



Messages clés de la table ronde sur l'accès et l'espace humanitaire au Mali

Bamako, les 18 et 19 février 2014

Accès et espace humanitaire au Mali

La consolidation de la présence des acteurs humanitaires et leur accès aux populations représentent un défi majeur pour le Nord Mali. C'est en effet dans un même espace géographique, socio-économique, social et institutionnel que l'aide humanitaire rencontre des logiques d'acteurs différentes, des mandats divers et des principes spécifiques : institutions maliennes, forces armées diverses, Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), mais aussi mouvements politiques et groupes d'opposition armée. Cette « co-localisation » entraîne de nombreuses tensions et génère des besoins importants de clarification des rôles, des mandats et des principes d'action de chacun. Mal gérer cette « co-localisation », c'est réduire l'accès aux populations et mettre les humanitaires en danger.

Depuis janvier 2012 et des épisodes de violence successifs perpétrés par différents groupes armés, une chaîne d'événements complexes a touché le Mali. Ceci a conduit à l'intervention militaire française (opération Serval) et africaine (MISMA) en janvier 2013, puis au déploiement à partir de juillet 2013 d'une Mission multidimensionnelle des Nations Unies. Cet environnement, dans lequel l'Etat malien cherche à reconstruire une légitimité politique et technique, reste par ailleurs dangereux, protéiforme et changeant, remettant chaque fois en question l'accès aux populations, et donc la présence des humanitaires.

Les interrogations face au risque de voir se dégrader un espace humanitaire à la fois très réel dans sa configuration physique et humaine, et assez virtuel du fait de la nature impalpable des notions de risques, d'acceptance et de perception, sont multiples. Dans ce contexte, améliorer la réflexion et l'échange autour de la question de l'accès aux populations et de la sécurité des acteurs était prioritaire. Ceci a induit une dynamique d'échange entre l'Equipe Humanitaire Pays et la MINUSMA, qui s'est concrétisée par l'organisation d'un atelier de deux jours à Bamako les 18 et 19 février 2014.

Réunissant ONG et agences onusiennes, Forces de sécurité nationales et internationales, bailleurs et institutions nationales et internationales dans un espace de grande liberté de pensée et de partage, cet atelier a abouti à l'élaboration de 5 messages clés.



Message clé n°1 : Améliorer la connaissance mutuelle des acteurs dans un contexte où la « co-localisation » demande une compréhension et un respect effectif des Principes humanitaires et des mandats des différentes institutions en présence.

La crise multifactorielle dans laquelle a basculé le Mali au mois de janvier 2012 a, dans le même temps qu'elle amenait son lot de nouveaux acteurs, suscité de nombreuses interrogations au sein de la communauté humanitaire: comment se positionner pour que les opérations militaires conduites dans le Nord du pays depuis 2013 n'impactent pas l'accès aux populations ? Comment gérer la présence nouvelle de la MINUSMA ? Comment défendre les principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance des humanitaires dans un contexte où la probabilité de confusion des mandats et de transfert de risques n'est pas à négliger ?

Un nombre élevé de parties prenantes (ONG, agences des Nations Unies, MINUSMA, Serval, Forces armées maliennes (FAMas), Etat malien, autorités locales, bailleurs de fonds) est amené, de fait, à interagir simultanément sur un même terrain d'intervention mais avec des objectifs et des mandats différents. D'autres acteurs (mouvements armés - MNLA, MAA - ou jihadistes - AQMI, MUJAO) observent et ne manqueront pas d'exploiter toutes les failles. Dans ce contexte de « co-localisation sous surveillance », il convient néanmoins de travailler à l'élaboration d'une position articulée entre les différents acteurs : celle-ci, en tout état de cause, ne peut passer que par une bonne connaissance réciproque des mandats, des structures organisationnelles et des principes d'action de chacun. Il faut donc :

- Assurer la formation de tous les acteurs présents au Mali (civils et militaires) avant déploiement et à l'arrivée dans le pays (sur le contexte, les politiques élaborées spécifiquement et les mandats de chacun).
- Mettre en place et diffuser largement à tous les acteurs un « briefing kit » contenant les documents fondamentaux à la bonne compréhension du contexte et des acteurs qui y interviennent.
- Mettre en place des sessions d'information et de sensibilisation sur les mandats et principes respectifs à travers les fora d'informations générales existants (aux niveaux national et régional)

Message clé n°2 : Dans un contexte dangereux et changeant, il faut faciliter la présence humanitaire et l'accès aux populations grâce à une gestion concertée de la sécurité qui prenne en compte les enjeux à court et moyen terme.

Face à une situation dynamique à risque et des besoins humanitaires importants ; face à un Etat en quête de légitimité, à une opposition armée multiforme, à une communauté internationale multi-mandats et dans un contexte logistique difficile (zone aride à faible densité), l'enjeu de la sécurisation du Nord Mali – tant des zones rurales que des concentrations urbaines - est crucial pour assurer l'accès des humanitaires aux populations vulnérables. Or, cette sécurité n'est en tout état de cause aujourd'hui pas assurée. Les difficultés pour aboutir à une position commune des acteurs vis-à-vis de l'évolution du contexte et de l'approche sécuritaire à adopter (et adapter) engendrent des contraintes et des tensions supplémentaires. La compréhension partagée des problèmes sécuritaires, des stratégies des acteurs de la violence et la qualité des analyses qui en découlent sont au cœur de la gestion des risques, et donc de la gestion de l'accès aux populations et de l'espace humanitaire. Il faut ainsi opter pour une approche holistique de la sécurisation et développer des stratégies prenant en compte les enjeux de court et long termes permettant aux différents acteurs d'agir en fonction de leurs propres objectifs et dans le respect des mandats et des principes d'actions de chacun.

Pour cela, il faut:

- Renforcer les mécanismes d'échanges sur l'évolution et l'analyse du contexte sécuritaire entre tous les acteurs au sein d'un espace de réunion neutre. Il s'agit d'améliorer l'information sur le risque en conduisant des analyses croisées et proactives des menaces, des facteurs et des acteurs de risques.
- Renforcer la concertation multi-acteurs sur les zones prioritaires et stratégiques à sécuriser et travailler à un plan de contingence sécuritaire prenant en compte un aspect « multi scenario planning ».
- Favoriser les mécanismes de sécurisation de zone (par la mise en place plus systématique de système de notification de mouvement et de Tracking, de patrouilles et de check points) et diminuer ainsi sensiblement le besoins d'utilisation d'escortes pour les humanitaires.
- Réaliser des ateliers de retours d'expérience sur les événements ayant attiré à l'accès et l'espace humanitaire (ex: affrontements/ mouvements de population Gao) ;
- Définir les stratégies de dernier recours bien en amont et clarifier les processus décisionnaires qui s'y réfèrent.

Message clé n°3 : Compte tenu des leçons tirées lors du déploiement d'autres Missions intégrées, il importe de gérer au mieux les impacts spécifiques liés à la présence de la MINUSMA, notamment sur l'Equipe Humanitaire Pays.

L'arrivée en juillet 2013 de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), faisant suite à la résolution 2100 (2013) du Conseil de Sécurité, a indéniablement augmenté les attentes des acteurs humanitaires quant au rôle et à la voix spécifique que doit porter OCHA dans un tel système. S'il convient de saluer les efforts de coordination entrepris par celui-ci, il apparaît cependant nécessaire d'augmenter le poids particulier de cette institution dans les mécanismes de coordination, et la voix de la communauté humanitaire d'une manière générale. Afin de faciliter les clarifications, et compte tenu du nombre et de la diversité d'acteurs intervenants dans ce contexte à « haut risque », il est apparu nécessaire de réfléchir aux modes d'articulation souhaitables, en prenant en compte l'ensemble des impératifs politiques, humanitaires, sécuritaires et de développement au Mali. Il faut donc:

- Initier un processus de réflexion pour commencer à définir la stratégie de l'équipe humanitaire pays (EHP) par rapport à la stratégie de sortie de la MINUSMA : même si la Mission est en court de déploiement, il importe de commencer à anticiper le rôle post-Mission de l'EHP, des acteurs de développement et de l'Etat malien. De nombreux enseignements ont été tirés d'autres Missions et pourront être utilisés ici.
- Renforcer les mécanismes de coordination entre l'Equipe Humanitaire Pays (EHP) et la MINUSMA, en facilitant notamment la participation de la MINUSMA (civile) à la Réunion d'Information Générale.
- Renforcer la voix de la communauté humanitaire dans son ensemble et particulièrement le lien entre les organisations humanitaires et OCHA, notamment par la mise en œuvre plus régulière de réunions OCHA/ONG (Forum des ONG)

Message clé n°4 : Dans un contexte où les besoins humanitaires et de reconstruction sont importants et difficiles à cerner, il faut renforcer les mécanismes d'échanges et de coordination déjà existants.

S'il convient de valoriser et de soutenir certaines réussites majeures comme la mise en place depuis janvier 2013 d'un mécanisme d'interface-firewall UN-CMCoord ou encore l'existence d'un processus de gestion et de validation des projets QIPs, le fonctionnement optimal des mécanismes d'échange, d'information et de coordination pour la

gestion opérationnelle des activités et de la sécurité nécessite encore les efforts de chacun (et cela est d'autant plus vrai au Nord où les échanges sont encore plus rares et plus complexes du fait du faible déploiement des agences). Aussi, il est urgent de renforcer les mécanismes existants pour une meilleure planification/coordination mais aussi pour une meilleure gestion de l'information. En effet, la multiplication des systèmes d'informations peut rapidement se transformer en une contrainte importante pour la plupart des acteurs. Il faut donc mettre la priorité sur le partage adéquat et effectif de l'information entre les acteurs et cela, à plusieurs niveaux : entre les acteurs civils et militaires, entre les humanitaires eux-mêmes et avec les acteurs du développement. Ainsi, il faut :

- Renforcer les mécanismes d'échange d'informations et de vulgarisation des procédures (identification, dissémination et mise en œuvre de ces procédures), notamment au niveau des régions.
- Compte tenu du fort *turn over* des équipes, il faut instaurer un système de capitalisation efficace au niveau des organisations pour assurer la transmission de l'information.
- Mettre à jour et rendre opérationnels la prise de position de l'EHP et les autres documents déjà produits (si nécessaires) sur la base des leçons apprises.
- Renforcer la mécanique UN-CMCoord dans les régions en favorisant la décentralisation des systèmes de coordination civilo-militaire (déconfliction des QIPs/ notification de mouvements/sécurisation de zones/etc.)
- Veiller à la diffusion et à la mise en œuvre des orientations stratégiques choisies en assurant notamment que les QIPs interviennent dans des domaines différents de ceux des humanitaires (réhabilitation d'infrastructures par exemple).

Message clé n°5 : Pour améliorer la qualité de la réponse à court et à moyen terme, et afin de prévenir les risques d'effets négatifs que pourraient avoir de mauvaises relations entre acteurs internationaux et l'Etat malien, il est nécessaire de renforcer les relations avec ce dernier, les autorités locales et les communautés .

Si l'Etat malien fait face à des difficultés importantes en termes de capacités (humaines et financières) et de légitimité, et s'il demeure un acteur « partie au conflit », la reconnaissance de son rôle dans le dispositif de gestion du conflit, de l'aide humanitaire et de la reconstruction est fondamentale. La communauté humanitaire doit aboutir à un juste positionnement entre un engagement actif avec les autorités maliennes et le respect des principes d'indépendance, d'impartialité et de neutralité, nécessaire à la bonne mise en œuvre des actions et à l'acceptation des humanitaires. Il convient dans une même perspective de renforcer le dialogue avec les services nationaux et déconcentrés de l'Etat (notamment les services techniques) ainsi qu'avec les institutions héritées de la décentralisation (régions, mairies, cercles, etc.) et les communautés, afin notamment de prévenir le développement de réactions négatives. Pour cela, il faut:

- Favoriser la participation du gouvernement et des institutions décentralisées aux mécanismes de coordination sectorielle et à l'élaboration commune d'évaluations des besoins, dans le respect des mandats et des principes de chacun.
- Développer une stratégie de plaidoyer auprès des bailleurs et des acteurs de développement pour le renforcement des capacités du gouvernement, et notamment la reconstruction des mécanismes de gouvernance et de délivrance des services de base au Nord.
- S'appuyer davantage sur les organisations communautaires et renforcer les mécanismes de coordination déjà existants sur le terrain (au niveau des cercles, Crocsad¹ et Clocsad²). Il est crucial d'identifier, de supporter et non de remplacer de tels mécanismes.
- Améliorer la compréhension du fonctionnement des communautés pour éviter que l'action humanitaire n'y fasse pas plus de mal que de bien.

¹ Comité Régional d'Orientation, de Coordination et de suivi des Actions de Développement

² Comité Local d'Orientation, de Coordination et de suivi des Actions de Développement