

HPG - Rapport commandé

# Examen indépendant de la mise en œuvre de la politique de protection de l'IASC

Jane Cocking, Gemma Davies, Nicholas Finney, Damian Lilly, Jamie McGoldrick et Alexandra Spencer

Mai 2022





Les lecteurs sont encouragés à reproduire le matériel pour leurs propres publications, tant qu'ils ne sont pas vendus dans le commerce. L'ODI demande à être cité conformément et à recevoir une copie de la publication. Pour les utilisations en ligne, nous demandons aux lecteurs de créer un lien vers la ressource originale sur le site Web de l'ODI. Les opinions présentées dans cet article sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement les opinions de l'ODI ou de nos partenaires.

Ce travail est sous licence CC BY-NC-ND 4.0.

**Format des citations de bibliographie :** Cocking, J., Davies, G., Finney, N. et al. (2022) *Examen indépendant de la mise en œuvre de la politique de protection de l'IASC*. HPG – Rapport commandé. Londres : ODI.

Le présent document PDF a été préparé conformément aux bonnes pratiques en matière d'accessibilité.

# Résumé

## Introduction

En 2016, le Comité Permanent Inter-organisations (IASC) a adopté une politique de protection pour réaffirmer l'importance de la protection dans l'action humanitaire et souligner son importance en tant que responsabilité collective de tous les acteurs humanitaires. S'appuyant sur l'adoption de la déclaration des directeurs de l'IASC sur la centralité de la protection, la politique de protection de l'IASC a mis l'accent sur deux changements critiques dans la manière dont la protection avait été abordée dans le secteur humanitaire jusque-là. Premièrement, cette politique visait à faire de la protection une responsabilité à l'échelle du système, plutôt qu'une simple préoccupation du cluster de protection. Ceci a nécessité de passer d'une vision de la protection uniquement comme activité sectorielle à une responsabilité collective de l'ensemble du système humanitaire. Deuxièmement, la politique a défini la protection comme un résultat que les acteurs humanitaires devraient chercher à atteindre en termes de réduction des risques de violence, de coercition et de privation délibérée (ci-après dénommée réduction des risques) des populations affectées, plutôt qu'une simple activité à entreprendre. Cela a nécessité un changement dans la manière dont les risques sont analysés et dont les interventions sont conçues pour y faire face.

Six ans après l'adoption de la politique de protection, les responsables de l'IASC ont commandé cet examen pour évaluer la mise en œuvre de la politique dans une série de crises humanitaires. En utilisant une approche systémique, l'examen visait non seulement à identifier les problèmes critiques qui avaient eu un impact sur la mise en œuvre de la politique, mais aussi à mieux comprendre les principaux catalyseurs et obstacles à son progrès. Il visait également à identifier les pratiques qui avaient entraîné des changements et à déterminer si les bonnes structures d'incitation et les bons comportements étaient affichés pour provoquer des changements.

## Résultats

Six ans après l'adoption de la politique de protection de l'IASC, l'examen a révélé que des progrès partiels avaient été réalisés vers sa mise en œuvre. Cependant, l'ambition et l'intention de la politique n'ont pas été atteintes, et il existe encore un écart important entre la politique et la pratique. Bien qu'il y ait eu des efforts et des investissements considérables dans les approches pour soutenir la mise en œuvre, ils ont été incohérents, inadéquats et inefficaces. L'action collective des acteurs humanitaires pour s'assurer que la protection est au cœur de l'action humanitaire n'a pas été réalisée, et les objectifs de la politique n'ont pas été atteints. Pour les raisons suivantes, les acteurs humanitaires ont laissé tomber les populations à risque.

### Vision, engagement, culture et leadership pour la protection

Les acteurs humanitaires et autres qui contribuent à réduire les risques doivent partager une vision claire et une compréhension commune de ce qui doit être réalisé. Une culture qui les encourage à prendre des mesures pour réduire les risques pour les personnes touchées par les crises est essentielle si la protection doit être une priorité.

La protection en tant que résultat est un concept complexe et n'est pas bien compris ou maîtrisé au sein du secteur humanitaire. La définition de l'IASC fournit un point de départ aux acteurs humanitaires. Cependant, elle nécessite une explication simple de ce qui relève de son champ d'application et de ce qui ne l'est pas en ce qui concerne l'action humanitaire. Il existe peu d'orientations claires et pratiques sur la façon de traduire la vision de la politique en actions concrètes; un manque de clarté sur les rôles et les responsabilités, y compris la façon dont ceux-ci interagissent avec ceux des états en tant que principaux détenteurs d'obligations; et aucun moyen d'assurer la responsabilité. La protection est interprétée différemment dans le secteur humanitaire et n'a pas été une priorité collective pour les dirigeants de l'IASC. La direction n'a donc pas été définie pour garantir que la protection soit au cœur de l'action humanitaire. Bien que certaines organisations aient démontré leur engagement en élaborant des politiques et des pratiques pour expliquer ce que cela signifie pour leur travail, la majorité ne l'a pas fait.

Le secteur humanitaire doit construire une culture inclusive pour réorienter l'action humanitaire vers la réduction des risques et le soutien à la sûreté et à la sécurité des personnes. Ceci nécessite un changement de mentalité et un environnement opérationnel dans lequel la protection est valorisée et priorisée. Un leadership stratégique collectif plus fort sur les questions de protection est nécessaire dans l'ensemble du secteur humanitaire. Les dirigeants et les institutions doivent être incités et motiver les autres à donner la priorité à la protection en tant qu'objectif et résultat au cœur du but de l'action humanitaire. Ceci nécessite de travailler dans une culture qui les encourage à résoudre les problèmes de protection et les récompense lorsqu'ils le font, même lorsque les actions bien intentionnées échouent. Ils doivent être tenus responsables et obliger leur personnel à rendre des comptes sur cet objectif. À l'heure actuelle, la direction et le ton n'ont pas été définis pour garantir que la protection soit au cœur de l'action humanitaire.

### Activation de la livraison de la politique

La réalisation de la vision de la politique de protection nécessite une coordination et une planification solides, des moyens de mesurer les progrès et des capacités et capacités suffisantes.

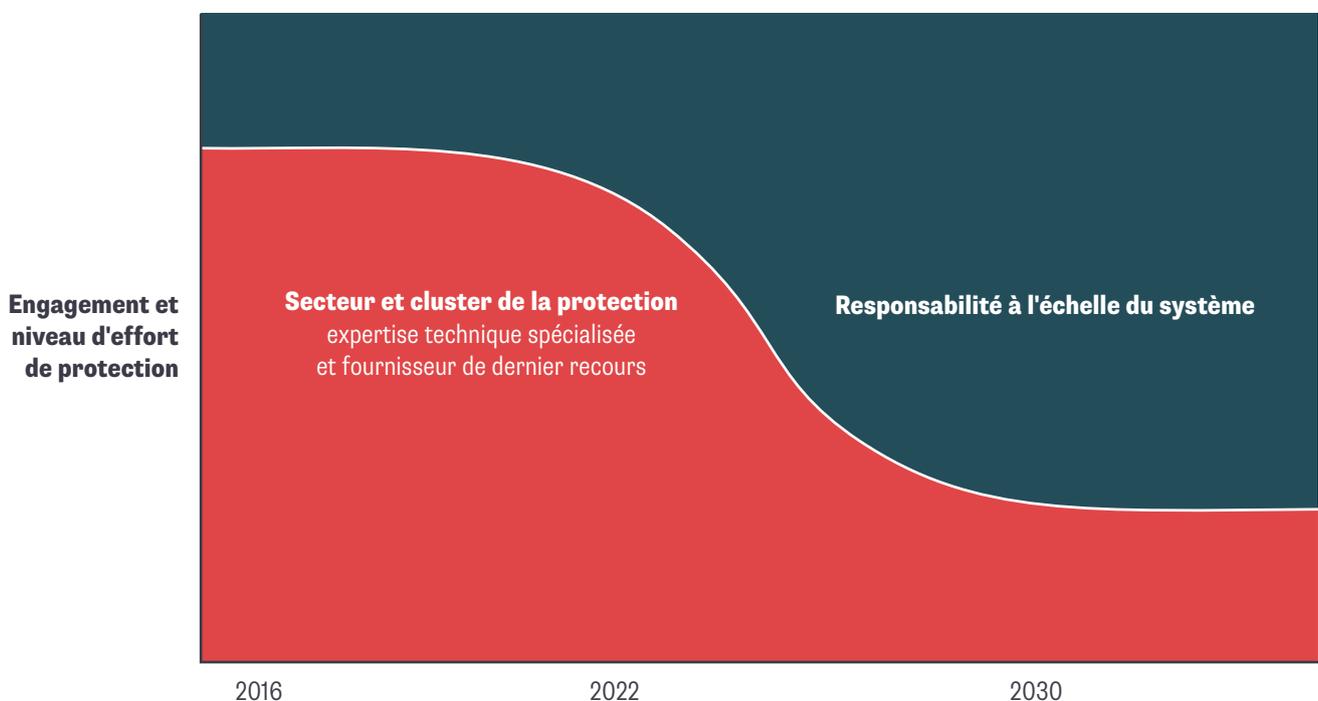
Bien que certains progrès aient été réalisés, aucun effort coordonné n'a été déployé pour soutenir la mise en œuvre de la politique. Les efforts qui ont été entrepris ont été ponctuels et n'ont pas entraîné de changement systémique ni de responsabilité pour garantir que la protection soit une priorité dans l'ensemble de la réponse humanitaire et pour se concentrer sur la réduction des risques.

## 5 HPG - Rapport commandé

Les structures de coordination de la protection sont devenues trop complexes et fragmentées. Une approche de protection intégrée des populations touchées par la crise fait défaut. L'accent mis sur la protection en tant que responsabilité technique du secteur a sapé les progrès vers la protection en tant que responsabilité à l'échelle du système. Il y a trop d'attention sur le processus. Les approches de la protection restent principalement axées sur les résultats liés à la réponse aux besoins, plutôt que sur les résultats et l'impact axés sur la réduction des risques. Il s'agit d'un obstacle majeur à la mise en œuvre de la politique de protection.

Il y a eu des investissements dans la planification stratégique, par exemple à travers le développement de stratégies de protection de l'équipe humanitaire de pays (EHP) et le cycle de programme humanitaire (CPH). Cependant, ces outils n'ont pas eu l'effet escompté d'accroître la responsabilisation et de faire passer la protection d'un secteur technique à une responsabilité à l'échelle du système, comme l'envisageait la politique de protection (Figure 1). En tant que tel, il n'y a pas eu de changement systémique. Ces investissements n'ont pas non plus amélioré la responsabilisation. La capacité à mettre en œuvre la politique de protection a été insuffisante. Cependant, on peut également se demander si les acteurs humanitaires utilisent efficacement les capacités disponibles et dans quelle mesure ils utilisent la gamme d'actions pour faire face aux risques pour les populations touchées.

**Figure 1** Équilibre proposé entre la protection en tant que secteur technique et une responsabilité à l'échelle du système



Les dispositifs de leadership et les structures de coordination mis en place pour assurer la protection nécessitent une simplification radicale pour se concentrer sur les résultats et réduire les risques des populations touchées par la crise, plutôt que de maintenir des processus introvertis.

## Responsabilité collective de la protection au sein et au-delà du système humanitaire

Les défis de protection sont multiples et ne peuvent être résolus par les seuls acteurs humanitaires. Construire une compréhension mutuelle et une responsabilité collective avec les acteurs qui travaillent au sein et aux côtés du système humanitaire est essentiel pour réduire les risques (Figure 2).

**Figure 2** Vision de la politique de protection de l'IASC pour des approches collectives visant à réduire les risques



## 7 HPG - Rapport commandé

---

Les acteurs non gouvernementaux locaux et nationaux (L/NA)<sup>1</sup> et les gouvernements nationaux et locaux sont des acteurs clés de la protection. Depuis le lancement de la politique, des mesures minimales ont été prises pour mieux reconnaître les rôles des L/NA et maximiser les synergies et les complémentarités entre tous les intervenants. La collaboration en matière de protection entre les L/NA et les acteurs humanitaires internationaux n'est pas encore optimisée. C'est une occasion manquée, mais pas nécessairement perdue. Les L/NA doivent être engagés en tant que partenaires essentiels et égaux dans la protection.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique, quelques mesures limitées ont été prises pour mobiliser les acteurs du développement, de la paix et des droits humains. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits Humains (HCDH) fait officiellement partie du système humanitaire et est souvent engagé dans la protection au niveau national. Cependant, l'intégration de la communauté des droits humains au sens large au système humanitaire est limitée. Il y a peu de preuves que cela a conduit à des approches cohérentes de la protection. Les cultures institutionnelles de toutes parts restent un obstacle aux approches collaboratives. Il faut s'attacher davantage à faire de la collaboration la norme plutôt que l'exception. La réflexion sur la manière de mieux surmonter les barrières institutionnelles et culturelles est cruciale pour y parvenir.

### Conclusions

1. Il existe toujours un manque de **clarté conceptuelle** et d'orientation pratique claire sur la manière de traduire l'ambition des approches collectives de réduction des risques en actions pratiques. Il n'est pas clair ce qui s'inscrit dans et en dehors du champ d'application de la protection dans l'action humanitaire. Une réouverture de la définition existante de la protection ou des orientations supplémentaires ne sont pas nécessaires mais il est urgent de clarifier et d'orienter concrètement ce qui est exigé de tous les acteurs humanitaires.
2. Il y a un manque d'engagement et de priorisation de la protection dans l'ensemble du secteur humanitaire. Ceci est aggravé par le manque de **leadership solide et de responsabilité** dans l'ensemble du système humanitaire pour s'assurer que la protection est au cœur des réponses humanitaires. Il doit y avoir une réaffirmation de l'importance de la protection dans l'action humanitaire, avec des rôles et des responsabilités clairs convenus au sein de la communauté humanitaire à tous les niveaux pour les organisations spécialisées dans la protection et dans d'autres domaines. Les dirigeants et les institutions doivent être incités, soutenus et tenus responsables, et ils doivent motiver les autres pour garantir des approches collectives de réduction des risques. Un engagement et un soutien significatifs sont nécessaires de la part des donateurs et des états membres pour y parvenir.

---

<sup>1</sup> Aux fins de ce rapport, le terme L/NA désigne uniquement les entités non gouvernementales et n'inclut pas les gouvernements nationaux ou les autorités locales.

3. Concevoir la protection uniquement comme une responsabilité technique du secteur est contre-productif. La protection n'est pas devenue une **responsabilité collective** à l'échelle du système, au cœur de l'action humanitaire, comme prévu à l'origine par la politique de protection. Des solutions doivent être trouvées pour permettre une approche interinstitutionnelle de la réduction des risques. La protection doit se situer au niveau stratégique en plus du secteur technique, rendue possible par un soutien spécialisé prévisible et à long terme aux dirigeants humanitaires et à l'ensemble du système humanitaire.
4. Une **architecture simplifiée** est nécessaire pour diriger et coordonner la protection dans le système humanitaire. La structure actuelle est trop complexe et fragmentée et devrait être radicalement simplifiée et rationalisée. Des solutions doivent être trouvées pour assurer un soutien consultatif technique stratégique à l'échelle du système sur la protection des dirigeants humanitaires. La configuration actuelle du cluster protection et des domaines de responsabilité (DR) n'est pas adaptée à l'objectif. L'accent mis au sein du cluster protection et de ses DR sur des aspects techniques spécifiques de la protection - qui sont régis par les mandats d'agences spécifiques - s'est fait au détriment de la construction d'approches collectives en tant que responsabilité à l'échelle du système. Un engagement et un soutien importants des donateurs sont nécessaires pour encourager de telles réformes.
5. La protection n'est toujours pas conçue comme un résultat que les acteurs humanitaires peuvent traiter collectivement, mais comme un ensemble d'activités qu'ils entreprennent. Mesurer les résultats de l'action humanitaire sur la base des besoins a sapé une évaluation des résultats et de l'impact de l'action de protection axée sur la réduction des risques. En l'absence d'un changement culturel vers une vision **de la protection comme un résultat** plutôt qu'une activité, les bonnes pratiques n'ont pas été institutionnalisées dans l'ensemble du système humanitaire. Cela nécessite un changement institutionnel et culturel.
6. Il est nécessaire d'adopter **des approches plus inclusives** avec un éventail d'acteurs au sein, à côté et au-delà du système humanitaire pour engendrer une plus grande action collective à l'appui de la protection. Il y a eu peu d'efforts pour impliquer les acteurs locaux, tandis que la collaboration avec les acteurs des droits humains pourrait être renforcée. En outre, davantage pourrait être fait afin de mobiliser les acteurs au-delà du système humanitaire, y compris les acteurs du développement et de la paix. Un changement normatif est nécessaire pour renforcer la confiance, le respect et un dialogue ouvert et renforcer les synergies pour faire face aux risques.

### Recommandations

Les recommandations suivantes énoncent les changements nécessaires pour réaffirmer la protection en tant qu'objectif central de l'action humanitaire et en tant que responsabilité à l'échelle du système pour tous les acteurs humanitaires. Leur mise en œuvre réussie repose sur une volonté politique suffisante et des ressources adéquates au sein de l'IASC et de la communauté humanitaire au sens large pour agir. À moins que des mesures claires ne soient prises pour donner suite aux conclusions de ce rapport, les examens futurs risquent de constater un manque de progrès similaire pour protéger les personnes exposées au risque de violence, de coercition et de privation délibérée.

L'appropriation et la participation de l'ensemble du secteur humanitaire sont essentielles si ces recommandations doivent être mises en œuvre efficacement. Il est de la responsabilité de ceux qui dirigent chaque action de s'assurer que tous les acteurs concernés, en particulier ceux aux niveaux national et local, sont pleinement engagés. Les actions proposées doivent être diffusées, socialisées et institutionnalisées de manière beaucoup plus large et inclusive.

Les recommandations sont ciblées là où se trouve la responsabilité de leur mise en œuvre. Cependant, il sera nécessaire de veiller à ce que des actions spécifiques soient prises par un ensemble diversifié de groupes, y compris le Groupe de Politique Opérationnelle et de Plaidoyer (GPOP), le groupe des directeurs d'urgence de l'IASC (EDG – Emergency Directors Group) et d'autres afin de les mettre en œuvre. Pour s'assurer que les recommandations mènent à une action significative, il est proposé que le Coordonnateur des Secours d'Urgence (CSU) établisse un groupe de mise en œuvre temporaire de niveau stratégique et diversifié composé de représentants des agences de l'IASC, des ONG et des donateurs de l'ensemble du secteur humanitaire et de la protection pour établir des actions limitées dans le temps et attribuer des responsabilités pour faire avancer les recommandations.

### Recommandation 1: Clarté conceptuelle

Assurer la distinction entre la protection en tant qu'objectif stratégique à l'échelle du système et la protection en tant que secteur technique conçu pour contribuer à l'objectif stratégique.

- **Le groupe de mise en œuvre convoqué par le CSU** doit élaborer un aperçu succinct et axé sur les opérations de ce que la protection en tant que résultat implique pour tous les acteurs humanitaires et comment ils peuvent contribuer à cet objectif stratégique. Cela devrait s'accompagner d'un plan clairement défini, pluriannuel, doté de ressources et surveillé pour encourager la diffusion et l'adoption à l'échelle du système.

### Recommandation 2: Leadership et responsabilisation solides

Assurer un leadership institutionnel et individuel plus fort pour relever les défis aigus en matière de protection.

- **Le CSU**, soutenu par les responsables de **l'IASC**, devrait prendre des mesures concertées pour soutenir la prise de risques institutionnels lorsqu'elle est dans le meilleur intérêt des populations touchées. Les responsables de l'IASC devraient convenir collectivement les approches pour renforcer leur plaidoyer sur la protection, en envisageant une gamme d'actions équilibrant le risque de prendre des positions fortes sur la protection contre le risque de ne rien faire. Cela nécessite un engagement et un soutien soutenus des états membres.
- **Le CSU** devrait diriger l'élaboration d'un mécanisme de responsabilisation définissant clairement les rôles et les responsabilités en matière de protection, à la fois en tant que responsabilité stratégique à l'échelle du système et en tant que secteur technique. Le mécanisme de responsabilisation devrait être largement diffusé et soutenu par un processus d'examen simplifié.

- **Le CSU et les principaux membres de l'IASC** devraient demander des comptes aux Coordonnateurs Humanitaires (CH) et aux chefs d'agences basés dans les pays en leur demandant de démontrer quelles actions collectives ont été prises pour promouvoir la protection conformément au mécanisme de responsabilisation. Ils devraient instituer un mécanisme de soutien indépendant pour les CH sur les questions de protection. Les CH et les chefs d'agences devraient adopter des seuils de risque plus élevés pour relever les défis de protection. Les hauts dirigeants du système humanitaire devraient les soutenir dans cette démarche en leur apportant le soutien institutionnel et politique dont ils ont besoin pour accroître les risques. Cette approche devrait être adoptée par les dirigeants de toutes les agences et organisations humanitaires.
- **Les états membres** devraient fournir un soutien politique aux niveaux mondial et national pour aider le leadership humanitaire à adopter des approches solides en matière de protection. **Les bailleurs de fonds** doivent aligner leurs politiques et mieux coordonner leurs approches de protection afin de garantir la cohérence de leur financement et d'encourager la priorisation de la protection. Ils devraient mesurer le succès en termes de réduction et de prévention des risques pour les populations affectées. Un point de départ pourrait être un examen dans le cadre de l'initiative Good Humanitarian Donorship (GHD) pour identifier les pratiques actuelles et les lacunes.

### Recommandation 3: Responsabilité collective

S'engager à protéger en tant que responsabilité collective.

- **Les dirigeants de l'IASC** et les **dirigeants de toutes les organisations humanitaires** doivent démontrer leur engagement envers la protection en l'intégrant dans leurs politiques, stratégies, priorités et plans de travail organisationnels, avec des actions claires spécifiées et suivies. Des « champions » individuels de la protection à l'échelle du système devraient être nommés pour promouvoir cette approche et faire avancer ce programme.
- **Le CSU et les principaux membres du IASC** devraient clarifier les dispositions pour garantir un soutien spécialisé, permanent et dédié à l'appui des HC, des HCT et des agences non mandatées par la protection dans le système humanitaire afin que la protection devienne une responsabilité à l'échelle du système. Cette fonction doit être située à l'extérieur et séparée du cluster de protection.
- **Les dirigeants de l'IASC** devraient cesser d'exiger des **HCT** qu'ils produisent des stratégies de protection HCT, qui ont été coûteuses, chronophages et inefficaces. Au lieu de cela, un maximum de 2 à 3 priorités de protection à l'échelle du système doivent être convenues, et les actions pour y répondre doivent être intégrées dans les plans de travail et le pacte HCT, ainsi que dans les plans de réponse humanitaire.
- **Le Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires (CAH)** et le **Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC)** devraient s'appuyer sur le projet de capacité de réserve en matière de protection (ProCap) et le supprimer progressivement, dans le but d'entreprendre une transition et de transférer son expertise et ses ressources pour renforcer le soutien aux HC et HCT en matière de protection de façon à ce qu'il soit prévisible, à long terme et spécialisé. **Les donateurs** devraient fournir des fonds pour appuyer un tel soutien durable à long terme.

### Recommandation 4: Architecture simplifiée

Simplifier et rationaliser l'architecture de protection pour assurer plus de cohérence tout en maintenant le soutien et la coordination des spécialistes techniques.

- **Les responsables de l'IASC** et le **Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)** devraient superviser la réforme du **cluster protection** pour s'assurer que, tant au niveau mondial que national, elle:
  - se concentre sur le partage d'informations, le soutien technique et la coordination au sein du secteur plutôt que sur un soutien à l'échelle du système en matière de protection
  - promeuve une approche intégrée de la protection en co-localisant et/ou en renforçant une approche conjointe entre le cluster protection et les DR
  - réduise ses fonctions essentielles pour se concentrer sur le soutien technique opérationnel et la coordination plutôt que sur d'autres tâches
  - renforce sa sensibilisation et son soutien aux organisations et communautés locales.
- **Les donateurs** devraient promouvoir et financer les réformes de l'architecture de protection et tenir les **agences de l'IASC** responsables de la livraison de cette architecture simplifiée.

### Recommandation 5: La protection comme résultat

Veiller à ce que l'action de protection se concentre sur la réduction des risques et établir des approches de surveillance pour mesurer cette réduction. Intégrer les bonnes pratiques.

- **Tous les acteurs humanitaires** doivent être encouragés et soutenus pour concevoir leurs réponses humanitaires sur la base d'une évaluation complète des risques de violence, de coercition et de privation délibérée plutôt que sur la réponse aux besoins. **La CAH** devrait utiliser la prochaine révision du CPH pour fournir des conseils à ce sujet, en s'inspirant des approches définies dans le cadre d'évaluation basé sur les résultats d'Inter-Action pour la prévention de la violence sexiste.
- **Les principaux membres de l'IASC** doivent s'assurer que les indicateurs et les repères qui mesurent la mise en œuvre de la politique de protection sont axés sur la réduction des risques, comme convenu en consultation avec un large éventail d'acteurs humanitaires et liés au mécanisme de responsabilisation.
- L'actuel rapport annuel d'examen de la centralité de la protection du **Global Protection Cluster (GPC)** devrait être transformé en un produit IASC qui fournit un suivi consolidé conformément au mécanisme de responsabilisation.

### Recommandation 6 : Approches inclusives

Procéder à un changement de comportement fondamental et instaurer la confiance afin de normaliser les méthodes de travail collectives entre la communauté humanitaire internationale, les acteurs locaux et nationaux, et parmi les acteurs humanitaires, des droits humains, du développement et de la consolidation de la paix.

- **Les acteurs humanitaires internationaux, nationaux et locaux** doivent s'appuyer sur des approches de protection communautaires et locales et investir dans ces approches. Cela nécessite de placer les capacités et les priorités des personnes au centre de la réponse, de travailler en partenariat avec les communautés et de s'appuyer sur les structures gouvernementales existantes lorsque cela est possible.
- **Les principaux membres de l'IASC** doivent renforcer le dialogue avec leurs homologues des agences de développement, des droits humains et de consolidation de la paix afin de clarifier la manière dont les approches collectives de la protection doivent être abordées. Des mesures devraient être prises pour assurer un changement normatif.
- **Le Secrétaire général des Nations Unies** devrait veiller à ce que le prochain Agenda des Nations Unies pour la Protection apporte une cohérence stratégique et renforce la collaboration entre les acteurs humanitaires, des droits humains, du développement et de la paix en matière de protection. Cela devrait tenir compte des enseignements tirés des efforts antérieurs et englober la participation et les rôles importants d'un large éventail d'acteurs extérieurs à l'ONU, en s'appuyant sur des expériences spécifiques au contexte pour orienter les approches.



---

Le Humanitarian Policy Group (Groupe de politique humanitaire) (HPG) est l'une des principales équipes mondiales de chercheurs indépendants et de professionnels de la communication travaillant sur les questions humanitaires. Il se consacre à l'amélioration des politiques et des pratiques humanitaires grâce à une combinaison d'analyses, de dialogues et de débats de haute qualité.

---

---

**Humanitarian Policy Group**

ODI  
203 Blackfriars Road  
London SE1 8NJ  
Royaume Uni

Tel : +44 (0) 20 7922 0300  
Fax : +44 (0) 20 7922 0399  
E-mail : [hpgadmin@odi.org](mailto:hpgadmin@odi.org)  
Site Web : [odi.org/hpg](http://odi.org/hpg)

---