



**PARTENARIATS RESPONSABLES ?
RISQUE, PROTECTION ET ACTEURS LOCAUX DE
LA RÉPONSE HUMANITAIRE EN UKRAINE**

MAI 2023





Résumé

Dans un contexte de violence permanente à l'encontre des communautés de la ligne de front en Ukraine, les acteurs humanitaires internationaux continuent de lutter pour établir leur présence. Invoquant des risques inacceptables pour la sécurité du personnel dans ces régions, les acteurs internationaux s'appuient largement sur les mécanismes de réponse locaux, formels et informels, pour le travail urgent en première ligne. Il s'agit notamment d'organisations nationales non gouvernementales (ONG), de collectifs de volontaires auto-organisés et d'activistes communautaires, qui continuent à fournir de l'aide et des services dans des environnements à haut risque.

Bien que certains partenariats entre les organisations non gouvernementales internationales (ONGI) et les acteurs locaux soient formalisés par des accords signés, la réalité révèle que la majeure partie de l'aide d'urgence aux communautés les plus touchées est fournie par des réseaux informels et des groupes communautaires, essentiellement composés de bénévoles qui ont accepté de courir des risques extrêmes pour veiller à ce que les communautés difficiles à atteindre aient accès à l'aide et aux services humanitaires essentiels, et qui sont parfois moins limités dans leur accès. Ces mécanismes de réponse locaux assument une part disproportionnée du risque nécessaire pour soutenir les communautés et les individus les plus à risque. Ces mécanismes ne sont systématiquement pas prioritaires : la communauté internationale ne les équipe pas de manière adéquate et ne les soutient pas en leur fournissant les ressources, tant physiques que structurelles, dont ils ont besoin pour garantir leur sécurité et poursuivre leurs activités humanitaires essentielles.

Méthodologie

S'appuyant sur l'évaluation de la protection menée par Nonviolent Peaceforce en avril 2022 et sur des analyses de suivi dans des oblasts spécifiques, cette note d'information sur les partenariats responsables reflète l'engagement de plus de 100 organisations locales et nationales dans quatre oblasts, notamment Odesa, Mykolaiv, Kherson, et Kharkiv. Il comprend plus de 50 entrevues avec des informateurs clés représentant au moins 38 organisations locales au cours d'une période de 9 mois. Ce document a pour but d'aborder les principaux risques de protection auxquels sont confrontés les ONG locales et nationales, les organisations communautaires et les réseaux de volontaires qui travaillent en partenariat avec des acteurs internationaux, ainsi que de fournir un cadre de référence possible pour combler ces lacunes importantes et critiques.

Contexte

La nouvelle offensive militaire et l'occupation temporaire de certaines parties de l'Ukraine par les forces russes à la fin du mois de février 2022 ont contraint d'innombrables communautés et individus à dépendre de l'aide humanitaire pour survivre. En mai 2023, les attaques de la Russie contre les civils et les infrastructures essentielles en Ukraine continuent d'aggraver une crise humanitaire déjà très étendue. À l'heure où la guerre entre dans sa deuxième année, les civils continuent d'être contraints de quitter leurs maisons en raison des attaques de plus en plus nombreuses menées par les forces russes. Parallèlement, d'autres civils précédemment délogés par le conflit (en Ukraine ou à l'étranger) retournent régulièrement dans leur lieu d'origine, malgré l'insécurité et le manque de services dans cette région.

Répondre aux besoins multisectoriels et étendus des populations touchées dans le contexte d'une situation sécuritaire instable constitue un défi particulier pour la communauté humanitaire en Ukraine. Les acteurs humanitaires internationaux, dont beaucoup n'étaient pas présents dans le pays avant l'invasion de février 2022, ont eu du mal à s'enregistrer et n'ont donc pas pu établir une présence à l'échelle et dans les délais requis pour répondre aux besoins immédiats et urgents en Ukraine. En outre, les acteurs humanitaires internationaux qui étaient auparavant présents en Ukraine ont eu du mal à maintenir et à étendre rapidement leurs opérations qui, avant l'escalade de février 2022, étaient concentrées dans l'est de l'Ukraine, dans les oblasts de Donetsk et de Louhansk.



Dans les jours qui ont suivi le choc initial de la nouvelle offensive à grande échelle des forces russes, les ONG, les collectifs de volontaires et les activistes communautaires se sont mobilisés et ont commencé à trouver des fonds locaux et internationaux ainsi que du matériel en nature auprès de donateurs publics et privés afin de répondre aux besoins des civils. En conséquence, ces mécanismes de réponse locaux, formels et informels, ont fourni (et fournissent toujours) la grande majorité de l'aide humanitaire en Ukraine, en soutenant les personnes les plus touchées par la guerre, à la fois dans les zones de déplacement et dans les communautés de la ligne de front. De nombreuses ONGI ont suspendu leurs opérations et évacué leur personnel, laissant les groupes civils locaux et les volontaires assumer le fardeau de l'acheminement de l'aide avec des moyens limités.

Dans les mois qui ont suivi, la communauté internationale a pu rétablir dans une certaine mesure sa présence en Ukraine. Les ONGI ont bénéficié de la plupart des fonds des donateurs internationaux, mais sont restées mal placées par rapport aux acteurs locaux et nationaux pour ce qui est de la portée opérationnelle et de la compréhension contextuelle des besoins de la communauté. Entre-temps, les organisations de base, en particulier le long des lignes de front dynamiques, se sont considérablement développées pour répondre aux besoins humanitaires croissants. En coordination avec les autorités locales, les volontaires ont aidé à l'évacuation des civils, à la construction et à l'entretien des abris anti-bombes, ainsi qu'à la fourniture d'une aide médicale, alimentaire et autre dans l'ensemble du pays, à une échelle exceptionnelle.

Réagir en première ligne : les risques opérationnels

Un an après le début de la riposte, de nombreux acteurs internationaux sont encore limités dans leurs opérations avec les communautés à risque dans les zones désoccupées ou à proximité de la ligne de contact. Ne pouvant ou ne voulant pas opérer dans ces régions - invoquant des niveaux élevés de violence et de risque pour le personnel - de nombreuses organisations ont choisi d'établir ou de développer des partenariats avec des organisations ukrainiennes locales au lieu de déployer leur propre personnel. Les mécanismes locaux et les ONG, dont la plupart sont composées de bénévoles, restent au premier plan de la mise en place de l'aide d'urgence et des services. En conséquence, les acteurs locaux assument de manière démesurée le risque nécessaire pour soutenir les communautés les plus vulnérables.

Certains acteurs interrogés dans le cadre de cette recherche ont suggéré que cette situation était liée à l'accès, un partenaire de mise en œuvre secondaire d'un acteur international ayant indiqué qu'on lui demandait d'étendre ses opérations à des zones à haut risque "en raison de l'incapacité des ONGI à accéder à ces zones". Alors que les acteurs internationaux engagent à la fois des ONG et des collectifs de volontaires locaux, il est urgent d'attirer l'attention sur les préoccupations liées à l'externalisation des risques opérationnels vers les partenaires de déploiement, sans que des mesures de soutien essentielles en matière de sûreté et de sécurité ne soient fournies.

Face à ce fardeau de risques et au manque d'accès et de contrôle sur les ressources permettant de renforcer les cadres de sûreté et de sécurité autour de leur travail, les bénévoles de première ligne ont de plus en plus de mal à poursuivre leur travail. Les pénuries de carburant limitent l'ampleur et la portée de leur travail humanitaire, tandis que des mois de travail non rémunéré poussent de nombreux volontaires à rechercher des opportunités d'emploi leur assurant des revenus stables. Travailler dans un environnement très stressant pèse également sur la santé physique et psychologique des volontaires, qui sont nombreux à exprimer des signes sérieux d'épuisement professionnel et de détresse psychologique.

Dans les zones de front, le risque de décès ou de blessure par des armes explosives reste élevé et il est essentiel de disposer d'un équipement de protection individuelle (EPI) de bonne qualité, tel que des gilets pare-balles et des casques. Les volontaires locaux n'ont toutefois qu'un accès limité, voire inexistant, à des EPI adéquats. Pour

les volontaires locaux, l'achat d'EPI, coûtant en moyenne entre 450 et 1000 dollars américains, a été largement impossible. En outre, comme de nombreuses ONGI refusent de couvrir les coûts opérationnels des volontaires, les groupes locaux ont donné la priorité aux dépenses de carburant pour la distribution de l'aide humanitaire plutôt qu'à l'achat d'EPI ou d'autres articles de sécurité. Par ailleurs, certaines ONG opérant dans le cadre de partenariats formels avec de grands acteurs internationaux ont vu leurs demandes de soutien en matière de sûreté et de sécurité rejetées par leurs donateurs. Comme le montre l'étude de cas ci-dessous, certains donateurs ont activement refusé de répondre aux demandes des partenaires chargés de la sous-exécution concernant les EPI, les kits de premiers secours, l'utilisation de ces articles et une formation plus large en matière de sûreté et de sécurité.

L'exposition prolongée à des événements traumatisants et l'épuisement professionnel présentent également des risques importants pour la santé et le bien-être des volontaires locaux. Les ONGI ont la responsabilité d'organiser régulièrement des réunions d'information avec leurs partenaires de déploiement et de veiller à ce que le personnel et les volontaires locaux aient accès, sur un pied d'égalité, aux services de soutien en matière de santé mentale, le cas échéant.

ÉTUDE DE CAS

Des partenariats extractifs : l'information sans le soutien

Lorsqu'une ONG nationale* de Mykolaiv a demandé à son donateur, une ONGI*, de l'aider à élaborer des plans d'urgence quelques semaines avant l'invasion de février 2022, elle s'est vu refuser toute orientation en la matière. Lorsque l'invasion a eu lieu, le donateur a repris contact avec l'ONG pour demander des informations sur la situation sur place, mais a une fois de plus décliné les demandes de soutien et d'orientation relatives à la sûreté et à la sécurité du personnel de l'ONG. Face à la progression rapide des hostilités, l'ONG a contacté à plusieurs reprises l'ONGI donatrice pour lui demander de fournir à son personnel des équipements de protection individuelle et des trousseaux de premiers secours, afin qu'il puisse poursuivre son travail humanitaire dans de meilleures conditions de sécurité. Toutes les demandes ont été refusées.

**Organisations anonymisées*



De nombreux volontaires n'étaient pas familiarisés avec le travail humanitaire avant que la guerre ne s'intensifie et n'avaient qu'une connaissance limitée des principes humanitaires ou de sécurité. En raison de la nature informelle et locale de l'intervention généralisée des volontaires, il n'y a pas eu d'engagement humanitaire suffisant sur les questions de protection des sous-applicateurs, de sauvegarde, ou d'efforts pour mettre en relation les organisations locales avec des organisations humanitaires internationales bien dotées en ressources qui peuvent et doivent apporter leur soutien à l'intégration de la protection.

Il y a un manque de partage des procédures et de l'expertise en matière de protection technique, ce qui a entraîné des violations de la vie privée et du consentement des individus concernés lorsque les acteurs internationaux exigent une preuve photographique de la distribution pour l'établissement de rapports. Il ne s'agit pas de diminuer les efforts et/ou l'intention des volontaires - qui ont été au premier plan de la réponse humanitaire depuis le premier jour - mais de souligner le besoin urgent d'un soutien technique en matière de protection et d'une augmentation des ressources réorientées vers ces objectifs.



ÉTUDE DE CAS

Kharkiv, Ukraine, 2022

Les acteurs locaux ont mis sur liste noire des individus considérés comme des "auteurs de troubles", tandis que d'autres ont été mis sur liste noire en raison des préférences personnelles des volontaires. Ces listes noires ont ensuite été communiquées à d'autres groupes d'aide humanitaire, fournis par des ONGI, ce qui a empêché les personnes figurant sur ces listes de bénéficier d'une aide dans l'oblast. Il s'agit d'un exemple de pratique qui va directement à l'encontre des principes humanitaires d'humanité et d'impartialité, mais qui a été utilisée par les mécanismes de réponse locaux à la demande de la communauté internationale.



Atténuer les risques : Qu'est-ce qu'un partenariat responsable ?

Il est primordial que les acteurs internationaux établissent des partenariats humanitaires avec les mécanismes de réponse locaux de manière responsable et en tenant compte des principes *ne pas nuire* pour la sécurité et le bien-être des acteurs locaux et des destinataires de l'aide. Les ONGI devraient aider en permanence leurs partenaires de mise en œuvre à évaluer et à comprendre les risques en matière de sûreté et de sécurité liés à leur travail, ainsi qu'à mettre en place des mesures efficaces pour atténuer ces risques.

Au minimum, les donateurs doivent veiller à ce que les acteurs locaux aient accès aux EPI, aux trousseaux de premiers secours et de soins traumatologiques, à la formation aux premiers secours d'urgence, aux premiers secours psychologiques et à la sensibilisation à l'action contre les mines. En outre, les ONGI doivent accroître leur soutien informatif et technique, y compris la connaissance et l'opérationnalisation des procédures de sûreté et de sécurité, telles que l'évaluation des risques sur place et la planification des mesures d'urgence et des déplacements. Les ONGI elles-mêmes doivent également se demander si leurs propres analyses de contexte reflètent les risques réels sur place : où y a-t-il plus de place pour l'action directe et la mise en œuvre, aux côtés des partenaires locaux ? Dans quels cas les partenariats reflètent-ils une externalisation des risques plutôt qu'un partage des risques, et comment cela peut-il être atténué ?

ÉTUDE DE CAS

RÉPONDRE AU RISQUE : PROGRAMME DE DÉPLOIEMENT DES EPI PAR NONVIOLENT PEACEFORCE

En 2022, Nonviolent Peaceforce (NP) a mis en place un programme de déploiement d'EPI pour s'assurer que les volontaires et les premiers intervenants dans les zones désoccupées et de première ligne sont en mesure de mener leurs activités de manière plus sûre, une réponse à l'externalisation des risques et aux lacunes massives dans le soutien à la sûreté et à la sécurité reçu par ces groupes. En mai 2023, NPUA a soutenu la fourniture d'au moins 115 kits d'EPI pour au moins 23 groupes de volontaires et ONG nationales, y compris les premiers intervenants, à Kherson, Mykolaiv et Kharkiv, qui bénéficient de ce programme. Depuis le lancement de ce programme, NP a reçu un nombre grandissant de demandes d'EPI, y compris des gilets pare-balles et des casques, ce qui montre la demande et la pertinence du programme.

En outre, des volontaires qui ne voulaient pas porter d'EPI auparavant ont également commencé à demander l'aide de NP, en raison de la détérioration de la situation en matière de sécurité. Les volontaires sont régulièrement pris sous le feu des bombardements et voient leurs collègues mourir ou être blessés. Il est essentiel que l'ensemble de la communauté internationale en Ukraine, en particulier celle qui confie des activités à des partenaires locaux, prenne ses responsabilités dans le cadre de ces partenariats et donne la priorité à la sécurité de ses partenaires de déploiement. Cela signifie qu'il faut fournir des EPI et des kits de premiers secours, une formation appropriée à l'utilisation de ces équipements, ainsi qu'un soutien technique en matière de sûreté et de sécurité.

En outre, en dehors des mécanismes d'intervention locaux, les employés civils du gouvernement et les sous-traitants, tels que les travailleurs sociaux et d'autres personnels essentiels comme les équipes de réparation des services publics qui desservent l'infrastructure civile, devraient avoir accès à des EPI et à des équipements et outils de sécurité tels que des trousse de premiers secours. Bien que cela ne relève pas du champ d'application et des attributions du mandat humanitaire, ce groupe devrait également être priorisé.

Comme le montre l'étude de cas ci-dessus, il existe un certain nombre de moyens pratiques pour faire face aux risques et mettre en œuvre les principes de partenariat décrits dans le présent rapport. Ces recommandations sont les suivantes :

Fournir aux partenaires du matériel et des ressources en matière de sûreté et de sécurité physique et technique

La réponse humanitaire en Ukraine a été menée au niveau local. La communauté internationale devrait le reconnaître et trouver des solutions novatrices pour soutenir le travail des acteurs locaux. L'écoute des besoins et des préoccupations des acteurs locaux et des communautés sur place est la clé d'un partenariat responsable et durable. Alors que le nouveau conflit fait rage depuis deux ans, la communauté internationale doit réévaluer de manière critique son approche du partenariat : Les responsabilités à l'égard des partenaires de déploiement et des communautés sont-elles respectées ? Les ressources consacrées à la sûreté et à la sécurité sont-elles mobilisées de manière efficace ? Le principe "ne pas nuire" est-il pris au sérieux et mis en œuvre à tous les niveaux de la mise en œuvre de l'aide humanitaire ? Les droits des acteurs locaux à la protection - y compris les EPI, les trousseaux de premiers secours et de soins traumatologiques, et l'assurance maladie en cas d'urgence - doivent être définis et maintenus comme des priorités dans les accords de partenariat. Les donateurs qui soutiennent les organisations internationales utilisant des mécanismes de sous-traitance doivent veiller à ce que ces dispositions et principes soient respectés par toutes les parties au moyen de leurs propres cadres de responsabilité et des exigences en matière de rapports des donateurs.

Poursuivre des partenariats intégrés et collaboratifs

Lorsque les organisations internationales et locales collaborent dans le cadre de partenariats fructueux, c'est l'ensemble de notre travail - et, par extension, l'action humanitaire dans son ensemble - qui en bénéficie. Il y a beaucoup à apprendre grâce à des partenariats significatifs, tant de la part des acteurs internationaux que locaux. Des formations communes, des activités de déploiement entre partenaires et une collaboration sur des processus tels que l'évaluation de la sécurité et l'analyse contextuelle peuvent déboucher sur de meilleures réponses de la part de toutes les parties. Les partenariats responsables sont ceux qui permettent cet échange de connaissances et de compétences de part et d'autre, en renforçant les capacités des partenaires internationaux et locaux dans différents domaines d'expertise. De même, ce type de collaboration, de partage actif des compétences et de renforcement des capacités est un aspect essentiel des accords de partenariat, et non une réflexion après coup ou un oubli parmi d'autres fonctions de partenariat telles que la programmation et la distribution de l'aide matérielle.

De l'externalisation des risques au partage des risques

Une analyse des risques efficace et attentive aux conflits - et donc une gestion efficace des risques pour la programmation humanitaire - nécessite une analyse contextuelle opportune et continue, une analyse et une compréhension attentive du contexte local et des partenariats collaboratifs avec les acteurs locaux. Cette approche inclusive renforce la confiance et facilite le partage des informations, ce qui permet de mener des opérations plus souples et efficaces. Malheureusement, ce n'est pas l'approche adoptée par de nombreuses ONGI et d'autres acteurs internationaux, dont les opérations sur place sont entravées par des approches trop réticentes au risque et par la "bunkerisation". Pour que les réponses aux situations d'urgence soient plus justes et efficaces, il faut que les ONGI partagent les risques plutôt que de les externaliser. Il faut pour cela s'éloigner des analyses contextuelles généralisées et déconnectées qui extraient les connaissances des acteurs locaux, et adopter au contraire des approches plus collaboratives qui centrent les communautés locales et donnent la priorité à leurs idées. Ce faisant, les ONGI peuvent mieux identifier l'espace pour l'action directe et la mise en œuvre et créer un espace pour une collaboration active et une action intégrée avec et aux côtés des partenaires locaux.

Mettre en œuvre les principes humanitaires par le biais d'un partenariat

Parallèlement au renforcement des capacités opérationnelles des acteurs locaux - de la fourniture d'EPI et du soutien logistique à la mise en place de systèmes de gestion des risques - il convient d'investir des ressources pour accroître l'intégration des principes humanitaires et de sauvegarde dans les partenariats et la mise en œuvre de l'aide humanitaire. L'engagement de Nonviolent Peaceforce auprès des acteurs locaux dans les zones de première ligne a démontré à maintes reprises que lorsque les partenariats avec les acteurs locaux sont abordés avec respect, il y a une volonté d'écouter, d'apprendre et d'améliorer notre travail collectif. Il est essentiel de renforcer la capacité de tous les acteurs à mettre en œuvre la prise en compte systématique de la protection et la surveillance dans leur travail, en particulier pour les acteurs qui n'ont eu qu'une exposition limitée à ces procédures. En fin de compte, il s'agit de veiller à ce que les personnes touchées par le conflit et recevant une aide humanitaire soient protégées contre tout préjudice involontaire dans le cadre de leurs interactions avec l'ensemble des intervenants humanitaires.

Soutenir les acteurs locaux à long terme

Pour répondre à l'ampleur et à la portée des besoins humanitaires créés par l'action militaire russe en Ukraine, il faudra un engagement pluriannuel des donateurs, et les acteurs internationaux devraient déjà se concentrer sur le maintien à long terme des réponses humanitaires locales en Ukraine. Une partie de la responsabilité des donateurs internationaux envers les partenaires locaux est de s'assurer que ce travail est à la fois flexible et durable - ce qui signifie qu'il faut s'assurer que les mécanismes de subvention le sont également. S'assurer que les partenaires locaux disposent de ce dont ils ont besoin pour effectuer leur travail en toute sécurité, à long terme, c'est aussi veiller à ce que cela se reflète dans les structures des conventions de subvention. Dans l'idéal, les dispositifs de financement peuvent être rapidement mobilisés pour répondre aux besoins humanitaires émergents et soutenus par des subventions pluriannuelles. Cela affecte directement la santé et la pression psychosociale sur les organisations locales et les volontaires qui travaillent en première ligne, en offrant une plus grande certitude et en laissant le temps de développer des relations significatives avec les donateurs.

EN RÉSUMÉ, QU'EST-CE QU'UN PARTENARIAT RESPONSABLE ?

L'inclusion de matériel de sécurité physique et technique en tant qu'éléments essentiels des accords de partenariat, et des mécanismes de responsabilité pour faire respecter ces engagements

Une véritable intégration et collaboration entre les acteurs internationaux et locaux sur la programmation et la formation communes

Le passage de l'externalisation des risques au partage des risques par les acteurs internationaux et les institutions donatrices

L'intégration et la mise en œuvre des principes humanitaires par toutes les parties à un partenariat

Le soutien aux intervenants locaux et aux partenaires sur le long terme

Photos

- Couverture, p.4, p.8, 4e de couverture : Formation NP à la sûreté et à la sécurité, en Ukraine. Février 2023. ©NP
- P.2, p.8 : Shevchenkove, Mykolaiv, février 2023. ©NP
- P.10 : EPI (prêtés par NP à des volontaires) endommagés, Kherson, 3 mai. ©Henadii/All who cares

CONTACT

JOACHIM KLEINMANN

SENIOR PROGRAMME MANAGER

jkleinmann@nonviolentpeaceforce.org 

www.nonviolentpeaceforce.org 