



Niger © MSF

ÉTUDE DE CAS

NIGER **Janvier 2015 - Août 2016**

Jon Edwards

Novembre 2016

Sommaire

3	Résumé
5	Introduction
6	Le contexte d'urgence au Niger
9	Défis humanitaires
9	Y a-t-il un écart en situation d'urgence ?
10	Quels sont les facteurs conduisant à un écart en situation d'urgence ?
10	La machine bureaucratique humanitaire - Le manque de vitesse en situation d'urgence
11	L'importance des données fiables
12	La concurrence au détriment de la coordination
14	Coordination ou concurrence ?
15	Les pratiques de développement - inertie, effets dissuasifs
16	Acteurs locaux
18	Financement
20	Ressources humaines
21	L'importance du secteur WASH
22	Le manque de données
23	Sécurité et accès
24	Une aversion pour le risque ?
24	Le manque d'accès
25	Restrictions militaires (et déplacements forcés)
27	Catalyseurs
28	L'avenir
30	Conclusion
32	Méthodologie
33	Annexes
33	Annexe 1
34	Annexe 2

Résumé

Cette étude de cas de la réponse du « système humanitaire » aux crises de déplacement entraînées par des conflits dans la région de Diffa, au Niger, a pour but de déterminer si le système est adapté aux objectifs, ou si, en d'autres termes, il y a un « écart en situation d'urgence ».

L'écart en situation d'urgence fait référence ici à l'incapacité d'atteindre un niveau de réponse pouvant être raisonnablement attendu, autrement dit, de formuler une réponse que le système humanitaire international devrait être en mesure de livrer.

Ce rapport conclut qu'il existe un décalage dans ce que l'on pourrait raisonnablement attendre en termes de réponse humanitaire efficace, et que les raisons de cet écart se trouvent à la fois dans une analyse des dynamiques internes du système, mais aussi dans toutes les contraintes externes.

Le système peine à apporter une aide opportune, étendue, flexible et suffisante en raison de divers facteurs : 1) le financement concurrentiel et la dynamique de coordination, 2) l'influence des normes politiques en vigueur, qui orientent les programmes de développement et minimisent la nécessité d'une capacité d'intervention d'urgence spécialisée, et 3) le manque d'envie de contester les orthodoxies et les limites d'accès imposées par les autorités militaires, en partie en raison d'une complaisance quant au nombre de postes d'accès facile.

Le premier point problématique, c'est-à-dire le financement concurrentiel et la dynamique de coordination, englobe les questions liées à un recours excessif à la collecte de données, une dynamique interne de concurrence entre les acteurs, des conflits internes au sein de l'ONU et l'adoption d'un comportement de recherche de rente de la part de quelques personnes dans certaines agences.

À Diffa, la dépendance du système humanitaire dirigé par l'ONU à un modèle inflexible de collecte de données, sur lequel se basent les approbations de financement, a affaibli la capacité d'apporter une réaction rapide et appropriée à la nature dynamique de la crise. L'effet paralysant qu'entraîne la nécessité d'apporter des données complètes pour déverrouiller le financement, et donc de commencer ou d'étendre les activités d'intervention, est aggravé par l'environnement concurrentiel acteur/donateur, qui ralentit également une coordination et une couverture humanitaire efficaces.

L'histoire des premiers mois de l'intervention d'urgence met en évidence une réalité, peut-être attristante, qui se reflète dans les agences de mise en œuvre, les ONGI et même les agences de l'ONU, qui se comportent et sont incités à se comporter comme des organisations individuelles avec des besoins, des motivations et des objectifs individuels. Ces organismes coordonnent, collaborent et coopèrent uniquement par nécessité financière et administrative. Cette situation mène à un nombre de pratiques potentiellement nuisibles. La pratique qui a le plus de conséquences dans le contexte de la crise à Diffa est sans doute « le planté du drapeau ». Cette pratique, qui permet de revendiquer l'attribution d'un secteur d'activité déterminé dans un emplacement spécifique, afin d'éviter le partage de cette responsabilité avec un acteur rival, et de profiter de l'argent et du pouvoir qui y sont associés, a été signalée, y compris dans des lieux où l'attribution revendiquée ne répondait pas aux besoins de la population vulnérable. Ces pratiques ainsi que toutes les autres pratiques similaires soulignent la nécessité d'améliorer les mesures incitatives et d'établir une plus grande coordination. Malheureusement, les agences de l'ONU ont aggravé le problème en ouvrant à la concurrence le rôle de coordination pour retarder la mise en place de systèmes de direction efficaces sur le terrain. Cette dynamique concurrentielle a assurément retardé les interventions, a nui aux actions de couverture des besoins et a limité la mobilisation des ressources.

Le second point problématique à Diffa est l'influence de l'approche de développement qui prévaut dans les programmes humanitaires, ce qui est défavorable à la capacité des acteurs à aller plus vite en situation d'urgence. La prévalence de cette approche a abouti à la déqualification des acteurs humanitaires en

ce qui concerne la capacité d'intervention en situation d'urgence, ainsi qu'à l'inertie qui ralentit, voire empêche, l'adaptation nécessaire à une vitesse de réponse en situation d'urgence permettant de passer des programmes de développement aux interventions d'urgence. Cette inertie se manifeste par la réticence du personnel à adopter de nouveaux modes d'action, ainsi que par la réticence de certains donateurs à permettre aux programmes de développement existants de s'adapter rapidement pour répondre aux nouveaux défis liés à la crise. Cette situation a été particulièrement visible dans la volonté tenace de certains agents à conserver le paiement d'honoraires pour la prestation de services de soins de santé, même si cela représentait un obstacle évident à l'accès aux soins de santé pour les populations déplacées. Cette nécessité de réadaptation est encore entravée par un manque critique de ressources humaines expérimentées, à la fois en interne au sein des ONGI ou des acteurs de l'ONU, mais aussi au sein de la réserve locale de talents. Malgré cela, la définition normative des donateurs et des personnes en charge de l'application de ces normes continue à promouvoir la localisation de l'intervention. Cette pratique nuit incontestablement à l'efficacité de l'intervention en plaçant le dogme politique au-dessus des réalités locales.

Le troisième facteur empêchant la formulation d'une réponse plus efficace en situation d'urgence est la réticence des agences de l'ONU et des ONGI à contester les normes de sécurité et les décisions des autorités locales ayant limité l'accès aux populations vulnérables, vraisemblablement pour des raisons de sécurité. Nous ne savons pas combien de personnes déplacées et de populations locales n'ont pas eu accès à l'aide humanitaire à cause des restrictions militaires. Ce qui est plus sûr, en revanche, est le manque d'efforts conjugués de la part des acteurs de l'intervention humanitaire pour contester ces restrictions d'accès, fixées par les autorités locales, ou encore pour contester leurs propres limites internes, en particulier en ce qui concerne les consignes de sécurité. Cette situation s'explique en grande partie par le fait que les acteurs pouvaient dépenser les ressources disponibles pour couvrir les besoins des personnes faciles d'accès, sans avoir à monter des opérations plus difficiles et risquées. Cependant, comme la situation de l'autre côté de la frontière au Nigeria l'a tragiquement démontré, il reste un impératif humanitaire : celui de tenter d'accéder aux populations éloignées, même lorsque la demande humanitaire est excédentaire au sein des populations plus accessibles, et même si cela implique de faire front aux autorités militaires.

Malgré ces critiques, le système a livré une réponse vitale incontestable à plusieurs dizaines de milliers de personnes déplacées et poursuit ses efforts pour aider des centaines de milliers de communautés locales déplacées et vulnérables à survivre. Les principales agences de l'ONU ont des compétences incontestables dans la mise en place et la gestion des camps, ainsi que dans la distribution de nourriture et d'autres produits essentiels, mais les capacités concernant l'eau et l'assainissement ne sont pas aussi clairement mises en évidence. En outre, le gouvernement (du moins les autorités civiles) a fait preuve d'une volonté et de compétences de base pour faciliter, sinon coordonner, l'accès et la mise en œuvre humanitaires. Jusqu'à présent, les interventions ont empêché les situations d'urgence de se transformer en catastrophe, mais il faut noter que plusieurs vies n'ont certainement pas pu être sauvées en raison de l'accès limité aux populations en fuite.

Pour les agents humanitaires, la barre doit être placée très haut. S'installer là où les populations ciblées évitent de peu la mort dans la recherche de résultats est une pratique absolument inacceptable. Une partie très claire de l'état d'esprit adopté (ou qui devrait être adopté) dans les interventions d'urgence est le refus d'accepter ce type de mauvais résultats et une volonté d'innover, d'adapter et de lutter pour trouver des solutions pour les populations touchées.

Le système humanitaire actuel continuera à être évalué au Niger. Une meilleure adaptabilité doit être intégrée au système afin d'assurer une planification efficace à l'avenir permettant de se préparer aux mouvements continus prévisibles, aux déplacements prolongés et précaires et aux ressources et méthodes spécialisées à déployer.

Pour éliminer cet écart en situation d'urgence, tous les acteurs devront adopter une position de défi face aux besoins humanitaires, afin de se renseigner, de pousser et de faire pression, de sorte que s'ils ne parviennent pas à accéder aux populations ayant besoin d'aide humanitaire, ce ne sera pas parce que personne n'a essayé.

Introduction

L'étude de cas qui suit présente une analyse de la réponse humanitaire à la crise des déplacements, liée aux conflits, qui frappe le Niger depuis 2014. La crise, qui a débuté il y a maintenant trois ans, se caractérise par une série de déplacements d'urgence. L'histoire complète de cette réponse sort du cadre de ce rapport. En revanche, ce document met l'accent sur l'expérience des différents acteurs humanitaires provenant du gouvernement, de l'ONU, d'ONG locales et internationales, et pose la question suivante : Y a-t-il un écart en situation d'urgence ? Comment le système humanitaire existant, en grande partie dirigé par l'ONU, s'est organisé pour répondre à cette situation d'urgence ? Ce système est-il assurément « adapté aux objectifs » ?

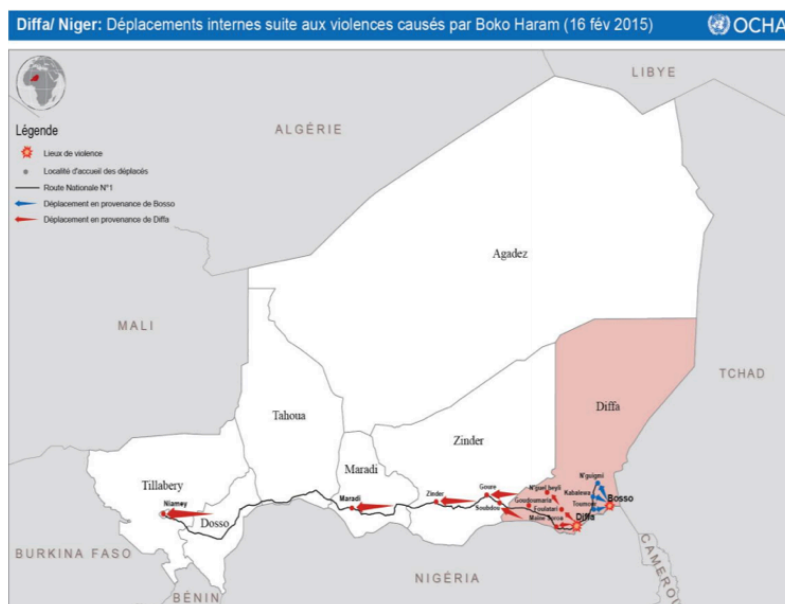
Cette étude de cas entre dans le cadre d'un projet de recherche plus large portant sur l'écart en situation d'urgence, et présente ainsi son analyse sous la forme d'hypothèses opérationnelles de ce projet. Ces dernières sont établies en fonction de trois facteurs puissants, qui favorisent ou défavorisent les performances du système humanitaire international. Ces facteurs sont :

- 1) un élément structurel, où le financement humanitaire des donateurs comme les approches opérationnelles de la plupart des agences de mise en œuvre s'articulent autour d'une architecture orientée vers l'ONU ;
- 2) un état d'esprit général qui reconnaît une faible tolérance du risque et une attitude défaitiste envers les défis, et 3) un cadre conceptuel qui définit ce qui peut être considéré comme du travail « humanitaire », et qui affecte ensuite les types de compétences et de ressources disponibles pour répondre aux situations d'urgence.

Le contexte d'urgence au Niger

Le 14 mai 2013, en réponse aux attaques régulières du groupe armé Boko Haram, le gouvernement nigérien a déclaré l'état d'urgence dans trois États du nord du Nigeria, dont deux sont frontaliers avec le Niger (Yobe et Borno). L'armée nigérienne a ensuite lancé une offensive militaire contre Boko Haram dans ces États. En conséquence directe de cette violence, les premières vagues de personnes déplacées ont commencé à traverser la frontière pour entrer au Niger. Au cours de l'année 2013, les chiffres étaient relativement faibles (de 6 000 personnes environ à 37 200 personnes à la fin de l'année¹). En 2014, le nombre a augmenté de manière significative suite aux activités de Boko Haram, qui se sont intensifiées le long de la région frontalière, provoquant ainsi le déplacement de plus de 150 000 personnes à la fin de l'année 2014.² Le 10 décembre, le gouvernement du Niger a fait appel à l'aide internationale pour faire face à la crise.

Figure 1. Attaques de Boko Haram et déplacements consécutifs en février 2015



Source : Mise à jour humanitaire de l'OCHA sur Diffa, février 2015

¹ http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA_NIGER_Bulletin%20Humanitaire_Janvier_2014.pdf

² http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA_Niger_Timeline_2014_En_Revue.pdf

Les attaques ont conduit à l'évacuation de nombreuses organisations d'aide humanitaire et des contre-mesures militaires ont interdit l'accès à certaines zones aux intervenants humanitaires

Des mesures d'urgence pour geler l'activité économique de Boko Haram ont été prises, mais ces dernières ont en même temps exacerbé la crise humanitaire

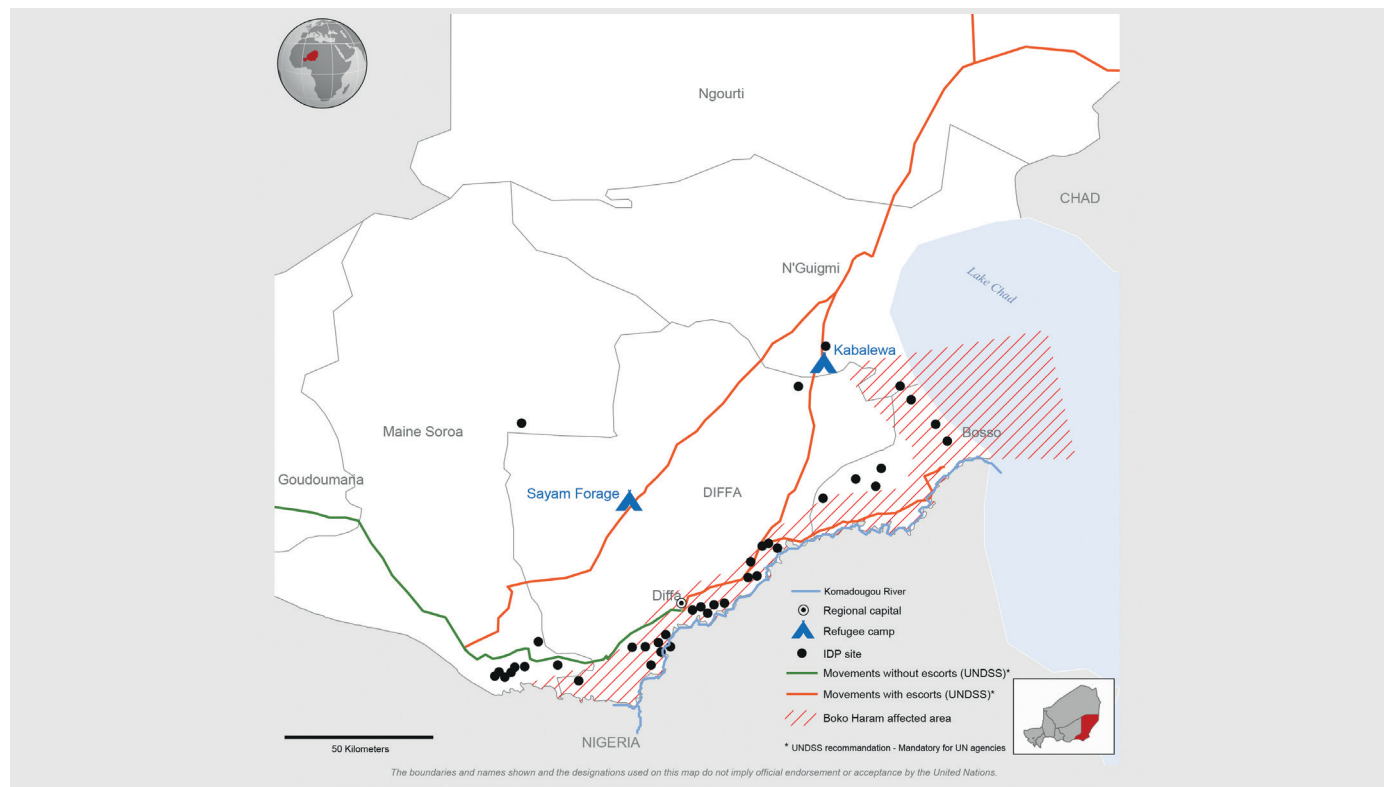
En février 2015, Boko Haram a attaqué simultanément les villes de Diffa et de Bosso, au Niger, la première attaque de ce type sur le sol nigérien. Ces attaques ont conduit à l'évacuation de nombreuses organisations d'aide humanitaire (y compris MSF, pendant une semaine) et les contre-mesures militaires adoptées par l'armée nigérienne, suite à ces événements, se sont traduites par un accès restreint à certaines zones : le long de la frontière près de la rivière Komadougou, dans la zone de Bosso et près des îles du lac Tchad, des régions alors hors limites pour les intervenants humanitaires. Les attaques de Boko Haram et la campagne militaire dans les régions touchées se sont poursuivies tout au long de l'année 2015. En avril 2015, suite à une attaque perpétrée par Boko Haram tuant plus de 100 membres des forces armées, l'armée nigérienne a annoncé l'évacuation obligatoire de tous les résidents sur les îles du lac Tchad. Environ 30 000 personnes ont dû partir en 48 heures, entraînant un exode précipité et excessivement rude.³ Le gouvernement du Niger a nommé un nouveau gouverneur pour gérer la réponse civile à la crise. Un ensemble de mesures d'urgence ont été appliquées afin de geler toute activité économique pouvant soutenir Boko Haram, mais ces mesures ont, dans le même temps, aggravé la crise humanitaire pour les populations déplacées et locales. En octobre, une nouvelle vague d'attaques et de représailles ont conduit au déplacement de 94 000 personnes, qui ont fui pour se mettre en sécurité à Bosso, à Toumour, sur des sites non officiels le long de la route nationale principale 1 et dans la ville de Diffa. À la fin de l'année 2015, plus de 230 000 personnes⁴ déplacées se trouvaient dans l'État de Diffa, y compris des réfugiés, des rapatriés nigériens et des personnes déplacées internes. Le UNHCR estime que 120 000 d'entre elles ont été confrontées à un état de crise alimentaire (niveau 3) ou à un état d'urgence alimentaire (niveau 4).⁵

³ <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/updatedFLASHLakeChad11May%282%29.pdf>

⁴ http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/bih_novembre_2015_171215-.pdf

⁵ http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/bih_novembre_2015_171215-.pdf

Figure 2. Attaques de Boko Haram et personnes déplacées internes à la fin de l'année 2015



Source : OCHA. NIGER - DIFFA: Access, Insecurity and Internal displacement. 20/01/2016

Au cours du premier semestre 2016, des attaques sporadiques de petite envergure, lancées par Boko Haram, ont persisté sans provoquer de nouveaux mouvements de population, tandis que les nouveaux arrivants fuyant la violence au Nigeria et au Tchad s'ajoutaient au nombre de personnes déplacées. À ce moment, MSF a mené une étude limitée, mais réellement explicative, sur la mortalité, la nutrition et la vaccination. Cette étude a révélé que, tandis que le taux global de mortalité était inférieur au seuil d'urgence, le taux de malnutrition aiguë sévère chez les enfants était élevé et le taux de vaccination était également très faible pour la rougeole, un bon indicateur d'une très faible couverture vaccinale.⁶

En juillet 2016, on estime qu'il y avait plus de 280 000 personnes déplacées et une population locale vulnérable de 100 000 personnes

Cependant, aux mois de mai et juin, la situation s'est encore détériorée. Des attaques importantes ont, en premier lieu, éclaté à Yebi, sur le lac Tchad, puis dans la ville de Bosso, forçant 69 647 personnes⁷ à se déplacer sans aucun bien (nombre d'entre elles avaient à peine eu le temps de quitter Yebi). Les chiffres ont alors gonflé sur les sites non officiels de Toumour, Kidjendi et Garine Wanzam, mais aussi dans la ville de Diffa. En juillet 2016, on estime qu'il y avait plus de 280 000 personnes déplacées et une population locale vulnérable de 100 000 personnes⁸, dont les trois quarts seraient entièrement dépendants de l'aide humanitaire pour survivre.

⁶ For details see the results tables annexed to this paper.

⁷ UN OCHA Humanitarian Profile of the Diffa Region, July 2016.

⁸ Rough estimate from interview with the WFP in Niger.

Défis humanitaires

Face à ce contexte en ce qui concerne la sécurité, tous les agents humanitaires ont choisi de se limiter à des activités de jour

Il y a des lacunes dans tous les secteurs. Des dizaines de milliers de personnes sont dans des zones considérées comme trop dangereuses d'accès pour les acteurs humanitaires

La crise des déplacements dans la région de Diffa, au Niger, a éclaté dans une zone régulièrement touchée par des crises liées à la sécurité alimentaire et aux conflits/tensions de faible intensité entre les différents groupes ethniques. Depuis le début des vagues successives de déplacement, engendrées par la violence liée au groupe Boko Haram, la réponse humanitaire a été confrontée à une population mobile et non stabilisée sur des sites appropriés. Seule une petite minorité de cette population⁹ vit dans des camps établis. L'accès aux populations rassemblées sur des sites le long de la route nationale principale 1 est satisfaisant, mais l'accès est plus difficile au nord du pays, après Kabewela. L'armée a restreint l'accès aux zones frontalières le long de la rivière Komadougou, à la ville de Bosso et aux îles du lac Tchad. Face à ce contexte en ce qui concerne la sécurité, l'ensemble des agents humanitaires ont choisi de se limiter uniquement à des activités de jour, avant de rentrer à Diffa pour la nuit. Seuls MSF et l'IRC assurent une présence permanente hors de la ville de Diffa, à N'Guigimi.

Y a-t-il un écart en situation d'urgence ?

Cette question sous-entend bien plus qu'un échec à couvrir tous les besoins de la population touchée par la crise. Au contraire, l'écart se réfère ici à l'incapacité d'atteindre un niveau de réponse pouvant être raisonnablement attendu (et annoncé)¹⁰ de la part du système humanitaire international. Il est clair que, dans l'État de Diffa, la majorité des besoins des populations touchées par les crises ne sont pas couverts. Tous les acteurs interrogés au cours de la recherche pour cette étude ont reconnu cet aspect. Dans tous les secteurs, des écarts perdurent dans la couverture des besoins. Les standards minimum Sphère ne sont pas respectés, même dans les endroits où une certaine couverture est assurée.¹¹ En outre, des dizaines de milliers de personnes déplacées sont hors de la portée de l'aide humanitaire, soit parce qu'elles se trouvent dans des zones où l'accès est interdit par l'armée, soit parce que ces régions sont jugées trop dangereuses d'accès par les protocoles de sécurité internes des acteurs eux-mêmes.

Cet écart est-il raisonnable pour répondre aux besoins compte tenu des obstacles importants à l'accès et à la mise en œuvre de l'aide à Diffa ? Telle est la question étudiée dans ce document. Commençons par explorer les éléments désignés comme les facteurs clés empêchant la mise en place d'une réponse humanitaire plus efficace.

⁹ 2% selon les données rapportées à la fin de l'année 2015 - Étude de cas Adapt IRC, avril 2016.

¹⁰ Agenda pour l'humanité du Secrétaire général des Nations Unies, avril 2016.

¹¹ Par exemple, dans les domaines de la nutrition, de l'eau et de l'assainissement (WASH).

Quels sont les facteurs conduisant à un écart en situation d'urgence ?

La crise à Diffa s'est développée dans le contexte d'une infrastructure humanitaire internationale déjà bien établie

Cependant, il a été très difficile de changer de vitesse pour passer d'un programme humanitaire de développement « normal » à une réponse en situation d'urgence

La machine bureaucratique humanitaire - Le manque de vitesse en situation d'urgence

La bureaucratie humanitaire/de développement classique est en place au Niger. Le système de l'ONU assure les dons, la coordination et, parfois, la mise en application. Il existe une variété d'autres donateurs tels que l'ECHO, l'ASDI, le DIFD et l'USAID, qui financent les évaluations et les activités de secours organisées par les agences de l'ONU, mais aussi les ONGI qui financent des activités d'agences gouvernementales locales et d'ONG locales, ou qui mettent elles-mêmes en œuvre des activités de manière directe.

Presque tous les acteurs actuellement actifs dans la région de Diffa étaient déjà présents au Niger avant l'appel à l'aide internationale, effectué en décembre 2014. Le Niger a été frappé par des crises fréquentes, liées à la sécurité alimentaire, aux réfugiés et aux pressions associées aux conflits de ses voisins le Mali, la Libye et le Nigeria.¹² Contrairement aux situations d'urgence liées aux conflits en Syrie ou en République Centrafricaine, la crise à Diffa a émergé dans le contexte d'une infrastructure humanitaire internationale bien établie, qui proposait déjà des programmes humanitaires et de développement dans tout le pays.¹³ Et, contrairement à la situation au Yémen, ces organisations n'ont pas choisi de partir pour des raisons de sécurité. Néanmoins, la crise des déplacements dans la région de Diffa, ainsi que la nature prolongée et dynamique de la situation d'urgence, étaient un nouveau défi pour les acteurs présents.

Cet ensemble de circonstances présente un bon aperçu de la capacité d'une communauté humanitaire établie à changer de vitesse pour répondre à une situation d'urgence complexe et dynamique. Il faut d'abord noter que, malgré la critique qui suit, le système a livré une aide humanitaire conséquente à des centaines de milliers de personnes qui, en majorité ou en totalité, comptent sur cette aide pour survivre. Jusqu'à présent, les pertes humaines à grande échelle ont été évitées, même si la situation reste précaire.

Néanmoins, les personnes des ministères, des agences de l'ONU et des ONGI qui ont été interrogées ont toutes rapporté un ensemble de problèmes systémiques, qui illustrent une difficulté évidente à changer de vitesse pour passer d'un programme humanitaire et de développement « normal » à une réponse en situation d'urgence.

¹² Crise de la sécurité alimentaire (1973, 1984, 2005, 2010...) et crise des réfugiés au Mali depuis 2012 et au Nigeria depuis 2013.

¹³ Le compte-rendu de l'Équipe Humanitaire du Pays de l'OCHA de 2013 montre une participation régulière de la part de l'ECHO, d'ACF, d'ACTED, du CICR, du PNUD, de MSF, d'Oxfam, d'UNHCR, de la FAO, de l'UNICEF, du PAM, de l'OIM, de l'OMS, du FNUAP et de l'OCHA.

La collecte de fonds classique fondée sur des données probantes a été partiellement paralysée en raison du manque d'accès à des données fiables

Le fait que le système traditionnel dirigé par l'ONU se repose sur un modèle inflexible de collecte de données, desquelles dépendent les attributions de financement, empêche de réagir rapidement et efficacement aux crises dynamiques

L'importance des données fiables

Dans le contexte de l'intervention à Diffa, le processus standard, qui consiste à mobiliser des financements en fournissant aux donateurs des notes conceptuelles fondées sur des preuves, a été partiellement paralysé en raison du manque d'accès à des données fiables. Les agences de l'ONU ont indiqué que le manque de données fiables concernant l'emplacement et les conditions des personnes déplacées était le principal obstacle à la mobilisation d'une réponse plus efficace. La pratique courante (par exemple, avec la sécurité alimentaire) d'utiliser les chiffres du gouvernement (qui peuvent être recueillis avec le soutien des agences de l'ONU) identifiant les zones touchées par l'insécurité alimentaire et les niveaux de nutrition à travers tout un État (département) est tout simplement impossible dans le contexte d'un conflit, et cette pratique est étroitement contrôlée par le gouvernement.¹⁴

La mobilité des populations touchées aggrave le problème : les évaluations sont compliquées, moins étendues, plus spécifiques à un site et rapidement obsolètes, même là où l'accès est possible. La tendance est d'exploiter des chiffres moins complets et fiables (par le biais d'évaluations rapides et multisectorielles sur les sites), mais ces derniers sont bien moins susceptibles de susciter les sources de financement nécessaires pour répondre aux besoins estimés, et sont plus difficiles à organiser car le financement des donateurs ne couvre généralement pas ce genre d'évaluations.¹⁵ Le Programme alimentaire mondial en particulier fait référence à la nécessité d'adapter les outils de collecte de données classiques aux réalités d'une crise complexe. Cependant, ils ne doivent pas uniquement être adaptés mais également utilisés d'une manière standardisée pour tous les acteurs, améliorant ainsi leur crédibilité auprès des donateurs.

Les agences financièrement indépendantes, telles que le CICR et MSF, ainsi que celles qui ont accès à un financement d'urgence flexible, ne dépendent pas de cette source de données pour accéder aux ressources. En conséquence, elles ont été félicitées (par l'OCHA au Niger, ainsi que par des ONG interrogées pour cette étude de cas) pour leur capacité de réaction rapide et flexible. Comme indiqué en annexe du présent document, MSF a mené des enquêtes sur la couverture

¹⁴ « Le gouvernement a depuis [les premiers mois de la crise] interdit l'IRC (et tout autre acteur non étatique) à communiquer des données non officielles portant sur la population. Cette mesure a entraîné l'appauvrissement des connaissances contextuelles des acteurs humanitaires à Diffa, compliquant ainsi la formulation d'une réponse humanitaire globale. » Étude de cas ADAPT, IRC, avril 2016.

¹⁵ Cependant, l'IRC a sécurisé certains financements de donateurs pour ses évaluations qui sont actuellement utilisés par l'OCHA pour faciliter certains flux de données et un financement conséquent de la part des donateurs pour les acteurs de l'ONU et d'ONGI.

de la mortalité, de la nutrition et de la vaccination de sa propre organisation. Cependant, ces agences bénéficient toujours de la disponibilité de données fiables pour lancer des interventions adaptées et veiller à ce que leurs efforts entrent dans le cadre d'un ensemble bien coordonné. Le fait que le système traditionnel dirigé par l'ONU se repose sur un modèle inflexible de collecte de données, desquelles dépendent les attributions de financement, empêche de réagir rapidement et efficacement aux crises dynamiques.

La concurrence au détriment de la coordination

Le plus gros problème cité était le « planté du drapeau », une pratique qui permet de revendiquer l'attribution d'un secteur déterminé dans un emplacement spécifique, afin d'éviter de partager cette responsabilité avec un acteur rival, et de profiter de l'argent et du pouvoir qui y sont associés

En dépit des efforts conséquents faits par le système humanitaire dirigé par l'ONU concernant la coordination et la cohérence, le procédé reste essentiellement anarchique. Les agences de mise en œuvre, les ONGI et même les agences de l'ONU sont toutes des organisations individuelles avec des besoins, des motivations et des objectifs individuels. Elles coordonnent, collaborent et coopèrent par nécessité financière et administrative. Si un grand nombre d'acteurs sont présents (comme dans la région de Diffa¹⁶), la coordination de ce groupe est manifestement difficile, même avec de la bonne volonté et des accords équitables entre les acteurs. Malheureusement, ces conditions idéales ne sont pas toujours évidentes.

Plusieurs répondants à cette étude, à la fois dans la communauté basée à Niamey et dans la ville de Diffa, ont identifié le problème de la concurrence entre les agences de l'ONU et les ONGI comme étant un obstacle à une réponse humanitaire plus efficace.

Le plus gros problème cité était le « planté du drapeau », une pratique qui permet de revendiquer l'attribution d'un secteur déterminé dans un emplacement spécifique, afin d'éviter de partager cette responsabilité avec un acteur rival et de profiter de l'argent et du pouvoir qui y sont associés.¹⁷ La couverture revendiquée par l'acteur humanitaire à l'origine du planté de drapeau prétend généralement répondre aux besoins de la population touchée, et il n'y aurait donc aucune raison pour qu'un autre acteur humanitaire ne commence à travailler à cet endroit. Cependant, lors de la crise des déplacements à Diffa, cette couverture a parfois été exagérée dans une tentative apparente de protéger les relations de travail établies et les

¹⁶ L'annexe 2 donne un aperçu du nombre et de la distribution des acteurs humanitaires en août 2016.

¹⁷ Il convient de noter qu'il s'agit d'une tendance à laquelle MSF est également exposée, bien que de manière moins opaque, en raison de la concurrence entre les différents centres opérationnels de MSF plutôt qu'avec d'autres agences de l'ONU ou d'autres ONGI, mais pas dans le cas de la réponse à l'urgence à Diffa.

Même lorsqu'il était évident que la population avait des besoins non couverts, certaines agences ont refusé d'accepter l'aide d'autres acteurs, promettant de faire mieux, et ont été soutenues par leurs donateurs

Les « promesses » sous-entendent que les besoins des populations seront couverts à l'avenir, alors qu'en réalité, ces engagements pourraient ne jamais se matérialiser

La dynamique concurrentielle a manifestement retardé, et retarde encore, une mobilisation efficace et performante des ressources pour répondre aux besoins de la crise des déplacements dans la région de Diffa

zones d'opération de l'entrée de nouveaux acteurs, ou peut-être simplement de revendiquer l'efficacité de projets qui étaient en fait inefficaces.

Cette pratique a également été rapportée dans les secteurs de la nutrition, de l'eau et de l'assainissement. Le planté de drapeau aurait eu lieu lors de réunions de communautés à Niamey et au niveau de groupes de travail à Diffa. C'est uniquement lorsque les agences ont été approchées de manière bilatérale et soumises à une pression plus importante qu'elles ont expliqué la nature de cette réaction et qu'une plus grande transparence a été atteinte. Cependant, même lorsqu'il était évident que la population avait des besoins non couverts, certaines agences ont refusé d'accepter l'aide d'autres acteurs dans ce domaine sectoriel, promettant de faire mieux, et ont été, paraît-il, soutenues par leurs donateurs.

Même là où les acteurs ne défendent pas agressivement leur « bout de terrain », il peut encore y avoir de grands écarts entre la couverture supposée et les services réellement fournis¹⁸ à cause de la promesse d'un niveau d'activité et le fait de passer par une note conceptuelle pour obtenir un financement. Ces promesses sous-entendent parfois que les besoins des populations seront couverts à l'avenir alors qu'en réalité, ces promesses pourraient ne jamais se matérialiser, soit en raison d'obstacles logistiques ou administratifs à la mise en œuvre de cet engagement, soit parce que le donateur ne finance pas pleinement cet engagement, soit les deux à la fois. L'une des plus grandes ONG, qui a reconnu la tendance du planté de drapeau, a estimé que les zones de travail devraient être coordonnées et pré-allouées par le gouvernement pour prévenir cette concurrence, qui, selon l'organisation, avait pour but d'attirer les donateurs. Cependant, il est difficile d'imaginer comment un tel système, composé d'acteurs humanitaires devant charmer le gouvernement pour avoir des droits de couverture géographique, pourrait assurer une impartialité et une indépendance d'action.

Quels qu'en soient les moteurs, cette dynamique concurrentielle a manifestement retardé, et retarde encore, une mobilisation efficace et performante des ressources pour répondre aux besoins de la crise des déplacements dans la région de Diffa.

¹⁸ Voir les données WASH plus loin dans ce rapport.

Coordination ou concurrence ?

Alors que des efforts ont été faits pour renforcer la coordination du gouvernement et la supervision de l'intervention humanitaire, ces efforts restent fortement dépendants du soutien des agences de l'ONU

La rivalité entre les agences de l'ONU était un obstacle à une coordination efficace et composée de certains organismes à « double rôle, à la fois comme donateur (aux ONG) et coordinateur

La coordination est essentielle pour identifier et réduire les écarts. Les partenariats entre les autorités locales et les acteurs humanitaires internationaux au Niger ont été bien établis et fonctionnent correctement dans la majorité des cas. Cependant, quels qu'en soient les moteurs, cette dynamique concurrentielle a manifestement retardé, et retarde encore, une mobilisation efficace et performante des ressources pour répondre aux besoins.

Le Niger est l'un des pays les plus pauvres au monde.¹⁹ Dans un tel contexte de ressources limitées, la fonction publique a d'énormes défis à relever avec la crise. Alors que des efforts ont été faits pour renforcer la coordination du gouvernement et la supervision de l'intervention humanitaire dans la région de Diffa, ces efforts sont loin d'être adaptés étant donné le niveau d'urgence et la coordination reste ainsi fortement dépendante du soutien des agences de l'ONU. Malheureusement, la rivalité entre ces agences a été identifiée par plusieurs ONGI comme étant un autre obstacle à une coordination et une administration efficaces de la réponse apportée. De même, des tensions ont émergé entre les agences de l'ONU pour savoir laquelle coordonnerait et laquelle mènerait une réponse thématique et géographique à la crise. L'OMS a été critiquée pour son manque de données et de capacité de réponse en situation d'urgence, et l'UNHCR et l'OCHA ont connu une période de tension (plus tôt en 2015) concernant leurs rôles de coordination. Cela a conduit, au moins à une reprise, à des réunions de coordination rivales organisées avec des acteurs qui se partageaient entre les deux agences. Ce dysfonctionnement évident (maintenant résolu) a été aggravé par le double rôle que de nombreuses agences de l'ONU remplissent à la fois comme donateur (aux ONG) et coordinateur. Ce double rôle établit une dynamique de pouvoir entre les acteurs et les coordinateurs qui n'est pas nécessairement utile, encourageant dans ce cas les acteurs à participer aux réunions de coordination de leur agence donatrice plutôt que celles d'une autre agence de coordination peut-être plus pertinente.

¹⁹ Le pays était situé à la dernière place (188e) dans l'indice de développement humain du PNUD en 2015.

Les pratiques de développement - inertie, effets dissuasifs

De nombreux répondants à l'enquête ont mentionné la difficulté de passer d'une façon de penser fondée sur le développement à une façon de penser en situation d'urgence

Plus inquiétant encore : les exemples de résistance au changement manifestée par les acteurs sur le terrain chargés d'appliquer des programmes de développement

De nombreux répondants à l'enquête ont mentionné la difficulté pour leur organisation, l'ONU ou la bureaucratie gouvernementale de passer d'une façon de penser fondée sur le développement et l'exploitation, à une façon de penser en situation d'urgence. Deux moteurs distincts sont à l'origine de ce phénomène. Dans de nombreux cas, il y a une volonté d'agir, mais une capacité limitée en raison du manque de personnel expérimenté, ou tout simplement de personnel. Dans d'autres cas, il y a une réticence à changer le mode de fonctionnement, car le fait de maintenir cette approche de développement telle qu'elle est présente de forts avantages.

La réponse du gouvernement local a été citée comme étant un exemple du premier de ces moteurs. Les répondants à l'enquête de l'ONU et d'autres ONG ont mentionné les ressources humaines limitées dont disposent les autorités locales et l'expérience limitée du personnel dans des contextes d'urgence. Cela signifie que la coordination et la prise de décision n'étaient pas aussi efficaces et rapides qu'elles auraient pu l'être. Une agence de l'ONU a évoqué la possibilité d'offrir des incitations financières au gouvernement pour l'aider à recruter et à placer davantage de personnel plus expérimenté à Diffa pour répondre au mieux aux besoins de l'intervention d'urgence.

Plus inquiétant encore : les exemples de résistance au changement, manifestée par les acteurs déjà sur le terrain et chargés d'appliquer des programmes de développement. Plusieurs ONG ont admis qu'il y avait un problème dans leurs tentatives de passer d'un mode de développement à un mode de réponse d'urgence. L'une des plus grandes ONGI au Niger a noté que le problème résidait en grande partie dans l'état d'esprit du personnel, et que ce passage d'un mode à l'autre pouvait nécessiter un changement du personnel. L'organisation a également indiqué que, malgré le passage au mode d'urgence (donnant accès aux financements internes d'urgence) permettant d'employer du personnel supplémentaire et d'assurer une formation pour tenter de combler le manque de compétences lors d'une réponse en situation d'urgence, il restait difficile de changer l'état d'esprit du personnel qui est habitué à une autre façon de travailler.

Autre illustration alarmante de ce problème : la difficulté d'obtenir l'accord du gouvernement et des autres acteurs travaillant dans le système de santé afin de mettre en place un accès gratuit aux soins de santé pour la population affectée. Malgré la situation de la population touchée, qui n'a pas ou très peu de ressources, nombreux sont ceux qui insistent sur le fait que des frais doivent être payés pour avoir accès aux soins de santé (politique de recouvrement des coûts). Cette réaction est due à une interaction complexe entre la politique des donateurs (pour contribuer au renforcement du système de santé), la politique du

gouvernement (contraintes budgétaires), les relations établies avec le personnel et les acteurs locaux (au mieux une inertie sur la façon de faire les choses et au pire une corruption mineure) et les inquiétudes concernant les conséquences à long terme de la prestation de services gratuits, qui ne pourra probablement pas durer dans le temps. Cette incapacité à suspendre les pratiques de développement pour répondre aux besoins d'urgence est mise en évidence par le refus de permettre un accès gratuit aux soins de santé même pour les enfants de moins de cinq ans, bien que cela soit aujourd'hui la politique du gouvernement. D'autres acteurs ont assuré à MSF que la population touchée par la crise avait uniquement accès aux soins de base là où MSF opérait, en raison de la barrière financière imposée dans tous les autres endroits.

Acteurs locaux

Les acteurs locaux n'ont pas la capacité de gérer le travail d'intervention d'urgence, malgré des décennies d'aide humanitaire dans le pays

Les ONGI qui continuent à développer des activités de renforcement des capacités ont admis que la qualité du service n'est pas facile, voire impossible, à gérer, en particulier lorsque ces services sont assurés par des ministères

L'inertie du modèle de développement face aux besoins d'urgence est également évidente si l'on examine la pratique consistant à utiliser des partenaires locaux. Cette pratique se fait souvent, mais pas toujours, dans l'intention de renforcer les capacités à la demande des donateurs (par exemple l'ECHO), conformément aux normes conceptuelles qui placent désormais l'action humanitaire sous la supervision de règles de bonnes pratiques en matière de développement.²⁰ Cependant, tous les répondants à l'enquête venant du gouvernement, de l'ONU et d'ONGI ont noté que les acteurs locaux au Niger n'ont tout simplement pas la capacité de gérer le travail d'intervention d'urgence, et ce, malgré des décennies d'aide humanitaire dans le pays.²¹

Des efforts sont faits pour travailler avec des partenaires locaux. Une ONG locale s'est chargée de la gestion du site dans deux camps de réfugiés officiels, tandis que d'autres soutiennent régulièrement les distributions alimentaires et les activités WASH, et des ONGI programment la répartition des fonds, à travers des ministères du gouvernement, dans certains secteurs. Cependant, un sérieux handicap persiste concernant la capacité des acteurs locaux à mettre en œuvre le travail. Étant donné que l'intervention en situation d'urgence demande un effort supplémentaire sur les capacités existantes, les ONGI et les agences de l'ONU ont avoué préférer passer à la mise en œuvre directe pour assurer de meilleurs résultats. Par exemple, une ONGI a admis mettre en œuvre directement son travail de distribution alimentaire dans la région de Diffa et avoir recours

²⁰ Par exemple, le Core Humanitarian Standard et le partenariat de Busan qui ont la même exigence d'utiliser les capacités locales.

²¹ Le Niger fait partie du Processus d'appel consolidé de l'ONU depuis 2001 dans le cadre du West Africa Appeal.

Voici une question ouverte : dans quelle mesure l'intervention d'urgence aurait pu être plus efficace sans l'intégration des ONG locales et l'échec de cette manœuvre ?

Pourtant, il reste nécessaire d'établir des partenariats de renforcement des capacités avec le gouvernement et les donateurs pour faire pression sur les ONGI, en particulier pour inclure cet élément à leur programme

à des « partenaires » existants simplement pour obtenir du personnel pour les activités WASH, pendant que l'ONGI gère de facto ces opérations.

Selon des sources gouvernementales, même la plus grande ONG nigérienne ayant réussi à normaliser la gestion des camps a eu du mal à gérer les sites ad hoc non officiels les plus difficiles. Ces ONGI qui continuent à allouer de l'argent à des activités de renforcement des capacités ont admis que la qualité du service n'est pas facile, voire impossible, à gérer, en particulier lorsque ces services sont assurés par des ministères. Ces ministères eux-mêmes reconnaissent cette difficulté, qui est un symptôme d'un manque encore plus grand de ressources humaines de qualité dans la région.

Un responsable de la santé a déclaré qu'il était déjà très difficile d'attirer du personnel pour travailler dans la région de Diffa dans de bonnes conditions, mais que cela devenait presque impossible pendant une période de conflit. Ce sentiment a été repris par la plus grande ONGI de santé, qui a noté qu'en programmant des fonds par l'intermédiaire du ministère de la Santé, ils avaient peu de contrôle sur la qualité et les activités du personnel, et que ce problème était amplifié au cours d'une situation d'urgence liée à des conflits, où ils pouvaient difficilement attendre de ces employés de prendre des risques que du personnel humanitaire d'urgence formé et motivé pouvait être prêt à prendre.

Voici une question ouverte : à quel point ces contraintes auraient dû être anticipées et prévues, et dans quelle mesure l'intervention d'urgence aurait pu être plus efficace sans le facteur de complication consistant à essayer d'utiliser les ONG locales et à échouer à le faire ? Cependant, malgré les actions éloignées de ce modèle, il reste nécessaire d'établir des partenariats de renforcement des capacités avec le gouvernement et les donateurs pour faire pression sur les ONGI, afin d'inclure cet élément à leur programme.

Financement

Le manque de financement a été identifié comme l'un des principaux problèmes, même si cela n'a pas été un problème pour tous les organismes

Le financement a été le plus souvent soulevé par des ONG pour couvrir le coût élevé des besoins en cours, tels que le transport de l'eau en camion et la distribution alimentaire sur des sites accueillant les populations déplacées

Les agences de l'ONU sont les premières à identifier un problème de financement qui limite l'intervention à Diffa. Le Bulletin Humanitaire de l'OCHA datant de juillet 2016 a signalé un déficit de financement de 219 millions de dollars, représentant 69 % du financement requis. Évidemment, aucune mesure vraiment précise des besoins de financement n'a été établie, en raison du manque chronique de données précises et de la nature dynamique de la situation d'urgence. L'Évaluation des besoins humanitaires de l'OCHA aurait été assez grossière à sa sortie, et n'est maintenant plus d'actualité. Cependant, les agences de l'ONU s'accordent sur le fait que davantage de fonds sont nécessaires. Depuis l'attaque à Bosso le 3 juin, l'ONU a appelé à un financement du CERF pour aider à répondre à cet écart grandissant. Le financement n'était pas arrivé au mois d'août, mais le coordonnateur humanitaire était « optimiste » selon des témoignages.²²

La question du financement n'a pas été un problème pour tous les organismes. Les équipes de MSF ont mentionné un bon accès aux fonds, suffisant même pour répondre à une augmentation des activités d'urgence. L'ACF identifie les bonnes pratiques de financement flexibles chez des donateurs tels que le DFID (fonds de démarrage) et l'ASDI, qui a débloqué des fonds supplémentaires pour les travaux d'urgence dans un court délai (72 heures), ou qui a été flexible par rapport aux budgets convenus précédemment. L'IRC rapporte des exemples de notes conceptuelles approuvées (par exemple par l'UNHCR) dans un délai de quelques jours, et des activités développées en une semaine.²³ En outre, un mécanisme de réponse rapide a été activé pour demander des fonds au CERF à la fin de l'année 2015 afin de faciliter un financement plus flexible et un accès réactif. Toutefois, le financement a été le plus souvent soulevé par des ONG pour couvrir le coût élevé des besoins en cours, tels que le transport de l'eau en camion et la distribution alimentaire sur des sites accueillant les populations déplacées. Les fonds nécessaires à ces activités sont disponibles pour un maximum de deux mois à compter de l'écriture de ce rapport, et sans financement supplémentaire conséquent, lesdites activités ne continueront pas à la fin de l'année, comme certains disent que cela doit arriver.

Le manque de financement humanitaire disponible n'est pas spécifique au Niger ou à Diffa. Un nombre sans précédent de situations d'urgence de niveau 3 nécessitent des fonds à

²² Il convient de noter que le CERF avait apporté de précédentes contributions aux agences de l'ONU plus tôt en 2015 avec le coordinateur humanitaire et qu'à la réunion de l'Équipe Humanitaire du Pays au mois de janvier le CERF avait versé 7,03 millions de dollars pour six projets de « réponse rapide » à Diffa.

²³ Réponse aux îles du lac Tchad en 2014 - Étude de cas ADAPT, IRC, avril 2016..

Les écarts les plus flagrants dans l'accès aux populations ne sont pas principalement liés à un manque de financement, mais aux choix opérationnels des acteurs liés à leur mandat, à la facilité d'accès, aux préoccupations concernant la sécurité ou à la coordination

Il faudrait déterminer à quel point l'argent versé par l'ONU serait une solution à l'écart dans la couverture des besoins des populations déplacées et locales à Diffa

l'heure actuelle, et le Niger souffre également d'un manque de visibilité que les agences de l'ONU ont signalé comme critique dans la limite des fonds auxquels l'organisation pouvait accéder. Paradoxalement, il a été estimé que la médiatisation relativement élevée et les besoins en aide humanitaire de l'autre côté de la frontière au Nigeria sont probablement des facteurs renforçant cette faible visibilité, alors même qu'il s'agit du même phénomène d'urgence.

Les problèmes systémiques dans le financement humanitaire mondial dépassent le cadre de cette étude de cas, mais on peut dire que si ces graves handicaps peuvent bien se révéler critiques en limitant une réponse efficace, ils ne sont pas les plus élevés dans l'ordre des facteurs d'obstacle à la réponse au cours des 18 derniers mois de la crise. En effet, il est important de tenir compte du fait que les lacunes les plus flagrantes dans l'accès aux populations dans le besoin ne sont pas principalement liées à un manque de financement²⁴, mais plutôt aux choix opérationnels des acteurs liés à leur mandat, à la facilité d'accès, aux préoccupations concernant la sécurité ou à la coordination. On peut alors remettre en question l'impact qu'un financement supplémentaire pourrait avoir sur ces limites. Bien sûr, cela ne veut pas dire que des fonds supplémentaires ne sont pas les bienvenus. Les efforts de mobilisation du public de la part d'acteurs de l'ONU et d'ONG²⁴, mais plutôt aux choix opérationnels des acteurs liés à leur mandat, à la facilité d'accès, aux préoccupations concernant la sécurité ou à la coordination. On peut alors remettre en question l'impact qu'un financement supplémentaire pourrait avoir sur ces limites. Bien sûr, cela ne veut pas dire que des fonds supplémentaires ne sont pas les bienvenus. Les efforts²⁵, comme mentionné ci-dessous, se concentrent sur le déficit de financement, non sans raison. Cependant, il faudrait déterminer à quel point ce positionnement renforce une vision optimiste que plus d'argent versé par l'ONU serait la solution à l'écart dans la couverture des besoins des populations déplacées et locales à Diffa.

²⁴ Même si un financement supplémentaire permettrait évidemment d'aider à surmonter certaines contraintes, la pratique du PAM, par exemple, consiste à effectuer une distribution alimentaire ciblée, mais limite ceux pouvant accéder à la nourriture en raison des déficits de financement signalés.

²⁵ <http://www.unocha.org/top-stories/all-stories/un-humanitarian-chief-calls-world-focus-plight-niger-people-affected-boko-ha>

Ressources humaines

La réponse humanitaire peine à fonctionner en raison du manque important de ressources humaines locales adaptées. Ce problème est beaucoup plus centré sur la qualité que sur la quantité

Le manque de talent local est exacerbé par les politiques de sécurité, qui limitent le personnel international. Cette réserve est bien inférieure à celle disponible pour d'autres situations d'urgence

De toute évidence, l'augmentation du financement comme une solution aux écarts humanitaires suppose la capacité des acteurs à absorber ce financement et à le traduire en un soulagement efficace pour les populations touchées. Malheureusement, la réponse dans la région de Diffa est déjà parvenue aux limites de son efficacité en raison du manque important de ressources humaines.

Les agences de coordination ont noté les avantages d'avoir des acteurs « indépendants prêts à l'urgence » « comme le CICR et MSF » lors des interventions. Certains répondants ont appelé à « plus d'internationaux à Diffa » pour élever la qualité de la réponse en situation d'urgence, mais le CICR et MSF ont mentionné leurs propres contraintes, importantes, en matière de RH. D'autres ont identifié la capacité de gouvernance locale comme un obstacle à obtenir une meilleure répercussion. Ce problème est beaucoup plus centré sur la qualité que sur la quantité. Bien qu'il y ait une main-d'œuvre locale, la qualité requise ne correspond pas aux attentes, en particulier dans les domaines techniques, tels que la santé et la logistique de l'eau. Ce manque de compétences locales, qui est commun à la plupart des situations d'urgence, est exacerbé par des politiques de sécurité suivies par tous les acteurs qui limitent le personnel international à ceux qui ressemblent de manière plausible à un Sahélien et qui parlent français. Cette réserve est nettement plus petite que celle disponible pour d'autres situations d'urgence, pour Ebola par exemple, et remet en question la capacité du « système », au sens large, à fournir un nombre suffisant de personnel d'urgence, expérimenté ou compétent. S'ajoute à cela le manque perçu de compétences techniques clés à un niveau supérieur de gestion au sein de toutes les agences, y compris MSF, qui limite leurs capacités à fournir une réponse humanitaire efficace dans un délai raisonnable. Ce manque de connaissances est illustré par un exemple frappant dans le secteur WASH.

L'importance du secteur WASH

Le secteur de l'eau et de l'assainissement a été particulièrement préoccupant lors de la crise à Diffa en raison des difficultés évidentes que présente un accès à l'eau potable dans la région du Sahel, en particulier lorsque les populations sont contraintes de fuir loin des sources d'eau clés (lac Tchad et la rivière Komodougou) vers des sites non officiels avec peu, voire pas du tout, d'infrastructures en eau. Ce contexte déjà difficile est aggravé par les mouvements de la population et des inquiétudes concernant la sécurité actuelle, qui compliquent la construction d'infrastructures en eau permanentes.

Depuis les attaques de Boko Haram en juin 2016, les populations de personnes déplacées augmentaient sur les sites de Toumour, Garin Wazam et Kidjendi (entre autres), ce qui a conduit à de graves problèmes d'approvisionnement en eau. Comme le montre le Tableau 1, les besoins en eau de près d'un tiers des 150 000 personnes déplacées ciblées, dans les six communes analysées, ne sont pas couverts.

Le problème principal dans des zones tels que N'Guigmi ou Kidjendi est le besoin de forage profond en raison d'une forte teneur en sodium dans l'eau. Cela nécessite un investissement important (environ 400 000 \$) dans les régions où le nombre de personnes et les mouvements de population ne sont pas clairs. À l'heure actuelle, la plupart des organisations transportent l'eau en camion, ce qui est financièrement insoutenable car ces activités coûtent à chaque ONG environ 200 000 \$ par mois.

Tableau 1. Synthèse des écarts et des besoins en financement par communauté et par service - UNICEF juillet 2016

Communes	Approvisionnement en eau réussi (personnes couvertes)	Écart en eau (personnes à couvrir)	Écart en eau (équivalent au nombre de points d'eau)	Écart en financement (francs CFA)	Latrines fournies	Écart en approvisionnement de latrines	Écart financier (latrines)
Toumour	8 000	20 168	40	112 940 800	246	317	19 041 600
Mainé-Soroa	19 500	3 130	6	17 528 000	252	48	2 913 600
Kablewa	1 000	1 317	3	7 375 200	50	0	-
Gueskerou	70 589	20 513	41	164 872 800	1 368	596	35 775 600
Diffa	7 500	1 642	3	9 195 200	12	171	10 250 400
Chétimari	12 866	864	2	4 838 400	510	0	-
TOTAL	119 455	47 634	95	316 750 400	2 438	1 133	67 981 200

Tableau 2. Extrait de la synthèse des acteurs et des capacités WASH dans les sites prioritaires – UNICEF – Août 2016

Site	Population déplacée	Réservoir de 10m ³ .	Personnes couvertes	Écart	Équivalent de l'écart	Besoin en latrines	Urgence	Écarts
Kidjendi	31 777	32 656	34 156	0	Réparation des 7 trous de forage de la mini AEP ; renforcement du système			274

REMARQUES : Les besoins sont couverts, mais le transport de l'eau en camion doit être remplacé. Un puits avec un trou de forage de 100 m existe, mais il est hors d'usage. Un nouveau trou de forage de 74 m est en construction par l'IRC (bientôt terminé) et des puits pastoraux sont également en construction (17 % réalisés à ce jour) par l'ACF ; 150 latrines familiales sont programmées par l'ACF ; 92 latrines existent et 270 sont programmées ou en construction. L'IRC a 5 réservoirs déjà opérationnels et 1 alésage mécanique de 75 m creusé, avec un chantier en cours. Les travaux se poursuivent sur des blocs de 20 latrines à deux endroits. ACTED/UNICEF ont 2 réservoirs opérationnels ; 4 camions-citernes (DRHA, UNICEF) apportent 5 333 l par jour ; SCI fournit deux camions-citernes de 16 000 l et de 8 000 l pour Kidjendi et Garin Wanzam deux fois par jour ; l'ACF transporte l'eau en camion avec des réservoirs de 30 000 l et 1 puits pastoral ; 3 réservoirs de 10 000 l sont opérationnels (DRHA / UNICEF / MSF / SCI). Il n'y a toujours pas de zones de défécation. Le CICR tente de mettre en place le système et ajoute un réservoir de 5-7 m³ pour alimenter le point d'eau. Le DRHA a commencé le processus d'augmentation d'un réservoir existant à 50m³.

Les ONG ont signalé des écarts énormes sur l'exactitude des chiffres avancés par la communauté et le gouvernement sur les besoins WASH

Plusieurs ONG ont admis avoir appris « sur le tas » pour identifier le bon type d'infrastructure d'eau ou d'assainissement. Pas une seule ONG ne prétend être experte

Le manque de données

Cette image est très probablement inexacte. Il y avait d'énormes écarts signalés par les ONG quant à l'exactitude des chiffres avancés par la communauté et le gouvernement concernant les besoins dans le secteur WASH, avec une analyse gouvernementale sur le site de personnes déplacées identifiant un besoin de deux points d'eau, tandis que la communauté WASH a estimé que 58 points d'eau étaient nécessaires. Cependant, l'estimation de la communauté représentée dans le Tableau 2 montre que tous les besoins en eau de la population à Kidjendi étaient considérés comme satisfaits, alors que de deux ONG ont rapporté que des écarts importants se formaient. Une évaluation de la situation menée par une grande ONG (à la fin du mois de juillet 2016) estime qu'entre 30 000 et 50 000 personnes reçoivent seulement 3 à 5 litres d'eau par personne et par jour. Les remarques à la fin de ce tableau (extraites d'un plus grand tableau) montrent la faiblesse méthodologique utilisée ici, une grande partie des interventions étant, soit en cours, soit prévues.

Toumour est le site le plus préoccupant avec près de 20 000 personnes dont les besoins ne sont pas couverts, sur une population minimum estimée à 28 000 personnes. Cet écart est clairement lié à la difficulté relative de travailler à Toumour, qui est éloignée de la route principale, considérée comme plus précaire et nécessite une infrastructure coûteuse pour accéder à l'eau potable. Oxfam a indiqué (en juillet 2016) cibler la région pour intensifier de manière conséquente les activités WASH et l'organisation a commencé à construire un puits dans le village avec un partenaire local, mais comme les chiffres de l'UNICEF le montrent, l'écart reste à la fois grand et urgent à traiter.

La capacité à appliquer cette intensification ne va pas être facile à trouver. Déjà en juillet, des ONG ont signalé une diminution du nombre d'entrepreneurs locaux qui étaient disposés et en mesure de fournir des camions-citernes ou de soutenir des projets d'infrastructure plus importants, en particulier dans les zones considérées comme moins sûres et plus éloignées comme Toumour et N'Guigmi.

Il faut ajouter à cet norme défi un manque de gestionnaires d'urgence expérimentés en WASH. Plusieurs ONG ont admis avoir appris « sur le tas » pour identifier le bon type d'infrastructure d'eau ou d'assainissement pour une population cible aussi mobile et mal située. Pas une seule ONG ne prétend être experte dans ce domaine, alors que nombreuses d'entre elles ont contribué aux efforts WASH comme indiqué dans le Tableau 1.

Sécurité et accès

Cette urgence humanitaire est en grande partie l'un des déplacements causés par les conflits

L'indépendance relative à l'UNDSS pour la plupart des ONGI facilite une plus grande liberté de mouvement et favorise la nécessité d'établir des évaluations de sécurité indépendantes, la création de réseaux et la prise de décision pouvant améliorer la réactivité

La crise à Diffa se complique en raison de l'insécurité. L'urgence humanitaire est en grande partie liée aux déplacements causés par les conflits. De fortes attaques ont été perpétrées par Boko Haram, les forces militaires et, dans une moindre mesure, d'autres groupes armés²⁶ au cours de l'année 2015 et 2016, entraînant la mort de plusieurs centaines de personnes²⁷ et le déplacement de centaines de milliers de personnes. Après les attaques sur les villes de Diffa et de Bosso en février 2015, la plupart des ONG, si ce n'est toutes (y compris MSF), ont évacué la ville de Diffa. Cependant, au cours du mois qui a suivi, la plupart étaient de retour avec la stabilisation du contexte par l'armée nigérienne. À cette période, l'accès était limité, par l'ONU et par les acteurs d'ONG, aux activités de jour, étant donné que la grande majorité des attaques de Boko Haram avaient lieu pendant la nuit. Cependant, dès le mois d'avril 2015, l'accès aux îles du lac Tchad et aux zones frontalières le long de la rivière Komadougou, où les forces militaires conduisaient ou menaçaient de conduire des opérations contre Boko Haram, a été restreint. Des couvre-feux ont été instaurés dans les villes, limitant encore les mouvements possibles.

Pendant le reste de l'année 2015 et jusqu'au milieu de l'année 2016, la politique de l'UNDSS a ordonné la mobilisation d'une escorte militaire pour les agences de l'ONU opérant en dehors de la ville de Diffa. Toutefois, cette politique n'a pas été imposée de manière formelle ou informelle sur les ONGI ou les ONG locales partenaires. Les ONG ont mis en place un groupe de sécurité dans la ville de Diffa, qui se réunit chaque semaine pour échanger des informations et influencer ainsi la prise de décision liée à la sécurité, qui reste en interne, avec chaque ONG. De grandes ONG ont souligné que, tandis que les données sur la sécurité de l'UNDSS influencent la communauté des ONG, elles sont considérées comme une seule source d'information parmi d'autres et ne sont pas nécessairement définitives. Cette indépendance relative à la politique de sécurité de l'UNDSS pour la plupart, si ce n'est tous les acteurs d'ONGI, n'est pas toujours vraie²⁸ et ne peut être que positive, car elle facilite non seulement une plus grande liberté de mouvement pour les ONGI, mais elle favorise également la nécessité d'établir des moyens d'évaluation de sécurité indépendantes, la création de réseaux et la prise de décision qui, au moins potentiellement, pourrait améliorer la réactivité de l'effort humanitaire fait par les ONGI.

²⁶ Près de 50 % des combats signalés entre les groupes ethniques Peul et Boudouma, même si ces combats ne terrorisent pas autant la communauté que les attaques de Boko Haram. Résultats des tensions de vote de la communauté, REACH, juillet 2016.

²⁷ ACAPS, Niger Displacement in Diffa Region, Briefing Note, 9 juin : https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/160609_niger_diffa_displacement.pdf
OCHA, Niger Diffa (Bosso-Yebi) Flash update, 5 juin 2016 : <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Flash%20update%20Diffa%20050616.pdf>

²⁸ Voir Étude de cas de l'écart en situation d'urgence au Yémen

En effet, depuis juin 2016, les agences de l'ONU ont arrêté la mobilisation d'escortes armées, mais certaines restrictions sur les mouvements sont encore imposées. De plus en plus préoccupée par le coût, la charge, la disponibilité adéquate et le risque de voyager avec des escortes armées de sécurité, l'UNDSS s'est vue contrainte d'abandonner cette politique. Cette mesure entrait dans le cadre de la mobilisation interne de l'ONU par des agences qui ont déclaré que, jusqu'à cet instant, Boko Haram avait pris pour cible des personnes civiles locales et des militaires, et n'avait pas attaqué directement les agents humanitaires.

Une aversion pour le risque ?

Malgré l'absence apparente de directives de sécurité très restrictives de l'ONU, les ONG ont mentionné des restrictions auto-imposées qui limitaient le mouvement et l'accès pour des raisons de sécurité. Ces politiques ont particulièrement limité l'accès à Bosso et à N'Guigimi. Deux des plus grandes ONGI ont admis avoir des politiques de sécurité interne plus restrictives que l'orientation politique perçue de l'UNDSS. Ces contraintes ont généré un certain niveau de frustration et, dans au moins un cas, ont été décrites comme étant imposées par le siège en Europe.

Le manque d'accès

Tous les acteurs interrogés pour cette étude de cas ont affirmé que les questions de sécurité n'avaient pas eu de conséquence significative sur l'accès aux populations touchées. Les problèmes d'accès, autrement dit les écarts dans la couverture géographique, ont plutôt suscité des défis logistiques (distance et routes en mauvais état) que la crainte d'une attaque. Cet aveu est peut-être révélateur. Il souligne que les acteurs ne sont pas si limités dans l'accès aux populations étant donné qu'ils étaient heureux d'atteindre uniquement les populations faciles d'accès, à savoir celles qui campent le long de la route nationale principale 1 ou dans les camps officiels. Cela révèle également que les restrictions imposées par la politique de sécurité interne ou par l'armée ont été largement acceptées et non activement contestées, en dépit du fait que ces limites ont eu des retombées sur la qualité de la réponse humanitaire (par exemple, sur la capacité à maintenir le bon fonctionnement des infrastructures d'eau sur les sites non officiels où les heures de visite dans la journée sont très limitées).

La preuve la plus évidente de ce manque d'accès se voit dans la réduction très importante du nombre d'acteurs présents et à la proportion des besoins couverts (l'un n'est pas nécessairement un bon indicateur de l'autre) dans le nord-est de l'État de Diffa et à Bosso. La sécurité a été mentionnée comme étant un problème

Certaines ONG ont mentionné des restrictions auto-imposées, qui limitaient le mouvement et l'accès pour des raisons de sécurité

Restrictions imposed by internal security policy or the military have been largely accepted despite these restrictions having an impact on the quality of the humanitarian response

Ce manque d'accès aux populations dans le besoin met en évidence une faiblesse dans la coordination et la direction du système, où il reste peu de pouvoir pour diriger les efforts vers les populations les plus difficiles à atteindre

influençant ce modèle, mais avant que ce facteur n'entre en jeu, les acteurs doivent déjà vouloir et essayer d'avoir accès à ces zones. Cela n'a pas été le cas. La principale raison de ce manque d'ambition d'accéder à ces zones vient du fait que la majorité de la population déplacée et vulnérable avait commencé (en milieu d'année 2015) à se rassembler le long de la route nationale 1 dans un rayon de 50 km autour de la ville de Diffa. Cela a permis à la majorité des acteurs de dépenser leurs ressources humanitaires disponibles en répondant aux besoins de cette population, ainsi qu'aux personnes déjà présentes dans la ville de Diffa ou dans des camps établis à Siam Forage et Kabwela. D'après un directeur des opérations dans le pays d'une ONGI, cette population facilement accessible a agi comme une éponge absorbant les ressources disponibles, et n'a pas incité les ONG à voyager plus loin pour répondre aux besoins non couverts des populations les plus reculées.

Cela ne veut pas dire qu'aucune ONG n'est allée plus loin (plusieurs d'entre elles y sont allées parmi lesquelles le CICR, l'IRC, l'UNHCR, Oxfam, MSF et d'autres), mais tout simplement que ces organisations n'ont pas adopté le même niveau d'intervention ou ne sont pas intervenues autant que sur ces sites plus accessibles.

Ce manque d'accès aux populations dans le besoin met en évidence une faiblesse dans la coordination et la direction du système, où, en absence d'une direction puissante (en particulier du type donné par une forte agence humanitaire gouvernementale de coordination), il reste peu de pouvoir pour diriger les efforts vers les populations les plus difficiles à atteindre. Le manque de données sur ces populations les condamne à rester ignorées et, avec des ressources disponibles limitées, les acteurs humanitaires peuvent établir un rapport d'activité complet (et bien sûr demander des fonds supplémentaires) adressé aux donateurs sans avoir à essayer d'atteindre ces zones difficiles.

Restrictions militaires (et déplacements forcés)

La plus grande restriction d'accès n'est pas due à la géographie, mais à la politique des autorités militaires qui ont interdit aux acteurs humanitaires l'accès à de vastes zones de la région frontalière de l'État de Diffa. Ces décisions semblent avoir été rarement contestées. Il n'y a eu que peu de tentatives, voire aucune, pour vérifier les allégations des autorités quant aux conditions des populations vivant à l'intérieur des zones d'accès restreint. Un répondant à l'enquête issu du gouvernement a même souligné que personne ne connaissait les conditions de ceux qui vivaient encore sur les îles du lac Tchad, même si

La plus grande restriction d'accès provient des autorités militaires, qui ont interdit aux acteurs humanitaires l'accès à de vastes zones de la région frontalière de l'État

La plus grande menace de l'échec humanitaire est peut-être que les populations éloignées restent ignorées et que la mobilisation est toujours faible

Les tactiques militaires de contre-insurrection peuvent être dévastatrices pour les populations locales. L'échec des acteurs humanitaires à anticiper et à limiter les abus humanitaires est un manque d'apprentissage des expériences passées

L'on sait que des milliers de personnes y étaient retournées en s'opposant aux ordres militaires. Un écart important persiste également entre le nombre estimé de personnes de retour dans la ville Bosso depuis le 3 juin 2016, selon le gouvernement, et le nombre de personnes que la communauté des ONG peut compter.²⁹

Cependant, certains acteurs, notamment le CICR, ont eu accès à certaines zones comme, par exemple, à la ville de Bosso. Cette autorisation d'accès s'expliquerait par le rôle principal joué par le CICR à Bosso depuis 2015. Pendant cette période, un lien de confiance, reflétant peut-être le mandat spécial du CICR, a été établi avec les autorités militaires au Niger. L'armée nigérienne a été réticente à permettre à un grand nombre d'acteurs d'entrer dans certaines zones sensibles, mais détient assurément un certain droit de regard pour autoriser les agents humanitaires à entrer.

Comme la situation de l'autre côté de la frontière au Nigeria l'a démontré, il reste un impératif humanitaire : celui d'accéder aux populations éloignées, même si cela va à l'encontre des autorités militaires. La plus grande menace de l'échec humanitaire vient peut-être du fait que les populations éloignées restent ignorées et que la mobilisation est toujours faible. Bien sûr, MSF n'est pas toujours à l'abri de la critique dans ce domaine, même si, lors de l'intervention à Diffa, des tentatives ont été faites pour accéder aux poches importantes de populations vulnérables. L'histoire a montré³⁰ que les tactiques de contre-insurrection des militaires pouvaient être dévastatrices pour les populations locales (en particulier lorsqu'elles sont soupçonnées de collaboration ou lorsque les acteurs militaires ne sont pas locaux, comme c'est de plus en plus le cas à Diffa) et que l'échec des agents humanitaires à anticiper cette possibilité et à redoubler d'efforts pour limiter les éventuels abus humanitaires se traduit par un échec à tirer des leçons de cette histoire. Cette remarque ne veut pas dire que toute action de la sorte serait facile, mais elle sert plutôt à faire connaître un état d'esprit, même parmi les acteurs d'urgence les plus expérimentés, qui acceptent trop facilement les efforts des autorités pour limiter l'accès aux populations dans le besoin.

²⁹ Le gouvernement a parlé d'environ 70 000 rapatriés, tandis que les ONG en estiment peut-être 20 000.

³⁰ Par exemple, les Britanniques en Inde, la guerre des Boers ou encore, plus récemment, la défaite du gouvernement du LTTE au Sri Lanka, l'impulsion finale du gouvernement angolais sur les zones contrôlées par l'UNITA, et peut-être aujourd'hui la contre-insurrection menée par l'armée nigérienne dans le nord du pays.

Catalyseurs

Les principales agences de l'ONU ont des compétences incontestables dans la mise en place et la gestion des camps ainsi que dans la distribution de nourriture et d'autres produits essentiels

Le gouvernement a fait preuve d'une volonté et de compétences de base pour faciliter, sinon coordonner l'accès et la mise en œuvre de l'aide humanitaire

L'adaptabilité a été identifiée comme essentielle pour apporter une réponse en temps opportun

Comme indiqué précédemment, malgré ces critiques, le système a livré une réponse vitale incontestable à plusieurs dizaines de milliers de personnes déplacées, et continue à aider des centaines de milliers de communautés locales déplacées et vulnérables à survivre. Cela a été possible grâce à l'infrastructure organisationnelle humanitaire déjà en place, majoritairement destinée à répondre aux fréquentes crises de sécurité alimentaire au Niger. Les principales agences de l'ONU ont des compétences incontestables dans la mise en place et la gestion des camps, ainsi que dans la distribution de nourriture et d'autres produits essentiels. Les capacités concernant l'eau et l'assainissement ne sont pas aussi clairement mises en évidence, et bien que de nombreux acteurs, y compris MSF, ont montré une volonté de faire des efforts importants, les « meilleures pratiques » dans ce contexte difficile semblent ne pas pouvoir être définies. Enfin, le gouvernement (du moins les autorités civiles) a fait preuve d'une volonté et de compétences de base pour faciliter, sinon coordonner, l'accès et la mise en œuvre de l'aide humanitaire.

La coordination est universellement reconnue comme étant une composante nécessaire à une réponse humanitaire d'urgence efficace. Plusieurs répondants ont rapporté que la coordination s'était améliorée, après un mauvais départ, et qu'elle fonctionnait désormais correctement au niveau du groupe de travail à Diffa. Les acteurs indépendants, le CICR et MSF, restent encore à moitié en dehors et à moitié dans le système de communautés dont le centre est l'ONU, et pourraient sans doute en faire davantage pour contribuer à cette coordination. Cette requête a été faite par les deux gouvernements et les agences de l'ONU au cours de cette recherche.

Concernant la caractéristique la plus associée à la réussite, un certain nombre de répondants ont identifié la capacité d'adaptation comme étant essentielle pour apporter une réponse en temps voulu. MSF a tenté d'adopter une approche d'adaptation, et avait des avantages évidents par rapport à d'autres acteurs par le fait que l'organisation jouit d'une liberté financière complète concernant le budget et dépense en fonction des besoins, et non sur la base d'indicateurs pré-convenus. MSF a déclaré prendre une position d'adaptation en abordant premièrement chaque contexte avec une certaine ouverture d'esprit afin de répondre aux besoins les plus pressants et ne pas être contrainte par la préférence sectorielle (i.e. la santé). Au final, MSF a assuré la majorité de l'approvisionnement en eau et en assainissement, ainsi que la fourniture de services de santé et de nutrition sur un certain nombre de sites. Cet état d'esprit orienté vers l'adaptation a également été rapporté dans les actions du CICR et, en particulier en ce qui concerne la collecte des données, dans les actions de l'IRC.

Les efforts de mobilisation ont permis de mieux assurer les flux de financement et d'encourager l'action sur le terrain

En outre, les efforts de mobilisation ont permis de mieux assurer les flux de financement et d'encourager l'action sur le terrain. Ces efforts ont été remarqués lors des réunions de l'Équipe Humanitaire du Pays, qui reste un forum influent permettant de façonner l'intervention et, en particulier, d'engager le gouvernement pour assurer un soutien pertinent. De plus, les ONG ont établi des rapports et des communiqués de presse et ont organisé des visites de haut niveau³¹ dans le but de mettre la crise sous les feux des projecteurs pour aider à mobiliser des fonds et d'autres ressources. Le niveau d'effort à faire pour répondre aux problèmes importants identifiés ci-dessus, à travers la mobilisation de groupes de travail et/ou par des réunions bilatérales de donateurs et du gouvernement, est en revanche moins évident à identifier.

L'avenir

Alors que des efforts sont faits pour combler les écarts, peu de temps est dédié à la planification future

Jusqu'à présent, les interventions ont empêché les situations d'urgence de se transformer en catastrophe, mais il faut noter que plusieurs vies n'ont certainement pas pu être sauvées en raison de l'accès limité aux populations en fuite. Au moment de l'écriture de cette étude, la situation se stabilise quelque peu et aucune crainte n'a été signalée quant à une hausse éventuelle de la mortalité dans un avenir proche, malgré de nouvelles attaques.

La planification n'a pas besoin de conduire à des stratégies rigides, son but est plutôt d'identifier un petit nombre de scénarios probables et de prendre quelques dispositions pour y répondre

Cependant, il reste encore un grand écart dans la planification future. Les interventions ne sont pas encore en mesure de répondre aux besoins de la crise actuelle et, même si des efforts sont faits pour combler les écarts, peu de temps est dédié à la planification future. Cette tâche est aussi difficile qu'essentielle en raison de la nature fluide de cette crise. Les défis du secteur WASH illustrent le problème. Le secteur a échoué à fournir des installations d'eau et d'assainissement adéquats, en partie parce que la population est en continuel mouvement et que les investissements dans les infrastructures sont difficiles à engager. La population se déplacera-t-elle à nouveau, soit à cause des attaques, soit parce qu'elle aura la possibilité de rentrer chez elle (ou plus près de chez elle), ou une politique gouvernementale doit-elle être mise en place ? Quels plans d'urgence existants permettent de traiter les questions liées à l'accès aux populations, à l'épidémie de maladies ou à de nouveaux mouvements de populations engendrés par de mauvaises conditions météorologiques ? La planification n'a pas besoin de conduire à des stratégies inflexibles, qui seraient vulnérables à l'évolution des situations, mais vise plutôt à identifier un petit nombre de scénarios probables et de prendre

³¹ The head of the IRC and the UN humanitarian coordinator have both visited Niger in the past six months. The ICRC planned three high-level visits during 2016. <https://www.rescue.org/press-release/niger-civilians-caught-crossfire-and-left-behind>

La configuration du système actuel n'encourage pas à la préparation à long terme en raison d'un manque de capacités à entrer dans le cadre conceptuel de la RRC et à l'adapter à une situation d'urgence complexe

Tous les acteurs, y compris MSF, doivent trouver le temps de planifier les futurs scénarios les plus probables et tenter de résoudre les situations difficiles encore non résolues

quelques dispositions pour y répondre. Même si certaines organisations ont tenté d'intégrer ce genre de planification de scénarios³², au niveau du groupe de coordination, plusieurs témoignages mentionnent son absence.

La situation de sécurité reste visiblement précaire. Alors que le gouvernement espère rétablir la sécurité à Bosso et dans les régions avoisinantes dans un avenir proche, ce projet est loin d'être aussi évident qu'il n'y paraît. Plus le conflit se poursuivra, plus les réclamations et la dynamique du pouvoir local saperont les chances d'un retour à une paix relative. Plus le conflit sera long, plus les activités économiques et agricoles seront gelées et plus la situation de la population à Diffa sera critique.

La configuration du système actuel n'encourage pas à adopter une approche de préparation à long terme. Malgré la réduction des risques de catastrophes, la préparation et la résilience étant des idées puissantes dans le cadre conceptuel humanitaire actuel, il semble y avoir peu de capacités au Niger à prendre ce cadre conceptuel et à l'adapter à une situation d'urgence complexe. De toute évidence, l'une des raisons de ce handicap est qu'il s'agit tout simplement d'une tâche difficile à accomplir, notamment parce que la plupart du contenu technique dans les domaines de la RRC, de la préparation et de la résilience dans le travail humanitaire n'est tout simplement pas applicable aux situations d'urgence de déplacements liés à un conflit. Néanmoins, il est très probable que cette situation se prolonge (elle a déjà duré au moins 18 mois pour la plupart de la population déplacée) et les mesures d'urgence actuelles ne pourront tout simplement pas être maintenues à moyen terme, comme l'atteste l'état du secteur de l'eau et de l'assainissement. Tous les acteurs, y compris MSF, doivent trouver le temps de planifier les futurs scénarios les plus probables et tenter de résoudre les situations difficiles encore non résolues.

³² The IRC reported scenario planning in 2015.

Conclusion

La crise des déplacements dans l'État de Diffa offre un aperçu révélateur de la pertinence du système humanitaire actuel dont le centre est l'ONU pour répondre à une situation d'urgence dynamique liée aux conflits

Il y a un écart de financement, mais, plus important encore, un écart dans la capacité, l'expertise et la préparation des acteurs du développement traditionnel et du système

La crise des déplacements dans l'État de Diffa au Niger offre un aperçu révélateur de la pertinence du système humanitaire actuel orienté vers l'ONU pour répondre à une situation d'urgence dynamique liée aux conflits. La crise a frappé dans un contexte où les acteurs humanitaires de l'ONU et d'ONGI étaient déjà bien établis. Les répercussions des mesures de sécurité n'ont pas été importantes au point de chasser de façon permanente ces acteurs, et l'accès aux populations touchées peut avoir été retardé, ce qui a eu des conséquences graves, mais était largement possible. Dans l'ensemble, il s'agit d'un contexte dans lequel un système ayant été adapté à l'usage devrait fonctionner relativement bien. Cette étude de cas suggère que la performance humanitaire aurait pu être améliorée, et que ses réussites ont souvent été possibles malgré la configuration du système, plutôt que grâce à celle-ci. De cette manière, nous pouvons dire qu'il existe bien un écart dans la réponse en situation d'urgence dans la région de Diffa. Il y a un écart de financement, bien sûr, mais, plus important encore, un écart dans la capacité, l'expertise et la préparation, non pas de la communauté, mais des acteurs de développement traditionnel et du système dans lequel ils opèrent pour relever les défis particuliers d'une crise dynamique de déplacements liée à des conflits.

Une culture de la concurrence organisationnelle a limité l'intervention, nuisant ainsi à la coordination efficace et, dans certains cas, bloquant activement l'amélioration des services. Cette situation a exacerbé une réponse déjà lente au niveau bureaucratique, qui a été mise au défi de fournir les fonds nécessaires pour couvrir les besoins, afin d'atteindre des normes raisonnables, même lorsque ces besoins sont clairement compris. De trop nombreuses agences de mise en œuvre ne parviennent pas à assurer une couverture géographique impartiale des populations vulnérables, aidant à la place les plus faciles d'accès. Le système de coordination ne compense pas non plus correctement cette tendance. Un état d'esprit de pratiques de développement prédomine dans les plus grandes organisations établies et les agences gouvernementales, restant ainsi inflexibles et mal adaptées pour réagir aux situations changeantes en temps voulu.

Pour les agents humanitaires, la barre est placée très haut. S'installer pour obtenir des résultats là où les populations ciblées évitent la mort de peu est une pratique absolument inacceptable. Le danger de cette tendance est présent dans le contexte de la crise au Niger. Les conditions de base des communautés dans cette partie du monde en ce qui concerne la nutrition, la sécurité alimentaire et l'accès aux services

Une partie de la mentalité distincte qui devra être adoptée lors d'une intervention d'urgence est le refus d'accepter de mauvais résultats et une volonté d'innover, d'adapter et de lutter pour trouver des solutions

Le système humanitaire actuel continuera à être évalué au Niger

de santé ne sont pas élevées.³³ Les déplacements et l'insécurité qui s'ajoutent encore à ce contexte laissent évidemment de nombreuses personnes exposées à des risques, et l'attitude d'acceptation de ce sort (de la part des employés des acteurs humanitaires, ainsi que de certaines équipes dirigeantes) a été mise en évidence dans certaines entrevues au cours de cette recherche. Une partie de la mentalité différente adoptée (ou qui devrait être adoptée) dans les interventions d'urgence est le refus d'accepter ce genre de mauvais résultats et une volonté d'innover, d'adapter et de lutter pour trouver des solutions pour les populations touchées. Ce danger est d'autant plus prononcé que les situations d'urgence se transforment en crises prolongées et la souffrance se normalise. L'une des critiques les plus fondamentales de la pertinence du système humanitaire actuel, qui n'est pas professionnel ou formé aux situations d'urgence, est sans doute une tendance à succomber à cet état d'esprit.

Le système humanitaire actuel continuera à être évalué au Niger. Les organismes quelque peu en dehors du système, comme MSF et le CICR, seront également testés sur leur capacité à continuer à adapter et à fournir une réponse efficace, tout en construisant des stratégies plus durables qui répondent aux besoins dans un contexte prolongé. Tous les acteurs devront faire face pour maintenir une posture de défi face à des besoins humanitaires, afin d'enquêter, de pousser et de faire pression, de sorte que s'ils ne parviennent pas à accéder aux populations ayant besoin d'aide humanitaire, ce ne sera pas parce que personne n'a essayé.

³³ Par exemple, les statistiques de la faible sécurité nutritionnelle et alimentaire enregistrées dans la Fiche pays PAM, les statistiques sanitaires faibles notées dans les données de l'Observatoire mondial de la Santé de l'OMS sur le Niger, et un classement de l'IDH de 188 sur 188.

Méthodologie

Ces résultats de recherche sont basés sur des entrevues et l'examen d'une grande quantité de rapports de différentes agences et institutions. La plupart de ces entrevues ont eu lieu au Niger, à la fois à Niamey et dans la ville de Diffa entre le 18 juillet et 28 juillet 2016. En outre, des entretiens Skype ont eu lieu avec des répondants à Dakar, Barcelone et Niamey aux mois de juillet et août.

L'auteur se félicite de la franchise de tous les interlocuteurs qui ont contribué à cette recherche et a simplement tenté d'identifier les agences, lorsque cette identification est pertinente, pour l'analyse établie.

Liste des personnes interrogées

L'ONU	<ul style="list-style-type: none">• OCHA Niamey• OCHA Diffa• Chef de mission UNICEF à Niamey• UNICEF Diffa• Chef de mission PAM à Niamey• Coordonnateur d'urgence PAM à Diffa – Niamey• Coordonnateur d'urgence PAM à Diffa – ville de Diffa
Gouvernement	<ul style="list-style-type: none">• Ministre des Affaires humanitaires, Niamey• Coordonnateur humanitaire, département des Affaires humanitaires, Diffa• Chef du département de Santé, Diffa• Chef du gouvernement local dans la région de Diffa, Diffa
ONGI	<ul style="list-style-type: none">• Chef de mission ACF à Niamey• Chef de mission ACTED à Niamey• Coordinateur d'urgence IRC à Niamey• Chef de mission IRC à Niamey• Chef de mission Oxfam à Niamey• Chef de mission Save the Children à Niamey• Coordinateur d'urgence Save the Children à Niamey
CICR	<ul style="list-style-type: none">• Chef de mission à Niamey
MSF	<ul style="list-style-type: none">• Chef de mission OCBA à Niamey• Coordinateur de projet OCBA à Diffa• Coordinateur logistique OCBA à Diffa• Chef de mission adjoint OCG à Niamey• Coordinateur de projet OCG à Diffa• Bureau d'urgence OCBA à Barcelone• Directeur des opérations OCBA à Barcelone• Analyste inter-sectionnel Afrique de l'Ouest à Dakar

Annexes

Annexe 1

Principaux résultats de l'étude de la mortalité rétrospective, évaluation nutritionnelle rapide et statut de vaccination des populations indigènes et des personnes déplacées dans l'État de Diffa.

Mené par Epicentre en mai 2016.

Tableau 3. Caractéristiques de la mortalité

	Diffa	Chétimari	Assaga	Yebi	Toumour
Nombre de foyers	1 206	1 945	1 034	1 968	2 370
Nombre d'individus	8 264	11 996	5 927	11 285	13 609
TNombre total d'enfants < 5 ans	1 455	2 151	1 013	1 828	2 156
Nombre total de décès (morts violentes)	86 (13)	129 (17)	108 (11)	250 (38)	268 (40)
Taux de mortalité	0,31	0,32	0,49	0,60	0,50
Décès/10 000/jour	0,25 - 0,38	0,27 - 0,39	0,41 - 0,59	0,53 - 0,68	0,44 - 0,57
Taux de mortalité enfants < 5 ans	0,61	0,51	0,90	1,22	1,10
Décès/10 000/jour	0,41 - 0,89	0,3 - 0,71	0,63 - 1,29	0,97 - 1,54	0,89 - 1,36
Taux de mortalité pour la population indigène	0,25	0,18	0,54	0,39	0,56
Décès/10 000/jour	0,17 - 0,35	0,11 - 0,30	0,41 - 0,72	0,21 - 0,73	0,40 - 0,78
Taux de mortalité des personnes déplacées	0,33	0,34	0,45	0,61	0,49
Décès/10 000/jour	0,28 - 0,47	0,29 - 0,40	0,35 - 0,59	0,54 - 0,69	0,43 - 0,56

Tableau 4. État nutritionnel des enfants de 6 à 59 mois selon le *Périmètre brachial (PB)

	Diffa	Chétimari	Assaga	Yebi	Toumour
Nombre total d'enfants	1 284	1 931	905	1 614	1 897
Nombre total de PB mesurés*	1 203	1 892	871	1 500	1 815
< 115 mm (%)	10 (0,8 %)	38 (2,0 %)	9 (1,0 %)	7 (0,5 %)	55 (3,0 %)
[IC 95 %]	0,45 - 1,54	1,4 - 2,7	0,5 - 1,9	0,22 - 0,98	2,33 - 3,93
115 - 124 mm	60 (5,0 %)	117 (6,2 %)	59 (6,8 %)	67 (4,5 %)	197 (10,9 %)
[IC95%]	3,89 - 6,37	5,1 - 7,3	5,2 - 8,6	3,53 - 5,64	9,5 - 12,37
>= 125 mm	1 133 (94,2 %)	1 737 (91,8 %)	803 (92,2 %)	1 426 (95,0 %)	1 563 (86,1 %)
[IC 95 %]	92,71 - 95,37	90,4 - 92,9	90,2 - 93,8	93,85 - 96,06	84,45 - 87,63
Œdèmes	4 (0,3 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Total <115 mm et œdèmes	14 (1,2 %)	38 (2,0 %)	0 (0 %)	7 (0,5 %)	55 (3,0 %)
[IC 95 %]	0,69 - 1,96	1,4 - 2,7	90,2 - 93,8	0,22 - 0,98	2,33 - 3,93

Tableau 5. Statut de vaccination contre la rougeole chez les enfants de 9 à 59 mois

	Diffa	Chétimari	Assaga	Yebi	Toumour
Nombre total d'enfants 9-59 mois	115	1 811	854	1,450	1,573
Oui, selon les documents de vaccination	489 (42,4 %)	727 (40,8 %)	729 (88,5 %)	224 (15,4 %)	202 (11,7 %)
Oui, selon les parents	343 (29,7 %)	192 (10,8 %)	34 (4,1 %)	238 (16,4 %)	229 (13,3 %)
Non	310 (26,8 %)	843 (47,4 %)	57 (6,9 %)	939 (64,8 %)	1 267 (73,4 %)
Ne sait pas	13 (1,1 %)	17 (1,0 %)	4 (0,5 %)	49 (3,4 %)	27 (1,6 %)

Annexe 2

Répartition des acteurs locaux de l'ONU et d'ONGI en fonction de l'activité sectorielle et communautaire.

Tableau 6

Domaine	Maïné-Soroa	Goudoumaria	Diffa	Bosso	N'Guigmi	Ngourti
Sécurité Alimentaire	Care, International Rescue Committee, Save The Children International, PAM	Care, International Rescue Committee, AGIR PLUS-21, Save The Children International, PAM	ACF, Care, Cellule de Coordination des Actions Humanitaires, International Rescue Committee, PAM (KARKARA, S. PURSE, Save The Children International)		KARKARA, PAM / VND, PLAN INT	
Nutrition	Save The Children International, SOS-VE, DRCréfugiés, PLAN INT	PLAN INT	MSF Espagne, Save The Children International, UNHCR / APBE	MSF Espagne, Save The Children International	MSF Espagne, Save The Children International, UNHCR / APBE	
WASH	International Rescue Committee, OXFAM, Save The Children International, UNICEF	PLAN INT, Save The Children International, UNHCR, UNICEF	Care, CICR / Croix Rouge Nigérienne, International Rescue Committee, MSF Espagne / Suisse, OXFAM, UNICEF / Save The Children International, DRHA, ACTED	Croix Rouge Nigérienne, OXFAM	Care, International Rescue Committee, UNHCR, UNICEF	

Domaine	Mainé-Soroa	Goudoumaria	Diffa	Bosso	N'Guigmi	Ngourti
Santé	International Rescue Committee, Save The Children International, UNICEF		MSF Suisse / Espagne, CICR, UNICEF, OMS, Croix Rouge Nigérienne, FNUAP, AKARASS UNHCR/APBE	MSF Espagne, ICRC	MSF Espagne, Save The Children International, FNUAP, UNICEF, UNHCR / APBE	
Protection	COOPI, DRC, International Rescue Committee, DRPE / UNICEF	COOPI, International Rescue Committee, PLAN INT	CARE, COOPI, Croix Rouge Nigérienne, DRC, International Rescue Committee, PLAN INT, SOS-VE, UNHCR (CNE / Care / APB / International Rescue Committee), UNICEF	COOPI, DRC réfugiés, International Rescue Committee, Save The Children International, Croix Rouge Nigérienne	COOPI, Croix Rouge Nigérienne, International Rescue Committee, UNHCR, Save The Children International, UNICEF	
Éducation	International Rescue Committee, LuDev / PAQUE II, PAM, UNICEF		International Rescue Committee, PLAN INT, LuDev / PAQUE II, UNICEF	PLAN INT, LUXDEV, PAM		PAM
Abris d'urgence et produits de première nécessité	Danish Refugee Council, UNHCR (APBE / CARE / International Rescue Committee), UNICEF (International Rescue Committee)		Care, CCH, Croix Rouge Nigérienne, OIM, DRC, UNHCR (APBE / CARE / IRC)	MSF Espagne, Croix Rouge Nigérienne	Croix Rouge Nigérienne, International Rescue Committee	
Relèvement précoce	Care, PLAN INT	Care, PLAN INT	Care, PLAN INT, PNUD	PNUD		
Coordination	OCHA, Cellule de Coordination des actions Humanitaires / SPDNGCCA					

Source de données - OCHA 3W (vérifiées par le coordinateur de terrain MSF). Captures de données où un acteur est en train de faire tout niveau d'activité, a terminé l'activité ou a une activité imminente.

