

Renouvellement et prolongement du champ du développement en zones de crises :

quels positionnements, quels modes opératoires, quels partenariats ?

Marie-Jo Demante (IRAM), Charline Rangé (Gret), François Enten (Gret), Anne Lancelot (Geres)



LES PUBLICATIONS TRAVERSES

La démarche des publications Traverses consiste à tirer des enseignements critiques des pratiques des organisations membres du Groupe *initiatives* pour contribuer au débat stratégique et méthodologique du secteur de la solidarité internationale. Elle s'appuie sur des échanges de pratiques internes au *Gi* et sur des journées d'études ouvertes aux acteurs des secteurs associatif, public, académique et privé marchand. **S'appuyant sur les expériences de terrain des membres et de leurs partenaires, ces travaux aboutissent à la formulation de recommandations et à des prises de position collectives.**

Remerciements

Coordination : Marie-Jo Demante (Iram), Charline Rangé (Gret), Souad Barry (Groupe *initiatives*).

Avec les précieuses contributions du comité de pilotage : Anne Lancelot (Geres), François Enten (Gret).

Pour la préparation et la présentation des études de cas ainsi que pour la relecture du document :

- Les équipes du projet Trois Frontières, et notamment Youssouf Ben Nassirou Bâ (Gret), Aurore Mansion (Gret), Marc Chapon (AVSF), Mathias Bazié (Iram), Abdou Hamani Waziri Insa (Iram-Rail), Garance Kafando (Iram).

- L'équipe du Geres au Mali
- Fanatis Saint Sauveur et Hélène Mauduit pour l'équipe Gret Haïti
- L'équipe du Geres en Birmanie dont l'expérience a été présentée par Romain Cres.

Pour leur participation à la table ronde : Anne le Naëlou (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, IEDES), Florence Cassam-Chenāï (Agence Française de Développement), Philippe Hamel (Action contre la Faim).

Pour leur implication dans cette journée et leur participation aux débats, les organisations du Groupe *initiatives* et tous ceux et toutes celles d'autres organisations qui ont bien voulu se joindre à nous.

avec



Cette publication bénéficie du soutien de l'Agence française de développement (AFD). Néanmoins, les idées et les opinions qui y sont présentées ne représentent pas nécessairement celles de l'AFD.

Sommaire

Editorial	4
Crise, de quoi parle-t-on ?	5
■ La qualification des crises : une question politique et institutionnelle	5
■ Dans un environnement où de nouveaux concepts apparaissent	6
Implication de long terme dans les territoires et partenariats : des conditions nécessaires à l'intervention en zone de crise	7
■ Le partenariat avec les organisations de producteurs	9
■ Le partenariat avec les collectivités locales	10
■ Ancienneté d'intervention dans les zones concernées ou posture adaptée ?	12
■ « Ne pas nuire » : ingénierie sociale, boîtes noires et zones d'ombre des contextes locaux	12
Adaptation des interventions : quels modes opératoires, quelles évolutions des méthodes ?	13
■ Adaptation aux changements dans les relations partenariales : naviguer en « zone grise »	15
■ Des ressources humaines nationales en première ligne et sous pression	15
■ La sécurité des équipes et des parties-prenantes : entre protocoles et engagement avec les acteurs de terrain	16
■ Prendre en compte la dégradation du contexte économique	16
Quelle légitimité de nos actions en zones de crise ?	17
■ La légitimité, une affaire de médiation ?	17
■ La définition de la redevabilité, une prérogative des agences d'aide ?	18
En guise de conclusion	19



Sahel

© Iram

Débattre de la spécificité de nos actions en zone de conflits

Les réflexions de ce Traverses 51 sont dédiées aux pratiques et positionnements des acteurs de développement sur les terrains en situation de conflits et dans des contextes armés et politiquement instables.

Les organisations membres du Groupe *initiatives* sont nombreuses à intervenir aujourd'hui dans des zones en conflits. Elles y sont, pour la plupart, présentes depuis de nombreuses années avant le déclenchement des conflits actuels. Certaines y ont vécu plusieurs épisodes de violences suivis de périodes d'accalmie plus ou moins longues marquées néanmoins par des régimes autoritaires, discriminants ou fortement contestés (Afghanistan, Haïti, par exemple).

Les questions de pratiques et positionnement en zones de conflits ne sont donc pas nouvelles pour les organisations du Groupe *initiatives*. L'Iram dans les années 90 se demandait déjà comment adapter des interventions en zones de « chaos durable » (l'organisation intervenait alors au Rwanda, en Haïti, et au Nord-Mali). Mais ces questions deviennent de plus en plus prégnantes pour nos organisations. Le nombre de conflits s'est accru dans les trois dernières décennies, avec une accélération notable ces dernières années. Les logiques spatio-temporelles de ces conflits évoluent également. Ils s'avèrent plus longs et complexes, parfois se superposant, enrôlant des acteurs nationaux, transfrontaliers et même internationaux. Cela est particulièrement évident dans les zones où le terrorisme est utilisé comme mode opératoire. L'emprise géographique des conflits s'étend et des espaces considérés comme « en paix » depuis des décennies basculent rapidement dans une situation de violence.

Les organisations du Groupe *initiatives* ont donc souhaité s'interroger sur la spécificité de leurs actions dans quelques-uns de ces contextes et en débattre. Une journée d'étude a ainsi été consacrée à cette question.

Derrière le même terme de crise sécuritaire et politique, se rencontrent des situations très différentes. Pour comprendre la logique et le sens de

nos interventions, il faut nécessairement les contextualiser. Le pari lors de cette journée a été de considérer qu'à partir d'une mise en dialogue d'expériences localisées, il est possible de dégager des enseignements d'ordre générique tout en pointant les spécificités de chaque contexte.

Ainsi le choix a été fait de procéder à l'analyse en deux temps, l'un consacré au Sahel, axé sur la question des partenariats et l'autre, croisant les expériences en Haïti et en Birmanie sur les questions d'adaptation des modes opératoires. Ce choix a été motivé par l'intention de mettre en lumière, dans des situations et contextes contrastés, comment il nous est possible et pertinent de travailler avec les institutions étatiques. En tant qu'acteurs de développement, les organisations du Groupe *initiatives* s'inscrivent bien dans une logique de contribution aux politiques publiques.

Pour simplifier, on peut dire qu'au moment de la journée (janvier 2023), au Sahel les institutions publiques continuaient de fonctionner malgré bien des aléas, avec une certaine légitimité aux yeux des populations, et que la résolution des conflits pouvait se poser en termes de (re) construction de l'Etat. En Birmanie et en Haïti au contraire, les organisations de développement doivent apprendre à travailler en « contournant l'Etat » comme en Birmanie où « l'Etat est en guerre contre sa population et la population en guerre contre l'Etat », ou « sans l'Etat » en Haïti qui a vu sa gouvernance passer en grande partie aux mains de groupes armés.

La Journée d'étude du 17 janvier 2023 a aussi permis de débattre au-delà du Groupe *initiatives*, avec d'autres acteurs de développement, des acteurs de l'humanitaire, des chercheurs et des agences d'aide au développement. Ce numéro de Traverses retient les principaux éléments de ces échanges. Il ne prend pas en compte l'évolution de la situation au Sahel qui s'est complexifiée depuis la tenue de cette journée et l'édition du présent Traverses, notamment avec la survenue du coup d'Etat de juillet 2023 au Niger.

Marie-Noëlle Reboulet, Présidente du Gi



Mali

Crise, de quoi parle-t-on ?

LA QUALIFICATION DES CRISES : UNE QUESTION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE

La crise est classiquement conçue comme un moment de rupture imprévisible. En mettant en place une réponse adaptée à ce moment inévitable et imprévisible, il serait possible de revenir à une situation normale. Les catastrophes naturelles restent souvent interprétées dans ce cadre par les intervenants.

Une autre conception renvoie au résultat d'une évolution longue qui révèle des faiblesses structurelles, inhérentes à un système : crise climatique, crise politique, etc. Dans ce cadre, **la crise ne serait pas une perturbation anormale d'un fonctionnement normal mais plutôt la conséquence « normale » d'un fonctionnement « anormal »**, au sens où elle serait le produit d'un ordre politique, économique et social dysfonctionnel. Il resterait bien sûr à définir ce qui est normal et anormal, la tâche est ardue voire impossible du fait des perceptions diverses des parties prenantes en fonction de leurs intérêts et référentiels.



Production d'une émission de radio interactive (Torodi, Niger)

Les tentatives de catégorisation des crises présentent des limites importantes tant il y a imbrication de différentes dimensions (alimentaires, environnementales, économiques, sanitaires, etc.). Les

niveaux de gravité, les impacts, la durée sont aussi très variables. Plutôt que de parler de « crise » au singulier, la tendance est aujourd'hui de parler « des crises » ou de « crises emboîtées ».

Par ailleurs, **la possibilité de délimiter la crise dans le temps (en distinguant l'avant-crise, la crise et l'après-crise) a été complètement remise en question**. Les crises perdurent sans que les situations de sortie de crise n'apparaissent toujours clairement. Aujourd'hui, ce sont les termes de crise prolongée (« protracted crisis ») voire de crise permanente (« permacrisis ») qui sont utilisés dans le vocabulaire des structures de l'aide.

D'autre part, peuvent coexister dans la même temporalité **des zones fortement perturbées et d'autres contigües revenues à une « normalité » au moins apparente**.

Il existe des « crises silencieuses » qui restent, un temps, ignorées par les autorités nationales et les acteurs internationaux (pensons aux premiers temps de la famine à Madagascar en 2021 ou au silence qui entourait jusqu'à récemment la situation en Haïti). A l'inverse qualifier des situations de « crise » peut conduire à tout envisager au prisme de l'urgence et à faire prévaloir l'illusion de la table rase sur laquelle il serait possible de tout reconstruire (pensons aux dérives de l'aide internationale après le séisme de 2010 en Haïti).

Parler de « crise » n'est donc pas anodin. La qualification de la crise non plus. **Les typologies de crise ont ainsi pour défaut de conduire à visibiliser et inversement à passer sous silence certaines dynamiques et acteurs** en privilégiant un facteur explicatif. Dans les situations qui nous intéressent, **parler de « crise sécuritaire » ou de « crise politique » détermine en partie les actions qui seront conduites en réponse**, non sans conséquence sur l'évolution de la situation et ses suites.

Si nous nous référons à ce qui a motivé les réflexions du Gi, à savoir ce que nous appellerons les crises « politiques et sécuritaires » auxquelles beaucoup de nos organisations sont confrontées, les effets immédiats

CRISE :

Moment de rupture imprévisible et spectaculaire : catastrophe naturelle par exemple.

Résultat d'une évolution longue qui révèle des faiblesses structurelles, inhérentes à un système : crise climatique, crise politique, etc.

La crise ne serait pas une perturbation anormale d'un fonctionnement normal mais plutôt la conséquence « normale » d'un fonctionnement « anormal ».

La catégorisation des crises présente des limites : un même événement pouvant entraîner des crises imbriquées (alimentaires, environnementales, économiques, sanitaires...).

Les niveaux de gravité, les impacts, la durée sont aussi très variables.

CriseS plutôt que crise

sont multiples : déplacements de population, pertes en vie humaines, agressions de toutes sortes (viols, vols, enlèvements), insécurité alimentaire, épidémies, perturbation de la production et des échanges marchands, dégâts matériels, crise financière et bancaire, etc. A ces conséquences immédiates, s'ajoutent toujours des transformations d'ordre économique, social, politique et environnemental à plus long terme, y compris en dehors de l'espace de la crise. On citera notamment

les déplacements de population qui peuvent s'avérer durables, l'affaiblissement durable des services du fait de l'impact de la crise sur les infrastructures et les ressources humaines, l'aggravation des inégalités, la redéfinition - pas toujours perceptible - des relations sociales et de pouvoir.

DANS UN ENVIRONNEMENT OÙ DE NOUVEAUX CONCEPTS APPARAISSENT

Depuis le sommet humanitaire en 2016, la notion de « nexus humanitaire-développement-paix » s'est imposée. Visant une recherche d'efficacité de l'aide, les agences de l'aide et les bailleurs promeuvent aujourd'hui cette approche qui renouvelle celle initiée dans les années 80 autour du continuum « urgence-réhabilitation-développement » (LRRD), en promouvant une plus grande intégration des activités d'urgence et de développement et en lui adjoignant une dimension

« paix », en lien éventuellement avec des actions diplomatiques et de sécurité. Or, ce postulat de renforcement de coopération entre humanitaires, développeurs et acteurs du « peacebuilding » fait l'objet d'interprétations multiples. De manière générale, **la position de nos organisations est mitigée par rapport à ce concept dont les déclinaisons opérationnelles restent balbutiantes.**

Encadré 1

Le « nexus » humanitaire - développement - réhabilitation - paix

Au cœur des débats depuis les années 90, le lien urgence-réhabilitation-développement (LRRD) reste une difficulté méthodologique et opérationnelle majeure. L'approche linéaire du continuum dans le temps a longtemps été privilégiée : on mobilisait l'aide d'urgence pour porter secours aux populations touchées ; s'ensuivent des activités de reconstruction et de réhabilitation jusqu'à la reprise des programmes de développement. Or, la complexité et la durée des crises amènent à dépasser cette acception du lien urgence-développement : l'approche du continuum s'est développée, impliquant des articulations dans le même temps et dans l'espace entre actions d'urgence et de développement.

Néanmoins, les programmes d'aide humanitaire et de coopération au développement sont de nature, de temporalité et de jeux d'acteurs différents. La finalité de l'action, les objectifs, les mandats, les méthodes de travail, et les savoir-faire sont distincts. Ce constat pose des problèmes nouveaux aux acteurs, qu'ils soient opérationnels ou bailleurs de fonds, et implique de réfléchir à des mécanismes de coordination et de concertation appropriés.

Depuis 2016, le LRRD est progressivement remplacé par le terme nexus humanitaire-développement qui répond aux mêmes enjeux en invitant les acteurs du développement à davantage s'impliquer dans la gestion des conséquences des crises durables. S'ajoutent également les enjeux du lien entre sécurité, politiques de consolidation de la paix et politiques de développement.

Groupe URD (www.urd.org)



Burkina Faso

© Ifram

Implication de long terme dans les territoires et partenariats : des conditions nécessaires à l'intervention en zone de crise ?

La région frontalière entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger - dite région du Liptako-Gourma ou des 3 Frontières - est une région sahélienne à dominante agro-pastorale. La situation sécuritaire s'y est fortement dégradée dans la dernière décennie en lien avec l'implantation de foyers du djihadisme armé, avec pour conséquences des déplacements massifs de population, la déstabilisation de l'économie agro-pastorale et de l'offre de services, et le recul de l'autorité publique. Loin d'être un phénomène exceptionnel et exogène, la crise sécuritaire actuelle s'imbrique dans des tensions et conflits préexistants et témoigne en particulier d'une crise des formes de gouvernance et des modèles de développement. Les violences actuelles agrègent de multiples motivations, entre contestation des interventions de l'Etat, conflits pour le pouvoir local et les ressources naturelles (foncier agricole, pâturages, sites aurifères), contestation des hiérarchies historiques entre ancienne classe noble et anciens captifs, banditisme et vols de bétail. Un des phénomènes les plus marquants concerne vraisemblablement la communautarisation des conflits avec la mise en place de groupes d'auto-défense bénéficiant du soutien, tacite ou assumé, des Etats.

Le projet « Trois frontières », porté par un consortium d'ONG¹ du Gi et financé par l'AFD², est mis en œuvre dans un contexte sécuritaire et politique très instable obligeant à une flexibilité permanente du fait notamment de l'inaccessibilité totale ou partielle, temporaire ou permanente des communes de la zone d'intervention. La mise en œuvre d'activités dédiées au développement socio-économique et à la cohésion sociale repose sur les **collectivités territoriales** et les

organisations de la société civile. L'ancienneté de certains de nos partenariats dans les trois pays a donc constitué un élément décisif pour l'engagement dans l'intervention. Déjà érigée en principe de base en temps de paix, la relation partenariale apparaissait encore plus importante et incontournable en temps de crise, tant du point de vue stratégique qu'opérationnel. Il s'agit donc, pour le *consortium*, **d'accompagner leurs initiatives** pour leur permettre d'assurer une plus grande pertinence et efficacité de l'action.



La production d'une émission de radio interactive (Torodi, Niger)



Centre de santé communautaire (Ouahigouya, Burkina Faso)

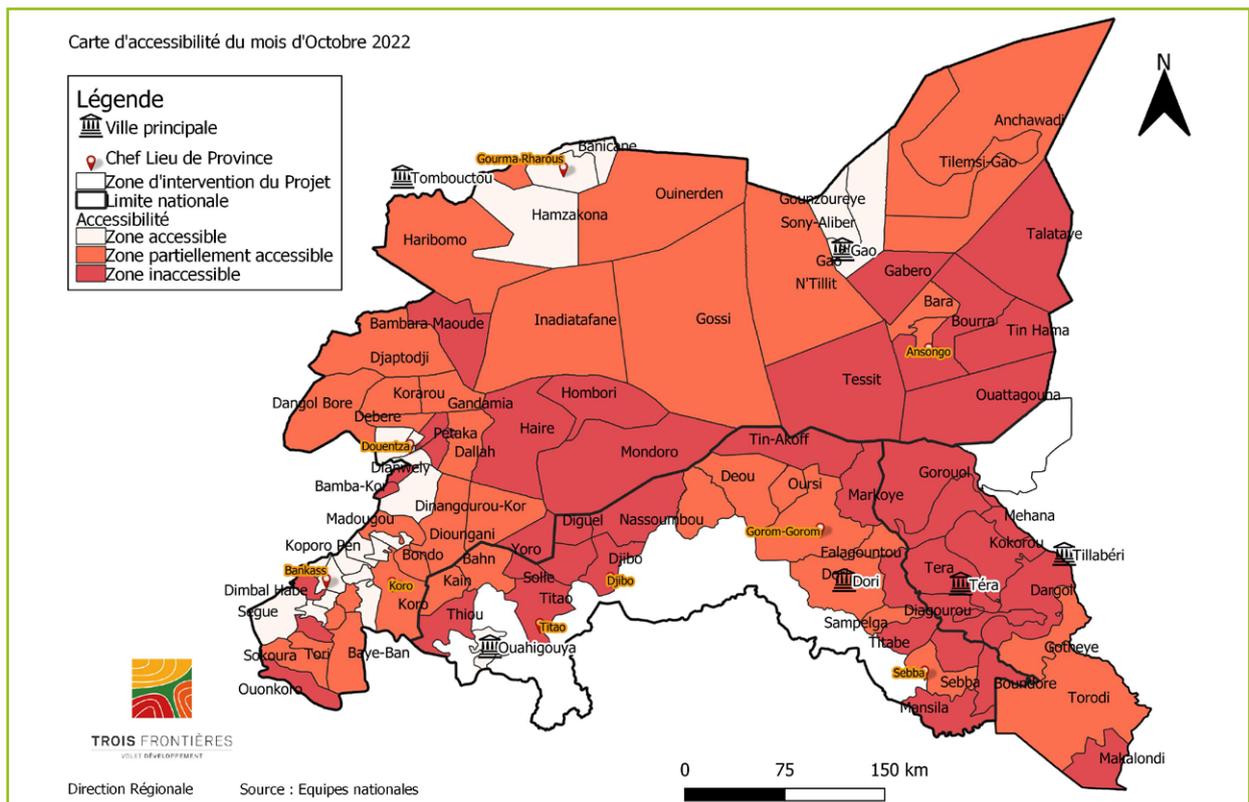
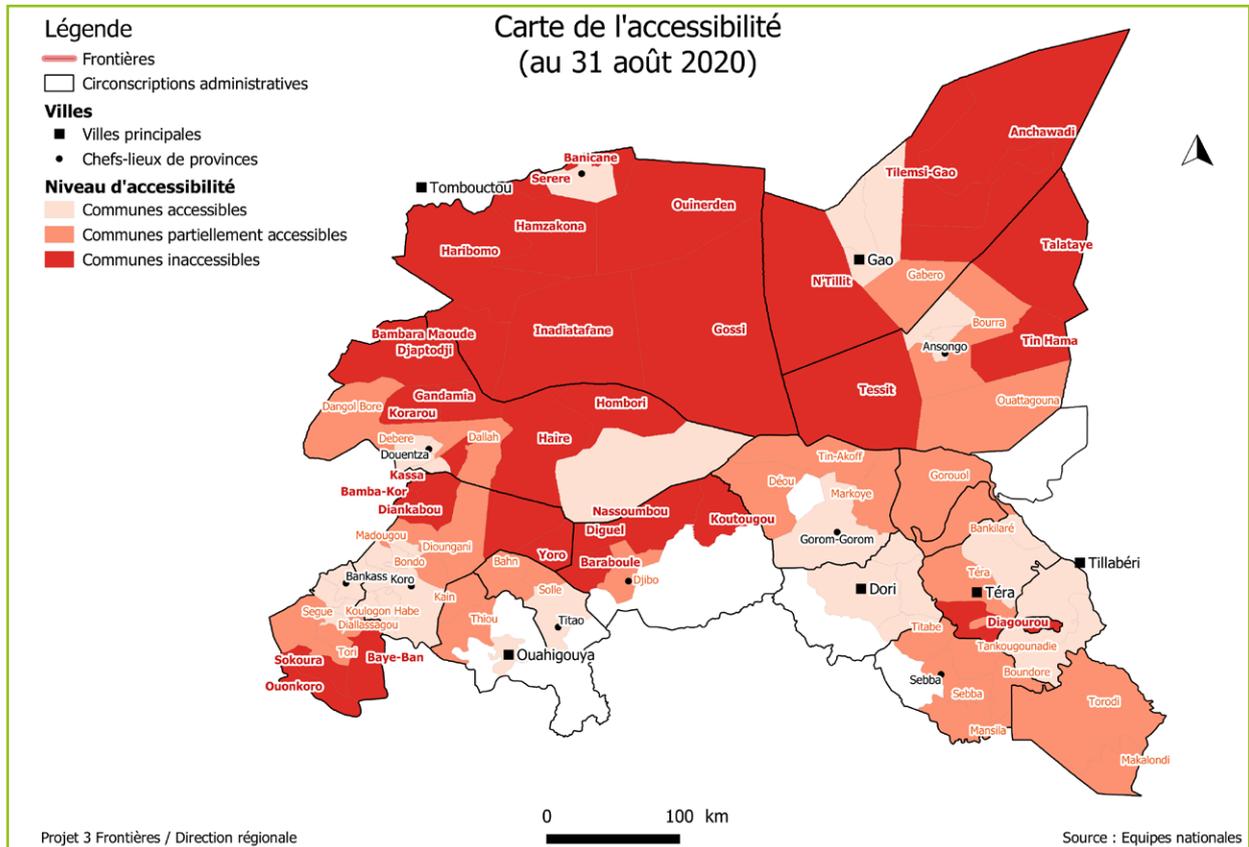
1. AVSF, CIEDEL, GRET, IRAM.

2. Le projet a pâti de la dégradation des relations diplomatiques des 3 pays avec la France. Au Mali, le projet 3 F a dû interrompre ses activités suite à l'interdiction par l'Etat des opérations sur financement français fin 2022. Au Burkina Faso et au Niger, une forte incertitude pèse sur le maintien des financements depuis le coup d'Etat au Niger en juillet 2023.

Projet « Trois Frontières »

- Identifié par l'Agence française de développement, le Centre de Crise et de Soutien du ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères - CDCS - et Expertise France comme un projet Nexus.
- Zone d'intervention** : Région du Liptako Gourma. Intervention du projet sur 66 communes au Mali, 26 au Burkina Faso et 10 au Niger.

Carte 1. Une région fortement impactée par l'insécurité



🔸 **Durée et Phases** : Phase actuelle : juillet 2019-juin 2022. Prolongation jusqu'à juillet 2024 ; fait suite à une phase d'amorçage de décembre 2018 à juillet 2019. Les activités au Mali ont été définitivement arrêtées en novembre 2022 du fait de la crise diplomatique entre le Mali et la France.

🔸 **Financement** : AFD (MINKA) et CDCS Budget: 26,1 M€ hors financement des infrastructures/équipements communaux : 20 millions d'€.

🔸 **Objectifs et résultats attendus du Projet** :

- Global : contribuer au développement et à la paix des territoires transfrontaliers
- Spécifique : appuyer le développement socio-économique et renforcer la cohésion sociale dans les territoires transfrontaliers.
- 3 résultats attendus correspondant à trois composantes :
 - Résultat 1 - Les filières agropastorales sont améliorées, génèrent des emplois et des revenus, notamment pour les jeunes et les femmes, et favorisent la gestion concertée et pacifiée des ressources naturelles (composante n°1)
 - Résultat 2 - Les collectivités de la zone frontalière sont renforcées et rendent disponibles et accessibles aux populations des équipements, infrastructures et services socio-économiques prioritaires au regard de l'apaisement des conflits (composante n°2)
 - Résultat 3 - Le dialogue social entre les composantes des sociétés locales est renforcé autour d'une compréhension commune des dynamiques de crises et conflits et des enjeux de cohésion sociale (composante n°3).

Les actions transfrontalières sont menées en appui aux initiatives de deux associations transfrontalières de collectivités territoriales : la C3 Sahel et le GLCT Sahel/Tillabéry.

🔸 **Mise en œuvre** : Consortium de 4 ONG pour l'atteinte des résultats 1 et 3 et en appui à la maîtrise d'ouvrage aux collectivités territoriales pour la composante 2 : Burkina Faso: Gret, Mali : AVSF (associé à PROMAN), Niger : Iram, Direction régionale : Iram, CIEDEL en appui transversal.

Chaque structure a des partenaires de mise en œuvre, souvent de longue date : Organisations paysannes (AOPP, APSS, AREN, FNGN, CRUS, FCMN, GAJEL, MOORIBEN, RBM, ROPPA notamment), organisations de la société civile (La radio La voix du paysan, Laboratoire Citoyennetés, Balai citoyen, Semfilms, Studios Kalangou, Observatoire de veille citoyenne de Torodi), opérateurs de développement local (Rail au Niger, Delta C au niveau régional).

Des maîtrises d'ouvrage nationales pour la composante 2 : Haute Autorité pour la Consolidation de la Paix au Niger, Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales au Mali, Ministère en charge de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation au Burkina Faso.

La mise en synergie des trois piliers du projet entend répondre aux différents défis de la crise :

Déficit en services publics locaux et gouvernance des territoires : 150 équipements de services essentiels installés et mis en service : eau, santé, éducation, assainissement, économie. Infrastructures transfrontalières (surcreusement d'une marre transfrontalière et éclairage pour la sécurité d'infrastructures publiques et marchandes transfrontalières par exemple), redevabilité et veille citoyenne.

Insécurité alimentaire, absence de perspectives économiques, notamment pour les jeunes : plus de 10 filières accompagnées : diversité des appuis (crédit, dotations en intrants, matériels agricoles ou de pêche et en petit bétail, construction de bâtiments de stockage), en fonction des cibles (organisations de productrices et/ou individus).

Inégalités d'accès aux ressources naturelles productives : accompagnement des schémas d'aménagement ; renforcement des structures de gestion locale (notamment du foncier) ; diffusion des textes de lois sur le foncier, le pastoralisme, le rôle des collectivités territoriales ; équipements agro-pastoraux au niveau transfrontalier (ex de la mare de Gossi).

Relations intra et intercommunautaires : 255 structures contribuant à la prévention des conflits accompagnées (OP, OSC, associations de jeunes, collectivités, radios communautaires, comités de gestion, commissions foncières, etc.), relations entre personnes déplacées internes et populations hôtes, engagement citoyen etc.

LE PARTENARIAT AVEC LES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS

🔸 **Des liens aux territoires inégaux et évolutifs**

En termes de partenariat avec les organisations de producteurs (OP), deux stratégies ont été utilisées : soit baser la mise en œuvre de l'appui aux filières sur les initiatives et projets des OP partenaires (cas du

Gret au Burkina Faso et de l'Iram au Niger et au niveau régional), soit s'appuyer sur leurs réseaux et leurs savoir-faire pour accompagner les acteurs locaux dans l'appui aux filières, mais aussi les infrastructures et services communaux et le dialogue social (AVSF au Mali).



Mare de Gossi, Mali

Dans les deux cas, ces partenariats favorisent :

- L'accès aux territoires du projet qui serait impossible sans ces partenaires ;
- L'identification des besoins des acteurs économiques et sociaux et en réponse celle des appuis du projet ;
- Le renforcement des compétences et des moyens des OP à intervenir en termes de services à leurs membres et/ou de connaissance de leurs contraintes (pour les OP régionales notamment) et à proposer des adaptations des actions à la situation de crise ;
- Le suivi rapproché des actions en faveur des acteurs des filières même si la volatilité du contexte sécuritaire ne permet pas aux équipes des OP de se rendre auprès de leurs membres aussi régulièrement que souhaitable ;
- Un apprentissage réciproque et itératif des modes d'intervention.

Dans certaines OP faitières qui fonctionnent comme des réseaux d'adhérents, une relative déconnexion peut toutefois s'observer entre les équipes des OP et leurs membres restés dans les territoires les plus exposés aux actions des groupes armés, ce qui doit conduire à nuancer la question de l'accès aux territoires, de la capacité à identifier les besoins et à suivre les actions. La capacité inégale des faitières à maintenir des liens étroits avec ces territoires tient vraisemblablement à leur gouvernance.

Un constat proche est fait par le Geres dans les Zones d'Activités Electrifiées, projet d'accès à l'énergie en zone rurale mis en œuvre par l'organisation au Mali. La connaissance locale est absolument clé mais n'est pas toujours là où on l'attend. Plus les ONG locales sont structurées plus elles sont basées en capitale et ont tendance à perdre l'accès aux territoires autant que les ONG internationales. **Seules les associations qui restent présentes localement permettent un ancrage local des**

projets. La question devient dès lors celle de l'engagement avec les forces présentes dans le conflit. Mais dans les conditions actuelles dans le Sahel, seuls ces réseaux permettent d'avoir une lecture du champ des possibles.

▬ Avec des asymétries de différentes natures

La volonté de co-construction d'actions pertinentes et sensibles au conflit entre organisation de producteurs et organisation internationale est souvent chamboulée par une asymétrie de relations qu'il faut savoir reconnaître et gérer.

- **L'asymétrie de la relation financière :** pour certaines OP, les membres du consortium sont perçus comme des intermédiaires des bailleurs pour le contrôle de l'utilisation des fonds et des procédures (à noter que celles-ci ne sont pas simplifiées en période de crise). Elles jugent de ce fait qu'il n'est pas vraiment nécessaire de discuter de leurs stratégies. D'autres organisations, sont au contraire très ouvertes à la discussion sur leur stratégie et interventions.
- **L'asymétrie de la relation autour de l'accès aux territoires.** Les ONG internationales n'ayant pas accès au terrain, elles n'ont que peu d'éléments pour engager un dialogue de qualité sur les actions menées.
- **L'asymétrie de vision de la crise** et de ses conséquences du fait des intérêts et perceptions propres à chaque organisation.

De ce point de vue, l'expérience du 3F montre qu'un travail d'analyse participatif peut aider à la construction de visions partagées, en même temps qu'il aide à renforcer une relation partenariale amoindrie par l'impossibilité d'aller ensemble sur le terrain.

Enfin, l'afflux important de financements de l'aide internationale (essentiellement humanitaire mais pas seulement) en zone de crise³ complique les relations partenariales (manque de ressources humaines, opportunisme éventuel). Cette question pose des problèmes plus larges en termes de coordination et d'efficacité de l'aide.



Burkina Faso

LE PARTENARIAT AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES

▬ Des partenariats politiques

Améliorer la confiance des populations dans les institutions publiques via la fourniture de services par les collectivités est un des objectifs du projet. Le partenariat avec les collectivités était donc constitutif de sa démarche mais ne s'inscrivait pas obligatoirement dans des relations anciennes (excepté en partie au Mali où AVSF intervenait préalablement pour la mise en œuvre d'autres projets).

Dans l'action, cette option stratégique s'est avérée pertinente et opérationnelle. Les conseils municipaux sont de fins connaisseurs de leurs territoires et restent très investis dans le maintien des services de base malgré la crise. L'accompagnement des collectivités, selon leurs dires, semblent leur avoir permis de renforcer leur crédibilité vis-à-vis des citoyens pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques locales même si celles-ci visent principalement à contenir la dégradation d'une situation marquée par une très forte vulnérabilité. Cela est mentionné

3. Afflux lié aux financements humanitaires mais aussi aux reports de financements destinés initialement à l'Etat vers les ONG internationales et les organisations de la société civile suite aux coups d'Etat (au moins en début 2023, sûrement moins vrai en septembre 2023).

y compris par les élus qui ont dû fuir le territoire de leur commune. Les cadres de concertation leur auraient permis à la fois de définir des investissements sur le territoire communal et d'échanger avec les ressortissants déplacés autour des questions qui se posent à eux dans les territoires d'accueil.

Dans les trois pays, de manière générale :

- Le positionnement du projet « Trois Frontières » en appui aux collectivités pour l'identification et la mise en œuvre de leurs investissements a permis de tisser une relation de confiance entre les collectivités et les équipes du projet ;
- Le maintien d'une fonction communale concrète, même si les membres des instances ne peuvent être dans leur collectivité montre qu'il est possible de continuer à travailler dans ces communes ;
- Les collectivités se sont investies non seulement dans la mise en œuvre d'investissements communaux mais aussi pour l'accompagnement des acteurs économiques. Au Mali, notamment, les investissements en faveur des organisations paysannes étaient planifiés en concertation entre OP et collectivités. Au niveau régional, les inter-collectivités transfrontalières se sont investies dans le soutien aux acteurs porteurs d'initiatives favorables au lien social via la gestion d'un appel à projets.

🔸 La concertation inter-acteurs au centre des décisions malgré les contraintes des collectivités

Les collectivités font face à d'énormes contraintes de fonctionnement : manque de ressources financières (au Niger, certaines communes ne peuvent plus collecter leurs ressources propres qui sont captées auprès des populations par les groupes armés), inaccessibilité pour des raisons sécuritaires des villages voire de certains chefs-lieux, enlèvement ou assassinat d'élus, retrait des personnels des services techniques de l'Etat (Mali, Burkina Faso) et des personnels communaux de certains territoires, fermeture sous la contrainte des services éducatifs et sociaux. Par ailleurs, certaines communes se voient confrontées à l'arrivée massive de déplacés internes. Au Burkina Faso, la réallocation des droits de tirage des communes d'origine des déplacés vers celles accueillant le plus de personnes déplacées, en accord avec les premières, a permis d'accompagner cette dynamique. L'adaptation du manuel de procédures des investissements pour prendre en charge des actions relevant de l'urgence ou de l'aide humanitaire allait aussi dans ce sens de même que la mise à disposition d'une enveloppe souple par le consortium pour financer des actions rapides dans les deux chefs-lieux de région.

De ce fait, **des adaptations ont dû être trouvées par les collectivités pour fonctionner et pour assurer les concertations** avec les acteurs du territoire pour l'identification d'investissements, concertations jugées par les collectivités comme d'autant plus essentielles en zones de conflit : réunion hors des chefs-lieux quand cela était nécessaire, appui à la création de commissions spécifiques en capacité de se déplacer



Niger

plus facilement que l'ensemble du conseil, réunions téléphoniques, etc. Le projet s'est adapté et a accompagné les collectivités dans ces **nouvelles modalités de fonctionnement de la gouvernance territoriale**. Au Burkina Faso, plusieurs exemples attestent que l'accompagnement des équipes du projet à la maîtrise d'ouvrage communale à travers l'animation de ces espaces de concertation a aidé à **rééquilibrer les rapports de force** au sein du conseil communal et à mieux faire prévaloir certains intérêts (des femmes, des déplacés, etc.). Cependant, les maires ont conservé un pouvoir important sur les conseils de concertation en choisissant les représentants à inviter, en décalant les invitations, etc. Aucun différend violent n'a par ailleurs été identifié suite à un investissement du projet.

🔸 La mise en place des services locaux freinée par les procédures

Le niveau de réalisation a été hétérogène selon les pays, les collectivités. Outre l'inaccessibilité partielle ou totale de certaines parties de leurs territoires par les entreprises, elles ont également été confrontées à **la complexité des procédures des agences nationales de financement des collectivités** qui, sauf au Burkina Faso, **ne se sont pas adaptées aux situations de crise**. A celles-ci s'ajoutent les **procédures de l'AFD qui sont restées, en dehors de la souplesse des affectations budgétaires, en grande partie identiques à celles appliquées en contexte de paix**. Au Mali, par exemple, l'addition des procédures de l'AFD à celles de l'ANICT pour la délivrance de ses avis de non-objection aux marchés publics lancés par les collectivités n'a au final pas permis la mise en place d'un seul des investissements prévus par ces dernières. Par ailleurs, **contrairement à ce qui est possible dans le partenariat avec les OP et OSC, le projet n'est pas autorisé par les procédures de l'AFD à financer au moins temporairement les coûts de fonctionnement des collectivités et de leurs services sociaux**. La difficulté à assouplir les procédures vaut aussi pour les ONG internationales qui n'ont pas toutes su faire évoluer les leurs en interne.

🔸 La négociation avec les groupes armés, tabou ou nécessité ?

Les membres du *consortium* se sont prononcés dès le démarrage du projet sur le principe de **non-collaboration et de non-information avec les forces militaires nationales et internationales**. Ils ont pu s'y tenir tout le long du projet. **Ne pas négocier** avec les groupes armés intervenant dans la zone du projet a aussi été arrêté comme un principe fondamental. Outre ces principes, toutes négociations ou contacts directs entre équipes du projet, militaires ou groupes armés représenteraient un **risque sécuritaire**, car pouvant être interprétés comme de la **collusion**. Par ailleurs, si certaines ONG humanitaires semblent avoir les capacités et le savoir-faire pour entreprendre de telles négociations, les ONG de développement ne les possèdent pas.

Les collectivités qui sont confrontées quotidiennement à ces groupes sont quant à elles dans l'obligation de négocier en permanence pour que le déplacement des populations, des produits agricoles et du bétail soit possible, mais aussi pour la mise en place d'équipements et la possibilité de leur fonctionnement dans les zones plus ou moins contrôlées par ces groupes. **Comme les organisations de producteurs et les autres organisations de la société civile, les collectivités défendent auprès des équipes du projet la nécessité et la possibilité de continuer à investir dans les territoires sous contrôle des groupes armés. Les équipes du projet ont fait le choix de leur faire confiance** et ont compris progressivement et de manière très partielle comment les organisations de producteurs et les collectivités territoriales négociaient leurs

accès aux territoires. Toutefois, la question de la négociation avec les groupes armés n'est pas évoquée de manière formelle dans le cadre du partenariat, cette question étant sensible pour les élus des collectivités qui peuvent être accusés par les autorités nationales d'entretenir des relations non autorisées avec des groupes ennemis.

🔗 L'illusion des démarches « par le bas » ?

Dans le cas spécifique du Burkina Faso, le double coup d'Etat s'est accompagné d'un retour à un certain autoritarisme de l'Etat. Les principes de la décentralisation ne sont plus une priorité. Le premier coup

d'Etat a été suivi de la dissolution des conseils municipaux remplacés par des délégations spéciales administratives qui ne garantissent plus les engagements des acteurs politiques précédemment en place. **La question se pose donc de ce qui reste du partenariat engagé avec les collectivités.** Toutefois, il faut noter la permanence des services techniques communaux et des acteurs impliqués dans les processus participatifs de priorisation qui, dans plusieurs cas, sont conviés par les délégations spéciales pour la mise en place des investissements dans les communes. Cette dynamique encourage le projet à poursuivre son accompagnement à la maîtrise d'ouvrage locale.

ANCIENNETÉ D'INTERVENTION DANS LES ZONES CONCERNÉES OU POSTURE ADAPTÉE ?

Des partenariats de longue date signifient généralement un **ancrage ancien** dans les pays d'intervention, que ce soit dans le cadre d'opérations longues ou d'accompagnements ponctuels, de court terme mais répétés dans la durée. Les ancrages spécifiques de chacune des organisations dans les pays - même hors de la région du Liptako Gourma - ont été déterminants pour s'investir dans le projet. Cette implication ancienne augmente indéniablement la confiance des organisations à intervenir du fait de la connaissance des acteurs au niveau national et de la compréhension des grandes dynamiques du pays concerné. Elle contribue aussi à leur crédibilité auprès des bailleurs. Cette antériorité ne saurait toutefois être suffisante pour assurer une pertinence et une efficacité de l'intervention en période de crise, celle-ci chamboulant constamment les références et les repères.

C'est avant tout la posture des organisations qui peut leur permettre de tenter d'intervenir de façon adéquate, notamment en essayant de

mieux comprendre les ressorts de la situation actuelle. Des travaux ont été menés dans ce sens par les organisations internationales avec les collectivités, les OSC, les organisations de productrices et de producteurs, les chefferies traditionnelles, notamment via différents outils :

- Une **analyse participative contextuelle** réalisée par le Gret au Burkina Faso ou **des fora locaux au niveau communal** promus par l'Iram en partenariat avec l'ONG Rail au Niger ;
- L'animation des **processus de concertation** et les études de **faisabilité sociale** comme outils au cœur de la démarche d'assistance technique aux maîtrises d'ouvrage communales.

C'est ainsi la capacité, sur cette base, de requestionner en continu la logique d'intervention du projet qui a été déterminante dans sa mise en œuvre.

« NE PAS NUIRE » : INGÉNIERIE SOCIALE, BOÎTES NOIRES ET ZONES D'OMBRE DES CONTEXTES LOCAUX

Les équipes ont développé et appliquent des **approches « Ne pas nuire »**. Ces approches ont d'ailleurs intégré la grammaire commune des institutions (bailleurs, ONG et administrations) en matière d'intervention dans les zones en crise. Les approches « Ne pas nuire » (« Do-no-Harm ») ou « sensibles aux conflits », certes nécessaires, ne doivent toutefois **pas être considérées comme « la panacée »** et ne peuvent justifier par leur seule mobilisation la pertinence des interventions, d'autant que sont rassemblées sous un même vocable des approches différentes (parfois déconnectées des problèmes réels). Les approches développées par le projet tentent de croiser les regards entre les parties prenantes pour déterminer si les infrastructures et équipements ne risquent pas d'accentuer les conflits existants en révélant certains qui seraient latents, ou en générant de nouveaux. Cependant, les équipes sont conscientes que leur capacité à réaliser

une analyse distanciée et critique des effets de la mise en place des infrastructures sur les jeux de pouvoir reste malgré tout limitée.

Les jeux politiques et le renversement des hiérarchies et légitimités dans les territoires restent trop souvent mal connus par les organisations internationales, et parfois aussi nationales, pour juger des effets de nos actions sur la gouvernance immédiate et de façon plus durable. Mais force est de constater que la reconfiguration des rapports de pouvoir et de domination dans les territoires en crise relève en grande partie de la **boîte noire** pour nos organisations. Toutefois, il faut souligner le souci des équipes du projet de comprendre **ce qui se joue en termes socio-politique dans la crise** dans les territoires d'intervention. **Conscientes de prendre une part active aux transformations en cours à travers leurs interventions, nos organisations cherchent à améliorer leurs pratiques d'analyse dans ce sens.**

Encadré 3

Approche « Ne pas nuire » ou « Do-no-Harm »

La frontière entre le préjudice et le bénéfique pour les communautés est ténue : les agences de développement doivent être conscientes de la position ou du rôle qu'elles jouent dans chaque contexte et reconnaître leurs propres préjugés. L'approche « Do-No-Harm » consiste à comprendre l'impact de l'aide sur les conflits existants et ses interactions dans un contexte particulier, dans le but de limiter ou de prévenir les effets négatifs involontaires.

Source : Oxfam Novib

Adaptation des interventions : quels modes opératoires, quelles évolutions des méthodes ?

Le coup d'Etat mené par l'armée birmane en février 2021 a induit une triple crise sécuritaire, économique et sociale. Les combats entre l'armée et les forces d'opposition, qui sont restés de faible intensité dans la zone du projet, ont conduit à des arrestations en masse, en parallèle à une forte augmentation de la petite criminalité. La crise économique s'est traduite par une réduction de 18% du PIB en 2021, une chute de la devise de 50% depuis février 2021, un taux d'inflation de 35% sur 1 an, et l'arrêt total du tourisme, qui constituait en 2019 un moteur économique important avec 4 millions de visiteurs internationaux.

Enfin, 40% de la population vit désormais sous le seuil de pauvreté, ramenant cet indicateur à son niveau de 2008. 1,3 million de personnes sont déplacées, et l'insécurité alimentaire a fortement augmenté dans le pays.



Formation de distributrices du réseau Ah Lin Tan - Dry Zone - Myanmar

Projet SCALE 2015-2018 (3M€ - UE) - Développement de foyers de cuisson améliorés - Formation des producteurs et soutien aux filières

Projet REACH 2018/2020 (450K€ - AFD + autres) - Distribution de foyers de cuisson améliorés et de kits solaires en milieu rural - Formation d'entrepreneures de distribution

Projet Ah Lin Tan 2021/2023 (450K€ - AFD + autres) - Incubation d'un réseau de distributrices. Elargissement de la gamme de produits et de la zone d'activité

🔗 **Contexte d'intervention** : Dry zone (Thazi and Wundwin townships)

🔗 **Les ménages ruraux et l'énergie** :

- Développement rapide du réseau électrique (avant 02/21)
- Villages connectés = adoption rapide cuisson électrique
- Equipements électro-ménagers de qualité faible
- Villages non connectés = kits solaires et cuisson au bois
- Cuisson au bois à 90% sur 3 pierres
- Kits solaires de qualité faible
- Niveau d'information faible sur l'énergie et les usages
- Equipements non disponibles dans les villages

🔗 **Objectif global** :

Garantir l'accès de ménages ruraux à des solutions énergétiques durables via un réseau de distribution féminin organisé sous la forme d'une entreprise sociale locale

🔗 **Objectifs spécifiques** :

- Recruter, former et soutenir des entrepreneures de distribution
- Incuber et créer une entreprise sociale locale pour structurer la distribution
- Réunir les ressources financières pour un changement d'échelle progressif

🔗 **Activités menées** :

- Etudes participatives sur les besoins et usages : focus group, tests de nouveaux produits, études des usages
- Sourcing et test d'équipements ménagers : cuiseur à riz, wok électrique, bouilloire, thermos, lampes solaires, kits solaires, ventilateur...
- Approvisionnement et transport des produits : contact fournisseurs, négociation d'achat, acheminement jusqu'aux villages, gestion du SAV et des garanties...
- Appui aux distributrices : identification, recrutement, formation et soutien des femmes intégrant le réseau et animation du réseau
- Développement du projet d'entreprise sociale : construction du plan d'affaires, recherche de financement, développement d'une gouvernance participative...

🔗 **Fin 2022** : 40 entrepreneures recrutées dont 25 actives – 6800 produits vendus – Gamme de 15 produits.

Haïti connaît une crise institutionnelle et politique chronique marquée par un fort interventionnisme international en matière sécuritaire et institutionnel. Cette crise s'est profondément et continuellement aggravée depuis 2018 : blocages violents du pays en lien avec les scandales de corruption politico-financiers, absence d'élections et paralysie des institutions, prise de pouvoir de facto par les gangs armés dans certains quartiers, intensification des kidnappings. Cette situation

génère une crise sociale durable, avec des vulnérabilités multiples : services essentiels à l'arrêt, insécurité alimentaire, hyper-inflation et pauvreté croissante.

Projet Aménagement et Reconstruction de Baillergeau (AReBA) : combiner des actions de reconstruction post - séisme et des actions d'amélioration et d'aménagement dans un quartier précaire à Port-au-Prince

- ✎ **Phase 1 et 2 (2011-2018)** : mise en œuvre d'un appui technique et financier pour la reconstruction et le renforcement des maisons affectées par le séisme et réalisation d'aménagements de proximité visant l'amélioration des circulations au sein du quartier et la création de petits espaces publics.
- ✎ **Phase 3** : réalisation d'un aménagement structurant identifié dans le schéma d'aménagement (la ravine Georges) et relogement des familles impactées par les travaux dans la ravine dans une opération pilote de relogement collectif.
- ✎ Dans un contexte socio-politique dégradé après 2018.
- ✎ Sur financement de l'AFD, le Gret assure la mise en œuvre du projet sous la commande de l'Unité de construction de logements et de bâtiments publics avec une approche où les familles sont mises au centre.

ADAPTATIONS AUX CHANGEMENTS DANS LES RELATIONS PARTENARIALES : NAVIGUER EN « ZONE GRISE »

En Birmanie comme à Haïti, les ONG ont dû apprendre à **naviguer en « zone grise », avec des pouvoirs de facto qui ne sont ni reconnus par les institutions internationales, ni en mesure d'imposer leurs règles sur l'ensemble du territoire ou des secteurs de la société.**

En Birmanie, la fin du protocole d'accord (Memorandum of Understanding - MOU)⁴ avec le Dry Zone Green Department, a conduit le Geres, après plusieurs échanges avec l'AFD, à rechercher d'autres **institutions nationales** plus adaptées aux principes d'intervention du Geres. Le projet s'est adapté en modifiant ses partenariats et en continuant à opérer via des réseaux de microfinance existants. La création d'un partenaire privé a été accélérée afin que celui-ci puisse poursuivre les activités sans période d'interruption et avec davantage de latitude d'action.

Le blocage des transferts de fonds, l'interdiction des comptes en devise et l'imposition d'un taux de change déconnecté du taux de change « de la rue » posent un autre défi. Là encore, plusieurs échanges avec le bailleur pour identifier des **circuits alternatifs de transfert de fonds** ont été menés, et le projet a eu recours à un **prestataire de services privé** dont les frais ont été éligibles (2% des fonds transférés).

En Haïti, les relations avec l'Etat ont également dû être repensées

pour la phase 3 du projet AREBA. En l'absence d'élections régulières, la légitimité des interlocuteurs est clairement entamée. La paralysie des institutions empêche le dialogue et la collaboration nécessaires à la prise de décisions stratégiques. La planification et l'organisation de projets à long terme est devenue hasardeuse. **Les acteurs de la société civile, impactés par les crises multiples, ont du mal à se projeter dans le temps long.** La tension, les enjeux politiques et les tractations entre groupes armés qui sont à l'œuvre dans la capitale et en province contraignent la tenue d'activités collectives (réunions, rencontres, concertations) et peuvent être source d'insécurité et de conflit.

Cependant, la présence continue du Gret depuis de nombreuses années, notamment de son personnel national, fait que l'ONG est perçue comme une **structure de confiance**. Les approches proposées par l'ONG pour la phase 3 du projet (maîtrise d'ouvrage communautaire, participation active et non rémunérée des communautés bénéficiaires, travail avec les organisations communautaires de base) visent à **restaurer la confiance dans les institutions locales** et se distinguent des pratiques d'ONG plus « urgentistes » orientées vers des résultats de court terme. Enfin, le désengagement de certains bailleurs a conduit le Gret à poursuivre les projets sans financements assurés.

DES RESSOURCES HUMAINES NATIONALES EN PREMIÈRE LIGNE ET SOUS PRESSION

Pour le Geres en Birmanie, **le poste d'expatrié a été fermé** à cause du contexte institutionnel (plus de visa possible à court terme), une collaboratrice nationale venant en appui à la coordinatrice de projet a été recrutée. Le siège a mis à disposition des ressources humaines en appui au management, au suivi et évaluation, avec un **suivi à distance très étoffé**. Dès que possible, un séminaire stratégique sur le projet a été organisé à Bangkok.

En Haïti pour le Gret, **les personnels nationaux disent ressentir une schizophrénie** entre la durabilité attendue des résultats des projets

(pensés sur le long terme et en renforcement de capacités locales) et les incertitudes permanentes du contexte. Les possibilités de déplacement des membres des équipes de leurs domiciles aux bureaux et entre les bureaux de la capitale et ceux de province sont limités par l'insécurité, ce qui contraint fortement le travail d'équipe qui doit se faire à distance. Le climat d'insécurité influe également sur la concentration des équipes et leur capacité de travail.

4. Ce MOU régit les activités dans le pays et les rôles et devoirs respectifs du département et de l'ONG..

LA SÉCURITÉ DES ÉQUIPES ET DES PARTIES-PRENANTES : ENTRE PROTOCOLES ET ENGAGEMENT AVEC LES ACTEURS DE TERRAIN

Le Geres a pris plusieurs **mesures opérationnelles en Birmanie pour limiter les risques en termes de sécurité pour les équipes et parties prenantes et ceux d'association à des parties au conflit**. Les déplacements ont été optimisés et réduits en regroupant les missions par zone et en organisant les réunions collectives en ville. Les déplacements à moto ont été suspendus, et les équipes se déplacent à plusieurs, uniquement en voiture et avec un chauffeur. Enfin les personnels ont été formés pour avoir en permanence tous les documents administratifs pour un déplacement, savoir aborder les postes de contrôle, nettoyer son téléphone de tout message pouvant être interprété comme une adhésion à une des parties au conflit. Des protocoles de sécurité pour les déplacements ont été mis en place : prise d'information auprès des entrepreneures villageoises sur la situation sécuritaire avant tout déplacement et contact régulier pendant le temps de voyage avec

l'entrepreneure et le bureau ; rencontre préalable aux activités avec l'administrateur du *township* d'intervention, qui va informer les autorités militaires de la présence du projet pour réduire les risques d'arrestation et de confusion (présentation de notre enregistrement, explications sur le projet, les activités, la neutralité politique, les bénéfices pour la population...); information auprès des entrepreneures de distribution sur la neutralité du projet et son aspect uniquement social et économique.

En Haïti, le Gret a également adapté ses protocoles de sécurité pour limiter l'exposition aux risques de ses personnels, notamment les risques de braquage et de kidnapping. Les modes de déplacement ont été adaptés et leur volume a été réduit au strict minimum. **Au-delà des protocoles, la gestion de la sécurité est pensée au regard des relations nouées sur le long terme avec les acteurs des territoires.**

PRENDRE EN COMPTE LA DÉGRADATION DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Pour faire face à la forte augmentation des prix des produits et la baisse des ventes, le projet en Birmanie a **recherché de nouveaux fournisseurs locaux et régionaux**, en privilégiant les achats directs auprès des producteurs, étudié les possibilités de payer les fournisseurs en devise hors du Myanmar, établi une revue hebdomadaire des prix, négocié des volumes d'achat plus importants.

La mise à l'arrêt du déploiement du réseau électrique et la baisse de production électrique a réduit la demande pour les équipements élec-

triques. Après une étude auprès des ménages ruraux, le projet a redéployé sa gamme vers les solutions solaires et des foyers de cuisson améliorés à bois et l'a élargi aux équipements compensant les coupures fréquentes de courant (lampes rechargeables, thermos...). Enfin, reconnaissant que le contexte défavorable était décourageant pour les femmes membres du réseau de distribution, le projet s'est employé à maintenir leur motivation, **via l'animation de réunions permettant de partager difficultés et succès** et l'organisation de concours.



Villageoise venant d'acquérir un foyer de cuisson amélioré - Dry Zone - Myanmar

Quelle légitimité de nos actions en zones de crises ?

LA LÉGITIMITÉ, UNE AFFAIRE DE MÉDIATION ?⁵

La question de la légitimité se pose différemment selon la nature des acteurs, en particulier s'ils sont étatiques ou non (en gardant à l'esprit que les acteurs étatiques sont eux-mêmes hétérogènes). **Pour une organisation internationale de développement, la légitimité peut se penser au regard de sa capacité à contribuer à la création ou au renforcement des liens entre protagonistes des territoires autour d'une cause ou d'un objet commun**, à assurer une fonction de médiation dans les territoires. La question de la légitimité ne peut être considérée comme étant réglée une fois pour toutes du fait de l'indétermination dans l'évolution des contextes et de la fragilité des liens de proximité. **Elle doit donc être régulièrement réinterrogée.**

Cette perspective pose un ensemble de questions relativement :

- Aux **relations avec les « partenaires locaux »** : lorsque le rôle de l'organisation internationale se limite à assurer une fonction d'intermédiaire entre un bailleur et un partenaire local, est-elle vraiment légitime ?
- A **l'accès aux territoires** : une organisation qui n'a pas accès aux territoires est-elle vraiment légitime ?
- A **l'instrumentalisation de l'organisation internationale** dans les rapports de force entre acteurs des territoires.

Une question en particulier concerne l'hypothèse largement partagée entre membre du Groupe *initiatives* selon laquelle leur action se justifie par sa contribution à la reconstruction de la légitimité de l'État. La notion ne va pourtant pas de soi dans des situations de tension extrême où les « cartes du jeu politique » sont redistribuées.

- A **la place des équipes nationales dans la gouvernance** des organisations internationales,
- A la capacité à **créer une relation de confiance dans les territoires.**

Un point d'attention ici a trait à la **méconnaissance qu'ont les acteurs internationaux des histoires et cultures politiques nationales et locales**. La question des relations coloniales « non soldées » en particulier reste encore trop souvent un impensé parmi les acteurs internationaux alors qu'elle façonne en grande partie la perception



Mali

que les acteurs des territoires se font de ces derniers. Un autre point d'attention concerne les décalages de niveaux de vie. On peut se dire ici **qu'une certaine sobriété dans la manière d'être et d'agir est une condition pour créer un lien de confiance.**

La mise en perspective avec les humanitaires est intéressante ici. Les humanitaires ont longtemps fait reposer leur légitimité sur leur capacité à négocier un accès au terrain pour répondre directement à des besoins urgents et vitaux, sans distinction selon les identités des protagonistes. Mais la tendance de fond chez les humanitaires d'une reconfiguration autour des partenariats locaux, avec des équipes plus petites et moins de personnel expatrié, les rapproche de plus en plus d'une organisation de développement, et repose dans des termes nouveaux la question de leur légitimité. Pour encadrer leurs interventions, les organisations humanitaires disposent avec **les principes humanitaires** d'une sorte de grammaire commune. **Plus qu'un cadre normatif, il s'agit de principes utilisés de manière pragmatique pour négocier l'accès « au terrain » et la sécurité des équipes.** Quelles se soient ou non engagées à respecter ces principes, **les organisations du Groupe initiatives partagent le besoin de mieux définir les principes et conditions (pas uniquement opérationnels) selon lesquels une organisation de développement pourrait « se satisfaire » de travailler en contexte de conflits violents.**

Les principes humanitaires :

Les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance sont fondamentaux pour l'action humanitaire.

Le principe d'**humanité** signifie qu'une solution doit être trouvée aux souffrances humaines partout où elles se manifestent, en prêtant une attention particulière aux populations les plus vulnérables.

Le principe de **neutralité** signifie que l'aide humanitaire ne doit favoriser aucun camp lors de conflits armés ou autres.

Le principe d'**impartialité** signifie que l'aide huma-

nitaire doit être octroyée sur la seule base des besoins, sans aucune discrimination.

Le principe d'**indépendance** signifie que les objectifs humanitaires doivent être détachés des objectifs économiques, militaires ou autres.

Les principes humanitaires sont entérinés par deux résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies (46/182 et 58/114). Ils guident le travail de tous les acteurs du secteur humanitaire et définissent ce en quoi consiste l'aide humanitaire : apporter une aide vitale aux populations dans le besoin, sans éta-

blir aucune distinction pénalisante entre elles.

Ils distinguent l'aide humanitaire des autres activités, de nature notamment politique, religieuse, idéologique ou militaire. L'adhésion aux principes humanitaires facilite l'accès humanitaire, l'acceptation de l'action humanitaire et aide le personnel humanitaire à faire son travail.

Ces principes ont été identifiés en premier lieu dans les conventions de Genève (la première en 1864, puis les 4 conventions de Genève encore en vigueur aujourd'hui, en 1949).

5. Cette partie reprend en partie les interventions d'Anne Le Naëlou (IEDES) et de Philippe Hamel (Action contre la Faim) et s'appuie sur les interventions dans la salle.

LA DÉFINITION DE LA REDEVABILITÉ, UNE PRÉROGATIVE DES AGENCES D'AIDE ?

La question de la redevabilité reste aujourd'hui largement formulée par les Agences d'aide. Une agence comme l'AFD par exemple se réfère à une redevabilité de résultats et d'activités, mais s'interroge sur les outils les plus adaptés pour mieux mesurer l'impact des activités dans les territoires. Il existe pourtant une **tension entre le besoin accru de redevabilité en termes d'impact dans les contextes de crises et la plus grande difficulté de l'exercice dans ces contextes**. La plus grande importance accordée à la connaissance des contextes et de leurs dynamiques par le fonds Minka paix et résilience de l'AFD constitue de ce point de vue un point d'appui, mais d'importants problèmes conceptuels et méthodologiques restent non réglés.

On reste finalement dans une situation insatisfaisante d'une demande croissante faite aux organisations de développement de données

que ces dernières ont du mal à produire et à analyser et d'exigence croissante de redevabilité sur la conformité à certains standards ; ceci sans que la compréhension des impacts dans les territoires ne soit améliorée et trop souvent au prix de l'efficacité de l'action. La nécessité d'une **plus grande transparence et d'une relation de confiance accrue entre le bailleur et les organisations internationales et nationales** de mises en œuvre doit ici être réaffirmée.

Une réflexion sur la redevabilité au service d'une plus grande légitimité des actions mérite d'être posée. **La redevabilité ne devrait pas rester une prérogative des seules Agences d'aide mais devrait aussi être l'affaire des citoyens des pays d'intervention.**



Sahel

En guise de conclusion

La journée d'étude du 17 janvier n'avait pas pour ambition de donner des réponses définitives sur la question du renouvellement et du prolongement du champ de développement en zones de crises tant la question est complexe, recouvre des éléments variés, dépend des institutions et de leur histoire mais aussi des contextes en évolution rapide. Toutefois, de l'analyse des expériences en cours, il nous semble qu'un certain nombre d'acquis de nos organisations sur cette question peut aujourd'hui être identifié ainsi que des limites ou des marges de progression. La liste qui suit n'a pour vocation de conclure les débats mais bien au contraire de donner des éléments pour poursuivre la réflexion.

▬ Parmi nos acquis :

- Une meilleure connaissance de ce que suppose une relation de confiance dans le cadre de partenariats avec les OSC et les institutions publiques locales et du champ de contraintes que posent le fonctionnement de l'aide internationale et l'incertitude politique et institutionnelle dans les contextes de conflits ;
- Le développement de méthodes d'analyse des situations et d'une posture compréhensive ;
- L'intégration d'approches « Ne pas nuire » ou « sensibles aux conflits » pour la conduite des activités et la mise en place d'équipements et de services tout en étant conscients de leurs limites ;
- Une capacité à s'adapter aux nouvelles modalités de fonctionnement des acteurs des territoires, notamment les collectivités, pour les accompagner dans la mise en œuvre de leurs prérogatives malgré leurs contraintes ;
- La réorganisation de nos ressources humaines, des rôles et responsabilités, au siège et dans les pays, et la reconnaissance en interne de la pression psychologique que subissent nos équipes ;

- L'adaptation de certaines de nos procédures administratives et financières ;
- Le développement de procédures et de modalités pour la sécurité de nos équipes et de nos partenaires ;
- La capacité à se tenir collectivement à des lignes rouges (par exemple dans le cas du consortium 3F concernant les relations aux forces armées et relativement au risque d'instrumentalisation politique).

▬ Quelques-unes de nos limites :

- La difficulté à appréhender de manière fine les reconfigurations des rapports de pouvoir et de domination, et l'instrumentalisation dont peut faire l'objet le projet à différents niveaux (local, national et international) ;
- Des limites dans l'analyse des effets de nos actions dans des contextes très changeants ;
- Une redevabilité dirigée envers les bailleurs et trop peu envers les citoyens des pays concernés ;
- Des difficultés à comprendre comment nos organisations sont perçues dans les territoires et par nos partenaires ;
- La nécessité de définir des principes et conditions qui permettent de justifier de manière satisfaisante nos interventions (ce qui rejoint les questionnements sur la légitimité) ;
- Un positionnement qui n'est pas pensé jusqu'au bout vis-à-vis de la négociation avec les groupes armés devenus dans certaines localités des acteurs influents sur la gouvernance des territoires depuis plusieurs années.

RÉSUMÉ

Les réflexions de ce Traverses 51 sont dédiées aux pratiques et positionnements des acteurs de développement sur les terrains en situation de conflits et dans des contextes militarisés et politiquement instables. A partir de l'analyse d'actions de développement menées dans différents pays par les organisations du Groupe *initiatives* sont questionnées la nature et les évolutions de nos partenariats, nos modes opératoires et l'adaptation de nos méthodes. Notre légitimité à intervenir et les conditions de celles-ci sont aussi questionnées. Sans se hasarder à émettre des recommandations, ce Traverses s'attache à repérer certains des acquis de nos organisations mais aussi quelques-unes de nos limites à l'intervention en zone de crise.

Numéro coordonné par



49 rue de la Glacière
75013 Paris - FRANCE
www.iram-fr.org

L'Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (Iram) est un bureau d'études associatif travaillant dans le domaine de la coopération internationale depuis 1957. À travers ce terme s'exprime un des traits forts de l'identité de l'Iram : la volonté d'associer une expertise indépendante, éthique et exigeante pour un monde plus juste et solidaire. Notre priorité est de renforcer les capacités des acteurs et des institutions que nous accompagnons. Aussi nous attachons une importance majeure à l'appui aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies et des politiques publiques, ainsi qu'à la construction de dispositifs de services au profit des acteurs locaux.



Cité du développement durable
Campus du jardin d'agronomie tropicale de Paris
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent sur Marne cedex - FRANCE
www.gret.org

Le Gret est une organisation de solidarité internationale dont l'objectif est d'améliorer les conditions de vie des populations les plus vulnérables et promouvoir la justice sociale, tout en préservant notre planète. Depuis 1976, ses équipes mettent en place les solutions et les partenariats les plus adaptés localement pour améliorer les conditions de vie des populations les plus vulnérables tout en préservant notre planète.

Le Gret agit dans une trentaine de pays au service des plus vulnérables. Ses actions se fondent tant localement – à l'écoute des communautés et à l'échelle des territoires – qu'internationalement, dans le plaidoyer et le partage de connaissances. Le Gret innove en capitalisant sur ses expériences, à travers un processus permanent de recherche-action, en valorisant les approches locales, et en créant du lien entre les différents acteurs, le tout sur un temps suffisamment long pour avoir un impact significatif.

LE GROUPE INITIATIVES

Née en 1993, le Groupe *initiatives* (Gi) est un collectif d'associations professionnelles de solidarité internationale qui ont fait l'hypothèse « qu[elles] progresseraient mieux ensemble que séparément et qu[elles] peuvent dépasser [leurs] différences et [leurs] concurrences en se fixant des défis communs et des enjeux partagés » (voir le Manifeste du Gi). Il est actuellement composé de 15 organisations membres. La dynamique de rapprochement au sein du collectif exprime la volonté des membres de mieux faire valoir leurs valeurs et leurs approches spécifiques de lutte contre les inégalités pour un monde habitable, pour les droits économiques, sociaux et culturels, pour la solidarité internationale.

Le Groupe *initiatives* est un lieu d'échange, de partage d'expériences et de pratiques afin d'alimenter la réflexion des acteurs de la Solidarité internationale et de formuler des recommandations en matière de politiques publiques.



45 bis, avenue de la Belle Gabrielle
94 736 Nogent-sur-Marne
contact@groupe-initiatives.org

www.groupe-initiatives.org

SES MEMBRES

