
Ce qu'il faut : permettre l'accès humanitaire et une assistance de qualité dans les environnements insécurisés

La présente note d'information résume les principales conclusions du programme de recherche SAVE sur l'accès humanitaire et la programmation de qualité.

Dans plusieurs des plus grands conflits du monde, les agences humanitaires s'efforcent d'atteindre les personnes dans le besoin. L'insécurité et l'ingérence rendent dangereuses les opérations humanitaires et compliquent l'accès à une assistance sécurisée pour les personnes locales. Pour contourner ces problèmes, les agences fournissent souvent une assistance à distance ou par l'intermédiaire de partenaires, mais cela crée des défis supplémentaires pour garantir que l'assistance soit appropriée et efficace.

Pour approfondir la base des connaissances sur ce sujet, Humanitarian Outcomes et ses partenaires ont mené l'étude Secure Access in Volatile Environments (SAVE) en 2013-2016. L'étude a effectué des recherches approfondies sur le terrain dans les quatre contextes les plus dangereux pour les opérations humanitaires : l'Afghanistan, la Somalie, le Soudan du Sud et la Syrie. Le présent document résume les principales conclusions d'un rapport plus détaillé ([en anglais](#)) sur «ce qui fonctionne» pour permettre l'accès humanitaire et une assistance de qualité dans les contextes insécurisés. L'étude se fonde sur des centaines de consultations avec des personnes affectées, des organisations humanitaires, des autorités, des bailleurs de fonds et le secteur privé, ainsi qu'un sondage en ligne et des ateliers au niveau des pays. La méthodologie complète est disponible [en anglais](#).

Seul un petit nombre d'organisations étaient présentes dans les zones les plus dangereuses des quatre pays et elles n'étaient pas en nombre suffisant pour répondre à la demande (pour en savoir plus, voir le rapport SAVE sur la présence et la couverture humanitaire [en anglais](#)). Dans chaque pays, une constellation légèrement différente d'organisations humanitaires ont réussi à obtenir un accès relativement satisfaisant, notamment le Mouvement de la Croix-Rouge, les ONG nationales et locales, ainsi qu'un petit nombre d'ONGI et trois agences humanitaires de l'ONU. La grande variété parmi les types d'organisation suggère que les pratiques spécifiques dans des contextes spécifiques font la différence plutôt que l'identité, le financement ou le mandat d'une organisation.

Sur la base de revues rigoureuses de la littérature, nous avons identifié ce qui suit comme les facteurs qui ont une influence sur l'accès humanitaire et la qualité d'assistance :

- les principes humanitaires et la prise de décision éthique ;
- les questions de dotation en personnel et les partenariats ;
- la corruption, le détournement et les compromis ;
- la sensibilisation et les négociations avec les acteurs armés ;
- la qualité du programme et la communication avec les personnes affectées.

L'étude conclut que de multiples facteurs (et non pas seulement un ou deux) déterminent la capacité d'une organisation d'obtenir l'accès et de fournir une assistance de haute qualité dans des circonstances difficiles. Les facteurs les plus importants sont récapitulés ci-dessous.

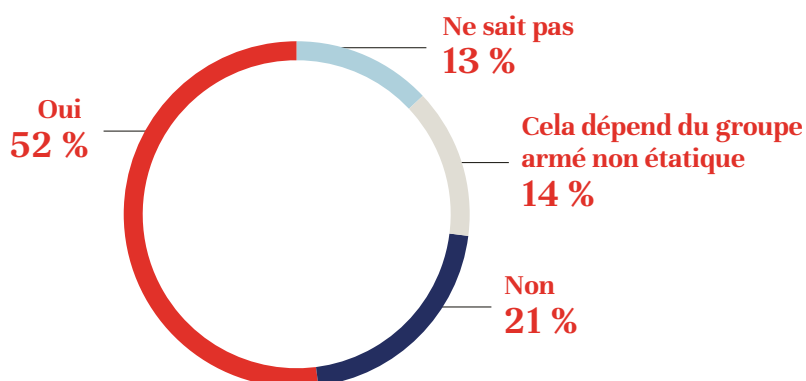
1. Cultiver l'indépendance opérationnelle. Dans les quatre pays, les organisations qui ont réussi à obtenir un accès satisfaisant avaient tendance à disposer d'une forte culture interne de « triage » (au niveau mondial et national) sous-tendue par l'objectif humanitaire d'atteindre les personnes les plus vulnérables plutôt que d'exécuter simplement des programmes dans les zones accessibles. Cette éthique était particulièrement efficace lorsqu'elle s'ajoutait à une forte compréhension du contexte politique, y compris les pressions exercées par les acteurs sur le terrain, dans la région et dans les capitales des bailleurs de fonds. Un financement sans restriction ou moins restreint, et une logistique indépendante donnaient également à différents types d'organisations, petites et grandes, plus de flexibilité dans les choix et approches programmatiques, leur permettant d'intervenir dans les zones à plus haut risque.

Les décisions de nombreuses organisations concernant les endroits où elles pouvaient intervenir dans certains pays ont été fortement influencées par des considérations relatives au détournement. Un accent a été mis sur la prévention du détournement dans les zones où les groupes terroristes préoccupants pour les gouvernements bailleurs de fonds étaient actifs, notamment Al Shabaab en Somalie et l'État islamique en Syrie. Cela suggère un besoin pour les agences humanitaires de revoir leurs options de financement pour les opérations dans les contextes à haut risque afin de préserver leur indépendance. Il convient de reconnaître que l'indépendance n'est pas une fin en soi, mais une position opérationnelle visant à garantir que l'action humanitaire ne soit pas détournée de son but de soulager la souffrance.

2. Comprendre que travailler dans le respect des principes humanitaires revient parfois à faire des compromis. Dans les quatre pays, il était courant de payer pour l'accès et de faire des concessions, mais cela restait tabou comme sujet de discussion. Parmi les pratiques courantes, citons les paiements à des barrières, le paiement de taxes non officielles, l'altération de critères de ciblage, l'emploi d'une milice locale ou l'intervention dans une zone plutôt qu'une autre pour ne pas antagoniser une personne ou communauté de pouvoir. Ces compromis étaient parfois essentiels pour maintenir l'accès, mais il était souvent impossible de déterminer s'ils étaient justifiés parce qu'ils n'étaient pas discutés ouvertement. Si le personnel des agences humanitaires comprenait la nécessité de faire des choix difficiles, il formulait rarement ces dilemmes en termes des principes humanitaires (MSF et le CICR faisaient exception à cet égard). Au contraire, il gardait une compréhension idéaliste et parfois dogmatique des principes humanitaires. Le personnel au niveau local interagissant avec les parties prenantes locales et qui rencontrait des dilemmes éthiques recevait souvent un soutien organisationnel insuffisant en raison d'une culture du silence autour des compromis (pour en savoir plus sur ces questions, voir le document de référence [SAVE, en anglais](#), sur la prise de décision éthique).

3. S'engager stratégiquement avec les acteurs armés non étatiques afin de négocier l'accès. En lien avec ce qui précède, il est nécessaire d'aborder les négociations avec prudence et de manière stratégique. Cependant, il est ressorti de l'étude que les compétences en la matière sont limitées, à l'image de la compréhension des éléments essentiels permettant de mener des négociations fructueuses dans ces contextes. De nombreux membres du personnel sur le terrain ont dit douter que les contacts avec les groupes armés non étatiques soient même autorisés.

Estimez-vous qu'il est généralement acceptable pour un membre du personnel d'une organisation humanitaire de parler directement avec un membre d'un groupe armé non étatique ?



Si des exemples de bonnes pratiques ont été observés dans chaque pays, en particulier parmi certains ONGI habitués à intervenir dans des contextes conflictuels, ils ne reflétaient pas une approche organisationnelle cohérente. MSF et le CICR, en revanche, avaient investi dans l'établissement d'un dialogue régulier avec les parties au conflit. Leur financement flexible facilitait cette approche en leur permettant plus de temps pour établir des relations et pour comprendre le contexte.

Des liens clairs ont également été observés entre la réticence qu'éprouvaient les agences humanitaires à négocier avec certains groupes armés non étatiques et l'opinion qu'avaient de ces groupes les gouvernements des pays hôtes et ceux des bailleurs de fonds. Associée à l'absence de politique et de directives pratiques à ce sujet, cette situation renforçait un sentiment de secret et une tendance à déléguer ces négociations (si elles avaient lieu) au personnel sur le terrain, sans poser de questions. Les négociations inter-agences étaient souvent utiles pour établir des règles générales de base ou établir des contacts aux niveaux supérieurs, mais elles ne remplaçaient pas de fortes relations bilatérales avec les parties prenantes clés au niveau local (pour en savoir plus à ce sujet, voir le document de référence SAVE sur les négociations, [en anglais](#)).

- 4. Embaucher le bon type de personnel national**, et investir dans le personnel et les partenariats. Le type de personnel national employé par une organisation a un effet considérable sur l'accès et la qualité. L'étude a révélé que, souvent, les organisations ne se focalisaient pas sur les qualités qui comptent. Les organisations ont eu le plus de succès quand elles sélectionnaient du personnel qui possédait des réseaux personnels pertinents (au-delà de l'identité ethnique ou du clan approprié) et l'intégrité requise pour négocier en vue d'une intervention impartiale. Tout aussi important était l'établissement de relations de confiance et d'ouverture au sein des équipes. Si de nombreuses organisations ont engagé du personnel très local pour obtenir un accès humanitaire, en particulier en Syrie et en Afghanistan, cela a souvent réduit la qualité de l'assistance et a ralenti la réponse aux nouveaux besoins, notamment lorsque ce choix de personnel était associé à une approche opérationnelle de faible visibilité. Les organisations internationales qui ont investi dans la qualité de leurs partenariats avec les acteurs nationaux disposaient également de meilleures possibilités d'accès. Le degré de confiance et de communication entre les partenaires, en particulier la possibilité pour les partenaires locaux de discuter les défis et les problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre (plutôt que de les cacher), s'est révélé un facteur important pour des partenariats fructueux.
- 5. Gérer les risques de corruption et associer les populations à la conception des programmes d'assistance.** Les données suggèrent qu'il existe une marge de manœuvre considérable pour améliorer la qualité de l'assistance en concevant les programmes de manière plus participative et en communiquant mieux avec les personnes affectées, même dans les contextes à haut risque (pour en savoir plus, voir le rapport SAVE sur la redevabilité et

l'apprentissage, [en anglais](#)). L'assistance que les populations jugeaient appropriée et qui répondait à leurs besoins en toute sécurité et avec dignité recevait un appui local plus marqué. Là où il existait une cohésion relative entre les personnes affectées et les acteurs armés locaux, un tel appui local se traduisait par une meilleure acceptation de la part des groupes armés, et les communautés étaient motivées à faire ce qu'elles pouvaient pour protéger les organisations humanitaires.

Les populations locales interrogées dans trois des quatre contextes ont indiqué que certains types de corruption, notamment la partialité et le favoritisme, étaient des obstacles importants pour bénéficier de l'assistance. Ces problèmes étaient les plus graves en Somalie et en Afghanistan, où des personnes en position de pouvoir ou qui contrôlaient l'accès aux communautés auraient détourné des moyens d'assistance à des fins clientélistes. Les cadres supérieurs ont montré une connaissance insuffisante de ces pratiques, en particulier en Syrie, où l'écart entre les opinions des personnes affectées et celles des membres du personnel (basé en Turquie) était le plus important parmi les quatre pays. Dans les quatre pays, l'hypothèse était largement répandue que les organisations nationales étaient plus partiales, moins neutres et plus sujettes à la corruption que les organisations internationales. Pourtant, en Somalie et en Syrie, où le partenariat était le plus commun, les personnes affectées et les acteurs humanitaires au niveau local n'ont pas signalé que les ONG nationales étaient plus sujettes à la corruption ou à la partialité ; les organisations internationales étaient tout autant touchées par ces problèmes.

Les personnes affectées ont également rapporté être exposées à des dangers physiques lors de la collecte de l'assistance, en particulier au Soudan du Sud et en Syrie. Il est apparu que les distributions de porte à porte ou de niveau local réduisaient ce risque, bien que des mesures de mitigation étaient alors nécessaires afin de gérer le coût et l'insécurité qui touchait les agents humanitaires.

QU'EST-CE QUI DONNE DES RÉSULTATS ?

Plusieurs pratiques peuvent aider les organisations à mieux permettre l'accès et une assistance de qualité dans les environnements de haute insécurité :

1. une culture organisationnelle dans laquelle les compromis, la corruption et les risques éthiques sont ouvertement discutés ;
2. développer une compréhension nuancée des principes humanitaires et des risques éthiques, notamment en incorporant ces idées dans les cadres de gestion des risques et les formations du personnel ;
3. fournir au personnel (en particulier au personnel local) des orientations claires, du soutien, et de la formation sur les négociations ;
4. prendre le temps de développer une forte compréhension du contexte, du conflit et de la dynamique de pouvoir, par exemple en définissant les intérêts des acteurs politiques (bailleurs de fonds, gouvernements hôtes et acteurs armés non étatiques), et en examinant leur possible influence négative sur la capacité de l'organisation de garder leur impartialité et indépendance ;
5. sélectionner et former un personnel national possédant des réseaux personnels pertinents et de l'intégrité, et l'habiliter à occuper des postes supérieurs à un haut niveau de qualité en fournissant un soutien régulier et continu ainsi qu'en assurant un suivi pour promouvoir l'intégrité du programme et maîtriser les risques de corruption ;
6. investir du temps et des ressources dans la conception de programmes participatifs et flexibles ainsi que dans une meilleure communication avec les personnes affectées, y compris en s'opposant à des réglementations ou en n'acceptant pas de fonds des bailleurs qui pourraient entraver la réalisation de cet objectif ;
7. en faire beaucoup plus pour réaliser un suivi indépendant, pour enquêter et pour combattre aux types de corruption les plus problématiques qui empêchent les populations vulnérables de recevoir de l'assistance, et inciter une plus grande intégrité de l'assistance ;
8. faire en sorte que la distribution de l'assistance soit aussi sécurisée que possible pour les bénéficiaires, par exemple en organisant des distributions localisées

Pratiques prometteuses pour les bailleurs de fonds (gouvernements et ONU) et pour ceux qui travaillent au niveau inter-agences :

1. fournir aux agences humanitaires davantage de fonds sans restriction afin de faciliter l'indépendance opérationnelle et une prise de risque appropriée ;
2. associer les bailleurs de fonds aux dilemmes, faire de ces dilemmes des problèmes communs et encourager une démarche commune de recherche de solutions plutôt que de laisser les agences assumer tout le risque (cette pratique devrait comprendre la remise en question ou la clarification des moyens de gérer les politiques antiterroristes si elles entraînent une réponse partielle, ainsi que les implications des politiques de tolérance zéro) ;
3. fournir un meilleur financement direct aux partenaires nationaux en mesure d'accéder aux zones difficiles à atteindre, sur la base d'appréciations plus réalistes des risques fiduciaires réels ;
4. faire en sorte que les agences humanitaires individuelles et le système d'aide dans son ensemble tiennent compte de la criticalité des programmes, c'est-à-dire qu'ils soient en mesure de prendre des risques (sécuritaire, fiduciaires, de réputation et éthiques) proportionnés au niveau du besoin humanitaire.

RAPPORT COMPLET

Pour en savoir plus et pour citer ces travaux, veuillez vous reporter au rapport complet : Haver, K. et W. Carter, octobre 2016. [*What It Takes: Principled pragmatism to enable access and quality humanitarian aid in insecure environments*](#), rapport du programme de recherche Secure Access in Volatile Environments (SAVE) : SAVEresearch.net. Humanitarian Outcomes.