

Contribution d'ATD Quart Monde au Sommet Humanitaire Mondial (SHM)

Comment l'aide humanitaire peut renforcer les communautés en recherchant les plus démunis.

Contexte

ATD Quart Monde travaille à l'élimination de la pauvreté en créant des relations entre les personnes en situation de pauvreté et les autres secteurs de la société, tant dans les pays industrialisés qu'en développement, ainsi que des projets culturels et éducatifs qui renforcent la solidarité au sein des populations exclues. Cependant nous ne sommes pas une organisation d'aide humanitaire. Notre motivation pour contribuer au Sommet Humanitaire Mondial s'ancre dans notre expérience de l'urgence. Celle-ci a débuté avec des familles devenues sans abri après la Seconde Guerre mondiale en Europe, puis depuis 30 ans aux côtés de populations en Haïti, en Côte d'Ivoire et en République Centrafricaine où des catastrophes naturelles et des conflits armés ont causé de lourdes pertes. En outre, cette contribution se fonde sur l'expérience des membres du Forum du refus de la misère basés en Thaïlande, en République Démocratique du Congo et ailleurs. Elle s'inspire également des réflexions issues d'un webinaire organisé par ATD Quart Monde en décembre 2014 avec Oxfam, Médecins Sans Frontières, CDA Collaborative Learning Projects et le Centre FXB sur la santé et les Droits de l'Homme d'Harvard.

L'efficacité humanitaire : qui est exclu de l'aide et qui n'est pas aidé ?

Des personnes vivent dans des lieux que l'aide internationale n'essaie pas d'atteindre. En Haïti, les personnes en pauvreté que nous connaissons figurent parmi celles qui n'ont pas bénéficié de l'assistance humanitaire suite au tremblement de terre de 2010. Elles vivent dans un quartier de Port-au-Prince qui avait été désigné comme une « zone interdite » par les Nations-Unies, des années avant le tremblement de terre. C'est pourquoi, dans les jours et les semaines qui ont suivi cette catastrophe, les 25.000 personnes qui y habitaient n'ont reçu aucune aide en nourriture ni en eau.

Par ailleurs, l'aide échoue à atteindre les personnes en situation de pauvreté car elle renforce les inégalités existantes. En Haïti, une partie de l'argent de l'aide humanitaire arrivée dans le pays a été utilisée pour engager des travailleurs locaux pour un hôpital. Mais plusieurs d'entre eux venaient d'une clinique de santé de la « zone interdite ». Ce personnel médical avait été spécialement formé pour travailler dans leur quartier. Certaines étaient sage-femmes et offraient des services de santé à domicile à des personnes trop faibles pour se déplacer ou qui ne se sentaient pas en sécurité pour faire le

trajet, ou n'avaient pas les moyens financiers pour se rendre à l'hôpital. Ces travailleurs locaux étaient les seuls à pouvoir exercer dans cette zone à cause du climat de violence. L'argent a attiré ce personnel médical dans l'hôpital et les a donc éloignés de leur communauté alors qu'ils y étaient indispensables.

La hiérarchisation des besoins et la définition de la vulnérabilité définies par les bailleurs de fonds sont souvent différentes de celles des populations affectées. Cette approche de l'aide humanitaire du « sommet vers la base » n'est pas efficace car elle ne répond pas aux besoins les plus importants :

1. En République Centrafricaine, nous connaissons des enfants vivants dans la rue qui ont reçu de l'aide alimentaire lors du conflit armé de 2013. Ils devaient faire la queue toute une journée pour obtenir de la nourriture. Cette distribution était photographiée pour montrer que chaque enfant repartait avec son colis. En outre, la nourriture donnée était du riz cru. Ces enfants ne disposaient ni de combustible, ni de réchaud pour le cuisiner. Dès que les photographes étaient partis, tous les enfants allaient immédiatement vendre le riz pour acheter de la nourriture qu'ils pourraient manger.

2. Dans les premiers jours après le tremblement de terre, le gouvernement Haïtien a demandé que les camps d'urgence mis en place soient organisés de manière à ce que les personnes issues d'un même quartier puissent être ensemble. Cette requête a été refusée sur le motif qu'il serait plus efficace de répartir les personnes au hasard dans les maisons : *premiers arrivés, premiers servis*. Cette décision a eu pour conséquence de rompre les liens entre les membres d'une même communauté. Personne ne savait à qui faire confiance et la violence dans les camps est devenue pire que dans les quartiers avant la catastrophe.

L'approche de l'aide du « sommet vers la base » entraîne une phobie du risque qui ne fait qu'augmenter la vulnérabilité.

Beaucoup trop de décisions sont prises sans la participation des populations locales ni même de consultation. Les bailleurs de fonds n'auraient sans doute pas distribué du riz cru aux enfants des rues s'ils avaient su que ces derniers n'avaient pas les moyens de le cuisiner. Les bailleurs qui veulent renforcer les services de santé locaux pourraient être encouragés à financer non seulement le personnel hospitalier, mais aussi à mettre en place des services de proximité itinérants pour s'assurer que les personnes les plus vulnérables soient atteintes. Par ailleurs, Haïti a souffert du manque de consultation locale sur les programmes « argent contre travail ». En effet, dans le quartier où nos membres vivaient, une ONG arrivée très récemment a choisi des personnes locales pour administrer ses programmes. Mais parce qu'ils ont choisi trop rapidement, et qu'ils n'ont pas consulté l'ensemble de la communauté, ils ont recruté des chefs de gangs. Ces derniers ont trouvé des personnes pour effectuer le déblaiement des décombres, mais ils ont gardé l'argent pour s'acheter des armes.

En outre, les intermédiaires nationaux et internationaux peuvent être influencés par les questions d'accès à la propriété et de sécurité alimentaire. Cela mène à des projets de développement inefficaces qui créent au fil du temps un cumul de dysfonctionnements. Bien souvent, ceux qui peuvent répondre au mieux aux urgences sont les acteurs locaux et municipaux qui ont déjà la connaissance du contexte local, de la langue, de l'histoire, de la politique, etc... Cependant, selon les travaux d'Oxfam, les structures de l'aide actuelle empêchent la plupart des financements d'atteindre le niveau local. La majorité des fonds pour les interventions d'urgences va aux organisations multilatérales et multinationales. Seulement 10 % d'entre eux sont attribués directement au gouvernement national et une part encore plus infime aux organisations locales. Si le financement arrive au niveau local, c'est après l'urgence et il vient bouleverser les capacités locales au point d'entraver le bon déroulement des prestations de services. De plus, les fonds sont alloués par contrat. Ces contrats sont souvent trop rigides, ce qui empêche l'agence de s'adapter aux évolutions de la situation sur le terrain. Cela se traduit par des fonds qui arrivent souvent avec trois mois de retard et doivent être utilisés pour financer des besoins définis trop mois auparavant. Les besoins ne correspondent plus aux affectations décidées mais les organisations sur place sont dans l'impossibilité de les réorienter.

L'échec de l'aide humanitaire pour atteindre les personnes réside dans une mauvaise compréhension de la gestion des risques et de la vulnérabilité.

Réduire la vulnérabilité des travailleurs humanitaires est très important. Certaines mesures prises pour les protéger sont, dans la réalité, des facteurs qui augmentent les risques et les mettent en danger. Par exemple, les distributions alimentaires dans des lieux à faibles revenus sont souvent effectuées sans être annoncées : un camion arrive, distribue de la nourriture rapidement puis repart tout aussi soudainement. Chacun sait qu'il n'y en aura pas assez pour tous. Cela crée des conditions de violence en dressant les individus les uns contre les autres et rend les populations locales plus vulnérables. En fait, il existe une manière plus sûre de distribuer des denrées alimentaires. Un exemple : en Haïti, dans la « zone interdite » non desservie, nous avons demandé à une organisation humanitaire d'apporter de l'alimentation pour tous les enfants de moins de 5 ans. Pendant des jours, des jeunes du quartier ont préparé cette distribution en parcourant systématiquement le quartier de 25.000 habitants et ils ont listé tous les enfants de chaque famille. De cette façon, ils ont engagé la population qui s'est mobilisée pour donner la priorité aux plus petits. Les jeunes sont restés mobilisés et ont parlé avec chaque personne quand les distributions ont commencé. Alors que ce quartier était répertorié comme une « zone interdite » en raison de son risque élevé de violence, il n'a connu aucun incident pendant les six semaines de distribution. La sécurité était assurée car la communauté savait que tous les enfants recevraient l'aide alimentaire. Ainsi, les membres de la communauté ont travaillé ensemble vers cet objectif sans être obligés de se battre entre eux. Malheureusement, le recours à la solidarité communautaire pour assurer la sécurité est encore mal connue et peu utilisée. Si bien que les ONG humanitaires, pourtant très heureuses de ce résultat, nous ont dit qu'elles devaient arrêter. Les bailleurs de fonds leur avaient dit de revenir à des méthodes plus rapides de distribution.

En Afrique centrale, nous avons vu en 2014 d'autres exemples de cette même incompréhension de la gestion de la vulnérabilité. Dans la capitale, un travailleur humanitaire international vivait à 500 mètres de notre Centre. C'était une distance que les membres de notre équipe parcouraient souvent à pied, saluant les voisins sur le trajet. Son employeur demandait à ce travailleur humanitaire de ne jamais aller à pied mais uniquement en voiture blindée. Certes une voiture est parfois nécessaire, dirait notre équipe, néanmoins la politique de protection systématique a pour conséquence de rompre les liens entre les travailleurs et leurs voisins. En situation de conflit armé, où les conditions changent rapidement, les relations de solidarité dans une communauté peuvent protéger les individus. Il est important que nous réduisions les risques auxquels sont confrontés les travailleurs humanitaires dans toutes les situations possibles. Mais leur travail exige d'être en contact avec les individus : nous pensons que les couper systématiquement de leurs voisins peut ainsi les mettre en danger.

Selon l'évaluation de MSF de ses propres travaux en Haïti, au Pakistan, en Somalie et dans d'autres pays, **les échecs récurrents de l'aide sont liés à des questions de temps, de lacunes dans certaines zones géographiques et de non prise-en compte des groupes vulnérables.** Les décisions arbitraires assignées à des groupes de populations - telle que la création de « zone interdite » - entraînent leur exclusion des programmes d'assistance. La principale motivation dans l'élaboration d'un programme est sa possibilité de réussite et l'absence de prise de risque pour éviter tout échec et protéger sa réputation. Les ressources financières, humaines et techniques engagées ne sont pas appropriées à l'urgence qui nécessite des besoins spécifiques en terme de temps, de compétences et de capacités à mobiliser.

Le secteur de l'aide humanitaire peut lui-même être un obstacle à l'efficacité de l'aide car il est devenu un système de distribution massif et complexe. Cela commence avec l'évaluation qui vise uniquement des besoins et non les capacités et les connaissances présentes dans la communauté. Cette approche conduit à des programmes qui sont très rigides et ne s'adaptent pas assez à l'évolution des besoins. C'est pourquoi seuls les symptômes sont traités plutôt que les causes de problèmes complexes et sur le long terme. Une très forte pression sur les résultats a conduit à la création d'une approche par projets qui sont bien souvent inefficaces et mènent au gaspillage. Cela signifie également que l'opportunité de renforcer les organisations locales est perdue.

Recommandations pour le Sommet Humanitaire Mondial

1. Chaque projet devrait avoir une personne responsable de comprendre qui sont les populations les plus isolées et les plus démunies, afin de développer des partenariats avec des organisations agissant avec ces personnes. Il est important de rechercher les plus vulnérables dans un quartier (et pas seulement les leaders) car leur point de vue et leur expérience peuvent être bien différents de ceux des personnes plus dynamiques. Cela

peut se faire en recherchant des organisations du quartier dans lesquelles les personnes en situation d'extrême pauvreté ont une place significative. Ces dernières devraient avoir la possibilité de participer aux décisions qui les affectent ou au moins être consultées quand il n'y a pas le temps de permettre la participation de tous. Il est aussi important de consulter les agents de développement locaux qui ont déjà une histoire avec le quartier, qui font preuve d'innovation en s'appuyant sur l'expérience de ceux dont les droits ne sont pas respectés et qui ont l'intention de rester travailler sur le long terme.

2. Plus d'aide et de financements devraient être attribués aux acteurs locaux qui ont une meilleure connaissance de terrain. Il faudrait investir bien plus dans la compréhension des causes profondes et dans le renforcement des compétences locales. Il faudrait renforcer en amont les capacités locales dans les zones exposées aux catastrophes pour ne pas qu'elles soient affaiblies ou submergées par un afflux d'aide soudain. Les grandes organisations d'aide multinationales devraient être incitées, d'une part, à construire des réseaux de conseillers locaux afin de les préparer à répondre efficacement aux catastrophes locales et à augmenter, d'autre part, le nombre de responsables qualifiés en première ligne, tels que des portes-paroles et des coordinateurs. Dans l'idéal, les autorités locales devraient mener les actions humanitaires en se fondant sur leur connaissance et leur expérience ; les organisations internationales auraient le rôle de les soutenir. Le renforcement des partenariats entre locaux et internationaux seraient un moyen de prévenir à la fois la corruption locale et la mauvaise gestion de l'approche du « sommet vers la base ». Afin d'éviter que l'aide ne soit utilisée pour financer des gangs violents comme mentionné précédemment.

3. Prendre plus de temps dans les processus décisionnels pour y intégrer les enseignements appris et changer les dysfonctionnements concernant les personnels, le financement et l'évaluation du programme. Cela implique des évaluations rétrospectives centrées sur l'impact de l'aide humanitaire sur le long terme, après la fin de la crise. En outre, il convient de distinguer davantage les différents types de crises afin que les réponses développées s'adaptent aux compétences et diversités locales.

4. Pour augmenter la sécurité de tous, l'aide devrait être distribuée de manière à renforcer la solidarité communautaire et non augmenter les tensions entre les personnes. L'aide doit pour le moins veiller à ne pas nuire. Les interactions des travailleurs humanitaires avec la communauté locale doivent fortifier la solidarité et permettre d'accroître la sécurité. Les besoins techniques de l'aide humanitaire ne doivent pas faire oublier l'importance de la construction et l'entretien des liens de confiance avec les gouvernements, les organisations et les communautés afin de soutenir les initiatives au niveau le plus local.

5. La responsabilisation des membres de la communauté locale (et pas seulement des bailleurs de fonds) doit être intégrée dans les mécanismes de financement, de stratégies d'engagement communautaire, de collectes d'informations et d'analyses et de priorités organisationnelles. Les réponses à l'urgence et leur transfert d'une agence à une autre doivent être associés à la compréhension et au soutien des besoins sur le long terme dans les différents contextes locaux. L'efficacité de l'aide humanitaire devrait être liée au renforcement des objectifs et de l'efficacité sur le long terme de l'aide au développement.

Les évaluations des seuls besoins humanitaires sont univoques et peuvent produire du désespoir quand elles ne sont pas jumelées avec les évaluations des forces et des capacités locales. C'est la reconnaissance et le soutien du potentiel existant qui renforcent l'espoir et le courage des personnes qui subissent et surmontent des crises très douloureuses. Le Sommet Humanitaire Mondial s'inspire des connaissances, de l'expérience et des innovations des travailleurs humanitaires et des communautés acquises au cours de conflits et de catastrophes naturelles. Nous espérons que les personnes consultées seront aussi des personnes vivant dans l'extrême pauvreté. L'implication des leaders locaux est certes importante, mais ils ont souvent un manque de connaissance des personnes de leur communauté qui étaient en situation d'exclusion avant le début de la crise. Ces acteurs non traditionnels ont appris comment bâtir la solidarité et l'intégration de tous à partir de leur propre expérience d'exclusion. L'intelligence et la capacité à construire la paix sont bien souvent des ressources que les plus pauvres possèdent mais qui demeurent cachées. En recherchant les plus démunis pour s'appuyer sur ces ressources, nous pouvons renforcer ensemble les communautés tout en apportant de l'aide humanitaire.