

Remise en cause du triple nexus – exemples du Mali

Berlin, le 28 novembre 2019

APERÇU

En 2016, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a lancé un appel à l'adoption d'une approche intégrée en vue d'unir les efforts déployés dans le cadre de l'action humanitaire, de l'aide au développement et de la consolidation de la paix – communément appelé *Triple Nexus* (ou triple lien en français) –, exhortant les différents secteurs à œuvrer ensemble pour la réalisation d'objectifs communs. Pourtant, selon le contexte, ce postulat apparemment élémentaire pose un éventail de défis pour les acteurs impliqués. Le contexte volatile, militarisé et controversé de l'intervention au Mali est un bon exemple pour discuter de ces défis. C'est ainsi que le Centre pour l'action humanitaire (CHA) a convié environ 20 représentant.es d'ONG internationales et de groupes de réflexion, ainsi que des représentant.es de l'Office allemand des Affaires étrangères (GFFO) et du ministère allemand de la Coopération et du Développement économiques (BMZ), à la table ronde consacrée au thème « Remise en cause du triple *nexus* – exemples du Mali ».

En présentant diverses perspectives du Mali, dont celles d'organisations de la société civile, d'acteurs humanitaires, de représentant.es de l'ONU et d'ONG, cette rencontre visait à faire la distinction entre les opportunités et les obstacles associés aux activités intégrées dans le cadre du triple *nexus* au Mali. De plus, il s'agissait de mieux comprendre les implications de l'exemple du Mali pour la faisabilité du triple *nexus* en général.

Anaïde L. Nahikian, Directrice de programmes auprès de l'initiative humanitaire « Harvard Humanitarian Initiative » de l'Université de Harvard, a discuté [des perspectives locales sur la consolidation de la paix, le développement et l'action humanitaire au Mali](#). La contribution de Mme Nahikian reposait sur la recherche qualitative menée par le Programme de formation avancée sur l'action humanitaire (ATHA) de la Harvard Humanitarian Initiative. L'étude de l'ATHA s'appuie sur des entretiens avec des représentants du gouvernement malien, de groupes armés non étatiques, de la société civile et d'agences humanitaires internationales et locales, ainsi qu'avec des militants, des journalistes du secteur privé, des diplomates, des bénéficiaires et des membres de populations déplacées.

Dre Andrea Steinke, Chargée de recherche au Centre pour l'action humanitaire (CHA), a fait état des difficultés rencontrées en termes de coordination et de financement des activités dans le cadre du triple *nexus* au Mali. La présentation de Mme Steinke reposait sur le projet de recherche du CHA, intitulé « *Nexus in Practice* » (Le *Nexus* en pratique), dont le Mali est l'une des études de cas. Dans le cadre de cette étude, le CHA a mené des entretiens avec divers acteurs à Bamako, notamment des ONG internationales et maliennes, des représentant.es de gouvernements

européens, des membres de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et d'autres prestataires du secteur de la sécurité.

Les présentations ont été suivies d'une discussion animée par **Ralf Südhoff**, Directeur du Centre pour l'action humanitaire (CHA).

PRINCIPAUX POINTS À RETENIR

La fragmentation des secteurs. Plutôt que d'intégrer et d'harmoniser les secteurs de l'action humanitaire, de l'aide au développement et de la consolidation de la paix en vue de résultats collectifs, l'approche du triple *nexus* au Mali a contribué à les fragmenter davantage.

La nouvelle façon de travailler (NWOW) et le triple *nexus* – de nouvelles appellations pour d'anciennes méthodes ? Ce n'est pas la première fois que l'on tente d'intégrer ensemble différents secteurs, en particulier ceux de l'action humanitaire et de la coopération au développement. La « nouvelle façon de travailler » (*New Way of Working* [NWOW] en anglais), ainsi qu'elle a été présentée lors du Sommet mondial de 2016 sur l'action humanitaire, pourrait donc être perçue comme un recadrage des anciennes initiatives de longue date. Et pourtant, rien n'indique clairement que l'approche du triple *nexus* fonctionne effectivement.

La composante « paix » et le risque d'une approche « sécuritaire » du triple *nexus*. Ces dernières années ont été marquées par une évolution de la dynamique des conflits au Mali et ailleurs dans le monde, avec une complexité croissante des crises. L'ajout de la composante « paix » au triple *nexus* vise à reconnaître que les ONG sont impliquées à long terme. Toutefois, on ne sait pas clairement si la « troisième composante » de ce triple *nexus* se focalise sur la paix ou sur la sécurité, et certains experts mettent en garde contre la « sécurisation » du triple *nexus* – c'est-à-dire, la cooptation des autres secteurs par le secteur de la sécurité. Ces préoccupations sont soulevées par diverses initiatives telles que le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique (FFU-UE pour l'Afrique), qui envisage « une collaboration rapprochée entre les acteurs de l'action humanitaire, de l'aide au développement et de la sécurité », reflétant pour l'essentiel une approche « sécuritaire » en matière de gestion de la migration.

Manque de clarté sur le triple *nexus* et les résultats collectifs. Les recherches menées au Mali soulignent l'existence de lacunes générales dans la compréhension du triple *nexus*, sa portée et ses objectifs. Tandis que certains définissent le triple *nexus* comme un appel à une coordination renforcée entre les différents secteurs, d'autres organisations se sentent obligées de s'engager elles-mêmes dans les trois secteurs. Il est également difficile d'établir clairement qui devrait définir les résultats collectifs et à qui leur réalisation devrait bénéficier.

Examen de conscience des humanitaires. La conduite de travaux dans le cadre du triple *nexus* soulève des questions au sujet des compromis entre principes humanitaires et pragmatisme. Ainsi que le montre l'exemple du Mali, l'approche du triple *nexus* implique le risque de rétrécissement de l'espace d'intervention humanitaire. Par exemple, on ne sait toujours pas clairement comment le triple *nexus* devrait être mis en œuvre dans les régions contrôlées par des acteurs non étatiques. Par ailleurs, la promotion des principes humanitaires peut s'avérer d'autant plus difficile qu'un grand nombre d'organisations humanitaires poursuivent une mission double, alternant

constamment entre action humanitaire et développement. Lors de la discussion, il a été observé que les organisations humanitaires dont le cycle de vie prévoit une « phase de sortie » – c'est-à-dire devenant elles-mêmes inopportunes une fois la situation de crise aiguë terminée – pourraient rendre leur engagement plus significatif.

Localisation de l'aide – encore difficile à réaliser. L'exemple du Mali souligne que, malgré toutes les meilleures intentions, les voix et les pratiques locales ne font pas l'objet d'une intégration efficace dans les conceptions et les mises en œuvre des programmes. Les organisations devraient se questionner sur le niveau d'attention accordé aux locaux lorsqu'elles définissent leurs besoins. Au vu du faible niveau d'appropriation locale des ressources de l'aide, les gouvernements donateurs devraient également déployer davantage d'efforts en faveur de la localisation. Les donateurs perçoivent généralement le continent africain comme un problème à résoudre – signe qu'un changement de perspective est requis de toute urgence.

Problèmes de coordination. L'étude au Mali montre qu'en raison d'un manque de cohérence interne et de flux d'informations insuffisants, il n'est pas aisé de s'orienter dans les processus bureaucratiques au sein des organisations. Par ailleurs, il demeure difficile de comprendre la relation entre les directives organisationnelles et l'autonomie du personnel sur le terrain. L'exemple du Mali indique également que la diversité des acteurs issus de différents secteurs complique la coordination et la coopération internationales. Les questions portant sur le triple *nexus* au Mali sont devenues complexes, particulièrement compte tenu du rôle qu'y joue l'ONU, qui est perçue comme une cible du conflit, voire comme une partie au conflit par certains acteurs maliens. Le « rôle quadruple » du Coordinateur des opérations humanitaires qui, outre cette fonction, représente également le Programme des Nations Unies pour le développement durable (PNUD) et assume les fonctions de Représentant spécial adjoint du Secrétaire général de la MINUSMA et de Coordinateur résident des Nations Unies, n'est que l'un des nombreux exemples de défis à relever en matière de coordination au Mali.

Problématique de financement. Les donateurs créent des mesures incitatives cloisonnées, car les lignes de financement ne suffisent pas pour assurer un soutien approprié aux activités dans le cadre du *nexus*. Dans le même temps, les ONG se sentent obligées de se référer au « *nexus* » pour recevoir des financements – bien que le représentant d'un gouvernement donateur participant à la discussion a fait valoir que la mention du « *nexus* » n'est pas une condition préalable à l'obtention de fonds. Lors de la discussion, l'importance considérable accordée aux retours de la communauté des ONG a été soulignée. Cependant, il se peut que les organisations s'abstiennent d'exprimer leurs opinions, de crainte de compromettre leurs chances d'obtenir des financements. Un aspect problématique associé concerne également le fait de « travailler pour travailler » – c'est-à-dire, travailler pour obtenir des fonds en vue d'accomplir un travail. En conséquence, la prise en compte des besoins des populations est souvent noyée dans le processus. Enfin, il est important d'évaluer de façon critique les fonds pour lesquels les ONG soumettent des demandes. Ici, le FFU-UE pour l'Afrique en particulier est passé sous la loupe, car il « ne dissimule ni ses objectifs politiques, ni les modalités que cela implique » et, par conséquent, il « va à l'encontre des principes humanitaires – à savoir, la neutralité et l'indépendance du secteur de l'aide », ainsi qu'en avertit le Forum des ONG internationales au Mali (FONGIM).

Manque de confiance. Le débat sur le triple *nexus* au Mali montre l'existence d'un manque de

confiance entre une multitude d'acteurs – par exemple, entre les bénéficiaires et les donateurs ; entre les ONG et les acteurs/communautés à l'échelle locale ; entre différentes ONG ; entre les différents secteurs ; et entre les échelons international et national. Pour pallier ce manque de confiance, il est essentiel de s'attaquer aux déséquilibres du pouvoir dans la relation entre les bailleurs institutionnels et les bénéficiaires et, comme mentionné ci-dessus, de promouvoir une localisation effective.

QUESTIONS ESSENTIELLES

- Quel type d'action humanitaire est requise pour faire face à la complexité des crises actuelles ?
- Les acteurs humanitaires se facilitent-ils trop la tâche en se contentant de recourir aux principes humanitaires dans des contextes difficiles et volatiles ?
- Étant donné que la plupart des ONG poursuivent une mission double, quel en est l'impact sur le triple *nexus* ?
- Parmi les intérêts des différentes parties prenantes, lesquels sont les plus importants dans les contextes tels que celui du Mali ? Qui a la prérogative pour définir les résultats collectifs et qui devrait l'avoir ?
- Quel est le rôle des gouvernements dans l'approche du triple *nexus* ?
- Si les acteurs humanitaires ne souhaitent pas collaborer avec les acteurs militaires, avec qui devraient-ils collaborer ? Qu'en est-il des acteurs du processus de paix au niveau national ?
- Qui ou qu'est-ce qui est « local » et quel type de structures du pouvoir pourrait le sous-tendre ?
- Comment le triple *nexus* devrait-il être abordé, sans contribuer à une dynamique dans laquelle tout le monde l'intègre dans ses projets ?

Goda Milasiute

Cet article a été initialement publié par le Centre pour l'Action Humanitaire (*Centre for Humanitarian Action*). Le Centre pour le Leadership Humanitaire (*Centre for Humanitarian Leadership*) a fait traduire l'article en français avec l'autorisation du Centre pour l'Action Humanitaire.

Cette traduction est rendue possible par le soutien généreux du peuple américain par le biais de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID). Le contenu est la responsabilité de l'auteur.e ou des auteur.e.s et ne reflète pas nécessairement les idées de l'USAID ou du gouvernement des États-Unis.