

Quality in Humanitarian Actions: Thinking Ahead

**Messages clés des Universités
d'Automne de l'Humanitaire**

15-17 septembre 2014

Avec le soutien de :



INTRODUCTION

Du 15 au 17 septembre 2014 à Plaisians en France, des spécialistes des enjeux de la Qualité et de la Redevabilité, des représentants d'organisations humanitaires, des évaluateurs, des bailleurs et des universitaires se sont réunis à l'invitation du Groupe URD et en partenariat avec ALNAP. Cette neuvième édition des Universités d'Automne de l'Humanitaire (UAH) ont permis de prendre un temps de réflexion dans un agenda international chargé, pour définir précisément les enjeux de qualité dans le secteur, faire le point sur les initiatives en cours, les attentes qu'elles génèrent et leurs limites.

Les résultats intermédiaires du processus d'écriture de la Norme Humanitaire Fondamentale ont été partagés, les conclusions préliminaires du projet de certification porté par le SCHR ont été discutées et le Groupe URD a saisi l'occasion de cette rencontre pour présenter le label « People First », alternative à la certification visant l'apprentissage et l'amélioration continue et basé sur un système de revue par les pairs. ALNAP a apporté un éclairage particulier sur la question du changement dans le secteur, issu de la capitalisation de nombreuses années d'évaluation dans le secteur.

Suite à ces présentations, des discussions sous forme de forums ouverts ont permis aux participants de prendre du recul face aux développements en cours afin de tenter de cerner les problèmes auxquels ils tentent de répondre. Ce document présente une synthèse de l'état des lieux des initiatives ainsi que les points-clé issus des débats entre participants. Il propose ainsi un diagnostic des multiples facettes du problème de qualité dans le secteur.

MESSAGE CLE N°1 : Il n'existe pas de consensus quant à la réalité et la gravité des problèmes de qualité des interventions humanitaires

Il est important de souligner que les UAH n'ont pas permis de dégager un consensus sur la réalité et la gravité des problèmes de qualité des interventions humanitaires. Pour certains acteurs, la qualité de l'aide est un sujet critique et de nombreux progrès restent à faire. Pour d'autres, les organisations ont fait d'énormes progrès et même s'il reste des marges d'améliorations significatives, les enjeux principaux actuels se situent ailleurs (accès aux populations, nouvelles formes de conflits, gestion des risques, etc.).

MESSAGE CLE N°2 : Chaque partie prenante de l'aide à son propre point de vue concernant la qualité de l'aide

Derrière ces désaccords quant à la réalité du problème, se cache la difficulté à s'entendre sur une définition commune de la qualité d'une intervention humanitaire. Chaque partie prenante du système de l'aide – qu'ils s'agissent des communautés et populations affectées, des autorités locales ou nationales, des donateurs individuels, des opérateurs, etc. – a sa propre perception des priorités.

Il s'agit bien sûr de satisfaire aux besoins essentiels des populations mais chaque acteur a aussi de nombreuses autres préoccupations telles que, pour les bailleurs par exemple, satisfaire aux injonctions politiques de leurs gouvernements et aux demandes d'efficacité des citoyens (payeurs d'impôts),

s'assurer de la conformité administrative et financière de leurs partenaires d'exécution et vérifier leurs manières d'agir sur le terrain.

Les Universités d'Automne de l'Humanitaire ont ainsi fait apparaître différentes perspectives et interprétations des problèmes de qualité qui sont autant de motivations différentes, voire de malentendus, pour faire évoluer les mécanismes et les outils de qualité et de redevabilité du secteur.

MESSAGE CLE N°3 : Définir la qualité de l'aide est nécessaire face à l'émergence de nouveaux acteurs

Ce qui semble faire consensus en revanche, c'est le constat de multiplication des acteurs de l'aide sur de nombreux contextes, avec notamment la montée en puissance en termes de nombre, capacité et visibilité des acteurs « non-traditionnels » comme les entreprises, les militaires ou acteurs nationaux comme les *National Disaster Management Agencies* (NDMA) lors des réponses aux crises. Cela pose la question des critères et des principes définissant l'action humanitaire. Ce phénomène est amplifié par l'émergence d'acteurs non professionnels sur les terrains de crise médiatisés (Tsunami en 2004, Haïti en 2010), dont les actions relayées par les media souvent en quête de scandales ont des répercussions sur l'ensemble de la communauté humanitaire.

La mise en place de la Norme Humanitaire Fondamentale (NHF) est un pas significatif vers la redéfinition de l'action humanitaire et de la qualité de l'aide. Beaucoup d'interrogations restent cependant en suspens ; en particulier la NHF doit-elle permettre l'intégration de ces acteurs émergents ou au contraire préserver l'espace humanitaire « traditionnel » ?

Les neuf engagements de la Norme humanitaire fondamentale (Version 3¹)

1. Les communautés et les populations affectées par une crise reçoivent une assistance adaptée et pertinente par rapport à leurs besoins.
→ *L'assistance humanitaire est adaptée et pertinente.*
2. Les communautés et les populations affectées par une crise ont accès à l'assistance humanitaire dont ils ont besoin au bon moment.
→ *La réponse est efficace et arrive au moment opportun.*
3. Les communautés et les populations affectées par une crise sont mieux préparées, plus résilientes et moins vulnérables grâce à l'action humanitaire.
→ *L'action humanitaire renforce les capacités locales et évite les effets négatifs.*
4. Les communautés et les populations affectées par une crise connaissent leurs droits et participent aux décisions qui les affectent.
→ *L'action humanitaire est fondée sur des retours ouverts et une participation inclusive.*
5. Les communautés et les populations affectées par une crise ont accès à un mécanisme de plaintes sécurisé et réactif.
→ *Les plaintes sont bienvenues et traitées.*

¹ http://www.corehumanitarianstandard.org/files/files/CHS_V3_FINAL%281%29.pdf

6. Les communautés et les populations affectées par une crise reçoivent une assistance coordonnée et complémentaire.
→ *L'action humanitaire est coordonnée et complémentaire.*
7. L'organisation tire les leçons de l'expérience de manière à améliorer ses résultats en faveur des communautés et des populations affectées par une crise.
→ *Les acteurs humanitaires apprennent et s'améliorent de façon continue.*
8. Le personnel est traité de façon juste et équitable, et bénéficie également d'un appui pour effectuer son travail de façon efficace.
→ *Le personnel humanitaire est géré et soutenu de façon responsable.*
9. Les organisations utilisent leurs ressources avec efficacité et efficacie pour les objectifs visés.
→ *Les ressources sont gérées et utilisées de façon responsable.*

MESSAGE CLE N°4 : Le déséquilibre du système de l'aide humanitaire : conformité administrative versus qualité des résultats

Le système de l'aide humanitaire est aujourd'hui déséquilibré avec énormément d'énergie et de ressources dépensées en audits et *reporting* pour les bailleurs. Cette très forte demande orientée sur des aspects légaux et financiers détourne des véritables enjeux de la qualité du service rendu aux populations. Cette tension est présente au sein même des organisations; avec de manière schématique, des dirigeants cherchant à consolider la survie de la structure en satisfaisant et rassurant les bailleurs de fonds, et des équipes opérationnelles au contact des populations affectées davantage préoccupées par la qualité et la pertinence des interventions sur le terrain.

Dans le secteur privé (à qui l'on doit le développement des principes de gestion de la qualité), les meilleures pratiques mettent la satisfaction du client final au centre de tous les efforts de l'organisation. Dans le secteur humanitaire, il existe une dualité de « clients », entre des bailleurs « payeurs » et des populations affectées qui n'exercent de fait que peu de contrôle sur les organisations qui leur portent assistance. Ce déséquilibre ne permet pas de mesurer de façon systématique la réalité des problèmes de qualité de l'aide du point des vues des populations affectées.

Un plaidoyer concerté de la part des ONG auprès des bailleurs de fonds pour alléger la charge du *reporting* multiple semblerait nécessaire et permettrait certainement de réallouer des ressources actuellement liées aux rendus et contrôles de conformité administrative et financière au profit du suivi de la qualité des programmes du point de vue des populations... Un système unique de *reporting*, sur la base du CHS, pourrait être développé en collaboration avec les principaux bailleurs. Une telle action des bailleurs serait par ailleurs conforme aux engagements qu'ils ont pris dans le cadre de la GHD².

² Good Humanitarian Donorship : <http://www.goodhumanitarianandonorship.org>

MESSAGE CLE N°5 : Les interventions doivent se recentrer sur les populations et les acteurs locaux

En parallèle au point mentionné précédemment, le système humanitaire est actuellement structuré selon des impératifs propres au secteur mais qui ne correspondent pas toujours à la réalité et au quotidien des populations en situation de crise. Il est ainsi segmenté en secteurs d'interventions spécialisés (WASH, Nutrition, sécurité alimentaire, abris...) ou en groupes de populations (personnes déplacées internes, réfugiés...) alors que les besoins des populations sont interconnectés. Il est ainsi courant pour les bénéficiaires de se retrouver face à de nombreuses organisations spécialisées ayant chacune leurs approches, leurs méthodes. Si la place des populations dans le dispositif humanitaire constitue un enjeu récurrent pour le secteur, les développements des nouvelles technologies de la communication pourraient enfin avoir à ce propos un impact majeur dans les années à venir ; notamment en favorisant les circuits courts de l'aide de citoyen à citoyen ainsi que les mécanismes de *feedbacks* rapides (via les réseaux sociaux, les SMS, les e-mails, etc.).

Les autorités locales et nationales sont quant à elles en attente d'un rôle plus important mais demeurent impliquées de façon encore marginale dans les interventions humanitaires. Des initiatives récentes menées conjointement avec les autorités nationales ("diagnostics conjoints" et "évaluations conjointes") ont prouvé qu'elles avaient des impacts positifs et permettaient d'accroître la confiance entre acteurs humanitaires et autorités nationales, une garantie nécessaire pour faciliter l'accès aux zones d'intervention et la mise en œuvre des programmes en cas de catastrophe.

Ces perspectives sont encourageantes mais il reste encore du chemin à parcourir pour impliquer les acteurs locaux et les bénéficiaires dans les débats globaux sur la qualité de l'aide et faciliter une plus grande appropriation du sujet.

MESSAGE CLE N°6 : Regagner la confiance de l'opinion publique et des médias

Le secteur humanitaire souffre depuis plusieurs années de critiques de la part de l'opinion publique, des médias et des donateurs individuels. Si cette crise de confiance est alimentée par des scandales fortement médiatisés (principalement liés à des acteurs non professionnels), elle tient également à la façon dont les organisations ont tendance à communiquer leurs actions en occultant les véritables enjeux et difficultés des interventions sur le terrain.

Ce type de communication simplificatrice qui vise à susciter le don tout en rassurant le donateur peut en outre s'avérer contre-productif : en générant des attentes élevées dans l'opinion publique, il contribue aux critiques du monde humanitaire relayées par les médias lorsque le secteur échoue à les atteindre. Ce phénomène est accentué par la compétition croissante entre organisations humanitaires et la nécessité pour chacune de fidéliser ses donateurs en apparaissant dans les médias sous son meilleur jour.

Dans cette optique, tout effort en matière de qualité et de redevabilité devrait intégrer une composante d'information et d'éducation (et non de communication « marketing ») auprès des médias et du grand public quant à la réalité des programmes sur les terrains, y compris sur les limites et difficultés rencontrées.

MESSAGE CLE N°7 : Des divergences de point de vue persistantes quant aux risques de la certification

Si la Norme Humanitaire Fondamentale marque une étape importante dans l'émergence d'une définition commune de la qualité dans le secteur humanitaire, les Universités d'Automne de l'Humanitaire ont souligné, une fois encore, les divergences de points de vue au sujet du projet de certification.

Conclusions du projet de certification soutenu par le SCHR³ :

Le projet de certification a présenté ses résultats lors des UAH ainsi que les caractéristiques principales du modèle proposé, sur la base du CHS.

Résultats-clés :

- Il existe un lien fort entre, d'une part, l'amélioration de la qualité et de la redevabilité et, d'autre part, les mécanismes de vérification et de certification externes – mais peu de preuves que cela peut être directement attribué à la certification ;
- Il existe un intérêt important des parties prenantes pour la certification et ce qui lui vient en appui ;
- On constate également des préoccupations persistantes à propos des potentiels risques de certification ;
- Le modèle proposé est pertinent et réaliste pour les ONG les plus grandes comme pour les plus petites ;
- Le modèle est compatible avec les cadres réglementaires gouvernementaux relatifs aux ONG ainsi qu'avec les exigences de partenariat et de financement des agences des Nations unies et des bailleurs ;
- La vérification et la certification ne se substituent pas à un suivi régulier et aux évaluations ;
- La certification n'est pas une solution aux problèmes politiques et structurels que rencontre le système humanitaire.

Elements-clés du système :

- A. Une série de normes et d'indicateurs convenus permettant de définir quelles sont les bonnes pratiques en termes d'action humanitaire redevable, efficace et respectant des principes – d'après la version finale du processus de la Norme Humanitaire Fondamentale (NHF).
- B. Un cadre commun de suivi, de *reporting* et de vérification présentant clairement comment les organisations démontreront qu'elles appliquent les normes de la NHF.
- C. Une vérification indépendante effectuée par un tiers et un mécanisme de certification pour effectuer les contrôles et garantir qu'une organisation respecte les normes dans ses procédures au niveau de ses politiques et dans ses pratiques sur la base de preuves objectives.

Les objectifs de ce projet de certification, recentrés sur l'apprentissage et l'amélioration continue, présentent certes de nombreux intérêts. Mais son utilisation potentielle par certains bailleurs et acteurs politiques pourrait présenter des risques. En effet, pour certains, l'initiative pourrait être détournée de ses objectifs d'apprentissage et d'amélioration pour devenir un outil de sélection au service de certains bailleurs de fonds ou de certains Etats.

En effet, si les principaux bailleurs « historiques » (comme, par exemple, ECHO, USAID ou DFID) ont pu développer au fil des ans une expertise et une présence forte sur le terrain leur permettant d'entretenir une relation de confiance avec leurs partenaires, tous les bailleurs du secteur humanitaire n'ont pas ces mêmes capacités, qu'il s'agisse de donateurs plus modestes, de pays émergents ou

³ http://schr.info/assets/uploads/docs/Summary_of_FINAL_Findings_and_Recommendations.pdf

encore de donateurs privés comme les fondations. Pour eux, se pose donc la question de garantir la viabilité de leurs partenaires d'exécution et la qualité des interventions menées en leur nom sur le terrain. Le projet de certification pourrait alors devenir un outil pour les bailleurs aux capacités plus limitées qui délégueraient ainsi une partie de la charge de vérification de la conformité des organisations à un tiers. Certaines organisations du Sud, en particulier les ONG nationales, voient d'ailleurs dans le projet de certification une opportunité pour prouver leur professionnalisme et ainsi développer de nouveaux partenariats.

MESSAGE CLEF N°8 : La « révolution culturelle » de la Qualité reste à engager dans le secteur

Au-delà des esquisses de solutions multiples et en complément de la culture de l'évaluation qui existe aujourd'hui dans le secteur, c'est une révolution culturelle de la Qualité au niveau institutionnel qui reste à engager et qui mettra les organisations dans une démarche d'amélioration continue.

Les études sur la qualité d'autres secteurs d'activité estiment systématiquement le coût de la non-qualité entre 15 et 25 % du chiffre d'affaires d'une organisation n'ayant pas mis en œuvre de démarche qualité. C'est ce calcul des coûts de la non-Qualité et du retour sur investissement qui a motivé cette révolution Qualité. Dans l'aide humanitaire, ces coûts sont aujourd'hui portés par les populations et ne se comptabilisent pas financièrement mais en souffrance supplémentaire, en temps perdu, en frustrations inutiles, etc.

En effet, si les débats autour de la qualité ont évolué au cours des dernières années pour élargir le champ d'application à la gestion globale des organisations (et non plus seulement à la gestion des projets humanitaires), il demeure qu'à l'heure actuelle, encore trop peu de moyens sont investis sur ce sujet qui peine à susciter l'intérêt et l'enthousiasme des acteurs.

MESSAGE CLE N°9 : Accompagner le changement et favoriser l'apprentissage ; le bâton ou la carotte ?

Dès lors, comment réussir à influencer positivement un système humanitaire hétérogène et complexe permettant de créer les conditions favorables au changement au sein des organisations ? L'expérience dans d'autres secteurs semble prouver que les systèmes externes basés sur la sanction (tels qu'un système de financement adossé à l'obligation de certification) peinent à stimuler durablement ces changements, même si ce point de vue ne fait pas consensus. Une des conditions favorables pour stimuler et accompagner un véritable changement serait que l'organisation s'approprie la démarche et souhaite sincèrement changer ses pratiques. C'est pourquoi le label « People First » propose un système qui s'appuie sur un esprit de bienveillance et sur une démarche volontaire des organisations.

Un label de qualité pour les ONG humanitaires : le label "People First"

Les principes-clés :

- Une approche collective par le secteur qui encourage le dialogue, l'apprentissage et l'échange d'expériences au moyen de revues entre pairs ;
- Qui vise des progrès à long terme sur la base d'une amélioration continue de la qualité plutôt que sur la vérification de la conformité ;
- Qui utilise des méthodes existantes, reconnues et harmonisées issues du secteur de l'évaluation et utilisant la NHF ;
- Qui respecte les principes de base de l'indépendance, de l'impartialité, de l'intégrité et de la transparence au moyen d'une sélection prudente de pairs et de membres du comité du label ;
- Qui est accessible à toutes les ONG qui veulent s'impliquer dans le processus, puisque le label est fondé sur des revues entre pairs et qu'il utilise les ressources de l'évaluation comme partie intégrante du processus de vérification.

Le processus du label "People First":

Auto-évaluation par l'organisation → Visite des pairs → Evaluations de terrain → Rapport final produit par les pairs → Délibération du comité du Label → Attribution du label

MESSAGE CLE N°10 : Il n'existe pas de « solution miracle » pour résoudre les problèmes de qualité

Pour finir, les participants ont rappelé qu'il était illusoire de penser qu'une ou deux initiatives permettront de répondre à l'ensemble des problèmes de qualité du secteur.

Un mécanisme de certification ne pourra pas régler par exemple, le problème des organisations non professionnelles sur les terrains de crise médiatisés puisque par définition, ces organisations se situent « hors secteur ». Et il ne semble pas non plus qu'une certification puisse, à court terme, soulager les multiples exigences des bailleurs de fonds, eux-mêmes tenus par leurs propres mécanismes de redevabilité.

En ce qui concerne la NHF, c'est bien son utilisation concrète par les acteurs, au niveau individuel mais surtout organisationnel, dans un esprit d'apprentissage et d'amélioration continue, qui constitue l'enjeu futur.

Plus que de nouveaux outils, c'est d'une « révolution culturelle » de la Qualité, au service des populations affectées, dont le secteur a besoin aujourd'hui et qu'il s'agit de stimuler et d'accompagner.

Il est enfin primordial de garder à l'esprit que le système humanitaire est chaotique, composé d'organismes divers et répondant à une logique systémique. Il n'existe pas un levier à actionner, une solution miracle pour régler tous les problèmes de qualité. Bien plus, face à chaque problème identifié, il s'agit d'identifier des pistes d'action particulières et complémentaires de la part des différents acteurs (ONGI, évaluateurs, formateurs, bailleurs, Etats, etc.), pour plus d'efficacité tant au niveau local que global.