « multilateral core » et de programme)	59
Tableau 3.10	Aperçu de l'aide humanitaire et des appels consolidés	60
Tableau 4.1	APD RDC en millions US \$	64
Tableau 4.2	APD RDC en millions US \$	65
Tableau 5.1	Durée d'une procédure administrative, de la demande au contrat	88

## Graphiques

Figure 3.1	Volume de l'aide humanitaire belge 2002-2006	48
Figure 3.2	Aperçu de l'aide humanitaire par région 2002-2005 (hors B-FAST)	56
Figure 3.3	Vue d'ensemble de l'aide humanitaire par canal	58



# Résumé

## *Mise en œuvre de l'évaluation*

Le service de l'évaluation spéciale (SES) du Service Public Fédéral Affaires Etrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement a demandé une évaluation de l'aide humanitaire belge au cours de la période 2002-2006. Le but de cette évaluation est « d'évaluer la qualité des interventions humanitaires financées par l'Etat fédéral belge entre 2002 et 2006 ». Les leçons tirées seront utilisées pour améliorer les futures interventions humanitaires soutenues par le Gouvernement fédéral belge, en maximisant la valeur ajoutée de la Belgique dans ce domaine.

Les TdR fournissent un grand nombre de questions détaillées en matière de recherche, principalement liées à différentes lignes budgétaires. Les questions d'évaluation concernent les principaux critères d'évaluation de l'assistance humanitaire: la pertinence, la connectivité, la cohérence, la coordination, l'efficacité, la viabilité, l'impact et l'efficience.

L'évaluation a été réalisée en plusieurs phases. Les études sur le terrain ont été menées en RDC, au Burundi et au Pakistan. Un groupe de référence, composé des principales parties prenantes et des experts extérieurs, a dirigé la mise en œuvre de l'évaluation.

## *Aide humanitaire belge: caractéristiques principales*

La définition de l'objet d'évaluation, l'aide humanitaire belge, s'est avérée très complexe. Les TdR ont pris comme point de départ les cinq lignes budgétaires qui s'y rapportent:

- Aide d'urgence et réhabilitation à court terme;
- Aide alimentaire;
- Transition, reconstruction et développement social;
- Organisations multilatérales;
- B-FAST.

Le document principal et plus récent de politique humanitaire (*Plan Directeur de l'Aide Humanitaire Belge, 2006*) définit les instruments et le champ d'application de l'aide humanitaire belge comme suit:

- Les cinq lignes budgétaires mentionnées ci-dessus;
- Les contributions au CERF et aux Pooled Funds spécifiques aux pays;
- Les contributions à ECHO.

Toutefois, il existe davantage de programmes et d'activités financés par d'autres moyens, signalés à OCDE-CAD comme de l'assistance humanitaire et ne faisant pas partie de l'objet d'évaluation. Compte tenu de ces problèmes de définition, l'équipe d'évaluation a opté pour une approche pragmatique. L'évaluation de la performance de l'assistance humanitaire a été limitée à cinq lignes budgétaires, mais cet objet d'évaluation était situé dans le contexte plus large d'autres formes d'aide humanitaire fédérale belge et de la coopération au développement belge, alors que le contexte international a également été pris en compte.

Dans la période comprise entre 2002 et 2006, le volume annuel de l'aide humanitaire belge a connu une augmentation de 56 % pour passer de 45 millions d'euros en 2002 à 70 millions d'euros en 2006<sup>1</sup>. Depuis 2004, la nouvelle ligne budgétaire de transition, reconstruction et développement social (ligne budgétaire de transition en bref) a le plus contribué à l'augmentation de volume au cours de cette période et, en 2006, 26% du volume total a été consacré à des projets de transition. La part de la ligne budgétaire traditionnellement la plus importante d'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme a diminué, passant de 50% en 2002 à 26% en 2006.

La principale région bénéficiaire est la région des Grands Lacs, avec la RDC recevant environ 22 % et le Burundi environ 11 % du total de l'aide humanitaire entre 2002 et 2005. En raison de cette concentration sur la région des Grands Lacs, l'aide humanitaire répond essentiellement à des situations de conflit complexes. Toutefois, le soutien aux catastrophes naturelles est également important. Cette concentration sur une seule région va de pair avec une extrême dispersion en dehors de cette région.

Des organisations multilatérales et internationales (CICR) sont les principaux canaux de l'aide humanitaire belge, et leur implication est en augmentation (78% en 2006). La part des ONG belges dans le total de l'aide humanitaire a diminué, passant de plus de 30 % à moins de 15 %.

L'assistance humanitaire belge n'est pas concentrée sur un secteur ou un nombre limité de secteurs, mais porte sur tous les secteurs pertinents de l'aide humanitaire, quoique la santé et la nutrition en constituent le secteur le plus important avec environ un tiers des projets.

#### *Le contexte international*

L'aide humanitaire belge doit être évaluée en fonction des changements rapides dans le contexte international humanitaire. On a répondu à la nécessité croissante d'aide humanitaire par un accroissement considérable du financement. Depuis 1975, l'aide humanitaire a plus que doublé tous les dix ans et a augmenté plus rapidement que l'aide publique au développement: de la part modeste de 3 % en 1990, elle a atteint environ 14 % de l'APD en 2005 (APD hors allègement de la dette).

L'organisation de l'aide humanitaire est très complexe et se compose d'un grand nombre d'acteurs. En 2005, la Révision de la Réponse Humanitaire (RRH) a recommandé une série d'améliorations à apporter au cadre institutionnel existant et aux mécanismes de réaction aux catastrophes pour accroître la prévisibilité, la rapidité et l'efficacité du secteur humanitaire. La réforme humanitaire comprend la réforme des arrangements financiers (E-CERF), l'introduction d'un système de clusters aux échelles mondiale et nationale et le renforcement du rôle du Coordinateur des affaires humanitaires.

L'initiative de Good Humanitarian Donorship a été lancée en juin 2003 à Stockholm lors d'une réunion internationale associant les représentants des 16 gouvernements donateurs (entre autres la Belgique), qui représentent la majorité de l'aide humanitaire, les agences des Nations Unies, le mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que d'autres organisations impliquées dans l'action humanitaire. La réunion a approuvé les principes et l'application des bonnes pratiques d'action humanitaire, qui fixent les objectifs arrêtés d'un

---

<sup>1</sup> Les cinq lignes budgétaires et le CERF / les Pooled Funds (ces derniers seulement en 2006).

commun accord, et une définition de l'action humanitaire, ainsi que d'un ensemble de 23 principes directeurs et des exemples de bonnes pratiques pour les donateurs. Un chapitre spécial est consacré à la responsabilité des donateurs d'accroître la flexibilité et la prévisibilité du financement, la fiabilité des partenariats, la contribution à travers les CAP, la normalisation des rapports et les responsabilités des organisations bénéficiaires (transparence, responsabilisation). Depuis Stockholm, l'initiative du GHD a pris de l'ampleur et le nombre de pays attachés aux principes a progressivement augmenté pour atteindre 36 à la mi-2007.

La reconnaissance du fait que l'aide humanitaire constitue un sous-ensemble distinct dans la politique d'aide des gouvernements donateurs a été un changement historique - en particulier à une époque où on a de plus en plus tendance à intégrer la sécurité et la politique d'aide globale.

#### *Politique et stratégies de l'aide humanitaire belge*

Après la Peer Review très critique réalisée par l'OCDE-CAD en 2005 précisant « qu'il n'y avait pas de document de politique globale expliquant l'approche belge en matière d'action humanitaire », un nouveau Plan Directeur a été élaboré et adopté en 2006 pour régler ce problème. Ce nouveau cadre de politique a lié l'assistance humanitaire belge au contexte international comme en témoignent les principes de bonnes pratiques d'action humanitaire.

Le nouveau cadre politique n'a pas remplacé les arrêtés royaux et différentes instructions existant les uns à côté des autres. Les arrêtés royaux sont basés sur une approche par projet et contiennent des instructions claires sur les financements autorisés lesquels excluent largement le renforcement institutionnel, le financement par programmes et l'allocation de fonds à des mécanismes de réponse flexibles tels que le CERF ou les Pooled Funds. Ce n'est pas conforme à l'importance accordée par les bonnes pratiques humanitaires à des mécanismes de financement prévisibles, souples et rapides. En pratique, il existe des solutions ad hoc pour contourner ces limitations, telles que la possibilité de dérogations ou de contributions au CERF et aux Pooled Funds provenant d'autres sources. Néanmoins, ceci mène à certaines incohérences dans la pratique.

Une autre question est constituée par la mise en œuvre encore limitée du nouveau cadre. Le Plan Directeur n'a pas été clairement communiqué au personnel, ce qui a conduit à des définitions différentes de l'aide humanitaire utilisées dans la pratique. Alors que le Plan Directeur utilise une définition assez large, dans la pratique, il y a certaines ambassades qui voient l'aide humanitaire essentiellement comme une aide humanitaire d'urgence. En outre, aucune mesure n'a été prise pour élaborer une stratégie de mise en œuvre: les instruments n'ont pas été adaptés et la mise en œuvre n'est pas surveillée. Ainsi, malgré le nouveau Plan Directeur, le cadre pour l'action humanitaire est encore incomplet et éclaté.

La mise en œuvre des politiques a principalement lieu au niveau des cinq lignes budgétaires différentes, ce qui contribue à une image ambiguë de l'aide humanitaire. Les activités humanitaires sont financées par cinq lignes budgétaires différentes sous la responsabilité de deux ministres. Les procédures et la mise en œuvre des différentes lignes budgétaires diffèrent considérablement et la coordination est limitée et n'est pas enracinée dans des structures. En résumé, les cinq lignes budgétaires pourraient être considérées comme cinq programmes humanitaires différents.

#### *Organisation et coordination interne*

L'organisation de l'aide humanitaire est assez complexe et concerne quatre services différents. Comme les activités humanitaires couvrent un grand nombre de pays et de secteurs, sont mises

en œuvre par un grand nombre d'organisations différentes et sont souvent de taille relativement modeste (budget moyen d'environ 532.000 euros)<sup>2</sup>, les exigences posées au personnel sont relativement élevées. Une prise de décision centralisée demande un nombre suffisant de personnel basé à Bruxelles, mais des pénuries de ressources humaines ont été constatées dans les services qui s'occupent de l'aide humanitaire. En outre, le personnel des ambassades et des représentations permanentes, qui a la responsabilité de l'action humanitaire, est également très limité en nombre. Par conséquent, le rendement de l'aide humanitaire belge dépend du personnel très dévoué et motivé qui travaille dans le domaine humanitaire. La plupart des fonctionnaires n'ont pas de formation (spécifique) dans le domaine de l'aide humanitaire et quasiment aucune attention n'est accordée au développement professionnel. Souvent, le personnel est titulaire de contrats temporaires à salaire modeste. Les membres du personnel ont effectivement constitué des réseaux informels de coordination en l'absence d'une structure de coordination formelle. En raison des capacités limitées, le personnel humanitaire se concentre nécessairement sur l'identification et la formulation de projets / programmes, au détriment du suivi et de l'évaluation des résultats.

### *Coordination*

La Belgique a joué un rôle actif dans la coordination de l'aide humanitaire et ce rôle est apprécié par les autres donateurs. Le personnel dévoué du côté belge est un facteur important contribuant à cette appréciation positive de la coordination.

L'appui belge à l'OCHA, sa participation active à la coordination humanitaire dans les trois pays et ses efforts spéciaux au sein du GHD pilote, ont été appréciés par la communauté humanitaire et ont assuré la visibilité de l'action humanitaire belge.

### *Cohérence*

La Belgique a reconnu l'importance de répondre aux besoins spécifiques des différentes étapes de la phase des secours à celle de la réhabilitation, de la reconstruction et du développement. Les différents instruments de prévention des conflits, l'aide au développement et l'aide humanitaire doivent répondre de façon cohérente à ces différents besoins. Toutefois, des politiques intégrées de pays n'ont été ni développées ni mises en œuvre. Par conséquent, le tableau général en RDC et au Burundi montre une mise en œuvre dispersée et diffusée à travers un grand nombre d'instruments et différentes lignes budgétaires dont les activités ne sont pas liées les unes aux autres. Citons plus particulièrement la ligne budgétaire de transition qui n'a pas réussi à contribuer à la cohérence des politiques dans la pratique. Cela s'explique probablement par un processus d'identification et de décision davantage politique qui caractérise cette ligne budgétaire. Au Pakistan, la Belgique a procuré une aide bien équilibrée et cohérente aux trois phases de la réponse humanitaire au tremblement de terre, comme élément du cadre fourni par les autorités pakistanaises, en collaboration avec la communauté humanitaire.

Le grand nombre d'instruments et l'absence d'une planification systématique, en combinaison avec une approche par projet, ne facilitent pas la cohérence des politiques. Comme, en principe, tous les instruments appropriés sont disponibles, il existe de nombreuses possibilités pour une mise en œuvre plus cohérente des politiques.

---

<sup>2</sup> À l'exception des lignes budgétaires de l'aide alimentaire et des organisations multilatérales

### *Pertinence*

L'évaluation de la pertinence a conduit aux résultats les plus élevés par rapport aux autres critères d'évaluation. Le score de 55 projets indique que 54 projets ont répondu aux besoins humanitaires urgents des populations touchées par des crises ou des catastrophes. Les projets ont été suffisamment fondés sur une bonne évaluation des besoins et une identification de la population touchée. Les activités sont principalement axées sur les groupes bénéficiaires classiques de l'aide humanitaire: les groupes à faible revenu, les femmes, les veufs et veuves, femmes et enfants chefs de famille, enfants (sous-alimentés), enfants soldats, victimes de violences sexuelles, démobilisés, réfugiés et personnes déplacées. Les activités se sont toutes situées dans les régions du pays les plus touchées par des conflits ou des catastrophes naturelles, telles que le tsunami ou le tremblement de terre au Pakistan. Dans ces zones, les conditions étaient souvent précaires en raison de la situation des besoins, ce qui était encore aggravé par les besoins structurels résultant de décennies de déclin économique et social (Est de la RDC, Burundi, Angola, Est du Sri Lanka et Haïti).

En général, la conception du projet est assez solide. Les propositions de projets sont souvent bien développées, quoiqu'elles soient formulées en termes de réalisations plutôt qu'en termes de résultats et que le suivi ne se fasse pas à l'aide d'indicateurs de résultats. Des solutions standard pour répondre aux problèmes identifiés prévalent et des approches innovatrices sont assez rares et élaborées principalement par les organisations multilatérales et internationales.

En ce qui concerne la ligne budgétaire de l'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme, les arrêtés royaux ont eu à la fois une influence positive et négative sur la pertinence des projets financés par cette ligne budgétaire. D'une part, les arrêtés royaux et le vade-mecum ne permettaient que le financement d'aides d'urgence et de projets liés. Le financement de projets ne répondant pas clairement aux besoins humanitaires est pratiquement impossible. Mais, d'autre part, les règlements et règles très strictes ne permettent pas le financement du renforcement institutionnel ni des capacités, l'appui des plates-formes d'ONG locales, qui pourraient être considérées comme des activités humanitaires pertinentes, et des ONG internationales, qui pourraient être mieux équipées pour apporter de l'aide. Dans la pratique, on applique régulièrement des "cavaliers budgétaires" pour contourner les limitations les plus strictes. Un autre problème est le manque de souplesse au cours de l'exécution des projets.

Du point de vue de la pertinence, l'évaluation des projets de transition montre une image plus négative. La plupart des projets de transition ne peuvent pas être considérés comme pertinents dans la perspective de l'assistance humanitaire. L'absence de critères clairs pour le financement de projets au titre de cette ligne budgétaire, à la différence des autres, peut expliquer ce score moins élevé. Une grande variété de projets sont financés par la ligne budgétaire de transition, mais beaucoup de ces projets n'ont pas été identifiés à partir d'un point de vue humanitaire. A cet égard, les deux nouveaux programmes d'urgence en RDC et au Burundi présentent des caractéristiques semblables à celles des projets de transition. Ils se concentrent principalement sur la réhabilitation des infrastructures dans les capitales et d'autres villes. Il ne s'agit pas là d'infrastructures détruites pendant les conflits, mais dégradées après des décennies de négligence et de mauvaise gouvernance. Ce type d'action vise à soutenir la transition politique et ne peut être classé comme humanitaire selon les définitions internationales.

### *Connectivité*

L'évaluation globale de la connectivité présente une image diversifiée. Pour 53 des 54 projets examinés, les scores pour l'utilisation de ressources locales avec des perspectives de développement sont positifs, alors que les scores pour l'ancrage local, le partenariat et la remise



des projets sont moins positifs. Considérant que la durée maximale du financement des activités financées par la ligne budgétaire Urgence et réhabilitation est de 18 mois, les attentes relatives à l'impact des activités de développement ont souvent été trop optimistes. En une si courte période, il est difficile d'obtenir des résultats durables avec une approche orientée principalement sur les inputs.

### *Efficacité et impact*

Au total, 30 réalisations de projets ont pu être évaluées. Leurs résultats sont satisfaisants. Ces réalisations se sont souvent faites dans des conditions extrêmement difficiles, comme de fortes tensions politiques, des situations de violence, l'absence de routes et d'énormes contraintes temporelles. Seuls trois projets n'ont pas donné des résultats satisfaisants.

Les résultats n'ont pu être évalués que pour 18 des 20 projets visités. Sur base des visites de terrain, 16 d'entre eux présentaient un score allant de satisfaisant à bon. Néanmoins, il convient de mentionner que l'évaluation des résultats a été difficile pour la plupart des projets. Les programmes multilatéraux mis en œuvre sur plusieurs années ne donnent presque aucune information sur les effets ou les résultats. La plupart des propositions de projet n'ont pas formulé clairement les indicateurs de résultats, mais étaient concentrées sur les réalisations (ex. : écoles construites, centres de santé réhabilités, maisons construites, matériel livré, etc.). Par conséquent, les rapports de projet ont également porté sur les indicateurs de réalisations tandis que les indicateurs de résultats étaient à peine mentionnés. Certaines réalisations en faveur des groupes-cibles ont été mentionnées.

### *Efficience*

La rapidité d'exécution est l'un des principaux indicateurs pour évaluer l'efficience. La durée du processus de prise de décision variait considérablement. Une sous-étude sur la durée du processus de prise de décision met en évidence une durée de plus de trois mois pour les deux tiers des projets. Certains retards sont survenus dans la période entre l'approbation des projets et le début de leur mise en œuvre. Ces retards ont été provoqués par des problèmes administratifs, que ce soit avec le donateur ou avec l'organisme d'exécution.

Il faut préciser que l'efficience est le critère d'évaluation jugé le moins performant, avec près d'un tiers des projets obtenant un score insatisfaisant à faible, ce qui indique que les biens et services ont été fournis dans le délai convenu quoique tard, et parfois trop tard pour fournir une réponse satisfaisante aux besoins.

## Recommandations

### *Renforcer encore les points forts de l'aide humanitaire belge, tels que la concentration sur les crises oubliées et le financement des activités pertinentes et efficaces.*

Comme la Belgique est un donateur relativement modeste avec peu de ressources financières et humaines, celles-ci ne devraient pas être trop éparpillées. Un renforcement de l'accent mis sur ses points forts pourrait renforcer le profil humanitaire belge et accroître encore son efficacité et sa visibilité. Les points forts suivants peuvent servir de point de départ:

- La concentration actuelle sur le petit nombre d'institutions multilatérales et les organisations humanitaires internationales procure à la Belgique une position reconnue dans le groupe des donateurs et dans les enceintes de décision. Cette situation pourrait encore être renforcée par l'implication de davantage de ressources pour le suivi et

l'évaluation de la performance et par la collaboration avec d'autres donateurs partageant la même approche.

- La concentration géographique sur la région des Grands Lacs confère à la Belgique une position importante dans la coordination et l'orientation de l'aide humanitaire internationale dans cette région. En outre, la Belgique pourrait concentrer ses autres interventions humanitaires sur quelques autres pays ou régions où elle dispose déjà de précieuses connaissances et expériences.
- La concentration actuelle sur les crises oubliées et trop peu financées mérite également d'être soulignée. L'appui aux situations d'urgence oubliées pourrait devenir un objectif explicite de l'aide humanitaire belge, ce qui pourrait être pris en compte dans les critères d'allocation des ressources.
- En combinaison avec une forte concentration géographique, l'aide humanitaire belge pourrait en outre se concentrer sur le secteur de la santé et de la nutrition, où la Belgique a une grande expérience.

#### *Retirer les arrêtés royaux et éliminer les incohérences politiques*

Les incohérences entre le Plan Directeur et les arrêtés royaux devraient être éliminées par l'abrogation de ces derniers. Ils pourraient être remplacés par un cadre plus souple reflétant mieux la philosophie actuelle de l'aide humanitaire et permettant, par exemple, le soutien aux fonds d'urgence, tels que le CERF et les Pooled Funds, l'appui au renforcement des capacités du personnel local, le financement des ONG locales, et les dons en espèces.

#### *Poursuivre l'élaboration et la mise en place d'un cadre politique cohérent*

Une attention immédiate doit être accordée à la mise en œuvre du Plan Directeur. Un plan d'action ou de mise en œuvre devrait être élaboré en étroite consultation avec tous les acteurs concernés. De larges consultations internes devraient également conduire à un consensus sur la définition de l'aide humanitaire, afin de répondre aux exigences GHD pour un plan de mise en œuvre. Il est suggéré d'examiner les exemples de certains autres membres GHD qui ont gardé leurs plans d'action concis et axés sur des résultats tangibles, en se concentrant sur un nombre limité de principes directeurs. De nouveaux critères de décision clairs et transparents devraient être élaborés pour toutes les (autres) lignes budgétaires. Ces critères doivent être compatibles avec la définition OCDE-CAD de l'aide humanitaire et doivent, entre autres, restreindre la transition à un contexte strictement humanitaire. En outre, des lignes de conduite claires sur le choix des canaux de mise en œuvre devraient être conçues avec des objectifs indicatifs pour le volume d'opérations à confier aux différentes agences d'exécution.

#### *Reconsidérer le montage institutionnel complexe existant avec ses différentes responsabilités politiques ainsi que le système complexe de lignes budgétaires et d'instruments*

Il est recommandé de concentrer la responsabilité politique de l'aide humanitaire auprès du Ministre de la Coopération au Développement, ce qui est un préalable à l'amélioration de l'organisation interne et de la communication. Avec l'aide humanitaire concentrée sous un seul ministre, il n'y aurait aucune raison de maintenir les cinq lignes budgétaires distinctes et certains des instruments additionnels. Bien que le modèle finlandais d'une seule ligne budgétaire humanitaire ne soit peut-être pas complètement applicable, la gestion par un seul responsable des lignes budgétaires d'aide d'urgence et de réhabilitation, de transition, et de B-FAST, est hautement recommandée. L'intégration, ou si cela n'est pas possible, le rapprochement de l'aide alimentaire et de l'aide humanitaire multilatérale devrait également être examiné.

### *Mettre en place des mécanismes de coordination interne et envisager la délégation de responsabilités*

La présente organisation de mise en place avec quatre services concernés pourrait être simplifiée et les lignes budgétaires et instruments reconsidérés. Bien que la coordination par le biais de réseaux informels et des initiatives individuelles existe déjà, il est recommandé d'établir des mécanismes de coordination interne. La coordination interne est requise entre les services et le personnel en charge de l'aide humanitaire mais aussi avec les services chargés de la coopération au développement pour les pays bénéficiant et de l'aide humanitaire et de la coopération au développement. En outre, il est recommandé de créer des mécanismes de coordination temporaire pour les pays touchés par de graves crises et / ou bénéficiant de vastes programmes humanitaires et de développement, surtout dans les périodes de transition. De même, il est nécessaire d'établir une coordination avec les autres services directement concernés, en particulier le nouveau service de prévention des conflits et de diplomatie préventive.

### *Accroître la transparence et la rapidité d'allocation des ressources pour répondre rapidement à des situations d'urgence*

Bien que la Belgique ait répondu assez rapidement à plusieurs grandes catastrophes, il est recommandé d'accroître la transparence et la continuité de la prise de décision pour répondre aux besoins immédiats dans les heures et les jours qui suivent le déclenchement d'une nouvelle crise humanitaire et de mettre en place une procédure analogue à celle d'autres pays ou, par exemple, à la procédure de Financement de première urgence d'ECHO. Ceci pourrait s'accompagner d'une délégation de prise de décision, comme expliqué plus haut.

### *Remplacer progressivement l'actuelle approche par projet par une approche programmatique et d'autres formes de financement*

Il est souhaitable de poursuivre la rationalisation de la mise en œuvre de l'aide humanitaire. Cela impliquerait l'adoption d'une approche programmatique, non seulement pour les institutions multilatérales et les organisations internationales, comme c'est déjà le cas, mais aussi pour les ONG. Un petit nombre d'ONG ayant de l'expérience et d'importantes capacités de réponse pour développer et mettre en œuvre des programmes humanitaires belges dans les pays ou régions où la Belgique est très active, pourraient être invitées à élaborer de tels programmes. En outre, des contrats-cadres pour une réponse immédiate à des situations d'urgence pourraient être envisagés, ce qui permettrait de bénéficier d'une enveloppe approuvée en vertu de conditions préétablies. Cela permettrait d'accroître la prévisibilité de l'aide humanitaire et la fiabilité de la Belgique en tant que donateur. Étant donné le nombre limité d'organisations humanitaires belges spécialisées, la Belgique pourrait envisager d'inclure des ONG internationales et de les sélectionner sur base du mérite plutôt que sur base de leur nationalité. Une réduction du nombre d'ONG contribuera également à limiter la prolifération actuelle des ONG qui apportent une assistance humanitaire, car cette prolifération complique encore la coordination. L'augmentation des contributions à des fonds d'urgence pourrait également être envisagée.

### *Augmenter les ressources humaines des services humanitaires, des ambassades et des représentations*

La rationalisation déjà recommandée de l'organisation et une concentration continuée sur des régions et /ou des secteurs, des accords sur les programmes, des contrats cadres et des contributions aux fonds d'intervention d'urgence, tout cela est susceptible de réduire la charge de travail actuelle. Cependant, à court terme, la restructuration pourrait augmenter temporairement la charge de travail. L'augmentation du personnel pour la gestion de l'aide

humanitaire doit être considérée à la fois dans les quartiers généraux et sur le terrain. Dans les pays où il y a une soudaine augmentation des activités humanitaires, causée par une situation d'urgence majeure, une augmentation temporaire des ressources humaines devrait être envisagée. La performance et la visibilité de l'aide humanitaire belge ne peut être améliorée de façon raisonnable avec les ressources humaines actuelles et la dispersion des compétences entre différents services.

#### *Synchroniser l'augmentation prévue du volume financier de l'aide humanitaire avec le développement des capacités*

À l'heure actuelle, de graves contraintes existent en matière de ressources humaines et il n'est pas possible d'augmenter le volume de l'aide humanitaire tout en maintenant le niveau de qualité de la gestion. Les capacités du personnel ne doivent pas seulement être augmentées quantitativement (voir recommandation précédente), mais aussi de façon qualitative en prêtant davantage d'attention à la formation du personnel (par exemple, l'organisation de cours spécialisés, la fréquentation des conférences et ateliers etc.). En outre, il est suggéré de stimuler l'apprentissage interne favorisant la communication sur les expériences acquises et les nouveaux développements.

#### *Accorder de l'attention au suivi des résultats*

Actuellement le partenaire d'exécution n'œuvre que très rarement et directement lui-même, mais confie plutôt un certain nombre de tâches à des sous-traitants issus d'autres organisations. Cela exige un suivi attentif, dans la mesure du possible, conjointement avec d'autres donateurs et en accord avec les principes GHD de rapports communs. Il s'agit d'une importante responsabilité des donateurs, et il demeure essentiel de répondre aux exigences de rendre des comptes au Parlement et envers le grand public. Il est donc recommandé de donner la priorité au suivi et à l'évaluation (y compris par les visites de terrain). Il est également recommandé de faire dépendre le financement du suivi des résultats et des rapports de mise en œuvre. Des fonds d'urgence conjoints, tels que le CERF, et des fonds nationaux, tels que le RDC Pooled Fund, visent à accroître la rapidité de l'intervention, à contribuer à l'amélioration de la coordination et à distribuer l'aide humanitaire en fonction des besoins. Dans leur forme actuelle, ces fonds sont nouveaux et les mécanismes et critères de décaissement sont encore en cours d'élaboration. Il est recommandé de suivre de près les résultats et la rapidité des décaissements par les nouveaux fonds d'intervention d'urgence, ainsi que l'accès qu'ils offrent aux ONG. En particulier, ces fonds communs refusent souvent l'accès aux organisations non gouvernementales locales alors que leur accès immédiat à la population locale est essentiel dans la réponse humanitaire. La participation à (un nombre limité de) fonds d'intervention d'urgence permettrait à la Belgique d'exercer une influence sur leur accessibilité et leur performance et de contribuer à la réalisation des principes GHD : une réponse rapide, souple et coordonnée. Des contributions à ces fonds pourraient être progressivement augmentées en fonction de leur performance.



# 1 Introduction

## 1.1 Termes de Référence

Le Service de l'évaluation spéciale (SES) du Service Public Fédéral des Affaires Etrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement a préparé les termes de référence (TdR, voir annexe 1), après un processus de consultation intense avec les principales parties prenantes belges.

L'objectif de l'évaluation est, selon les TdR – « d'évaluer la qualité des interventions humanitaires financées par l'Etat fédéral belge entre 2002 et 2006 ». Les leçons tirées seront utilisées pour améliorer les futures interventions humanitaires soutenues par le gouvernement fédéral belge, en maximisant la valeur ajoutée de la Belgique dans ce domaine.

L'évaluation devrait analyser l'aide humanitaire belge, en prenant comme point de départ les dotations budgétaires allouées au cours de la période comprise entre 2002 et 2006. Ainsi, les TdR fournissent un grand nombre de questions détaillées en matière de recherche, principalement liées à différentes lignes budgétaires. Ces questions peuvent être divisées en deux groupes:

- Celles qui se réfèrent aux objectifs, au positionnement international, à l'allocation de ressources financières et humaines et à la cohérence de la stratégie belge de l'assistance humanitaire.
- Celles qui se réfèrent à la pertinence, au processus décisionnel, à l'efficacité et aux résultats des diverses interventions.

## 1.2 Critères d'évaluation

En ligne avec les questions d'évaluation dans les TdR et l'approche développée dans la note méthodologique, l'étude se concentre sur les critères d'évaluation OCDE-CAD suivants concernant l'aide humanitaire<sup>3</sup>:

- La *pertinence* permet d'évaluer si l'aide humanitaire belge correspond aux politiques et priorités belges et locales et si elle est en accord avec les besoins matériels et immatériels locaux et les priorités de la population touchée.

---

<sup>3</sup> Les définitions figurant dans l'ALNAP Guide Evaluating Humanitarian Assistance au moyen des critères d'évaluation OCDE-CAD ont été prises comme point de départ. Certaines modifications ont été apportées pour adapter les directives générales à l'objet d'évaluation spécifique: l'aide humanitaire belge. L'efficacité et l'impact ont été combinés, tandis que la couverture est également incluse dans cette rubrique. La coordination n'est pas un critère d'évaluation en tant que tel, mais plutôt un moyen pour parvenir à une fin. En raison de son importance, prenant souvent la forme de facteur explicatif de performance, nous avons traité de la coordination sous une rubrique distincte.

- La *cohérence* renvoie à la nécessité de veiller à ce qu'il existe une cohérence entre la politique humanitaire belge et sa mise en œuvre et l'ensemble des politiques belges, notamment en matière de sécurité et de coopération au développement.
- La *connectivité* renvoie à la nécessité de veiller à ce que les activités d'urgence à court terme soient mises en œuvre dans un contexte qui tient compte de problèmes à plus long terme et de problèmes interconnectés et qu'elles soient ancrées dans le contexte local.
- L'*efficacité* et l'*impact* évaluent dans quelle mesure une activité atteint ses objectifs, ou si l'on peut s'y attendre sur la base des résultats. L'*impact* examine les effets plus larges du projet - sociaux, économiques, techniques, environnementaux, les effets sur les individus, les sexes et les groupes d'âge, les communautés et les institutions.
- L'*efficacité* mesure les résultats qualitatifs et quantitatifs obtenus à la suite d'apports mais, dans cette étude, le principal élément d'évaluation de l'efficacité est la chronologie de l'intervention.
- La *coordination* renvoie aux relations avec l'ensemble de la communauté humanitaire, les autres donateurs et la société civile. Il s'agit plutôt d'un facteur explicatif que d'un critère d'évaluation mais, en raison de son importance dans l'assistance humanitaire, il faut le traiter séparément.

On n'a pas pu accorder la même attention à tous les critères d'évaluation, en raison des limitations de données disponibles, de temps et des contraintes budgétaires. Certains critères doivent être évalués au niveau des politiques et des stratégies générales, telles que la cohérence et la coordination, tandis que d'autres sont fondés sur une évaluation au niveau des projets. Le fait qu'il y avait très peu d'informations sur certains critères d'évaluation, en particulier l'efficacité et la cohérence, a réduit la possibilité de faire des évaluations complètes.

### 1.3 Phases de l'évaluation

Selon les TdR, l'évaluation consisterait en quatre phases:

1. Phase de lancement;
2. L'analyse des politiques, instruments et structures à Bruxelles;
3. La phase sur le terrain avec diverses études de pays;
4. La phase de synthèse et le rapport final.

Dans la première phase, une note méthodologique a été élaborée.

Dans la deuxième phase, une étude documentaire a été réalisée à propos de 30 des 66 interventions et projets humanitaires sélectionnés, rattachés à différentes lignes budgétaires. En outre, l'équipe d'évaluation a présenté un exposé sur le contexte et les caractéristiques principales de l'aide humanitaire belge. Un deuxième document de travail sur le contexte international a été établi au cours de cette phase. Les conclusions de la deuxième phase ont été fondées sur des recherches documentaires et des interviews menées à Bruxelles, Genève et Kinshasa.

La troisième phase a commencé par une étude documentaire des 36 interventions et projets humanitaires qui restaient sur les 66 sélectionnés. La moitié des 65 projets étudiés ont été visités et analysés au cours de trois études de terrain qui ont été effectuées en RDC (RDC), au Burundi et au Pakistan.

Les TdR ont demandé des recherches sur le terrain dans quatre pays. Toutefois, le portefeuille de projets en Éthiopie semble être très limité et dispersé dans différents secteurs et dans le temps. Une visite sur le terrain en Éthiopie n'aurait guère contribué à une meilleure compréhension ni à une évaluation globale de l'aide humanitaire belge. En consultation avec le Groupe de référence pendant la phase de lancement, la visite sur le terrain en Éthiopie a été remplacée par une deuxième visite de la RDC, principale bénéficiaire de l'aide humanitaire belge. Lors de la première visite de la RDC, l'équipe d'évaluation a interrogé un large éventail d'organisations à Kinshasa, alors que l'équipe a visité un large éventail de projets dans deux régions de l'est du pays pendant la deuxième visite.

Dans la quatrième phase, tous les résultats ont été validés et consolidés et le rapport final a été rédigé. La consolidation et la validation ont eu lieu grâce à la comparaison des trois rapports de pays, la triangulation, la recherche de données complémentaires pour pallier les lacunes existantes, une discussion en équipe et une discussion avec le groupe de référence.

Les rapports intermédiaires ont été discutés avec le groupe de référence à Bruxelles (voir annexe 5). Les rapports des trois études de pays devraient être considérés comme faisant partie intégrante de ce rapport d'évaluation final. Dans ce rapport de synthèse, seuls les principaux résultats et conclusions de ces études de pays qui sont pertinents pour l'évaluation globale de l'aide humanitaire belge sont présentés. Les rapports des première et deuxième phases ont été intégrés dans le présent rapport final.

## 1.4 Organisation de l'évaluation et interaction avec les principales parties intéressées

A tous les stades de l'évaluation, différents groupes de parties prenantes ont été consultés, et ont participé à l'évaluation de diverses manières. L'interaction avec les principales parties prenantes, aux fins de la collecte des données, a pris différentes formes: des interviews personnelles, des conversations informelles, par exemple lors des visites sur le terrain, des entrevues téléphoniques, des groupes de réflexion et des ateliers. À la fin des missions dans les pays, des débriefings<sup>4</sup> ont été organisés pour le personnel de l'ambassade.

Un mécanisme important de l'interaction et des réactions est constitué par les réunions régulières du groupe de référence. Dans le groupe de référence, toutes les principales parties prenantes étaient représentées et ont donné leurs apports de leurs perspectives respectives. Les membres du groupe de référence ont fourni un appui précieux à l'équipe pendant toute la durée de l'évaluation. Ils ont régulièrement envoyé de la documentation pertinente de leur propre initiative, ont fait des suggestions précieuses et ont soutenu la préparation des visites sur le terrain (voir annexe 5 pour la composition du groupe de référence et les dates des réunions).

Une équipe de trois personnes, également auteurs de ce rapport de synthèse, a été chargée de diriger cette évaluation avec Adriaan Ferf comme chef d'équipe. L'assurance de la qualité tout au long du processus a été fournie par Thea Hilhorst, professeur de Disaster Studies à l'Université de Wageningen.

---

<sup>4</sup> Cela n'a pas été possible, pour la deuxième visite en RDC, en raison de la distance entre le Kivu et Kinshasa.



Les études de terrain ont été effectuées par les personnes suivantes:

RDC: Adriaan Ferf, Vital Mayele et Anneke Slob (première visite seulement).

Burundi: Emery Brusset et Augustin Ngendakuriyo.

Pakistan: Adriaan Ferf avec l'appui de Mihir Bhatt<sup>5</sup>.

## 1.5 Définition de l'objet d'évaluation

Bien que l'assistance humanitaire ne soit pas un phénomène nouveau, il n'y a toujours pas d'accord complet et définitif sur la définition et la portée de l'assistance humanitaire. La mesure dans laquelle la reconstruction, la prévention des conflits, le maintien de la paix, les activités de renforcement des institutions, etc. font partie de l'aide humanitaire est encore l'objet de discussions<sup>6</sup>. Dans le cadre de l'initiative de bonnes pratiques d'action humanitaire, un sous-groupe de travail se penche sur des définitions et des statistiques. Il n'est donc pas surprenant que, au cours de leurs recherches, l'équipe d'évaluation ait rencontré des idées et des visions différentes au sujet de la définition et de la portée de l'aide humanitaire belge.

Les TdR ont pris les lignes budgétaires comme un point de départ. Les cinq lignes budgétaires suivantes sont spécifiquement mentionnées:

- Aide d'urgence et réhabilitation à court terme.
- Aide alimentaire.
- Transition, reconstruction et développement social.
- Organismes multilatéraux.
- B-FAST.

Les données mentionnées dans les TdR et les fichiers de données fournis à l'évaluation sont conformes à cette définition de la portée du programme humanitaire belge.

Le document de politique humanitaire principal plus récent (*Plan Directeur de l'Aide Humanitaire Belge, 2006*) définit les instruments et la portée de l'aide humanitaire belge comme suit:

- les cinq lignes budgétaires mentionnées ci-dessus;
- les contributions au CERF et aux Pooled Funds spécifiques aux pays;
- les contributions à ECHO.

Toutefois, il existe davantage de programmes et d'activités financés par d'autres moyens, signalés à OCDE-CAD comme de l'assistance humanitaire et ne faisant pas partie de l'objet d'évaluation.

Tout d'abord, les 15 millions d'euros accordés à la RDC (dans le cadre d'un engagement global de 25 millions d'euros) en 2006, ainsi que 10 millions d'euros accordés au Burundi (dans le cadre d'un engagement global de 15 millions d'euros) pour l'appui des processus de transition dans ces pays (« *des Programmes d'urgence* »), à être mis en œuvre par la CTB. Ces programmes ont été classés comme de l'assistance humanitaire<sup>7</sup>. Initialement, les programmes

<sup>5</sup> M. Mihir Bhatt a aidé à la préparation de la mission et relu le rapport provisoire.

<sup>6</sup> De nouvelles définitions ont été récemment publiées. Au cours de l'enquête, l'équipe a utilisé la DCD/DAC/STAT/(2006) 17 Tableau 1 Proposition de sous-classification de l'aide humanitaire.

<sup>7</sup> Ils ont été signalés dans le rapport annuel 2005 DGCD sous la rubrique des programmes humanitaires, et les coûts de préparation et les premiers engagements ont été repris dans la base de données centrale.

faisaient partie de la ligne budgétaire de transition, mais cette idée n'a pas été rendue opérationnelle et des procédures distinctes ont été élaborées pour ces programmes.

Deuxièmement, l'aide humanitaire est assurée par d'autres moyens, tels que:

- le canal multilatéral pour la coopération au développement (par exemple un projet de violences sexuelles au Congo);
- le budget général pour les ONG (par exemple le soutien à MSF);
- la ligne budgétaire de prévention des conflits et de diplomatie préventive (certaines activités semblent au moins être indiquées comme de l'aide humanitaire);
- la ligne budgétaire consacrée à l'assistance des experts et des volontaires (certains éléments sont présentés sous forme d'aide humanitaire).

Par conséquent, l'objet de l'évaluation tel qu'il est défini dans les TdR (les cinq lignes budgétaires) ne couvre qu'une partie de l'ensemble de l'aide humanitaire belge<sup>8</sup>. Néanmoins, le cas échéant, ces activités ont été prises en compte, par exemple dans l'évaluation de la cohérence.

## 1.6 Collecte des données

Le Service Spécial d'Evaluation a fourni à l'équipe d'évaluation des ensembles de données pour chaque ligne budgétaire, qui constituent la base de l'analyse présentée dans ce rapport. Ces données sont calculées à partir des données conservées par les services en charge de la gestion des cinq lignes budgétaires à l'étude. Les ensembles de données ont été mises à jour par l'équipe d'évaluation au moyen d'informations fournies par les différents services sur de nouveaux engagements afin de compléter l'information jusqu'à la fin de 2006. Par conséquent, des sources d'information cohérentes ont été utilisées pour analyser les tendances de l'aide humanitaire belge pour ces cinq lignes budgétaires.

Nous avons déjà mentionné que ces données ne contiennent pas toutes les informations sur les activités qui sont déclarées à l'OCDE-CAD comme étant de l'aide humanitaire. En fait, les ensembles de données n'informent pas sur les rapports sur l'aide humanitaire belge à l'OCDE-CAD.

La base de données centrale du Service Public Fédéral contient des informations de base sur des projets et programmes d'aide humanitaire (et d'autres coopérations au développement). Toutefois, il existe des différences importantes entre les données enregistrées dans la base centrale de données sur l'aide humanitaire et les séries de données fournies par les services en charge de l'aide humanitaire. Ces différences ne peuvent pas être clarifiées dans le cadre de la présente évaluation. Par conséquent, les données fournies par les différents services servent comme source principale d'information, tandis que la base de données centrale est exclusivement utilisée comme une source d'information supplémentaire.

---

<sup>8</sup> Seul le niveau fédéral est pris en compte. L'aide humanitaire provenant des régions, des villes, des municipalités et du public n'a pas été intégrée à l'évaluation.

La base de données centrale justifie son classement à l'aide de la définition OCDE-CAD (proposée) de l'aide humanitaire<sup>9</sup>. La notification de l'aide humanitaire à OCDE-CAD est fondée sur la base de données centrale et s'écarte donc sensiblement des données disponibles et utilisées par l'évaluation.

## 1.7 Limitations de l'évaluation

Les limites des ensembles de données utilisés pour l'évaluation ont déjà été décrites plus haut. Lorsque des données provenant d'autres sources que les TdR et les ensembles de données fournis par la DGCD ont été utilisées, cela a été mentionné. Les données dans les tableaux et les figures sont arrondies, ce qui pourrait donc expliquer de petits écarts dans les totaux et les pourcentages.

Durant les visites sur le terrain, l'équipe a visité et discuté des thèmes avec les organisations de mise en œuvre et les bénéficiaires, ce qui a fourni un bon aperçu de la pertinence, de la connectivité et de l'efficacité des diverses interventions. Toutefois, la limitation de la durée et la portée de ces visites sur le terrain n'a pas permis d'effectuer des études approfondies des besoins et/ou des impacts au niveau des populations touchées.

Les TdR ont également demandé une comparaison de l'aide humanitaire belge avec celle de deux autres donateurs. Dans la première phase, la Finlande et la Suisse ont été choisies comme pays de référence. Toutefois, cette étape a rendu clair que l'on ne pourrait pas recueillir suffisamment de données comparables qui auraient permis d'établir une vraie comparaison. C'est pourquoi, bien que les informations issues de la comparaison soient assez limitées dans la présente évaluation, l'attention voulue est accordée à la position de la Belgique dans le contexte humanitaire international en évolution.

---

<sup>9</sup> Voir: DCD/DAC/STAT/(2006) 17; Tableau 1: Proposition de sous-classification de l'aide humanitaire

## 2 Le contexte international

Ce chapitre présente le contexte international - les principales institutions, les principaux acteurs, les tendances en matière de volume de l'aide humanitaire, les principaux concepts et problèmes - dans la mesure où ils sont utiles à l'évaluation de l'aide humanitaire belge. La littérature sur l'aide humanitaire et son évaluation est en augmentation rapide, et un grand nombre de documents intéressants ont été publiés récemment. Ce chapitre se borne à présenter un aperçu des principales questions et tendances, car l'aide humanitaire belge ne peut être comprise et appréciée que dans ce contexte. Toutefois, les auteurs de ce rapport ne visent pas à présenter une nouvelle analyse du contexte international, parce que ce serait aller bien au-delà de leur mandat. Des publications récentes ont été prises en compte, mais la présentation de ce chapitre est nécessairement descriptive et courte. Pour maintenir ce rapport d'évaluation accessible, la préoccupation principale est la politique humanitaire belge, ses instruments et sa performance, sur ce fond international.

### 2.1 Types de situations d'urgence et évolution

On peut distinguer deux types principaux de catastrophes et de situations d'urgence :

- catastrophes naturelles (inondations, sécheresses, tremblements de terre, etc);
- catastrophes provoquées par l'homme ou des situations d'urgence complexes (conflits).

Au cours des deux dernières décennies, le nombre de grandes et petites catastrophes naturelles et de conflits a sensiblement augmenté. Entre 1991 et 2000, plus de trois millions de personnes ont été tuées. Des conflits ont fait 2,4 millions de victimes, dont les trois quarts vivaient dans les pays en développement. Les catastrophes naturelles ont touché 650.000 personnes, dont les deux tiers vivaient dans des pays en voie de développement<sup>10</sup>. Les dommages économiques et financiers provoqués par les conflits et les catastrophes naturelles sont estimés à 70 milliards de dollars en moyenne chaque année.

Les catastrophes et les conflits peuvent réduire à néant les efforts de développement passés en raison des énormes dégâts humanitaires et économiques qu'ils provoquent. Et ce qui est plus grave encore, ils peuvent faire reculer l'économie des pays touchés, parfois durant des décennies, en raison de la destruction des infrastructures sociales, économiques et institutionnelles. Le fardeau des catastrophes n'est pas réparti également dans le monde ou entre les peuples. Il existe des liens évidents entre les pays à faible revenu et la vulnérabilité. Beaucoup de conflits meurtriers ont lieu dans<sup>11</sup> les pays en voie de développement pauvres, et la pauvreté est souvent à l'origine des conflits, ce qui fait que la réduction de la pauvreté est la stratégie de réponse principale à long terme. Bien que la relation entre la pauvreté et les conflits

---

<sup>10</sup> World Disaster Report 2001 (2202).

<sup>11</sup> De nos jours, la plupart des conflits n'opposent plus des Etats mais des populations à l'intérieur des Etats.

se soit avérée plus complexe<sup>12</sup>, la pauvreté, l'appauvrissement, les politiques économiques et sociales défaillantes, le faible niveau social et développement institutionnel en combinaison avec une mauvaise gouvernance rendent les sociétés vulnérables aux conflits. Au cours des dernières décennies, le nombre et l'intensité des conflits intra-étatiques, qui sont caractérisés par le vol à grande échelle, l'extrême violence (y compris violence sexuelle systématique) contre les civils, la destruction à grande échelle des infrastructures sociales et économiques, un grand nombre de déplacés internes (PDI) et des réfugiés (souvent de longue durée), ont considérablement augmenté.

Les catastrophes n'ont pas frappé de façon non discriminatoire<sup>13</sup>. En moyenne, les catastrophes naturelles dans les pays pauvres provoquent 13 fois plus de morts que les catastrophes survenant dans les pays riches<sup>14</sup>. En outre, les catastrophes naturelles et les conflits frappent les pauvres de façon disproportionnée. Les pauvres vivent souvent dans les endroits les plus vulnérables, manquent de moyens pour préparer ou atténuer les impacts, ont un statut sanitaire inférieur et moins de moyens pour se remettre de catastrophes. Pour les survivants, une catastrophe est souvent un refoulement plus profond dans la pauvreté, ce qui les rend plus vulnérables à la prochaine catastrophe. Les pauvres, les personnes âgées, les femmes, les enfants et les personnes handicapées sont particulièrement vulnérables et les plus durement touchés.

## 2.2 Aide humanitaire: définition et valeurs

L'aide humanitaire n'est pas un phénomène nouveau. Même après plus de 150 années d'assistance, il n'y a pas une seule déclaration généralement acceptée de valeurs et de principes humanitaires. Toutefois, les principes de la Croix-Rouge et du mouvement du Croissant-Rouge sont communément acceptés. Ainsi, la définition la plus largement utilisée de l'aide humanitaire définit les objectifs de l'action humanitaire comme sauver des vies, alléger les souffrances et maintenir la dignité humaine. Dans la pratique, un enjeu du débat est de savoir si des actions visant à prévenir, atténuer et se préparer aux effets des situations d'urgence peuvent être considérées comme faisant partie de l'action humanitaire. Bien que ces activités soient normalement intégrées dans les définitions de l'action humanitaire, il y a des divergences d'opinion entre les donateurs sur la mesure dans laquelle ces activités relèvent des budgets et programmes humanitaires.

De même, les différents acteurs humanitaires ont leur propre interprétation de la nature de la réponse humanitaire. Celle-ci tend soit à mettre principalement l'accent sur les valeurs et les principes d'indépendance et d'impartialité (les « Dunantistes »), soit à appliquer une approche plus souple qui comprend la collaboration avec les gouvernements nationaux, les liens avec les institutions internationales et la collaboration avec les forces militaires (les « Wilsonistes »). Comme la plupart des donateurs bilatéraux, la Belgique adhère principalement à l'interprétation Wilson.

---

<sup>12</sup> La pauvreté en soi n'est probablement pas une cause directe de conflit. Les conflits sont tant une cause qu'une conséquence de l'absence de développement. Voir Frerks and the Zeeuw, *Conflict en ontwikkeling vanuit een Nederlands perspectief*, 2000.

<sup>13</sup> IFRC-RCS, 1999.

<sup>14</sup> IFRC-WDR, 2002, page 172.

Certains donateurs optent pour une définition stricte de l'aide humanitaire limitée à l'aide d'urgence directe et certaines activités de réhabilitation, tandis que d'autres donateurs utilisent une définition plus large englobant l'ensemble de l'urgence à la réhabilitation et de la reconstruction au développement. La question de savoir si la Belgique applique une définition plus large ou plus étroite sera analysée dans le chapitre suivant.

## 2.3 Financement et distribution de l'aide humanitaire

On a répondu à la nécessité croissante d'aide humanitaire par un accroissement considérable du financement. Une relance de l'attention des médias pour des catastrophes et victimes, souvent à grande échelle et avec un impact soudain, ainsi que la réponse internationale, ont suscité l'intérêt et le soutien du public, principalement en Europe et en Amérique du Nord. L'aide humanitaire a plus que doublé tous les dix ans depuis 1975<sup>15</sup>.

Tableau 2.1 Aide humanitaire 1990-2004

Année	Aide humanitaire: (en millions US \$)	Aide humanitaire: comme partie de l'APD
1990	2,341	3%
1992	4,646	6%
1994	6,269	9%
1996	4,883	7%
1998	5,042	8%
2000	6,564	10%
2001	6,428	10%
2002	6,362	9%
2003	8,077	12%
2004	8,428	13%
2005	(80.4) <sup>16</sup>	14%

Source: OCDE-CAD, Tableau 1, de : Global Humanitarian Assistance 2006, Development Initiatives 2006, p 7.

L'aide humanitaire a augmenté plus rapidement que l'aide publique au développement: de la part modeste de 3 % en 1990, elle a atteint environ 14 % de l'APD en 2005 (APD hors allégement de la dette)<sup>17</sup>. Grâce à des appels publics à des contributions régulières à des organismes de secours non gouvernementaux en Amérique du Nord et en Europe, un financement important pour les réactions en cas de catastrophe est désormais disponible grâce aux sources publiques. Les flux de capitaux privés ont augmenté de 14 % du total de l'aide humanitaire avant 2001 à 35 % dans la période comprise entre 2001 et 2005. Les envois de fonds et des flux financiers en provenance de pays ne participant pas au financement des systèmes de suivi sont des sources importantes de l'aide humanitaire lors de nombreuses catastrophes, mais ne sont pas inclus dans les statistiques.

<sup>15</sup> Ces chiffres n'incluent pas les contributions faites par les non-membres du CAD. Ces contributions varient énormément, mais représentaient environ 6% entre 2001 et 2005.

<sup>16</sup> Le rapport ne fournit qu'une estimation pour 2005.

<sup>17</sup> Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance 2006, 2006.

En 2004, l'Afrique était en tête des listes des régions recevant de l'aide avec 39 % ; en termes de volume, l'aide humanitaire à l'Afrique a augmenté chaque année depuis 1998. Le Moyen-Orient suit avec 20 % et l'Asie avec 12 %<sup>18</sup>.

Il existe encore un grand écart entre les fonds mis à la disposition des différentes situations d'urgence et les besoins effectifs, tandis que la distribution est encore loin d'être proportionnelle aux besoins. En 2005, un tiers des besoins des situations d'urgence les moins financées a été satisfait, contre trois quarts des cinq mieux financées (Iraq, le Soudan, la Palestine, l'Éthiopie et l'Afghanistan). La répartition inégale des aides défie la communauté humanitaire mondiale en ce qui concerne le principe d'une aide humanitaire adéquate et équitable<sup>19</sup>.

## 2.4 Organisation du secteur humanitaire

L'organisation de l'aide humanitaire est très complexe et se compose d'un grand nombre d'acteurs. Depuis sa création en 1992, le Département NU des affaires humanitaires (DAH) joue un rôle central dans ce système. Il a présidé le Comité permanent interorganisations (IASC), qui est composé des principaux organismes humanitaires des Nations Unies, le CICR et les ONG.

### *Les acteurs multilatéraux*

Le DAH central de coordination a été réorganisé en 1998 et rebaptisé Bureau pour la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA). L'OCHA n'est pas un organisme d'exécution mais est chargé de l'évaluation des besoins, de la préparation des appels consolidés (y compris les appels d'urgence), et de la coordination de la réponse humanitaire, de la coordination sur le terrain humanitaire et de la représentation. En 2005, le système d'intervention humanitaire des Nations Unies a été réorganisé de façon à accroître la fiabilité, la rapidité et l'efficacité et, entre autres, le système de cluster et les E-CERF ont été introduits et la position du coordinateur humanitaire a été renforcée<sup>20</sup>.

Diverses organisations des NU jouent un rôle important dans l'assistance humanitaire, y compris le HCR, PNUD, UNICEF, PAM, FAO et OMS.

### *Les donateurs bilatéraux*

Les donateurs travaillent généralement par l'intermédiaire des ministères des Affaires Étrangères ou des agences de coopération au développement et fournissent un financement aux agences des NU, aux ONG et au Mouvement de la Croix-Rouge.

Les principaux donateurs sont les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède (2004).

Depuis les années 1990, les donateurs adoptent une attitude plus proactive dans l'élaboration des politiques humanitaires à travers l'influence directe et indirecte sur, entre autres, l'OCDE-CAD, les grandes organisations humanitaires internationales et des NU, et, directement, par le biais de décisions de financement.

---

<sup>18</sup> Development Initiatives Global Humanitarian Assistance 2006, p 12.

<sup>19</sup> Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance 2006, 2006.

<sup>20</sup> Pour des renseignements sur les réformes humanitaires des Nations Unies et ses diverses composantes, voir aussi le chapitre 2.5 et l'annexe 8.

### *L'Union européenne: ECHO*

En 1992, la Commission européenne a créé l'Office Humanitaire de la Communauté Européenne (ECHO) pour la mise en œuvre et l'amélioration de l'efficacité de l'aide humanitaire européenne et pour relever le profil international de la Communauté. Initialement, ECHO est allée à la recherche d'une position indépendante dans le domaine humanitaire mais, en 2003, elle a reconnu le leadership des NU dans la coordination de l'aide humanitaire. ECHO est vite devenu le deuxième plus grand donateur humanitaire (après les États-Unis d'Amérique) fournissant une plate-forme pour l'échange d'informations et la formation d'opinions pour la communauté européenne des donateurs.

### *Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*

Parfois, ce mouvement est classé parmi les ONG internationales mais, en fait, il constitue une catégorie en soi. Le rôle historique et spécial de chef de file de ce mouvement est toujours reconnu et l'organisation continue de jouer un rôle spécial dans des conditions de conflit par l'intermédiaire de son mandat et sa grande expérience. Dans certaines situations, le CICR est en mesure de travailler là où, pour des raisons politiques, d'autres ne le peuvent pas. Le CICR a, tout comme d'autres organisations humanitaires, subi des pressions pour devenir plus transparent et plus responsable, afin d'améliorer la performance et de modifier ses relations avec ses principaux donateurs extérieurs. La Fédération de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a, à travers les sociétés locales, une présence à long terme dans de nombreux pays, ce qui est précieux en cas de catastrophe naturelle. Régulièrement, IFRC et CICR collaborent en situations d'urgence.

### *ONG*

Le nombre et les capacités des ONG actives dans le secteur humanitaire ont augmenté considérablement. Cette situation a créé une nouvelle capacité de réponse humanitaire et a fourni une alternative pour les agences humanitaires établies. Des ONG partageant la même vision ont formé de grands consortiums multinationaux qui peuvent fournir d'importantes capacités de réaction, ont des établissements permanents et du personnel dans de nombreux pays touchés par les catastrophes et possèdent leurs propres sources de financement ainsi que l'accès au financement des donateurs<sup>21</sup>. Elles sont bien connues et ont un large soutien au sein de leur contexte national et international. Les dix principaux consortiums internationaux (notamment OXFAM, World Vision, IRC, CARE International) fournissent la plus grande partie de la capacité de réponse des ONG<sup>22</sup>.

Le rôle des plusieurs centaines, voire milliers de petites ONG, est essentiellement limité à la fourniture directe de l'assistance humanitaire en raison de leur manque de concentration et de spécialisation. Beaucoup d'ONG internationales sont de petits acteurs indépendants bénéficiant uniquement d'un financement de la part du gouvernement du pays dans lequel elles ont leur siège<sup>23</sup> avec seulement un rôle subsidiaire dans le pays donateur. Par ailleurs, de nombreuses ONG des pays touchés par une crise jouent un rôle majeur dans l'acheminement de l'aide humanitaire, soit en tant que sous-traitants des agences d'exécution, ou de façon indépendante.

---

<sup>21</sup> Les 7 groupes principaux (OXFAM, WVI, CARE, Save the Children, CRS, IRC, MERCY Corps) comptent environ 50.000 employés humanitaires et de développement. WVI a des établissements dans 128 pays, les autres dans 20 à 40 pays. Tous ont des services humanitaires, des équipes d'intervention rapide et des spécialistes dans divers domaines humanitaires.

<sup>22</sup> Le Projet de renforcement des capacités d'urgence estime qu'environ 75% de toutes les capacités de réponse des ONG est concentré dans les 7 ONG internationales majeures (Emergency Capacity Building Project, 2006).

<sup>23</sup> Dix pays CAD sélectionnés comptaient 302 ONG dans leurs pays respectifs. Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance 2006.



## 2.5 Principales institutions humanitaires et mécanismes

En 2005, la Révision de la Réponse Humanitaire (RRH) a recommandé une série d'améliorations à apporter au cadre institutionnel existant et aux mécanismes de réaction aux catastrophes pour accroître la prévisibilité, la rapidité et l'efficacité du secteur humanitaire. La réforme humanitaire comprend la réforme des arrangements financiers (E - CERF), l'introduction d'un système de cluster aux échelles mondiale et nationale et le renforcement du rôle du Coordinateur des affaires humanitaires.

La réponse est régie par les arrangements et mécanismes institutionnels suivants dans les pays touchés par des catastrophes:

- Le **coordinateur des affaires humanitaires**, le président du PNUD et de l'OCHA, préside le Comité permanent interorganisations (IASC) et est responsable de la coordination de l'aide humanitaire et, si une force de maintien de la paix est présente, des efforts de maintien de la paix.
- Le **comité permanent interinstitutions** est le principal mécanisme de coordination interinstitutionnel et est, entre autres, chargé de préparer les **plans d'action humanitaire communs (CHAP)**. Il se compose d'agences des NU, du CICR et des (représentants des) donateurs et ONG.
- Le **Consolidated Appeals Process (CAP)**, est destiné à coordonner les appels lancés par les différents organismes dans un Plan d'action humanitaire commun (CHAP) et est fondé sur les évaluations des besoins, l'élaboration de scénarios et l'analyse des parties prenantes avec les objectifs stratégiques généraux et sectoriels. Elle inclut ou est relative à des activités et des ressources nécessaires.
- Des **clusters**, des groupements d'organisations de mise en œuvre dans un secteur pour l'identification des besoins et des lacunes dans les réponses, la mobilisation des acteurs, la coordination, et l'assurance de la participation des institutions nationales. Les dirigeants des 9 groupes originaux et plus tard des 11 groupes sont prédéterminés et, simultanément, « fournisseur de dernier ressort ». La structure du groupe est reflétée aux niveaux international, national et local.
- Le **(E) CERF étendu**, fonds central qui veut faciliter une réponse rapide (72 - 96 heures) lors de crises (2/3) et l'affectation de fonds à des crises insuffisamment financées (1/3), est principalement basé sur des dons non affectés de la part des donateurs.
- Les **Pooled Funds et autres** fonds communs au niveau des pays sont dirigés par le coordinateur des affaires humanitaires, lui-même conseillé par des représentations d'agences des NU, les donateurs et les ONG, afin d'accroître les réactions coordonnées et rapides à des crises en cours et aux nouvelles crises.

Pour plus d'informations sur la réforme humanitaire, voir l'annexe 8.

### *Good Humanitarian Donorship initiative (GHD)*

L'initiative de Good Humanitarian Donorship a été lancée en juin 2003 à Stockholm lors d'une réunion internationale associant les représentants des 16 gouvernements donateurs (entre autres la Belgique), qui représentent la majorité de l'aide humanitaire, les agences des Nations Unies, la Croix-Rouge internationale et le mouvement du Croissant-Rouge ainsi que d'autres organisations impliquées dans l'action humanitaire. Des représentants des gouvernements et de ECHO à la réunion ont approuvé les principes et bonnes pratiques d'action humanitaire qui fixent les objectifs arrêtés d'un commun accord et une définition de l'action humanitaire, ainsi qu'un ensemble de 23 principes directeurs et des exemples de bonnes pratiques pour les donateurs.

Les principes comprennent une approche fondée sur les besoins, l'impartialité et l'indépendance des intérêts non humanitaires et le respect des droits de l'homme. Ils soulignent également l'importance de la participation, optent pour une approche plus large de l'aide humanitaire reflétant l'importance, par exemple, de lier les activités de secours, de relèvement et de développement et de la réduction des risques de catastrophe, et définissent les relations avec les militaires dans les activités humanitaires. Ils insistent en outre sur l'importance de la coordination et des mécanismes de coordination, tels que les CAP et CHAP, et reconnaissent la responsabilité particulière du système des NU (et le rôle spécifique du CICR). Un chapitre spécial est consacré à la responsabilité des donateurs qui est d'accroître la flexibilité et la prévisibilité du financement, la fiabilité des partenariats, la contribution à travers les CAP, la normalisation des rapports et les responsabilités des organisations bénéficiaires (transparence, responsabilisation).

La reconnaissance du fait que l'aide humanitaire constitue un sous-ensemble distinct dans la politique d'aide des gouvernements donateurs a été un changement historique - en particulier à une époque où on a de plus en plus tendance à intégrer la sécurité et la politique d'aide globale.

Depuis la réunion de Stockholm, l'initiative de GHD a pris de l'élan au cours de la période considérée. En avril 2006, les membres OCDE-CAD ont approuvé GHD à l'échelon ministériel et le nombre de pays attachés aux principes a augmenté progressivement et a atteint 36 en 2007.

Depuis la réunion de Stockholm, le groupe GHD s'est réuni chaque année et a établi des plans de travail et des objectifs annuels<sup>24</sup>, tels que (pour 2006-2007):

- la réalisation de notre engagement pour une allocation des ressources basée sur les besoins;
- le renforcement de la coordination entre les donateurs au niveau des pays;
- le suivi des progrès par rapport aux engagements.

Les principes GHD, ou un sous-ensemble, sont les grands principes de la politique humanitaire et les directives dans un certain nombre de pays, comme par exemple la Finlande et la Belgique, et sont devenus une pierre angulaire de la nouvelle déclaration de politique générale qui guidera les activités humanitaires de la CEE. Pour s'assurer que l'amélioration des pratiques des donateurs bénéficie des opérations sur le terrain, la GHD a établi des relations avec le Comité permanent interorganisations et a organisé des projets pilotes en 2006 dans deux pays: la RDC, pour laquelle la Belgique a coprésidé avec les États Unis, et le Burundi.

La GHD a mis en place un système et des indicateurs pour suivre les progrès de la mise en œuvre des objectifs et publie régulièrement des rapports au niveau du groupe et des pays<sup>25</sup>. Des ateliers et des réunions sont organisés et des articles publiés sur des thèmes comme la réduction des risques de catastrophe, le renforcement de l'allocation des ressources basée sur les besoins<sup>26</sup> ainsi que plusieurs groupes de travail à propos de questions essentielles pour harmoniser les pratiques, tels que les statistiques, la définition et l'harmonisation des exigences des donateurs<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/workplan.asp>

<sup>25</sup> Global Humanitarian Assistance 2006, Development Initiatives, 2006.

<sup>26</sup> Good Humanitarian Donorship Initiative Up Dates; [www.GoodHumanitarianDonorship.org](http://www.GoodHumanitarianDonorship.org)

<sup>27</sup> On CHAP/CAP: Définitions et statistiques, Harmonisation des exigences des donateurs; Renforcement du groupe d'experts.

Tous les membres se sont engagés à développer un plan de mise en œuvre GHD pour traduire les principes en pratiques locales. À ce jour, seuls quelques donateurs, entre autres la Finlande<sup>28</sup>, ont élaboré ces plans. Les programmes humanitaires de dix pays, dont la Belgique, la Suisse et les Pays-Bas, ont été revus par les experts<sup>29</sup>.

En dépit de l'élan acquis depuis 2003, les progrès accomplis dans le domaine de la mise en œuvre ont été limités, ainsi qu'il ressort de plusieurs études<sup>30</sup>. Des efforts de mise en œuvre n'ont pas encore été suffisamment importants ou systématiques pour pouvoir stimuler des changements généraux dans le comportement des donateurs. Par exemple, l'évaluation conjointe suite au tsunami a conclu : « les donateurs n'ont pas réussi à réaliser un grand nombre de leurs propres principes de donateurs ». Les projets pilotes sur le terrain de la GHD en RDC et au Burundi ont également montré une performance mitigée et des résultats tangibles limités<sup>31</sup>.

## 2.6 Principales questions et tendances

### 2.6.1 Coordination

La coordination est souvent considérée comme la question la plus importante pour accroître l'efficacité humanitaire.

Comme déclare le Humanitarian Policy Group (2007): « Si les capacités, compétences et mandats sont variés, une approche plus systématique de la coordination est nécessaire si les besoins humanitaires doivent être effectivement remplis. Une approche systématique de la coordination aidera également à optimiser et à améliorer le potentiel collectif des acteurs humanitaires. Sans une telle approche, nous ne pouvons même pas connaître le résultat de nos efforts collectifs »<sup>32</sup>.

A partir de 1991, des efforts ont été faits pour améliorer la direction et la coordination de la réponse humanitaire au niveau systématique. Quatorze ans plus tard, une nouvelle étape a commencé. « La réforme humanitaire est une réponse à l'absence de coordination et est une intervention rapide et efficace » et « ... elle cherche à renforcer la coordination au niveau national pour l'utilisation efficace de ressources limitées »<sup>33</sup>.

Des progrès dans l'amélioration de la coordination ont été faits mais sont ralentis, d'une part, par des ambiguïtés et des incohérences dans les nouveaux systèmes, un engagement insuffisant des ONG, une performance et un engagement insuffisants des clusters et un manque de clarté sur le processus à venir. D'autre part, le processus de coordination est de plus en plus compliqué en raison du nombre toujours croissant d'acteurs, comme les sociétés privées et les militaires. De cette manière, le domaine humanitaire a augmenté de façon exponentielle, ce qui rend la coordination et la collaboration de plus en plus difficile. Bien que tous les acteurs

---

<sup>28</sup> Ministère des Affaires Étrangères de la Finlande, Humanitarian Assistance Guidelines, Finland's plan for implementation of the GJHD principles, 2007.

<sup>29</sup> Voir [www.GoodHumanitarianDonorship.org/DCD\\_DAC/20064\\_ENG\\_Hum\\_Aid.pdf](http://www.GoodHumanitarianDonorship.org/DCD_DAC/20064_ENG_Hum_Aid.pdf).

<sup>30</sup> GHD: Overcoming obstacles to improved collective donor performance, 2006.

<sup>31</sup> Voir les rapports des études sur le terrain en RDC et au Burundi (annexés au présent rapport).

<sup>32</sup> Humanitarian Policy Group Policy lettre 27, p 1, juillet 2007.

<sup>33</sup> OCHA , 2007, p 152.

s'accordent sur la nécessité d'une bonne coordination, la réalité semble être que la liberté d'agir de manière indépendante est toujours appréciée au plus haut point par la plupart des acteurs individuels<sup>34</sup>.

L'importance de la coordination est soutenue par les donateurs réunis au sein de la GHD et il s'agit d'une question centrale de la politique humanitaire<sup>35</sup>. Certains donateurs sont toutefois moins d'accord sur la voie à suivre et il y a encore des désaccords sur des éléments importants tels que le rôle du coordinateur des affaires humanitaires et les avantages d'un Pooled Fund.

## 2.6.2 Lien entre l'aide d'urgence, de réhabilitation et de développement

La question originale des liens était fondée sur la compréhension que, dans les situations d'urgence, il existe un « fossé » dans la transition de l'intervention humanitaire au développement dans le continuum d'urgence, de relèvement, de reconstruction et de développement. Cela présuppose un continuum entre ces quatre phases mais il est difficile d'analyser les catastrophes naturelles à partir de la perspective d'un continu. Dans les situations d'urgence complexes, qui sont généralement de longue durée et n'ont souvent pas de fin claire<sup>36</sup>, une telle analyse est quasiment impossible. Cela ne signifie pas que la question des liens (stratégiques) entre les différents domaines des secours, de relèvement, de reconstruction et les activités de développement, soit moins pertinente.

On pourrait prétendre que la question du soi-disant « fossé » ne se rapporte pas à une mais à quatre questions différentes:

- Comment les activités humanitaires peuvent-elles contribuer à restaurer la fondation du développement? Ni l'aide d'urgence, ni la réhabilitation ne sont réalisées inutilement, mais ont de l'impact sur les réalités socio-économiques. L'aide d'urgence et le relèvement doivent porter assistance à ces réalités, envisager des opportunités à long terme et les impacts de l'aide, éviter les impacts négatifs sur les systèmes existants qui sont basés sur les ressources disponibles et le recours aux canaux locaux existants, en renforçant, dans la mesure du possible, les organisations et institutions locales. Ces questions stratégiques sont souvent désignées par le terme connectivité.
- Y a-t-il une place pour les activités de développement parallèlement à l'aide d'urgence et de réhabilitation? Bien que les situations d'urgence soient généralement destructrices pour le développement, il n'est pas vrai qu'il n'y ait absolument pas de développement dans les situations d'urgence. Même une situation d'urgence complexe n'a pas d'incidence sur la vie de tout le monde partout et il peut y avoir de l'espace pour le développement parallèle à l'aide urgente et au relèvement.
- Comment la transition entre la phase de l'aide urgente et de réhabilitation à celle de la reconstruction et du développement peut-elle être gérée lorsque l'urgence arrive à sa fin? La transition exige une approche intégrée qui implique différents acteurs, notamment les forces de maintien de la paix, et différentes activités, comme les élections, qui contribuent à rétablir la sécurité, la stabilité, la gouvernance et le développement socio-économique.
- Quand l'aide humanitaire devrait-elle être retirée après que le conflit est officiellement terminé? Après qu'un conflit a pris fin et que l'aide se concentre sur le développement, les

---

<sup>34</sup> ALNAP Revue de l'action humanitaire en 2004, 2005.

<sup>35</sup> Par exemple les politiques humanitaires aux Pays-Bas.

<sup>36</sup> 50 % de tous les conflits intra-étatiques ayant cessé avec des négociations ont repris dans les 5 ans (Homan, atelier CARE sur CIVIC, juin 2005).

zones et les groupes pourraient encore avoir besoin d'appui humanitaire et leurs besoins doivent être pris en compte.

Lier les activités de secours et de développement exige une stratégie axée sur ces liens dans les activités humanitaires et de développement. Un groupe spécifique, le Early Recovery Cluster, sous le leadership du PNUD, a été créé en 2005 avec l'assistance de certains pays par d'autres organisations des NU (comme le HCR en RDC). Le groupement englobe les activités qui font bien plus que répondre aux besoins humanitaires aigus en œuvrant pour le rétablissement des moyens de subsistance, la préparation pour le retour ou la réinstallation, le plaidoyer pour l'égalité des sexes et la durabilité environnementale ainsi que le développement des capacités locales. Pouvoir bien réaliser cela exige l'engagement d'acteurs de développement dans les zones chroniquement vulnérables et une collaboration plus étroite avec les autorités gouvernementales et la société civile. Les premières expériences sont mitigées et le groupe doit encore trouver sa place, développer des concepts opérationnels, impliquer la communauté des ONG et établir des relations avec les autres principaux acteurs dans ce domaine, la Banque mondiale, le FMI, les banques régionales de développement et la Commission Européenne<sup>37</sup>. Les résultats ont été meilleurs là où le Early Recovery Cluster suivait un objectif bien précis<sup>38</sup>, et dans les pays connaissant des situations d'urgence naturelles où les activités de rétablissement étaient fondées sur l'évaluation des besoins existants, appuyées par des capacités d'intervention disponibles incluant les appels d'urgences.

Quel que soit le concept de lien entre l'aide d'urgence et le développement, il est clair que le mandat des agences humanitaires ne permet pas de résoudre toutes les questions tout comme les budgets humanitaires ne peuvent pas couvrir l'ensemble des dépenses.

Deux aspects sont liés au débat sur le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement:

- La réduction des risques de catastrophe est entrée dans le débat en particulier depuis la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes à Kobe, au début de 2005<sup>39</sup>. L'importance de l'intégration des mesures de réduction des risques de catastrophe dans des projets de développement visant à réduire l'impact des catastrophes, surtout naturelles, a été largement acceptée par la communauté humanitaire et plusieurs organismes donateurs ont déjà mis en place des politiques<sup>40</sup>.
- Les capacités locales jouent un rôle clé dans la transition de la phase de l'aide d'urgence à celle de la réhabilitation et du développement. L'implication et le soutien immédiats des capacités locales dans les activités de réponse font le lien entre le secours, la réhabilitation et les processus de développement et contribuent au processus de transition. Les autres motifs pour accorder plus d'attention aux capacités locales dans les situations d'urgence sont liés à la qualité (par exemple, la connaissance des besoins, pratiques, langues, cultures et institutions locaux) et à l'augmentation des risques en matière de sécurité du personnel (expatrié).

---

<sup>37</sup> OCHA, The Cluster Approach Final Evaluation Report, octobre 2007.

<sup>38</sup> "In the DRC, where UNHCR served as co-lead agency for the ER cluster, the emphasis was simply on return, reintegration and community-based recovery" OCHA, The Cluster Approach Final Evaluation Report, octobre 2007, p. 38

<sup>39</sup> Voir Hyogo Framework for Action 2005-2015.

<sup>40</sup> Par exemple le DIFID. DIFID réserve aux activités de RRC 10 % de tous les financements pour actions humanitaires.

### 2.6.3 Protection

La protection des personnes se réfère au bien-être physique et social des personnes affectées par une situation d'urgence. La protection contre la violence en temps de guerre et de conflits ont toujours fait partie de l'ordre du jour humanitaire, comme prévu dans les Conventions de Genève sur la protection des personnes civiles au cours de luttes armées mais, avec une concentration du débat sur l'organisation du soutien aux communautés touchées par des situations d'urgence ; l'aspect de la protection a été un point moins important sur l'agenda pendant un certain temps. Ces dernières années, les limites d'un appui direct et l'importance de la protection des communautés contre les assauts violents, le déplacement forcé et la dépossession ont connu un regain d'intérêt. La protection consiste en réactions, mesures correctives et création de l'environnement et inclut une gamme d'activités, telles que le plaidoyer, la pression sur les gouvernements nationaux, les négociations avec les forces armées, l'autonomisation des communautés, la collaboration avec les forces de maintien de la paix, etc. La protection n'est pas une seule activité mais dépend d'actions complémentaires des organismes humanitaires mandatés, des représentants de gouvernements, des donateurs et d'autres acteurs humanitaires. La protection est étroitement liée à l'accès humanitaire. Cela renvoie à la libre circulation des personnes pour avoir accès aux services de secours et aux mouvements des organisations humanitaires vers des personnes qui sont piégées, incapables de se déplacer ou qui sont détenues. L'accès humanitaire est évidemment une condition pour la protection et les activités humanitaires.

#### *Le rôle des forces militaires dans l'action humanitaire*

L'augmentation de conflits intra-étatiques très violents a créé un besoin croissant en matière d'approche efficace pour protéger la population civile, la création d'un espace humanitaire et la protection des travailleurs humanitaires. En 1991, le Secrétaire général des NU a demandé une réinterprétation du principe des NU en matière de souveraineté des Etats et le Conseil de sécurité a entamé de nouvelles réflexions avec l'Agenda pour la paix. A partir de ce moment, le nombre d'opérations de maintien de paix a augmenté de façon significative, dans un premier temps sous le contrôle des Nations Unies, plus tard aussi sous d'autres auspices. Il était entendu que la seule force militaire ne pouvait pas prévenir les conflits ou rétablir la paix, mais qu'elle devait être combinée avec une action et une intervention dans les domaines politique, économique, gouvernemental et humanitaire.

Depuis le début des années 1990, l'aide humanitaire, la prévention des conflits et le maintien de la paix militaire sont devenus de plus en plus interdépendants. La nécessité de fournir de la protection et de l'espace humanitaire exige une collaboration et une coordination entre les acteurs qui doivent être mises en balance avec les principes d'indépendance et d'impartialité de l'aide humanitaire. Les NU<sup>41</sup> sont perçues comme une organisation qui n'est pas neutre car partiellement intéressée dans le conflit par la tendance récente à élargir le rôle de l'armée dans la mise en œuvre des activités de réhabilitation dans le cadre des stratégies militaires, par l'impact de la guerre globale contre le terrorisme sur l'agenda de la sécurité et par l'impact des guerres récentes en Afghanistan et en Iraq impliquant les puissances occidentales. De ce fait, la discussion est devenue encore plus compliquée et aucun consensus n'a encore été trouvé.

L'utilisation de moyens militaires dans l'action humanitaire est moins litigieuse. La Déclaration d'Oslo de 1994 et les principes directeurs pour les biens militaires et de défense de 2003

---

<sup>41</sup> Comme le démontre clairement l'attaque contre le siège des Nations Unies à Bagdad en 2005.

définissent les principes de base et fixent des règles claires, telles que le maintien en tout temps de la distinction entre les actions militaires et humanitaires, l'indépendance opérationnelle de l'action humanitaire, l'utilisation de moyens militaires uniquement comme une solution de dernier recours et pour un temps limité<sup>42</sup>. La coordination est assurée par l'OCHA à travers la section de la coordination militaro-civile (CMCS).

#### 2.6.4 Responsabilité et qualité

Depuis le milieu des années 1990, l'attention portée aux questions de qualité et d'efficacité de l'aide humanitaire a augmenté. Les facteurs suivants ont joué un rôle:

- Un nombre d'évaluations de grande envergure comme l'évaluation commune du Rwanda (1995) et l'attention croissante dans les médias ont engendré des soucis significatifs et sérieux à propos de l'efficacité des agences établies et ont nui à la confiance de laquelle dépendait le système humanitaire.
- La plus grande attention des donateurs pour la responsabilisation est accordée à la performance basée sur les résultats. Ainsi, les donateurs ont commencé à questionner les organismes multilatéraux et les ONG pour s'informer des résultats obtenus.

Peu à peu, un contrôle relativement limité et un financement non affecté ont été remplacés par des relations contractuelles, en grande partie des fonds affectés et une participation plus active des donateurs dans l'orientation de la politique et la gestion des organisations qu'ils financent. Ces pressions ont conduit à plusieurs mesures, comme la création de groupes de soutien des donateurs et l'appartenance au conseil d'administration pour les principaux donateurs. Les systèmes de gestion et l'établissement de rapports, ainsi que l'accès à l'information se sont certainement améliorés pour les plus grands donateurs, mais le sentiment général est qu'il y a encore beaucoup à faire.

Depuis le milieu des années 1990, une gamme de plates-formes et d'organisations a été mise en place, comme par exemple ALNAP<sup>43</sup>, HAPI<sup>44</sup>, People in Aid, Groupe de la politique humanitaire; avec la définition des normes humanitaires, des directives, des manuels, des évaluations, des études, des publications et des échanges professionnels, celles-ci apportent une contribution importante à la professionnalisation du secteur. Dans ce contexte, l'élaboration de lignes directrices pour l'évaluation de l'aide humanitaire mérite également d'être mentionnée (voir introduction). La coalition d'évaluation conjointe suite au tsunami est l'une des plus récentes initiatives. En 1997, le CICR et d'autres organisations humanitaires ont commencé le Projet Sphère pour définir des normes minimales communes pour les interventions humanitaires. Ces normes sont acceptées par la plupart des organisations humanitaires. Toutefois, les rapports d'évaluation du tsunami et d'autres rapports d'évaluation (voir le site ALNAP) montrent que la connaissance et le respect des normes sont encore très limités dans la plupart des organisations humanitaires et les progrès sont lents. Cela a relancé la question de l'accréditation des organisations humanitaires.

---

<sup>42</sup> Civil Military Relations in Complex Emergencies- An IASC Reference Paper, June 2004; Part 2: Principles and Concepts (such as maintaining at all times the distinction between military and humanitarian action, operational independence of humanitarian action, use of military assets only as a last resort) and Part 3 Practical considerations on the use of military assets (such as unique capability, timelines, clear humanitarian direction and time-limited, never involve with units in combat situations, maintenance of humanitarian character, use of convoys).

<sup>43</sup> Active Learning Platform for Accountability and Performance in Humanitarian Aid.

<sup>44</sup> Humanitarian Accountability Partnership Initiative.

Récemment, la responsabilisation envers les bénéficiaires est devenue une question importante. La responsabilité envers les bénéficiaires et la participation sont étroitement liées. Conformément à la définition de l'action humanitaire, qui met l'accent sur le maintien de la dignité et une efficacité croissante, les organisations humanitaires devraient considérer la population touchée comme des participants actifs dans le processus de définition des besoins et la réalisation des activités plutôt que comme des victimes passives. Des questions telles que la communication ouverte, le suivi participatif et les mécanismes d'évaluation et de plainte font partie des nouvelles approches de l'aide humanitaire. Les principes GHD se réfèrent à ces nouvelles approches. Des recherches et des évaluations indiquent que les progrès dans ces domaines ne sont que lents.





## 3 Caractéristiques principales de l'aide humanitaire belge 2002-2006

### 3.1 Politique

#### 3.1.1 Arrêtés Royaux

Au début des années 1990, le gouvernement belge a reconnu que son cadre réglementaire ne permettait pas de traiter les nombreux types de catastrophes naturelles et catastrophes provoquées par l'homme. En 1995, il a publié l'arrêté royal du 6 avril 1995, qui a été remplacé en 1996 par l'arrêté royal du 19 novembre 1996 "concernant l'aide d'urgence, la réhabilitation à court terme et l'action humanitaire". L'arrêté a servi de cadre pour l'action humanitaire et a stimulé la participation de la Belgique dans l'aide humanitaire.

L'arrêté définit « l'aide d'urgence à court terme et l'aide de réhabilitation » dans le but de fournir une aide humanitaire aux "personnes en détresse qui ont été victimes de phénomènes naturels ou de catastrophes d'origine humaine d'une ampleur et gravité qui dépassent les capacités d'aide locales et nationales". La notion d'aide d'urgence à court terme et d'aide de réhabilitation belges est constituée des éléments suivants: prévenir les catastrophes naturelles, l'aide d'urgence, ainsi que la réhabilitation immédiate après les situations d'urgence ou à court terme.

L'arrêté définit trois domaines d'intervention<sup>45</sup>: la prévention, l'aide d'urgence directe et la réhabilitation à court terme. L'arrêté définit des critères stricts en matière de financement, tels que:

- une durée maximale de 18 mois;
- exclusion des moyens de transport (hors les ambulances);
- des limites strictes pour les budgets destinés au personnel et à la formation;
- la distribution gratuite de biens et services;
- des limites strictes pour les frais de gestion et d'administration;
- une obligation de préfinancement.

<sup>45</sup> Selon l'arrêté royal du 19 novembre 1996 qui définit les modalités d'octroi des subsides et d'exécution des modalités de l'aide humanitaire par DGCD, le concept « d'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme » comprend les éléments suivants:

- Prévention des catastrophes naturelles, visant directement à promouvoir les activités de prévention (telles les campagnes de vaccination) afin d'éviter le déclenchement de catastrophes (telles les épidémies).
- L'aide d'urgence, assurant les besoins vitaux des populations confrontées à la violence des hommes ou à des catastrophes naturelles et qui ne peuvent être valablement secourues par une aide nationale ou régionale en raison de l'ampleur et de la gravité de la situation d'urgence.
- L'assistance immédiate post-catastrophe ou de réhabilitation à court terme, visant à développer des travaux de réhabilitation et de reconstruction à court terme afin d'aider les populations affectées à retrouver un degré minimum d'autonomie et d'assurer la transition vers des programmes de développement.

Ces catégories se chevauchent partiellement. La plupart des interventions humanitaires comprennent des activités faisant en même temps partie de l'aide d'urgence, de la réhabilitation et de la reconstruction. Une intervention peut avoir diverses composantes complémentaires. Une campagne de lutte contre la méningite dans le Sahel comprend des composantes curatives (traitement) et préventives (vaccination des groupes vulnérables et réhabilitation des services de santé).

Les concepts de l'aide humanitaire qui motivent l'arrêté, les critères et les conditions sont mieux adaptés à l'assistance en cas de catastrophe naturelle que pour les situations d'urgence complexes, qui furent au centre de l'aide humanitaire belge entre 2002 et 2006. Une révision de l'arrêté a été envisagée, mais elle ne s'est pas concrétisée, pour diverses raisons. Afin de surmonter les restrictions de l'arrêté royal, un système de « rider » (cavalier budgétaire) pourrait être appliqué. Ce système permet des exceptions aux règles et règlements et rendra la mise en œuvre de l'arrêté royal plus souple<sup>46</sup>.

En 2000 a été publié un arrêté royal concernant certaines organisations partenaires internationales. C'est un acte pertinent pour l'assistance humanitaire à travers les organisations multilatérales.

En 2003, le Conseil des ministres a établi le cadre réglementaire de la structure de réaction rapide créée en 2000, qui a pour mandat d'envoyer des équipes d'aide d'urgence aux pays frappés de catastrophes provoquées par l'homme. L'arrêté royal du 28 février 2003 a créé le Conseil interministériel pour la coordination de l'aide d'urgence à l'étranger, sous l'égide du cabinet du Premier ministre et une structure de soutien permanente appelé B-FAST (Belgium First Aid & Support Team).

Les arrêtés royaux forment un cadre réglementaire régissant deux des lignes budgétaires humanitaires. Comme il existe différentes lignes budgétaires et instruments, cela signifie que les arrêtés royaux, qui ont été le seul cadre réglementaire pendant une longue période, ne s'appliquent qu'à une partie limitée de l'aide humanitaire belge.

### 3.1.2 Conventions, traités et accords

La Belgique fait partie de plusieurs conventions, traités et accords internationaux qui prévoient l'ensemble du parapluie pour l'aide humanitaire belge. Il y a ainsi, parmi d'autres, les 4 conventions de Genève, signées en 1949 et qui fournissent la base juridique pour intervenir dans les crises humanitaires et protéger les populations touchées; la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1992, servant de base aux Nations Unies pour intervenir dans des crises complexes ou catastrophes naturelles et créer les institutions appropriées<sup>47</sup>, le règlement 1257/1996 du Conseil européen qui a formalisé la politique humanitaire européenne en 1996 et lie la Belgique en tant qu'Etat membre, et enfin la Convention de Londres signée en 1999 et renouvelée à plusieurs reprises, maintenant valide jusqu'en 2007, qui définit les objectifs et les principes de la distribution de l'aide alimentaire (voir le chapitre 2).

En 2003, la Belgique a participé à la conférence de Stockholm et a approuvé les principes de GHD. Elle a ensuite participé aux réunions et conférences annuelles du groupe de travail et à la réunion du comité de développement de l'OCDE-CAD ayant approuvé ces principes en 2006. La Belgique a codirigé le projet pilote GHD en RDC. Toutefois, comme de nombreux autres pays, la Belgique n'a pas encore élaboré un plan de mise en œuvre GHD, comme cela avait été convenu entre les participants.

---

<sup>46</sup> Les avantages et les inconvénients du présent arrêté seront discutés plus en détail au chapitre 5: Aide d'urgence et de réhabilitation à court terme.

<sup>47</sup> Tels que le Département des Affaires Humanitaires (après OCHA), CERF, le Comité Permanent Interorganisations IASC, et l'UNDAC en 1993.

Concernant les lignes budgétaires et instruments spécifiques, l'aide alimentaire est soumise à la Convention de Londres, tandis que le Programme humanitaire multilatéral est régi par les accords généraux sur l'aide multilatérale.

### 3.1.3 Peer Review OCDE-CAD

En 2005, l'OCDE-CAD a examiné la coopération belge au développement, y compris l'assistance humanitaire belge, en fonction des principes GHD. Les examinateurs ont fait des observations critiques sur le volume, la stratégie, les décisions de financement et de gestion de l'aide humanitaire.

#### L'équipe peer review OCDE-CAD a proclamé en 2005:

"Malgré l'arrêté royal de 1996, il n'y a aucun document de politique globale expliquant l'approche belge de l'action humanitaire. Il est donc difficile d'évaluer la manière dont les priorités sont établies et la façon dont le soutien aux actions humanitaires adhère aux principes humanitaires. La Belgique devrait donc envisager l'élaboration d'un document de politique globale pour l'action humanitaire".

La deuxième recommandation de la peer review était liée à l'augmentation de l'allocation de l'aide humanitaire, l'amélioration de la transparence et la prévisibilité des décisions de financement. La troisième recommandation, dans le domaine de la gestion, était liée à la concentration et la consolidation de la gestion de l'assistance humanitaire par la mise en place d'une seule unité, ainsi que l'amélioration de la coopération intra- et interministérielle.

### 3.1.4 Plan Directeur de l'Aide Humanitaire Belge

Le "*Plan Directeur de l'Aide Humanitaire Belge*" a été élaboré et approuvé en 2006, en réponse aux recommandations de la peer review. Ce plan donne un aperçu de l'histoire de l'aide humanitaire belge, des instruments, lignes budgétaires humanitaires et décaissements effectués au cours des dernières années, définit un certain nombre de principes (« *lignes directrices* ») pour le programme humanitaire belge, et annonce la position de la Belgique dans le cadre institutionnel international.

Le plan définit les objectifs du programme humanitaire comme suit:

- sauver des vies, prévenir et soulager la souffrance et préserver l'intégrité et la dignité des populations touchées par les crises dans les pays en développement;
- prévenir les catastrophes et renforcer les capacités locales pour répondre aux crises, réduire l'impact des catastrophes naturelles et réduire la nécessité de l'aide humanitaire;
- réaliser la réhabilitation, la reconstruction et la transition dans des projets et programmes post-crise<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Plan Directeur de l'Aide Humanitaire Belge, 2006 (p 4): 1: de sauver et préserver la vie, d'atténuer ou de prévenir la souffrance (Assistance) et de préserver l'intégrité et la dignité des populations affectées par les crises dans des pays tiers (Protection), considérés par le CAD comme pays en voie de développement.

2: de prévenir les catastrophes et de renforcer les capacités locales de réponse aux crises, ce qui diminue « de facto » leur impact sur les populations et réduit donc les besoins en aide humanitaire.

3 : de réaliser des projets et programmes de réhabilitation, de reconstruction et de transition dans la phase post-crise aussi longtemps que persiste la situation de crise.

L'assistance humanitaire belge inclut ces trois éléments dans son programme humanitaire, car elle vise, en coordination avec les autres instruments, à restaurer l'autonomie des populations concernées et clore progressivement l'aide humanitaire quand ces dernières pourront bénéficier de la coopération au développement<sup>49</sup>.

Dans ce plan, le groupe cible de l'assistance humanitaire est défini comme la population touchée par une crise. Dans les conflits armés<sup>50</sup>, il s'agira de la population civile, avec une attention particulière pour la protection des femmes et des enfants. Notons que l'assistance peut être étendue à certains éléments de l'armée, à savoir les militaires désarmés ou n'étant plus impliqués dans le conflit.

Le plan définit les objectifs concrets suivants:

- une croissance du programme humanitaire équivalente au programme de développement;
- maintenir le rôle de la Belgique en tant que donateur bilatéral;
- l'obtention d'une position stratégique au sein des organisations multilatérales;
- la visibilité de l'ensemble de l'aide humanitaire belge.

En outre, le plan mentionne les principes humanitaires, sur lesquels l'aide humanitaire belge sera fondée. Il stipule également que la Belgique fournira une aide alimentaire non liée, aura pour objectif l'achat d'aide alimentaire, prioritairement sur les marchés locaux et refusera des produits génétiquement modifiés.

Ce plan définit la région des Grands Lacs comme la principale concentration de l'aide humanitaire belge, mais ne définit pas les secteurs prioritaires. Dans le plan sont entre autres mentionnés la nourriture, les abris temporaires, l'eau et l'assainissement, la santé et l'éducation sanitaire, la protection, les moyens ou l'assistance nécessaires au retour à une vie normale, la réhabilitation et la reconstruction de l'infrastructure sociale, le logement, l'agriculture, les activités génératrices de revenus, le déminage et la sensibilisation<sup>51</sup>.

Les instruments suivants sont mentionnés:

- B-FAST (Belgian First Aid and Support Team, créée en 2000, arrêté royal de février 2003).
- Aide d'urgence et de réhabilitation à court terme (arrêté royal de 1995 et 1996).
- Aide alimentaire (accords internationaux).
- Programmes multilatéraux (conventions et accords internationaux).
- Transition (une nouvelle ligne budgétaire créée en 2003, aucun arrêté royal).
- Mécanisme de financement flexible tel que le CERF et les fonds humanitaires au niveau des pays.
- Contribution à ECHO.

---

<sup>49</sup> Plan Directeur de l'Aide Humanitaire Belge, 2006 (p 5).

<sup>50</sup> Plan Directeur de l'Aide Humanitaire Belge, 2006 (p 5).

<sup>51</sup> Plan Directeur de l'Aide Humanitaire Belge, 2006.

### 3.1.5 Constatations sur les documents de politique

Les arrêtés royaux, conventions et accords internationaux forment le noyau du cadre politique belge pour l'assistance humanitaire jusqu'en 2005. L'arrêté royal est considéré comme périmé, car il exclut largement le renforcement institutionnel, le financement par programmes et l'allocation de fonds à des mécanismes de réponse flexibles tels que le CERF ou les Pooled Funds. Les tentatives visant à revoir l'arrêté royal de 1996 et à formuler une politique d'aide alimentaire n'ont pas été menées à bien. Ce cadre politique minimal a été fortement critiqué par la peer review de l'OCDE-CAD en 2005. Comme réponse, un nouveau Plan Directeur a été formulé en 2006. Ce plan s'intègre remarquablement à l'évolution du contexte de l'aide humanitaire telle que décrite dans le chapitre 2.

D'autres suggestions faites par l'administration à la suite de la peer review ont été l'abrogation de l'arrêté royal et la création d'une plate-forme pour la coordination de l'aide humanitaire. Toutefois, les deux ministres en charge n'ont pris aucune décision à propos de ces deux suggestions.

Par conséquent, l'adoption du nouveau Plan Directeur a été la seule mesure concrète prise après la peer review. Entre les arrêtés royaux - fondés sur la pensée en vigueur dans les années 1990 - le Plan Directeur et les principes GHD, certaines incohérences peuvent être observées, telles que:

- Le GHD met l'accent sur l'importance d'accords de financement prévisibles, flexibles et rapides. Cela implique davantage d'approches programmatiques, à plus long terme et davantage de contrôles a posteriori au lieu de contrôles préalables. L'arrêté royal prend le financement de projets individuels, en se fondant sur l'approbation a priori des propositions de projet, comme point de départ. Cette approche implique une libération relativement lente et un flux irrégulier de fonds pour les organisations de mise en œuvre, souvent en combinaison avec un manque de souplesse de mise en œuvre.
- Le CERF et les Pooled Funds permettent de réaliser un tel financement rapide, flexible et fiable. Leur soutien est exprimé dans le Plan Directeur, mais les arrêtés leur empêchent l'allocation de ressources<sup>52</sup>.
- Les arrêtés excluent également l'allocation de ressources aux fonds d'intervention d'urgence des ONG et programmes de financement pour les ONG humanitaires, ce qui leur fournirait une source de financement fiable, flexible et plus prévisible.
- Alors que GHD souligne l'importance des capacités locales, les arrêtés établissent des limites très strictes en matière de développement organisationnel, ce qui restreint sérieusement le financement du renforcement des moyens locaux d'action impliqués dans la mise en œuvre et la coordination de la réponse.
- Le Plan Directeur souligne l'importance de l'intégration des activités humanitaires dans une "continuité" avec le développement, y compris la remise aux partenaires locaux après l'intervention, alors que les arrêtés définissent que tous les secours doivent être fournis gratuitement, ce qui n'est pas, en toutes circonstances, en harmonie avec une orientation plus axée sur le développement, par exemple dans les cas où les systèmes de santé ou d'éducation dépendent du paiement pour des traitements, des médicaments et des frais de scolarité. En outre, il limite l'appui institutionnel à ces institutions qui doivent exploiter et maintenir des facilités réhabilitées.

---

<sup>52</sup> Propositions de projets qui seront financés dans le cadre de l'AR doivent avoir clairement défini les réalisations et rendre compte de ces résultats. Les réalisations de fonds comme le CERF et les Pooled Funds ne sont pas connues au moment du transfert et il n'est pas non plus possible d'attribuer des réalisations spécifiques à la contribution belge.

Par conséquent, l'une des questions d'évaluation est de savoir dans quelle mesure ce Plan a entraîné ou pourrait espérer entraîner l'amélioration des pratiques de mise en œuvre (voir les chapitres 4 et 5 pour les conclusions des études sur le terrain). Toutefois, quelques premiers signes peuvent être observés. Plus d'un an après l'adoption du Plan Directeur, on s'attendrait à voir des mesures de mise en œuvre. Cependant, le plan n'est guère connu du personnel impliqué dans l'aide humanitaire et n'a pas été clairement communiqué. Par ailleurs, l'opérationnalisation manque toujours à l'appel: pas de fixation d'objectifs; aucun plan pour ajuster les instruments, le suivi de la mise en œuvre n'est pas prévu etc.

## 3.2 Vue d'ensemble des principaux acteurs impliqués

### *Ministres et unités politiques*

La responsabilité politique de l'aide humanitaire est répartie entre le Premier Ministre, le Ministre des Affaires Etrangères et le Ministre de la Coopération au Développement.

La responsabilité politique de la structure de réaction rapide B-FAST incombe à la Chancellerie du Premier Ministre, des ministres des Affaires Etrangères, du Commerce Extérieur, de la Coopération au Développement, de Santé et de l'Environnement, des Affaires Intérieures, du Budget et de la Défense, sous la coordination du Ministre des Affaires Etrangères. Au sein du SPF, un centre de crise (SO.1) relevant directement du Président du Comité de direction a été créé. Le centre de crise dispose d'une petite équipe de deux à trois ETP.

Au sein du SPF Affaires Etrangères, Commerce Extérieur et Coopération au Développement, le Ministre des Affaires Etrangères et le Ministre de la Coopération au Développement ont divisé les responsabilités pour les lignes budgétaires humanitaires. Pour la ligne budgétaire de l'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme, le ministre des Affaires Etrangères a la responsabilité principale, tandis que le Ministre de la Coopération au Développement a l'autorité de co-signature pour tous les projets dépendant de cette ligne budgétaire dans les pays partenaires (voir aussi la section 3.4 et tableau 3.4). Les modifications suivantes ont été décidées en 2003: le Ministre de la Coopération au Développement transfère la responsabilité politique pour les lignes budgétaires humanitaires de l'aide d'urgence et de la réhabilitation à court terme<sup>53</sup>, ainsi que celle de la prévention des conflits, au Ministre des Affaires Etrangères. En outre, le Ministre de la Coopération au Développement a créé une nouvelle ligne budgétaire pour la transition en 2004.

Les ministres sont assistés par leurs cellules politiques. Ces unités politiques maintiennent des contacts de haut niveau avec les autres SPF, les NU et certaines organisations internationales établies à Bruxelles. Les unités politiques disposent d'un petit nombre de fonctionnaires nommés par le ministre pour la seule durée de leur mandat.

La répartition complexe des responsabilités entre les deux ministres a été évoquée par de nombreuses personnes interrogées comme un facteur limitatif pour la coordination, ayant un effet négatif sur la coordination, la cohérence et, finalement, sur l'efficacité et l'efficience. En fait, chaque ministre a ses propres ressources d'assistance humanitaire, en plus de certains accords pour cosigner d'autres lignes budgétaires.

---

<sup>53</sup> Dans ce rapport sera utilisée la terminologie de la version anglaise des TdR.

### *Directions du Service Public Fédéral*

Les directions suivantes, qui relèvent du ministre des Affaires Etrangères, sont impliquées dans l'aide humanitaire:

- La Direction de la Prévention des Conflits (anciennement D2.3.) et celle de Diplomatie Préventive (anciennement MO4) ont été fusionnées en une seule unité depuis septembre 2006. Cette unité est chargée des propositions de politique, d'évaluations de propositions de projets, de la surveillance et du suivi, (du contrôle) des accords administratifs et financiers et des exigences de ces deux lignes budgétaires qui ne sont pas explicitement incluses dans cette évaluation. Elle est composée de six membres de personnel (ETP), bientôt renforcés.
- La Direction des affaires multilatérales (M2) est impliquée dans le débat politique sur les questions humanitaires liées aux Nations Unies, en particulier au sein de l'ECOSOC (coprésidée par la Belgique en 2005), mais implique un nombre très limité de personnes (moins d'un ETP).
- La Direction des Droits de l'Homme et de l'Action Humanitaire (M3), qui est impliquée dans le débat politique sur les droits de l'homme et les questions de protection internationale dans les forums politiques et en relation avec le CICR (moins d'un ETP traitant des questions humanitaires).

Les Directions sous la responsabilité du Ministre de la Coopération au Développement sont également impliquées dans l'aide humanitaire:

- La Direction des Programmes Spéciaux (D.2.): Deux divisions sont impliquées dans la gestion des activités humanitaires;
  - (D2.1.1, six ETP) la division Situations d'Urgence et Réhabilitation gérant les lignes budgétaires d'aide d'urgence, de réhabilitation et de transition;
  - (D2.1.2, un ETP), la division de la gestion de l'aide alimentaire du Programme d'Aide Alimentaire;
  - jusqu'en septembre 2006, la Direction était également responsable de l'administration du Programme de Prévention des Conflits par le Département Peace Building (D2.3., Jusqu'à la fin de 2006: trois ETP).
- La Direction des Programmes multilatéraux (D.4): les Nations Unies et le Département des organisations internationales (D4.3., un ETP) gèrent l'aide humanitaire liée aux organisations humanitaires internationales.

Il est estimé que, durant la période examinée, environ huit ETP ont travaillé sur l'aide humanitaire au SPF à Bruxelles.

### *Ambassades et représentations permanentes*

Les représentations permanentes à Genève, Rome et New York entretiennent des contacts formels ou informels avec les organisations multilatérales et bilatérales, représentent la position belge dans ces organisations et aident le processus de gestion. Le personnel des représentations permanentes associe responsabilités diverses et contact avec les organismes humanitaires.

Les ambassades maintiennent des contacts avec les institutions dans les pays bénéficiaires, aident à identifier des projets, donnent des avis sur les propositions et aident au suivi de l'exécution.

Ni les représentations permanentes, ni les ambassades n'ont reçu de responsabilités formelles pour prendre des décisions. En règle générale, on n'y trouve guère plus d'un seul ETP qui y soit chargé de traiter les activités humanitaires.



Les conclusions des études sur le terrain nous éclairent sur les aspects organisationnels. À l'ambassade de la RDC, la responsabilité pour les questions humanitaires a depuis quelque temps été partagée entre les différents attachés, chacun d'entre eux chargé d'un autre secteur. Au moment de l'évaluation, un attaché œuvrait à la coordination de l'aide humanitaire à temps partiel. Il a également participé aux débats de la coordination des donateurs sur l'aide humanitaire, y compris le projet pilote GHD en RDC. Cela a conduit à une bonne visibilité et la reconnaissance de la Belgique comme un acteur important dans l'aide humanitaire en RDC. L'attention pour l'assistance humanitaire à l'ambassade en RDC n'a pas été constante au cours de la période considérée. Après un changement dans la gestion de la coopération au développement, l'attention a augmenté lorsqu'un attaché était chargé du portefeuille. Toutefois, cet attaché (avec une bonne connaissance de l'assistance humanitaire) a quitté le service et la responsabilité de l'aide humanitaire semble à nouveau partagée entre les différents attachés.

Au Burundi, un agent local, appelé "*Attaché pour les projets*", traite de l'aide humanitaire, alors qu'il est également responsable de l'orientation et du suivi des projets menés par certaines ONG (à la fois des projets humanitaires et de développement). Il participe à la coordination des donateurs de l'aide humanitaire au nom de la Belgique. Là encore, en raison de son implication de longue date et d'une bonne connaissance du secteur, la situation a conduit à une bonne visibilité et à la reconnaissance de la Belgique comme un acteur principal dans l'assistance humanitaire au Burundi.

Au Pakistan, qui à la différence de la RDC et du Burundi, n'est pas un pays partenaire de la coopération au développement bilatérale directe belge, le nombre d'employés de l'ambassade est limité et ne recensait aucun spécialiste du développement. Pendant et après le tremblement de terre, l'ambassade n'a reçu aucun personnel supplémentaire, comme c'était le cas avec d'autres donateurs. Néanmoins, le personnel de l'ambassade montra beaucoup de dévouement et de motivation pour participer, dans la mesure du possible, aux réunions des donateurs et soutenir activement les efforts belges d'aide humanitaire. Immédiatement après la catastrophe, l'ambassade belge, l'un des trois représentants des donateurs, a participé à la première réunion de coordination des donateurs. La participation active a été hautement appréciée.

#### *Constatations sur des questions organisationnelles*

Tant le ministre des Affaires Etrangères que le Ministre de la Coopération au Développement sont chargés de l'aide d'urgence, de la réhabilitation à court terme et d'une assistance à la transition, alors que le personnel chargé de ces lignes budgétaires s'inscrit dans le cadre de la DGCD. Les doubles lignes de compte rendu et les consultations mutuelles entre les deux ministres prennent trop de temps. Cela entrave la prise de décision rapide, un facteur important en assistance humanitaire.

En outre, le personnel participant à l'aide humanitaire est assez limité en nombre, à tous les niveaux, et la coordination interne s'effectue sans structure officielle. Les relations entre le personnel des directions, des ambassades et des représentations permanentes sont souvent qualifiées de bonnes et constructives. Toutefois, le manque de structure de coordination formelle est perçu comme un problème. Divers membres du personnel demandent davantage de réunions pour s'informer les uns les autres et partager leurs réflexions. En réponse à la peer review, les ministres ont suggéré de créer un réseau de coordination formelle, mais aucune suite n'y a été donnée. Le principal avantage de la présente coordination informelle est sa souplesse. Ses principaux inconvénients sont l'absence d'une plate-forme de coordination pour l'ensemble de l'organisation des programmes humanitaires, l'absence d'une gestion active motivant et

veillant à ce que la coordination se fasse, et le manque de formalisation de la consultation avec d'autres ministères sur des questions de prévention des conflits, d'autres formes d'aide etc. Dans la pratique, les personnels motivés chargés de l'assistance humanitaire collaborent bien, échantent des idées et s'informent les uns les autres pour résoudre des questions d'ordre pratique. Ils ont créé des réseaux informels. Toutefois, ils ne sont pas en mesure de combler les contraintes fondamentales dans le système, telles que la perception d'un manque de cohérence des politiques et entre les lignes budgétaires, alors qu'ils sont également entravés par un manque de personnel.

La prise de décision est très centralisée. L'approbation des projets est traitée directement par le(s) ministre(s): il n'y a pas de délégation de prise de décision, ni au sein des ministères<sup>54</sup>, ni aux ambassades et représentations permanentes. Il n'y a manifestement que peu d'attention pour la dernière partie de la gestion des politiques et du cycle des projets. Lors de l'évaluation, on n'a rencontré personne qui était impliqué activement dans l'analyse des rapports finaux ou des évaluations externes des activités financées par la Belgique. Les résultats étaient également handicapés par un stockage décentralisé des données et l'absence d'un mécanisme central de gestion de système d'information utilisé par tous. En raison de la pénurie de personnel, des visites sur le terrain pour surveiller l'exécution des activités humanitaires sont irrégulières et limitées<sup>55</sup>.

Au sein du SFP, il n'existe pas de réseau ou de section chargés d'analyser les informations disponibles et les nouveaux développements à des fins stratégiques, d'une planification proactive et de la préparation des positions dans les instances politiques (y compris les groupes de soutien des donateurs). Tandis que les pratiques de gestion centralisée et les politiques de ressources humaines ne stimulent pas facilement l'innovation venant des échelons inférieurs.

On n'accorde presque pas d'attention au développement professionnel systématique. Très peu d'activités de développement du personnel ont lieu. Le personnel humanitaire participe difficilement à des ateliers et forums nationaux et ne participe pas du tout à des plates-formes internationales humanitaires, telles que ALNAP, HAPI etc.

### 3.3 Aperçu des principaux instruments et lignes budgétaires

Le tableau suivant présente le total des décaissements de l'aide humanitaire belge. Il comprend les cinq lignes budgétaires mentionnées dans les TdR, les contributions apportées au CERF et au Pooled Fund / RDC<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Comme en Finlande et en Suisse.

<sup>55</sup> Les employés n'effectuent pas tous des visites de terrain régulières, et ceux qui le font n'effectuent pas plus d'une visite par an.

<sup>56</sup> Les coûts de la première année de séjour des réfugiés en Belgique, la contribution belge à ECHO et la ligne budgétaire pour la prévention des conflits ne sont pas inclus, bien que ces coûts correspondent à la définition de l'aide humanitaire faite par l'OCDE-CAD.

Tableau 3.1 Volume de l'aide humanitaire belge, les décaissements 2002-2006 (x 1000 euros)

	2002	2003	2004	2005	2006
Aide d'urgence et de réhabilitation à court terme	22,516	21,991	21,966	21,711	18,569
Aide alimentaire	10,051	15,156	18,505	18,550	16,825
Multilatéral	12,055	9,245	10,395	11,361	11,897*
Transition	0	0	5,097	4,145	18,407
B-FAST	294	300	663	704	905*
Pooled Fund / CERF <sup>57</sup>	0	0	0	0	3,500
<b>Total</b>	<b>44,916</b>	<b>46,692</b>	<b>56,626</b>	<b>56,471</b>	<b>70,103</b>

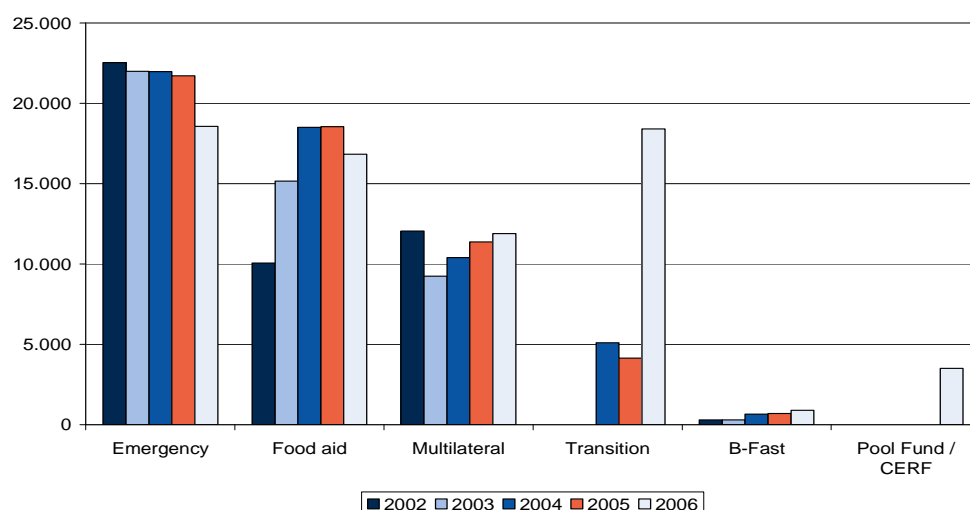
Source: Données fournies par la DGCD, 2006, basées sur les chiffres budgétisés, puisque les dépenses réalisées n'étaient pas encore disponibles.

Tableau 3.2 Pourcentages de l'ensemble des actions d'aide humanitaire par ligne budgétaire et contributions CERF / Pool Funds

	2002	2003	2004	2005	2006
Aide d'urgence et de réhabilitation à court terme	50%	47%	39%	38%	26%
Aide alimentaire	22%	32%	33%	33%	24%
Multilatéral	27%	20%	18%	20%	17%
Transition	0%	0%	9%	7%	26%
B-FAST	1%	1%	1%	1%	1%
Pooled Fund / CERF	0%	0%	0%	0%	5%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%<sup>58</sup></b>	<b>100%</b>

Source: Données fournies par la DGCD, 2006 basées sur les chiffres budgétisés, comme les dépenses réalisées n'étaient pas encore disponibles.

Figure 3.1 Volume de l'aide humanitaire belge 2002-2006



<sup>57</sup> Le Fonds central d'intervention d'urgence des Nations Unies et le Pooled Fund RDC - le Fonds d'urgence conjoint en RDC - sont inclus dans les décaissements, sont de type humanitaire et des fonds ont été transférés. Pour des raisons pragmatiques, ces dépenses ne sont cependant pas incluses dans les lignes budgétaires.

<sup>58</sup> La somme des chiffres donnés dans ce tableau pour les années 2005 et 2006 donne comme résultat 99%, mais ceci est dû à l'arrondissement. Nous avons corrigé le résultat pour obtenir 100%.

Le volume de l'aide humanitaire belge inclus dans l'étude a augmenté de 56 % entre 2002 et 2006. Depuis 2004, la nouvelle ligne budgétaire de transition, reconstruction et développement social (appelée en abrégé ligne budgétaire de transition) a le plus contribué à l'augmentation en volume pendant cette période. La croissance de l'aide alimentaire, environ 84 % entre 2002 et 2005, a également fait une contribution significative. Les décaissements pour B-FAST ont sensiblement augmenté, mais, comme le budget est faible (1%), cela n'a eu que peu d'impact. La ligne budgétaire d'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme et les contributions aux organismes multilatéraux sont restées plus ou moins constantes depuis 2002, à l'exception d'une légère diminution en 2006, ce qui signifie que leur importance relative a diminué<sup>59</sup>.

Tableau 3.3 Aide humanitaire comme part de l'APD (x 1000 000 euros)

	2002	2003	2004	2005
APD <sup>60</sup>	1,640	1,169	1,178	1,589
Assistance humanitaire	44,916	46,692	56,626	56,471
HA / APD	3.7%	2.5%	2.1%	2.8%

Source: Statistiques OCDE-CAD, ensembles de données fournis par la DGCD.

Selon ces données, la part de l'assistance humanitaire dans l'APD belge, à l'exclusion des dépenses en faveur des réfugiés, a été de 2 à 3 %.

Les sources de l'OCDE-CAD montrent une part plus grande de 7 % pour l'aide humanitaire belge de l'APD. Cette différence peut s'expliquer par l'apport à ECHO (environ 20 millions d'euros par an) et les autres activités mentionnées précédemment, qui ont été signalées comme aide humanitaire mais non reprises dans notre base de données.

### 3.4 Principales caractéristiques des cinq lignes budgétaires

Le tableau suivant présente une vue d'ensemble de certaines des principales caractéristiques des cinq lignes budgétaires constituant l'objet d'évaluation.

Tableau 3.4 Vue d'ensemble des principales caractéristiques des cinq lignes budgétaires

	Aide d'urgence et de réhabilitation à court terme	Aide alimentaire	Transition	Aide aux programmes multilatéraux	B-FAST
<b>Ministre responsable</b>	Ministre des Affaires Etrangères	Ministre de la Coopération au Développement	Ministre de la Coopération au Développement	Ministre de la Coopération au Développement	Premier Ministre / Comité de coordination
<b>Département</b>	D.2.1.1	D.2.1.2.	D.2.1.1	D.4.3.	

<sup>59</sup> Comme il a été mentionné précédemment, tous les engagements qui sont ou peuvent être classés comme aide humanitaire ne sont pas inclus dans les tableaux ci-dessus, par exemple les «programmes d'urgence».

<sup>60</sup> OCDE-CAD

	Aide d'urgence et de réhabilitation à court terme	Aide alimentaire	Transition	Aide aux programmes multilatéraux	B-FAST
<b>Arrêté royal ou tout autre cadre réglementaire spécifique</b>	Arrêté royal 1996 Vade-mecum	Convention internationale de l'alimentation et extension 2005  Accords EU	Aucun	Arrêté royal Organisations Partenaires Internationales Accords unilatéraux avec les organisations des NU et du CICR	Arrêté royal 2003
<b>Volume 2002-2006 (millions d'euros)</b>	106.7	79.0	27.6	54.9	2.9
<b>CAP</b>	Partiellement	Totalement	Non	Totalement	Non
<b>Approches</b>	Projet	Programme et projet	Projet	Programme/affectation faible	Activité
<b>Compte rendu</b>	Semestriel et à la fin / ou rapports sur des projets	Basé sur les rapports et audits annuels internes PAM et FAO	Déterminé par le contrat	Rapports généraux et annuels des agences et rapports de programme internes	Pas de rapports spécifiques faits

### 3.4.1 Ligne budgétaire d'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme

Cette ligne budgétaire est destinée à fournir rapidement un soutien aux communautés dans le besoin en tant que victimes de crises naturelles ou d'origine humaine, qui ne peuvent pas être suffisamment aidées par leurs propres autorités.

L'aide d'urgence et l'aide de réhabilitation à court terme font une distinction entre les catégories suivantes:

- prévention de futures situations d'urgence;
- aide humanitaire exceptionnelle, limitée dans le temps, l'espace et la taille, afin de répondre aux besoins vitaux des communautés touchées et d'éviter l'aggravation des problèmes structurels liés à la guerre, la famine, les flux de réfugiés, les épidémies;
- secours immédiats et assistance à la réhabilitation à court terme afin de limiter les effets des crises, de contribuer à la réduction des souffrances physiques et psychosociologiques des victimes et de commencer la réhabilitation, la reconstruction ainsi que le redressement à court terme<sup>61</sup>.

La responsabilité politique de cette ligne budgétaire a été transférée du Ministre de la Coopération au Développement au Ministre des Affaires Etrangères en 2003. Depuis 2005, le Ministre de la Coopération au Développement contresigne tous les projets humanitaires dans les 18 pays partenaires de la coopération bilatérale belge.

La ligne budgétaire suit une approche par projet. La nature des projets qui peuvent être financés au titre de la ligne budgétaire d'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme est définie dans l'arrêté royal et un vade-mecum<sup>62</sup>. Les conditions ont été mentionnées dans le chapitre 3.

<sup>61</sup> De: Budget annuel 2005, Prévention, aide d'urgence et de réhabilitation à court terme et action humanitaire.

<sup>62</sup> Aide d'urgence et de réhabilitation à court terme. Vade-mecum destiné aux organisations non gouvernementales. Edition néerlandaise, 2000.

Récemment, la possibilité d'un « cavalier budgétaire » a été créée afin de contourner certaines de ces conditions. Ces dérogations spécifiques nécessitent l'approbation de l'inspecteur des finances et sont décrites dans le budget général 2007, à l'article 2.14.13; elles ressortent d'études, de la formation sur les interventions d'urgence et la fourniture de personnel, des biens et des services essentiels pour la mise en œuvre des activités qui répondent aux besoins de la population touchée. Des projets et programmes sont mis en œuvre soit par des organisations multilatérales, soit par des ONG belges.

En ce qui concerne l'allocation des fonds au début de chaque année, le Ministre des Affaires Etrangères décide - à l'aide de conseils dans le cadre d'une réunion du personnel - quels fonds seront attribués aux CAP des différents pays. Les agences respectives sont informées de la décision et priées de lui soumettre des propositions de projets. En outre, au cours de l'année, les organisations multilatérales, la CTB et les ONG belges peuvent délivrer des propositions de financement. Ces propositions sont évaluées par le personnel de D2.2.1, l'approbation revenant au ministre des Affaires Etrangères. La plupart des propositions de projets sont approuvées après une période moyenne de quatre mois. Les raisons de rejeter ces propositions reposent principalement sur les conditions de l'arrêté royal. Il n'y a pas de procédure accélérée pour la prise de décision dans le cas de l'apparition rapide de situations d'urgence<sup>63</sup>, bien que la prise de décision rapide soit possible et qu'environ 10 % des projets soient approuvés dans un délai d'un mois après la soumission. Peu d'attention est accordée au suivi et à l'évaluation des résultats finaux, principalement en raison de la pénurie de personnel, alors que l'évaluation des projets n'a presque jamais lieu.

Des informations plus détaillées sur cette ligne budgétaire peuvent être trouvées dans l'annexe 3, tandis que les chapitres 5 et 6 présentent les constatations faites sur le terrain à propos de la mise en œuvre de projets au titre de cette ligne budgétaire.

### 3.4.2 Ligne budgétaire d'aide alimentaire

La contribution minimale belge est équivalente à 30.000 tonnes de céréales par an fournies en espèces. Le cadre réglementaire est dérivé de la London Food Aid Convention et des accords conclus avec l'Union Européenne. Par cette ligne budgétaire, aussi bien des activités d'aide alimentaire d'urgence que des activités de sécurité alimentaire peuvent être financées.

L'identification du projet commence au dernier trimestre de l'année, en informant les ambassades belges dans les pays à déficit alimentaire des budgets indicatifs et les invitant à identifier certains projets des CAP locaux. Les principaux organismes concernés sont également invités à indiquer les crises projetées et leurs priorités. Avec cette information, en janvier, le service pour d'aide alimentaire présente une proposition pour la distribution d'environ 60 % du budget annuel au Ministre de la Coopération au Développement, pour approbation. Les critères d'attribution de l'aide alimentaire ne sont pas formalisés. Une note interne mentionne les critères suivants: région des Grands Lacs; équilibre entre les deux principales organisations de mise en œuvre FAO et le PAM; équilibre entre aide structurelle et non structurelle; attention aux 'crises oubliées' et continuité<sup>64</sup>. En février, les organisations de

<sup>63</sup> ECHO en a par exemple, sous forme de décisions de première urgence.

<sup>64</sup> Note à la presse du Ministre de la Coopération au Développement, 17/01/2005.

mise en œuvre sont informées des fonds disponibles pour les projets et programmes. Des accords de projets sont ensuite signés.

Durant l'année, les 40 derniers % du budget annuel de l'aide alimentaire sont alloués à des projets en réponse aux appels d'urgence pour de nouvelles situations d'urgence ou aux CAP, alors que les fonds déjà alloués sont régulièrement réattribués à des crises recevant une faible réaction internationale<sup>65</sup>.

Le reste des fonds non utilisés, en particulier dans le PAM, offrent également des possibilités pour une réponse rapide aux situations d'urgence soudaines<sup>66</sup>.

La fourniture d'informations sur le financement et la flexibilité de réaffectation des fonds correspondent aux principes de politique de prévisibilité et de souplesse du Plan Directeur et du GHD.

Le ministère a collaboré activement avec d'autres donateurs pour faire pression sur les institutions multilatérales afin d'améliorer leur performance et changer leur politique<sup>67</sup>. Des interviews en Belgique et à Kinshasa ont révélé que la Belgique suivait activement la question des achats locaux<sup>68</sup> en RDC et d'autres pays, de façon cohérente tout au long de la période, avec apparemment de plus en plus d'effets.

La ligne budgétaire résulte d'une combinaison d'une approche de projet et de programme. À partir de la ligne budgétaire, les projets individuels sont financés, mais le ministère met davantage l'accent sur des organisations et des plans pluriannuels plutôt que sur des projets individuels. Le suivi et l'évaluation du degré de réussite dans la réalisation des objectifs, également importants dans la gestion du programme étaient toutefois largement absents.

### 3.4.3 Ligne budgétaire de transition

Cette ligne budgétaire n'est pas régie par un arrêté royal ou des traités ou accords internationaux. L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé d'objectifs clairs pour cette ligne budgétaire et il n'y a pas de note ou de document spécifique de stratégie clarifiant davantage les objectifs, les stratégies, les priorités et les critères de sélection des activités<sup>69</sup>.

Le "Plan Directeur" indique qu'après une crise humanitaire, l'objectif principal est toujours de répondre aux besoins essentiels des populations victimes de la crise, mais avec la perspective de relancer le processus de développement et d'améliorer les conditions de vie qui ont précédé la crise. Au-delà de la nécessaire réhabilitation à court terme après une crise plus structurelle, des actions urgentes sont souvent requises. Dans certaines situations, ces actions ne peuvent être réalisées à l'aide des méthodes classiques de la coopération bilatérale, car elles ne peuvent attendre les délais inhérents à la coopération bilatérale ou parce que les autorités nationales ne

---

<sup>65</sup> D'interviews à Bruxelles, à confirmer par le PAM et la FAO.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> La Belgique a appuyé les coalitions de donateurs (ECHO, Pays-Bas, pays nordiques), qui viennent de rejeter le plan PAM pluriannuel pour l'Afrique de l'Est. Cette action a entraîné le retrait du plan pluriannuel PAM pour la RDC et la restructuration du bureau de Kinshasa. De nouveaux plans sont à l'étude. Le rôle de l'ambassade de Belgique a été apprécié.

<sup>68</sup> La Belgique a parrainé des consultants et des TA en RDC sur les achats locaux de nourriture (2006) et a co-sponsorisé un atelier international sur ce thème (2007).

<sup>69</sup> Un effort a été fait une seule fois mais n'a pas eu de suivi.



sont pas encore en mesure de gérer les activités. Dans cette zone grise, le budget de transition offre la possibilité de générer le lien entre la crise et le redémarrage du développement normal des activités<sup>70</sup>. Ainsi, le Plan Directeur place clairement cette ligne budgétaire dans le cadre du LRRD. Dans le budget national 2006 (*Budget général des dépenses 2006; 14 SPF*), un autre objectif a été ajouté: l'appui aux États fragiles pour reconstruire la gouvernance.

La définition de ces objectifs larges de la ligne budgétaire confère, d'une part, au gouvernement belge, la flexibilité nécessaire pour répondre rapidement aux appels internationaux après des crises naturelles ou politiques ; d'autre part, les objectifs donnent à peine une indication quant à la nature des activités qu'ils ont l'intention d'appuyer et ne mentionnent aucun critère de sélection.

En l'absence d'une approche plus détaillée et d'une stratégie LRRD, une ligne budgétaire comme celle de Transition aura tendance à manquer de cohésion et à devenir trop large en termes de pays, d'activités et d'organisations, et sera difficile à gérer, alors qu'il devient presque impossible d'évaluer son efficacité. Ceci a été confirmé dans des interviews du personnel, tandis que la vue d'ensemble des projets financés par cette ligne budgétaire offre également une image très dispersée. Certains membres du personnel ont interprété la ligne budgétaire comme étant de développement et non humanitaire<sup>71</sup>, d'autres n'ont pas compris la pertinence des projets d'un point de vue humanitaire et n'étaient pas enthousiastes face à l'absence d'objectifs et de critères d'évaluation. On avait le sentiment que les décisions de financement des projets avaient déjà été prises et communiquées au public avant que le personnel ne puisse s'exprimer<sup>72</sup>, leur rôle étant purement administratif. C'est pourquoi ces derniers se sentaient assez éloignés des programmes qu'ils devaient administrer.

La qualité des documents de projet varie énormément. Il existe en effet de bonnes propositions de projets et de bons rapports de projet contenant des informations essentielles. Toutefois, dans d'autres cas, sont soumis des rapports tout à fait standards qui ne contiennent pas d'informations pertinentes sur le potentiel et les résultats réels. Par conséquent, le manque de documentation de projet limite le suivi et le contrôle minutieux des activités, éléments qui sont dès lors jugés insuffisants sous cette ligne budgétaire.

#### 3.4.4 Organisations multilatérales

Le cadre global régissant l'arrêté royal 2000 sur les organisations partenaires internationales. Quant aux organisations multilatérales et internationales non humanitaires, la collaboration est programmatique plutôt que basée sur des projets, à la différence d'autres lignes budgétaires, et se sert d'une approche de partenariat (des contrôles moins stricts par après et non à l'avance et des exigences de rapports moins strictes et différentes).

L'objectif explicite du gouvernement Belge étant d'obtenir une position influente au sein des organisations multilatérales qu'il appuie, le nombre d'organisations multilatérales est restreint.

---

<sup>70</sup> Plan Directeur de l'Aide Humanitaire Belge, 2006, p 8.

<sup>71</sup> Comme la ligne budgétaire a été considérée comme "développement", on comprend mal pourquoi elle a été incluse dans l'évaluation.

<sup>72</sup> Mémo inspecteur général des finances concernant la réhabilitation du port de Kinshasa, 31 mars 2005.



Les relations sont assurées par des représentations permanentes à Genève et à New York. Chaque année, le SPF se réunit avec le personnel des agences lors de consultations annuelles afin d'évaluer la mise en œuvre de la convention pluriannuelle et afin de s'informer mutuellement de l'évolution des politiques y afférentes. Les réunions annuelles du Groupe directeur sont une autre occasion pour des contacts mutuels. La Belgique participe également à des visites sur le terrain organisées par les agences.

Le volume de financement 2002-2005 montre que les paiements pour les quatre organisations multilatérales et internationales bénéficiant de cette ligne budgétaire (CICR, HCR, OCHA et UNRWA) étaient plus ou moins réguliers. L'appui est basé sur des accords pluriannuels et comporte deux volets: le financement de base et le programme de financement pour UNHCR, OCHA et CICR. À l'heure actuelle, la répartition est la suivante: environ 1/3 en financement de base et 2/3 en financement de programme. UNWRA bénéficie d'un financement de base complet. Le financement de programme est destiné géographiquement aux programmes dans la région des Grands Lacs<sup>73</sup>. Bien que le niveau de financement soit préétabli dans les accords pluriannuels, le programme qui sera financé est décidé lors des consultations annuelles.

Des accords pluriannuels avec des niveaux préétablis de financement sont extrêmement rares et l'aide humanitaire belge est considérée comme un exemple pour les autres donateurs<sup>74</sup>. La fiabilité, la prévisibilité et la flexibilité sont très appréciées et jugées conformes au Plan Directeur et aux principes GHD. Bien que (la plupart) des programmes soient affectés et décidés annuellement, les organisations bénéficiaires n'ont pas l'impression qu'il s'agissait d'une restriction dans la pratique.

Lors des entretiens, il a également été mentionné qu'il était impossible d'analyser systématiquement les résultats des programmes financés en raison d'un manque de temps<sup>75</sup>. Lors d'une enquête sur les évaluations interne et externe, les agences bénéficiaires ont déclaré que la participation aux groupes de soutien des donateurs avait fourni l'accès à des informations supplémentaires, telles que les rapports d'évaluation, ce qui avait facilité les analyses des résultats.

### 3.4.5 B-FAST

B-FAST a été créée en 2000 par le gouvernement belge qui se voulait mieux préparé à fournir une aide rapide et plus efficace aux pays touchés par les catastrophes naturelles ou causées par l'homme. En novembre 2003, l'arrêté royal instaurant le cadre légal pour la structure de réaction rapide est entré en vigueur.

La décision de fournir un soutien est prise par le Conseil des ministres sur recommandation du Conseil de coordination, en consultation avec l'ambassade du pays concerné. Le Conseil de coordination est présidé par le Ministre des Affaires Étrangères et est chargé de l'exécution de la décision. Une décision est prise dans les 48 heures suivant la demande, la réponse dépendant des facteurs suivants:

---

<sup>73</sup> Une exception a été faite pour OCHA en 2003, comme les fonds ont été engagés en Côte d'Ivoire.

<sup>74</sup> D'autres pays ont seulement des accords verbaux.

<sup>75</sup> Les procès-verbaux des consultations annuelles ont confirmé l'absence de questions de politique spécifique et un suivi strict des résultats; les réunions étaient plutôt un échange d'informations qu'un débat sur les questions relatives à la pertinence et à l'efficacité des agences et des programmes.

- que la demande soit faite par le gouvernement du pays touché;
- que l'ampleur de la situation d'urgence rende impossible pour les services locaux de sauver des vies et de faire face aux besoins des personnes touchées;
- qu'il n'y ait pas de conflit armé dans le pays.

En 12 heures, B-FAST est en mesure de mobiliser des équipes d'experts composées d'organisations gouvernementales et civiles spécialisées, telles que les hôpitaux, l'armée, les pompiers, etc. Les coûts de main-d'œuvre du personnel faisant partie de l'équipe ne sont pas remboursés par B-FAST. La durée de l'intervention est fixée à un maximum de dix jours, sauf si le Conseil des Ministres en décide autrement.

A partir de 2002, B-FAST a fourni un appui, entre autres, à la RDC (éruption volcanique de Goma), aux Philippines (inondations), à l'Iran (tremblement de terre de Bam), à l'Indonésie (le tsunami) et au Pakistan (tremblement de terre). Il est à remarquer que, depuis l'appui aux tremblements de terre au Pakistan en 2005 (fourniture d'un hôpital de campagne), aucune intervention rapide n'a plus eu lieu. En d'autres termes, aucune demande d'assistance internationale n'a été faite ou la gestion de B-FAST a estimé que le temps de déplacement était trop long (comme en Equateur en 2007 par exemple). Les fonds B-FAST sont de plus en plus utilisés pour appuyer les activités d'autres organisations, telles que la participation d'un expert à une mission d'évaluation des besoins et le financement de certaines activités. Ces dernières relèvent également des critères de la ligne budgétaire de l'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme.

## 3.5 Répartition de l'aide humanitaire belge

### 3.5.1 Répartition géographique

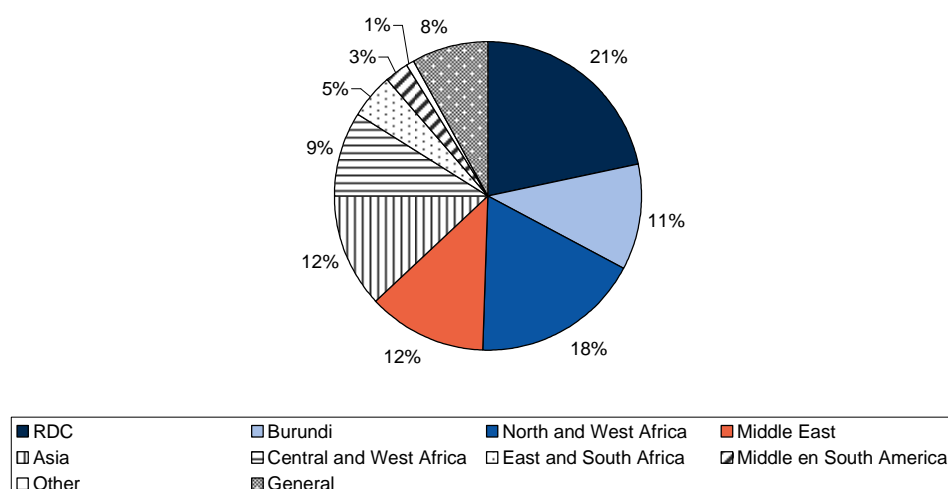
La principale région bénéficiaire est la région des Grands Lacs avec la RDC qui reçoit environ 22 % et le Burundi environ 11 % du total de l'aide humanitaire dans la période 2002-2005. La part de la région des Grands Lacs est encore plus élevée, parce que la majeure partie des programmes multilatéraux enregistrés de l'Afrique Centrale et occidentale sont réalisés au Congo et au Burundi. Le Moyen-Orient a reçu 12 %, la Palestine étant la principale bénéficiaire.

Tableau 3.5 Aperçu de l'aide humanitaire par région, 2002-2005 (hors B-FAST)<sup>76</sup>

Région / Pays	Activités	Paielements (Euro)	Part de l'AH totale
RDC	72	44.163.480,20	22%
Burundi	41	22.458.602,57	11%
Afrique du Nord et de l'Ouest	74	35.786.866,67	18%
Moyen-Orient	33	25.283.096,00	12%
Asie	44	24.520.120,00	12%
Afrique Centrale et de l'Ouest <sup>77</sup>	10	17.950.054,00	9%
Afrique de l'Est et du Sud	15	9.721.024,28	5%
Moyen-Orient et Amérique du Sud	13	5.089.631,00	3%
Autres	3	1.374.962,00	1%
Général	23	16.401.563,00	8%
<b>Total</b>	<b>328</b>	<b>202.749.400</b>	<b>101%<sup>78</sup></b>

Source: Données fournies par la DGCD

Figure 3.2 Aperçu de l'aide humanitaire par région 2002-2005 (hors B-FAST)



Le Gouvernement Belge n'a pas défini de domaine spécifique sur lequel il fallait se concentrer, ni de priorité politique ou restriction pour son aide humanitaire. Il a répondu à de nombreux appels internationaux et à des demandes d'assistance émanant d'un éventail d'acteurs. En conséquence, le programme humanitaire comprend plus de 52 pays<sup>79</sup>, dont 48 ont reçu moins de trois pour cent, soit moins de six millions d'euros, sur quatre ans, 37 autres n'ayant reçu que 1 % ou moins. Une liste de pays et de paiements est incluse à l'annexe 2.

<sup>76</sup> Comme la RDC et le Burundi reçoivent une part importante de l'aide humanitaire, ces deux pays ne sont pas intégrés à une région.

<sup>77</sup> Il s'agit de programmes multilatéraux qui ne peuvent être affectés à un pays spécifique.

<sup>78</sup> 101 en raison de l'arrondissement des pourcentages.

<sup>79</sup> Tous les pays ne sont pas connus, parce que certains programmes multinationaux n'enregistrent pas les pays séparément.

En raison de la concentration sur la région des Grands Lacs, l'aide humanitaire consiste essentiellement à répondre à des situations de conflit complexes. Toutefois, le soutien aux catastrophes naturelles est également important. En 2005, 23 % de l'aide humanitaire belge a été octroyé à des pays touchés par les deux grandes catastrophes naturelles au cours de la période d'évaluation: le tsunami (2005) et le tremblement de terre au Pakistan (2005). Les réserves de budget pour 2006 et au-delà sont importantes aussi.

Tableau 3.6 Aperçu de l'aide humanitaire dans le cadre du tsunami en 2005

Année	Aide tsunami	Total AH	Part de l'aide tsunami de l'AH totale	Tremblement de terre au Pakistan	Part du tremblement de terre au Pakistan de l'AH totale
2004	€ 357.188	€ 56.626.000	0,6%	-	-
2005	€ 10.288.795	€ 56.471.000	18,2%	€ 2.750.000	5%

Source: Données fournies par la DGCD

### 3.5.2 Répartition par canal

La principale forme de l'assistance humanitaire est l'aide indirecte. Les organisations multilatérales et internationales (CICR) sont les principaux canaux de l'aide humanitaire belge et leur importance est croissante. La part des ONG belges dans le total de l'aide humanitaire a diminué. Même si une part importante des fonds des organisations multilatérales est sous-traitée à des ONG, les ONG belges n'ont guère profité de ces accords de sous-traitance. Cela peut s'expliquer par leur taille restreinte et le manque de spécialisation de l'aide humanitaire<sup>80</sup>. La catégorie « autres » a augmenté et comprend beaucoup d'organisations différentes, souvent sans antécédents humanitaires<sup>81</sup>. Grâce à la forte croissance de la ligne budgétaire de transition en 2006, l'importance relative des « autres » va augmenter. Le rôle du Ministère de la Défense était plutôt limité. A partir de 2002-2005, les modalités de l'aide directe mise en œuvre par la CTB étaient également insignifiantes. Cela pourrait changer dans la mesure où, grâce aux nouveaux programmes d'urgence au Congo et au Burundi, dont les engagements montent à 40 millions d'euros, l'aide directe devient une importante modalité à côté de l'aide indirecte.

Tableau 3.7 Aperçu de l'aide humanitaire par canal, la distribution de l'AH 2002 - 2005 (en euros)

	Multilatéral <sup>82</sup>	ONG <sup>83</sup>	CTB	Défense	B-FAST	Autres	Total
2002	28.934.201	14.648.421	1.019.517	21.014	294.340	0	44.917.493
2003	36.235.532	6.320.010	1.837.472	2.000.000	300.000	0	46.693.014
2004	43.072.650	10.938.922	1.453.600	500.000	663.223	0	56.628.395
2005	44.364.546	8.302.580	6.022	987.993	703.839	2.106.920	56.471.900
<b>Total</b>	<b>152.606.929</b>	<b>40.209.933</b>	<b>4.316.611</b>	<b>3.509.007</b>	<b>1.961.402</b>	<b>2.106.920</b>	<b>204.710.802</b>

Source: Données fournies par la DGCD

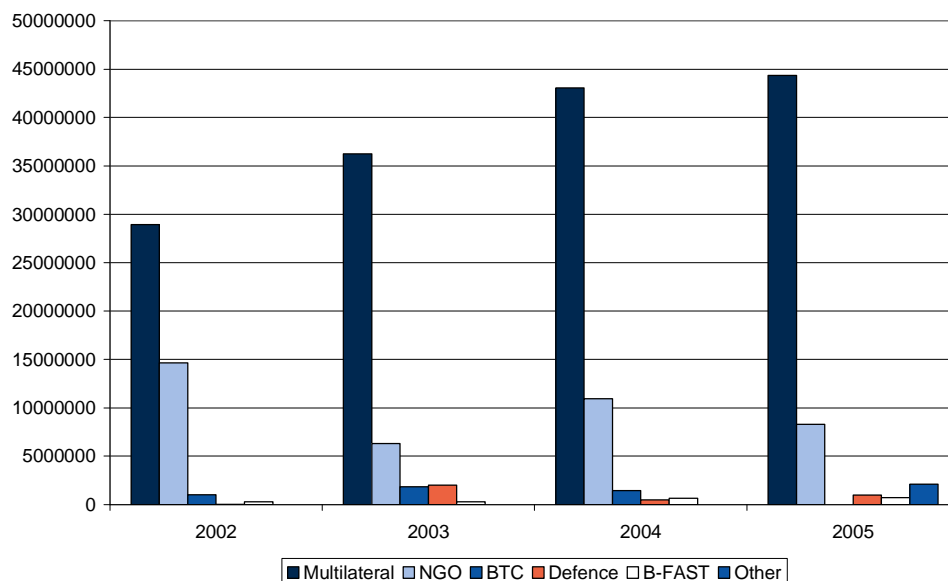
<sup>80</sup> L'ONG française Solidarité, agissant comme sous-traitant pour l'UNICEF en RDC pour sa rapidité dans les opérations de secours dans les régions où les ONG belges sont aussi actives, en est un bon exemple.

<sup>81</sup> Port d'Anvers et de Bruxelles, la BNB, le Sénat, les organisations locales des médias, etc. Voir le chapitre 7 : Transition, reconstruction et développement social.

<sup>82</sup> Y compris le CICR.

<sup>83</sup> Y compris les organisations de la Croix-Rouge belge.

Figure 3.3 Vue d'ensemble de l'aide humanitaire par canal



Source: Données fournies par la DGCD

### 3.5.3 Répartition par secteur

L'assistance humanitaire belge n'est pas concentrée sur un ou un nombre limité de secteurs, mais porte sur tous les secteurs pertinents de l'assistance humanitaire. L'analyse indicative de la répartition sectorielle des activités humanitaires belges se fonde sur deux lignes budgétaires: urgence et réhabilitation d'une part et, d'autre part, la transition. Les autres lignes budgétaires (Sécurité Alimentaire, Organisations Multilatérales et B-FAST) n'ont pas été prises en compte en raison des différents types d'activités et de l'approche programmatique. Le tableau suivant indique la répartition sectorielle des projets, mais ne tient pas compte de la taille du projet.

Tableau 3.8 Répartition sectorielle des projets financés par le biais des lignes budgétaires Aide d'Urgence et Réhabilitation et Transition, 2002-2005

	Alimentation et sécurité alimentaire	Urgence non alimentaire (1)	Santé et nutrition (2)	W & S Education Logement Développement économique	Multisectoriel (y compris la réinstallation)	Infrastructure (4) et logement
RDC	2	4	21	5	8	9
Burundi	2	2	5	5	6	7
Pakistan	1	3	1	-	-	2
Ethiopie	1	1	3	1	-	-
Sri Lanka	1	2	-	1	1	1
<b>Total (6)</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>19</b>

Fichier: Interventions hum (RDC, Burundi, Ethi, PAK), dossier fourni à l'équipe d'évaluation

1: Y compris la distribution de médicaments

2: Santé et nutrition comprend l'infrastructure sanitaire telle que les hôpitaux, postes de santé, etc.

3: L'éducation comprend l'infrastructure éducative telle que les écoles

4: L'infrastructure (routes, ponts, ports)

5: Les projets de transition à caractère non humanitaire (billets de banque, élection) n'ont pas été inclus

L'importance de la santé et de la nutrition découle du haut niveau d'expertise et d'expérience dans ce secteur en Belgique. Le secteur des infrastructures (routes, ponts, etc.) gagne en importance grâce à la création de la ligne budgétaire de transition et est en train de devenir un nouveau secteur focal. Le nombre de programmes multisectoriels ou intégrés est relativement limité par rapport à d'autres pays donateurs, mais comme la ligne budgétaire « organisations multilatérales » n'est pas incluse, ce type de programme pourrait être plus important que prévu. Idem pour l'alimentation et la sécurité alimentaire, qui sont également sous-représentées en raison de l'absence de la ligne budgétaire de la sécurité alimentaire dans cette analyse. Les activités dans les secteurs de l'éducation, de l'eau, de l'assainissement et du développement économique sont plutôt limitées.

### 3.5.4 Programme et taille du projet

L'aide humanitaire belge se compose d'un grand nombre de projets et de programmes et le budget moyen s'élevait à **532.303€** entre 2002 et 2005.

Tableau 3.9 Aperçu de tous les projets de 2002 à 2005 par taille (à l'exclusion du financement « multilateral core » et de programme)

Taille	Nombre de projets	Pourcentage du total des projets
0 - < 100.000	10	5%
100.00 – < 500.000	89	49%
500.000 – < 1.000.000	67	37%
> 1000.000	16	9%
<b>Total</b>	<b>182</b>	<b>100%</b>

Source: Données fournies par la DGCD en 2006 et basées sur les chiffres budgétisés, les dépenses réalisées n'étant pas encore disponibles

### 3.5.5 Contribution apportée aux Appels Consolidés et d'Urgence

Pour les contributions au CAP, les données du système de suivi financier ont été utilisées<sup>84</sup>. Celles-ci ne sont ici incluses qu'à titre indicatif dans le cadre de l'assistance humanitaire abordée dans cette évaluation.

Le tableau 3.9 montre que la Belgique a augmenté ses contributions aux appels consolidés et d'urgence entre 2002 et 2006.

<sup>84</sup> Souvent, les donateurs, comme la Belgique, ne fournissent pas d'informations complètes au système de traçage financier de l'ocha, bien qu'il contienne également des erreurs, comme celui du double comptage. Il est toutefois la meilleure base de données disponible. L'autre source, la base de données centrale DGCD, ne gère pas de façon satisfaisante les contributions au CAP.

Tableau 3.10 Aperçu de l'aide humanitaire et des appels consolidés<sup>85</sup>

Année	Millions d'euros	Classement
2002	19.5	15
2003	12.7	17
2004	29.0	14
2005	46.9	12
2006 <sup>86</sup>	35.7	13

Source: OCHA FTS

## 3.6 Conclusions

*La Belgique a récemment changé sa politique humanitaire. Dorénavant elle s'inscrit très bien dans le contexte international actuel. Toutefois la mise en œuvre reste un problème.*

Pendant la période considérée, la Belgique a établi une nouvelle politique: Le Plan Directeur. La Belgique utilise officiellement une définition large de l'assistance humanitaire qui comprend les activités liées aux situations d'urgence et de réhabilitation, ainsi que de transition et de reconstruction. Cette définition commune suit les pratiques internationales et s'intègre dans l'approche LRRD. L'utilisation de cette définition n'est, cependant, pas bien communiquée au personnel impliqué dans la mise en œuvre de la politique humanitaire, ce qui mène à des définitions différentes dans la pratique.

Par ailleurs, l'opérationnalisation et la mise en œuvre de la nouvelle politique telle que formulée dans le Plan Directeur sont sérieusement entravées par l'absence de mesures connexes, telles que l'abrogation des arrêtés royaux. Cela conduit à des incohérences dans le cadre politique. Ainsi, malgré le nouveau Plan Directeur, le cadre légal pour l'action humanitaire est encore incomplet et trop diversifié.

*La Belgique a adapté son assistance humanitaire au contexte international.*

La Belgique a suivi les nouveaux développements et a adapté plusieurs aspects de son assistance humanitaire au cours de la période considérée. Elle a accordé plus d'attention à l'action coordonnée et a davantage contribué aux CAP et financé le CERF et le Pooled Fund en RDC. Simultanément, elle a créé une nouvelle ligne budgétaire pour appuyer les activités de transition. Elle a également amélioré la prise de décision dans les délais et le transfert de fonds en faveur d'organisations internationales, au détriment des ONG.

*Bien que le volume de l'aide humanitaire belge ait augmenté, il reste inférieur à la moyenne internationale.*

Le volume de l'aide humanitaire belge est en augmentation constante. Entre 2002 et 2006, l'aide humanitaire belge a augmenté de 56 %. La position de la Belgique parmi les donateurs humanitaires bilatéraux a été plus ou moins maintenue (16ème en 2002 et 17ème en 2006)<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Chiffres sur l'assistance humanitaire affichés sur le Relief Web. Ces chiffres ne correspondent pas intégralement à ceux utilisés dans cette évaluation-ci, mais en illustrent clairement la tendance.

<sup>86</sup> OCHA: 35,7 millions d'euros en date du 1<sup>er</sup> novembre 2006.

<sup>87</sup> Les tableaux OCHA sur les Contributions Humanitaires Globales précisent le rang de la Belgique parmi les donateurs bilatéraux: 16e en 2002, 20e en 2003, 18e en 2004, 19e en 2005 et 17e en 2006.

La part de l'aide humanitaire, qui fait l'objet de cette évaluation, dans l'APD totale est restée entre 2 et 3 % par rapport à la période comprise entre 2002 et 2005. La croissance découle en partie de l'introduction de la nouvelle ligne budgétaire de transition. Mais tous les projets de cette ligne budgétaire ne peuvent pas être qualifiés d'humanitaires. Toutefois, comme la définition de l'aide humanitaire belge n'est pas claire, d'autres données officielles indiquent que cette part est d'environ 7 % (et pourrait encore augmenter avec les nouveaux programmes de la CTB en RDC et au Burundi avec un budget total de 40 millions d'euros pour la reconstruction, mais dont la pertinence est douteuse dans le contexte de l'aide humanitaire). La moyenne internationale est au-dessus de 10 %<sup>88</sup>. Si l'on exclut les programmes et projets qui ne peuvent pas être considérés comme humanitaires, le financement belge de l'aide humanitaire internationale est en dessous de la moyenne internationale des dépenses humanitaires.

*Le rôle des institutions multilatérales et des organisations internationales dans la mise en œuvre des activités humanitaires belges a augmenté, alors que le rôle des ONG belges a diminué. Cela n'est pourtant pas le résultat d'une décision politique officielle.*

Au cours de la période de 2002 à 2006, la part de la contribution des ONG belges dans l'aide humanitaire a diminué, passant de plus de 30 % à moins de 15 %, alors que la part des organisations multilatérales atteignait, quant à elle, 78 %. En outre, de nouveaux acteurs sans antécédent d'urgence sont apparus dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire belge. Ces changements ne sont ni provoqués par une décision politique officielle, ni prévus dans le « Plan Directeur ».

*Deux positions diamétralement opposées en ce qui concerne la concentration se dégagent: l'une de concentration sur les situations d'urgence complexes dans la région des Grands Lacs et une autre d'une extrême fragmentation en dehors de cette région.*

L'aide humanitaire s'est essentiellement portée sur l'Afrique (73%). Ce qui est bien supérieur à la moyenne mondiale de 39 % en 2004<sup>89</sup>. Au sein de l'Afrique, conformément aux priorités humanitaires belges (et de coopération au développement), l'on constatait une forte concentration dans la région des Grands Lacs, plus d'un tiers de tous les paiements ayant été effectués en RDC et au Burundi.

Le financement cohérent des crises humanitaires dans la région des Grands Lacs, négligés par de nombreux donateurs, peut être considéré comme une caractéristique forte et exceptionnelle de l'aide humanitaire belge. Toutefois, cet accent mis sur la région des Grands Lacs est étroitement lié aux relations historiques de la Belgique avec cette région, et moins à des considérations de politique humanitaire.

En dehors de la région des Grands Lacs, l'aide humanitaire a été largement répartie sur un grand nombre de pays, souvent avec de très petits volumes d'aide. La Belgique a répondu à un grand nombre d'appels d'urgence. La Belgique a également répondu à des crises de grande envergure, telles que le tsunami et le tremblement de terre au Pakistan, mais d'une manière relativement modérée, et non au détriment de programmes en cours (et en tant que telle, elle adhère à un principe GHD important).

---

<sup>88</sup> De: Global Humanitarian Assistance 2006: Development Initiatives 2006, § 2.1.3 2.1.3, 2002 9% de l'APD réduction nette de la dette.  
2003 12% de l'APD réduction nette de la dette.  
2004: 13% de l'APD réduction nette de la dette.  
2005: 14% de l'APD réduction nette de la dette.

<sup>89</sup> Afrique: 2002: 33%; 2003: 40%; 2004: 39% - De: Global Humanitarian Assistance 2006: Development Initiatives 2006, § 2.1.3.



*La mise en œuvre de la politique se fait au niveau de cinq lignes budgétaires différentes, ce qui contribue à une image ambiguë de l'aide humanitaire.*

Les activités humanitaires sont financées par cinq lignes budgétaires différentes sous la responsabilité de deux ministres. Les procédures et la mise en œuvre des lignes budgétaires diffèrent considérablement et un manque de coordination non structurelle se fait également ressentir. En résumé, les cinq lignes budgétaires pourraient être considérées comme cinq programmes humanitaires différents.

*Les pratiques de mise en œuvre fragmentée exercent une forte pression sur l'organisation et les ressources humaines, mais peu d'attention est accordée à ces questions.*

Comme les activités humanitaires couvrent un grand nombre de pays et de secteurs, sont mises en œuvre par un grand nombre d'organisations différentes et sont souvent de taille relativement modeste (budget moyen d'env. 532.000€)<sup>90</sup>, cela suppose une pression considérable sur le personnel. La prise de décision centralisée requiert en premier lieu un nombre suffisant de personnel basé à Bruxelles. Cependant, certains services importants s'occupant de l'aide humanitaire souffrent d'une grave pénurie de ressources humaines.

En outre, l'effectif du personnel des ambassades et des représentations permanentes, responsable de l'action humanitaire, est également très limité (souvent moins d'un ETP). La performance de l'aide humanitaire belge dépend d'un personnel très dévoué et motivé travaillant dans le domaine humanitaire, à la fois à Bruxelles et sur le terrain. La plupart des fonctionnaires n'ont pas de formation (spécifique) dans le domaine de l'aide humanitaire et quasiment aucune attention n'est accordée au développement professionnel. Souvent, le personnel est titulaire de contrats temporaires à salaire modeste. Ils sont appréciés par les autres donateurs et contribuent à la visibilité de la Belgique.

Les membres du personnel ont effectivement constitué des réseaux informels de coordination en l'absence d'une structure de coordination formelle.

En raison des capacités limitées, le personnel humanitaire se concentre sur les projets / programmes d'identification et de formulation, au détriment du suivi et de l'évaluation des résultats.

---

<sup>90</sup> À l'exception des lignes budgétaires de l'aide alimentaire et des organisations multilatérales

## 4 Principales questions dégagées par les études de cas au niveau des pays

### 4.1 Types de crises et Réponse Humanitaire

Les trois études de pays représentent deux types de crises différents: les situations d'urgence complexes au Burundi et en RDC et une catastrophe naturelle (tremblement de terre) au Pakistan en 2005. La réponse humanitaire correspondante fut tout à fait différente. Les détails sont présentés dans les rapports par pays, et ce chapitre ne pourra décrire que le grand contexte pour la réponse humanitaire belge.

#### *Types et caractéristiques des crises*

Dans les années 1990, la RDC se trouvait dans un état d'effondrement quasi-total suite à une période de corruption et de mauvaise gestion sous le président Mobutu. En 1996, un conflit éclata suite à la crise du Rwanda de 1994, jetant un grand nombre de réfugiés vers la RDC. Ce conflit prit des dimensions régionales et on estime que 3,65 millions de personnes périrent, tandis que beaucoup d'autres furent déplacées. L'accord de cessez-le-feu de Lusaka a été conclu en 1999, suivi de nouvelles négociations, et un gouvernement de transition fut installé en 2002. Le processus de transition entre 2002 et 2006 a été appuyé par une mission de l'ONU et une force de maintien de la paix (MONUC), un *Comité International d'Accompagnement de la transition* (CIAT) et la communauté des donateurs. La situation en matière de sécurité dans d'importantes parties du pays s'est améliorée. Des personnes déplacées et réfugiées issues de pays voisins ont regagné leurs foyers. L'amélioration de la sécurité a également renversé la tendance au déclin économique. Toutefois, l'Est et certaines zones du nord du pays restent instables et précaires. Les élections de 2006 ont permis de remplacer officiellement le gouvernement de transition par un gouvernement élu. Fin 2006, la communauté internationale des donateurs a décrit la situation dans les HAP comme « sortant d'une crise et progressant sur la voie d'une certaine stabilité avec une possibilité de reprise des conflits dans de nombreuses communautés volatiles ».

Le conflit au **Burundi** est étroitement lié au conflit en RDC. La crise a commencé en 1993 après l'assassinat du premier Président hutu démocratiquement élu. Le génocide rwandais en 1994 et un coup d'État militaire en 1996 ont mené à d'importantes tensions entre Hutus et Tutsis, entraînant des massacres à proportions génocidaires. On estime que 300.000 personnes ont été tuées et de nombreuses autres déplacées. Après de longues discussions, en particulier par la médiation de l'Afrique du Sud, un gouvernement de partage du pouvoir a été mis en place en 2001 et la plupart des groupes rebelles ont convenu un cessez-le-feu. Quatre ans plus tard, les Burundais ont voté lors des premières élections parlementaires depuis le début de la guerre civile. L'ancienne Union Africaine, et ensuite la mission de la paix des Nations Unies, assuraient la mise en œuvre des différents accords. Pendant un certain temps, l'instabilité politique et sociale fut persistante, mais, peu à peu, la stabilité s'installa et, en 2007, on ne put

nier une nette réduction de la violence. Néanmoins, le Burundi est encore un pays fragile, présentant un risque de récurrence de l'instabilité.

Au **Pakistan**, le tremblement de terre du 8 octobre 2005, de 7,6 sur l'échelle de Richter, a causé des destructions massives, des morts, les blessures et des déplacements de population dans le nord du pays. Quelques chiffres : plus de 73.338 morts, 69.400 blessés graves et plus de 3,3 millions de sans-abri.

### *Réponse humanitaire internationale*

Alors que l'**APD totale de la RDC** a été en moyenne de 773 millions de dollars dans les années 1980, ce pourcentage a baissé à 318 millions de dollars dans les années 1990. Après l'installation d'un gouvernement de transition en 2002, les flux d'aide ont commencé à augmenter de nouveau.

Tableau 4.1 APD RDC en millions US \$

2000	2001	2002	2003	2004	2005
129	194	267	4,799	1,123	763

Source: statistiques OCDE-CAD

L'augmentation importante en 2003 est due à l'allègement de la dette internationale. Les fluctuations des flux d'aide sont très visibles. L'aide humanitaire a fluctué entre environ 10 et 30 % du flux d'aide entre 2002 et 2005. La Belgique est le quatrième donateur après l'IDA, la CE et le Japon et est le deuxième donateur bilatéral. La part relativement faible de l'assistance humanitaire dans l'APD est remarquable pour un pays qui a connu l'une des plus graves crises humanitaires de longue durée. Ceci indique que, pendant la période de transition entre 2002 et 2006, qui coïncide avec la période d'évaluation, d'autres formes d'aide au développement de la RDC ont été bien plus importantes que l'aide humanitaire. Pendant cette période, l'OCHA a présenté un appel consolidé chaque année (plus tard aussi appelé le Plan d'Action Humanitaire). Les contributions internationales sont passées de 80 millions USD en 2002, à 128 millions en 2005 et 325 millions en 2006.

Le Coordinateur des affaires humanitaires, qui combine les rôles de chef de la MONUC, de la coordination de l'aide humanitaire (chef de l'OCHA) et de l'aide au développement (chef du PNUD), a été un personnage-clé dans la coordination de la réponse internationale à la crise. L'OCHA a un bureau central à Kinshasa et un certain nombre de bureaux dans les zones de conflit. Certains de ces bureaux extérieurs ont été fermés en raison de la sécurité améliorée. Les agences de l'ONU combinent le rôle de coordination avec un rôle de mise en œuvre, car elles combinent aussi les « cluster leads » et la mise en œuvre de grands projets et programmes. En général, il existe de nombreux acteurs impliqués dans l'aide humanitaire et, au cours de la visite sur le terrain, il est devenu clair que le paysage humanitaire est très dispersé, notamment dans le Kivu. En RDC, de nombreuses nouvelles initiatives de coordination ont été lancées: le nouveau rôle du Coordinateur des affaires humanitaires, l'approche par clusters, le plan d'action humanitaire, le Pooled Fund et un projet pilote pour les bonnes pratiques d'action humanitaire (qui sera dirigé par la Belgique et l'USAID - voir 4.4.). Au cours de la période évaluée, les autorités nationales et locales n'ont joué pratiquement aucun rôle dans les efforts de coordination humanitaire.

Outre le système de coordination humanitaire, d'autres mécanismes de coordination des donateurs axés sur le développement sont actuellement mis en place, en particulier au niveau des secteurs, comme celui de la santé mais aussi bien d'autres encore. Ainsi, deux systèmes de

coordination coexistent, ce qui crée parfois des tensions (par exemple, un cluster humanitaire pour la santé et un cluster de coordination générale des donateurs pour la santé).

L'**APD totale au Burundi** s'est effondrée au cours des années 1990, mais, depuis le début du processus de réconciliation, elle s'est rétablie et affiche à nouveau une tendance à la hausse.

Tableau 4.2 APD RDC en millions US \$

2000	2001	2002	2003	2004	2005
60	70	99	121	182	217

Source: statistiques OCDE-CAD

En fait, la communauté internationale a réagi assez rapidement à l'amélioration de la sécurité. Les principaux donateurs bilatéraux sont les Etats-Unis, la France et la Belgique. L'assistance humanitaire a contribué de façon significative à l'APD et sa part était supérieure à 50 % jusqu'en 2005. En RDC, la contribution de l'aide humanitaire à l'APD totale a été beaucoup plus modeste.

L'assistance humanitaire est coordonnée par le Coordinateur des affaires humanitaires, qui est chef de l'OCHA et le représentant résident du PNUD. Moins de mécanismes de coordination humanitaire ont été installés par rapport à la RDC: ni le système cluster, ni le Pooled Fund n'ont été introduits. Bien que le Burundi ait été mentionné comme pilote de l'action humanitaire, cela n'a pas vraiment décollé après certaines études initiales en 2004. Jusqu'en 2005, le mécanisme de coordination humanitaire a été le plus important mais, depuis 2005, des mécanismes de coordination des donateurs plus généraux ont été instaurés. L'Union Européenne est très active en tant que donateur, tandis que le gouvernement a récemment créé un secrétariat de coordination des donateurs.

La réponse humanitaire au tremblement de terre au **Pakistan** peut être classée en trois phases:

1. Urgence, d'octobre 2005 à mars 2006, en commençant par une réponse immédiate de la population locale, suivie par l'arrivée de l'armée et de la communauté internationale.
2. Transition et reconstruction, officiellement à partir de mars 2006, mais les activités de réhabilitation ont déjà été élaborées au cours de la phase d'urgence. Un début de plan de redressement<sup>91</sup> avait été établi pour la période mai 2006 - mai 2007, définissant des stratégies, des modalités de mise en œuvre et des objectifs pour les huit secteurs différents, qui ont guidé la réadaptation précoce, visant à combler le fossé entre les phases d'urgence et de reconstruction. La plupart des camps ont été fermés, et la grande majorité de la population touchée a regagné les villages.
3. Reconstruction, depuis mai 2007, la réponse est entrée dans la phase de reconstruction.

Le rapport sur le Pakistan présente un aperçu plus détaillé du volume et du type d'appui fourni.

Quelques jours après le tremblement de terre, le Gouvernement a lancé un appel international à l'assistance et a créé la Federal Relief Commission (FRC), essentiellement composée de personnel militaire, afin de mobiliser et de coordonner l'ensemble des ressources. Afin d'identifier les besoins humanitaires et de coordonner la réponse internationale, United Nations

<sup>91</sup> ERRR - UN Early Recovery Plan, mai 2006.

Disaster Assessment and Coordination Unit (UNDAC) est arrivée en 24 heures. Pour coordonner les efforts de secours, la FRC et l'ONU ont mis en place le système récemment mis au point<sup>92</sup>. Le cadre institutionnel de la phase de transition et de reconstruction a déjà été établi en octobre 2005 avec la création de la Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Authority (ERRA). Le personnel-clé a été transféré, en mars 2006, de la FRC vers la ERRA et des stratégies et plans de réhabilitation ont été établis, tandis que l'implémentation était coordonnée effectivement.

Les ONG internationales, bilatérales et multilatérales de donateurs ont massivement répondu à l'appel lancé, avec des équipes de recherche et de sauvetage ainsi que des équipes médicales, des capacités de transport et de logistique, les biens de secours et le financement. La réponse des donateurs a été bonne; des donateurs privés et près de 85 donateurs bi- et multilatéraux ont contribué à l'ONU et au CICR d'urgence et d'autres appels ont fourni des contributions en dehors des appels pour un total de 1,166 millions de dollars. Comme dans le cas du tsunami, les dons privés représentent la contribution la plus importante. Ils furent suivis par des dons officiels des gouvernements des États-Unis et du Royaume-Uni, la Belgique venant au 23<sup>e</sup> rang des donateurs. Lors de la conférence des donateurs organisée par le gouvernement du Pakistan en novembre 2005, 6,5 milliards de dollars furent promis pour la reconstruction et le redressement, dont 62 % sous forme de prêts. En mars 2006, 16 % avaient été versés et 48 % engagés<sup>93</sup>.

Comme lors d'autres grandes catastrophes, la structure du secteur humanitaire a créé un énorme défi de coordination mais, contrairement à beaucoup d'autres grandes réponses à des catastrophes au Pakistan, la coordination fut en grande partie efficace. Voici l'évaluation en temps réel de l'ensemble du système cluster<sup>94</sup> : « Il a été confirmé à l'unanimité que le succès des efforts de secours au séisme était dû à la performance extraordinaire des militaires pakistanais et de leur adoption efficace du système cluster ». Et « l'approche par clusters a réussi à fournir un cadre unique et reconnaissable pour la coordination, la collaboration, la prise de décisions et des solutions pratiques dans un environnement opérationnel chaotique ». Le rôle actif et de premier plan du gouvernement, qui était absent en RDC et au Burundi, semble être l'un des facteurs déterminants pour la réussite de la coordination.

## 4.2 L'assistance humanitaire belge dans les trois pays

### *RDC*

La RDC est le **fleuron de la coopération belge au développement**, consommant environ un tiers du budget de la coopération pour le développement. La Belgique est le quatrième donateur à la RDC par ordre d'importance, et le deuxième donateur bilatéral après le Japon. Les relations bilatérales avec la RDC ne sont pas limitées à la coopération au développement, mais s'expliquent par le contexte historique. Les relations politiques, sociales et économiques sont également très importantes. Les Ministres du Gouvernement fédéral visitent régulièrement la RDC, tandis que les régions ont aussi des contacts réguliers avec la RDC.

<sup>92</sup> Le système par clusters a été officiellement approuvé en décembre 2005. Sa mise en œuvre a été facilitée par la participation à la réponse d'un des chefs de file du personnel de l'ONU, qui avait été étroitement impliqué dans le développement du système.

<sup>93</sup> Ministère pakistanais de l'Économie et de la Statistique, de: Cosgrave and Nam, de Evaluation of DG ECHO's response to the Pakistan Earthquake of 2005, 2007 p 16.

<sup>94</sup> IASC Real-time evaluation Cluster Approach- Pakistan Earthquake, février 2006.

Pour la période de 2002 à 2006, aucun programme indicatif n'a été convenu entre les deux pays, la RDC ayant un gouvernement de transition. Normalement, ces programmes constituent le cadre officiel pour la coopération bilatérale directe avec les pays partenaires de la Belgique. Dans le Plan Stratégique de Pays de 2002, une double approche a été présentée: 1) intervenir avec de l'aide au développement dans les zones sous contrôle gouvernemental, où la sécurité et les perspectives de développement étaient assurées, et 2) intervenir avec de l'assistance humanitaire dans les zones de conflits (par exemple la partie orientale du pays), où eut lieu la crise humanitaire. Toutefois, il n'est pas aisé de déterminer dans quelle mesure cette stratégie a guidé les opérations sur le terrain. En fait, l'aide humanitaire ne reçoit pas beaucoup d'attention. L'aide humanitaire a été nettement moins importante que la coopération au développement structurelle et l'aide humanitaire belge comme un pourcentage de l'APD totale (hors allègement de la dette) a varié entre 17 % et 25 % au cours de la période d'évaluation. Le volume total de l'aide humanitaire belge à la RDC au cours de la période de 2002 à 2006 était de l'ordre de 70 millions d'euros.

Toutes les lignes budgétaires ont été utilisées en RDC. La ligne budgétaire d'urgence et de réhabilitation à court terme représentait près de la moitié des paiements de 25 millions d'euros et 49 projets. 32 de ces projets sont concentrés dans la partie orientale du pays. La valeur de l'aide alimentaire et de transition s'élevait à 18 millions d'euros, tandis que l'assistance belge aux organisations multilatérales en RDC représentait 10 millions d'euros de plus.

Enfin, en dehors de l'objet formel d'évaluation (les cinq lignes budgétaires), une aide substantielle à travers les lignes budgétaires de prévention des conflits et de diplomatie préventive (environ 20 millions d'euros), et un nouveau programme appelé programme d'urgence pour la RDC, qui sera exécuté par la CTB, pour un total de 25 millions d'euros à partir de 2006, méritent d'être mentionnés. Ce programme comprend essentiellement des projets d'infrastructure, tels que la remise en état des routes, la (re)construction des installations d'eau et d'assainissement, de nouveaux traversiers, le dragage des ports, etc. Il est principalement axé sur les quatre villes principales de la RDC. L'objectif de cette aide est de soutenir le processus de transition en développant le dividende de la paix au sein de la population. À mesure que la population participe aux activités de (re)construction, est créé un emploi temporaire. Ainsi, cette aide est particulièrement axée sur la transition politique, et non sur la transition en termes d'aide humanitaire.

### *Burundi*

Le Burundi, tout comme la RDC, est un pays prioritaire pour la coopération au développement belge. Une stratégie par pays a été établie en 2002, mais ce n'est qu'en octobre 2006 qu'une Commission mixte a agréé un ensemble de nouvelles priorités. En fait, l'aide humanitaire ne fait plus partie des priorités pour la période à venir. Pour la période comprise entre 2002 et 2006, la Belgique a fourni diverses formes de soutien, comme des programmes de développement dans le domaine de l'éducation, de l'appui budgétaire général afin de payer les salaires des fonctionnaires; l'assistance technique pour contribuer à l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté, le soutien au processus de paix d'Arusha, etc.

Les paiements APD de la Belgique s'élevaient en moyenne à environ 18 millions d'euros au cours de la période de 2002 à 2006, avec un faible chiffre de 14 millions d'euros en 2003 et un chiffre très important de 27 millions d'euros en 2006<sup>95</sup>. Selon les statistiques officielles du SPF

---

<sup>95</sup> Site web: DGCD. Bel/NL/Partnerlanden/Burundi.

– DGCD, le volume de l'aide humanitaire a varié de moins de quatre millions d'euros en 2002 et 2003 à huit millions d'euros en 2004, pour ensuite diminuer à un taux moyen d'environ six millions d'euros en 2005 et 2006. L'aide humanitaire belge a fluctué entre 25 et 40 % des fonds APD pour le Burundi. Au Burundi, un programme d'urgence similaire à celui de la RDC a été mis en œuvre par la CTB. Elle soutient la transition politique et a commencé en 2006 avec un budget global de 15 millions d'euros.

Quatre des cinq lignes budgétaires ont été utilisées, les plus importantes sont les lignes budgétaires Aide d'Urgence et de Réhabilitation à court terme et Aide Alimentaire. Sous la rubrique des secours, plus de 25 projets ont été réalisés. Considérant que le Burundi est en pleine transition, il est surprenant qu'un seul projet (très petit) ait été financé dans le cadre de la ligne budgétaire de transition.

#### *Pakistan*

Avant 2005, les flux APD belges vers le Pakistan étaient négligeables, étant donné que le Pakistan ne fait pas partie des 18 pays partenaires. Après le tremblement de terre, le gouvernement fédéral a mobilisé quatre des cinq lignes budgétaires humanitaires et a fourni de l'aide indirectement par le biais de son financement de base à l'OCHA, au CICR et au HCR. En 2007, en dehors de cette période d'évaluation, une grande contribution de 10 millions d'euros a été faite au fonds de reconstruction géré par l'ADB par l'intermédiaire d'une conversion de créances. Le soutien financier fourni après le tremblement de terre par le public belge est également à souligner.

À travers les quatre lignes budgétaires, huit activités ont été financées au total: une activité B-FAST, trois activités d'urgence, deux activités d'aide alimentaire et deux activités de transition. Elles représentent un bon mélange d'activités pour les trois phases: quatre activités dans la phase d'urgence, quatre dans les phases de redressement et de reconstruction. Le budget total de ces activités était de 6,3 millions d'euros.

### 4.3 Coordination

La Belgique fournit un appui général à la coordination humanitaire par le biais de son soutien à d'autres mécanismes des Nations Unies pour la coordination humanitaire. La Belgique est un membre du groupe de soutien des donateurs de l'OCHA et du Conseil consultatif de l'UNDAC. Il soutient l'OCHA avec une formule unique de core funding à long terme et un financement programme et des experts pour les activités de l'OCHA en RDC.

Le contexte général de coordination dans les trois pays est d'ores et déjà présenté à la section 4.1, tandis que la coordination interne est traitée dans le chapitre 3. Cette section se concentrera sur le rôle de la Belgique dans la coordination des donateurs humanitaires dans les trois études de cas. Cependant, le rôle de la Belgique doit être compris dans le contexte global de la coordination des activités humanitaires pour les différents types de crises. En RDC, la coordination s'améliore progressivement mais elle reste assez problématique, en dépit d'un très grand nombre d'initiatives de coordination des donateurs. La coordination humanitaire au Burundi n'a pas été couronnée de succès, alors que de nouveaux efforts, soutenus par le gouvernement, se concentrent sur la coordination de l'aide au développement. Au Pakistan, des

---



efforts importants dans la coordination de l'aide humanitaire ont été consentis et ont assez bien réussi, ne serait-ce que par le rôle actif du gouvernement.

#### *Une participation active*

Dans les trois pays, la Belgique a participé activement et, dans une certaine mesure, stimulé la coordination, même si les ressources humaines étaient très limitées. La Belgique a activement participé à la plupart des efforts de coordination en RDC et a dirigé le projet pilote de Bonne pratique humanitaire en RDC. La contribution de la Belgique au Pooled Fund en RDC a été relativement faible par rapport à la contribution des autres donateurs compte tenu du rôle de la Belgique en tant que deuxième donateur bilatéral. La Belgique a également joué un rôle de chef de file parmi les donateurs pour améliorer la coordination des donateurs et dans le but d'améliorer les HAP 2007, en soulignant l'importance de faire des choix stratégiques clairs et mettre en place un bon système de suivi. La Belgique a augmenté sa part du financement par le biais du CAP, à l'exception de la ligne budgétaire de transition. Tant au Burundi qu'au Pakistan, la Belgique a participé activement aux réunions de coordination humanitaire.

#### *Reconnaissance du rôle de la Belgique par d'autres donateurs*

Le rôle actif et constructif de la Belgique est apprécié par les autres donateurs. Dans les trois pays, les coordinateurs de l'action humanitaire et d'autres donateurs ont reconnu les efforts consentis par la Belgique. Bien sûr, la visibilité de la Belgique différait d'un pays à un autre, notamment fonction des ressources disponibles. Même au Pakistan, où l'ambassade ne compte pas de personnel humanitaire ou de développement, la contribution de la Belgique a été appréciée et on y a assisté à des réunions de coordination de donateurs.

#### *Les ressources limitées et la complexité institutionnelle entravent un rôle plus actif.*

Le peu de ressources humaines et la complexité institutionnelle sont des facteurs importants qui empêchent la Belgique de jouer un rôle encore plus actif, ce qui pourrait avoir été le cas en RDC et au Burundi. En fait, le rôle très actif de la Belgique dans le domaine humanitaire en RDC semble avoir été limité à une période relativement courte, à savoir 2006-2007, au cours de laquelle un attaché était chargé de la coordination de l'assistance humanitaire. Le projet pilote a joué un rôle positif à cet égard. Comme nous l'avons décrit dans le chapitre 3, une bonne coordination exige aussi de fréquents contacts entre le siège et l'ambassade. Dans le cas de la RDC, des contacts étaient fréquents et l'information sur les points de vue était échangée lors de diverses réunions à Kinshasa, New York, Rome et Genève. Dans la plupart des pays, la responsabilité de l'assistance humanitaire n'est pas attribuée à une personne spécifique de l'ambassade. Cependant, les études de terrain ont montré qu'une répartition claire des responsabilités (en RDC pour une période de temps limitée ainsi qu'au Burundi) pouvait contribuer positivement à un rôle plus proactif et visible de la Belgique. Bien sûr, la qualité et l'intensité de la coordination ne dépendent pas d'une personne spécifique, mais l'attribution des responsabilités en matière de coordination constitue un facteur explicatif important.

#### *Des personnes motivées sont un facteur-clé dans l'explication du rôle positif de la Belgique.*

En fait, le système belge et sa visibilité dans la coordination humanitaire ont dépendu en grande partie d'un petit groupe de personnes très motivées qui ont formé un réseau informel et ont eu des contacts fréquents.



## 4.4 Cohérence

La cohérence peut être évaluée à différents niveaux. Tout d'abord, la cohérence peut être évaluée au niveau des politiques générales. La Belgique a été très active dans la consolidation de la paix et dans les efforts de réconciliation en RDC et au Burundi, en faisant appel à une grande variété d'instruments différents. L'évaluation de ce niveau de cohérence tombe hors du champ d'application de cette évaluation.

Deuxièmement, la cohérence peut être analysée du point de vue des différentes phases de l'aide humanitaire. En ce sens, la cohérence est liée au Linking Relief, Rehabilitation and Development concept (LRRD). Lors des trois crises, la Belgique a été consciente de la nécessité de fournir différentes formes d'aide portant sur différents besoins dans les différentes phases de l'urgence à la transition et à la reconstruction. En conséquence, une combinaison d'instruments et de lignes budgétaires a été utilisée dans les trois pays. Cependant, la question est de savoir dans quelle mesure les différentes activités étaient complémentaires et se sont renforcées mutuellement ou si elles se sont déroulées indépendamment les unes des autres. Les résultats de cette étude indiquent qu'au Pakistan, le soutien immédiat de la Belgique a été suivi par des appuis au logement, aux moyens de subsistance et à l'infrastructure sociale. L'assistance belge a fait partie d'un programme global bien coordonné par les autorités pakistanaises couvrant la zone et la population touchées. La RDC a été la principale bénéficiaire de l'aide de transition, qui pourrait être considérée comme le prolongement naturel de projets d'urgence dans cette situation d'urgence complexe. Toutefois, en pratique, aucun rapport n'a pu être observé entre les opérations humanitaires et les activités de transition. Les projets de transition ont souvent eu lieu dans différentes zones, telles que Kinshasa et d'autres grandes villes. Ainsi, aucun lien quant au niveau de population touchée n'a pu être établi. En outre, on a observé que, bien que le Burundi se trouve sans doute dans une phase de transition, on ne s'est pas servi de cet instrument pour appuyer le processus de transition.

Dans la pratique, la complexité institutionnelle et la répartition de la responsabilité de l'aide humanitaire entre différents ministres ne favorisent pas la cohérence. Il existe un écart évident entre les lignes budgétaires de la prévention des conflits et de la diplomatie préventive, qui ne sont pas considérées comme faisant partie de l'aide humanitaire « régulière », et les autres lignes budgétaires. Comme la Belgique joue un rôle important dans les situations d'urgence complexes de la RDC et du Burundi, cet écart est difficile à comprendre. En 2006, les responsabilités pour les lignes budgétaires de la prévention des conflits et de la diplomatie préventive ont été fusionnées en un seul département se rapportant directement au Président du Comité de Direction du Service Public Fédéral. Cela peut améliorer la cohérence entre ces deux lignes budgétaires mais ne favorise pas la cohérence entre les cinq lignes budgétaires humanitaires et d'autres formes d'assistance humanitaire, telles que les Pooled Funds et les programmes d'urgence de la CTB.

Il faut également mentionner l'attention relativement modeste portée à l'assistance humanitaire dans la politique belge de la coopération au développement. Cette analyse de la politique a été présentée dans le chapitre précédent. Dans ce contexte, il convient de mentionner que la définition que donne le personnel de l'ambassade de l'aide humanitaire est souvent encore plus limitée que celle retenue dans le Plan Directeur. En RDC et au Burundi, la tendance est de limiter l'aide humanitaire à l'aide d'urgence (ONG et organisations multilatérales) et l'aide alimentaire. En fait, l'aide au développement est plus visible que l'aide humanitaire dans les

situations d'urgence complexes et une définition assez « traditionnelle » de l'aide humanitaire est utilisée dans la pratique.

En RDC, de nombreux projets financés dans le cadre de la ligne budgétaire de transition sont axés sur les infrastructures. Une partie importante de ces activités de transition est considérée comme n'étant pas pertinente dans une perspective humanitaire (voir 5.1.3). Les activités dans le cadre de cette ligne budgétaire relativement nouvelle du Ministre de la Coopération au Développement sont souvent identifiées et décidées par une structure décisionnelle particulière, plus politique. Des activités comparables se rapportant à l'infrastructure sont prévues dans les nouveaux programmes d'urgence à grande échelle pour la RDC et le Burundi, mis en œuvre par la CTB. Ces programmes d'urgence sont axés sur la transition politique et non humanitaire et ne sont donc pas pertinents d'un point de vue humanitaire. Au départ, l'idée d'utiliser la ligne budgétaire de transition pour ces programmes a été envisagée, mais cette idée a été abandonnée. Toutefois, les activités financées au titre de la ligne budgétaire de transition en RDC et du programme d'urgence présentent un certain nombre de similitudes.

Bien qu'en théorie, tous les instruments pour réaliser une politique cohérente soient disponibles et utilisés dans des pays aux catastrophes naturelles et aux situations d'urgence complexes, dans la pratique, la cohérence des politiques pourrait être améliorée. La situation reste très ambiguë, avec un grand nombre de projets financés par des lignes budgétaires différentes. L'absence d'un cadre politique clair pour la plus grande partie de la période évaluée peut expliquer en partie ce manque de cohérence politique. Toutefois, les missions sur le terrain ont eu lieu après l'adoption du Plan Directeur et le personnel de l'ambassade a signalé le manque d'opérationnalité. Ainsi, sur le terrain, on ne pouvait s'attendre à aucun impact de ce nouveau plan.

## 4.5 La Belgique par rapport aux autres donateurs

Les TdR ont demandé de comparer l'organisation de l'aide humanitaire belge à celle de deux autres donateurs bilatéraux. Au cours de la phase initiale, deux pays ont été sélectionnés, la Finlande et la Suisse, qui sont plus ou moins comparables en termes de volume de l'aide internationale. Au cours de l'évaluation, il est ressorti qu'une véritable évaluation comparative n'était pas possible parce que les données statistiques disponibles ne peuvent être comparées de manière significative. Le détail de l'information recueillie sur l'aide humanitaire belge ferait d'ailleurs contraste avec le peu d'informations sur les deux autres donateurs qu'on pourrait recueillir dans le cadre de cette évaluation.

En tenant compte de ces limitations, les observations suivantes ont été faites sur l'aide humanitaire de la Finlande et de la Suisse par rapport à la Belgique.

### *Finlande*

Tant la Finlande que la Belgique ont des budgets d'aide comparables et les principes GHD comme fondement de leurs politiques humanitaires. Les deux pays appuient dans une large mesure les mécanismes et organisations de l'ONU pour répondre aux crises humanitaires et n'appuient pas les ONG internationales. L'évaluation de l'aide humanitaire finlandaise et la présente évaluation ont permis de conclure que les effectifs des unités humanitaires centrales et des ambassades sont également insuffisants. Par conséquent, les visites sur le terrain sont

sporadiques. En outre, les deux pays partagent les faiblesses concernant les critères formels de prise de décision et d'allocation des fonds, des instruments et pratiques de suivi.

Néanmoins, il existe également des différences considérables. La Finlande est en avance sur la Belgique étant donné que ce pays a déjà mis au point son plan de mise en œuvre GHD et semble un donateur plus prévisible, fiable et rapide envers ses organisations de mise en œuvre. Le plan de mise en œuvre s'appuie sur les conclusions de l'évaluation menée en 2005 et a été établi en consultation avec un large éventail d'organisations humanitaires gouvernementales et non gouvernementales. La Finlande a aussi consacré une part beaucoup plus importante de son aide au développement à l'aide humanitaire (objectif formel de 10-15 %, les dépenses se montant à 12 % en 2004 et 2007). La Finlande se concentre sur un nombre beaucoup plus restreint d'organisations de mise en œuvre et octroie la majorité des fonds au core funding et aux programmes moins délimités, tandis que le financement classique de projets individuels est très limité. L'aide humanitaire finlandaise se concentre plus fortement sur les mécanismes de l'ONU: elle soutient les programmes de base et les programmes de neuf organisations des Nations Unies pour la mise en œuvre de son aide humanitaire (avec 65 % des fonds alloués). Elle fournit également un soutien accru à la famille de la Croix-Rouge (la deuxième bénéficiaire par ordre d'importance, avec environ 20 à 30 % des fonds alloués). Enfin, elle ne soutient que trois ONG avec lesquelles elle entretient une relation très stable et de longue date. Les ONG proposent des programmes pour un certain nombre de pays qui sont approuvés au début de l'année et qui peuvent être facilement adaptés, voire même transférés vers d'autres pays. Les ONG finlandaises ont une faible part du total de l'aide humanitaire (environ 10 %).

La structure organisationnelle finlandaise est très différente et assez simple et transparente. Une unité est responsable de tous les financements de l'aide humanitaire (aux organisations multilatérales, aux ONG et à la famille CR), et le financement de l'aide humanitaire passe par une seule ligne budgétaire. L'effectif de l'unité de l'aide humanitaire est réduit (pas plus de six ETP) par rapport à la Belgique, la charge de travail administrative des programmes de l'AH est moins lourde en raison de l'approche programmatique (et non de projet); le nombre limité de partenaires; les relations stables et de longue durée avec les partenaires d'exécution et plus de délégation de la prise de décision. La prise de décisions est déléguée notamment pour les changements dans les programmes et pour les petites et moyennes allocations en cas de catastrophes soudaines. Les décisions peuvent être prises au niveau du directeur général jusqu'à un million d'euros. Une délégation plus poussée a encore fait l'objet d'une discussion.

À l'instar de la Belgique, la Finlande doit encore mettre au point une stratégie claire sur des questions telles que la combinaison des activités de secours, de réhabilitation et de développement et sur le soutien aux pays en voie de développement, en vue de la préparation et l'atténuation des catastrophes.

### *Suisse*

La Belgique et la Suisse ont des budgets d'aide et des principes GHD communs qui sont à la base de leurs politiques humanitaires. Les deux pays consacrent plus de 70 % de leur aide humanitaire aux institutions multilatérales et aux organisations internationales. Les organisations de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le CICR et la FICR, étant basées en Suisse, sont plus dominantes dans l'aide humanitaire suisse. Les deux pays soutiennent des activités dans plus de 50 pays et ont une implication directe dans les actions de réponse. Cependant, c'est la Suisse qui s'investit davantage en la matière (12 % du budget AH contre 1-2 % pour la Belgique). Les deux pays ont une organisation relativement complexe avec un grand nombre de lignes budgétaires (sept pour la Suisse) et plusieurs services gérant l'aide

humanitaire. La coordination entre l'aide humanitaire, la coopération au développement et des départements politiques est tout aussi complexe mais la Suisse semble avoir mis au point de meilleures pratiques pour la coordination interne. Les deux pays sont favorables à un certain nombre d'ONG (onze pour la Suisse), tandis que la Suisse finance également des ONG locales à plus grande échelle.

L'assistance humanitaire suisse est plus importante dans le développement global de la coopération que celle de la Belgique. L'aide humanitaire reçoit plus d'attention et dépasse le niveau belge de financement absolu et relatif. L'obligation de fournir une assistance humanitaire est définie dans la loi, prévoyant une nette distinction entre l'aide au développement et l'aide humanitaire. Le budget humanitaire suisse est délégué à la DDC, qui combine un rôle de donateur et un rôle de mise en œuvre ; dans la réponse aux crises, elle associe souvent les deux rôles. L'organisation est donc différente et, avec 91 collaborateurs, le département d'aide humanitaire en Suisse est nettement plus grand que son homologue belge. La DDC possède des bureaux de terrain pour l'identification, la mise en œuvre et le suivi des activités de réponse. La Suisse a également une unité spéciale pour le suivi et l'évaluation de l'assistance humanitaire. La Suisse se concentre davantage que la Belgique sur les questions relatives aux droits humanitaires, est plus novatrice et a fourni, par exemple, de l'appui en matière de l'aide d'urgence et de réhabilitation sous la forme de versements en espèces depuis un certain nombre d'années. Toutefois, une partie de l'aide alimentaire suisse est toujours conditionnelle, tandis que toute AH belge est fournie de façon inconditionnelle.

#### *Conclusions du benchmarking*

La Finlande, la Suisse et la Belgique appuient de façon plus ou moins équivalente le CAP et le FA de l'ONU et du CICR. Tant la Finlande que la Suisse accordent une plus grande priorité politique à l'aide humanitaire que la Belgique, ce qui se traduit par de plus importants volumes de l'aide humanitaire

Néanmoins, il est presque impossible de comparer l'aide humanitaire belge à celle de la Suisse ou de la Finlande, cette dernière présentant ainsi des différences énormes par rapport à l'aide belge : en termes de mise en œuvre d'une approche programmatique avec un nombre limité de partenaires et avec très peu d'ingérence dans l'identification des besoins, la conception et la mise en œuvre. En outre, la Finlande a simplifié sa structure de gestion et a des effectifs réduits, tout en maintenant le même volume et niveau d'efficacité de l'aide humanitaire.

L'aide humanitaire suisse montre davantage de similitudes avec l'assistance belge, surtout en termes d'exécution directe, de nombre de lignes budgétaires et de nombre d'organisations de mise en œuvre, mais le modèle de gestion où la DDC prend un rôle dans la mise en œuvre de l'aide est très différent. Les experts OCDE-CAD pour ces deux pays ont fait des recommandations similaires qui feraient évoluer ces deux pays dans la direction de la Finlande : la simplification de l'organisation, l'examen du coût de l'exécution directe par rapport à la création de capacités de réaction nationales ainsi que la réduction du nombre d'ONG bénéficiaires.

Il est donc clair que les trois pays ont encore du mal à établir une stratégie efficace pour la transition des activités d'aide d'urgence et de réhabilitation vers la reconstruction et le développement. Cette difficulté est partagée par de nombreux autres donateurs et organisations humanitaires et devra être débattue dans les années à venir.

Enfin, bien que ces trois pays soient considérés comme fiables, ce qui est confirmé par l'augmentation des contributions aux principales institutions humanitaires multilatérales et internationales, la Belgique était considérée comme le seul pays avec des engagements pluriannuels, ce qui était très apprécié et considéré comme un exemple pour les autres donateurs.

### *La Belgique dans le contexte international*

Il a déjà été signalé que les différences dans les définitions de l'aide humanitaire et les faiblesses dans l'établissement des rapports compliquent la comparaison internationale. La Belgique, comme petit donateur humanitaire, ne peut être comparée aux principaux donateurs humanitaires. Les Etats-Unis, à eux seuls, contribuent à près d'un tiers de toute l'aide humanitaire, suivis par des économies importantes comme le Japon et le Royaume-Uni. Les pays nordiques, les Pays-Bas et la Suisse contribuent eux aussi plus que la Belgique, qui se classe 15e parmi les donateurs bilatéraux. Par habitant, la performance belge est meilleure. Par habitant, les grands pays comme la France, les États-Unis et le Royaume-Uni contribuent tous moins.

Sans aucun doute, la position de la Belgique dans les deux principaux pays bénéficiaires de l'aide humanitaire, la RDC et le Burundi, où elle est l'un des principaux contributeurs au développement et le principal fournisseur d'aide humanitaire, lui confère une position centrale dans le débat politique de ces pays.

Sur les plates-formes internationales, la Belgique a été parmi les 16 premiers pays à former le Good Humanitarian Donorship Group et est restée un membre actif. La Belgique est l'un des 16 membres du groupe de soutien des donateurs du CICR, membre du conseil d'UNDAC et du groupe des donateurs de l'OCHA; la Belgique est représentée dans des équipes visitant les pays composées par les organisations multilatérales évaluant la performance de terrain et participe aux réunions d'ECHO. Dans deux autres organisations humanitaires importantes, UNHCR et SWP, la Belgique n'a pas d'influence directe en termes de postes mais, comme nous l'avons vu, joue un rôle actif au sein des réunions SWP (par exemple en ce qui concerne les acquisitions alimentaires locales). Vu sa taille, la Belgique est bien représentée dans le réseau international humanitaire de par son affiliation au groupe des donateurs et d'autres postes d'influence dans les organisations multilatérales. En se basant sur les visites et les entretiens d'évaluation, on a pu observer que la Belgique n'exprimait généralement que timidement son opinion au sein de ces instances internationales<sup>96</sup>.

La Belgique est moins bien représentée dans d'autres plates-formes internationales humanitaires et autres organismes de recherche, où une grande partie du débat international sur l'aide humanitaire a lieu, par exemple ALNAP, HAPI, Global Humanitarian Assistance, Humanitarian Policy Group, etc. Ceci se rapporte probablement aux restrictions de financement pour les ONG et plates-formes internationales.

En résumé, la position de la Belgique peut être qualifiée de « juste derrière » la tête du groupe des donateurs humanitaires, qui est composé de grands pays donateurs ou de pays plus petits qui privilégient l'assistance humanitaire. Cette qualification est fondée sur l'avis des experts OCDE-CAD soulignant le volume moins important de l'aide humanitaire belge et ses

---

<sup>96</sup> Bien que la Belgique participe aux réunions des donateurs ECHO, la vision du gouvernement belge à l'égard de l'aide humanitaire est peu connue.

problèmes avec la définition politique et la mise en place. La Belgique est beaucoup plus influente dans la région des Grands Lacs. La Belgique a une bonne position dans les réseaux de donateurs internationaux et d'organisations multilatérales, ce qui n'est sans doute pas exploité au maximum. Toutefois, en dehors de ces réseaux, la Belgique est à peine connue.

## 4.6 Conclusions

*La Belgique est un petit donateur humanitaire qui présente des ressemblances frappantes, mais aussi des différences par rapport aux donateurs comparables tels que la Finlande et la Suisse.* En Finlande et en Suisse, l'attention politique pour l'aide humanitaire est plus marquée qu'en Belgique. La Finlande est en avance en termes de plan de mise en œuvre GHD, d'approche programmatique, d'organisation et de focalisation sur un nombre limité d'organisations de mise en œuvre. La Suisse est comparable à la Belgique car elle se trouve aux prises avec l'organisation complexe et le financement de projets, mais la Suisse dispose d'un effectif plus important en termes relatifs et absolus. D'autre part, la Belgique se distingue par son financement pluriannuel des programmes des organisations multilatérales.

*La RDC et le Burundi sont les fleurons de la coopération au développement belge. Cette concentration sur la région des Grands Lacs se focalise principalement sur la coopération au développement et seulement après sur l'aide humanitaire.*

Au cours de la période comprise entre 2002 et 2006, la Belgique a renforcé ses relations politiques et diplomatiques avec cette région. La Belgique a contribué considérablement à la résolution des conflits et à la prévention et a octroyé une aide au développement et humanitaire substantielle. Cela fait de la Belgique l'un des plus importants donateurs en RDC et au Burundi.

*En théorie, tous les instruments pour rendre les politiques plus cohérentes sont disponibles mais, dans la pratique, des signes clairs de la mise en œuvre cohérente des politiques sont difficiles à trouver.*

La Belgique a reconnu l'importance de répondre aux besoins spécifiques des différentes étapes de la phase de l'aide d'urgence à celle de la réhabilitation, de la reconstruction et du développement. Les différents instruments de prévention des conflits, de l'aide au développement et de l'aide humanitaire doivent répondre de façon cohérente à ces différents besoins. Toutefois, des politiques intégrées de pays n'ont été ni développées ni mises en œuvre. Par conséquent, la situation globale en RDC et au Burundi est celle d'une mise en œuvre fragmentée de politiques par un grand nombre d'instruments et de lignes budgétaires différents dont les activités ne sont pas liées mutuellement. Citons plus particulièrement la ligne budgétaire de transition qui n'a pas réussi à contribuer à la cohérence des politiques dans la pratique. Cela s'explique probablement par la structure d'identification et décisionnelle séparée et davantage politique de cette ligne budgétaire. Au Pakistan, la Belgique a fourni un support bien équilibré et cohérent aux trois phases de la réponse humanitaire au tremblement de terre en tant que partie du cadre mis en place par les autorités pakistanaïses, en collaboration avec la communauté humanitaire.

Le grand nombre d'instruments, l'absence d'une planification systématique, en combinaison avec une approche de projet, ne favorise pas la cohérence des politiques. Comme, en principe, tous les instruments appropriés sont disponibles, il existe de nombreuses possibilités pour la mise en œuvre plus cohérente des politiques.



*La Belgique a joué un rôle actif dans la coordination de l'aide humanitaire et ce rôle est apprécié par les autres donateurs. De bonnes structures nationales coordonnées et un personnel dévoué du côté belge sont des facteurs importants expliquant cette appréciation positive de la coordination.*

Le soutien belge à la coordination menée par l'OCHA en RDC, sa participation active à la coordination humanitaire dans les trois pays et ses efforts au sein du projet pilote GHD ont été appréciés par la communauté humanitaire et ont assuré la visibilité de l'action humanitaire belge. Les résultats de la contribution belge dans le cadre de la coordination humanitaire sont fortement tributaires du contexte. Au Pakistan, où les autorités nationales ont été très actives dans la coordination de la communauté humanitaire, les effets positifs de la coordination étaient bien plus visibles qu'en RDC et au Burundi, où les autorités nationales n'ont joué pratiquement aucun rôle. La contribution belge pour la coordination a cependant été entravée par le manque de ressources humaines pour l'assistance humanitaire, l'intérêt politique variable accordé à la coordination et la complexité de l'aspect institutionnel belge. Dépendre de quelques effectifs très motivés et dévoués et l'inconstance des priorités politiques relatives à la coordination entravent la continuité.

*Le système belge de gestion des données ne permet pas d'établir un panorama complet et rapide de l'assistance humanitaire au Burundi, en RDC et au Pakistan.*

La Belgique a fourni différentes formes d'assistance humanitaire face aux situations d'urgence complexes en RDC et au Burundi et à la population affectée par le tremblement de terre au Pakistan en 2005. Toutefois, des statistiques différentes se chevauchent, ce qui ne facilite pas la présentation d'un aperçu complet et fiable de l'aide humanitaire à ces pays.

## 5 Évaluation de l'aide humanitaire belge au niveau des projets

Ce chapitre est basé sur l'étude de 66 dossiers de projet (voir l'annexe 6). L'échantillon de projets représente différentes lignes budgétaires, régions géographiques, différents secteurs et types de catastrophes. 20 des 66 projets ont été visités sur le terrain dans les trois pays choisis : en RDC, au Burundi et au Pakistan. Les 46 autres projets ont quant à eux été étudiés sur dossier. 64 projets sur un total de 66 ont été financés grâce à l'une des cinq lignes budgétaires de l'étude. Des deux derniers projets, l'un a été rejeté pour problème de financement, tandis que l'autre a été financé grâce à la ligne budgétaire de prévention des conflits. De nombreux projets sont encore en phase d'exécution, ce qui n'a pas permis de terminer leur appréciation sur l'ensemble des critères d'évaluation. Souvent, les dossiers de projet étaient incomplets, notamment les rapports de suivi et les rapports finaux faisaient régulièrement défaut. Pour environ 60 % de tous les projets de l'échantillon, on a pu faire une évaluation complète basée sur tous les critères d'évaluation. Pour les 40 % restants, l'évaluation était limitée à certains critères, tels que la pertinence et la prise de décision en temps voulu. Pour chaque critère d'évaluation, les projets ont été classés sur une échelle de quatre points (1- très bon 2- satisfaisant; 3- insatisfaisant; 4- mauvais).

Le nombre de projets visités et analysés par ligne budgétaire variait considérablement. L'équipe d'évaluation a décidé de présenter les résultats au niveau des projets (en particulier la pertinence), en deux groupes:

1. Quatre lignes budgétaires (aide d'urgence et de réhabilitation à court terme, aide alimentaire, organisations multilatérales et B-FAST) ont été regroupées, parce que ces lignes budgétaires financent une série de projets d'urgence et de réhabilitation.
2. La ligne budgétaire Transition finance plusieurs types de projets très différents des projets émergeant aux quatre autres lignes budgétaires.

Lors de la lecture de ce chapitre, il faut garder à l'esprit que beaucoup d'autres conclusions sont présentées dans les trois rapports de pays faisant partie intégrante de ce rapport d'évaluation final.

### 5.1 Pertinence

#### 5.1.1 Aide d'urgence et de réhabilitation: quatre lignes budgétaires

##### *Réponse aux besoins humanitaires*

Les activités de ce groupe ont répondu en grande partie aux besoins humanitaires prioritaires, telles que la nécessité d'une aide alimentaire et d'abris temporaires; urgence nutritionnelle, santé, eau et assainissement, besoins éducatifs, réhabilitation des infrastructures sociales,



soutien au rétablissement de moyens de subsistance, transport et réinsertion des réfugiés et personnes déplacées.

Les projets ont été suffisamment fondés sur une bonne évaluation des besoins et une identification de la population touchée. Toutefois, dans la phase d'identification, seul un petit nombre de projets ont accordé une attention particulière aux capacités et mécanismes d'adaptation. Les réponses aux besoins identifiés étaient pertinentes, mais elles peuvent aussi être classées comme grandement normalisées et standardisées. Seuls quelques projets intégraient d'autres types d'activités telles que l'assistance (juridique) ou la médiation en ce qui concerne la restitution des biens, les droits relatifs à la terre et la propriété, l'enregistrement et les abus de pouvoir de la part des autorités, tandis que les activités concernant la capacité de la population à faire face à la souffrance et au traumatisme n'ont pas été signalées.

Les objectifs d'un projet particulier, un programme d'alimentation scolaire à Cabo Verde, étaient importants, mais ce projet aurait dû être financé au moyen de l'aide alimentaire normale et non par le programme d'aide alimentaire d'urgence, parce que les déficits alimentaires sont structurels et permanents à Cabo Verde et ne sont pas causés par des circonstances climatiques exceptionnelles.

Le score de 55 projets indique que 54 d'entre eux ont répondu aux besoins humanitaires urgents des populations victimes de crises ou catastrophes.

#### UNHCR à Fizi, Sud-Kivu, en RDC

Le UNHCR a créé le centre de transit pour la région de Fizi près du port de Baraka. Plusieurs fois par semaine, des centaines de réfugiés ont débarqué du bateau qui les a ramenés à leur habitation de Fizi. Tous provenaient des camps de réfugiés en Tanzanie où ils avaient survécu pendant 8 à 10 ans. Dans le centre de transit très bien organisé, les rapatriés ont été traités avec respect et ont reçu de la nourriture avant d'être renvoyés systématiquement vers un grand nombre de services pertinents: bureau local de l'immigration, santé et éducation, ainsi que des services de protection sociale soutenant les enfants non accompagnés et les orphelins, les services de médiation pour litiges relatifs aux terres et aux actifs. Les stocks alimentaires de base pendant six mois, des semences, des outils et des articles ménagers ont été distribués avant le transport à leur domicile le même jour ou le lendemain.

#### *Le ciblage des groupes vulnérables*

Les activités sont principalement axées sur les groupes bénéficiaires classiques de l'aide humanitaire: les groupes à faible revenu, les femmes, les veufs et veuves, femmes et enfants chefs de famille, enfants (sous-alimentés), enfants soldats, victimes de violences sexuelles, démobilisés, réfugiés et personnes déplacées. Bien que les personnes âgées soient un des groupes les plus vulnérables, elles ne sont pas souvent mentionnées comme groupe cible séparé. Les communautés cibles étaient principalement mais pas exclusivement rurales.

Les visites sur le terrain ont fourni quelques bons exemples de l'attention aux besoins spécifiques par sexe, tels que les conseils psychosociaux au Pakistan, le choix des veuves et des femmes chefs de famille comme principal groupe bénéficiaire en RDC, l'aide à la production de légumes dans les trois pays, et les pépinières gérées par des femmes au Pakistan.

La Belgique a financé le Département d'urgence de la FAO au Burundi. Les grands projets mis en œuvre par la FAO-TCOR comprennent la distribution de semences et d'outils aux personnes déplacées pour les trois saisons agricoles, les ménages rapatriés, et les ménages chroniquement vulnérables, avec un accent particulier sur les relations entre les sexes. Des groupes chroniquement vulnérables sont les enfants chefs de famille, les personnes âgées isolées, le groupe ethnique des Batwa et les malades chroniques, dont les patients VIH/sida. Ce ciblage est pertinent pour la structure sociale basée sur les ménages dans les "collines", avec peu de mécanismes de redistribution entre eux, ce qui conduit à des différences importantes dans les niveaux de vie dans la même zone.

L'appui de la FAO pour les zones urbaines et les zones périurbaines au Burundi est destiné à encourager les ménages vulnérables vers la production de légumes et le jardinage. Ce soutien se spécialise clairement sur l'un des deux sexes. L'objectif principal est d'accroître à la fois la sécurité alimentaire et la génération de revenus. Par ce soutien, on s'attaque aux difficultés spécifiques des groupes qui ont été séparés de leurs terres et qui ne peuvent pas trouver d'emploi dans les villes.

L'analyse de tous les projets nous amène à la conclusion que les projets ciblent intentionnellement les groupes les plus vulnérables.

### *Couverture*

Les activités se sont toutes situées dans les régions du pays les plus touchées par des conflits ou des catastrophes naturelles, telles que le tsunami ou le tremblement de terre au Pakistan. Dans ces zones, les conditions étaient souvent précaires en raison de la situation des besoins, ce qui était encore aggravé par les besoins structurels résultant de décennies de déclin économique et social (Est de la RDC, Burundi, Angola, Est du Sri Lanka et Haïti).

Il est toutefois à noter que les groupes de personnes touchées vivant dans des conditions critiques en RDC et au Burundi ne reçoivent pas toujours un soutien adéquat, bien que ces groupes soient sous la protection des organisations de support. Ce sont toutefois des exceptions, car en général, les groupes vulnérables sont bel et bien ciblés.

L'équipe d'évaluation au Burundi a observé un écart dans le ciblage à Mishiha, à la frontière avec la Tanzanie, concernant le groupe appelé "Expulsés", et en particulier ceux qui ont été refoulés de cette catégorie et qui n'ont reçu aucune aide. Les "expulsés" sont des personnes ne jouissant pas du statut de réfugié en Tanzanie et renvoyés au Burundi par la force et exclus de l'assistance humanitaire au Burundi, pour des raisons arbitraires.

### *Participation*

Dans la préparation de projets, la population a souvent participé à l'évaluation des besoins, au choix de l'activité, à la formation de groupes et à la sélection des bénéficiaires. Pendant la phase de mise en œuvre, les formes de participation courantes étaient la contribution de la main-d'œuvre gratuite et la construction self help<sup>97</sup>. Cette approche assez traditionnelle de la participation des groupes-cibles à ces niveaux depuis la plupart des organisations humanitaires impliquées dans la mise en œuvre des activités humanitaires belges, est remarquable. Il y avait

---

<sup>97</sup> Les degrés de participation utilisés dans l'évaluation sont:  
Participation passive - Transfert de l'information – Consultation – Participation réelle motivée – Participation fonctionnelle -  
Participation interactive - Initiative locale.

très peu d'exemples de participation au-delà de ce niveau de participation, concernant le suivi du projet, l'évaluation et la prise de décisions. La participation des bénéficiaires ou de leurs représentants a eu lieu principalement au niveau des activités et non à celui du partage des informations et responsabilités.

Sauf pour le Pakistan, où les autorités locales ont mis en place un mécanisme de plainte pour les bénéficiaires dans le cadre des accords avec les organisations de mise en œuvre, aucun autre mécanisme de plainte ne pouvait être identifié.

#### *Pertinence d'autres questions connexes*

En ce qui concerne la ligne budgétaire d'Aide d'urgence et de réhabilitation à court terme, l'arrêté royal et le vade-mecum ont eu une influence à la fois positive et négative sur la pertinence des projets financés par cette ligne budgétaire. D'une part, l'arrêté royal et le vade-mecum ont seulement permis le financement de projets d'aide d'urgence et de projets liés à l'aide d'urgence. Le financement de projets ne répondant pas clairement aux besoins humanitaires est pratiquement impossible. Mais, d'autre part, les règles et règlements très stricts ne permettent pas le financement du développement organisationnel et capacitaire, l'appui des plates-formes d'ONG locales, qui pourraient être considérés comme activités humanitaires pertinentes, et des ONG internationales, qui pourraient être mieux équipées pour apporter une aide. Dans la pratique, on applique régulièrement des cavaliers budgétaires pour contourner les limitations plus strictes. De cette façon, des camions ont pu être fournis au Niger.

Un autre problème est le manque de souplesse au cours de l'exécution des projets. Lorsque d'importants changements dans le document de projet s'imposent pendant la mise en œuvre, afin d'améliorer la pertinence et l'efficacité, il faut demander une autorisation officielle. Cette approbation est plus ou moins similaire à l'ensemble du processus initial d'approbation du projet et prend beaucoup de temps, souvent plusieurs mois. Dans la pratique, la flexibilité - l'un des importants principes GHD - est tout à fait problématique.

En général, la conception du projet est assez solide. Les propositions de projets sont souvent bien développées, quoiqu'elles formulent rarement des résultats plutôt que des réalisations et ne contiennent pas d'indicateurs axés sur les résultats en matière de suivi. Comme on l'a déjà indiqué, il y a surtout des solutions standard pour répondre aux problèmes identifiés. Les plus récents développements, tels que les transferts de fonds, le soutien au droit à la terre et à d'autres droits, la médiation des conflits entre les rapatriés et le reste de la population, n'ont pas été observés, à l'exception de quelques organisations multilatérales attentives.

#### **UNHCR Burundi**

UNHCR a, depuis 2000, soutenu l'assistance juridique et l'accès à la justice pour les rapatriés, et contribue à la capacité de certaines ONG qui seront en mesure de s'attaquer au grave problème de la propriété de la terre et son enregistrement à long terme. En substance, cela est dû à la dualité du système juridique, basé sur la loi formelle, ainsi que sur la tradition coutumière, qui n'est pas équipée pour traiter le problème des décennies d'absences et de ménages dirigés par une femme. De nombreux réfugiés qui rentrent, retrouvent leurs terres occupées par des voisins qui, dans certains cas, ont fait de gros investissements. Si ce problème n'est pas abordé, il contribuera au climat de méfiance, ce qui compromettrait la reconstruction après les conflits.

Beaucoup de projets se concentrent sur la réhabilitation des écoles et des centres de santé. En cas de conflits émergents, comme dans la région des Grands Lacs, on peut se demander si ce

genre de projet est le plus approprié, compte tenu de la complexité des besoins dans ces situations d'urgence et de longue durée. La courte durée typique des projets d'urgence ne permet pas d'interventions plus multiformes ni une certaine continuité. Ces problèmes n'existaient pas pour les projets d'aide alimentaire, parce qu'en RDC et au Burundi, la FAO et le SWP avaient des programmes annuels financés par la Belgique.

La préparation aux catastrophes, une catégorie mentionnée spécifiquement au titre de la ligne budgétaire Aide d'urgence et de réhabilitation à court terme, était à peine abordée dans le portefeuille des activités, à l'exception des projets Memisa en matière de stocks stratégiques en RDC et un projet CICR au Népal.

### 5.1.2 La ligne budgétaire de transition

Un total de 11 projets financés par cette ligne budgétaire ont été évalués sur la base des dossiers de projet et des visites sur le terrain. Seuls quatre projets pouvaient être considérés comme pertinents du point de vue humanitaire. Il est important de souligner que, pour cette évaluation de l'aide humanitaire belge, la pertinence est également évaluée d'un point de vue humanitaire en conformité avec les définitions internationales appliquées par la Belgique (voir chapitre 2). Ainsi, les sept projets qui ne sont pas considérés comme pertinents d'un point de vue humanitaire peuvent l'être en fonction du développement.

Il existe plusieurs explications pour ce score relativement bas. En RDC, deux projets ont fourni des fonds pour les élections en RDC afin de compléter le financement en provenance d'autres institutions internationales et de sources belges. Ces élections ont également été financées par la ligne budgétaire de prévention des conflits. Le soutien aux élections en RDC est bien sûr très pertinent au point de vue du développement, mais il ne peut pas être qualifié d'aide humanitaire. D'autres projets, comme la réhabilitation des ports de Kinshasa et Matadi, le soutien à un hôpital kinois, l'impression des billets de banque (pas mis en circulation), et le recyclage de déchets, peuvent également être classés comme typiques des projets de développement censés contribuer de façon notable à l'objectif humanitaire visant à diminuer les souffrances des populations affectées par le conflit.

Des projets de transition jugés pertinents pour les interventions humanitaires sont, entre autres, le projet d'abri que la Croix-Rouge flamande a mis en œuvre au Pakistan et le pont de Nyemba, qui crée un accès pour les fournitures d'urgence dans des zones de conflit.

Le chapitre 3 a déjà souligné l'absence de critères clairs pour le financement de projets au titre de cette ligne budgétaire, et les résultats des études des fichiers et sur le terrain le confirment. Moults projets variés sont financés par cette ligne budgétaire, mais nombre d'entre eux n'ont pas été identifiés d'un point de vue humanitaire. A cet égard, les deux nouveaux programmes d'urgence en RDC et au Burundi présentent des caractéristiques semblables à celles des projets de transition. Ils se concentrent principalement sur la réhabilitation des infrastructures dans les capitales et d'autres villes. Il ne s'agit pas là d'infrastructures détruites pendant les conflits, mais dégradées après des décennies de négligence et de mauvaise gouvernance. Ce type d'action vise à soutenir la transition politique et ne peut être classé comme humanitaire selon les définitions internationales.

Étant donné les problèmes de la majorité des projets de transition pertinents d'un point de vue humanitaire, l'équipe d'évaluation a décidé de ne plus évaluer séparément la connectivité,

l'efficacité et l'efficience de ces projets. Le score serait tout aussi négatif, car les projets qui ne sont pas considérés comme pertinents ne peuvent être considérés comme efficaces d'un point de vue humanitaire.

## 5.2 Connectivité

### *Liens avec des opportunités locales*

Dans un nombre important de projets locaux, ont été étudiées les possibilités de marché pour l'acquisition, le transport et la distribution de biens (biens non alimentaires, semences, outils, médicaments etc.). Des exceptions ont été tracées dans les cas où la production locale n'a pu faire face aux exigences accrues ou lorsque les marchandises n'étaient pas disponibles. En ce qui concerne l'aide alimentaire, l'administration belge a poussé le PAM à accroître l'acquisition locale de nourriture.

Pour la réhabilitation des infrastructures, on a fait appel à des sociétés de construction ou des artisans locaux, alors que des modèles étaient conformes aux capacités et conditions locales. On a observé quelques exceptions, telles que la conception de latrines au Burundi exigeant un organisme spécialisé pour l'entretien, mais cette exception ne porte pas atteinte à l'évaluation globalement positive.

Les réponses aux besoins immédiats et de réhabilitation sont liées à des activités de développement. La distribution de denrées alimentaires et les programmes de nutrition sont liés aux activités de production alimentaire (instruments, semences, introduction de nouvelles variétés, méthodes de production, accès aux routes). La réintégration des réfugiés est facilitée par la nourriture et le soutien de la production alimentaire, entre autres. En outre, des liens ont été observés en amont, tels que la participation de la FAO au développement de systèmes d'alerte rapide et des mécanismes de surveillance de la sécurité alimentaire au Burundi.

### *Intégration*

De nombreuses ONG belges s'occupant de la mise en œuvre des activités humanitaires ont été impliquées dans les activités de développement dans la région des Grands Lacs avant même le début du/des conflit(s). Ces ONG ont continué à appliquer des programmes de développement parallèlement aux programmes humanitaires. En raison de quoi, les ONG ont été étroitement liées à l'administration locale ou la société civile locale, souvent par l'église<sup>98</sup>. En RDC, certaines ONG ont même été chargées de la mise en œuvre de responsabilités du gouvernement, telles que la surveillance de la santé et de l'éducation. Toutes les ONG belges n'étaient pas étroitement liées avec les autorités locales ou les organisations de la société civile et opéraient donc dans un relatif isolement, mettant en œuvre elles-mêmes des activités ou sous-traitant la mise en œuvre à des ONG locales, et ce de façon régulière, sans stratégie claire de transfert ou de sortie. Mais globalement, le grand avantage des ONG belges en RDC et au Burundi est leur présence historique et à long terme, restée ininterrompue durant la guerre, et ces liens historiques très pertinents expliquent leur connaissance des structures et cultures de ces pays ainsi que le niveau élevé de l'intégration des ONG belges en RDC et au Burundi.

---

<sup>98</sup> Louvain Développement et Cemubac en RDC sont deux exemples d'organisations ayant des liens étroits avec les autorités locales; Memisa et Solidarité Protestante sont liées à des organisations religieuses telles que BDOM et Caritas.

Les organisations multilatérales ont, bien entendu, une autre base que les ONG. Parfois, elles se sont efforcées d'unir leurs forces. Au Burundi, UNHCR partage un projet avec la Banque Mondiale et a remis un grand nombre de ses activités au PNUD, tandis que le SWP et la FAO ont collaboré étroitement en RDC et au Burundi. Les organisations multilatérales, comme les ONG, sont simultanément impliquées dans des projets humanitaires et de développement. Elles offrent des conseils et fournissent un appui aux autorités locales sur les questions stratégiques et opérationnelles à divers niveaux. Les organisations multilatérales ne se mettent pas en œuvre directement sur le terrain mais font plutôt appel à des départements gouvernementaux et des ONG internationales et locales. Cependant, il a été observé que le maintien de ces relations ne conduit pas automatiquement à un degré suffisant de participation réelle de la part des acteurs locaux. Par exemple, l'équipe d'évaluation a observé en RDC (Nord-Kivu) que le réel partenariat était limité. Les relations consistent principalement à la sous-traitance ou la fourniture d'une assistance dans le cadre d'un projet ou programme prédéfini.

#### UNHCR Burundi

Les politiques et les lignes directrices élaborées par UNHCR concernant la remise au développement se reflètent dans le choix du Burundi comme l'un des deux pays pour des projets conjoints avec la Banque Mondiale, alors qu'il a accueilli et remis un grand nombre de ses activités au programme de réhabilitation du PNUD. Ce dernier pratique une politique délibérée de remise des structures publiques rénovées aux autorités nationales ainsi qu'un système de passation des marchés fondé sur les fournitures disponibles au niveau régional.

#### *Évaluation de la connectivité*

Par conséquent, l'évaluation globale de la connectivité présente une image diversifiée. Pour 53 des 54 projets, les scores pour les opportunités et liens locaux avec les perspectives de développement sont positifs, alors que les scores pour l'intégration, le partenariat et la remise locaux sont moins positifs. Considérant que la durée maximale du financement des activités d'urgence par la ligne budgétaire est de 18 mois, les espoirs attendus de l'impact des activités de développement ont souvent été trop optimistes. En une si courte période, il est difficile d'obtenir des résultats durables avec des approches principalement orientées input.

## 5.3 Efficacité et impact

### 5.3.1 Indicateurs d'efficacité et d'impact

#### *Les réalisations présentaient un niveau satisfaisant*

Au total, 30 réalisations de projets pouvaient être évaluées. Leurs résultats sont satisfaisants. Ces réalisations se sont souvent faites dans des conditions extrêmement difficiles, comme de fortes tensions politiques, des situations de violence, l'absence de routes et d'énormes contraintes temporelles. Les réalisations variaient énormément : (re)construction et réhabilitation de nombreuses infrastructures sociales telles que écoles, centres de santé et hôpitaux, fourniture de matériaux pour les maisons (temporaires) et le logement, construction d'habitations, aide alimentaire, livraison de semences et de matériel agricole, fourniture d'un hôpital de campagne, etc.

Trois projets n'ont pas donné de résultats satisfaisants. Un seul a été fermé prématurément. Dans deux autres, une partie importante des biens de secours restait en stock ou n'a pu être

retrouvée. Dans un autre encore, la mise en œuvre a dû être transférée à une nouvelle organisation de mise en œuvre. La nouvelle organisation a achevé le projet dans les délais et avec un budget plus modeste que prévu, mais les résultats étaient également moins bons<sup>99</sup>.

#### B-FAST au Pakistan

En réponse à la demande du Gouvernement pakistanais après le tremblement de terre en 2005, 22 volontaires médicaux et logistiques belges ont mis en place un hôpital de campagne dans un endroit isolé au Cachemire, à environ 20 kilomètres de Muzaffarabad. Même s'il y avait une surcapacité dans la prestation de services médicaux par des équipes médicales d'urgence et les hôpitaux, ce n'était pas le cas pour la localisation isolée de l'hôpital de campagne de B-FAST. Des services de santé efficaces et très appréciés ont été fournis dans des circonstances difficiles. L'équipe a traité 2000 malades, a effectué des vaccinations et a fait plusieurs transits vers des endroits plus isolés dans les montagnes. Les cas les plus graves ont été envoyés d'urgence aux hôpitaux plus larges de Muzaffarabad. Le Punjab Red Crescent a par la suite repris l'hôpital et traité encore 7.340 malades avant sa remise avec le reste des équipements et stocks aux autorités pakistanaises en mars. Le choix d'un petit hôpital de campagne pouvant atteindre les régions isolées a été efficace; la plupart des autres hôpitaux de campagne ont dû être établis à des endroits centraux, comme Muzaffarabad.

#### *Les résultats des projets visités étaient satisfaisants ou bons*

Les résultats ne pouvaient être évalués que pour 18 des 20 projets visités. Sur la base des visites sur le terrain, 16 projets avaient un score de satisfaisant à bon. Néanmoins, il convient de mentionner que l'évaluation des résultats a été difficile pour la plupart des projets. Les programmes multilatéraux mis en œuvre sur plusieurs années ne donnent aucune information sur les effets ou résultats. En général, la remise en état des établissements de santé a conduit à une meilleure utilisation des services de santé, et de nouvelles écoles ont attiré un nombre croissant d'étudiants. Dans un projet d'éducation, des facilités ont été clairement améliorées, mais l'accès du groupe cible ne s'est pas bonifié, ce qui a conduit à un score insatisfaisant.

#### *Le renforcement des capacités locales*

Le renforcement des capacités locales a principalement eu lieu au niveau applicatif des agriculteurs, des groupes bénéficiaires, des groupes de construction pour l'exécution des projets etc. Moins d'attention a été accordée au renforcement des organisations locales, telles que les ONG locales participant souvent en tant que sous-traitants exécutant des éléments du projet. Des formations et conseils sont donnés au personnel local qui peut ainsi accomplir ses tâches, mais le soutien aux organisations locales afin qu'elles exécutent les activités d'urgence et de réhabilitation indépendamment n'était pas un objectif explicite<sup>100</sup>.

Les organisations multilatérales, mais également certaines ONG, se sont chargées du renforcement des services de l'administration locale (en particulier dans le secteur de la santé) comme les ministères et les fonctionnaires.

---

<sup>99</sup> Les quatre écoles prévues ont été construites, mais seulement 850 des 1500 logements prévus ont été construits.

<sup>100</sup> C'est également dû aux limitations de l'arrêté royal.



Deux projets successifs dans et autour de la ville de Bukavu visaient le renforcement des capacités des structures locales de santé. Les propositions de projets ont été élaborées conjointement avec les inspections régionales de la santé, alors qu'il en était de même pour le contrôle de leur mise en œuvre. Des bureaux de santé du district ont été réhabilités et dotés de matériel de base et de transports. L'assistance technique a été accordée aux agents de santé du district afin d'y accroître la qualité et la fréquence du contrôle de la prestation des soins de santé. Un grand nombre de postes de santé ont été remis en état ou reconstruits, dotés d'équipements de base et de stocks de médicaments essentiels, et le personnel de santé a été formé. L'accès a été amélioré par un faible tarif de base et a abouti à une augmentation significative de patients fréquentant les services de santé du district. L'assistance technique a été fournie par les services régionaux de santé des églises catholiques (BDOM) et Pentecôtistes (CEPAC), impliquées depuis des décennies dans les services de santé au Sud-Kivu. Elles furent aidées et supervisées par le personnel compétent de Louvain Développement. La qualité des services de santé et les indicateurs se sont améliorés de façon significative pendant et après l'exécution des projets.

### *Difficultés pour l'évaluation des résultats et de l'impact*

En général, l'impact s'est avéré très difficile à évaluer. Tout d'abord, les documents relatifs au projet ont été très limités. Ensuite, la courte durée des visites sur le terrain n'a pas permis d'effectuer des études d'impact complexes fiables. En fait, aucun résultat ne pouvait être évalué pour les projets qui n'ont pas été visités et pour lesquels seuls les dossiers ont été étudiés. La plupart des propositions de projet n'ont pas formulé clairement les indicateurs de résultats, mais se concentraient sur les réalisations (par exemple les écoles construites, les établissements de santé réhabilités, les maisons construites, le matériel livré etc.). Par conséquent, les rapports de projet ont également porté sur les indicateurs de réalisation, les indicateurs de résultats étant à peine mentionnés. Certaines réalisations pour les groupes-cibles ont été mentionnées. L'analyse de la documentation sur un projet a démontré qu'il n'avait pas réussi à répondre aux prévisions : des matériaux de construction plastiques ou métalliques et des outils pour les réparations d'urgence des logements endommagés ont été fournis dix mois après la catastrophe, trop tard pour avoir un quelconque effet sur le logement provisoire de la population touchée par le typhon.

### *Coordination*

La coordination des projets a été évaluée pour vérifier s'ils provenaient bien des Flash Appeals et Country Appeals et s'ils participaient activement aux mécanismes de coordination locale. Cette évaluation a été en grande partie positive. Les activités mises en œuvre par les organisations multilatérales ont été incluses dans les appels d'urgence ou Common Appeals, de même que les activités mises en œuvre par la branche de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (y compris les filiales de la Croix-Rouge Belge). Les organisations multilatérales et internationales présidaient ou participaient à des réunions de groupes ou d'autres mécanismes de coordination. Dans quelques cas, la coordination n'était pas vraiment une priorité et les organisations privilégiaient leurs propres priorités, au détriment de la coordination locale.

Les projets mis en œuvre par les ONG belges ne sont généralement pas inclus dans les appels, mais des efforts ont été faits pour les coordonner par clusters ou autres mécanismes de coordination. On a observé que les ONG belges impliquées dans des activités multisectorielles ou régionales n'avaient tout simplement pas la capacité suffisante pour participer aux réunions de coordination. A la lecture des rapports MSF, on en déduit que cette ONG œuvre en premier lieu avec les ministères de la santé et prodigue moins d'attention aux mécanismes de coordination humanitaire.



Oxfam Solidarité supporte la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées afin de faire redémarrer des activités de subsistance et d'améliorer l'accès aux villages, ciblant 5100 familles. Le projet distribue des semences, des outils, des chèvres, des poulets, des bateaux, des filets, fournit une assistance technique pour améliorer les méthodes de production locales et reconstruit 85 kilomètres de petites routes d'accès locales. Les activités sont mises en œuvre par trois petites ONG locales, en partenariat avec Oxfam qui dispense une formation au personnel des ONG ainsi qu'une supervision et une gestion de projet. Les 5100 familles vivent dans un certain nombre de communautés dans les différents districts du Nord et Sud-Kivu. La zone du projet couvre trois zones de l'OCHA. Le petit effectif de fonctionnaires expérimentés Oxfam (trois personnes) devait participer à trois réunions de coordination OCHA et ONG par semaine et six réunions cluster par mois afin de coordonner les opérations avec d'autres acteurs au Nord et Sud-Kivu. Il est évident que cela est impossible et inefficace. Bien que de sérieux efforts soient consentis, la participation aux réunions de coordination et du cluster est nécessairement limitée à Bukavu, où les bureaux sont situés.

Tout comme de nombreux autres projets d'urgence, les projets financés par la Belgique sont souvent assez visibles à travers des panneaux d'affichage en bordure de route et à l'étiquetage des produits de secours.

### *Évaluation globale*

L'évaluation globale de l'efficacité est positive. Ce score est basé sur les indicateurs de concrétisations positifs et moins sur les résultats et impacts.

## 5.3.2 Suivi et évaluation

Les propositions de projets ont principalement défini des objectifs, activités et produits généraux. En accord avec les propositions de projet, le compte rendu se fait essentiellement sur la base des réalisations. Les indicateurs de résultats et de l'impact sont rarement définis et rapportés. Il existe quelques exemples excellents d'approches avec des niveaux bien définis et des rapports de progression sur ces mêmes indicateurs<sup>101</sup>.

### *Solidarités, Burundi*

Solidarités met à l'essai un nouveau format de surveillance, appelé "*Compas Qualité*", fondé sur des questions vérifiables concernant les contraintes et les impacts d'un projet. Complété par un système de flags et highlights, il permet à des observateurs extérieurs de comprendre rapidement quelles lacunes existent entre les objectifs prévus et les résultats obtenus.

Bien que les projets soient tenus de présenter des rapports finaux, ces rapports n'ont joué aucun rôle important dans le suivi. Souvent, les rapports ne sont pas mentionnés dans les bases de données et ne sont pas toujours disponibles dans les dossiers. De plus, aucune documentation démontrant que les rapports finaux ont été évalués sérieusement et que du feedback a été donné aux organisations n'a été identifiée. Au niveau du projet, une évaluation externe a été rare. Une fois seulement, l'organisation a contracté un consultant local pour évaluer les résultats du projet.

---

<sup>101</sup> Par exemple Louvain Développement en RDC et Médecins du Monde Solidarité au Burundi.

En dehors des dossiers de projet, des informations pertinentes étaient souvent disponibles. Les rapports de contrôle interne de la FAO (enquêtes après récolte) et le CICR (enquêtes après distribution) ont fourni une mine d'informations<sup>102</sup> sur les effets des interventions, mais ces rapports n'étaient pas disponibles à Bruxelles. De même, des rapports de suivi et d'évaluation externes des agences d'exécution (par exemple CICR) et d'autres donateurs contenaient également de telles informations. Ces rapports ne sont cependant pas toujours mis à la disposition des donateurs ou seulement sous forme de résumés<sup>103</sup> et il n'y avait aucune preuve que ces rapports ont été pris en considération lors de l'évaluation de l'avancement du projet et de la clôture.

Des visites sur le terrain, en particulier par le personnel des ambassades, peuvent jouer un rôle utile dans un cadre plus orienté vers les résultats de l'exécution des activités humanitaires. Toutefois, les visites sur le terrain étaient limitées et différentes selon les sections des ambassades et des membres du personnel à Bruxelles. Les membres du personnel les plus actifs à Bruxelles ont visité le terrain au maximum une fois par an.

Les obligations de notification pour les ONG belges sont plus exigeantes que celles d'institutions multilatérales et d'organisations internationales. Cela peut expliquer le fait que la présentation de rapports par les ONG belges était nettement plus complète et détaillée que les rapports des organisations multilatérales. Néanmoins, la plupart des dossiers de projet ne permettent pas de faire une véritable évaluation de l'efficacité et certainement pas sur la base d'indicateurs précis.

Les organismes d'exécution des projets n'ont pas reçu de feedback sur les progrès et les rapports définitifs, et seuls les problèmes évidents, tels que la disparition de biens de secours, retards, détournement de fonds, etc. ont été signalés. La plupart des organismes visités ont déclaré qu'ils appréciaient ou apprécieraient du feedback sous forme de visites sur le terrain par le personnel des ambassades et du SFP ainsi que des réactions sur le suivi et les rapports définitifs.

## 5.4 Efficience

### *Rapidité*

La rapidité est l'un des principaux indicateurs pour évaluer l'efficacité. Deux éléments distincts de rapidité sont distingués:

1. Durée du processus de prise de décision au sein de l'administration. Une longue durée ou des retards peuvent conduire à un démarrage tardif du projet, qui peut, à son tour, conduire à l'échec d'une saison agricole essentielle ou à la nécessité d'une nouvelle évaluation des besoins et d'un nouveau profil de projet si les conditions ont changé considérablement. De tels retards ont été observés dans cinq projets.

---

<sup>102</sup> La plupart des organisations contrôlent strictement l'information de surveillance interne avant qu'elle ne soit communiquée aux donateurs.

<sup>103</sup> Le CICR ne donne accès aux rapports d'évaluation qu'aux membres du groupe de support des donateurs, et uniquement sous forme de résumés.

La durée du processus de prise de décisions variait considérablement. Une sous-étude de la durée du processus décisionnel signale une durée de plus de trois mois pour les deux tiers des projets<sup>104</sup>.

Tableau 5.1 Durée d'une procédure administrative, de la demande au contrat

Durée	
<Un mois	10%
Un à trois mois	24%
Trois à six mois	40%
De six à douze mois	26%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Annexe 2 Rapport intérimaire en mars 2007, basé sur la base de données de D2.1.

2. Délai entre l'approbation des projets et le début effectif du projet et la réception effective. Dans quatre projets, des retards sont survenus lors de ces étapes. Ces retards ont été provoqués par les organisations de mise en œuvre et comprenaient un démarrage tardif du projet en raison d'obstacles bureaucratiques internes ou d'importants goulets d'étranglement dans le processus de livraison.

La demande a été faite en mai, l'ambassade a répondu en juin, le ministre a décidé en novembre, l'inspecteur des finances en décembre et la décision a été communiquée mi-décembre, un délai trop long dans le contexte en évolution rapide. Cela a créé des tensions entre le groupe cible et exige une révision totale des biens nécessaires. L'efficacité en termes de rapidité est très faible. Le nombre de bénéficiaires est faible (3000). L'efficacité de la fourniture par les organisations de mise en œuvre ne peut pas être considérée en raison d'un rapport final manquant. (De: évaluation des projets par l'équipe d'évaluation).

### *Détournement de fonds*

Le détournement de fonds était une autre raison de résultats insatisfaisants en matière d'efficacité, ce qui a conduit à l'abandon du rôle de l'une des agences d'exécution et a eu un impact négatif sur l'efficacité des deux projets de cette organisation. Dans un autre projet, la disparition d'une partie des biens de secours a été établie mais n'a pu être expliquée.

### *Duplication*

Il n'y a pas de preuve que les projets dupliquaient les efforts des autres acteurs humanitaires, mais cela aurait pu être le cas avec certaines interventions au Sri Lanka, où la surabondance des biens de secours et de remplacement des actifs était courante.

### *Longueur de la chaîne de l'aide humanitaire et de la rentabilité*

Il n'a pas été possible, dans le cadre de cette évaluation, d'évaluer l'efficacité de la longue chaîne de l'aide caractérisant les organisations multilatérales et internationales (mais pas seulement ces organisations). Cette chaîne d'aide commence au siège international et passe par les sièges nationaux, les bureaux locaux et ensuite les organisations sous-traitantes qui fournissent des services à la population touchée. Comme ces longues chaînes sont difficiles à gérer, il est souvent question d'inefficacité. Toutefois, dans le cadre de cette étude, avec le peu de données disponibles sur les divers projets et les différences entre les rôles des acteurs

<sup>104</sup> L'étude a été présentée dans l'annexe 2 du premier rapport intérimaire. Les conclusions présentées doivent être interprétées avec prudence et considérées comme des indications parce que des données manquaient ou n'étaient pas totalement fiables dans 40% du dossier de projet, essentiel au processus d'approbation.

humanitaires dans le processus, il s'est avéré impossible d'évaluer l'efficacité de l'aide et de la chaîne ainsi que la rentabilité des différents acteurs. Cela nécessiterait une étude distincte.

#### *D'autres éléments d'efficacité*

Diverses organisations mentionnées signalaient des coûts inutiles parce que le transport ne pouvait être financé dans le cadre du présent arrêté royal de la ligne budgétaire d'urgence. De plus, il a fallu prévoir du transport très coûteux.

#### *Évaluation globale de l'efficacité*

Beaucoup de projets ont produit les réalisations annoncées tout en respectant les budgets et la durée du projet prévus, mais pour les projets d'urgence, la durée a été régulièrement prorogée d'une durée maximale de six mois comme prévu par l'arrêté royal. Mener à bien les concrétisations dans les délais et le budget impartis est plutôt remarquable compte tenu des difficiles conditions dans lesquelles la plupart des projets sont mis en œuvre.

Néanmoins, il est à noter que l'efficacité avait le score le plus bas de tous les critères d'évaluation avec près d'un tiers des projets ayant un score insatisfaisant ou mauvais, ce qui signifie que les biens et services ont été livrés dans le délai convenu, mais néanmoins tardivement, et parfois trop tard pour fournir une réponse satisfaisante ou rapide aux besoins.

## 5.5 Facteurs explicatifs

Les discussions avec le groupe de référence au cours de la phase de lancement ont requis une comparaison des performances entre les différents types d'organisations de mise en œuvre. L'équipe d'évaluation a souligné dans la Note Méthodologique qu'une comparaison fiable des performances (y compris la rentabilité) ne serait pas possible. Dans cette section, nous analysons le rôle des divers types d'organisations de mise en œuvre en ce qui concerne leurs performances.

#### *Organisations multilatérales et internationales*

Les visites sur le terrain ont confirmé le rôle important joué par les organisations multilatérales en cas d'urgence. Leur performance dans l'exécution des activités financées par la Belgique a généralement été évaluée positivement. Elles ont une position unique liée aux relations aux niveaux local, national et international, avec d'importants liens historiques à tous ces paliers. Dans de nombreux secteurs (à l'exception par exemple de celui de la santé), elles étaient les plus grandes organisations humanitaires à fournir, avec leurs partenaires, d'importantes capacités de mise en œuvre.

Les activités UNHCR concernant la réinsertion des réfugiés ont été spécifiquement soulignées en RDC et au Burundi pour la portée et les innovations. Pour la majeure partie de la mise en œuvre, on a fait appel à la sous-traitance par des ONG internationales et locales ainsi que par les autorités locales, tandis que les organismes multilatéraux étaient chargés de la planification, du suivi et de l'évaluation. En RDC et au Burundi, l'accès au terrain est souvent limité et les activités ne pouvaient être mises en œuvre que sous la protection des forces de maintien de la paix ou pendant une période limitée de la journée, ce qui a eu des répercussions sur leur rôle d'évaluer les besoins, surveiller et évaluer les activités mises en œuvre par un contrat de sous-traitance avec des partenaires et fournir une assistance technique, reléguant les risques de mise en œuvre vers d'autres ONG internationales et locales tout autant vulnérables.

La performance du CICR a été évaluée positivement, tandis que l'évaluation de la mise en œuvre par des sociétés locales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge était plus critique. L'hypothèse selon laquelle la présence d'une société locale ayant un grand nombre de volontaires dans un pays frappé par une catastrophe, comme le Pakistan, serait une condition suffisante pour assurer la bonne distribution des secours, s'est avérée non valable dans ce cas précis.

Malgré les tentatives d'amélioration, les rapports des institutions multilatérales et des organisations internationales sur les réalisations et les résultats sont encore très limités et problématiques.

### *ONG belges*

Plusieurs des ONG impliquées dans la mise en œuvre de projets humanitaires ont une longue histoire en tant qu'organisations de développement dans le secteur de la santé en RDC. Les évaluations montrent un fort niveau d'intégration dans les structures locales. Parfois, les ONG belges ont libéré des fonds au profit de certaines branches internationales du consortium dont elles faisaient partie ou à des ONG régionales, ou bien elles ont ouvert leur propre bureau. Les rôles des ONG belges varient sensiblement : autonomie de gestion et d'exécution, suivi et support excellents et actifs, suivi et établissement de rapports distants.

L'évaluation des performances présente une image globalement positive avec une performance positive de 80 % des ONG belges. La suppression d'une ONG régionale a gêné l'exécution de deux activités.

Les ONG belges ou leurs partenaires d'exécution sont souvent assez petites. Elles sont généralement impliquées dans des activités d'urgence et de réhabilitation plutôt traditionnelles et standards. En général, elles n'ont pas d'influence sur les questions stratégiques, malgré quelques exemples positifs dans le secteur de la santé en RDC et celui du logement au Pakistan.

### *Les organismes du secteur privé*

Les organismes du secteur privé étaient exclusivement impliqués dans les projets financés par la ligne budgétaire de transition. Les activités mises en œuvre par ces organisations du secteur privé étaient moins pertinentes et efficaces que celles d'autres organismes d'exécution.

### *Les ONG internationales et locales*

Les ONG humanitaires internationales n'ayant pas accès à l'aide d'urgence et de réhabilitation belge n'ont pas été prises en considération. Certains des plus grands consortiums internationaux jouent un rôle dans la zone située entre les petites ONG belges et les organisations multilatérales, par exemple en coprésidant les clusters, en participant à la coordination nationale et aux Pooled Fund Boards, tout en ayant des connaissances et de l'expérience comparables. Même ainsi, les ONG locales ne peuvent être supportées directement, mais étaient parfois sous-traitants.

### *Conclusion*

À l'exception des organisations du secteur privé, qui ont un rendement inférieur à la moyenne, il ne peut être conclu que l'un ou l'autre groupe d'organisations de mise en œuvre a obtenu de meilleurs résultats. Il faut reconnaître les rôles variés et partiellement complémentaires des différents groupes d'organisations de mise en œuvre.

## 5.6 Conclusions

### *Performance des projets satisfaisante en général*

La performance des projets a été satisfaisante. Toutefois, on relève de nettes différences dans l'évaluation des différents critères d'évaluation, avec le score le plus élevé pour la pertinence et le score le plus bas pour l'efficacité.

### *Il est important de faire une distinction entre la transition politique et humanitaire*

Les nouveaux "programmes d'urgence" en RDC et au Burundi visent à la transition politique. La classification dans les rapports SFP et les ensembles de données octroient une fausse idée de l'aide humanitaire belge vers ces pays.

### *Différences entre les lignes budgétaires*

Les activités financées par l'aide d'urgence, l'aide alimentaire, les organismes multilatéraux et B-FAST ont obtenu des résultats satisfaisants, mais la ligne budgétaire de transition affiche un rendement inférieur. La majorité des projets de transition n'ont pas été jugés pertinents du point de vue humanitaire, ce qui complique l'évaluation des autres critères d'évaluation. Il n'existe pas de directives claires pour l'identification ou l'approbation des projets de transition, ce qui explique, dans une large mesure, ce faible rendement humanitaire.

### *L'arrêté royal a affecté la performance des projets d'urgence de diverses manières contradictoires*

Les procédures et les critères stricts pour le financement de la ligne budgétaire Aide d'urgence ont contribué positivement à la performance des projets, car seuls les projets humanitaires ont été financés. D'autre part, l'application de procédures strictes ne permettait pas de répondre à l'importance croissante du renforcement des capacités locales, aux nouvelles méthodes d'intervention, etc. Parallèlement, cela a conduit à des inefficiences en raison de la longue durée du processus décisionnel et du manque de flexibilité. Les ONG internationales sont exclues de l'aide financière.

### *Le principal déterminant de l'efficacité est la rapidité*

Les procédures de longue durée et la prise de décision centralisée pour l'approbation des projets d'aide d'urgence ont entravé l'exécution des projets.

### *Il n'y a pas de nette différence de performance entre les organisations multilatérales et internationales, d'une part, et les ONG belges, d'autre part.*

Au niveau du projet, les performances d'institutions multilatérales et d'organisations internationales ne présentent pas de dissemblance considérable par rapport à celle des ONG belges. Les divers groupes jouent des rôles variés et ne peuvent être remplacés facilement. La performance des ONG belges dans la région des Grands Lacs est certainement favorablement influencée par l'accumulation des connaissances et l'expérience belge dans ce domaine, mais cet effet ne doit pas être surestimé.

### *Approche principalement standard et peu novatrice*

Les projets concernaient généralement les groupes-cibles traditionnels, avec de bonnes stratégies et activités, mais d'une nature plutôt standardisée. Très peu d'organisations, et surtout des organisations internationales, ont adopté une approche plus innovante quant à certains aspects de la situation ou de groupes-cibles particuliers.

*Les rapports de projets, le suivi et l'évaluation sont faibles*

La conception des projets, les progrès et les rapports finaux sont insuffisants pour permettre d'évaluer l'efficacité des activités humanitaires. Les rapports par les organisations multilatérales et internationales ont tendance à être plus faibles que ceux des ONG.

*La réhabilitation à court terme est préférée à une réaction immédiate aux situations d'urgence*

L'actuel processus décisionnel est davantage axé sur la réhabilitation à court terme que sur une réponse immédiate aux situations d'urgence. L'actuel processus décisionnel ne permet guère de réponses rapides et souples, en raison des procédures décisionnelles tardives et de longue durée. B-FAST pourrait être l'exception, mais n'est pas souvent utilisé.

## 6 Conclusions et recommandations

### 6.1 Conclusions

Dans cette partie, nous allons répondre aux principales questions d'évaluation en fonction de leur regroupement dans les TdR. Quelques autres points ont été abordés qui ne sont pas expressément demandés dans le cahier des charges, mais l'analyse a indiqué que ces questions (par exemple, la mise en place de l'organisation) sont importantes pour expliquer les variations de performance.

#### 6.1.1 Stratégie pour l'aide humanitaire

*Dans le récent Plan Directeur de l'Aide Humanitaire, les autorités fédérales belges ont défini l'aide humanitaire au sens large, une définition qui reflète à première vue les actuelles valeurs et les actuels principes internationaux de l'aide humanitaire auxquels la Belgique adhère.*

Après le très critique "peer review" OCDE-CAD en 2005, précisant qu'il n'y avait pas de «document global expliquant l'approche de la Belgique envers l'action humanitaire», un Plan Directeur a été élaboré et adopté en 2006 pour régler ce problème. Ce nouveau cadre de politique lie l'assistance humanitaire belge au contexte international, comme en témoignent les principes de bonnes pratiques d'action humanitaire (voir 3.1).

*Le nouveau cadre politique n'a pas remplacé les arrêtés royaux, mais plusieurs directives existent les unes face aux autres, ce qui conduit à certaines incohérences.*

Les arrêtés royaux se basent sur le financement de projets individuels et l'approbation ex ante des projets, tout en limitant les possibilités de développement organisationnel, et stipulent que tous les secours doivent être fournis gratuitement. Les ONG internationales sont exclues de l'aide financière. En outre, sont également exclus le financement des programmes et l'affectation de fonds à la souple intervention d'urgence, tels que le CERF et les Pooled Funds. Cela signifie que les arrêtés royaux ne sont pas en conformité avec les principes GHD, qui soulignent prévisibilité, opportunité et flexibilité des arrangements de financement, en bref : une approche plus programmatique. Les procédures strictes causent des inefficiences en raison des longues périodes décisionnelles et du manque de flexibilité. Le prompt rétablissement est donc favorisé, plus que l'assistance urgente. En pratique, certaines solutions ad hoc sont trouvées pour contourner ces limitations, telles que la possibilité de waivers ou des contributions aux CERF et aux Pooled Funds étrangers. Toutefois, ces solutions pratiques ne permettent pas de résoudre les problèmes sous-jacents (voir 3.1, 3.4 et chapitre 5).

*L'opérationnalisation de la politique est à la traîne.*

Un autre problème est, jusqu'à présent, l'opérationnalisation limitée du nouveau cadre politique. Le plan n'a pas été clairement communiqué au personnel, ce qui a conduit à des définitions différentes de l'aide humanitaire utilisées dans la pratique. Alors que le Plan Directeur utilise une définition assez large, dans la pratique il y a certaines ambassades qui voient l'aide



humanitaire essentiellement comme une aide humanitaire d'urgence. En outre, aucune mesure n'a été prise pour élaborer une stratégie de mise en œuvre: ni les instruments, ni l'application surveillée n'ont été ajustés (voir 3.1).

*La mise en place complexe de l'organisation, les ressources humaines limitées, les différentes structures décisionnelles et l'absence de mécanismes formels de coordination interne, ne sont pas favorables à une mise en œuvre cohérente de l'aide humanitaire.*

L'évaluation CAD peer review a déjà recommandé une meilleure organisation interne et une meilleure coordination. Malgré d'ultérieures remarques de la part du personnel humanitaire, telles mettre en place une plate-forme de coordination interne, les ministres n'ont pas suivi ces suggestions. Un des facteurs de complication, c'est que la répartition des responsabilités en matière d'aide humanitaire entre les deux ministres (des Affaires Étrangères et de la Coopération au Développement) n'est pas claire, avec un effet négatif sur la performance, en particulier la cohérence des politiques, la coordination et l'efficacité. À l'heure actuelle, l'effectif humanitaire réduit est encore dispersé entre les différents ministères dans le Service Public Fédéral, et les ressources humaines dans les ambassades et représentations permanentes sont extrêmement limitées. Le perfectionnement professionnel ne reçoit presque aucune attention. Des personnes dévouées et motivées ont mis en place des mécanismes de coordination interne informels, mais ne peuvent activer des solutions optimales (voir 3.2 et 4.3).

*L'attention spéciale de la Belgique pour l'aide humanitaire lors de crises oubliées, en particulier dans la région des Grands Lacs, est remarquable et clairement en contraste avec la mise en œuvre dispersée en dehors de cette région.*

Il est évident que la Belgique, principalement pour des raisons historiques et politiques, a concentré son assistance humanitaire dans la région des Grands Lacs, notamment en RDC et au Burundi. Le financement consistant des crises humanitaires "oubliées" dans la région des Grands Lacs a un fondement historique et n'est pas clairement fondé sur des considérations humanitaires. En dehors de la région des Grands Lacs, l'aide humanitaire a été largement répartie sur un grand nombre de pays, souvent avec de très petits volumes d'aide (voir 3.5).

*Dans la pratique, le grand nombre d'instruments et l'absence d'une planification systématique ne facilitent pas la cohérence de la politique.*

L'organisation de l'aide humanitaire belge est assez complexe, avec un nombre relativement élevé de lignes budgétaires distinctes et de programmes et mécanismes de financement indépendants. Les différentes lignes budgétaires montrent un certain chevauchement (c'est-à-dire que des activités similaires, voire les mêmes, sont financées par différentes lignes budgétaires) et la complémentarité n'est pas activement envisagée. En théorie, tous les instruments appropriés sont disponibles pour réaliser la cohérence des politiques, car tous les stades, de la phase d'urgence à celle du développement, peuvent être abordés. Toutefois, dans la pratique, les différentes lignes budgétaires et instruments fonctionnent de concert avec différentes structures décisionnelles. De fait, cinq différents programmes humanitaires coexistent. Les études sur le terrain ont montré que les activités humanitaires financées par les différentes lignes budgétaires ne sont guère liées les unes aux autres. En particulier, la ligne budgétaire «Transition» ne contribue aucunement à la cohérence des politiques dans la pratique (voir 4.4).

*L'accroissement des ressources financières et la mise en œuvre dispersée exigent beaucoup des ressources humaines limitées.*

En réponse à l'une des recommandations de la peer review CAD, notamment de porter le volume de l'aide humanitaire belge au niveau des normes internationales, la Belgique a augmenté ses ressources financières pour l'aide humanitaire, principalement par le biais de la ligne budgétaire de transition et de nouveaux programmes d'urgence en RDC et au Burundi. Toutefois, l'augmentation des ressources financières n'est pas compensée par une augmentation des effectifs, ni par une meilleure organisation interne ou coordination.

*La Belgique a joué un rôle actif dans la coordination de l'aide humanitaire et ce rôle est apprécié par les autres donateurs.*

L'appui belge à la coordination menée par l'OCHA en RDC, sa participation active à la coordination humanitaire dans les trois pays, et ses efforts spéciaux au sein des projets-pilote GHD ont été appréciés par la communauté humanitaire et ont contribué à la visibilité de l'action humanitaire belge. La contribution belge à la coordination a cependant été entravée par le manque de ressources humaines pour l'assistance humanitaire, par l'importance variable accordée à la coordination et la complexité institutionnelle belge (voir 4.3).

*Les organisations multilatérales, les ONG belges et les principaux acteurs extérieurs de l'aide humanitaire belge sont plutôt complémentaires.*

Les deux principaux groupes d'acteurs extérieurs impliqués dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire belge sont les organisations multilatérales et les ONG belges. Les organisations multilatérales ont reçu la plus grande part du financement (65-75%), qui a augmenté au fil du temps, tandis que le rôle des ONG belges diminuait (un quart à un tiers du financement). Il est remarquable que ce changement important dans les organisations de mise en œuvre n'ait pas été le résultat d'une décision politique, mais eut simplement lieu. Ces dernières ont encore un accès privilégié à certaines rubriques du budget, parce que les ONG internationales ne sont pas autorisées à postuler pour le financement de projets. Les ONG belges ont souvent et depuis longtemps de bonnes connexions locales dans les pays touchés par les crises, mais elles sont limitées dans leur portée et parfois plus axées sur le développement que sur les questions humanitaires. Dans la pratique, les organisations multilatérales et les ONG belges sont tout à fait complémentaires les unes aux autres et atteignent des performances pratiquement équivalentes (voir 6.1.2).

#### 6.1.2 Analyse de la ligne budgétaire d'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme

*Au niveau du projet, la pertinence, la connectivité et l'efficacité des activités financées sont en général satisfaisantes.*

L'analyse des activités financées par cette ligne budgétaire montre que la performance sur les principaux critères d'évaluation est satisfaisante. Les besoins humanitaires prioritaires sont pris en compte et généralement bien ancrés dans le contexte local. Les réalisations prévues sont menées à bien, mais les informations sur les résultats et l'impact sont très limitées.

*La ligne budgétaire d'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme est principalement régie par l'arrêté royal de 1996, qui a conduit à certaines limitations dans sa gestion.*

Comme indiqué précédemment, l'arrêté royal est dépassé dans une grande mesure, et n'est pas en complète conformité avec le nouveau contexte international. La rapidité d'exécution est un problème en raison des procédures. Même si des détours sont régulièrement employés pour surmonter certaines contraintes, cela ne résout pas les problèmes structurels. L'accès à cette

ligne budgétaire est limité aux ONG belges et organisations multilatérales, ce qui limite le choix des canaux de mise en œuvre.

### 6.1.3 Analyse de la ligne budgétaire «Transition»

*Seule une minorité des activités analysées et financées par la ligne budgétaire de transition sont pertinentes à partir d'une perspective de l'assistance humanitaire.*

La ligne budgétaire de transition est relativement nouvelle (créée en 2004) et, dans une large mesure, est responsable de l'augmentation du volume de l'aide humanitaire belge. En théorie, cette ligne budgétaire serait un outil idéal pour créer un lien entre l'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme, la reconstruction et le développement. Toutefois, dans la pratique, il n'existe pas de directives claires pour sa gestion. Les liens avec d'autres instruments et activités ne sont souvent pas clairs. Par conséquent, cette ligne budgétaire est constituée d'un grand nombre d'activités dispersées, vaguement liées au cadre de la politique humanitaire. Cela explique le faible résultat quant à la pertinence, au moins d'un point de vue humanitaire, pour ce qui concerne les activités financées.

### 6.1.4 Analyse des lignes budgétaires «Aide alimentaire» et «Organismes multilatéraux»

*Les lignes budgétaires d'aide alimentaire et d'organismes multilatéraux ont essentiellement permis de financer un nombre limité d'organisations multilatérales d'une manière pertinente et efficace.*

Contrairement à la ligne d'urgence et de réhabilitation à court terme qui suit une approche de projet, ces deux lignes budgétaires tendent vers une approche programmatique. Sont essentiellement financées les organisations multilatérales. Les activités financées peuvent être considérées comme pertinentes et efficaces, mais il existe d'importantes variations dans les résultats des diverses organisations et activités. Ces variations sont principalement liées à des délais de préparation et de mise en œuvre dus à l'insuffisante disposition de l'organisation à réagir rapidement et avec souplesse aux situations d'urgence. L'importance d'un démarrage rapide de l'appui à la réhabilitation et des systèmes de moyens d'existence est de plus en plus reconnue, mais toujours pas donnée. Le soutien belge aux efforts visant à accroître l'achat local de produits alimentaires a été important pour améliorer la connectivité. L'attention de l'administration pour une identification rapide des besoins, une planification précoce des distributions d'aide alimentaire et une certaine flexibilité dans la mise en œuvre ont contribué à l'exécution de ces lignes budgétaires et à la prévisibilité et la fiabilité de la Belgique en tant que donateur. La présentation de rapports par les organisations multilatérales est très limitée et se concentre sur les réalisations.

### 6.1.5 Analyse des interventions de B-FAST

*Belgium's First Aid & Support Team (B-FAST) a fourni un appui aux pays APD au cours de la période 2002-2006, mais peu de documentation est disponible pour évaluer la pertinence et l'efficacité globales.*

Une seule activité B-FAST pourrait être évaluée. La fourniture d'un hôpital de campagne au Pakistan après le tremblement de terre en 2005 s'est révélée pertinente et efficace. L'analyse des autres activités n'a pas été possible car aucun des rapports sur les interventions achevées

n'est disponible. Il est important de limiter la fonction de B-FAST à un mécanisme d'intervention rapide, mais il a tendance à chevaucher d'autres lignes budgétaires humanitaires.

#### 6.1.6 Conclusions générales sur les performances

*La performance du projet présente en général un niveau satisfaisant.*

La performance des projets a été satisfaisante. Toutefois, il existe de nettes différences dans l'évaluation des différents critères d'évaluation, avec le score le plus élevé pour la pertinence et le score le plus bas pour l'efficacité (voir le chapitre 5).

*Il n'y a pas de nettes différences de performance entre les organisations internationales et multilatérales d'une part, et les ONG belges d'autre part.*

La performance des institutions multilatérales et des organisations internationales au niveau du projet ne montre pas de différences notables avec la performance des ONG belges. Les différents groupes jouent plutôt des rôles différents et complémentaires dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire. La performance des ONG belges dans la région des Grands Lacs est certainement favorablement influencée par l'accumulation des connaissances et l'expérience belge dans ce domaine, mais cet effet ne doit pas être surestimé. Les projets ont généralement abordé les groupes-cibles traditionnels avec de bonnes stratégies et activités, mais la plupart des approches étaient plutôt de nature standard. Peu d'organisations, principalement les institutions multilatérales et internationales, ont appliqué des approches novatrices en réponse à des aspects spéciaux de la situation ou de certains groupes-cibles (voir 5.3, 5.5, 5.6).

*Il n'y a pas de différences prononcées dans la performance des projets envers les différents secteurs.*

La santé est le secteur le plus important en termes d'allocation des fonds de l'aide humanitaire. Néanmoins, aucune différence dans la performance des projets ne pourrait être liée à des différences dans les résultats par secteur.

*L'établissement de rapports, le suivi et l'évaluation sont faibles au niveau des projets.*

La conception des projets, les progrès et les rapports finaux sont insuffisants pour permettre d'évaluer l'efficacité des activités humanitaires. Les organisations internationales et multilatérales ont tendance à être moins transparentes que les ONG belges. Un autre problème est que les fonctionnaires n'ont pas le temps d'accorder une attention suffisante ni au suivi, ni à des observations sur les rapports (5.3.2, 5.6).

## 6.2 Recommandations

*Renforcer encore les points forts de l'aide humanitaire belge, tels que la concentration sur les crises oubliées et le financement des activités pertinentes et efficaces.*

Comme la Belgique est un donateur relativement modeste avec peu de ressources financières et humaines, celles-ci ne devraient pas être trop éparpillées. Un renforcement de l'accent mis sur ses points forts pourrait renforcer le profil humanitaire belge et accroître encore son efficacité et sa visibilité. Les points forts suivants peuvent servir de départ:

- La concentration actuelle sur le petit nombre d'institutions multilatérales et les organisations humanitaires internationales procurent à la Belgique une position reconnue dans le groupe des donateurs et les groupes de conseil, situation qui pourrait encore être

renforcée par la mise à disposition de davantage de ressources pour le suivi et l'évaluation de la performance, et par la collaboration avec d'autres donateurs ayant le même but.

- La concentration géographique sur la région des Grands Lacs confère à la Belgique une position importante dans la coordination et l'orientation de l'aide humanitaire internationale dans cette région. Cette concentration géographique pourrait encore être renforcée par la concentration sur quelques autres pays ou régions où la Belgique dispose déjà de précieuses connaissances et expériences.
- La concentration actuelle sur les crises oubliées et trop peu financées mérite également d'être soulignée. L'appui aux situations d'urgence oubliées pourrait devenir un objectif explicite de l'aide humanitaire belge, ce qui pourrait être pris en compte dans les critères d'allocation des ressources.
- En combinaison avec une forte concentration géographique, l'aide humanitaire belge pourrait en outre se concentrer sur le secteur de la santé et de la nutrition, où la Belgique a une grande expérience.

#### *Retirer les arrêtés royaux et éliminer les incohérences politiques*

Les incohérences entre le Plan Directeur et les arrêtés royaux devraient être éliminées par l'abrogation de ces derniers. Ils pourraient être remplacés par un cadre plus souple reflétant mieux la philosophie actuelle de l'aide humanitaire et permettant, par exemple, le soutien des fonds d'urgence, tels que le CERF et les Pooled Funds, le développement du personnel et des capacités, le financement des ONG locales, et les dons en espèces.

#### *Poursuivre l'élaboration et la mise en place d'un cadre politique cohérent*

Une attention immédiate doit être accordée à la mise en œuvre et l'application du Plan Directeur dans la pratique. Un plan d'action ou de mise en œuvre devrait être élaboré en étroite consultation avec tous les acteurs concernés. De larges consultations internes devraient également conduire à une plus grande uniformité et à l'acceptation d'une commune définition de l'aide humanitaire, afin de répondre aux exigences GHD pour un plan de mise en œuvre. Il est suggéré d'examiner les exemples de certains autres membres GHD qui ont gardé leurs plans d'action concis et axés sur des résultats tangibles, en se concentrant sur un nombre limité de principes de la politique de mise en œuvre. De nouveaux critères de décision clairs et transparents devraient être élaborés pour toutes les (autres) lignes budgétaires. Ces critères doivent être compatibles avec la définition de l'OCDE-CAD de l'aide humanitaire et doivent, entre autres, restreindre la transition à un contexte strictement humanitaire. En outre, des lignes de conduite claires sur la mise en œuvre des canaux devraient être conçues avec des objectifs indicatifs pour les actions des différentes agences d'exécution.

#### *Reconsidérer la mise en place actuelle complexe avec différentes responsabilités politiques ainsi que le système complexe de lignes budgétaires et d'instruments*

Il est recommandé de concentrer la responsabilité politique de l'aide humanitaire auprès du Ministre de la Coopération au Développement, ce qui est un préalable à l'amélioration de l'organisation interne et de la communication. Avec l'aide humanitaire concentrée sous un seul ministère, il n'y aurait aucune raison de maintenir les cinq lignes budgétaires distinctes et certains des instruments additionnels. Bien que le modèle finlandais d'une seule ligne budgétaire ne soit peut-être pas complètement applicable, la gestion par un seul département des lignes budgétaires d'urgence et de relèvement, de transition, et de B-FAST, est hautement recommandée. L'intégration, ou si cela n'est pas possible, le rapprochement de l'aide alimentaire et de l'aide humanitaire multilatérale, devrait également être réexaminé.

### *Mettre en place des mécanismes de coordination interne et envisager la délégation de responsabilités*

La présente organisation de mise en place avec quatre différents ministères concernés pourrait être simplifiée et les lignes budgétaires et instruments reconsidérés. Bien que la coordination par le biais de réseaux informels et des initiatives individuelles existe déjà, il est recommandé d'établir des mécanismes de coordination interne. La coordination interne est requise entre les ministères et le personnel en charge de l'aide humanitaire, mais aussi avec les ministères traitant de la coopération au développement pour les pays où ces deux formes d'aide sont prévues. En outre, il est recommandé de créer des mécanismes de coordination temporaire pour les pays touchés par de graves crises et / ou de vastes programmes humanitaires et de développement, surtout dans les périodes de transition. De même, il est nécessaire d'établir une coordination avec les autres services directement concernés, en particulier avec le nouveau service de la prévention des conflits et de la diplomatie préventive.

### *Accroître la transparence et la rapidité d'allocation des ressources pour répondre rapidement à des situations d'urgence*

Bien que la Belgique ait répondu assez rapidement à plusieurs grandes catastrophes, il est recommandé d'accroître la transparence et la continuité de la prise de décision pour répondre aux besoins immédiats dans les heures et les jours qui suivent le déclenchement d'une nouvelle crise humanitaire, et de mettre en place une procédure analogue à celle d'autres pays ou, par exemple, aux urgentes décisions de financement d'ECHO, en association avec la délégation de prise de décision, comme expliqué plus haut.

### *Remplacer progressivement l'actuelle approche par projet par une approche programmatique et d'autres formes de financement*

Continuer à rationaliser la pratique actuelle de mise en œuvre: cela est nécessaire. Cela impliquerait l'adoption de l'approche programmatique, non seulement pour les institutions multilatérales et les organisations internationales, comme c'est déjà le cas, mais aussi pour les ONG. Un petit nombre d'ONG ayant de l'expérience et d'importantes capacités de réponse pour développer et mettre en œuvre des programmes humanitaires belges dans les pays ou régions où la Belgique est très active, pourraient être invitées à élaborer de tels programmes. En outre, des contrats-cadres pour une réponse immédiate à des situations d'urgence pourraient être envisagés, ce qui permettrait de bénéficier d'une enveloppe approuvée en vertu de conditions préétablies. Cela permettra d'accroître la prévisibilité de la Belgique et sa fiabilité en tant que donateur. Étant donné le nombre limité d'organisations humanitaires belges spécialisées, la Belgique pourrait envisager d'inclure les ONG internationales et les sélectionner sur base du mérite plutôt que la nationalité. Une réduction du nombre d'ONG contribuera également à limiter la prolifération actuelle des ONG qui apportent une assistance humanitaire, car cette prolifération complique encore la coordination. L'augmentation des contributions à des fonds d'urgence pourrait également être envisagée.

### *Augmenter les ressources humaines des services humanitaires, des ambassades et des représentations*

La rationalisation déjà recommandée de l'organisation et une concentration continuée sur les régions et /ou secteurs, des accords sur les programmes, des contrats-cadres et des contributions aux fonds d'intervention d'urgence, tout cela est susceptible de réduire la charge de travail actuelle. Cependant, à court terme, la restructuration pourrait augmenter la charge de travail temporaire. L'augmentation du personnel pour la gestion de l'aide humanitaire doit être considérée à la fois dans les quartiers généraux et sur le terrain. Dans les pays où il y a une soudaine augmentation des activités humanitaires, causée par une situation d'urgence majeure,



une augmentation temporaire des ressources humaines devrait être envisagée. La performance et la visibilité de l'aide humanitaire belge ne peuvent être améliorées de façon raisonnable avec les actuelles ressources humaines très limitées et dans une mise en place organisationnelle dispersée.

#### *Synchroniser l'augmentation prévue du volume financier de l'aide humanitaire avec le développement des capacités*

À l'heure actuelle, de graves contraintes en matière de ressources humaines existent, et l'augmentation du volume de l'aide humanitaire tout en maintenant le niveau de qualité de la gestion n'est pas possible. Les capacités du personnel ne doivent pas seulement être augmentées quantitativement (voir recommandation précédente), mais aussi de façon qualitative en prêtant davantage attention au perfectionnement professionnel (par exemple, l'organisation de cours spécialisés, la fréquentation des conférences et ateliers etc.) Il est en outre suggéré de stimuler l'apprentissage interne des expériences acquises grâce à l'échange structuré d'expériences et de nouveaux développements.

#### *Accorder de l'attention au suivi des résultats*

Dans les présents et dans de nouveaux arrangements de programmation, le partenaire d'exécution n'œuvre que très rarement et directement lui-même, mais confie plutôt un certain nombre de tâches à des sous-traitants issus d'autres organisations. Cela exige une surveillance attentive, dans la mesure du possible, conjointement avec d'autres donateurs et en accord avec les principes GHD de rapports communs. Il s'agit d'une importante responsabilité des donateurs, et il demeure essentiel de répondre aux exigences de comptes rendus au Parlement et envers le grand public. Il est donc recommandé de donner la priorité au suivi et à l'évaluation (y compris les visites sur le terrain). Il est également recommandé de faire dépendre le financement des résultats du suivi et des rapports.

Des fonds d'urgence joints, tels que le CERF, et des fonds nationaux, tels que le RDC Pooled Fund, visent à accroître la rapidité de l'intervention, à contribuer à l'amélioration de la coordination et à distribuer l'aide humanitaire en fonction des besoins. Ces fonds, dans leur forme actuelle, sont encore nouveaux, et les mécanismes et critères de décaissement restent en cours d'élaboration. Il est recommandé de surveiller de près les résultats et l'opportunité du décaissement de fonds par les nouveaux fonds d'intervention d'urgence, ainsi que l'accès des ONG. En particulier les organisations non gouvernementales locales en sont toujours exclues, tandis que leur accès immédiat à la population locale leur donne un rôle potentiellement essentiel dans la réponse. La participation à (un nombre limité de) fonds d'intervention d'urgence pourrait fournir la possibilité à la Belgique d'influer sur l'accessibilité et la performance, et conjointement contribuer à la réalisation des principes GHD : répondre d'une manière rapide, souple et coordonnée. Des contributions à ces fonds pourraient être progressivement augmentées en fonction de la performance.

## 7. Management Response DGCD

Mr Dominique de Crombrugghe  
Évaluateur Spécial de la Coopération  
au Développement

Objet : **Évaluation de l'aide humanitaire belge 2002 - 2006**  
***Management Response* de la Direction Générale de la Coopération au Développement**

Monsieur l'Évaluateur spécial,

Vous trouverez ci-joint le *management response* de la Direction Générale de la Coopération au Développement sur l'évaluation de l'aide humanitaire belge de 2002-2006.

Le *management response* ne prend pas en compte l'évaluation de *B-FAST*, même si celui-ci fait partie de l'évaluation présente. *B-FAST* répond à d'autres finalité et logique que les autres initiatives de l'aide humanitaire belge. Les procédures sont différentes, de même que les acteurs. En outre, *B-FAST* ne relève pas de la responsabilité de la Direction Générale de la Coopération au Développement.

Recevez nos salutations distinguées,

Peter MOORS  
Directeur Général  
Coopération au Développement



## ÉVALUATION DE L'AIDE HUMANITAIRE BELGE

### MANAGEMENT RESPONSE DE LA DIRECTION GENERALE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

#### Considérations préalables

La présente évaluation examine la qualité des interventions humanitaires qui ont été financées par l'État belge entre 2002 et 2006. Cette évaluation est particulièrement critique. En 2005 déjà, l'OCDE avait formulé des critiques, dans le cadre du *DAC-Peer Review*<sup>105</sup> de la coopération belge au développement, sur l'ampleur, la stratégie, le financement et la gestion de l'aide humanitaire belge. En outre, l'OCDE déplorait l'absence d'un cadre régulateur global pour l'aide humanitaire belge. Selon la présente évaluation, peu de choses ont changé quelques années plus tard, si ce n'est le volume de l'aide humanitaire belge, passé de 45 millions d'euros en 2002 à 76 millions en 2006.

Durant la période 2002-2006 concernée par cette évaluation, de profonds changements ont affecté le contexte international de l'aide humanitaire. Le système humanitaire des Nations Unies a été réformé et plusieurs instruments d'aide créés, comme le *Central Emergency Response Fund*. Les principaux donateurs ont adopté en 2003 les principes de *Good Humanitarian Donorship*. Ils s'engagent à faire coïncider le financement humanitaire avec des besoins objectifs, de les mettre à disposition plus rapidement, de façon plus prévisible et de faire moins d'*earmarking*.

La teneur générale de la présente évaluation peut être résumée ainsi :

1. Pas de définitions uniformes : les descriptions de concepts et de notions sont différentes, tant au siège central que sur le terrain.
2. Pas de cadre conducteur global : plusieurs arrêtés royaux et directives se côtoient et empêchent un financement prévisible, souple et ponctuel des activités humanitaires.
3. Pas assez de cohérence de conduite : les activités humanitaires sont financées par cinq lignes budgétaires différentes, administrées par quatre services administratifs et sous la responsabilité de deux ministères. Les critères de financement et procédures en matière de prise de décisions et d'exécution diffèrent selon la ligne budgétaire. Il n'y a pas de coordination structurelle établie.
4. Processus de prise de décisions et d'exécution trop lent : au niveau de l'efficacité, un tiers des projets recueille un résultat qualifié d'insatisfaisant à mauvais.
5. Problèmes spécifiques avec deux lignes budgétaires : la plupart des initiatives financées par la ligne budgétaire "Actions de transition, reconstruction et consolidation de la société" ne sont pas suffisamment pertinentes d'un point de vue humanitaire. Les initiatives financées par la ligne budgétaire "Prévention,

---

<sup>105</sup> Le *Development Assistance Committee* (DAC) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est un forum influent de donateurs bilatéraux. Le DAC s'efforce de stimuler les efforts de développement et d'en améliorer la qualité. *Peer pressure* et *policy review* sont les principaux instruments du DAC.

aide d'urgence, aide à la réhabilitation à court terme et action humanitaire" le sont bien, mais leurs procédures sont trop strictes, ce qui ralentit la prise de décision, entraîne un manque de souplesse ainsi qu'une certaine inefficacité.

6. Dispersion des initiatives financées.
7. Pas assez d'orientation axée sur les résultats : absence d'évaluation et d'études sur les impacts.

La présente évaluation formule 10 recommandations, qui peuvent être subdivisées en 5 catégories.

## **1. Besoin d'un cadre régulateur global**

L'aide humanitaire belge est financée par quatre lignes budgétaires différentes<sup>106</sup> :

- Actions de transition, reconstruction et consolidation de la société - A.B. 14 54 41 3526 -dorénavant appelé "ligne de transition".
- Aide alimentaire - A.B. 14 54 42 3582.
- Contributions volontaires pluriannuelles aux organisations multilatérales - A.B. 14 54 31 3502.
- Prévention, aide d'urgence, aide à la réhabilitation à court terme et action humanitaire - A.B. 14 53 41 3580 - nommé à présent "ligne d'aide d'urgence".

Le *DAC-Peer Review* de 2005 affirme : "*Il n'y a pas de document politique global expliquant la méthode belge de l'action humanitaire*". L'arrêté royal du 19 novembre 1996 relatif à l'aide d'urgence et au rétablissement à court terme est en effet dépassé. Il date d'avant les évolutions récentes de l'aide humanitaire, il ne concerne qu'une partie de l'aide humanitaire et ne s'applique qu'à l'une des quatre lignes budgétaires précitées, en l'occurrence l'aide d'urgence". L'AR contient des procédures et des critères de financement très stricts, ce qui provoque la lenteur des prises de décisions et un manque de souplesse. Seuls 10 % des projets sont approuvés dans le mois suivant leur introduction. La procédure moyenne de prise de décision s'élève à quatre mois. L'AR exclut les organisations internationales non-gouvernementales du financement, tout comme l'octroi de moyens aux fonds d'urgence tels que le *Central Emergency Response Fund* ou le *Pooled Funds* national. L'AR ne répond plus aux principes du *Good Humanitarian Donorship*.

OCDE

Un "Plan directeur de l'aide humanitaire belge" a été formulé en 2006 en réponse à la critique de l'OCDE. Il comprend plusieurs directives mais n'a jamais été opérationnel. Il ne remplace d'ailleurs pas l'AR de 1996. Par conséquent, plusieurs directives continuent d'exister les unes à côté des autres.

La Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD) plaide pour la mise en place d'un nouvel arrêté royal global, en remplacement de celui de 1996, basé sur les principes du Plan Directeur de 2006 et englobant les diverses facettes de l'aide

---

<sup>106</sup> Une cinquième ligne budgétaire, relative à B-FAST, n'est pas abordée dans ce *management response*. B-FAST (*Belgium First Aid and Support Team*) a en effet ses propres finalités et logique, respecte d'autres procédures avec d'autres intervenants.

humanitaire belge. Le nouvel AR doit contenir des critères et procédures de financement souples et transparents pour les diverses lignes budgétaires ainsi qu'un mécanisme de coordination faîtière. Le nouvel AR devra détailler la répartition des compétences entre les ministres des Affaires Étrangères et de la Coopération au Développement. Il devra refléter le contexte international de l'aide humanitaire et les principes de *Good Humanitarian Donorship*.

La DGCD va rédiger un projet d'AR pour l'aide humanitaire belge, en étroite concertation avec les cellules stratégiques des deux ministres et les services du Président du SPF et du Directeur Général des Affaires Multilatérales et de la Mondialisation.

## **2. Consolidation des points forts de l'aide humanitaire belge**

L'aide humanitaire belge connaît une forte concentration géographique, en particulier dans la région des Grands Lacs en Afrique centrale (un tiers de l'aide humanitaire) et dans une moindre mesure, dans les territoires palestiniens et au Sahel. En dehors de ces zones, la dispersion est énorme. Durant la période évaluée, des actions humanitaires ont été financées dans 52 pays différents. Dans 37 d'entre eux, les actions représentent moins de 1 % du total de l'aide humanitaire belge.

La DGCD propose de concentrer 75 % de l'aide, venant des quatre lignes budgétaires susmentionnées, dans la région des Grands Lacs, les territoires palestiniens et le Sahel.

En ce qui concerne la spécialisation sectorielle, l'essentiel de l'aide humanitaire belge va pour l'instant au secteur de la santé publique, de l'alimentation et des infrastructures. La DGCD souhaite désormais accorder plus d'attention à la protection et l'assistance des réfugiés, des expatriés et rapatriés. Ces activités sont surtout pertinentes dans la région des Grands Lacs et représenteront à l'avenir une part importante de l'aide humanitaire belge.

Environ 75 % de l'aide humanitaire belge se fait par le biais d'organisations humanitaires multilatérales, comme : *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), *United Nations Children's Fund* (UNICEF), *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), *World Food Programme* (WFP), *Food and Agriculture Organization* (FAO) et *International Committee of the Red Cross* (ICRC). La DGCD veut poursuivre dans cette voie et accordera plus d'attention au renforcement de nos positions dans les conseils de gestion et les groupes *donor support* d'organisations humanitaires multilatérales. En outre, le nouvel AR sur l'aide humanitaire belge doit permettre le financement d'actions humanitaires par des organisations internationales non-gouvernementales.

Cette concentration géographique, sectorielle et multilatérale de l'aide humanitaire belge doit aller de pair avec un effort fourni au niveau du suivi, de l'évaluation et du retour vers le politique.

### 3. Rationalisation de la répartition des compétences

L'accord gouvernemental du 14 juillet 2003 déclarait : *"En vue d'une plus grande cohérence et efficacité de la politique de prévention des conflits et d'aide d'urgence, les moyens qui y sont consacrés ressortent de la compétence du ministre des Affaires Étrangères."*

L'accord gouvernemental visait une politique cohérente en matière de diplomatie préventive et de prévention des conflits. Le ministre des Affaires Étrangères avait en effet une ligne budgétaire à sa disposition ("Actions et initiatives de la Belgique en diplomatie préventive" (B.A. 14 53 41 3522) tandis que la ligne budgétaire "Prévention des conflits, consolidation de la paix et des droits de l'homme" relevait de la compétence de son collègue de la Coopération au Développement. La fusion de ces deux lignes budgétaires sous la responsabilité du seul ministre des Affaires Étrangères devrait renforcer la cohérence politique de ces initiatives. L'accord gouvernemental prévoyait cependant le transfert de la "ligne d'aide d'urgence" de la Coopération au Développement vers les Affaires Étrangères, ce qui, selon certains, n'était pas le but. Quoi qu'il en soit, tant la présente évaluation que le *DAC-Peer Review* constatent que ce transfert n'a pas renforcé la cohérence ni l'efficacité de l'aide humanitaire belge. Les deux documents préconisent de replacer la responsabilité de la "ligne d'aide d'urgence" dans le giron du ministre de la Coopération au Développement. Ceci est cependant une décision purement politique qui ne relève pas de la compétence de la DGCD.

En exécution de l'accord gouvernemental, lors de la confection du budget fédéral 2004, les deux lignes budgétaires suivantes ont été transférées du département budgétaire Coopération au Développement (1454) vers le département budgétaire des Affaires Étrangères (1453) :

- Prévention des conflits, consolidation de la paix et des droits de l'homme - A.B 14 53 41 3524 - désormais appelé "ligne de prévention des conflits".
- Prévention, aide d'urgence, aide à la réhabilitation à court terme et action humanitaire, nommée "ligne d'aide d'urgence".

La "ligne d'aide d'urgence" est de la responsabilité du Ministre des Affaires étrangères. Le Ministre de la Coopération au Développement a également une co-signature et une co-compétence pour les initiatives dans les pays partenaires de la coopération belge gouvernementale.

En réaction à ce transfert, le ministre de la Coopération au Développement a créé en 2004 sa "ligne de transition", une ligne budgétaire qui relève de la compétence partagée des Ministres des Affaires étrangères et de la Coopération au Développement. Il s'agit réellement d'une double signature : toutes les décisions doivent être signées par les deux ministres.

Cette répartition complexe des compétences entraîne des conséquences perverses. En premier lieu, l'absence de cohérence politique et de cohésion entre la "ligne d'aide d'urgence" et la "ligne de transition". Ces deux lignes budgétaires abordent généralement les mêmes problèmes, dans les mêmes pays et avec les mêmes partenaires. On relève toutefois dans la présente évaluation que les initiatives financées par la "ligne d'aide d'urgence" sont sensiblement plus pertinentes au niveau humanitaire

que celles de la "ligne de transition" - qui ont davantage de finalités à développement structurel. Cela n'a rien de répréhensible, car l'aide d'urgence, le rétablissement, la reconstruction et l'aide au développement structurel forment en effet une continuité. L'aide humanitaire doit porter les germes de la reconstruction et du rétablissement économique, les actions de transition doivent avant tout s'assurer que les vides, entre les actions humanitaires et le travail de consolidation structurel, restent limités. Selon la DGCD, l'un et l'autre doivent être explicités dans le futur AR sur l'aide humanitaire belge. En l'occurrence, les objectifs des deux lignes budgétaires doivent mieux être décrits. La situation actuelle favorise en effet la dispersion de petites interventions, ce qui augmente les coûts de transaction et ne laisse pas suffisamment de moyens pour le suivi et l'évaluation.

La situation actuelle suscite en outre la démotivation du personnel du service Aide d'urgence - Réhabilitation - Aide alimentaire (D2.1). L'existence de deux lignes budgétaires non complémentaires favorise la surenchère entre les deux cellules stratégiques des ministres concernés et une marginalisation de l'administration. Les décisions doivent généralement être prises au niveau des cellules stratégiques, souvent après de longues négociations et sans entendre l'administration. Celle-ci est donc censée appliquer les décisions mais n'est pas concernée. La lenteur des prises de décisions, l'inefficacité de l'exécution et la quasi-absence d'évaluation en sont les conséquences. Outre le cadre régulateur général, la DGCD plaide enfin pour un mécanisme de coordination formel de l'aide humanitaire belge.

#### **4. Meilleure coordination, plus grande délégation de compétences, approche programmatique et nouvelles formes de financement**

La présente évaluation souligne l'absence de coordination et de cohérence comme étant l'un des principaux obstacles à une aide humanitaire belge efficace et performante. Lors de la préparation du Plan Directeur de 2006, la DGCD avait proposé de créer un mécanisme de coordination formel pour l'aide humanitaire belge. Cette idée n'a pas été retenue par le Plan Directeur. La présente évaluation montre qu'un tel mécanisme de coordination est bel et bien nécessaire.

Pour l'instant, les initiatives comparables, voire identiques, sont financées par diverses lignes budgétaires. Selon la DGCD, il s'agit d'éviter les chevauchements, dans le cadre de la répartition des compétences esquissées plus haut, et de viser la complémentarité, de façon à ce que toutes les phases entrent en ligne de compte, depuis l'aide d'urgence jusqu'au rétablissement, la reconstruction et le développement structurel.

La DGCD propose de créer un seul mécanisme global de coordination pour les quatre lignes budgétaires d'intervention humanitaire. Ce mécanisme doit être préparé et dirigé par l'administration. Des mécanismes de coordination analogues au sein du SPF fonctionnent de la sorte pour l'Afrique centrale (DGB), l'intégration européenne (DGE) et l'intégration multilatérale (DGM). L'expérience montre qu'il est parfaitement possible d'impliquer les cellules stratégiques et les services concernés des diverses directions générales du SPF dans la prise de décisions, par un tel mécanisme de coordination. Ces mécanismes fonctionnent à la satisfaction de tous, y compris les cellules stratégiques des ministres, et ont renforcé la position du SPF. Bien entendu, le mécanisme de coordination DGD pour l'aide humanitaire belge doit garantir

suffisamment de souplesse pour réagir aux situations d'urgence de façon adéquate et dans des délais très courts. Ainsi, il doit être possible de répondre généralement aux propositions introduites endéans un mois. Le mécanisme de coordination doit englober toutes les facettes de l'aide humanitaire belge, à l'exception de *B-FAST*.

Dans le même sens sera adaptée la répartition des tâches au sein de DGCD entre les services Aide d'urgence - Réhabilitation - Aide alimentaire (D2.1), les Nations unies et les institutions *Bretton Woods* (D4.1). Une plus grande cohérence et efficacité exigent que les montants des nouveaux fonds humanitaires multilatéraux relèvent de la responsabilité du même service qui gère l'aide humanitaire "classique". Le service D2.1 sera donc responsable de l'ensemble de l'aide humanitaire belge, à l'exception de *B-FAST*. En concertation étroite avec les cellules stratégiques des deux ministères impliqués, ce service mettra au point un projet de stratégie pour l'aide humanitaire belge.

Cela sera également valable pour les lignes budgétaires relatives aux contributions en faveur d'organisations humanitaires multilatérales comme UNHCR, ICRC et OCHA. Il faudra veiller à maintenir la préférence pour le financement du coeur de l'activité ainsi que les modalités de financement souples et une approche basée sur une planification à long terme, qui est propre à la coopération multilatérale. Le transfert de ces responsabilités administratives ne peut pas générer de grande dispersion des initiatives.

La délégation de plus larges compétences aux ambassades et représentations permanentes dans l'aide humanitaire est souhaitable. Une délégation des compétences relatives à l'aide humanitaire en faveur des troupes de terrain comprend moins de risques potentiels qu'une coopération au développement structurel. La DGCD examinera les possibilités et formulera des propositions afin de déléguer certaines compétences de l'aide humanitaire aux ambassades et représentations permanentes.

Pour le canal multilatéral et la ligne budgétaire Aide Alimentaire, des méthodes programmatiques sont déjà appliquées aujourd'hui. Le principal obstacle empêchant d'appliquer une telle méthode sur la "ligne d'aide d'urgence" est l'AR de 1996 qui a été entièrement écrit dans l'esprit d'interventions précises. Le nouvel AR sur l'aide humanitaire belge d'une part, et une plus grande complémentarité entre la "ligne d'aide d'urgence" et la "ligne de transition" d'autre part, doivent permettre d'appliquer une méthode programmatique sur au moins 75 % des montants de ces lignes budgétaires, et prévoir des financements pluriannuels pour certaines interventions, comme la mise en place et la gestion de stocks de marchandises humanitaires d'urgence. Il va sans dire que les organisations non-gouvernementales belges et internationales peuvent entrer en ligne de compte pour ce mode de financement. La DGCD plaide d'ailleurs pour conclure des accords pluriannuels de financements avec les organisations non-gouvernementales.

Une méthode plus programmatique implique enfin de faire davantage de place pour des contributions plus élevées à des fonds centraux comme le *Central Emergency Response Fund* des Nations Unies, à des fonds d'intervention rapide des Nations Unies ainsi qu'à des fonds humanitaires au niveau national. Ces fonds rencontrent encore des problèmes comme la visibilité des montants ou l'accès des organisations non-gouvernementales au financement. Ils remplissent pourtant un rôle essentiel dans l'aide humanitaire actuelle. Jusqu'à ce jour, les contributions belges à ces fonds sont restées modestes.

## **5. Ressources humaines, consolidation de capacité, surveillance et évaluation**

Par le passé, l'aide humanitaire belge a accordé trop peu d'attention au suivi et à l'évaluation des actions qu'elle avait menées. Cette faiblesse est d'une part due à la grande dispersion de notre aide au profit de trop nombreuses petites interventions, et d'autre part aux procédures d'acceptation lourdes, qui mettent l'accent sur les contrôles a priori.

Une méthode programmatique pour l'ensemble des lignes budgétaires humanitaires, avec des interventions moins nombreuses, mais plus prévisibles et de plus grande ampleur, et une forte hausse de la participation à de nouveaux mécanismes de financement, doivent permettre de réduire la charge de travail des services concernés de façon à pouvoir accorder plus d'attention au suivi et à l'évaluation. Il est cependant clair qu'un effort sera également nécessaire au niveau des effectifs, des moyens de fonctionnement, comme les voyages de service, et des possibilités de développement professionnel, si nous voulons donner la place qu'ils méritent au suivi et à l'évaluation. La situation du personnel au sein de la DGCD est précaire. En moins d'un an, les effectifs ont diminué de 10 %. Une pyramide d'âge inversée complique fortement tout effort de stabilisation des effectifs dans les prochaines années. On s'efforcera pourtant, avant la fin de l'année, de compléter le service Aide d'urgence - Réhabilitation - Aide alimentaire de deux personnes supplémentaires.

### **Conclusion**

La DGCD part du principe que la répartition des compétences existantes entre les ministres des Affaires Étrangères et de la Coopération au Développement ne changera pas, ni à court ni même à long terme. La DGCD reconnaît d'ailleurs la nécessité, pour le ministre des Affaires Étrangères, de disposer de sa propre marge politique au sein de la continuité Aide d'urgence, Rétablissement et Reconstruction.

Il n'empêche que même en maintenant la distribution actuelle des compétences, il faut s'efforcer d'améliorer l'efficacité, la performance et la prévisibilité de l'aide humanitaire belge. C'est pourquoi la DGCD souhaite réaliser les propositions suivantes :

- La concentration de 75 % de l'aide humanitaire dans la région des Grands Lacs, les territoires palestiniens et le Sahel.
- La rédaction et l'approbation d'un nouvel arrêté royal concernant l'aide humanitaire belge.
- La création d'un mécanisme de coordination DGD pour l'aide humanitaire belge, permettant notamment de meilleures complémentarité et efficacité de la "ligne d'aide d'urgence" et de la "ligne de transition".
- Une nouvelle distribution des tâches entre les services de la DGCD, de sorte que la responsabilité de tous les instruments de l'aide humanitaire belge relevant de la compétence du ministre de la Coopération au Développement soit regroupée dans le service Aide d'urgence - Réhabilitation - Aide alimentaire (D2.1).
- Une participation renforcée aux fonds humanitaires centraux et fonds communs au niveau des pays.

- Une plus grande délégation aux ambassades et représentations permanentes de compétences relatives à l'aide humanitaire.
- Une méthode programmatique pour 75 % des lignes budgétaires Aide d'urgence, Aide alimentaire et Transition. À cet effet, le service Aide d'urgence - Réhabilitation - Aide alimentaire (D2.1) élaborera, en étroite concertation avec les cellules stratégiques des deux ministres concernés, un projet de stratégie pour l'aide humanitaire belge.
- Des interventions moins nombreuses mais de plus grande ampleur, de façon à laisser davantage de place aux activités de contrôle et d'évaluation.

Ces mesures ne pourront cependant porter leurs fruits que s'il existe une réelle volonté de se démarquer de la méthode appliquée jusqu'à ce jour pour l'aide humanitaire belge.





## Annexes



## Annex 1      Terms of Reference

### Special Evaluation Service

### Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Co-operation

<b>SPECIAL SPECIFICATIONS n°S0.4/2006/01</b>
--

GENERAL CALL FOR TENDER FOR THE EVALUATION OF BELGIAN HUMANTARIAN AID 2002-2006
--

Contact
---------

Dominique de Crombrugghe
--------------------------

Phone : +32 (0)2 501.36.06
----------------------------

E-mail : dominique.decrombrugghe@diplobel.fed.be
--

May 2006

## TABLE OF CONTENTS

<b>TECHNICAL PRESCRIPTIONS</b>	<b>115</b>
1. Background to Belgian humanitarian assistance	115
1.1 Legal provisions and Belgian and international commitments	115
1.2 Budget	116
1.3 Implementing humanitarian assistance	118
1.4 Humanitarian assistance: Belgian actors	120
2. Reason for the evaluation	122
3. Aims of the evaluation	123
4. Scope of the evaluation	123
5. Evaluation questions	124
6. Methodology	126
6.1 Outputs	126
6.2 Collecting information	127
7. Profile of the evaluators	128
8. Indicative timetable	128
9. Report and working languages	128
10. Management, follow-up and feedback	129
11. Annexes	130

## TECHNICAL PRESCRIPTIONS

### 1. Background to Belgian humanitarian assistance

#### 1.1 Legal provisions and Belgian and international commitments

The 4<sup>th</sup> Geneva Convention, signed on 12 May 1949, established a legal framework for intervention in cases of humanitarian crisis and for victim protection. However, it was not until the 1990s that donor countries began to structure humanitarian assistance in the way that we know it today. In December 1991, the United Nations General Assembly (UN GA) adopted Resolution 46/182 designed to strengthen its response to complex emergencies and natural disasters. The Resolution created the position of Emergency Relief Coordinator (ERC), the inter-agency Consolidated Appeals Process (CAP) and the Central Emergency Response Fund (CERF). Shortly afterwards, the Secretary-General set up the Department of Humanitarian Affairs (DHA), which was reorganised into the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)<sup>107</sup> in 1998.

In 1992, the European Union set up ECHO, the European Commission's Humanitarian Aid Office. On 20 June 1996, the Council of the European Union set out its policy on humanitarian emergencies in Regulation 1257/1996. As a EU Member State, Belgium is bound by these provisions.

In the early 1990s, Belgium's regulatory framework did not enable it to deal with all emergency situations arising from man-made and natural disasters. The Royal Decree of 6 April 1995 on emergency aid for developing countries aimed to bridge this gap. It created a framework that allowed Belgium to provide financial aid in emergency situations both via Belgian non-governmental organisations (NGOs) and via multilateral organisations. This decree was subsequently replaced by the Royal Decree of 19 November 1996 on emergency and short-term rehabilitation aid which extends the scope of Belgian intervention to include rehabilitation operations. The general aim of the Decree is to "meet the needs of victims whilst respecting the human rights and fundamental freedoms of all, in an impartial way and based solely on the needs and interests of victims".

In 1999, Belgium signed the Food Aid Convention (London) for a duration of three years. The convention sets out the aims of food aid and the procedure by which it is granted. In June 2003, having already been prolonged by one year, the convention was extended by a further two years until June 2005. It has now been extended until June 2007 pending the final results of the Doha round of World Trade Organisation negotiations, which would enable the Convention to be renegotiated. Belgium's minimum annual food aid contribution is 30,000

---

<sup>107</sup> OCHA performs its coordination role via the Inter-Agency Standing Committee (IASC) under the leadership of the Emergency Relief Coordinator. Participants include all humanitarian partners, the UN agencies, funds and programmes of the Red Cross movement and NGOs. The IASC is responsible for taking decisions in response to complex emergencies. Responses include need assessments, consolidated appeals, coordination in the field and the development of humanitarian policies. OCHA's tasks are performed by representatives in Geneva, New York, and in the field.

tonnes of wheat equivalent<sup>108</sup>, part of a European commitment comprising the contributions of the European Union (EU) and its Member States (see EU regulations Nos. 3154/90 and 1292/96). The EU's minimum overall commitment is 1,320,000 tonnes, plus an additional €130 million.

In November 2000, the Belgian Council of Ministers set up a rapid intervention structure known as B-Fast (Belgian First Aid and Support Team). B-Fast enables emergency aid teams to be sent to countries hit by man-made or natural disasters. The Royal Decree of 28 February 2003 established a permanent B-Fast service and a Coordination Council responsible for organising emergency relief to other countries.

In Stockholm in June 2003, Belgium helped draw up the principles and good practice of humanitarian donorship as part of the Good Humanitarian Donorship (GHD) initiative (see Annex). These were unanimously approved by the ministerial meeting of the member countries of the OECD's (Organisation for Economic Cooperation and Development) Development Assistance Committee (DAC) on 5 April 2006. Its commitment to respect these principles, combined with the international debate surrounding humanitarian assistance, have encouraged Belgium to develop its own humanitarian assistance strategy.

In May 2005, a seminar on humanitarian assistance and the GHD brought together all the departments of Federal Public Service Foreign Affairs involved in humanitarian assistance. A strategy document is currently being drafted.

## 1.2 Budget

According to the OECD's DAC Statistical Reporting Directives, Official Humanitarian Assistance (OHA) comprises the following:

- Emergency aid (i.e. all forms of emergency assistance, humanitarian aid and distress relief except food aid and aid to refugees and any form of disaster prevention);
- Emergency food aid (i.e. food aid for free distribution and supplementary food programmes, not including food aid and security programmes);
- Reconstruction aid (i.e. short-term rehabilitation and reconstruction work following a disaster or conflict);
- Aid to refugees in the receiving country (i.e. a developing country);
- Aid to refugees in the donor country (i.e. Belgium).

Based on this definition, Belgium's humanitarian assistance budget represented on average 2.8% of its Official Development Aid (ODA) between 2000 and 2002. This rose to 6% in 2003 because Belgium included *Aid to refugees in the donor country* in its humanitarian assistance budget, as it is entitled to do under the OECD's accounting rules. Thus the proportion of aid to refugees rose from 0.2% of humanitarian assistance in 2002 to 72% in 2003.

**Table 1. Budget: Official Humanitarian Assistance (OECD/DAC definition)**

	1988-89	1993-94	1998-99	2000	2001	2002	2003
<b>Million US\$ (constant 2002)</b>	2	17	27	27	29	29	90

**Sources:** Peer Review Belgium (2005), p.63; Peer Review Belgium (2001), p.70.

<sup>108</sup> Wheat equivalent (or cereal equivalent) is a standard unit of measurement for food aid.

Belgium pledged to provide 41,500 tonnes of wheat equivalent between 1995 and 1999. This was reduced to 30,000 under the 1999 Food Aid Convention, but in reality the aid provided exceeds these commitments.

The humanitarian assistance budget calculated by the DAC covers almost all of the Belgian budget lines in this area. For practical and accounting reasons, some subsidies to multilateral organisations are not counted as humanitarian assistance. Including these subsidies and excluding aid to refugees in the donor country, Belgium's humanitarian assistance budget totalled €44 million in 2002 and €64 million in 2006.

Further, unlike the 1996 Royal Decree, the DAC does not include crisis prevention expenditure in the humanitarian assistance budget.

The table below shows all of the Belgian budget lines relating to humanitarian assistance activities at Federal Public Service (F.P.S.) Foreign Affairs.

**Table 2. Budget allocations for humanitarian assistance (in thousands of €), 2002-2006**

<b>Title of budget allocation (or part allocation)</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006 <sup>4</sup></b>
1. Belgium First Aid and Support Team <sup>1</sup>	294	300	663	1 158	905
2. Emergency and short-term rehabilitation aid	21,916	21,991	21,966	22,188	22,000
3. Transition, reconstruction and social development	-	-	5,691	12,011	16,500
4. Food aid <sup>2</sup>	10,05	13,150	12,800	17,000	16,575
<i>Contributions to multilateral bodies specialised in humanitarian assistance <sup>3</sup></i>					
5.a. UNHCR General contributions to the agency	1,239	1,487	620	800	} 3,967
5.a. UNHCR Contributions allocated to programmes	5,714	1,735	3,323	3,383	
5.b. UNRWA General contributions to the agency	619	1,937	698	800	880
5.c. OCHA General contributions to the agency	495	495	300	300	} 1,800
5.c. OCHA Contributions allocated to programmes	995	600	500	1,077	
5.d. ICRC General contributions to the agency	704	704	704	750	} 5,250
5.d. ICRC Contributions allocated to programmes	1,685	1,685	4,250	4,250	
<b>TOTALS</b>	<b>43712</b>	<b>44,444</b>	<b>51,515</b>	<b>63,717</b>	<b>67,877</b>
<i>Not included in the DAC's definition of humanitarian assistance</i>					
6. Conflict prevention	27,024	23,054	14,984	24,461	24,400
7. Preventive diplomacy	7,842	8,598	9,812	3,212	4,262

**Notes:**

<sup>1</sup> Only includes costs of operations in developing countries; excludes costs of operations in developed countries and investment costs (training, durable goods, etc.).

<sup>2</sup> Annual budget total excluding balances.

<sup>3</sup> Belgium does not pay mandatory contributions to the specialist humanitarian assistance bodies, i.e. UNHCR (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees), UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East), OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), WFP (World Food Programme) and ICRC (International Committee of the Red Cross).

<sup>4</sup> Budget forecast for 2006.

**Sources:** Departmental Management Database (lines 1, 2, 3,4, 6 and 7), Overview of DGDC contributions to international organisations 2001-2004 (Yellow Book) (lines 5a to 5d), General Expenditure Budget 2006 ("year 2006" column).



### 1.3 Implementing humanitarian assistance

#### ***Beneficiaries***

Between 2002 and 2005, Belgium financed humanitarian actions in 52 countries. A large part of this budget is concentrated on Central Africa, with 21.9% going to the Democratic Republic of Congo, 11.1% to Burundi and 8.9% to Central and Western Africa. A further 9.4% went to the Palestinian Territories, making them the 3<sup>th</sup> largest beneficiary of Belgian humanitarian assistance in 2002-2005.

The table below shows the top 15 countries and regions receiving Belgian humanitarian assistance. Of these, eight are outside the 18 concentration countries focused on by Belgian development cooperation (Afghanistan, Sudan, Indonesia, Zimbabwe, Iraq, Sri Lanka, Côte d'Ivoire, Ethiopia).

**Table 3. Top 15 countries and regions receiving Belgian humanitarian assistance, 2002-2005\***

Country	2002			2003			2004			2005			2002-2005		
	No. Activities	Expenditure(€)	% of Total Budget 2002	No. Activities	Expenditure (€)	% of Total Budget 2003	No. Activities	Expenditure (€)	% of Total Budget 2004	No. Activities	Expenditure (€)	% of Total Budget 2005	No. Activities	Expenditure (€)	% of Total Budget 2002-2005
1. DR Congo	19	9,627,211	21.9	15	8,377,032	18.1	19	16,338,372	29.2	19	9,820,865	17.6	72	44,163,480	21.9
2. Burundi	10	4,195,090	9.6	10	5,400,929	11.6	13	7,214,808	12.9	8	5,647,776	10.1	41	22,458,603	11.1
3. Palestinian Territories	8	5,407,246	12.3	5	5,057,309	10.9	8	4,576,750	8.2	5	3,880,000	7.0	26	18,921,305	9.4
4. Central and Western Africa	4	5,714,799	13.0	2	1,735,255	3.7	2	5,250,000	9.4	2	5,250,000	9.4	10	17,950,054	8.9
5. Afghanistan	8	4,999,843	11.4	4	2,462,200	5.3	2	384,167	0.7	2	818,525	1.5	16	8,664,735	4.3
6. Uganda	0	0	0.0	1	300,000	0.6	6	3,587,792	6.4	4	2,016,000	3.6	11	5,903,792	2.9
7. Sudan	1	450,000	1.0	0	0	0.0	6	3,191,500	5.7	4	2,100,000	3.8	11	5,741,500	2.8
8. Indonesia	0	0	0.0	0	0	0.0	1	110,000	0.2	6	4,810,028	8.6	7	4,920,028	2.4
9. Rwanda	4	1,761,173	4.0	2	1,244,523	2.7	1	1,000,000	1.8	2	680,000	1.2	9	4,685,696	2.3
10. Zimbabwe	0	0	0.0	1	4,000,000	8.6	0	0	0.0	1	600,000	1.1	2	4,600,000	2.3
11. Iraq	0	0	0.0	3	4,023,660	8.7	1	330,630	0.6	0	0	0.0	4	4,354,290	2.2
12. Sri Lanka	0	0	0.0	0	0	0.0	1	247,188	0.4	6	4,005,786	7.2	7	4,252,974	2.1
13. Côte d'Ivoire	0	0	0.0	3	1,506,590	3.2	3	1,410,800	2.5	2	850,000	1.5	8	3,767,390	1.9
14. Ethiopia	2	766,957	1.7	3	2,203,192	4.7	0	0	0.0	2	770,000	1.4	7	3,740,149	1.9
15. Tanzania	0	0	0.0	3	2,263,904	4.9	1	500,000	0.9	1	500,000	0.9	5	3,263,904	1.6
- General Contributions	-	3,039,255	6.9	-	3,287,148	7.1	-	1,624,000	2.9	-	1,850,500	3.3	-	9,800,903	4.9
- Universal Contributions	-	1,200,000	2.7	-	0	0.0	-	2,865,108	5.1	-	2,383,552	4.3	-	6,448,660	3.2
<b>TOTALS</b>															
- Top 15 beneficiaries	56	32,922,319	75.0	52	38,574,594	83.1	64	44,142,007	78.9	64	41,748,980	74.9	236	157,387,900	77.9
- Other beneficiaries	19	6,709,579	15.3	9	4,531,272	9.8	19	7,334,057	13.1	21	9,785,029	17.5	68	28,359,937	14.0
- Universal and General Contributions	-	4,239,255	9.7	-	3,287,148	7.1	-	4,489,108	8.0	-	4,234,052	7.6	-	16,249,563	8.0
<b>GRAND TOTAL</b>	<b>75</b>	<b>43,871,153</b>	<b>100.0</b>	<b>61</b>	<b>46,393,014</b>	<b>100.0</b>	<b>83</b>	<b>55,965,172</b>	<b>100.0</b>	<b>85</b>	<b>55,768,061</b>	<b>100.0</b>	<b>304</b>	<b>201,997,400</b>	<b>100.0</b>

(\*Does not include prevention or B-Fast activities)

**Sources:** SES data based on the same sources as those of table 2.

## Channels

With the exception of B-Fast, F.P.S. Foreign Affairs does not implement humanitarian action itself. It delegates this task to NGOs, multilateral organisations, the Red Cross network and, more rarely, Belgian Technical Cooperation (BTC). For budget period 2002-2005:

- 64.78% of humanitarian interventions were implemented through multilateral organisations; five agencies accounted for an average of 55% of the total budget over the period 2002-2005: the WFP, the FAO (United Nations Food and Agriculture Organisation), UNHCR, UNRWA, and UNICEF (United Nations Children's Fund);
- 15.57% of the total budget supported humanitarian action implemented by NGOs, the principally Caritas, Memisa, Médecins Sans Frontières (MSF), Oxfam and Solidarité Protestante;
- 14.73% of the total budget went to the ICRC, Rode Kruis Vlaanderen and Croix Rouge de Belgique Communauté francophone (the Red Cross societies in Flanders and Belgium's French-speaking Community respectively);
- the remaining 4.92% was used to finance interventions implemented by CTB, F.P.S. Defence and other executers.
- 

**Table 4. Channels for humanitarian action**

	Total budget 2002-2005 (€)	% of total budget
Multilateral organisations	130,855,569 €	64.78 %
Belgian and international NGOs	31,455,229 €	15.57 %
ICRC and Belgian RC societies	29,754,063 €	14.73 %
BTC	4,316,611 €	2.14 %
F.P.S. Defence	3,509,007 €	1.74 %
Others	2,106,920 €	1.04 %
<b>GRAND TOTAL</b>	<b>201,997,400 €</b>	<b>100.00 %</b>

\* Does not include prevention or B-Fast activities.

**Sources:** SES data based on the same sources as those of table 2.

## 1.4 Humanitarian assistance: Belgian actors

Within the Federal Public Service, a number of actors are involved in humanitarian assistance policy, management and (to a lesser extent) implementation. These are: the Policy Units of the Ministers of Foreign Affairs and Development Cooperation, Belgium's permanent representations abroad, the Directorates-General for Multilateral Affairs and Development Cooperation, the B-Fast Crisis Centre and, to a lesser extent, BTC and F.P.S. Defence. Annexed to this document is a diagram showing the structure of F.P.S. Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation and the actors responsible for humanitarian assistance.

### a) Humanitarian assistance policy

In Brussels, the political responsibility for humanitarian assistance is shared between the **Policy Units** of the Ministers of Foreign Affairs and Development Cooperation.

Within the **Directorate-General for Multilateral Affairs**, two directorates are involved in the dialogue on humanitarian issues.

1. The United Nations Directorate (M2) is responsible for promoting and developing international cooperation at global level within the framework of the United Nations system,

in particular the GA and ECOSOC. It is therefore involved in the political dialogue on humanitarian aid issues in Geneva and New York. Twenty or so resolutions on humanitarian issues have been passed by the UN GA over the past few years. Belgium will be a member of the Security Council from 2007 to 2008. In ECOSOC, 25% of debates relate to humanitarian issues. Belgium held the Vice-Presidency of the organisation in 2005.

2. The main task of the Directorate of Human Rights and Humanitarian Actions (M3) is to develop and implement the human rights dimension of Belgian foreign policy, both at a bilateral level and within regional and international organisations (Council of Europe, UN, EU, OSCE). It also deals with issues of humanitarian law and handles relations with the Red Cross.

Abroad, Belgium's **permanent representations (PR's) to the UN** in Geneva and New York are the intermediaries between the UN organisations that are specialised in humanitarian assistance on one hand and the departments of F.P.S. (DGCD and DGM) on the other hand. Firstly, they follow the information made available by the UN institutions on concrete humanitarian situations and the actions that are undertaken (e.g. yearly CAP's and appeals for individual crisis). They advise the F.P.S. on potential funding of these actions. Secondly, PR's are in contact with UN institutions that work on humanitarian issues (OCHA, UNHCR, UNRWA). They take part to informal consultations and executive boards of these agencies to steer policies and activities in a direction that Belgium deems desirable<sup>109</sup>. Finally, PR's participate to general policy debates on humanitarian issues and the reform of the humanitarian sector.

#### b) Humanitarian assistance management

Within the **Directorate-General for Development Cooperation (DGDC)**, two departments are solely responsible for managing humanitarian interventions.

1. The Emergency Aid, Rehabilitation and Food Aid Department (D2.1) funds bilateral programmes involving the administration and Belgian and foreign NGOs, the ICRC and Red Cross societies in Belgium, multilateral organisations and BTC (referred to as "implementing agencies").

The department has three budget allocations to finance projects proposed by these organisations. The *first* allocation, *Emergency and short-term rehabilitation aid* (table 2, line 2), involved a budget of around €22 million in 2005. This line is governed by the 1996 Royal Decree setting out subsidy payment conditions (type of receiving country, type of implementing agency, type and amount of goods and services that can be financed, payment and follow-up procedures). An operation may be implemented by BTC, one or more NGOs, one or more multilateral organisations or the ICRC and Red Cross societies in Belgium. The funding is allocated as and when appealed for by the implementing agencies.

The *second* allocation, *Transition, reconstruction and social development* (table 2, line 3), was created in 2004 and involved a budget of €12 million in 2005. This allocation is used to fund programmes in the "grey zone" between emergency aid and development work, whether it be, for example, rebuilding or rehabilitating infrastructure (bridges, ports, hospitals, housing, etc.), training staff (police, technicians, etc.) or supporting elections. The programmes may be implemented by a range of partners (international organisations (e.g. ILO, EU, UN), BTC, F.P.S. Defence, local ministries or NGOs).

The *third* allocation, *Food aid* (table 2, line 4), involved a budget of €17 million in 2005. This allocation is governed by the Food Aid Convention (London), which came into force on 1 July 1999 and was extended until 30 June 2007. The aim is to guarantee the food

---

<sup>109</sup> In the case of OCHA, PR's participate to the activities of the ODSG (OCHA Donor Support Group).

security of population groups under all circumstances, but particularly in long-term emergency situations and the time it takes for agriculture to get back on its feet. It covers the operational costs associated with supplying food, namely those of transport, storage and distribution. The great majority of actions supported are implemented by the WFP, FAO/TC and ICRC.

2. The United Nations and International Organisations Department (D4.3) manages multilateral programmes involving the UN agencies and international organisations. OCHA, UNHCR and the ICRC are Belgium's partner organisations and receive general operational funding (known as "core funding") as well as funding for specific regional and national programmes with which Belgium wishes to be involved. UNRWA, although not a partner organisation, also receives regular financial support. The funds awarded by this department are planned at the start of each budget year and are therefore generally used for long-term crises, particularly in the Great Lakes region.

DGDC's Peace Consolidation Service (D2.3) is not specialised in humanitarian issues, but supports "peace projects" that help to strengthen local capacities and institutions. The Strategy Note on Peace Consolidation stipulates that the *Conflict prevention* budget allocation should be used to fund projects that defend human rights, promote democracy, support elections and the legal system, offer conflict mediation, help child soldiers and ex-fighters regain a place in society and resolve problems relating to weapons and antipersonnel mines.

The **Belgian First Aid and Support Team (B-Fast)** is an interdepartmental structure situated within the departments that consist of the Prime Minister's services and those of F.P.S. Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation, F.P.S. Health, F.P.S. Home Affairs, F.P.S. Budget, the Minister of Defence, the Red Cross and BTC. It is coordinated by the Foreign Minister and is subject to the administrative authority of the President of the Foreign Affairs Executive Committee. B-Fast is a rapid intervention structure that sends emergency aid teams to third countries hit by natural or manmade disasters. It consults with OCHA to coordinate operations and with other international bodies (including UNDAC/OCHA) regarding preparation, evaluation and training.

### c) Other actors

BTC can be involved in the implementation of humanitarian interventions in countries where it operates.

In some cases, F.P.S. Defence provides personnel, equipment, infrastructure and material to help the civilian population in countries where it is present, when it is not using them for its military operations.

## **2. Reason for the evaluation**

The DGDC Special Evaluation Service (SES) is responsible for planning and conducting evaluations of those activities of the Belgian Federal State recognised as constituting Official Development Aid (ODA). It offers decision-making support to the institutions responsible for development cooperation and to their partners. Another of its tasks is to report on the activities and results of Belgian development cooperation to the Minister for Development Cooperation and the Belgian Federal Parliament. In consultation with all the actors concerned and in the light of the international debate on the issue, evaluation of Belgium's humanitarian assistance has been identified as a priority concern.

In 2005, the Belgian government's development cooperation was examined in a DAC Peer Review. The section dealing with humanitarian assistance highlighted weaknesses in four areas of the Belgian system:

- Policy: Belgian policy lacks strategic direction.
- Volume: the volume of humanitarian assistance is inadequate.
- Funding: funding decisions lack transparency and there is insufficient flexibility in the way funds are used.
- Management: management of humanitarian assistance is fragmented.

This review, coupled with the international dynamic, are fuelling discussion within Belgian institutions and their partners. The time is therefore ripe for an evaluation that takes a deeper and broader look at the questions of the DAC by analysing Belgium's humanitarian assistance policies and strategies and the interventions that it supports in relation to the international dynamic (Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship, respect of the relief-rehabilitation-development continuum, pooled funding, etc.).

### 3. Aims of the evaluation

The aim of the evaluation is to assess the quality of the humanitarian interventions financed by the Belgian Federal State between 2002 and 2006. The evaluators will analyse the processes involved in past interventions, assessing both the relevance and choice of interventions and also the efficiency and effectiveness of management and implementation, both in Brussels and in the field. The evaluation should reveal what factors influence the quality of interventions funded by the Belgian Federal State, both positively and negatively.

The lessons learnt will be used to improve future humanitarian interventions supported by Belgium's federal government, thereby maximising Belgium's added value in this area.

The results of the evaluation will help Belgian actors in the field of humanitarian assistance and its Belgian and international partners involved in humanitarian aid policy and implementation.

### 4. Scope of the evaluation

The evaluation will analyse Belgian humanitarian assistance, taking as its starting point the budget allocations awarded during the period 2002-2006. It will analyse the processes of the interventions implemented by B-Fast, and those funded bilaterally (cf. table 2 budget lines: *Emergency and short-term rehabilitation aid, Transition, reconstruction and social development and Food aid*) and multilaterally (cf. table 2 budget lines: *Contributions to multilateral bodies specialised in humanitarian assistance*). For all of these budget lines, the evaluators will analyse the relevance of the choices and decisions made by Belgian federal actors in the field of humanitarian assistance, the efficiency of management in Brussels and implementation in the field, as well as the outcome of these interventions. The evaluation will examine the consistency of the interventions and how they relate to Belgium's objectives and strategy and to the international context. This investigation will include interventions by NGOs, BTC, the Red Cross and multilateral actors. The evaluators will catalogue the humanitarian interventions funded by the *Conflict prevention* and *Preventive diplomacy* budget allocations and will verify to what extent these interventions complement those undertaken as part of the above-mentioned system.

## 5. Evaluation questions

The evaluation will need to answer the following questions:

### 5.1. Belgium's humanitarian assistance strategy

- How do the Belgian federal authorities define humanitarian assistance? What are their objectives in this area? Have their objectives and strategies changed over time? If so, how, and what have been the deciding factors?
- How is Belgium situated internationally in policy and operational terms? Do its objectives and strategies take account of changes in the international humanitarian context, in particular as regards funding arrangements? If so, how?
- Are the financial and human resources employed suitable/adequate for the objectives being pursued?
- Is the choice of interventions supported by the federal authorities coherent with the stated objectives?
- Does the way that powers and responsibilities are defined and divided up between humanitarian aid actors (Policy Units, administration, embassies, NGOs, multilateral organisations, B-Fast, BTC) help to make the assistance more effective? Does it facilitate the relief-rehabilitation-development continuum?
- Does F.P.S. Foreign Affairs coordinate with other Belgian public actors regarding humanitarian matters? If so, are potential synergies being exploited?

### 5.2. Analysis of B-Fast interventions

- Based on what criteria and information do the authorities decide to mobilise B-Fast (notably choice of intervention location and type of activity)? Are these interventions compatible with the principles of the Good Humanitarian Donorship initiative?
- Is the way that the humanitarian aid actors communicate and coordinate conducive to the coherence and effectiveness of interventions?
- Do interventions meet the material and non-material needs of the population groups affected by disasters (notably speed of response, types of intervention and action)?

### 5.3. Analysis of humanitarian interventions funded bilaterally – Budget allocations: Emergency and short-term rehabilitation aid, Transition, reconstruction and social development and Food aid.

#### 5.3.1 Relevance of choices

- How are humanitarian interventions formulated when submitted to the Belgian federal authorities (notably choice of priorities, assessment of needs, type of action to be taken, etc.)?
- Based on what criteria and information do the authorities decide to support a particular action (notably choice of intervention location, implementation channels, characteristics and efficiency of partner, type of crisis and type of action to be taken)? Are interventions compatible with the principles of the Good Humanitarian Donorship initiative?
- To what extent do these choices take into account national and regional needs and the rights of population groups affected by disasters?
- Is the mode of intervention adapted to the circumstances of the crisis?

#### 5.3.2 Effectiveness of implementation

- How is the partnership between implementing agencies and the administration defined? Is the partnership conducive to effective interventions?
- Does the way that the humanitarian aid actors communicate and coordinate help to ensure coherent and effective interventions?
- Does the system of follow-up contribute to the effectiveness of the system?
- Does the regulatory framework affect the implementation of interventions? Does it help to make them more effective?
- Are the funding procedures conducive to effective humanitarian interventions?

#### 5.3.3 Results and impact of interventions

- Do interventions meet the material and non-material needs of the population groups affected by disasters (notably speed of response, types of intervention and action)?
- Do interventions reduce the vulnerability of local population groups and strengthen their capacities?

### 5.4. Analysis of humanitarian interventions funded multilaterally - Contributions to multilateral bodies specialised in humanitarian assistance

#### 5.4.1 Relevance of choices

- How are programmes funded via multilateral bodies formulated (notably choice of priorities, assessment of needs, type of intervention)?
- Based on what criteria does Belgium decide to support certain programmes (notably choice of intervention location, implementation channels, characteristics and efficiency of partner, type of crisis and type of intervention)? Are interventions compatible with the principles of the Good Humanitarian Donorship initiative?

#### 5.4.2 Effectiveness of implementation

- How is the partnership between the Belgian authorities and multilateral organisations defined? Is the partnership conducive to effective interventions?
- Does the way that the humanitarian aid actors communicate and coordinate help to ensure consistent and effective interventions?
- Does the system of follow-up contribute to the effectiveness of the system?

#### 5.4.3 Results of interventions

- Do interventions meet the material and non-material needs of the population groups affected by disasters (notably speed of response, types of intervention and action)?

### 5.5. General question

- To what extent do interventions take account of:
  - gender equality;
  - environmental impact;
  - the cultural sensitivity of the population groups receiving assistance?

The evaluation criteria used for the above questions are those defined by the OECD-DAC (“Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies”, 1999).



## 6. Methodology

The tenderer will specify in its offer the methods and approach it intends to adopt for carrying out the evaluation. These will be explained further in a methodology document (submitted in stage 1).

### 6.1 Outputs

At the end of each stage, the consultants will have to produce:

#### Stage 1

- An analysis of the Belgian and international context as regard humanitarian assistance.
- An analysis of Belgian regulations.
- A framework of analysis for the evaluation.
- A proposal relating to the selection and analysis of interventions.

*Document produced:* Inception note and analysis of the context.

#### Stage 2

- An analysis of Belgium's humanitarian assistance strategies and policies.
- An analysis of the organisation and processes of humanitarian assistance in Belgium (B-Fast interventions and those funded bilaterally and multilaterally).
- An analysis of a selection of interventions (notably implementation of selection criteria, deadlines, preparation and follow-up), both B-FAST interventions and those funded bilaterally and multilaterally.
- An analysis comparing the organisation of Belgian humanitarian assistance with that of other donors (ECHO and two other donors).
- A framework for preparing field missions including either a preparatory workshop for each country visited with experts or a general seminar.

*Document produced:* Analysis of structures.

#### Stage 3

- An analysis of the background of the crisis (notably in terms of beneficiaries and the regional and national context).
- An analysis of the way the response is organised.
- An analysis of the Belgian response in terms of communication and coordination with the humanitarian aid actors and donors, the authorities and the beneficiaries.
- An analysis of the implementation of interventions.
- An analysis of the suitability of the response.

This stage will be organised as follows:

- Preparation of four field visits (Congo, Burundi, Ethiopia, Pakistan).
- Two field visits.
- Feedback in the field (if the situation lends itself to this).
- First debriefing with the Steering Committee in Brussels and possible adjustments to the methodology for field visits.
- Two field visits.
- Feedback in the field (if the situation lends itself to this).
- Second debriefing with the Steering Committee in Brussels.
- Follow-up seminar in Brussels.

*Document produced:* Country reports and provisional conclusions and recommendations.

**Stage 4** - Consolidation of analyses and presentation of findings, conclusions and recommendations.

*Document produced:* Final report.

**Stage 5** – Feedback sessions.

#### **Assessment criteria**

For each evaluation question, the consultants must explain the assessment criteria that they will apply in their response.

#### **Limits of the evaluation**

The evaluators must explain the limits of the evaluation, indicating clearly what results the evaluation can be expected to produce and where the investigation ends.

They will also make clear the constraints they faced and how these affected the evaluation process and findings.

### **6.2 Collecting information**

#### ***In Brussels (+OECD and United Nations)***

Some documents will be made available to the evaluators. Others they will need to collect themselves.

The evaluators will examine documentation relating to:

- regulations;
- strategy and policy guidelines;
- interventions funded bilaterally, i.e. budget allocations *Emergency and short-term rehabilitation aid, Transition, reconstruction and social development* and *Food aid*;
- interventions funded multilaterally, i.e. budget allocations *Contributions to multilateral bodies specialised in humanitarian assistance*;
- interventions funded by budget allocations *Conflict prevention* and *Preventive diplomacy*;
- B-Fast interventions;
- F.P.S. Defence interventions;
- intervention management (DGDC and partners);
- international context of humanitarian assistance;
- evaluations and studies of humanitarian assistance conducted by other donors, multilateral bodies and NGOs.

They will interview representatives of:

- the Policy Units of Foreign Affairs and Development Cooperation;
- the Directorate-General for Development Cooperation (DGDC);
- the United Nations Directorate and the Directorate of Human Rights and Humanitarian Actions (DGM);
- the international cooperation attachés;
- multilateral partner organisations;
- Belgian NGOs and international partners;
- B-Fast;
- BTC;
- F.P.S. Defence.

### ***In the countries visited***

In each country visited, the consultants will meet:

- representatives from the Belgian embassy;
- representatives of other donors present in the country who have provided funding for the same intervention;
- representatives of multilateral bodies and NGOs;
- representatives of local authorities;
- beneficiaries of interventions.

### **7. Profile of the evaluators**

The team will be **international** and **multidisciplinary** and will possess the following qualifications:

- Experience in evaluating humanitarian aid and/or interventions.
- Knowledge of evaluation methods.
- Knowledge and experience of humanitarian assistance and its international context.
- Knowledge of and experience in the Great Lakes region.
- Languages: French, Dutch and English.

During the field studies, the evaluators will work with experts from developing countries who have knowledge of humanitarian assistance.

Team members must not have been involved in interventions funded by Belgium in the four countries selected.

The head of the evaluation team must be clearly designated in the offer.

### **8. Indicative timetable**

<b><u>Stage</u></b>	<b><u>Deadline</u></b>
Awarding of contract	July 19, 2006
Start-up phase	Late August
End of Stage 1	Mid-October
End of Stage 2	Mid-December
End of Stage 3	Early April
End of Stage 4	Early June
End of Stage 5	Late June

### **9. Report and working languages**

#### ***Interim reports***

At the end of each stage, the evaluators must produce an **interim report** to be submitted to the Steering Committee at least five days ahead of the meeting.

The evaluation team must incorporate any comments from representatives of the Steering Committee and the partners.

The interim reports must be written in French, Dutch or English. When giving presentations, the evaluators must alternate between French and Dutch. The country reports must be written in a language that local actors can read (French or English).

### ***Final report***

The **general final report** will contain:

- an introduction;
- the methodology;
- the analyses requested in sections 5 and 6 (i.e. relating to strategy, B-Fast interventions and interventions funded bilaterally and multilaterally);
- conclusions;
- recommendations;
- reports of visits to the four countries.

The evaluation team must incorporate any comments from representatives of the Steering Committee and the partners.

It must produce a final report in French, Dutch and English, and a summary of the report in French, Dutch and English.

## **10. Management, follow-up and feedback**

The Development Cooperation Special Evaluation Service (SES) will be responsible for general supervision of the evaluation mission and for approving the final evaluation report.

A Steering Committee will oversee progress of the work in relation to the proposed timetable and will give its opinion as to the quality of the work. It will be made up of experts from different disciplines (development cooperation issues, institutional issues, financial issues in the Belgian federal context).

A Steering Committee will be consulted regarding the content of the analyses, the conclusions and the recommendations. It will consist of the following stakeholders:

- Representatives of the Development Cooperation and Foreign Affairs Policy Units.
- Representatives of DGDC, DGM and DGB.
- International cooperation attachés.
- Representatives of B-Fast.
- Representatives of NGOs and multilateral organisations.
- One or more experts.
- SES.

## 11. Annexes

### PRINCIPLES AND GOOD PRACTICE OF HUMANITARIAN DONORSHIP

*Endorsed in Stockholm, 17 June 2003 by Germany, Australia, Belgium, Canada, the European Commission, Denmark, the United States, Finland, France, Ireland, Japan, Luxemburg, Norway, the Netherlands, the United Kingdom, Sweden and Switzerland*

#### **Objectives and definition of humanitarian action**

1. The objectives of humanitarian action are to save lives, alleviate suffering and maintain human dignity during and in the aftermath of man-made crises and natural disasters, as well as to prevent and strengthen preparedness for the occurrence of such situations.
2. Humanitarian action should be guided by the humanitarian principles of *humanity*, meaning the centrality of saving human lives and alleviating suffering wherever it is found; *impartiality*, meaning the implementation of actions solely on the basis of need, without discrimination between or within affected populations; *neutrality*, meaning that humanitarian action must not favour any side in an armed conflict or other dispute where such action is carried out; and *independence*, meaning the autonomy of humanitarian objectives from the political, economic, military or other objectives that any actor may hold with regard to areas where humanitarian action is being implemented.
3. Humanitarian action includes the protection of civilians and those no longer taking part in hostilities, and the provision of food, water and sanitation, shelter, health services and other items of assistance, undertaken for the benefit of affected people and to facilitate the return to normal lives and livelihoods.

#### **General principles**

4. Respect and promote the implementation of international humanitarian law, refugee law and human rights.
5. While reaffirming the primary responsibility of states for the victims of humanitarian emergencies within their own borders, strive to ensure flexible and timely funding, on the basis of the collective obligation of striving to meet humanitarian needs.
6. Allocate humanitarian funding in proportion to needs and on the basis of needs assessments.
7. Request implementing humanitarian organisations to ensure, to the greatest possible extent, adequate involvement of beneficiaries in the design, implementation, monitoring and evaluation of humanitarian response.
8. Strengthen the capacity of affected countries and local communities to prevent, prepare for, mitigate and respond to humanitarian crises, with the goal of ensuring that governments and local communities are better able to meet their responsibilities and co-ordinate effectively with humanitarian partners.
9. Provide humanitarian assistance in ways that are supportive of recovery and long-term development, striving to ensure support, where appropriate, to the maintenance and return of sustainable livelihoods and transitions from humanitarian relief to recovery and development activities.
10. Support and promote the central and unique role of the United Nations in providing leadership and co-ordination of international humanitarian action, the special role of the International Committee of the Red Cross, and the vital role of the United Nations, the International Red Cross and Red Crescent Movement and non-governmental organisations in implementing humanitarian action.

## **Good practices in donor financing, management and accountability**

### **(a) Funding**

11. Strive to ensure that funding of humanitarian action in new crises does not adversely affect the meeting of needs in ongoing crises.
12. Recognising the necessity of dynamic and flexible response to changing needs in humanitarian crises, strive to ensure predictability and flexibility in funding to United Nations agencies, funds and programmes and to other key humanitarian organisations
13. While stressing the importance of transparent and strategic priority-setting and financial planning by implementing organisations, explore the possibility of reducing, or enhancing the flexibility of, earmarking, and of introducing longer-term funding arrangements.
14. Contribute responsibly, and on the basis of burden-sharing, to United Nations Consolidated Inter-Agency Appeals and to International Red Cross and Red Crescent Movement appeals, and actively support the formulation of Common Humanitarian Action Plans (CHAP) as the primary instrument for strategic planning, prioritisation and co-ordination in complex emergencies.

### **(b) Promoting standards and enhancing implementation**

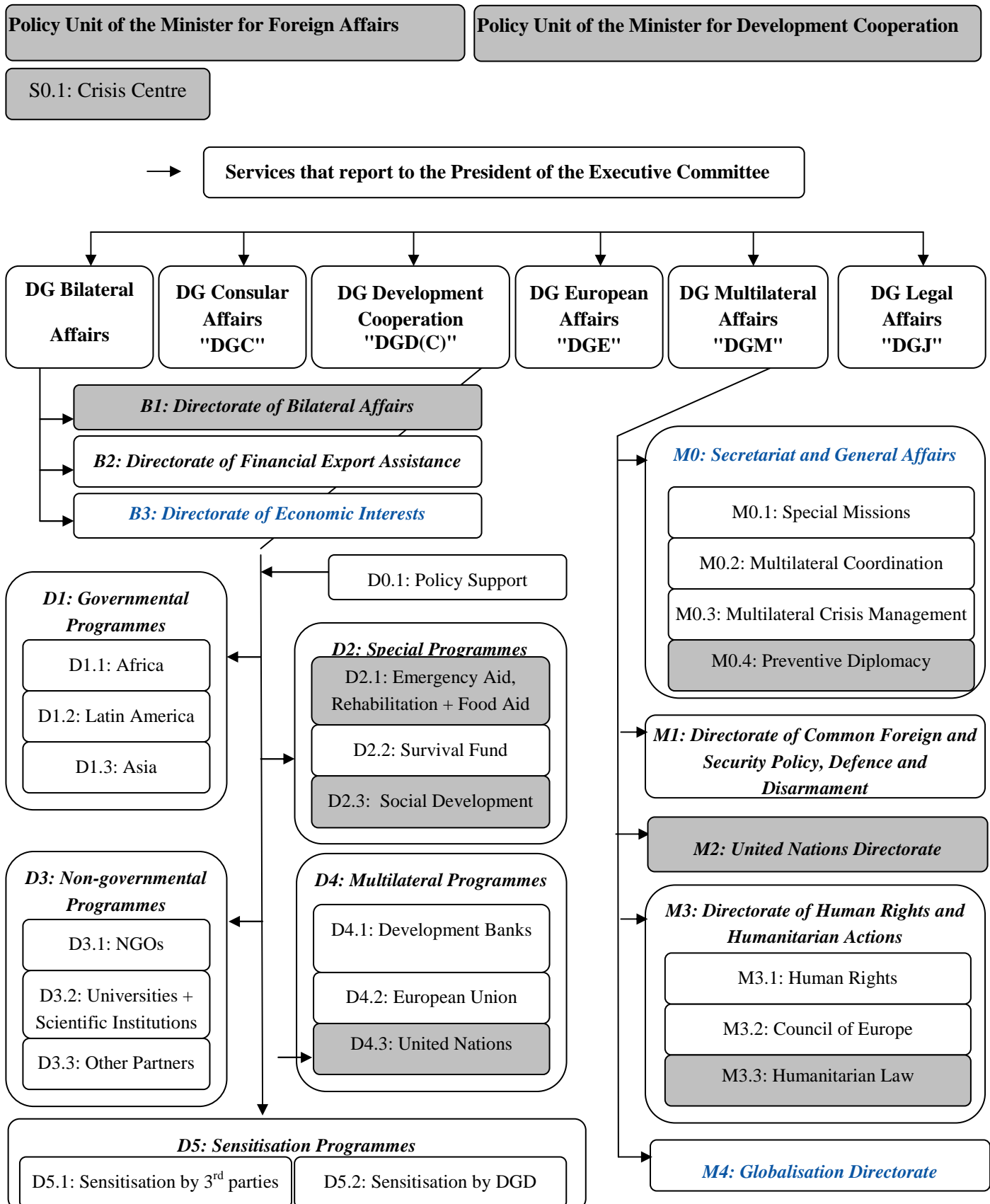
15. Request that implementing humanitarian organisations fully adhere to good practice and are committed to promoting accountability, efficiency and effectiveness in implementing humanitarian action.
16. Promote the use of Inter-Agency Standing Committee guidelines and principles on humanitarian activities, the Guiding Principles on Internal Displacement and the 1994 Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organisations (NGOs) in Disaster Relief.
17. Maintain readiness to offer support to the implementation of humanitarian action, including the facilitation of safe humanitarian access.
18. Support mechanisms for contingency planning by humanitarian organisations, including, as appropriate, allocation of funding, to strengthen capacities for response.
19. Affirm the primary position of civilian organisations in implementing humanitarian action, particularly in areas affected by armed conflict. In situations where military capacity and assets are used to support the implementation of humanitarian action, ensure that such use is in conformity with international humanitarian law and humanitarian principles, and recognises the leading role of humanitarian organisations.
20. Support the implementation of the 1994 Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief and the 2003 Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies.

### **(c) Learning and accountability**

21. Support learning and accountability initiatives for the effective and efficient implementation of humanitarian action.
22. Encourage regular evaluations of international responses to humanitarian crises, including assessments of donor performance.
23. Ensure a high degree of accuracy, timeliness, and transparency in donor reporting on official humanitarian assistance spending, and encourage the development of standardised formats for such reporting.

## Diagram of F.P.S. Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation

The diagram below shows all of the Directorates-General within F.P.S. Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation. Three Directorates-General (DGB, DGDC and DGM) have at least one department (indicated in grey) responsible for humanitarian assistance. The size of the boxes in no way reflects the size of the budget of the directorate or department concerned.



Budget allocations, responsible bodies and regulatory/political framework of Belgian humanitarian assistance						
Funding line Description	N° Budget allocation	Ministry(ies) responsible	Managing department	Included in total humanita- rian aid budget calculated by the DAC?	Regulatory/political framework	Implementing agencies
<b>1 Belgian First Aid &amp; Support Team</b> <i>Rapid intervention structure that organises emergency humanitarian assistance in third countries in the event of a manmade or natural disaster. The disaster must be on such a scale that the emergency services in the countries concerned are no longer able to provide the assistance required.</i>	1440411201	Various	S0.1	Yes, as from 2004	- Council of Ministers 10 Nov. 2000; - Royal Decree of 28 Feb. 2003: Creation of a Coordination Council and a B-Fast support service	- B-Fast.
<b>2 Emergency and short-term rehabilitation aid</b> <i>This allocation is aimed at meeting the needs of victims of natural and manmade disasters during the crisis itself and/or during the rehabilitation phase.</i>	1454423580 (→ 2003), 1453413580 (2004 →)	Foreign Affairs + Development Cooperation	D2.1	Yes	- Law of 25 May 1999: International cooperation; - Royal Decree of 19 Nov. 1996	- International organisations (mainly FAO, WHO, UNHCR, UNICEF, UNRWA) (excluding multilateral assistance, see below); - Belgian and international NGOs (mainly Caritas, Memisa, MSF, Oxfam); - ICRC and Belgian Red Cross societies (excluding multilateral assistance, see below); - BTC; - F.P.S. Defence.
<b>3 Transition, reconstruction and social development</b> <i>This allocation is used to fund programmes in the "grey area" between emergency aid and development work. The aim is to bridge the gap between emergency aid and development to avoid long interruptions in aid and funding and ensure a rapid, coherent response.</i>	1454413526	Development Cooperation	D2.1	Yes	- Law of 25 May 1999: International cooperation	Programmes may be implemented by a range of partners. In practice, interventions are mainly implemented by international organisations (e.g. EU, ILO, UN agencies), BTC, F.P.S. Defence, Belgian institutions (e.g. the Chamber of Representatives, sea ports), ministries in developing countries or NGOs.



<b>4 Food aid</b> <i>The Food Aid Convention aims to ensure the food security of population groups under all circumstances, but particularly in long-term emergency situations and for the time it takes agriculture to get back on its feet. It covers the operational costs associated with supplying food, namely those of transport, storage and distribution.</i>	1454423582	Development Cooperation	D2.1	Yes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Law of 25 May 1999: International cooperation;</li> <li>- Food Aid Convention, entry into force: 1 July 1999, extended until 30 June 2005</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- international organisations (including FAO, WFP, UNRWA) (excluding multilateral assistance, see below);</li> <li>- ICRC and Belgian Red Cross societies;</li> <li>- Belgian and international NGOs;</li> <li>- BTC;</li> <li>- F.P.S. Defence.</li> </ul>
<b>5 Preventive diplomacy</b> <i>This allocation is intended to cover interventions on behalf of population groups affected by conflicts meriting an act of international solidarity. Belgium must be able to participate in humanitarian aid initiatives and respond to UN appeals. Respect for human rights is also an important factor. Lastly, the allocation must help to establish the rule of law.</i>	1453413522	Foreign Affairs	M0.4, B1	M0.4: 1 intervention on 122 included B1: no	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Law of 25 May 1999: International cooperation;</li> <li>- DGDC strategy document: Peacebuilding, July 2002</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UN agencies ;</li> <li>- Regional institutions ;</li> <li>- International and accredited Belgian NGOs ;</li> <li>- Belgian associations ;</li> <li>- Local associations and institutions ;</li> <li>- BTC</li> <li>- Via public supply, service and works contracts</li> </ul>
<b>6 Conflict prevention</b> <i>This budget line is used for funding "peace projects" and is based around four objectives: 1. increasing local capacities to enable local people to live in the area despite insecurity (e.g. mine-clearance, disarmament and training projects), 2. strengthening local institutions (e.g. projects to support the legal system, democratisation and elections), 3. promoting diplomacy in the field and intercultural dialogue (e.g. implementation of early warning systems), 4. boosting regional mechanisms for preventing and resolving conflicts (e.g. projects to support military control or the organisation of humanitarian interventions).</i>	1454413523 (2002), 1454413524 (2003), 1453413524 (2004)	Foreign Affairs	D2.3	No	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Law of 25 May 1999: International cooperation;</li> <li>- DGDC Strategy Note: Peacebuilding, July 2002</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- International and regional institutions ;</li> <li>- International and accredited Belgian NGOs ;</li> <li>- Belgian associations ;</li> <li>- Local associations and institutions ;</li> <li>- BTC ;</li> <li>- Government of the country that is concerned ;</li> <li>- via public supply, service and works contracts.</li> </ul>

<b>7 Voluntary contributions to multilateral organisations</b>					- Law of 25 May 1999: International cooperation; - Royal Decree of 2 April 2003: International partner organisations; - Unilateral agreements between the Belgian authorities and international institutions	- ICRC, UNHCR, OCHA (excluding bilateral assistance, see above).
a. Voluntary, multi-annual contributions to international partners in multilateral cooperation (in humanitarian assistance: ICRC, UNHCR, Office of the UN High Commissioner for Human Rights and OCHA)	1454313502	Development Cooperation	D4.3	Partially: ICRC no, HCR in part, OCHA in part		
b. Subsidies for institutions that work to protect refugees	1454363519 (2004 -->)	Development Cooperation	D4.3	Partially		- UNHCR (excluding bilateral assistance, see above).
c. Subsidy for the International Committee of the Red Cross	1453413511 (--> 2003), 1454363515 (2004 -->)	Development Cooperation	D4.3	Yes		- ICRC (excluding bilateral assistance, see above).
d. Participation in United Nations action for Arab refugees in Palestine	1453413513 (--> 2003), 1454363515 (2004 -->)	Development Cooperation	D4.3	Yes		- UNRWA (excluding bilateral assistance, see above).
<b>8 Humanitarian interventions by F.P.S. Defence (not linked to DGDC)</b>	-	F.P.S. Defence	-	No	-	- F.P.S. Defence (sometimes with UN agencies or OCHA).
<b>9 Aid for refugees in the donor country</b>	-	F.P.S. Home Affairs (FedAsil)	-	Yes, as from 2003	-	-
<b>10 United Nations</b>	-	Foreign Affairs	M2	No	-	-
<b>11 Humanitarian law</b>	-	Foreign Affairs	M3.3	No	- Human Rights (UN, 1948); - International Humanitarian Law (Geneva, 1949)	-



## Annex 2 Countries Receiving Humanitarian Assistance

Table A2.0.1 Countries receiving humanitarian assistance

	2002-2005		
	# Activités	Dépenses	
RDC	72	44.163.480	21,9%
Burundi	41	22.458.603	11,1%
Territ. Pal.	26	18.921.305	9,4%
Afr.Centrale+l'Ouest	10	17.950.054	8,9%
Contributions Général	13	9.952.903	4,9%
Afganistan	16	8.664.735	4,3%
Universel	10	6.448.660	3,2%
Ouganda	11	5.903.792	2,9%
Soudan	11	5.741.500	2,8%
Indonésie	7	4.920.028	2,4%
Rwanda	9	4.685.696	2,3%
Zimbabwe	2	4.600.000	2,3%
Irak	4	4.354.290	2,2%
Sri Lanka	7	4.252.974	2,1%
Côte d'Ivoire / Ivoorkust	8	3.767.390	1,9%
Ethiopie	7	3.740.149	1,9%
Tanzanie	5	3.263.904	1,6%
Pakistan	3	2.750.000	1,4%
Cuba	4	2.700.000	1,0%
Algérie	4	2.091.600	1,0%
Iran	3	2.007.501	1,0%
Marokko	2	1.808.213	0,9%
Burkina Faso	5	1.696.129	0,8%
Niger	3	1.585.870	0,8%
Haïti	4	1.447.898	0,7%
Cap Vert	3	1.240.608	0,6%
Angola	3	1.000.000	0,5%
Bosnie - Herz.	1	872.902	0,4%
Congo Brazza	2	800.000	0,4%
Ouzbekistan	1	620.000	0,3%
Chad	1	600.000	0,3%
Mozambique	3	562.142	0,3%
Mali	2	560.000	0,3%

	2002-2005		
	# Activités	Dépenses	
India	1	550.490	0,3%
Liberia	1	500.000	0,2%
Sahel	2	492.920	0,2%
Maledives	2	480.142	0,2%
Serbie	1	466.400	0,2%
Seychelles	1	440.000	0,2%
Cambodja	1	381.375	0,2%
Nepal	1	363.876	0,2%
Chine	1	350.000	0,2%
Filippijnen	1	346.500	0,2%
Eritrea	1	300.000	0,1%
Bangladesh	1	300.000	0,1%
Senegal	2	273.000	0,1%
Nicaragua	1	263.000	0,1%
Bolivië	1	250.608	0,1%
El Sal Guat	1	250.000	0,1%
Namibie	1	192.000	0,1%
Peru	2	178.125	0,1%
Zambie	1	102.978	0,1%
Benin	1	100.000	0,0%
Kosovo	1	35.660	0,0%
<b>Grand total</b>	<b>328</b>	<b>202.749.400</b>	<b>100%</b>

## Annex 3 Budget Lines

### A3.1 Relief and Short-term Rehabilitation

The following table summarises the main characteristics of this budget line:

Table A3.1 Relief and short-term rehabilitation assistance, main characteristics

	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006
	22.5	22.0	22.0	21.7	18.5 <sup>110</sup>	106.7
<b>Frameworks and Procedures</b>	The Royal Decree of 1996, Vademecum for NGOs 1997					
<b>Responsible</b>	Minister of Foreign Affairs					
<b>Administration</b>	Staff emergency department D.2.1.1					
<b>Implementing organisations</b>	Belgian NGOs, Multilateral organisations, BTC					
<b>Identification process of projects</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identified by embassies, on the basis of pledges made at OCHA or multilateral organisation conferences; projects of multilateral organisations and ICRC from country CAP or CHAP.</li> <li>2. Project ideas or proposals are submitted directly by multilateral organisations and Belgian NGOs<sup>111</sup> on their own initiative to the Ministry or embassies.</li> <li>3. The Federal Public Service invites multilateral organisations, NGOs or BTC to propose projects in response to a fast onset emergency or on particular occasions, such as ministerial visits.</li> </ol>					
<b>Monitoring and Evaluation</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bi-annual progress reports (for projects of over 12 months) and final report.</li> <li>2. Monitoring visits by staff of D2.2.1 or embassy.</li> <li>3. Narrative and financial final reports.</li> <li>4. D.2.2.1. administrative staff controls financial reports and formal obligations.</li> </ol>					

#### *Volume and distribution*

The volume of Relief and Short-term Rehabilitation assistance has been stable throughout the period with approximately 22 million Euros annually. The average project budget was approximately 480,000 Euros. The geographic distribution of the relief aid was as follows:

<sup>110</sup> Estimate derived from the TOR.

<sup>111</sup> Since 2005 the Ministry organises a regular meeting with the NGOs informing these organisations on the opportunities for funding and invites them to propose projects.

Table A3.2 Top 10 recipients of Belgian relief aid 2002-2005

	Number of Projects	Disbursement (Euro)	Share of total relief aid	Share of total humanitarian assistance
DRC	39	18.997.946	22%	21.9%
Burundi	25	12.664.548	14%	11.1%
Territ. Pal.	17	9.098.997	10%	9.4%
Afghanistan	11	6.087.043	7%	4.3%
Iraq	4	4.354.290	5%	2.2%
Uganda	8	3.153.792	4%	2.9%
Sudan	6	2.979.000	3%	2.8%
Indonesia	5	2.902.812	3%	2.4%
Cuba	4	2.700.000	3%	1.8%
Ivory Coast	6	2.198.886	2%	1.7%
<b>Total top 10</b>	<b>125</b>	<b>65.137.314</b>	<b>74%</b>	
<b>Total relief aid</b>	<b>182</b>	<b>88.184.000</b>	<b>100%</b>	

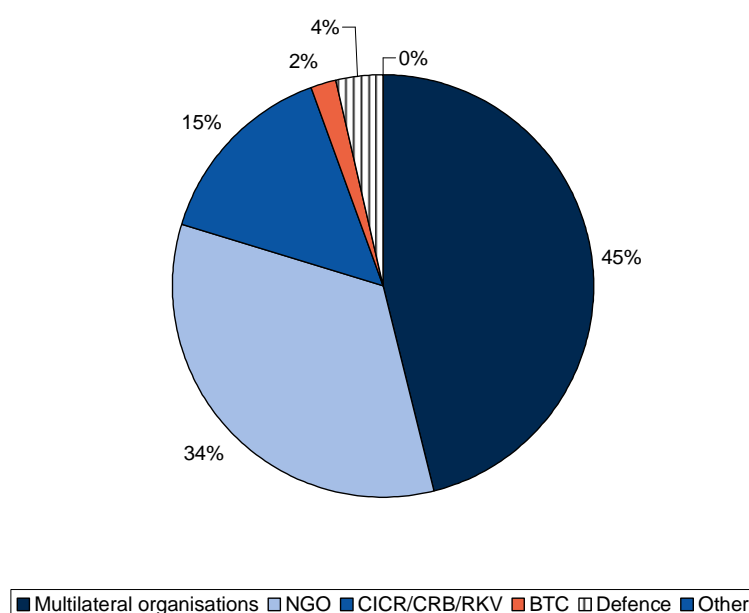
This geographic distribution does not deviate much from the general distribution pattern of humanitarian assistance with a similar concentration on DRC and Burundi. The support of the budget line Relief to Middle East is above the average, while West Africa is underrepresented.

The following table gives an overview of organisations involved.

Table A3.3 Channels for relief aid 2002-2005

	Relief aid (Euro)	Relief aid (percentage of total)
Multilateral organisations	40.774.830	46%
NGO	29.570.029	34%
CICR/CRB/RKV	12.820.713	15%
BTC	1.865.415	2%
Defence	3.155.057	4%
Other	0	0%
<b>Total</b>	<b>88.186.045</b>	<b>100%</b>

Figure A3.1 Overview relief aid by channel 2002-2005



The figures presented below show a downward trend from 2002- 2006<sup>112</sup> for the Belgian NGOs and an upward trend for multilateral organisations during the period under review. This trend is a continuation of the previous years<sup>113</sup>.

Table A3.4 Type of organisation

Year	Multilateral organisations	NGOs	Belgian Army	Others
2002	39.0%	60.5%	0.1%	0.1 (BTC)%
2003	56.0%	26.5%	9.1%	8.4 (BTC)%
2004	50.4%	47.3%	2.0%	-
2005	62.1%	34.9%	2.9%	-

All NGOs involved in short-term relief and rehabilitation are Belgian, as stipulated by the Royal Decree, though, for example, Memisa and Oxfam Solidarité have strong links with their international federation partners. Only a few NGOs received regular funding throughout the period (see Figure 6.2 below). Some of the Belgian NGOs involved are organisations focusing on development assistance with only small humanitarian programmes, and received funding for only one or two projects from the budget line since 2002.

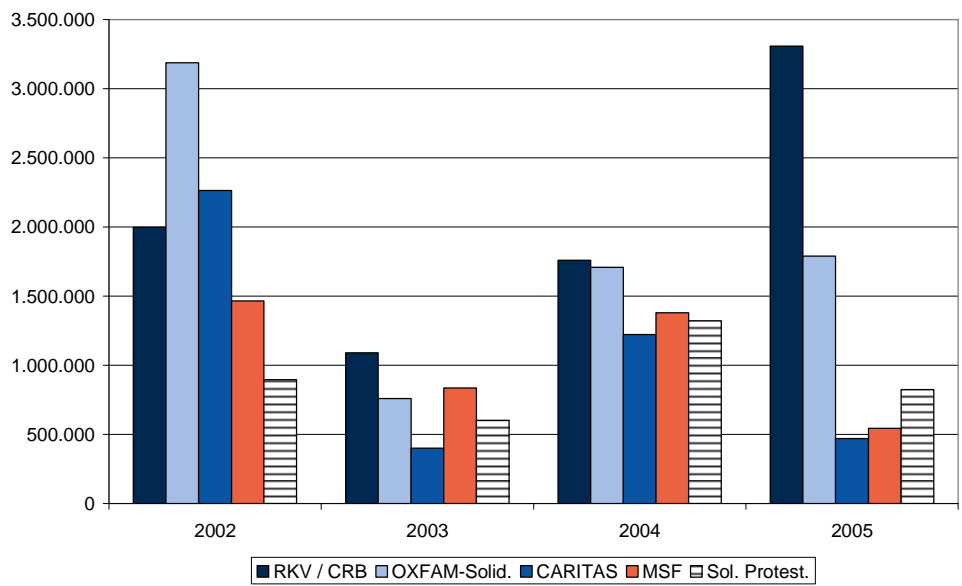
<sup>112</sup> partly based on budgets and not disbursements as these were not available for 2006

<sup>113</sup> From: Guy Hambrouck: Zendingsverslag D2.2.1. DR Congo 3-24 april 2005

<sup>113</sup> Database D2-2-1Aid d'urgence et de Réhab 170306

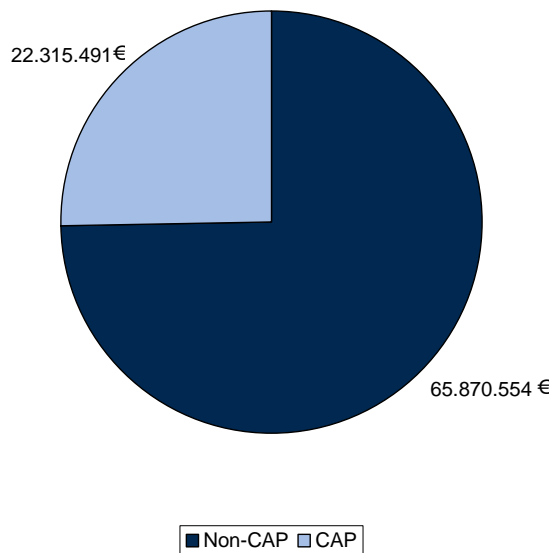


Figure A3.2 Funding to the largest Belgian NGOs



The central database classifies 47 out of 182 projects of the Relief budget line as within CAP/Flash Appeals. The database is, however, not fully reliable for DAC registrations. The fact that most NGO projects are not included in the CAPs might explain the low volume of aid within the CAPs.

Figure A3.3 Volume of aid of relief aid within the CAP and Flash Appeals



### *Project cycle management*

The project cycle management has been organised as follows:

- At the start of the year, following the advice of a staff meeting of both policy units and the humanitarian administrative staff, the Minister of Foreign Affairs decides on the funds of this budget line that will be pledged to the CAP of the different countries<sup>114</sup>.
- The Embassies are requested to propose projects for the various CAPs.
- Projects are also identified and submitted by NGOs, multinational organisations and BTC.
- The Minister gives a so-called 'positive advice under conditions' and the organisations are invited to prepare a full project proposal.
- The staff of the Emergency Department D2.2.1. assess the project proposals and request advice from the Embassy.
- With a positive advice from the administrative staff, the proposal is sent to the Inspector of Finance for advice.
- The Minister approves the proposal and the implementing organisation is informed<sup>115</sup>.
- A Ministerial Decree and project agreement are formulated and signed.
- Funds are requested and transferred.
- Bi-annual and final reports are presented to the Emergency Department.
- During implementation requests can be made for budget re-allocations, changes of plans and outputs, extensions, etcetera by the implementing organisation, which need written approval from the Inspector of Finance and the Ministry. Changes are formalised in a memorandum.

Since 2005 regular meetings are organised with the Belgian humanitarian NGOs. In these meetings the NGOs are informed of the funding available for this budget line and the priorities and are invited to submit proposals.

To assess the project proposals, the staff of the Emergency Department D2.1.1 uses the criteria mentioned in the Royal Decree and the Vademecum. In interviews the staff mentioned that sometimes other quality criteria were used too, but these are neither formalised nor systematically applied throughout the department. The interviewees very rarely rejected proposals for not meeting quality standards<sup>116</sup>. In the detailed dossier study and during fieldwork the quality of proposals will be assessed in greater detail.

The duration of the administrative process from identification to approval varies between projects. The available data do not allow drawing firm<sup>117</sup> conclusions, but they indicate an average interval, from request for funding until ministerial approval of the project proposal of approximately 4 months.

---

<sup>114</sup> In a joint meeting of the 'beleidsellen' of both Ministers and the staff of the departments that administrate the humanitarian budget lines, a proposal for the contributions to the CAP is prepared for the Ministers of Foreign Affairs and Development Cooperation.

<sup>115</sup> Formally, the Ministry has to wait a full month before informing the implementing agency of the decision. The project agreement, request for funding and transfer of funds still have to take place.

<sup>116</sup> In interviews staff could not mention examples of projects not approved because of not meeting quality standards.

<sup>117</sup> See Annex ... for an analysis of the duration of the administrative process. The data of 39% of all projects were not incomplete and the data might not fully reflect the actual first date of the request made. Additional data from organisations involved are requested and will complement the analysis.

Table A3.3 Duration of administrative process: from request for funding until ministerial approval

< Three months	34%
Three to six months	40%
Six to twelve months	26%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

In interviews with staff, NGOs and multilateral organisations it was suggested that the centralisation of decision-making was one of the main bottlenecks in the approval process.

The final approval of the proposal by the Minister of Foreign Affairs does not equal the start of the project. Formally, the emergency department has to wait one month before informing the implementing organisation. Only thereafter can the project agreement be signed and a request can be made for the transfer of funds.

For accelerated decision-making in case of fast onset emergencies, there is no formal procedure. However, accelerated decision-making is possible as information on the tsunami and the earthquake in Pakistan proves<sup>118</sup>. In both cases the Minister decided to support the response within days and invited organisations to prepare proposals for activities under this budget line<sup>119</sup>. Ten percent of all project proposals were approved within one month.

There were no formal criteria with respect to allocation of funds to fast onset emergencies. In interviews the following criteria were mentioned:

- urgency and magnitude of humanitarian needs;
- support already provided by other donors;
- added value of Belgian support;
- Belgian interests;
- availability of funding;
- common sense.

Implementation is monitored by the emergency department from progress reports and during field visits. Embassy staff also visit projects in the field. There are no standard policies for the monitoring of implementation in the field. The interviewees mentioned that they make approximately one field visit per year, though not all did make such visits. From the limited information available, the evaluation team got a positive impression of the quality of the field visits<sup>120</sup>. This, and the frequency and effectiveness of monitoring by embassy staff<sup>121</sup> will be assessed during the field visits.

Similarly there is no formal procedure for assessment of the effects and results of the projects, and external evaluations were not part of standard procedures<sup>122</sup>. The final reports were only assessed on meeting the financial and administrative requirements of the financial and

<sup>118</sup> This cannot be concluded from the databases but required analysis of individual project dossiers on the tsunami in 2005 and earthquake in Pakistan in 2005.

<sup>119</sup> Although the formal approval of the project proposal came later, after the project proposal was received and approved, this was sufficient for the agencies to start immediate response activities, for example ICRC Pakistan NH 2002/44.

<sup>120</sup> Field visit reports, such as Guy Hambrouk; Zendingsverslag D2.1.1. DR Congo 3-24 April 2005; other monitoring reports are not easily available.

<sup>121</sup> During the visit to the DR Congo, we were informed of the objective to make a visit every two months. In reality, this frequency was not realised because of other commitments.

<sup>122</sup> External evaluations of humanitarian individual projects are not standard practice in the humanitarian community.

administrative staff of the department. Interviewees informed the evaluation that they did not have the time to give attention to the final reports and to assess whether intended outputs were achieved<sup>123</sup>. Evaluation of project outputs or effects was not part of project cycle management.

## A3.2 Food Aid

The following table provides an overview of the budget line Food Aid.

Table A3.4 Food Aid

	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006
	10.0	15.2	18.5	18.6	16.8	79.0
<b>Frameworks and Procedures</b>	International Food Convention, London 1999 and extension 2005 / agreements with the EU (regulation no 129296, 27 June 1996)					
<b>Responsible</b>	Minister of Development Cooperation					
<b>Administration</b>	Staff of Food Aid Department D.2.1.2					
<b>Implementing Organisations</b>	Multilateral organisations WFP, FAO, UNWRA, ICRC, NGOs, BTC, Ministry of Defence.					
<b>Identification Process</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Embassies, WFP and FAO are invited to identify potential projects before January.</li> <li>In early January Minister approves the proposed projects.</li> <li>Additional projects are submitted by agencies within Flash and Consolidated Appeals.</li> </ul>					

### *Volume and distribution*

The volume of food aid sharply increased from 2002 to 2003 (approximately by 50%) and continued to increase from 2003-2004 (approximately by 20%), stabilising in 2005. The increase is not completely structural. In 2004 funds were transferred from other (under-utilised) budget lines to the budget line Food Aid. In 2005 Belgium increased the original food aid budget, but because of the large tsunami contribution it could not meet its obligations to other food crises<sup>124</sup>.

Food aid is highly concentrated in Sub Saharan Africa (DRC, Burundi, Uganda, Rwanda, Sudan, Tanzania, Zimbabwe, Mozambique, Ethiopia, Eritrea, Senegal, Cape Verde, Burkina Faso, Niger, and Côte d'Ivoire). Outside Sub Saharan Africa Palestine, Algeria, Afghanistan and the countries affected by the tsunami (Indonesia, Seychelles, Maldives) received food aid.

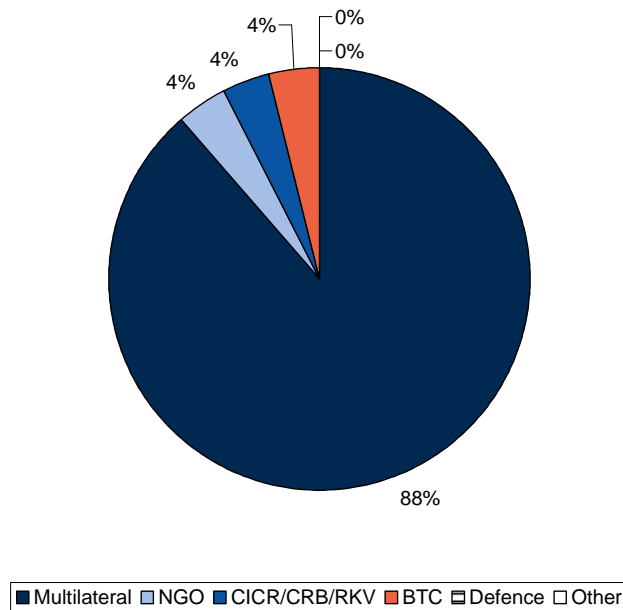
Table A3.5 Channels for Food Aid 2002-2005

Channel	Food aid (Euro)	Food aid (percentage of total)
Multilateral	55.072.601	89%
NGO	2.453.400	4%
CICR/CRB/RKV	2.200.000	4%
BTC	2.385.224	4%
Defence	0	0%
Other	0	0%
<b>Total</b>	<b>62.111.225</b>	<b>100%</b>

<sup>123</sup> This is also obvious from the meagre administration of final reports in the database, though these reports are available in the files.

<sup>124</sup> Nota aan de heer minister van Ontwikkelingssamenwerking, 17/01/2005.

Figure A3.4 Overview Food Aid by channel 2002-2005



Food aid is provided, to a limited extent, as direct aid implemented by BTC (the last time in 2004) and, mainly indirect, through third parties. The main agencies involved are WFP and FAO. Other parties are much smaller and include UNWRA in the Middle East, ICRC, one or two NGOs (minimal), BTC (minimal) and the Ministry of Defence (minimal).

#### *Project cycle management*

Project identification starts in the last quarter of the year with informing the Belgian embassies in countries with food shortages of the indicative budgets and inviting them to identify projects from the country CAPs. The main agencies involved are invited to indicate projected crises and priorities. With this information, in January the Food Aid Department presents a proposal for the distribution of approximately 60 percent of the annual budget to the Minister of Development Cooperation for approval. The criteria for allocation of food aid are not formalised. An internal memo mentioned the following criteria: Great Lakes area; balance between the two main implementing organisations FAO and WFP; balance between structural and non-structural aid; attention to ‘forgotten crises’ and continuity<sup>125</sup>. In February, the implementing organisations are informed of the available funds for projects and programmes and project agreements are signed.

During the year the remaining 40 percent of the annual food aid budget is allocated to projects in response to Flash Appeals for new emergencies or Consolidated Appeals, while funds already allocated are regularly re-allocated to crises with a low international response<sup>126</sup>.

Unused remaining funds, especially in WF, provide the opportunity for a fast response to fast onset emergencies<sup>127</sup>.

Monitoring is based on the internal reports and audits of the WFP and FAO.

<sup>125</sup> Nota aan de heer minister van Ontwikkelingssamenwerking, 17/01/2005.

<sup>126</sup> From interviews in Brussels; to be confirmed by WFP and FAO.

<sup>127</sup> Ibid.

Attention given to final reports is minimal and the department does not assess the extent to which the results were achieved<sup>128</sup>.

### A3.3 Transition, Reconstruction and Social Development

Table A3.6 Budget line Transition, Reconstruction and Social Development

	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006
	-	-	5.0	4.1	18.4	27.6
<b>Frameworks</b>	There is no legal or other framework governing this budget line.					
<b>Responsible</b>	Minister for Development Cooperation					
<b>Administration</b>	Staff emergency department D.2.1.1					
<b>Implementing Organisations</b>	Multilateral organisations, BTC, National Ministries, Belgian and international NGOs, semi-public, political or private organisations (Parliament, Port of Antwerp and Brussels, BNB, Ministry of Defence)					
<b>Identification of Projects</b>	Proposals submitted for funding by implementing organisations On the initiative of the Minister					

The budget line was introduced in 2003 and first disbursements were made in 2004. In 2005 disbursements made (4.1 million Euro) were far below the budgeted 12 million Euro. As the most recent figures on the disbursements in 2005 date back to January 2006, it is possible that the 4.1 million Euro do not fully reflect the reality. This will be analysed further at a later date. For 2006, the budget was raised to 16.5 million Euro or 23 percent of the total humanitarian budget.

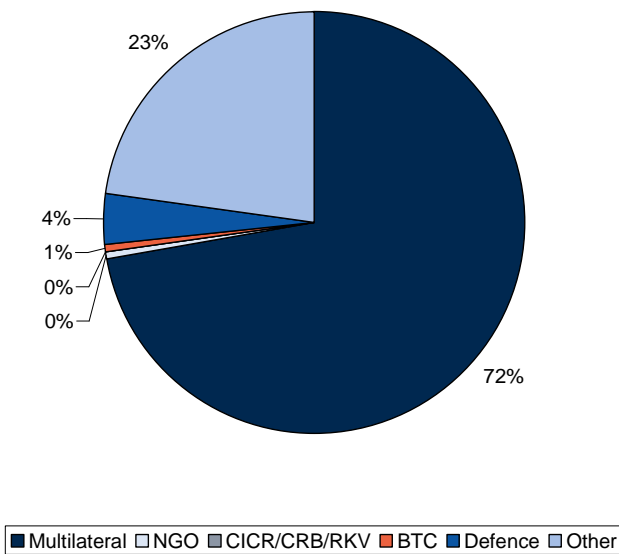
Activities are carried out on all three continents in 11 countries with a concentration in the Great Lakes area. Of the 34 projects in total, eight are related to the reconstruction after the tsunami, while 17 or half of all projects are located in the Great Lakes region. (DRC: 15 and Burundi: 2). The concentration on the DRC clearly intensified during the last years.

Table A3.7 Channels for transition aid 2004-2005

Channel	Transition aid (Euro)	Transition aid (percentage of total)
Multilateral	6.684.667	72%
NGO	31.800	0%
CICR/CRB/RKV	0	0%
BTC	65.972	1%
Defence	353.950	4%
Other	2.106.920	23%
<b>Total</b>	<b>9.243.309</b>	<b>100%</b>

<sup>128</sup> Interviews with staff.

Figure A3.4 Overview transition aid by channel 2004-2005



There is a wide variety of humanitarian and non-humanitarian organisations involved in the implementation of reconstruction and transition activities. They range from multilateral organisations such as ILO, UNESCO, UNDOC and UNDP, to BTC, public state and semi-public organisations, such as the harbours of Antwerp and Brussels, the National Bank, and the Senate. A small number of Belgian and non-Belgian NGOs<sup>129</sup> are also involved.

The broad orientation and the double objective of the budget line are reflected in the wide scope of activities: support to elections, reconstruction of hospitals, harbours, bridges, training, economic recovery and the fight against drugs. There is a relative concentration in three areas: (large-scale) transport infrastructure (especially harbours and bridges), health (hospitals) and institutional development (elections, training). Similar activities are also funded under other budget lines such as the elections in the DRC (Conflict Prevention), recovery of the fishing industry (Food Aid), transport of relief goods (Relief).

As there is no Royal Decree or international agreement providing a specific governing framework, the general law for international cooperation (25.05.1999) applies. Whether the embassies formally advise on all activities in the identification processes could not be concluded from the files.

<sup>129</sup> RKV, CEBUMAC, as well as Royal Thai Foundation and Order of Malta

## A3.4 Multilateral Programmes

### Overview

Table A3.8 Budget line Multilateral and International Organisations – voluntary contributions to humanitarian organisations

	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006
<b>Volume in million Euro<sup>130</sup></b>	12.0	9.3	10.4	11.4	11.9	54.9
<b>Frameworks and Procedures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Royal Decree on international partner organisations</li> <li>Strategy note on the partner organisations</li> <li>Multi-annual agreements</li> </ul>					
<b>Responsible</b>	Minister of Development Cooperation					
<b>Administration</b>	Multilateral Programmes/United Nations D4.3.					
<b>Implementing Organisations</b>	UNHCR, UNWRA, OCHA and ICRC					
<b>Identification of Projects</b>	No specific reports for the Belgian contributions are necessary; annual, general programme reports and audit reports are accepted					

The volume of funding from 2002-2005 shows that disbursements to the four multilateral and international organisations benefiting from this budget line (ICRC, UNHCR, OCHA and UNWR) were more or less constant. The support is based on multi-annual agreements and has two components: core funding and programme funding for UNHCR, OCHA and ICRC. At present these are divided in the following proportions: approximately 1/3 core funding and 2/3 programme funding. UNWRA is entirely core funded. The programme funding is geographically earmarked for programmes in the Great Lakes region<sup>131</sup>. Although the level of funding is pre-established in the multi-annual agreements, the actual programme that will be funded is decided on in the annual consultations.

## A3.5 B-FAST

### Overview

Table A3.9 Budget line B-FAST

	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006
<b>Volume in million Euro<sup>132</sup></b>	0.3	0.3	0.7	0.7	0.9	2.9
<b>Frameworks and Procedures</b>	Royal Decree 2003					
<b>Responsible</b>	Office of the Prime Minister, various Ministers / Minister of Foreign Affairs					
<b>Administration</b>	Crisis Centre (SO.1) under responsibility of the Minister of Foreign Affairs					
<b>Implementing Organisations</b>	Various					
<b>Identification Process of Programmes</b>	On request of the affected country					

The interventions of B-FAST from 2002-2005 in ODA countries are summarised in table A3.3.7.

<sup>130</sup> Database D2-2-1Aid d'urgence et de Réhab 170306. These figures deviate slightly from the figures presented in the Terms of Reference.

<sup>131</sup> An exception was made for OCHA in 2003 as funds were spent in Côte d'Ivoire.

<sup>132</sup> Database D2-2-1Aid d'urgence et de Réhab 170306. These figures deviate slightly from the figures presented in the Terms of Reference.



Table A3.10 B-FAST interventions in ODA countries 2002-2005

2002	2003	2004	2005
DRC	Algeria	Philippines (x2)	Indonesia
Iran	Philippines	Iran	Niger
Morocco	Iran	Paraguay	Pakistan
		Sri Lanka/ Indonesia	

B-FAST website.

Table A3.11 Disbursements for B-FAST interventions in ODA countries 2002-2005<sup>133</sup>

2002		2003		2004		2005	
70.100	Morocco	250.000	Algeria	33.000	Philippines	414.554	Tsunami
224.240	DRC	50.000	UNDAC	416.015	Iran	98.285	Tsunami
				104.888	Morocco	13.5000	Pakistan
				66.998	Morocco	16.000	Niger
				12.322	Iran	40.000	Tsunami
				30.000	Philippines		
<b>294.340</b>		<b>300.000</b>		<b>663.223</b>		<b>703.839</b>	

B-FAST can support intervention of other organisations financially if these organisations are better positioned to provide assistance (for example ICRC).

B-FAST cooperates with the European Union to establish coordination mechanisms at European level, and with the United Nations INSARAG (International Search and Rescue Advisory Group) under the auspices of OCHA. B-FAST provides training for experts available for deployment, among others, by participating in exercises.

<sup>133</sup> Excluding labour costs, the costs of the experts are not re-imbursed to their employers.

## Annex 4 Persons Interviewed

Europe	
Mrs. B. Frankinet	DG Multilaterale Zaken (D2.3)
Mrs. E. Bouvy	Beleidscel Buitenlandse Zaken FPS
Mr. M. Waals	Memisa
Mr. L. Sas	B-FAST
Mr. J. Vermeir	Voedselhulp (D2.1)
Mr. A. Delie	Permanente Vertegenwoordiging België te Geneve
Mrs. M.P. Duquesnoy	Multilaterale Programmes/ Verenigde Naties (D4.3)
Mr. L. Teirlinck	Conflictpreventie en preventieve diplomatie
Mr. L. van Raemdonck	Spoedhulp en Rehabilitatie (D2.1)
Mr. A. Casterman	Spoedhulp en Rehabilitatie (D2.1)
Mr. Burret	Spoedhulp en Rehabilitatie (D2.1)
Mrs. M. Pineros	Spoedhulp en Rehabilitatie (D2.1)
Mr. G. Hambrouck	Before Spoedhulp en Rehabilitatie (D2.1)
Mr. E. Squilbin	Maatschappijopbouw (D2.3)
Mr. Ph. Maughan	ECHO, Desk Central Africa Region
Mr. J.L De Gerlache	Beleidscel Ontwikkelingssamenwerking FPS
Mr. J. Wouters	Rode Kruis Vlaanderen
Mr. A. van Meeuwen	Ambassadeur België, Permanente Vertegenwoordiging Geneve
Mrs. J. Greenwood	ICRC, Head External Resources Department
Mr. C. Leudi	ICRC, Head Planning, Monitoring and Evaluation Unit
Mrs. J. Langenkamp	UNHCR, Head Donor Relations
Mrs. U. Aboubacar	UNHCR, Head Desk Central Africa & Great Lakes Region
Mrs. F. Theriault	UNHCR, External Relations Department
Mrs. M. Ninaber- Van Eyben	OCHA, Chief Donor Relations Department
Mrs. L. Benhayoune	OCHA , Humanitarian Affairs Officer
Mr. A. Nabeta	OCHA, Humanitarian Affairs Officer Central and Southern Africa.
Mrs. A. Claesson	OCHA, Associate Humanitarian Affairs Officer
Mrs. J. Michelsen	Counsellor Permanent Mission of Denmark
Mr. G.Thijs	Coordinator B-FAST, FPS Health
Mr. Y. Mauron	Ministry Foreign Affairs, Switzerland
Mr. T. Karmakallio	Ministry Foreign Affairs, Finland

DRC	
J. Swinnen	Ambassadeur Belgium DRC
B. de Schrevel	Belgian Embassy, Agriculture Assistant Attaché, in charge of Humanitarian Assistance
P.Cartier	Belgian Embassy
M. Desmet	Belgian Embassy, Attaché Health.
Y.Hanoteau	Technical advisor CTB

DRC	
G.Darcis	Senior Advisor Ministry of Transport and Communications
Y.Galvez	Advisor ADG/ONATRA
A..Andriamanaonny	Coordinateur Commission Electorale Indépendante
S-P. Nanitelamio	Chief Technical Advisor
M. Hadorn	Head of Delegation, ICRC
R. Cooper	DFID, in charge of Humanitarian Assistance
J. Nash	USAID, Attaché Humanitarian Assistance
G. Fernandes	Country Representative OCHA
A. De Domenico	Manager Pooled Fund
M. Demeure	Country Representative BTC
R Hans.	Attaché in charge of Humanitarian Assistance
P. Vercammen	Chef de Bureau ECHO
M.Hugues Bonte	Caritas
A.Bloomberg	Country Representative UNICEF
H.Péries	Senior Programme Officer
C.Vincent	Country Representative PAM
M.Kassa	Former Humanitarian Coordinator
L. Vansina / A. Nooy	Memissa DRC / Memissa DRC
R.Mountain	PNUD, Humanitarian Coordinator DRC
M.Vangu Lutete	Deputy Representative FAO
D.Sermand	Chef de Mission MSF-B
R.Gruenert	Deputy Country Representative UNHCR
J.Heseman	External relations Officer UNHCR
Mrs Sophie Wyseur	Coordinatrice Louvain de Développement
Mr. Dr. B. Malanda	Responsable de Thématique de Santé Louvain de Développement
Mr. Dr. Ghislain Bisimwa, Mr. Dr. Janvier	Coordinator Cemubac
Mr.Ch. Mushagalusa	Member of the Management Team BDOM:
Mrs. A. Shneerson	Chef de Mission Kivu WFP
Mrs. A.Constant	Chef de Mission Kivu FAO
Mrs E.Lafortune;	World, Country Director
Mr. K. Ndashinmye	
Mrs. M. Yonekawa	Chef de Bureau, UNHCR
Mr. A. Zadel	Information Officer OCHA Goma
Mrs. M.N.Cikuru,	Project coordinator Women for Women:
Mr. A. O. Musuni,	Director Caritas North Kivu
Mr. B.Rubakare.	Inspecteur Provincial de l'Éducation
Mr. L. Calestini,	Emergency officer UNICEF
Mr. R.Mathon:	Coordinateur de Programme Solidarités
Mr..P.Vanholder	Liason Officer Oxfam Solidarité
Mr. M Guisse	Coordinator UNHCR
Mrs. T.Leuring,	Programme Director DRC
Mrs._A.Meulenhof	BTC
Mr. I. Deloof	BTC
Mr. Dr D. Basedeki	Zonal Health Coordinators
Mrs. Dr. R.Kahamba	
Mr. Dr M.Burole:	Provincial Health Inspector
Mrs. M. Idumbo	Provincial Inspector Primary Health

Burundi	
M. A. Broecke	Ministre Conseiller, Chargé de la Coopération au Développement
M. Y. Nindorera	Attaché, Ambassade de Belgique
Mlle N. Manirakiza	Chargée de programme, Refugee Education Trust
M. D. Ruremesha	Logisticien, Refugee Education Trust
M. B. D'Ansimboung	Coordinateur, Refugee Education Trust
M. P. Rurakamvye	Secrétaire Permanent, Comité National de Coordination des Aides, 2ème Vice-Présidence
M. L. Dufour	M. Laurent Dufour
M. E. Pitois	Assistant Technique, ECHO
M. J. Delor	Assistant Technique, ECHO
M. Y. Guinand	Directeur Résident, Bureau de la Coopération Suisse
M. A. Mahamat	Chargé de programme, UNHCR
M. A. Baba Fall,	Administrateur Principal de la Réintégration UNHCR
Mme M. G. Nahimana	Assistante de Programme, UNHCR
Mme M. Lange	Chargée de programmes, International Alert
Mme Tracy Dexter	Chargée de programmes, International Alert
J.J. Maerel	Chef de mission, Folkekirkens Nodhjaelp
M. C. Bendouda	Représentant adjoint, UNICEF
Mme T. Shibuya	Administrateur Adjointe, Education, UNICEF
Mlle A. Rigot	Administrateur, urgences, UNICEF
M. A. Ndenzanko	Conseiller Principal du Gouverneur de Cankuzo
M. Y. Brand	Coordinateur Provincial, Solidarités
Mlle S. Maury,	Coordinatrice des programmes, Solidarités
M. M. Ngaboyege,	Coordinateur de site, Croix rouge Burundaise, Mishiha
Mme F. Habonimana,	Assistante de Terrain, Paresi, Mishiha
M. T. G. Carranza,	Chef de bureau de terrain, UNHCR Ruyigi et Cankuzo
Mme J. Coreke,	Assistante de programme, UNHCR
Mme M. Gasser,	Chef de Délégation, CICR

Pakistan	
Mr. J. Vyncke	Head Division BBRI
Mr. J. van Dessel,	Assistant Head Division BBRI
Mr. P. Renault,	Former Belgian Ambassador in Pakistan
Mr. M. Goffin	Belgian Ambassador in Pakistan
Mr. J. Vandemoortele,	Resident Coordinator Pakistan
Mrs. H. Rahimi	Belgian Embassy (member B-FAST team)
Mrs. F. Allaz	Deputy Director ERRA
Mr I. Ullah,	ERRA, Project Responsible KRRR
Mr. Y. A. Dogar	Pakistan Red Crescent Society Punjab.
Mrs Y. Lari,	Member Board ERRA, Heritage Foundation Pakistan
Mrs. F. Donnay	Country Representative UNFPA
Mr. M. Farah	FAO, Country Representative a.i.
Mr. S. M. Ali	FAO, Assistant Representative
Mr. F. Bari	FAO, Emergency Coordinator NWFP
Mr. Salahuddin	FAO, Technical Coordinator PAK
Mr. I. Rajput	Executive Director Dosi Development Foundation
Col. (R) Kahlid	Director Dosi Development Foundation
Mr. A. Pejicic,	Belgian Red Cross
Mr. P. Grusson	Belgian Red Cross

Pakistan	
Mrs. F. Tereza	MSF- B Head of Mission
Mr. J. Blunt	Asian Development Bank
Mr. M. Straukot Shati	Asian Development Bank
Mr. A. Macleod	Relief to Recovery Transition Advisor, UNDP/ ERRA
Lieut. Gen. Nadeem Ahmed	Dep. Chairman ERRA
Dr. T. Moueenuddin	Health Specialist UNICEF
Mr. A. Parker	Senior Project Manager UNICEF
Mr. H. Siddiqui	Billiton Pakistan
Mr. P. Mauchle	Head of Delegation, ICRC
Mr. S. Husain, Deputy	Deputy Director Agricultural Extension PAK
Mr. R. Chichi,	UNDP- PAK
Mr. Ch. Reltien	Project Officer ECHO
Mr. T. Glue	Economic Security Officer, ICRC

## Annex 5 Documents

- Alan Shawn Feinstein International Famine Centre: Ambiguity and Change: Humanitarian NGOs prepare for the future, 2004
- ALNAP, Asia Earthquake 2005, Learnings from previous recovery operations, 2006
- ALNAP: Consultation with and participation by beneficiaries in the process of planning, managing, monitoring and evaluating humanitarian action, Democratic Republic of Sri Lanka, 2003
- ALNAP Review of Humanitarian Assistance
- Field level Planning, 2003
- Capacity Building, 2004
- ALNAP: Evaluating humanitarian action: using the OECD-DAC criteria.
- ALNAP: Humanitarian Action; Improving Monitoring to enhance accountability, 2003
- Bouta, e.o. The role of SNV in Developing Countries in Internal Armed Conflict.
- Centre for research on Epidemiology of disasters, Thirty Years of natural Disasters 1974-2003: The Numbers
- Casterman. A., Zendingsverslag Burundi = Tanzania, 9 mei- 21 mei 2005, D2.1.1, 2005
- Casterman. A., Zendingsverslag naar Malediven & Sri Lanka, 11- 24 november 2006
- BTC Rapport d'Avancement, du Programme d'urgence, 13 Décembre 2006
- BTC in Congo
- Brusset a.o. Channel Research, Evaluation of Netherlands Humanitarian Assistance in the Great Lakes Region of Africa, 2006
- Cellule de l'Aide Alimentar, Note, L'Aide Alimentar, D2.1.2, 2004
- Danida, Joint report Humanitarian and reconstruction Assistance to Afghanistan 2001-2005, October 2005
- Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance 2006, 2007
- Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance Update 2004-2005, 2005
- DEZA, Humanitäre Hilfe des Bundes, Strategy 2010
- DGOS Activiteiten verslag 2002, 2003, 2004, 2005 and 2006
- DGOS Overzicht van de bijdragen van DGOS aan de internationale organisaties periode 2001-2005 (Gele Boekje) , Juni 2006
- DGOS.D 50 Nood en Rehabilitatiehulp: Noodhulp en hulp voor rehabilitatie op korte termijn; Vademecum bestemd voor de Niet Gouvernementeale Organisatie (Franstalige editie Juli 1997) Maart 2000.
- DGOS, Plan Directeur de l'Aide Humanitaire Belge, 2006
- DGOS, Programme d'Urgence pour la RCD 2006-2008, 2006
- DGOS, De Belgische Ontwikkelings Samenwerking en gelijke rechten voor mannen en vrouwen
- DGOS, Strategienota Vredesopbouw, 2002
- DGOS, Strategienota Onderwijs en vorming, 2002
- DGOS, Strategie nota DRC, 2002
- DGOS. Séminaire 'l'Aide Humanitaire et Good Humanitarian Donorship, May 2005
- DGOS, Statistieken, Web-site DGOS, 2007

- DGOS, De Belgische Ontwikkelingshulp in Democratische Republiek Congo
- ECORYS, e.a. Evaluatie van de Directe Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking 1999-2005, november 2006
- FPS, Foreign Affaires, Journées diplomatiques, Session Aide Humanitaire, 5 Septembre 2006
- Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken: Het Beleid van België in Centraal- Afrika, 2006
- Graves, e.o.: Good Humanitarian Donorship: overcoming obstacles to improved collective donor performance, HPG Discussion Paper, 2006
- Helmer, e.o. Disaster Risk Reduction: Shifting the Perspective, Paper submitted for the Yearbook on Netherlands Development Policy, 2006
- Humanitarian Accountability Partnership: The humanitarian Accountability Report 2005, 2006
- Hambrouk G. Zendingsverslag D2.2.1. DR Congo 3-24 April 2005, 2005
- De hervorming van de humanitaire sector van de VN, 2006
- Humanitarian Policy Group, Uncertain Power: The changing role of official donors in humanitarian action. HPG Report 12, 2002
- Humanitarian Policy Group Briefing Paper 5, The changing role of official donors in humanitarian action, A review of trends and issues, 2002
- Humanitarian Policy Group Briefing Paper 12, Humanitarian NGOs, Challenges and Trends
- Humanitarian Policy Group, HPG Report 14, Humanitarian Action and the 'Global war on Terror': A review of trends and issues
- Humanitarian Policy Group Networking paper no 57, Standards put to test: Implementing the INEE Minimum standards for education in emergencies, chronic crisis and early reconstruction, 2006
- Humanitarian Policy Group Discussion Paper, The protection crisis, A review of field based strategies for humanitarian protection in Darfur, 2006
- Humanitarian Policy Group Discussion Paper GHD: Overcoming obstacles to improved collective donor performance, 2006
- Humanitarian Policy Group Research Briefing 23, Agriculture Rehabilitation; mapping the linkages between humanitarian relief, protection and development, 2006
- Humanitarian Policy Group, Policy briefing paper 27, Lost in Translation; managing coordination and leadership reform in the humanitarian system, July 2007
- IASC, Civil military Relations in Complex Emergencies- An IASC Reference Paper, June 2004
- ICRC: World Disaster Report 2001
- ICRC: World Disaster Report 2005
- ICRC: World Disaster Report 2008
- ICRC Institutional Strategy for Independent Evaluations
- Klem, e.a. Evaluatie Stabiliteitsfonds 2004- 2005, 2006
- Markus, M, a.o. Evaluation of ECHO actions in the DRC, 2004
- Memisa, Jaarverslag 2005, 2006
- Ministry of Foreign Affairs of Finland, Humanitarian Assistance Guidelines, Finland's plan for implementation of the GHD principles, 2007
- Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, Dutch Humanitarian Assistance, An Evaluation, 2006
- Moortele, Th. van der, e.a. Media and Humanitarian Aid; Empirical Evidence from Belgium
- OCHA, OCHA in 2007, December 2006

- OCHA Evaluation Studies Section: The Cluster Evaluation Final Report. Draft Version, October 2007
- OECD, DAC Peer Review Belgium, Development Assistance Committee, 2005
- OECD, DAC Peer Review Switzerland Development Assistance Committee, 2005
- OECD, DAC Peer Review Ireland, Development Assistance Committee, 2003
- OECD, DAC Peer Review Portugal, Development Assistance Committee, 2006
- OECD-DAC Journal on Development: Development Co-operation- 2006 Report, Statistics at a glance, and other statistics
- SDC, Solidarity alive - Humanitarian Aid: Strategy 2005, 2002
- Special Evaluation Services FPS, Terms of Reference Evaluation Belgian Humanitarian Assistance 2002-2006, 2006
- Telford, J. a.o. Evaluation of the Finish Humanitarian Aid 1996- 2004, 2005
- Tsunami evaluation Coalition, syntheses report and thematic evaluation set, 2006
- Waalts, M, Oog voor waardigheden duurzaamheid. Reaktie op note Strategique Humanitaire, 2005
- World Bank, Independent Evaluation Group, Hazards of Nature, Risk to Development
- Red Cross, Red Crescent World Disaster Report 2001 and 2005
- Senanayake, e.o.: Humanitarian Assistance and the International Aid Architecture after the Tsunami: Lessons form Sri Lanka and India, 2005
- TEC: Links between Rehabilitation and Development in the Tsunami Response, 2006
- TEC: Coordination of international humanitarian assistance in the Tsunami-affected countries, 2006

## **Documentation DRC**

### *Reports/ Books*

- Ambassade in Kinshasa, Notitie: La Cooperation au Development Belge en DRC, 2006
- ALNAP: Consultation with and participation by beneficiaries and affected populations in the process of planning managing and monitoring humanitarian action, DRC, 2003
- Centre of International Cooperation (with the HPG), Common Funds for Humanitarian Action in Sudan and the Democratic Republic of Congo, December 2006
- Channel Research: Evaluation Dutch Humanitarian Assistance in the Great Lakes Region 2000-2005, March 2006.
- Clingendael Conflict Research Unit: The urgent need for a renewed SSR effort in the DRC
- DAC Expert meeting on peace building and development in Eastern Democratic Republic of Congo in the context of the region of Central Africa, December 2004
- DGOS: Strategie nota Democratische Republiek Congo, December 2002
- DGOS; Programme Aide Urgence/alimentaire RDC 2006, unpublished paper
- Donors: Memo: Commentaires de Donateurs sur la première version du Plan d' Action Humanitaire en OCHA ; Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires Secrétariat Nations Unis RDC, Réponse de OCHA, Octobre en Novembre 2006
- ECHO: Evaluation of ECHO's actions in the DRC, November 2004
- ECHO Humanitarian Aid to the Vulnerable Population of the DRC, Global Plan 2006, 2005
- Federale Overheidsdienst-OCHA: Institutional; Cooperation Framework, Update 2006
- Federale Overheidsdienst-FAO: Samenwerking programma België/FAO 2004-2007, 2004
- Federale Overheidsdienst-FAO: Coopération entre la Belgique et La division des opérations d'urgences de la FAO, 2004
- ICRC: Emergency Appeal 2007
- MSF: Access to health care, mortality and violence in the Democratic Republic of Congo



- OCHA: Consolidated Appeal 2003, Democratic Republic of Congo, 2002
- OCHA: Common Action Plan 2006, 2005
- OCHA: Humanitarian Action Plan 2007, Democratic Republic of Congo, 2006
- OCHA Report, Democratic Republic of Congo, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006
- OCHA : Activités des Organisations Humanitaires par Territoires (Sud Kivu, Nord Kivu and Ituri), 2006
- Oxfam: Discussion Paper, Impact of Humanitarian Reform Mechanisms in the DRC, January 2007
- OECD-DAC: Peer Review Belgium, Annex D: Belgium Assistance Programme in the DRC
- UNDP: Interim Report: Pooled Fund NGO Project Monitoring & Evaluation, January 2007
- UNHCR Operations in the DRC 2007-06-10 Briefing note on UNHCR operations in the DRC
- UNICEF, 2006 Consolidated Emergency Thematic Report for Government donors, UNICEF Kinshasa, March 2007
- United Nations: Mid Term Review CAP 2004
- World Bank/UNDP: Programme Indicatif de Coopération- Document de base, The country assistance framework- The Process, Annex 5: Stabilising high volatile communities and supporting marginalised villages, 2006

#### *Notes, letters, etcetera*

- MSF: Press dossier: Excess mortality and exclusion from healthcare: Let's not turn away from the crisis in the Democratic Republic of the Congo, November 2005

### **Documentation Pakistan**

#### *Books/ reports*

- Cosgrave and Nam, (Draft) Evaluation of DG ECHO actions in response to the Pakistan Earthquake, 2005
- ERRA, Rebuild, Revive with Dignity and Hope, Annual Review 2005 to 2006, October 2006
- ERRA, Rebuild, Revive with Dignity and Hope, Progress Report, 01 August 2007
- ERRA. Livelihood Rehabilitation Strategy
- ERRA-IASC Country team, ERRA-UN Early Recovery Plan, March 2006
- FAO, Household Food Security, Vulnerability and Market Assessment in Earthquake Affected Areas, March 2007
- FAO Representation Pakistan, Monthly News, various newsletters 2006-2007
- FAO, Livelihood Survey April-June 2006, 2006
- FAO, Summary of 2006 Kaharif Post-harvest assessment
- FAO, Summary of 2006-2007 Rabi, Post-harvest impact assessment
- FAO, Impact of Post-harvest Accelerated Capacity Building of Farmers through demonstration plots 2006-2007
- Hamdani, a.o., Lack of coordination between INGOs regarding shelter kits during Pakistan earthquake, July 2007
- IASC, Real Time Evaluation, Application of the IASC Cluster Approach in the South Asia Earthquake, February 2006
- IFRC and FRCS, Appeal no 05EAo25, Revised 25 October 2005
- ICRC Midterm Report January to May 2006
- ICRC, Economic Security Assessment, 11/11- 11/12, 2005
- ICRC, Post-Distribution Monitoring Results, March 2006

- ICRC, Pakistan administrated Kashmir, Livestock Evaluation, May 2007
- Nadeem and McLeoyd, Non-Interfering Coordination- the key to Pakistan's successful relief effort, Draft, 2007
- OCHA, Evaluation of disaster response agencies of Pakistan, November 2006
- OCHA Financial Tracking System, Various Tables
- United Nations, Report on implementation of global cluster capacity building, 1 April 2006-31 March 2007
- Reed, Caversazio, Nuttall, Rapid Deployment in Pakistan following the 8 October 2005 Earthquake
- UNFPA, Pakistan Earthquake UNFPA Response, 2007

## **Documentation Burundi**

### *Books/reports*

- Belgian Embassy in Burundi, Notes for the File from the Embassy entitled « Rapport de l'Atelier du CAP 2002 » and « Humanitaire au Burundi en 2003 » and « Résumé de la rencontre du 14 décembre 2004 dans le cadre du Good Humanitarian Donorship ».
- Evaluation of Danish Humanitarian Assistance to the Great Lakes, 1998
- Evaluation of UNHCR/World Bank Reintegration Programme
- Evaluation of Danchurchaid Humanitarian Mine Action, 2006
- Federale Overheidsdienst, Country Strategy Note, December 2002; This document does not indicate amounts disbursed.
- HPG Good Humanitarian Donorship: overcoming obstacles to improved collective donor performance, Discussion Paper, December 2006
- Institut de Statistique du Burundi "Enquête d'évaluation de la reintegration durable des réfugiés burundais", UNHCR, 2007
- Lutheran World Federation-Conseil National des Eglises au Burundi "Field Assessment on Perceptions of Refugee Returns", 2006
- Macroeconomics Unit 3, Africa Region, Burundi: An Interim Strategy 1999-2001, Report No 19592-Bu
- Ministry of Agriculture, FAO, WFP, UNICEF, OCHA, National Food Security, Nutrition and Crop Assessment, June 2005. This figure takes into account marginal production (animal, fruit, vegetables, soya bean, peanuts, etcetera.) not included in the domestic availability.
- OCHA in 2007, Activities and Extra-Budgetary Funding Requirements, United Nation.
- OCHA/DFID, "External Baseline Evaluation of the Burundi Good Humanitarian Donorship Pilot", April 2004
- OECD Development Aid Committee "Aid at a Glance", 2007
- WFP, Comprehensive Food Security Vulnerability Analysis, December 2004
- [www.idpproject.org](http://www.idpproject.org)



## Annex 6 Reference Group

### *Composition of the reference group*

Dominique de Crombrugghe	S 4 Evaluation spéciale
Jeroen de Smet	S 4 Evaluation spéciale
Luc Teirlinck	S 3.1 Diplomatie préventive
Sophie de Groote	DGD - D 0.2
Olivier Thery	DGD - D 0.2
Jacqueline Lienard	DGD - D 0.2
Jean-Pierre Loir	DGD – D 2
Lien de Rieck	DGD – D 2.1.1. Aide d’urgence
Jan Vermeir	DGD - D 2.1.2. Aide alimentaire
Etienne Squilbin	DGD - D 2.3
Bénédicte Frankinet	DGM –M 2 Direction Nations U
Marie-Paule Duquesnoy	DGD – D 4.3 Multi et org. int.
Guy Genot	DGM – M3 Action Humanitaire
Mario Goethals	CTB-BTC
Jean-Marie Korporaal	CTB-BTC
Elise Bouvy	Cab AE BZ
Antoon Delie	Attaché DGD Ambassade NU Genève
Nicoletta Pergolizzi	ECHO
Marti Waals	MEMISA
Ted Kliet	IOB (NL)
Jo Wouters	Rode Kruis Vlaanderen
Antoine Renard	WFP

### *Meetings of the reference group*

- October 19<sup>th</sup> 2006
- December 11<sup>th</sup> 2006
- March 27<sup>th</sup> 2007
- June 18<sup>th</sup> 2007



## Annex 7      Analysed and Visited Projects

Programme or Project Title	Sector	Agency	Budget Line	Budget (Euro)
<b>DRC (total 28)</b>				
1- Appui a la sécurité alimentaire d'environ 75.000 ménages agricoles affectes par les conflits a l'Est de la RDC (2005)	Food security	FAO	Food Aid	1.700.000
2- Renforcement de la sécurité alimentaire de 116.300 ménages des zones sensibles (2006)	Food security	FAO	Food Aid	2.000.000
3- Aide alimentaire d'urgence sur l'allocation (2003)	Food aid	WFP	Food Aid	1.100.000
4 - Rehabilitation IDPs in Masisis and Rutshuru (2003)	Food security	Solidarite Protestante / WorldRelief	Emergency	312.000
5 : Réhabilitation des infrastructures scolaires au Nord Kivu (2003)	Education	Solidarite Protestante / WorldRelief	Emergency	160.000
6- Water & sanitation in Goma after the volcano eruption (2002)	Water and Sanitation	Oxfam Solidarite /Oxfam UK	Emergency	162.000
7- Réhabilitation de la zone Santé de Bukavu (2004)	Health	Louvain de Developpe ment	Emergency	658.000
8- Appui a la réhabilitation de la zone Santé Rural Sud de Bukavu (2006)	Health	Louvain de Developpe ment	Emergency	400.000
9- Reinstallation & Rehabilitation Fizi and Uvira (2004)	Food security, shelter, education	Solidarite Protestante /Tearfund UK	Emergency	820.000
10- Integrated operational strategy of UNHCR in the DRC 2006	Return of Refugees	UNHCR	Multilateral Organisations	1.400.000
11- Appui à la réinstallation des personnes déplacées et réfugiées au Sud Kivu (2006)	Food security	Oxfam Belgique	Emergency	400.000
12-Strategic Stocks (2002)	Health	Memisa	Emergency	757.898
13- Strategic Stocks (2003)	Health	Memisa	Emergency	500.000
14- Strategic Stocks (2004)	Health	Memisa	Emergency	499.000
15- Strategic Stocks (2005)	Health	Memisa	Emergency	520.033
16- Strategic Stocks (2006)	Health	Memisa	Emergency	650.000
17- Aide à la réhabilitation de structures sanitaires de la zone Ruzizi (Sud Kivu) (2005)	Health	Cebumac	Transition	267.000

Programme or Project Title	Sector	Agency	Budget Line	Budget (Euro)
18- Rehabilitation of the General Provincial Hospital Mama Yemo in Kinshasa	Health	BTC	Transition	1.000.000
19- Rehabilitation of the Port of Kinshasa 2005	Infrastructure	Port of Brussels	Transition	200.000
20- Rehabilitation of the Port of Kinshasa 2006	Infrastructure	Port of Brussels	Transition	200.000
21- Elections DRC (2006)	Others	UNDP	Transition	500.000
22- Elections RDC (2006)	Others	UNDP	Transition	500.000
22 - Pont de Niamba (2004- 2006)	Infrastructure	BTC	Transition	66.000 and 1.400.000
23 - Rehabilitation of the Port of Matadi (2005)	Infrastructure	Port of Antwerp	Transition	200.000
24- Rehabilitation of the Port of Matadi (2006)				300.000
25- Project BNB et Banque Congolaise; Creation of the conditions of a stable monetary climate (2006)	Others	National Bank of Belgium	Transition	1.480.000
26- Appui aux ZS du district du Centre et à l'ITM de Katana (2006)	Health	BDOM (DRC)	Emergency	1.558.000 \$US
27- Rehabilitation of IDP's in Djugu and Irumu (Ituri)	Food security	Solidarite Protestante / WorldRelief	Emergency	1.300.000
28 - S'entendre sur les rives des lacs (2006)	Others	Pax Christy Vlaanderen	Conflict Prevention	96.000
<b>Pakistan (total 8)</b>				
1- Aide à la reconstruction suite au tremblement de terre 8/10/05 au Pakistan RCB, GR/2006/02 (2006)	Shelter	RCB	Transition	1.500.000
2- Kashmir Recovery Recycling Rehabilitation GR/2006/12 (2006)	Infrastructure	BBRI	Transition	403.000
3- Noodhulp aan de slachtoffers van aardbeving/ NH 2006/04 RKV (2006)	Relief goods	RKV	Emergency	480.202
4: Emergency provision of essential inputs for the rapid re-start of small food crop production of household livestock within earthquake affected communities FAO OSRO/PAK/602/BEL (2006)	Agriculture	FAO	Food Aid	1.000.000
5: Tremblement de terre, achat de tentes et sets de cuisine RCB, NH 2005/31 (2005)	Relief goods	RCB	Emergency	350.000
6- Relief goods (shoes, cloths, tents, etcetera.) ICRC, NH 2005/44 (2005)	Relief Goods	ICRC	Emergency	1.000.000
7: Field hospital Garhi Dopatta, Kashmir,	Health	B-fast team	B-FAST	135.000
8: Emergency WASH response in the flood affected districts of Balochistan (2007)	WASH	UNICEF	Emergency	400.000

Programme or Project Title	Sector	Agency	Budget Line	Budget (Euro)
<b>Ethiopia (total 6)</b>				
1- Capacity development for emerging malaria control in Gambella NH 2005/32 (2005)	Health	UNICEF	Emergency	220.000
2- Emergency support to prevent the occurrence and spread of livestock diseases in identified hotspot Weredas in Somali National Regional State. NH2005/33(2005)	Agriculture	FAO	Emergency	550.000
3- Emergency response to drought in South-eastern Ethiopia (2006) NH/ 2006/ 12 (2006)	W&S	UNICEF	Emergency	400.000
4- Health and Nutrition Intervention in Ethiopia IN 19700/31(2003)	Health (and nutrition)	UNICEF	Emergency	806.563
5- Overstroming in Ethiopië. RKV NH/2006/38 (2006)	Relief goods	RKV	Emergency	200.100
6- Capacity Development for Malaria control in Gambella (2005)	Health	UNICEF	Emergency in Gambella	220.000
<b>Sri Lanka (total 5)</b>				
1- Noodhulp voor de slachtoffers van de aardbeving en tsunami in Sri Lanka NH./2004/49 (2004)	Relief goods	RKV	Emergency	247.188
2- Location d'un avion ANATOV dans le cadre de l'aide humanitaire aux régions sinistrées par les Tsunamis GR 2005 03 (2005)	Transport, relief goods	Min. lands-verdediging	Transition	321.950
3- Skills development for economic empowerment and creation of livelihoods GR/2005/03 (2005)	Economic development	ILO	Transition	1.326.825
4- Tsunami solidariteit NH/2005/09(2005)	Economic development, social infrastructure	Ministerie van Lands-verdediging	Emergency	283.436
5- Réhabilitation et reconstruction dans le district de Galle NH/2005/16 (2005)	Shelter	Solidarite Protestante	Emergency	823.000
<b>Burundi (Total 9)</b>				
1- Aide à la réintégration des populations rapatriées de Tanzanie NH/2006/08(2006)	Return of refugees	UNHCR	Emergency	€ 1.000.000
2- Amélioration des conditions de vie des populations vulnérables de la province de Cankuzo NH/2006/34 (2006)	WatSan	Med. du Monde Belgique	Emergency	€ 400.000
3- Soutien aux écoles secondaires des provinces orientales	Education	CARAES	Emergency	€ 488.953
4- Réhabilitation d'infrastructures d'approvisionnement en eau, sensibilisation sur l'hygiène et promotion de l'assainissement de base en milieu scolaire et au niveau des communautés dans les provinces de Rutana, Bururi, Ruyigi et Cankuzo NH/2004/37(2004)	WatSan	UNICEF	Emergency	€ 420.000



Programme or Project Title	Sector	Agency	Budget Line	Budget (Euro)
5- Réhabilitation des systèmes hydrauliques dans la ville de Kayanza (bénéficiaires: population de Kayanza et déplacés internes) 19700/25 (2003)	WATSAN	ICRC	Emergency	€ 758.500
6- Réhabilitation pour sinistrés, rapatriés et déplacés à Makamba : réhabilitation agricole et reconstruction d'écoles NH/2004/21(2004)	Agriculture/ education	Solidarité Protestante	Emergency	€ 501.175
7- Assistance Agricole a la production maraichère (2004)	Agriculture	FAO	Food Aid	370.000
8- Soutien au renforcement de base a la sécurité alimentaire (2004)	Agriculture	FAO	Food Aid	580.000
9- Fourniture d'intrants agricoles (2006)	Agriculture	FAO	Food Aid	500.000
<b>Other Countries (total 10)</b>				
1- Angola; Outbreak of Marburg hemorrhagic fever- NH 2005/15 (2005)	Health	WHO	Emergency	100.000
2- Angola: Soutien aux soins de sante primaire et secondaire dans la Province de Bia. NH 19700/36 (2003)	Health	MSF Belgium	Emergency	500.000
3- Cape Verde ; Assistance aux cantines des 19701/14 (2003)	Education	WFP	Food Aid	400.000
4- Sénégal: Assistance alimentaire en faveur des populations les plus affectées par le conflit en Basse Casamance NI 19411/28 (2002)	Various	WFP	Food Aid	98.894
5- Filippijnen ; Noodhulp voor de slachtoffers van de tyfoons in de Filippijnen. NH/2004/48 (2004)	Shelter	RKV	Emergency	346.500
6- Haïti: Aide d'urgence comme suit aux passage des ouragans dans les Caraïbes CRB NH/2004/31(2004)	Relief goods	RCB	Emergency	297.898
7- Palestine: Appui aux populations Palestiniennes de Rafah. NH2004/33 (2004)	Relief goods	Solidarite Socialiste FCD	Emergency	125.050
8- Palestina: Noodhulp and rehabilitatie voor de Palestijnse bevolking in de bezette Palestijnse gebieden, NH/2005/17 (2005)	W&S, Agriculture, Health	Oxfam Solidarite with 3 other B-NGOs	Emergency	830.000
9- Palestina: Noodhulp aan rurale gezinnen in Hebron en Ramallah district NH/2006/33 (2006)	Agriculture	Oxfam Solidarite	Emergency	366.150
10- Niger: Récupération des enfants Province Zinder NH/2005/37 (2005)	Health	MSF Belgium	Emergency	192.870

The projects with bold numbers were visited.

## Annex 8 Humanitarian Reform

### The Clusters, the CERF and Pooled Funds, Clusters' and Humanitarian Coordinator's Function

In 2005 the Humanitarian Response Review (HRR), commissioned by the (then) ERC, Jan Egeland, recommended a series of improvements of the existing institutional framework and mechanisms for disaster response to increase predictability, speed and efficiency of the humanitarian sector.

The humanitarian reform agenda has three key pillars: The concerns for a predictable and timely financing (CERF); the capacity and response gaps (Clusters); and the strategic leadership (strengthening the humanitarian coordinator function).

A complementary initiative, the Global Humanitarian Platform, aims to improve partnerships between the three main families of the humanitarian community: NGOs, the Red Cross/Red Crescent Movement and the UN and related international organisations.

### CERF

The (Expanded) Central Emergency Response Fund (or E-CERF) was created on 12 December 2005 with view to the need to improve on the Central Emergency Revolving Fund (CERF) established in 1991. The new CERF is a General Trust Fund that is set up to make resources immediately available to support rapid response to humanitarian crises and address critical humanitarian needs in under-funded emergencies.

The new CERF grant window has three main objectives:

- to promote early action and response to reduce loss of life;
- to enhance response to time-critical requirements based on demonstrable needs; and
- to strengthen core elements of humanitarian response in under-funded crisis.

Together the already existing loan and new grant elements have an overall target of US\$ 500 million. The CERF is funded by voluntary contributions from donors and is administered, on behalf of the Secretary General, by the UN's Emergency Relief Coordinator (ERC) who serves as Programme Manager for the Fund. The ERC receives guidance and support from the IASC and the Advisory Group (an independent body) on the impact and use of the fund. He also receives guidance from the relevant humanitarian/resident coordinators (HC/RC), operational organisations and country teams. The expanded CERF was launched in March 2006 and is managed by a small, dedicated secretariat in OCHA, New York.

The objective of the CERF goes beyond distribution of funds and aims to distribute funding based on assessed needs, as evaluated by the highest-ranking UN official on the ground [the HC or RC] and the humanitarian country team. All funds aim to distribute funding based on

assessed needs. What makes the CERF different is that it 1) covers life-saving assessed needs in a sudden-onset emergency before other donor funds are available; 2) aims to more equally distribute humanitarian funds across under-funded emergencies to address identified life-saving priority needs in such emergencies. The United Nations funds, programmes and specialized agencies, as well as the International Organisation for Migration are eligible to apply for funds. OCHA, as the CERF manager, is not eligible for grants from the grant element of the Fund. The resolution does not provide for direct access to funding by non-governmental Organizations (NGOs); however, NGOs can access CERF funding via subcontracting arrangements of special agreements with UN Agencies.

## Emergency Response and Pooled Funds

There have also been new financing mechanisms introduced at national level, for example in Somalia, Ethiopia and the DRC. Somalia and Ethiopia have (ERF) and the DRC has a common fund (also called a Pooled Fund). These funds are governed by joint UN agency/NGO committees, and fund allocations are disbursed under the authority of the HC. Ethiopia and the DRC are gradually moving towards joint governance structures of these funds and the CERF. In contrast to the CERF, UN agencies and NGOs have access to these funds. In reality access for NGOs in the initial year was close to zero but is improving and, for example, the third round in the DRC was exclusively reserved for NGOs.

### *Three examples of such funds are:*

**Somalia** – has an ERF established in 2004 to provide rapid response funding (up to US\$250K) to UN agencies and NGOs. It is governed by an advisory board that includes UN agencies and NGOs and proposal are approved by the HC. The HRF received CERF funding for the flood emergency. Although all projects include an M&E plan and project proponents have to provide mid-term and final project reports, the HRF Board members are only involved in project approval.

**Ethiopia** – has an ERF established in 2006 to provide small-scale emergency assistance. It serves as a rapid and flexible funding mechanism for UN agencies and NGOs and, to date, appears to have exceeded the expectations of both the UN agencies and the NGOs, having received \$11M in funding from the UK, the Netherlands and Norway. An evaluation of the HRF conducted in 2006 indicated that, of the funding disbursed up to October 2006 43% had gone to UN agencies and 57% to INGOs. National NGOs had not had direct access to the HRF. Interview respondents noted that there is no clarity on substantive differences between HRF and CERF but that, intuitively, if agencies want a lot of money, they approach the CERF; if the requests are smaller and they want the money faster they approach the HRF. Reportedly agencies see the HRF money as their own – unlike the CERF, where there is not the same level of ownership of the Fund. The fund is governed by a Review Board that includes UN agencies, INGOs and, recently, the Government of Ethiopia. Board members noted that the proposal review process is time-consuming. All projects are required to have an M&E plan.

**DRC** – has a Pooled Fund established in 2005 that has US\$ 88 million (April 2006) from the United Kingdom, the Netherlands, Sweden, Norway, Canada and Belgium. It is designed to strengthen the role of the HC and better respond to humanitarian needs. The PF is managed by the PF Board consisting of UN agencies and NGOs and is chaired by the HC. There have been three allocations, with progressively more focus on funding for NGOs.

## Clusters

In international responses to humanitarian crises, some sectors could have benefited from having clearly mandated lead agencies. This has repeatedly led to ad hoc, unpredictable humanitarian responses, with inevitable capacity and response gaps in some areas. The Humanitarian Response Review (HRR) found significant capacity gaps and unpredictable responses in certain sectors and areas of response, in particular protection, water and sanitation, shelter, camp management, food aid, nutrition and livelihoods. In its recommendations it called for strengthening leadership of the sectors, and introduced the concept of ‘clusters’ at different levels (headquarters, regional, country and operational)<sup>134</sup>.

Underlying the issues identified by the HRR were familiar and longstanding challenges to humanitarian coordination. A system comprised of multiple autonomous agents, each dependent on voluntary contributions, inevitably suffers from a lack of strategic leadership, gaps in services and chronically low levels of preparedness. The leadership deficit has meant that humanitarian needs that fell outside of agencies’ particular mandates and programming – IDPs being the classic example – received unpredictable and often lower levels of response. The voluntary and collaborative nature of humanitarian response leaves no locus for accountability for presence or performance.

The cluster approach seeks to address the gaps within the current humanitarian system in three ways:

- by vesting overall sector responsibility in lead agencies, and by creating new and stronger lines of accountability between these agencies and the Humanitarian Coordinator in a given country;
- by prompting increases in field level capacities concomitant with these sector-wide responsibilities; and
- by building capacity at the headquarters level to allow for increased levels of preparedness within the system.

A series of IASC WG meetings were held in the latter half of 2005 to identify nine clusters and cluster lead agencies (many more than the original ‘gap’ sectors identified by the HRR). Draft guidance and strategies for the approach and for specific clusters were also developed. The DRC, Uganda, Liberia and Somalia were selected in consultation with HCs as the first roll-out countries, and the cluster approach was in the meantime applied in Pakistan in October 2005, although with very little guidance to support it. Four sectors or areas of response – refugees, food, agriculture and education – were not established as clusters, although the latter two gained cluster status at a later stage<sup>135</sup>.

The aims of the Cluster Approach are defined in the ... and can be summarised as follows<sup>136</sup>:

---

<sup>134</sup> United Nations, *Humanitarian Response Review*, August 2005, p. 49.

<sup>135</sup> Global Cluster: Agriculture, Camp Coordination and Camp Management, Early Recovery, Education, Emergency Shelter, Emergency Telecommunications, Health, Logistics, Nutrition, Protection, Water, Sanitation and Hygiene.

<sup>136</sup> IASC Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response (November 2006).

*At the global level:*

- to strengthen system-wide preparedness and technical capacity to respond to humanitarian emergencies by ensuring predictable leadership and accountability in all the main sectors or areas of humanitarian response;

*At the country level:*

- to strengthen humanitarian response by demanding high standards of predictability, accountability and partnership in all sectors or areas of activity;
- to achieve more strategic responses and better prioritisation of available resources by clarifying the division of labour among organizations, better defining the roles and responsibilities of humanitarian organizations within the sectors and providing the Humanitarian Coordinator (HC) with both a first point of call and a provider of last resort in all key sectors or areas of activity.

## Humanitarian Coordinator

In the event of a complex emergency, or when an already existing humanitarian situation worsens in degree and/or complexity, the United Nations Emergency Relief Coordinator, on behalf of the Secretary-General and after consultation with the IASC, will designate a Humanitarian Coordinator.

The key functions of the humanitarian coordinator are:

- to establish and manage a coordination system to support the work of the Humanitarian Country Team, to develop a strategic plan for responding to the assistance and protection needs and to facilitate the provision of common services;
- to negotiate and advocate for the application of humanitarian principles on behalf of the victims and of the humanitarian community; oversee all in-country aspects of the inter-agency strategic planning process, including the development and update of a comprehensive contingency plan; ensure humanitarian accountability, through promotion and monitoring of implementation of relevant policies and guidelines adopted by the IASC, taking into consideration rehabilitation and reconstruction in relief actions to ensure they are undertaken as soon as feasible;
- to coordinate the humanitarian country team and the overall management of OCHA.

There is an agreed need to institutionalize improved systems and standards for the identification, appointment and training of individuals capable to deliver effective and accountable leadership, and to interface with national authorities in humanitarian crises. A new roster of 22 potential HCs has been established, for the first time including members of both United Nations and non-United Nations humanitarian organizations (among others international NGOs). The development of a training programme for HCs was initiated in the latter part of 2006 and a pilot training took place in November. In 2007 outreach and activities to sensitize national authorities to the role of HCs will also be conducted, as RCs/HCs serve a crucial role in determining how CERF funds are put to best use and ensuring that the CERF is a mechanism to further coordinate and plan an increasingly comprehensive humanitarian response. In addition, there will be more focus on how funding mechanisms (the CERF and ERFs among others) can support the HC in ensuring humanitarian needs are met.

They also need to ensure that Resident Coordinators (RCs) are provided with training and support on humanitarian issues (including reform), so that they can successfully accomplish an

increasingly complex set of humanitarian tasks, as well as ensure effective leadership on recovery and transitional planning. This is particularly relevant for RCs operating in disaster-prone countries, and countries threatened by internal or external conflict. RCs in these situations should be encouraged to include IASC partners in contingency planning exercises.



## Annex 9 Benchmarks

Data on humanitarian assistance are hardly standardised and comparison of data of various countries therefore highly unreliable. As benchmarking relates to comparative figures we have used the same sources wherever possible, even if presented data differed from data presented elsewhere in the report on Belgian humanitarian assistance where other sources have been used. However, the data presented in this benchmarking exercise has to be treated with maximum care and indicates trends at best.

Finland and Switzerland have been chosen for this benchmark, as they are countries with GDP per capita and ODA levels comparable to Belgium and, substantial, but not very large, humanitarian programs.

### *Finland*

There are significant common characteristics between Finland and Belgium; both have similar aid budgets and made the GHD principles a cornerstone of their humanitarian policies. Both countries support the UN mechanisms and organisations for humanitarian responses strongly and do not support international NGOs. The evaluation concluded that humanitarian units and embassies are equally understaffed, hindering effective field visits, while both countries share weaknesses on formal criteria for decision making and allocation of funds, monitoring instruments and practices.

There are marked differences too. Finland is ahead of Belgium as it has already developed its GHD implementation plan and is a predictable, reliable and timely donor to its implementing organisations. The plan builds on the findings of the evaluation in 2005, and was prepared in consultation with a wide range of humanitarian governmental and non-governmental organisations. Finland also spends a much larger share of its development assistance on humanitarian aid (formal target of 10-15% while spending in 2004 and 2007 12%), it concentrates on a much smaller number of implementing organisations and allocates the majority of funds to core and programmes with very loose earmarking, while classical individual project funding is very limited. Finnish humanitarian assistance focuses more strongly on the UN mechanisms: it supports the core and programmes of nine UN organisations for the implementation of its humanitarian assistance (with 65% of the funds allocated). It also provides more support to the Red Cross family (the second largest beneficiary with approx. 20-30 % of the funds allocated). Finally, Finland supports only three NGOs. With these NGOs it has a very stable and longstanding relationship. The NGOs propose programmes for a number of countries that are approved early in the year and can easily be adapted, even moved to other countries. Finnish NGOs are minor partners (approx. 10-%).

The Finnish organisational structure is very different and is simple and transparent. One unit is responsible for all humanitarian funding (to multilateral, RCC family and NGOs) and humanitarian funding has only one budget line. The staff of the HAU is small (only six); the workload of the administration of the HA programmes is, compared to Belgium, lighter



because of the programmatic (instead of project) approach, the limited number of partners, the long standing, stable relationships with the implementing partners, and more delegation of decision making. Decision making is especially delegated for changes in programmes and for smaller allocation to rapid onset disasters. Decisions can be made at Director General level up to one million Euro. Further delegation is in discussion.

Like Belgium, Finland is still to develop a clear strategy on issues like linking relief, rehabilitation and development, as well as on support to developing countries to prepare and mitigate disasters.

### *Switzerland*

Belgium has in common with Switzerland similar aid budgets and that the GHD principles are the cornerstone of their humanitarian policies. Both countries channel over 70% of HA to multilateral and international organisations, though ICRC, being a Swiss organisation, is more dominant in Swiss humanitarian assistance. Both countries support activities in over 50 countries and have a direct involvement in response actions, though Switzerland on a much larger scale (12% of the HA budget against 1-2% for Belgium). Both countries have a relatively complex organisation with a large number of budget lines (7 in Switzerland) and departments managing humanitarian assistance. The coordination between HA, development and political departments is equally complex, but Switzerland seems to have developed better practices for internal coordination. Both countries support a number of NGOs (Switzerland 11), with Switzerland also funding local NGOs.

The Swiss humanitarian budget is delegated to the SDC. SDC unites a donor role (to the multilateral and international organisations, Swiss and local NGOs) with an implementation role and often combines both roles, being involved in response activities while funding other organisations, often local NGOs that are involved. Also humanitarian assistance is much more a cornerstone of the Swiss policy than it is for Belgium. The obligation to provide humanitarian assistance is defined in the law, providing a clear distinction between development assistance and HA. HA gets significantly more policy attention in Switzerland and exceeds the Belgium absolute and relative funding level. The staff of the HA departments is, with 91, far more numerous and the size of the direct support units partly explains this difference. Switzerland has a special unit within the HA set-up for monitoring and evaluation. With regard to content Switzerland focuses its HA more on humanitarian rights issues than Belgium and is more innovative having provided cash instead of relief and rehabilitation support for a number of years. However, a part of the Swiss food aid is tied, while all Belgian HA is provided without ties attached.

**Finland, Switzerland and Belgium** support CAP and Flash Appeals the UN and ICRC more or less at the same level and are, for similar reasons, important donors of OCHA. All three countries are still struggling to establish an effective strategy for the transition from relief and rehabilitation to reconstruction and development.

Finally, all three countries are considered reliable donors with increasing contributions to the main multilateral and international humanitarian organisations. However, only Belgium has multi-annual commitments, which was much appreciated and seen as an example to other donors.

Table A9.1 gives an overview of the main characteristics of HA of the three countries.

Table A9.1 Comparative data on Belgium, Finland and Switzerland

	Belgium	Switzerland	Finland
1: Population 2005	10 419.000	7 252.000	5 249.000
2: GDP in current prices 2004	357.447	359.049	186.154
3: GDP per capita 2004	29.000	33.000	31.000
4: ODA 2004 in billion US\$	1,463	1,545	0, 680
5: ODA as % of GDP 2004	0,41%	0.41%	0,37%
6: HA 2004 in million US\$	52	70	57
7: Humanitarian Assistance as percent of ODA, 2004	Approx 5%	Target 20% of ODA; in 2004 approx. 12%	Clear target of 10-15%; in 2004 & 2007: 12%; in 2005 above 15%
8: Humanitarian Assistance to FA/ CAP	Multi-lateral and RCC assistance is in principle included in the appeals. Most assistance implemented by NGOs and other partners is not part of an appeal.	Contributions to programmes of multilateral organisations, the ICRC and IFRC will be spent in response to CAP and FA. For direct implementation and project support the CAP and FA are taken into consideration but are not conditional	Provides in principle only assistance to activities that are included in appeals of UN and ICRC.
Contributions to CAP in million US\$	Contributions to CAP: 2004 29 2005 45	Contributions to CAP: 2004 36 2005 40	Contributions to CAP: 2004 15 2005 39
9: Main channels	55% multilateral, core funding and loosely earmarked for Great Lakes region. 12% Red Cross, 19% NGOs 5% BTC, Defence	33% multilateral 33% Red Cross and Crescent 10% Direct actions 10% NGOs 10% unspecified	65% multilateral 20- 30% % Red Cross and Crescent organisations (IFRC, FRC and ICRC) 10% Finnish NGOs
10: Main countries	Focus on the Great Lakes region (DRC, Burundi), Central and West Africa, Palestine, Afghanistan. Belgium supports over 50 countries.	10 concentration countries and regions; support to 55 countries in total Africa: 23%, Europe: 19%, Asia: 19%, Unclassified: 39% Sudan, Afghanistan, Palestine, Colombia, Burundi, DRC	Sudan, Angola, DRC, Afghanistan, Burundi

	Belgium	Switzerland	Finland
11: Operational capacity	Small operational unit; B-FAST, spending approx 2% of HA budget	SDC combines donor function with direct implementation; either by own teams or through subcontracting other organisations, often local NGOs. It spends approx. 12% of HA budget on direct assistance. Maintains a roster with 700 Swiss humanitarian experts for direct action or secondment to other HA organisations and has Swiss rescue unit, a search and rescue mechanism (operational within 12 hours). It has a number of SDC offices in countries to organise and support direct assistance.	None; considers direct intervention capacity too costly and inefficient.
12: Responsible Minister for Humanitarian Assistance	Divided among the Ministers of Foreign Affairs and Development Cooperation	Minister of Foreign Affairs. The Minister has delegated implementation to SDC.	Minister of Development Cooperation. Administered by Humanitarian Assistance Unit (HAU) in the Ministry of Foreign Affairs.
13: Policy Framework	Plan Directeur 2006	Swiss policy framework derived from the Federal law on development cooperation and humanitarian assistance, providing a clear distinction between both and offering a framework for budget structure. A HA strategy with clear working principles, main tasks and operational activities that was to be reviewed in 2006.	Overall policy framework is the Development Policy Programme 2004 and the GHD implementation plan/ HA guidelines 2007.

	Belgium	Switzerland	Finland
14: Funding arrangements	<p>Long term guaranteed core funding to 4 UN organisations and ICRC and lightly earmarked programme funding. Food Aid is based on projects that are often part of multi donor programmes, of which 60% are approved at the beginning of the year and the remainder according to appeals during the year.</p> <p>All relief, rehabilitation and transition funded individual projects based on project proposals.</p>	<p>Switzerland has a global multi year HA budget with annual budgets. Multilateral, ICRC and IFRC receive core and mainly un-earmarked programme funding. The remaining 33% for direct interventions is spent according to needs, direct interventions and available local capacities to respond to the needs.</p> <p>A part of the aid is tied food aid.</p>	<p>70% of the HA budget funds are annually allocated to core and programmes of 9 UN organisations with a very loose earmark (mainly geographic regions).</p> <p>Also annual allocations to FRC, ICRC and FIRC and 3 Finnish NGOs on the basis of the programmes these organisations propose for a limited number of countries they work in. Remaining 30% are allocated in response to crises during the year or added to on-going programmes in the autumn.</p>
15: Organisational structure	<p>Humanitarian assistance is administrated by 4 different departments, reporting functionally to two Ministers. Both ministers have a policy unit that prepares the ministerial decisions. Proposals need clearance of the Inspector of Finance and for several budget lines a Royal Decree. Changes in approved projects require formal request and ministerial approval.</p>	<p>HA is managed by the SDC within the Federal Department of Foreign Affairs. SDC operates as donor and implementing agency and has a number of offices in developing countries (can open new offices if emergency programmes require this). The humanitarian department (one of 4 within SDC) has specialised divisions for multilateral and special assignments: 4 geographical, 2 direct support and a unit for evaluation and control. Coordination with other relevant policy areas is well developed but complex considering the heavy structure of HA.</p>	<p>Finnish development cooperation has 4 departments of which the HAU is one. The HAU administrates all humanitarian funding to implementing partners. The HAU coordinates with the development departments (geographic, multilateral organisations, and NGOs).</p> <p>For coordination with development assistance HAU plans are discussed and approved in a ministerial planning commission.</p> <p>HAU also administrates the de-mining programme that is funded from the development funds.</p>
16: Budget lines and programmes	<p>5 different budget lines with rather different procedures that makes them de facto 5 different programmes.</p>	<p>Multi-annual budget framework and annual budgets; 7 budget lines. (2 food aid budget lines for tied and untied food aid.)</p>	<p>One programme and one budget line for all humanitarian assistance.</p>

	Belgium	Switzerland	Finland
17: Procedures for decision making on projects and programmes. Changes of projects and programmes and accelerated decision-making in rapid onset emergency response/ duration.	Decision making highly centralised. Fast allocation of funds is possible but requires ministerial approval. No formal procedure or criteria for fast decision making.	Programmes above 10 million require cabinet approval; between 5 and 10 million ministerial approval, below 5 million SDC director decides, below 1 million director of humanitarian assistance decides. Because of delegated decision making powers, fast decisions are possible. However the peer review suggested further improvements.	Two, formalised procedures: One for acute (6-12 hours). 3-5 million euros are set aside for immediate responses to rapid onset emergencies. Decisions up to 1 million Euro are delegated to Director general level. Procedure for non-acute emergencies is more comprehensive. Early in the year 70% of all humanitarian funds are committed; in autumn the remaining 30%. These allocations are dependent on ministerial approval. Delegation of decision making for the 30% is expected. Approved programmes are flexible and can easily be changed and even moved to neighbouring countries.
18: Criteria for decision-making on allocation of funds	Criteria for one budget line are clearly defined but simultaneously largely outdated, while criteria for others are informal and for one budget line are missing.	Policy to divide the budget into 3; 1/3 for multilateral organisations, 1/3 for ICRC/IFRC and 1/3 for direct action. A small part of the direct action fund is allocated as programme funding to 3 Swiss NGOs; no clear criteria on the allocation of remaining funds for direct action, depends on local situation, needs, capacities, etcetera.	Evaluation found these not sufficiently transparent and they need to be improved.

	Belgium	Switzerland	Finland
19: Monitoring and evaluation	Attention to monitoring and evaluation minimal as staff concentrates on ex ante control and has no time. Monitoring by embassy staff only possible in some partner countries and irregular.	The HA division has a special department for monitoring and evaluation. Monitoring is mainly the responsibility of SDC staff in field offices.	Considered the task of implementation of HA. According to GHD harmonisation of reporting is emphasised. But Finland emphasises the need to improve needs assessments, appeals, reporting and coordination. Evaluation assessed the monitoring capacity of HAU and embassies as too small. HAU capacity for monitoring and assessment in Helsinki recently strengthened.
20: Number of staff and attention to training and professional development	8-10	94	6 staff in Helsinki; this was considered small compared to many other countries such as Ireland, Sweden, UK and Switzerland and insufficient for field visits and monitoring. Workload diminished because of limited number of partners and programme approach.
21: Delegation	Highly centralised decision making. Individual projects decided upon by the Minister with advice from the policy unit.	Decision making to a large extent delegated to Director of SDC and to Director of Humanitarian assistance.	Rapid onset response allocations to 1 million delegated to DG level and further delegation expected. Adaptations of agreed programmes delegated to HAU staff.
22: Role of the embassy	Provides advice on proposals for activities and programmes of several budget lines; involved in monitoring but no delegated decision-making authority. De facto, role in monitoring very limited. Not strengthened in case of rapid onset emergencies.	No delegated responsibilities; Informs and advises HO. But SDC staff in the field are the main contact points with roles in identification and monitoring. Staff of HA division can temporarily strengthen embassies when an emergency occurs.	Role of Embassy is small. HAU uses mainly Internet information sources (relief web, ICRC, ECHO briefings) and maintains informal contacts with embassy staff committed to HA. Embassies do not have specific role in monitoring implementation of HA.
23: Consultation process with NGOs	Recently started.	No formal consultation but SDC participates in 'table rondes' with Swiss NGOs.	Regular and professional communication that is satisfactory for all parties involved.

	Belgium	Switzerland	Finland
24: GHD membership and implementation plan/ main characteristics	Member of GHD. The HA policy framework mentions many GHD principles as building blocks but Belgium has not made an implementation plan yet.	Switzerland is committed to the principles but it has not made an implementation plan.	GHD member, with GHD principles as main policy principles. Made implementation plan in consultation with different Gov. and non-Gov. organisations in 2006-2007 as follow-up of evaluation, approved in 2007. Provides mainly a clear and comprehensive policy framework. Mainly describes contexts, principles, mechanisms but is less an action plan with priorities and indicators for implementation.
25: Partners NGOs Multilateral Organisations	3 UN humanitarian organisations and ICRC receive core and programme funding from the HA assistance budget, while a number of relevant UN organisations receive the same from the multilateral budget (for example SWP, FAO, WHO). Belgium Red Cross organisations and IFRC are supported on project basis as are approx. 15 Belgium NGOs.	Switzerland's HA focuses on ICRC and IFRC, UN OCHA, the main UN HA organisations and national (11). Programme agreement with 3 Swiss NGOs. Local capacities mainly NGO play a more prominent role than Swiss NGOs.	Deliberate policy to concentrate on a limited number of organisations. In principle UN and Red RCC and only if NGOs have an additional, specific advantage over multilateral organisations, are they funded. Finland supports: - 9 UN organisations - ICRC, FRC and IFRC Very small number of - Finnish NGOs (only 3) Non-Finnish NGOs not funded
26: Focus Complex emergencies/ Natural disasters	Both, with main focus on complex emergencies.	Both complex and natural emergencies, as well as technological and terrorist emergencies.	Both, with most funds allocated to complex emergencies.

27: Additional points	Belgium is one of the very few countries with multi-annual (4) commitments to its multilateral and international partners.	Advocacy for affected populations' position and rights is a separate category of Swiss HA. Specific guidelines provide guidance to staff. Switzerland has a very clear position on the conditions for civil-military cooperation.	Finland stresses and supports the importance of HA research. De-mining is part of the humanitarian programme but funded from the development budget.
-----------------------	--	--	---

Sources:

OECD DAC (1,2,3)

OECD- DAC: Aid at a glance (4,5,6.)

OCHA/FTS as quoted on Global Humanitarian Assistance 2006 (8)

Evaluation Finnish Humanitarian Assistance (2005)

(Finnish) Humanitarian Assistance Guidelines 2007

OECD DAC Peer Review Switzerland 2005

Humanitär Hilfe des Bundes; Strategy 2010

UNDP. Org/ countries/ datasheets; OEC-DAC

Interviews



Papier 100% recyclé blanchi sans chlore