

LE NEXUS, OU COMMENT CONJUGUER HUMANITAIRE ET DÉVELOPPEMENT



Transaction de monnaie à Mopti au Mali. L'intervention conjointe de la DDC et du comité de crise a permis de faciliter la relance et la reconstruction socio-économique de la région.
Photo : DDC / S. Linder

EDITORIAL

Le nexus entre l'aide humanitaire et la coopération au développement s'impose comme une adaptation logique dans les pratiques de la coopération internationale. L'évolution des contextes, avec l'augmentation des crises prolongées, nécessite que les différents domaines travaillent de manière coordonnée et simultanée pour augmenter l'efficacité et la pertinence de l'aide. Cette collaboration étroite existe depuis plusieurs années sur le terrain, elle est donc réalisable. Cependant, plusieurs défis se présentent face à ces changements. Les instances politiques ont un rôle important à jouer dans la prévisibilité des budgets et dans la flexibilité des processus. En outre, l'adaptation des instruments et des méca-

nismes de l'institution est primordiale pour permettre aux terrains l'implémentation du nexus. Finalement, sur le terrain un travail et une réflexion commune régulière permettront une meilleure synchronisation dans les réactions et une plus grande facilité d'adaptation.

Par conséquent les différents échelons du processus décisionnel, politique, institutionnel et opérationnel, doivent être mobilisés pour faire évoluer les perceptions et les pratiques de la coopération. Il est crucial pour l'avenir des populations touchées par des crises de travailler sur ces défis afin d'augmenter la cohérence et la pertinence de la coopération dans son ensemble.

Chantal Nicod
Cheffe de division Afrique de l'Ouest

UNE LONGUE ÉVOLUTION

Jadis, la coopération reposait sur deux piliers: il y avait l'aide humanitaire d'un côté, le développement de l'autre. Prière de ne pas mélanger. Pour caricaturer, l'humanitaire intervenait en temps de crise aigüe, puis pliait bagage, remplacé parfois par le développement qui investissait sur la durée. Et lorsqu'une nouvelle crise surgissait, les différents acteurs se côtoyaient sur le terrain en se cantonnant prudemment à leur sphère d'activité. Aujourd'hui au contraire, il est de plus en plus question de lier les deux domaines : c'est le nexus. Le terme recouvre différentes réalités, mais correspond à une réflexion globale qui est en train de se construire: la frontière entre humanitaire et développement est poreuse, mouvante et la séparation stricte entre les deux activités est souvent artificielle face à la réalité multiple des contextes. En plus de ces deux domaines, le nexus intègre les autorités et, selon les besoins des spécialistes de la sécurité, des droits de l'homme ou du secteur privé, avec en ligne de mire les Objectifs du développement durable des Nations Unies.

Le besoin de lier humanitaire et développement remonte à la fin de la guerre froide, qui entraîna une prolifération de conflits à l'échelle locale ou régionale, et fragilisa les contextes et les Etats touchés. Certains étaient déjà bénéficiaires d'une coopération de développement. Au niveau de la DDC, les premières pistes pour sortir d'une approche linéaire de la coopération datent de 1996. De la transition entre humanitaire et développement, la réflexion a évolué en direction de la complémentarité dès 2009, puis d'une «approche de coopération intégrée» en 2014. Elle prend en compte les exigences des contextes fragiles et des crises de longue durée ou récurrentes. Aujourd'hui, l'idée est d'intervenir ensemble,

de manière concertée et souple, en modulant les types d'interventions selon les besoins. C'est exactement ce qui est en train de se faire dans trois pays d'Afrique de l'Ouest où la DDC est présente, le Tchad, le Niger et le Mali, pour lesquels des stratégies de coopération communes ont été développées.

L'ÉCOLE POUR TOUS

Au Niger, la coopération suisse soutient notamment le gouvernement en matière d'éducation. La seconde phase du programme d'appui à la qualité de l'éducation (PAQUE) a démarré en 2014 avec des fonds délégués de la Norvège. En 2015, ce qui devait être un programme de développement «standard» a dû se transformer à brève échéance en situation de crise. Suite aux exactions du mouvement extrémiste Boko Haram, quelque 150 000 personnes, dont 12 000 enfants, arrivèrent en quelques mois dans la région de Diffa à l'extrême sud-est du pays, côté nigérien du lac Tchad. Sur demande du gouvernement, une partie des ressources a été rapidement réaffectée à l'aide d'urgence, mais avec la même vision d'amélioration durable de la qualité de l'éducation. «La situation était chaotique», se souvient Djibo Alfari, en charge de ce dossier au bureau de la coopération suisse à Niamey. «Nous avons dû réorganiser notre programme pour contribuer à scolariser les enfants réfugiés et déplacés, qu'ils soient dans des camps ou proches de villages. Il a fallu construire des salles provisoires, des latrines, fournir des pupitres et des livres, organiser un accompagnement psychologique, former des enseignants.» En plus s'adapter au cursus (en anglais) du Nigéria pour les réfugiés.

Au Tchad, l'acheminement des semences et des rations alimentaires dans les régions d'accueil des réfugiés est primordial pour faire face à la crise alimentaire et pour améliorer les capacités à long terme des populations. Photo: DDC/A. Bisaz



Et le nexus humanitaire-développement? Il s'est imposé de lui-même sur deux plans, témoigne Djibo Alfari : «Une partie du budget du programme de développement de l'éducation initial a immédiatement été affecté à la réponse urgente. Et les enfants qui vont rentrer chez eux une fois la crise passée auront conservé leurs acquis scolaires grâce au maintien d'une éducation de qualité. C'est une vision à long terme.»

LES SEMENCES AMÉLIORÉES

Toute la région du Sud Sahel est soumise à une insécurité alimentaire chronique. C'est le cas de 40% de la population au Tchad. «Il s'agit d'une crise structurelle grave, rarement médiatisée. L'une des causes est le faible rendement des cultures vivrières», explique Willi Graf, chef du bureau de la coopération suisse à N'Djamena. D'où l'idée de promouvoir la production de semences dites «améliorées», qui permettent des gains de production de près de 20%. Contrairement aux semences certifiées du commerce habituelles, elles sont d'abord testées dans les conditions du milieu et reproduites dans les exploitations familiales. C'est l'autoproduction. Elle donne des semences mieux adaptées aux différents contextes et notamment aux changements climatiques. La distribution de petites doses de semences améliorées à un grand nombre de familles - on parle de 500 grammes - permet un remplacement des anciennes variétés en trois ans, qu'il s'agisse de sorgho, de mil, de maïs ou de légumineuses. Ce programme a débuté en 2014 sous l'impulsion de la FAO et de la coopération suisse.

Mais en plus de l'insécurité alimentaire touchant sa propre population, l'Etat tchadien doit faire face à quelque 400 000 réfugiés et déplacés de longue durée, qui ont aussi besoin d'aide. Toutefois, «le seul soutien humanitaire pose problème, relève Willi Graf, car de nombreux donateurs se fatiguent et quittent la région. Mais les réfugiés restent.» D'où l'idée de leur distribuer des semences améliorées en même temps que des rations alimentaires, une manière simple de lier développement et humanitaire. En effet, de nombreux réfugiés ont obtenu des terrains à cultiver. L'autoproduction de semences améliorées leur offrira une occasion non seulement d'augmenter leurs

récoltes, mais aussi de lancer leur propre production et d'en faire commerce, ce qui constituera une source de revenu et une «accélération de l'innovation pour la population entière». De plus, lorsque les réfugiés rentreront chez eux, ils diffuseront leur savoir. «La nécessité de lier humanitaire et développement est évidente, mais c'est un défi institutionnel», reconnaît Willi Graf.

RÉHABILITER LA MAIRIE ET L'AUTORITÉ

En 2012, la ville de Tombouctou a été fortement touchée par la rébellion armée au nord du Mali, suivie par l'occupation des extrémistes. Il en résulta une crise humanitaire, sécuritaire et institutionnelle. Les édifices publics ne furent pas épargnés: bâtiments endommagés, intérieurs sacagés, matériel pillé. Toute activité officielle était en outre suspendue du simple fait de l'occupation par les extrémistes, une calamité en soi dans cette ville de 550 000 habitants. Néanmoins, «durant la crise, les conseillers municipaux ont continué de travailler dans la clandestinité», souligne Abdoul Wahab Dieng, chargé du programme gouvernance au bureau de la DDC à Bamako. «L'agent d'état-civil remplissait chez lui en cachette les actes de naissance, de décès, les procurations, et utilisait son fils pour l'acheminement chez le maire pour signature». Grâce à ce dispositif d'urgence, les salaires ont été payés, les rentes versées. Le maire lui-même est resté sur place. Mais lorsqu'à la libération de la ville, en 2013, il regagna ses locaux, ce fut pour constater l'étendue des déprédations. Le gouvernorat n'était pas en meilleur état. La DDC, seul bailleur bilatéral à Tombouctou à ce moment, était en contact avec le «comité de crise» de la ville, pour identifier les besoins immédiats. La réinstallation rapide des autorités répondait à une urgence car elle permettait de réduire les conséquences humanitaires du conflit en délivrant certains services étatiques, malgré la crise. La Suisse a aussi fait don de matériel de bureau afin de rendre les administrations opérationnelles très rapidement. La réhabilitation contribuait aussi à un objectif à plus long terme: rétablir la confiance et endiguer la déstructuration de l'Etat malien et des autorités locales en les aidant à jouer leur rôle de médiateurs en vue d'une sortie de crise.

Cette coordination des temps courts et longs faisait à la même époque l'objet d'un programme pilote d' «Appui à la Relance Socio-économique du Nord» (ARSEN), dont Tombouctou fait partie. En place de 2013 à 2017 ce programme était conçu comme «un pont entre humanitaire et développement» permettant le redémarrage effectif des activités de développement mises à mal par la crise. Il a touché plusieurs domaines, dont l'éducation, le développement rural et la gouvernance, et a permis la gestion de plusieurs dimensions complémentaires: la

réhabilitation de bâtiments, d'infrastructures prioritaires et de services sociaux de base.

LES ATOUTS SUISSES

Directeur suppléant a.i. de la DDC au Niger après avoir coordonné la réponse humanitaire suisse en Haïti, Boris Maver souligne la pertinence de la coordination des deux approches, qui se pratiquait souvent de facto sur le terrain avant d'être

formalisée en nexus dans les institutions. Les défis restent toutefois nombreux. A l'interne d'abord, face à d'éventuels blocages liés aux divisions institutionnelles. A l'externe ensuite, la question du dosage des financements entre humanitaires et développement est cruciale. Enfin, il importe d'éviter les redondances entre les programmes. «La Suisse possède un atout extrêmement important car, contrairement à d'autres bailleurs, elle dispose déjà des deux instruments sous un même toit».



TROIS QUESTIONS À LAOUAN MAGAGI

Laouan Magagi est ministre de l'Action humanitaire et de la Gestion des catastrophes du Niger depuis avril 2016. Il occupa plusieurs postes liés à la décentralisation et à la lutte contre la pauvreté dans son pays de 1995 à 2015. Il fut également consultant indépendant durant 10 ans sur la gestion des ressources naturelles et la gouvernance locale.

Ministère de l'Action humanitaire et de la gestion des catastrophes

Au vu de votre expérience dans l'humanitaire et dans le développement, pensez-vous que le nexus liant ces deux domaines est important pour votre pays? Pourquoi ?

Oui ce nexus est important pour le Niger, qui doit faire face à des catastrophes naturelles et à des conflits armés aux frontières qui fragilisent de plus en plus les populations. Il faut qu'il y ait une forte cohérence et concomitance entre humanitaire et développement, en vue d'inverser cette tendance en mobilisant les moyens nécessaires pour répondre aux urgences, renforcer le relèvement et la résilience des communautés et s'attaquer aux causes profondes et sous-jacentes des crises, ce qui est gage d'une paix et d'un développement durables.

Vous avez travaillé dans des institutions multilatérales, avec lesquelles vous êtes toujours en contact. Observez-vous une réflexion sur le sujet dans ces organisations ?

Avec l'Agenda 2030 et les Objectifs de développement durable, les gouverne-

ments, les agences des Nations Unies et les donateurs se sont engagés à «mettre en œuvre une nouvelle manière de travailler qui réduise les besoins humanitaires des personnes en même temps qu'elle réduise les risques et vulnérabilités». C'est le cas, par exemple, des pays membres de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) qui viennent d'organiser le 20 juin à New York, en marge des travaux du Segment de l'ECOSOC sur les affaires humanitaires, une réunion ministérielle sur le renforcement du partenariat entre humanitaire et développement dans la région du Lac Tchad. Cet événement parallèle a regroupé les agences du système des Nations Unies et les donateurs autour des ministres et ambassadeurs auprès des Nations unies.

Concrètement, que peut faire votre ministère – et le gouvernement en général – pour favoriser la collaboration entre humanitaire et développement ?

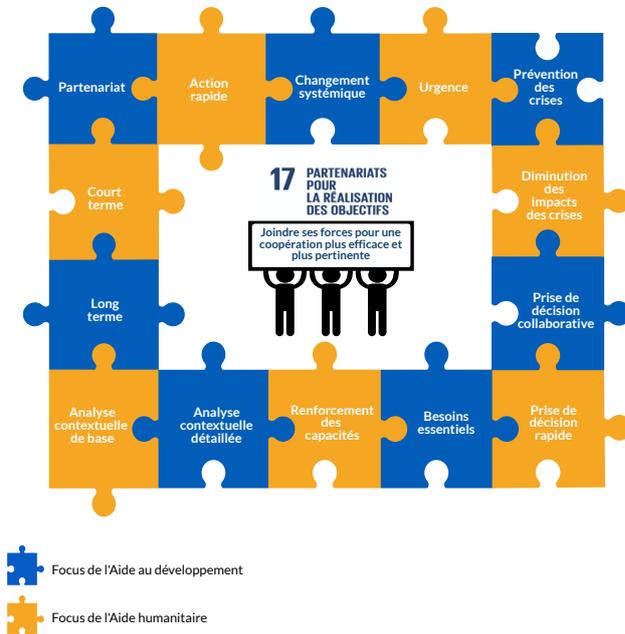
Votre question me permet de rappeler que depuis les indépendances le Niger n'a pas eu de ministère spécialement consacré à l'action humanitaire. C'est dans le

cadre de la mise en œuvre de son Programme de Renaissance que le Président de la République, tenant compte de la vulnérabilité de notre pays, a créé ce département ministériel chargé, entre autres, de la gestion des questions humanitaires. Je dois aussi mentionner l'initiative 3N, qui vise la réduction des vulnérabilités ainsi que le dispositif national qui comprend des ministères sectoriels et les partenaires qui concourent à la réalisation du nexus humanitaire développement. Fort de ce cadre institutionnel, le Niger vient d'élaborer une feuille de route en sept étapes d'ici Octobre 2018. La plate-forme commune qui sera issue de cette feuille de route tiendra compte du court, moyen et long terme. Elle sera gérée par un comité tripartite de haut niveau (gouvernement, acteurs humanitaires et donateurs) et un comité technique d'experts logé au Ministère de l'Action humanitaire et de la Gestion des catastrophes.

LE NEXUS HUMANITAIRE - DÉVELOPPEMENT

De la théorie à la mise en oeuvre en Afrique de l'Ouest

Le nexus est le produit d'une nouvelle perception de la coopération. L'aide au développement et l'aide humanitaire n'agissent plus en vase clos. Elles forment un tout cohérent, dont les parties sont capables d'interagir de manière complémentaire et simultanée dans un même contexte, augmentant ainsi l'efficacité et la pertinence de la coopération dans son ensemble.



Pour être appliqué le nexus nécessite des changements à différents échelons

Politique



- Flexibilité et confiance
- Prévisibilité des budgets

Institutionnel



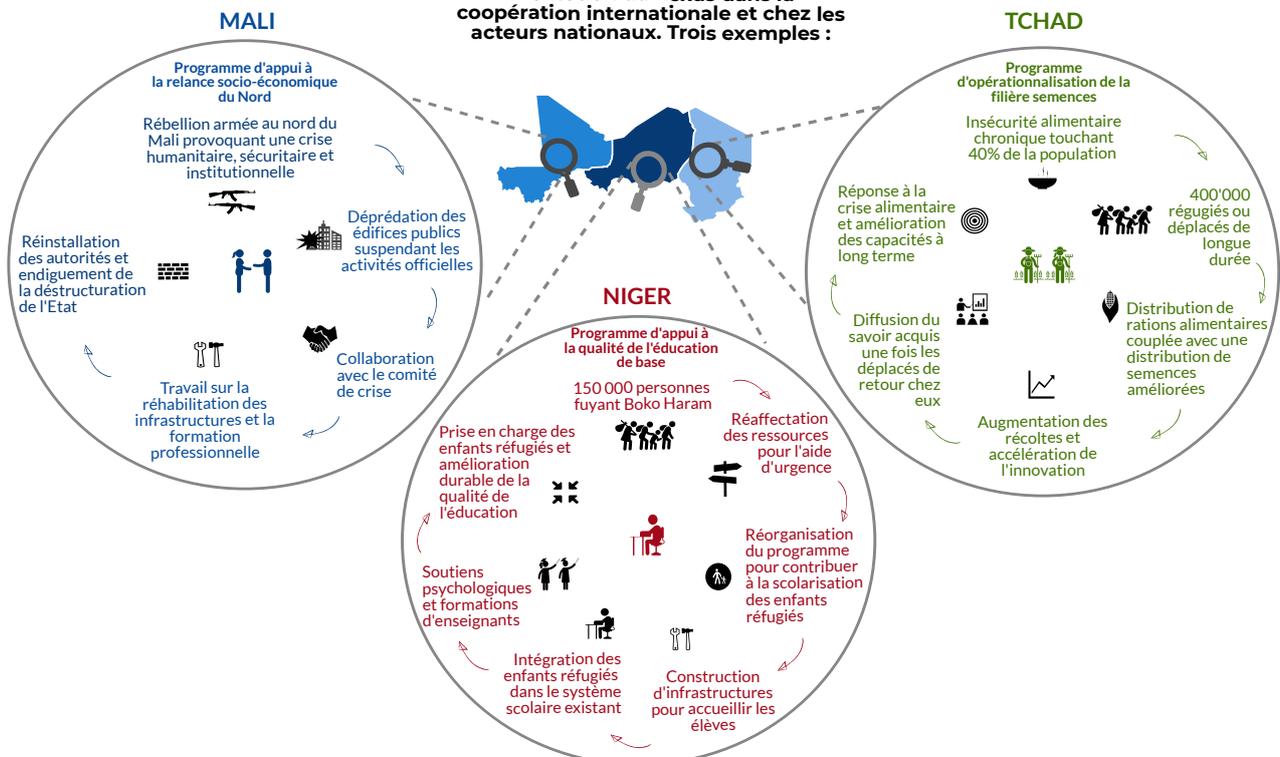
- Réflexion approfondie sur la problématique
- Flexibilité des instruments
- Élaboration d'un portefeuille commun
- Création d'instruments de mise en oeuvre

Opérationnel



- Réflexion commune sur le contexte et les objectifs
- Anticipation et adaptation
- Synchronisation dans les réactions
- Mise en oeuvre commune

Promotion du nexus dans la coopération internationale et chez les acteurs nationaux. Trois exemples :



Publication

Direction du développement et de la coopération DDC
 Division Afrique de l'Ouest
 Freiburgstrasse 130, CH-3003 Bern
 Info@deza.admin.ch / www.deza.admin.ch

Rédaction : Michel Bühner
 Infographie : Baudouin Noez
 Coordination : Baudouin Noez