HAL
open science

L'Humanitaire dans la Globalisation. Discours de l'aide et enjeux du triptyque "Humanitaire / Développement /Paix et sécurité" au Sahel : construction d'une " success story " ?

Florence Cassam-Chenaï

To cite this version:

Florence Cassam-Chenaï. L'Humanitaire dans la Globalisation. Discours de l'aide et enjeux du triptyque "Humanitaire / Développement /Paix et sécurité" au Sahel : construction d'une " success story " ?. 2020. halshs-02612497

HAL Id: halshs-02612497

https://shs.hal.science/halshs-02612497

Preprint submitted on 19 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

fondation maison des sciences de l'homme

Recherche & prospective

L'Humanitaire dans la Globalisation

Discours de l'aide et enjeux du triptyque «Humanitaire / Développement / Paix et sécurité» au Sahel : construction d'une « success story » ?

Florence Cassam Chenaï

N°144 | mai 2020

Depuis la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement, l'injonction d'optimisation de l'aide apparaît de façon récurrente dans le discours des bailleurs. Elle s'inscrit, de plus, dans un contexte international marqué par la multiplicité et le prolongement des crises, et par des tensions budgétaires autour de la mobilisation des ressources nécessaires aux interventions. Une telle situation donne lieu notamment à une redéfinition des stratégies, au niveau de leur formulation et de leur mise en œuvre. L'évolution du vocabulaire de l'aide au cours de la dernière décennie au travers des termes de « résilience », d'« inclusivité », de « nexus » entre les interventions humanitaires, de développement, de paix et sécurité, traduit des tendances en termes de construction et communication des stratégies au sein de l'industrie de l'aide internationale.

Working Papers Series

Fondation Maison des sciences de l'homme - 54 boulevard Raspail - 75006 Paris - France
http://www.fmsh.fr - FMSH-WP-2020-144, mai 2020

L'Humanitaire dans la Globalisation

Discours de l'aide et enjeux du triptyque «Humanitaire / Développement / Paix et sécurité» au Sahel : construction d'une « success story » ?

Florence Cassam Chenaï

Mai 2020

L'auteure

Florence Cassam Chenaï est doctorante de la Faculté de Sciences Politiques, Département des Relations Internationales, de l'Université Complutense à Madrid.

Le texte

L'auteure a été rattachée à la plateforme « L'Humanitaire dans la Globalisation » de la FMSH entre novembre 2018 et mai 2019.

Citer ce document

Florence Cassam Chenaï, *L'Humanitaire dans la Globalisation. Discours de l'aide et enjeux du triptyque «Humanitaire / Développement / Paix et sécurité» au Sahel : construction d'une « success story » ?,* FMSH-WP-2020-144, mai 2020.

Résumé

Depuis la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement, l'injonction d'optimisation de l'aide apparait de façon récurrente dans le discours des bailleurs. Elle s'inscrit, de plus, dans un contexte international marqué par la multiplicité et le prolongement des crises, et par des tensions budgétaires autour de la mobilisation des ressources nécessaires aux interventions. Une telle situation donne lieu notamment à une redéfinition des stratégies, au niveau de leur formulation et de leur mise en œuvre. L'évolution du vocabulaire de l'aide au cours de la dernière décennie au travers des termes de « résilience », d'« inclusivité », de « nexus » entre les interventions humanitaires, de développement, de paix et sécurité, traduit des tendances en termes de construction et communication des stratégies au sein de l'industrie de l'aide internationale. De plus, le caractère itératif de l'usage de ces mots génère un effet normatif au sein du champ de l'aide internationale. La promotion d'une approche « intégrée » ou « globale » dans la réponse aux crises conduit à associer, dans la mise en œuvre des projets, différents types d'acteurs, aux objectifs et intérêts divergents, disposant de modes opératoires variés, dans un cadre temporel distinct. La région du Sahel, considérée comme prioritaire dans l'affectation de l'aide de certains bailleurs, en particulier l'Union européenne et la France, constitue un bloc géopolitique pour les acteurs humanitaires et du développement depuis les crises alimentaires et nutritionnelles des années 1970, mais aussi dans le cadre de la lutte contre le terrorisme suite aux attentats du 11 septembre 2001, le Sahel étant alors perçu comme un vaste territoire d'insécurité et de menaces aux portes de l'Europe.

Ce document de travail vise à analyser les processus liés à l'émergence, diffusion et appropriation du triptyque « Humanitaire / Développement / Paix et Sécurité » en le reliant au contexte sahélien, avec des illustrations concrètes d'opérationnalisation au Tchad.

Mots-clefs

Sahel / Tchad ; humanitaire ; développement ; sécurité ; paix ; nexus / articulation ; aide internationale ; discours de l'aide ; résilience ; crise.

Aid discourse and challenges of the "Humanitarian – Development – Peace and Security" triple nexus in the Sahel region: construction of a "success story"?

Abstract

Since the Paris Declaration (2005) on effectiveness of development aid, the injunction of aid's optimization has seemed to be recurring in donors' discourses. This should be seen in an international context of multiple and protracted crisis, as well as budgetary tensions around required resources' mobilization. Such a situation has led to redesign strategies, with regard to their formulation and operationalization. Changes in aid vocabulary during the last decade through emerging terms such as "resilience", "inclusivity", "nexus" between humanitarian / development / peace and security, have expressed tendencies in relation with construction and communication of strategies within aid industry. Moreover, the iterative nature of some words contributes to the production of a normative effect in the scope of international aid. Promotion of integrated or global approach as response to crisis has conducted to associate in its operationalization different categories of actors, with divergent objectives and interests, diversified modus operandi, and distinct time frames. The Sahel region is considered as a priority for donors' allocation of aid, in particular the European Union and France; moreover, this area has become a geopolitical entity for foreign donors, since the food and nutrition crisis in the 1970's and the fight against terrorism after 9/11. Thus, the Sahel region has been seen as a wide territory of insecurity and threats at the gates of Europe.

This working paper aims at analyzing the process linked with the emergency, diffusion and ownership of "Humanitarian / Development / Peace and Security" tryptic, regarding the Sahelian context, and with concrete illustrations about its operationalization in Chad.

Keywords:

Sahel / Chad ; humanitarian ; development ; security ; peace ; nexus ; international aid ; aid discourse ; resilience ; crisis.

Sommaire

Introduction 5

Le lien entre humanitaire et développement, une logique remise à l'ordre du jour des agendas internationaux : essai de contextualisation au Sahel 7

Recherche globale d'efficacité de l'aide dans un environnement international caractérisé par des crises multiples et prolongées 7

Mise en perspective de la stratégie de réponses aux crises au Sahel : les acteurs de l'aide internationale au Tchad 10

L'introduction de la variable sécuritaire dans le discours de renforcement de l'efficacité de l'aide : vers une approche plus politisée de l'aide ? 14

Évolution des acteurs de l'aide : la stratégie française autour du nouveau triptyque« Humanitaire / Développement / Paix et Sécurité » 14

Entre sécurité et « peace building » : deux facettes d'un discours politique autour du nouveau triptyque ? 15

Les contraintes liées au triple nexus 17

Tentatives d'opérationnalisation du triptyque au Sahel 18

Conclusions 21

Références bibliographiques 23

Introduction

Le politiste Bertrand Badie indiquait sur les ondes d'une radio nationale française le 1er janvier 2018 que le Sahel serait l'endroit où « *tout risque de se jouer dans l'avenir des relations internationales* »[1]. L'existence de multiples stratégies relatives à la région sahélienne, celles de l'Union européenne, des Nations Unies, des agences de coopération bilatérales et autres entités nationales ou régionales, confirme une multiplicité d'intérêts portés à cette zone. Même si d'un point de vue géographique et climatologique celle-ci peut s'étendre de l'Océan atlantique à la Mer rouge, une définition politique et géopolitique prédominante actuellement se limite davantage aux pays de l'espace francophone ; il s'agit de celle construite et institutionnalisée au sein du G5 Sahel qui rassemble le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad. Cette catégorisation inclut les anciennes colonies françaises d'Afrique de l'Ouest, tout en excluant le Soudan et la Somalie, ainsi que deux autres États considérés par Roland Marchal comme « *stratégiques pour la stabilisation de la région* », l'Algérie et la Libye (Marchal, 2013) ; d'autres auteurs soulignent l'interconnexion entre les espaces sahariens et sahéliens (Retaillé et Walther, 2011).

Bien qu'elle soit discutable, la définition du G5 Sahel est celle qui sera retenue et étudiée au fil de cet article, dans la mesure où elle constitue la cartographie mobilisée dans les discours de l'aide et sur l'arrière-fond de laquelle ses acteurs agissent.

D'un point de vue empirique, deux faits marquants ont donné une existence régionale aux pays du Sahel au cours des dernières décennies. Le premier concerne les épisodes de famine des années 1970, qui ont contribué à façonner une compréhension politique commune entre les États sahéliens et les bailleurs internationaux qui se sont organisés pour répondre aux crises alimentaires et nutritionnelles. La médiatisation de la crise de 1972[2], la création du CILSS[3] en 1973, puis du Club Sahel[4] en 1976, ainsi que l'appel des chefs d'États du Sahel à la communauté internationale le 26 mars 1973 afin d'attirer l'attention sur la gravité de la crise, témoignent de la volonté de générer une identification politique régionale et d'inciter les acteurs de l'aide internationale à considérer le Sahel comme un bloc régional caractérisé par des problématiques communes. La production de savoirs scientifiques et de connaissances au sein d'institutions du Nord qui s'en est suivi, renforce cette mise en visibilité du Sahel, l'associant aux crises alimentaires et nutritionnelles et à l'archétype de la pauvreté à combattre (Bonnecase, 2011). Le second élément ayant conduit à la construction géopolitique du Sahel s'articule autour des nombreuses initiatives déclinant la guerre lancée contre le terrorisme par la société internationale post-11 septembre 2001, cette région alors définie comme un « *foyer potentiel du terrorisme international* » (Bonnecase et Frachet, 2013). À partir de là, des acteurs internationaux, tels que le gouvernement étatsunien, mettent en place des stratégies, comme l'initiative Pan-Sahel (« *Pan-Sahel Initiative* », PSI) en 2002, devenue ensuite en 2005 l'initiative Trans-Sahara de contre-terrorisme (« *Trans-Sahara counter Terrorism Initiative* »). Du côté français, on peut mentionner l'opération « Serval » lancée par la France en janvier 2013 au Mali, intégrée ensuite dans le dispositif régional de l'opération « Barkhane », créée en août 2014, et visant à lutter contre le terrorisme au Sahel[5]. Selon le Général Jean-Pierre

1. France Inter, « Un jour dans le monde », 01/01/2018.

2. Comité d'informations Sahel (1974) *Qui se nourrit de la famine en Afrique ?*, Paris : Maspero ; COPANS, J. (1975), *Sécheresses et famines du Sahel*, Paris : Maspero ; DALBY, D. & HARRISON-CHURCH (1977) *Drought in Africa*, Londres : SOAS, International African Institute ; BLACK SURVIVAL (1974) *The Sahel Concert at Town Hall*, New York, ImHotep Records.

3. Le Comité inter-états de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) est une organisation intergouvernementale regroupant actuellement 13 États, avec pour objectif de rechercher à atteindre la sécurité alimentaire et de lutter contre les effets de la sécheresse et de la désertification dans la région du Sahel.

4. Le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) est une plateforme internationale indépendante, dont le secrétariat est hébergé par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Il vise à promouvoir des politiques régionales, en lien notamment avec la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

5. Il conviendra de noter le caractère fluctuant de la notion de lutte contre le terrorisme, tel que peut le laisser supposer l'intervention de la force Barkhane au nord du Tchad marquée par des frappes aériennes entre le 3 et 6 février 2019, afin de repousser une colonne de rebelles tchadiens, à la demande de l'État tchadien.

Palisset, Commandant de Barkhane entre 2014 et 2015, la « *régionalisation* » des forces françaises au Sahel revêt un caractère « *inédit* », avec un « *même théâtre d'opération sur plusieurs pays* »[6] ; l'approche régionale dans la réponse sécuritaire est ainsi considérée par Barkhane comme innovante face à des menaces globales et mouvantes. Ces configurations militaires mêlant sécurisation et poursuite de processus de développement socio-économique ne sont pas sans rappeler le début du 19ème siècle et leur caractère énoncé comme inédit doit être replacé dans une perspective historique des stratégies de l'armée coloniale française.

Aussi voit-on émerger, à partir de cette construction régionale dominante dans les discours de l'aide, deux grandes lignes de coopération entre les pays du Nord et le Sahel, d'une part l'aide humanitaire[7] et de développement, d'autre part les réponses sécuritaires, ces deux axes correspondant à différents agendas politiques des pays donateurs et récepteurs de l'aide internationale. Le Sahel comme entité régionale s'inscrit d'un point de vue académique dans l'approche de géopolitique critique, développée depuis les années 1970, qui tend à lier l'organisation et les représentations des dynamiques de pouvoir d'une variété d'acteurs à un espace géographique ; l'« *imagination géopolitique moderne* » incite à une réflexion globale sur des questions de politique internationale et à l'analyse des perceptions sous-jacentes à cette représentation du monde (Agnew, 2003 : p.6). La construction géographique du Sahel correspondrait ainsi à une « *invention géopolitique* », dans le même sens que celle développée pour la région du « Moyen Orient », sachant que rien n'est complètement neutre dans le vocabulaire utilisé, ni dans les délimitations géographiques (Bilgin, 2004 : p.26).

Le Sahel est associé, dans le discours de l'aide, au concept de « crise »[8] ; les dynamiques de forces et de tensions agissent alors sur la complexification du champ d'analyses et de connaissances. Du fait de la multiplicité de la nature des chocs (environnementaux, socio-économiques, politiques, sécuritaires, …), de leur chronicité et de leur prolongement dans le temps, le Sahel peut être considéré comme un laboratoire des crises contemporaines par les bailleurs de l'aide internationale. Ce contexte se prête à l'expérimentation de stratégies d'interventions, face à un constat de récurrence des crises et d'échecs de certains programmes menés. L'expérimentation semble avant tout discursive, les termes introduits dans les politiques publiques d'aide jouent un rôle performatif en proposant ainsi un revêtement nouveau sur des pratiques parfois anciennes, à travers un vocabulaire technique allant de la « résilience » à l'« inclusivité », en passant par le terme latin et anglophone de « nexus ». L'articulation considérée comme nécessaire et inéluctable entre actions humanitaires et programmes de développement constitue le cœur de cette stratégie de communication ; ce lien se voit, de plus, complété par une composante sécuritaire dans le cadre d'une approche dite « globale »[9]. Bien que se référant à des temporalités différentes et des actions distinctes, le nexus Humanitaire / Développement renvoie à une

6. Ministère de la Défense, « Opération Barkhane : au cœur de la coopération », Journal de la Défense, n°98, 08/12/2014.

7. Concernant la définition de l'humanitaire, il convient de rappeler, d'une part les travaux de Didier Fassin autour du concept de « *gouvernement humanitaire* » (Fassin, 2010), au sens du « *déploiement des sentiments moraux dans les politiques contemporaines* », et d'autre part ceux de Laëtitia Atlani-Duault et Jean-Pierre Dozon (2011) sur l'anthropologie de l'aide internationale, inscrivant l'aide humanitaire dans la filiation des études sur la situation coloniale et le développement. Dans cette optique, il est à noter l'« *extension d'une aide qui se dit et se pense comme humanitaire à des actions qui pouvaient, il y a encore vingt-cinq ans, être considérées comme relevant de l'aide au développement* », dépassant ainsi une simple « *aide d'urgence* » avec des logiques « *jouant avant tout du vocable de l'indignation et de la compassion* » (Atlani-Duault et Dozon, 2011). Néanmoins, l'action humanitaire et l'intervention de développement appartiennent à des registres distincts de la solidarité internationale (Freyss, 2004) et ne renvoient pas systématiquement à une continuité temporelle, de l'urgence au développement.

8. Dans une approche sociologique, Edgar Morin définit la crise comme « *l'accroissement du désordre et de l'incertitude au sein d'un système* ». (Morin, 2016 : p.17) Cette définition n'est pas liée directement au champ de l'aide, mais l'analyse systémique proposée par Morin s'applique à la recherche de compréhension des dynamiques de forces au Sahel.

9. L'approche globale renvoie selon Cécile Wendling à « *l'idée d'une meilleure harmonisation et coordination des acteurs internationaux et locaux, civils et militaires, lors de crises* ». (Wendling, 2010 : p.11)

logique recensée il y a une vingtaine d'années[10] déjà ; elle a été remise à l'ordre du jour par différents membres du système de l'aide internationale - dont les bailleurs - et a accéléré une perméabilité grandissante entre les acteurs des deux champs. L'analyse du lien entre humanitaire et développement fera l'objet d'une première partie, à laquelle succèdera, dans le cadre d'une seconde partie, une réflexion sur le triptyque « Humanitaire / Développement / Paix et Sécurité », pour s'interroger sur la nature de ce leitmotiv des bailleurs de l'aide internationale, en particulier au Sahel, mêlant une plus grande diversité d'acteurs aux intérêts divergents et créant ainsi des dynamiques et champs de forces asymétriques, « *en perpétuelle reconstruction* » (Pestre, 2014). La déconstruction du discours de l'aide et des pratiques menées au nom de cette dernière laisse apparaître un maintien, voire une consolidation et pérennisation, au sein de l'industrie de l'aide[11], de relations de domination d'acteurs. Le caractère itératif de l'usage de mots au sein du langage de l'aide contribue à produire un effet normatif et structurant au sein de ce champ. Des exemples tirés du contexte de l'aide au Tchad[12] serviront à illustrer plus précisément ces hypothèses.

Ce papier se situe à la croisée des champs de la science politique et de l'anthropologie de l'aide, et se base sur un travail de terrain réalisé au Tchad entre 2015 et 2018. De plus, le dispositif méthodologique mobilisé dans le cadre de cette étude s'appuie sur un double positionnement du chercheur, à la fois observateur et praticien de l'aide[13], pour mener une analyse portant aussi bien sur le discours que sur les pratiques de l'aide au Sahel. Cette double posture représente un défi en termes méthodologiques pour conserver une certaine distance par rapport aux objets et sujets analysés, tout en respectant les règles de confidentialité liées à une implication professionnelle dans le milieu de l'aide. C'est sur cette base que seront confrontées les hypothèses énoncées précédemment, à travers la revue de différents documents de stratégie des acteurs de l'aide et de programmes mis en œuvre au Tchad, mettant en évidence le lien entre humanitaire, développement et sécurité.

Le lien entre humanitaire et développement, une logique remise à l'ordre du jour des agendas internationaux : essai de contextualisation au Sahel

Recherche globale d'efficacité de l'aide dans un environnement international caractérisé par des crises multiples et prolongées

La société internationale contemporaine[14] se distingue par une multiplicité de crises d'intensité variable et pouvant être connectées

10. À titre d'exemple, l'ouvrage de François Grunwald et Claire Pirotte, *Entre urgence et développement : pratiques humanitaires en question* a été publié par Karthala en 1997. Ce livre mentionne également la notion de « réhabilitation », en lien avec les actions civilo-militaires menées par les militaires à mi-chemin entre humanitaire et développement, et qui « *trouvent leurs sources en partie dans une culture d'intervention issue de la colonisation* » (p.197).

11. La notion d'industrie de l'aide s'inscrit ici dans le champ de l'anthropologie critique de l'aide et renvoie aux différents acteurs avec des intérêts propres au sein du système de l'aide internationale, tels que les agences de coopération, les banques de développement, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales, les « courtiers locaux du développement » (Olivier de Sardan, 1993).

12. Le cas du Tchad a été choisi pour illustrer cet article, sur la base de travaux de recherches doctorales menés dans ce pays entre 2015 et 2018.

13. Cette approche méthodologique s'appuie notamment sur les travaux de Mariella Pandolfi en anthropologie humanitaire (Pandolfi, 2000), ceux de Laëtitia Atlani-Duault relatifs à la double ethnographie, ouvrant une perspective d'analyse sur les institutions de l'aide, en complément de leurs pratiques (Atlani-Duault, 2005), et plus récemment sur les études rassemblées par Marion Fresia et Philippe Lavigne Delville dans le cadre d'une réflexion collective sur les « *mondes de l'aide* », études basées sur « *une implication forte (...) du chercheur dans l'action* » et questionnant « *l'enjeu du positionnement du chercheur vis-à-vis de son objet et de son influence sur le type de données produites* » du fait de sa proximité voire immersion dans l'environnement de l'aide (Fresia et Lavigne Delville, 2018).

14. Le concept de société internationale est issu du champ des sciences politiques et de la théorie des relations internationales. La définition donnée par Celestino del Arenal s'appuie sur une réalité sociale complexe, formée de trois types de réalités reliées intimement entre elles : le système politico-diplomatique, le système transnational et la société humaine. Cette définition présente la particularité de prendre en considération la société humaine, caractérisée par des principes d'action, des intérêts, des structures et dynamiques, distincts des systèmes étatiques et transnationaux. (Arenal, 2014)

entre elles. Le rapport de 2018 sur l'assistance humanitaire globale souligne que 201 millions de personnes auraient besoin d'une assistance humanitaire internationale, alors que le montant alloué aux réponses aux crises en 2017 a atteint 27,3 milliards de dollars, contre 26,4 milliards de dollars en 2016, reflétant une certaine stabilité des contributions gouvernementales (de l'ordre de 20 milliards de dollars en 2016 et 2017) et une légère augmentation des financements privés (Development Initiatives, 2018). Lors du premier sommet humanitaire mondial, organisé à Istanbul en mai 2016 sous l'égide des Nations Unies, il a été mis en exergue la nécessité de remodeler le système humanitaire, dans un but d'optimisation de l'aide face à une situation humanitaire inégalée depuis la Seconde Guerre Mondiale, avec plus de soixante millions de personnes déplacées contre leur gré. Le renforcement des liens avec les ONG locales, afin qu'elles deviennent de réelles parties prenantes de la coordination et distribution de l'aide, a été fortement recommandé par les participants ; en parallèle, le pacte « *Grand Bargain* »[15] a été conclu afin d'introduire des changements de pratiques au niveau des bailleurs et organisations de l'aide, pour rechercher plus précisément à harmoniser les procédures des bailleurs et les modalités de suivi-évaluation, à contribuer à la réduction des frais de gestion des opérateurs, et à favoriser également le rapprochement entre acteurs humanitaires et ceux du développement. Il semble pertinent de se référer à l'analyse de Marie-Claude Smouts au sujet de ce type de conférences, considérant ce cadre de l'action publique internationale comme « *un échange global entre toutes les composantes de la société internationale et la participation la plus large de tous les acteurs concernés* » et soulignant le caractère itératif des « *questions* »[16] abordées (Smouts, 1997). Le Sommet humanitaire d'Istanbul demeure représentatif de ces rencontres internationales, animées par des dynamiques impulsées du Nord vers le Sud et par une appropriation du vocabulaire de l'aide et de son cadre normatif limitée à une partie des acteurs.

Dans cette logique de mise en norme, il convient de souligner le NWOW ou « *New Way of Working* » (« Nouvelle façon de travailler ») des Nations Unies, expression empruntée à la langue managériale du « *New public management* » (NPM) pour définir un processus de changement organisationnel, « *une mode managériale qui modifie les équilibres de pouvoir dans l'organisation* » (Jemine, 2016), au nom de la recherche d'une plus grande efficacité et efficience. Cette stratégie reprend l'idée du NPM dans le champ de l'aide internationale pour améliorer l'articulation entre acteurs humanitaires et du développement et atteindre les objectifs de l'Agenda 2030, en contribuant à la réponse aux besoins immédiats des populations ciblées par l'assistance humanitaire, à l'atténuation des risques et vulnérabilités sur le long terme de ces communautés, et au renforcement de leur résilience[17]. À part le changement sémantique, redonnant une certaine actualité et modernité au lien (« nexus ») entre urgence et développement, il n'en résulte pas un changement substantiel en termes stratégiques.

15. Principal résultat obtenu à l'issue du Sommet humanitaire mondial d'Istanbul, le pacte du « *Grand Bargain* » (ou « Grande négociation ») a été approuvé par trente représentants des bailleurs et organisations d'aide humanitaire. Il comporte cinquante et un engagements pour accroître l'efficacité du financement de l'aide d'urgence.

16. « *Il existe une profonde inégalité dans la faculté d'opiner au niveau international. La formulation et la définition des « questions » sont le fait d'une élite sachant manier les codes nécessaires pour s'imposer dans le débat. (…) La véritable inégalité tient aux différences de moyens, humains et financiers, dont disposent les organisations internationales.* » (Smouts, 1997 : p.687-688)

17. La résilience fait initialement partie du champ des sciences physiques avant d'investir celui des sciences sociales. Au sein de la rhétorique de l'aide, le terme de résilience apparaît tantôt comme un objectif à atteindre, à l'échelle d'une communauté, d'une société, voire d'institutions, tantôt comme un ensemble de capacités, au niveau d'un individu ou d'un groupe, leur permettant de faire face et de s'adapter à une situation de crises. La répétition du mot « résilience » dans le discours de l'aide, à travers son entrée dans les stratégies de bailleurs et dans l'élaboration de programmes, est associée à une perception de la société internationale plus complexe et plus incertaine (Juncos, 2017).

La « novlangue[18] » de l'industrie de l'aide tente de se renouveler alors que les concepts sous-jacents restent les mêmes et continuent à traduire une relation de domination entre les acteurs, liée notamment aux centres d'impulsion des stratégies et à la structure des circuits de financement de l'aide. Au-delà des Nations Unies, ces terminologies se sont progressivement répandues au sein de la communauté des bailleurs, voire auprès de certains opérateurs de l'aide, à travers notamment la publication de stratégies et documents programmatiques, d'appels à propositions, servant alors de connecteurs entre différents acteurs de l'aide ; elles contribuent à produire des savoirs institutionnels, traduisant ainsi une réalité uniformisée du monde (Pestre, 2014).

Concernant l'Union européenne, la stratégie initiale LRRD (« *Linking Relief, Rehabilitation and Development* »), élaborée par la Commission européenne en 1996, constitue la base conceptuelle originelle des conclusions du Conseil du 19 mai 2017 sur le Nexus Humanitaire-Développement. L'approche LRRD mettait l'accent sur la nécessité de prendre en compte la zone grise entre les réponses à des besoins immédiats et celles correspondant à des transformations structurelles, et ainsi à l'insertion d'actions de prévention des crises dans les programmes de développement. L'évolution du champ lexical vers le « nexus » reprend les idées de cohérence et de complémentarité, qui seraient rendues possibles par une meilleure coordination des acteurs de l'aide et l'élaboration d'analyses conjointes des risques et vulnérabilités[19]. Le cadre politique de l'action extérieure européenne conserve également une approche stratégique sur la résilience[20] pour améliorer l'impact des projets et faciliter le passage d'actions d'endiguement des crises à des interventions plus structurelles, sur le long-terme. Par ailleurs, l'Union européenne a encouragé depuis 2018 l'utilisation d'un Cadre conjoint Humanitaire / Développement (« *Joint Humanitarian Development Frameworks* »), afin de tenter de rendre plus opérationnelle l'approche du nexus dans quatorze pays pilotes (Afghanistan, Éthiopie, Irak, Kenya, Myanmar, Nigeria, Niger, Ouganda, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tanzanie, Tchad, Yémen)[21]. L'objectif - de ce que la Commission européenne qualifie de changement d'état d'esprit (« *a change of mindset* ») - est d'améliorer les gains d'efficacité au niveau des interventions, de mieux anticiper les crises, d'y répondre plus vite et de trouver des solutions plus durables. La reprise de la norme par l'UE est une illustration de la diffusion du lexique et des concepts associés, auprès des bailleurs qui, du fait de leur poids au sein du système de l'aide, jouissent d'un pouvoir d'impulsion vis-à-vis d'autres acteurs

18. Le concept de « novlangue » est issu du monde de fiction imaginé par George Orwell en 1949 dans son roman *1984*, pour souligner le processus d'anéantissement de la pensée par la réduction des mots. Le caractère itératif d'un vocabulaire technique aurait ainsi pour effet d'imposer une fausse objectivation de la réalité. Dans le cas spécifique de l'aide internationale, il s'avère pertinent de s'interroger sur le pouvoir normatif du langage et sur ses effets performatifs. L'analyse développée par Dominique Pestre met l'accent sur un « *gouvernement des technosciences* », qui relève « *de l'ordre du discursif et du performatif* », cherchant à « *définir la « réalité » ou à la faire advenir, (...) à dire les valeurs qu'il faut suivre et les bonnes manières de faire* ». Parmi les acteurs qui produisent ce « *bon savoir* » depuis les années 1970, l'historien distingue les *think tanks*, les ONG, les institutions internationales, parmi lesquelles le FMI et la Banque mondiale « *qui disent comment doit se mener le développement* » ; l'enjeu n'est pas uniquement de produire des connaissances, mais « *d'être en mesure d'éliminer ou d'invisibiliser les formes de savoirs concurrentes, de faire qu'il n'y ait pas d'alternatives* » (Pestre, 2014).

19. « *L'UE et ses États membres mettront en œuvre l'action humanitaire et la coopération au développement d'une manière plus cohérente et complémentaire, contribuant ainsi activement à renforcer la résilience des individus, des communautés, de la société et de l'État, à lutter contre l'extrême pauvreté, à prévenir les crises et à y faire face, à diminuer la vulnérabilité chronique et à accroître l'autonomie. Pour qu'une solution soit durable, il faut des approches multipartites, des interventions à différents niveaux et une vision à long terme. Il convient pour cela de renforcer dès que possible le lien entre l'aide, la réhabilitation et le développement, y compris par un échange approfondi d'informations, une coordination des donateurs et une analyse conjointe des lacunes, des risques et des vulnérabilités, ainsi que par une vision commune des priorités stratégiques. L'UE et ses États membres garantiront d'emblée un engagement précoce et une étroite coopération des acteurs politiques et du développement, afin de compléter les interventions d'urgence et de redressement rapide des acteurs humanitaires.* » Conseil de l'Union européenne du 19 mai 2017, Résultats des travaux, 9459/17, paragraphe 69, p.35.

20. Joint Communication to the European Parliament and the Council, A strategic Approach to Resilience in the EU's external action, 07/06/2017.

21. Rapport annuel sur les politiques d'aide humanitaire de l'Union européenne et leur mise en œuvre en 2017.

pour la mise en ordre discursive au sein des programmes découlant de ces stratégies.

Le phénomène concomitant de multiplicité et prolongement des crises, dans un cadre budgétaire difficilement extensible, conduit à des stratégies pragmatiques d'adaptation de l'aide par les acteurs eux-mêmes. Au niveau national, les aides bilatérales intègrent elles aussi le discours dominant. Ainsi, la France a créé un Fonds d'urgence humanitaire géré par le Centre de crise et de soutien du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), pour des actions directes du ministère, des opérations conduites par les postes diplomatiques et consulaires, des subventions aux ONG, des versements exceptionnels aux agences des Nations Unies et organisations internationales ; le montant de ce Fonds en 2017 était de 33,7 millions d'euros (contre 23,4 millions d'euros en 2016), correspondant principalement à des réponses « aux urgences durables »[22], telles que notamment les situations de crise en Syrie, Irak, Yémen, République centrafricaine. La terminologie est d'ailleurs paradoxale, faisant écho à celle des « crises prolongées » utilisée également de façon récurrente dans le discours de l'aide, liant ainsi une situation extrême, un pic, à une temporalité plus longue. Quant à l'aide française au développement, elle est priorisée autour de dix-neuf pays[23], dont ceux du Sahel ; ces pays prioritaires reçoivent un minimum de 50% des subventions du gouvernement en matière d'aide au développement et les deux tiers de celles mises en œuvre par l'Agence française de développement (AFD), visant ainsi l'atteinte des objectifs de développement durable, la gouvernance démocratique et l'État de droit, la lutte contre le dérèglement climatique et le développement économique. D'autres bailleurs, tels que les États-Unis (USAID à travers son bureau de réponse aux crises, OFDA – *Office of Foreign Disaster Assistance*), le Royaume-Uni (DFID – *Department for International Development*) et l'Union européenne (à travers notamment le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique), développent depuis quelques années des approches régionales pour des crises « multi-pays », telles que le Sahel ou le Bassin du Lac Tchad.

À noter qu'avec le cadre financier pluriannuel européen pour la période 2021-2027, un nouvel instrument pour le voisinage, le développement et la coopération internationale (NDICI – *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*) est en train de voir le jour, combinant ainsi la plupart des instruments existant pour l'action extérieure européenne ; il devrait conserver des priorités géographiques et thématiques, ainsi qu'un pilier pour les réponses rapides.

Le discours centré sur la recherche d'efficacité de l'aide, à travers une articulation mieux coordonnée entre réponses humanitaires et de développement, sert ainsi de vecteur de normes au sein de la fabrique de l'aide. Cet effet normatif est produit par l'insertion et répétition de cette rhétorique dans les documents et outils appuyant la déclinaison programmatique des instruments financiers au cœur du circuit entre bailleurs et opérateurs de l'aide.

Mise en perspective de la stratégie de réponses aux crises au Sahel : les acteurs de l'aide internationale au Tchad

La région du Sahel apparaît comme un terrain d'expérimentation de la gestion des crises, reflétant la complexité de la société internationale et des enjeux liés aux fragilités institutionnelles et politiques, aux vulnérabilités socio-économiques, à l'impact du changement climatique, aux risques sécuritaires. Le constat des acteurs de l'aide tend à souligner l'existence de vulnérabilités structurelles, rendant plus difficile une résistance des États et des sociétés aux conséquences des crises et pouvant fragiliser leurs capacités de résilience ; argumentaire qu'il convient néanmoins de nuancer, puisque cette perception correspond à celle d'une catégorie

22. Rapport d'activité sur l'action humanitaire d'urgence 2017, Centre de soutien et de crise, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Le document précise : « *En 2017, si l'on excepte les opérations d'urgence menées à la Dominique (ouragan Maria), à Madagascar (cyclone Enawo) et au Vanuatu (éruption volcanique), le reste des crédits a été engagé en réponse aux urgences durables.* »

23. Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018. Les dix-neuf pays prioritaires de l'aide publique française sont : le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, les Comores, Djibouti, l'Éthiopie, la Gambie, la Guinée, Haïti, le Libéria, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Sénégal, le Tchad, le Togo.

d'acteurs et sert de justification aux interventions internationales.

Parmi les pays sahéliens, le Tchad présente la particularité d'être perçu par les bailleurs internationaux comme un ilot de stabilité politique, alors que paradoxalement il fait partie des pays situés aux derniers rangs des classements mondiaux en matière de développement, confronté à une récurrence des crises et à des besoins conséquents, plus spécifiquement au niveau des services sociaux de base et des infrastructures. Cette image de stabilité[24] est entretenue par les discours de certains acteurs internationaux, en particulier la France, mais également par le Chef d'État tchadien[25], qui a su tirer profit de l'appui militaire du Tchad au Nord Mali en 2013 pour asseoir sa position d'acteur régional et sa rente sécuritaire auprès des bailleurs internationaux (Tubiana et Debos, 2017). La situation socio-économique du Tchad, les faibles résultats des indicateurs de développement humain, ainsi que la perception régionale stratégique du pays entre la Libye, le Soudan, la République centrafricaine et le Bassin du Lac Tchad, contribuent à attirer l'attention des bailleurs tant humanitaires que du développement. Si la dichotomie entre les deux types d'aide se poursuit au niveau des financements du fait du maintien de guichets institutionnels distincts, la répartition des compétences entre les opérateurs de mise en œuvre s'avère plus confuse entre urgence et développement, du fait du contexte d'intervention, mais également du système d'aide. Les ONG récipiendaires de l'aide publique internationale sont structurées autour d'un modèle économique de dépendance vis-à-vis des financements publics. Rares sont celles ayant réussi à s'affranchir, comme Médecins Sans Frontières (MSF), des mannes des bailleurs internationaux. Par conséquent, leurs interventions s'adaptent non seulement aux besoins des populations, mais aussi à ceux des acteurs internationaux de l'aide : depuis quelques années au Tchad, des ONG humanitaires en viennent à mettre en œuvre des actions de développement, sous l'étiquette bien souvent du « renforcement de la résilience des populations ciblées », alors que des ONG de développement s'intègrent dans des interventions d'urgence, au gré des financements disponibles. Les ONG, comme opérateurs de mise en œuvre de l'aide, dépendent des circuits de financement internationaux et, par conséquent, des orientations fixées par les bailleurs, laissant ainsi apparaître des dynamiques de forces asymétriques au sein de l'architecture de l'aide.

Pour asseoir cette reconfiguration enchevêtrée des aides et de leurs opérateurs, les membres de la communauté internationale - au Tchad et ailleurs - énoncent la nécessité d'assurer davantage de coordination dans les interventions menées au titre de l'aide, en tissant des liens entre les activités d'urgence et de développement. En ce sens, le cas du Tchad suscite l'attention du fait de la recherche de cohérence entre différents documents de programmation. Un cadre stratégique triennal (2017-2019) a, en effet, été mis en place par la communauté humanitaire au Tchad en 2016, afin de rapprocher les réponses aux besoins d'urgence avec la réduction des vulnérabilités, relevant davantage d'actions de développement. Ainsi, le Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement (UNDAF) couvrant la période 2017-2021, est aligné non seulement avec la « Vision 2030 – Le Tchad que nous voulons », décliné par un Plan National de Développement (PND), le Cadre de Partenariat Pays de la Banque Mondiale (CPF – *Country Partnership Framework*), mais intègre aussi pour la première fois la réponse humanitaire, « *en veillant à une adresse simultanée des défis liés aux questions humanitaires et de développement, ce, à travers une approche différenciée des groupes cibles et des besoins, une définition des zones d'intervention prioritaires ou zones de convergences et la mise en place de stratégies intégrées* » (UNDAF Tchad, 2017-2021). Le cadre

24. Les analyses académiques, telles que celles développées par Jérôme Tubiana et Marielle Debos, diffèrent des discours politiques et soulignent au contraire les facteurs de déstabilisation du Tchad à court et moyen termes : *"Chad's future is an uncertain one, given the risks of new attacks of Boko Haram, the impact of falling oil prices on a desperately poor and corrupt country, the uncertainty about who will succeed an aging and reportedly ill president, and how that successor will be chosen."*

25. Cf. Entretien d'Idriss Deby Itno avec François Soudan, Jeune Afrique, 06/02/2017, https://www.jeuneafrique.com/mag/398067/politique/idriss-deby-itno-lieu-de-donner-lecons-loccident-ecouter-avis/

stratégique triennal intègre la mise à jour du plan de réponse humanitaire annuel et vise aussi bien à harmoniser la programmation des interventions et renforcer la complémentarité entre humanitaire et développement, qu'à rechercher des solutions durables et consolider la résilience des populations ciblées. L'Équipe Humanitaire Pays (« *Humanitarian Country Team* » - HCT), composée localement de représentants des agences des Nations Unies, d'agences bilatérales, d'ECHO (UE) et des ONG, a joué un rôle essentiel dans le renforcement des liens entre humanitaire et développement, relayant les besoins de différents acteurs nationaux et internationaux. La mise en œuvre s'avère complexe et les indicateurs de la matrice de résultats de l'UNDAF peu spécifiques pour pouvoir relever de la cohérence effective des actions. Se pose également la question de la temporalité, puisque l'UNDAF se décline comme un plan quatriennal, le cadre stratégique est triennal, alors que le Plan de Réponse Humanitaire (« *Humanitarian Response Plan* » - HRP) doit être élaboré chaque année, sur la base de l'analyse des besoins à l'échelle du pays (« *Humanitarian Needs Overview* » - HNO). On peut considérer que le cadre stratégique fait le lien avec les plans annuels de réponses humanitaires, puisque ceux-ci doivent s'inscrire dans les trois objectifs définis dans ce cadre : (i) Sauver et préserver la vie et la dignité des populations affectées à travers une assistance d'urgence multisectorielle et intégrée selon les droits fondamentaux et standards ; (ii) Réduire la vulnérabilité des populations affectées à travers le renforcement de la résilience communautaire et institutionnelle pour mieux répondre et résister aux chocs récurrents ; (iii) Contribuer à la protection des populations vulnérables et renforcer la redevabilité envers les populations affectées. L'architecture globale d'intégration des différents documents demeure néanmoins complexe.

S'il n'est pas le lieu, dans cet article portant sur les discours, d'évaluer dans les faits la mise en œuvre effective du lien entre humanitaire et développement, ainsi que l'appropriation par les autorités locales de cette vision de l'aide, force est de constater la diffusion et appropriation massives de ces énoncés normatifs. Même si les clusters sectoriels[26] restent plutôt cloisonnés dans l'humanitaire, alors que les acteurs du développement possèdent leur propre cercle de réunions, c'est bien le Coordinateur Résident des Nations Unies, intervenant dans l'un et l'autre des deux milieux, qui peut témoigner de cette influence. En effet, cette personne est à la fois à la tête du Système des Nations Unies dans le pays d'accueil et le Coordinateur humanitaire ; d'une part, il préside la réunion du HCT avec les acteurs humanitaires internationaux et, participe, d'autre part, à la réunion de coordination des partenaires techniques et financiers (CPTF) appartenant au champ du développement. Il peut donc plus facilement faire le lien entre les enjeux humanitaires et de développement, à un niveau politique, et dans le cercle des acteurs internationaux. D'un point de vue technique, une initiative du cluster en charge des questions de sécurité alimentaire est à signaler : une carte publiée en juin 2019[27] essaie d'identifier les zones de convergence entre activités humanitaires et de développement mises en œuvre au Tchad, par province et département, entre janvier et mai 2019. Au-delà des indications présentées sur la carte, l'exercice en soi semble inédit, ainsi que la tentative de classification des bailleurs par rapport au nexus et à ses composantes. La carte laisse entrevoir une certaine confusion entre les notions de « bailleurs » et « partenaires », ainsi que dans leur classement au sein des catégories « humanitaire » ou « développement ». Elle confirme l'ambigüité qui s'est installée au niveau des ONG notamment,

26. Un cluster correspond à un groupe sectoriel d'organisations humanitaires, constituant un cadre de dialogue dans les principaux secteurs de l'action humanitaire, dans un pays donné. Les différents clusters contribuent à l'élaboration des réponses aux besoins d'urgence, menée par l'Équipe Humanitaire Pays (HCT). Cette approche s'est développée, sous l'égide des Nations Unies, dans les zones de crises humanitaires depuis 2005.

27. La carte est disponible sur le site du cluster global de Sécurité alimentaire, dans la rubrique dédiée au Tchad : https://fscluster.org/sites/default/files/documents/20190617_tchad_convergence_humanitaire-developpement.pdf
Les éléments recueillis sur les dynamiques de l'aide internationale au Tchad, et notamment sur le positionnement ambigu des ONG sur le nexus Humanitaire / Développement, proviennent de séjours de recherche dans ce pays et d'une immersion auprès des acteurs de l'aide entre 2015 et 2018.

qui fluctuent - de façon pragmatique - d'une composante à l'autre du nexus, en fonction des financements, sans faire état d'une stratégie formelle sur ce point, comme cela commence à être le cas pour les bailleurs.

Outre les recommandations venant des sièges des organisations, il semblerait que ce soit parfois aussi l'impulsion personnelle de certains acteurs qui aurait permis, pendant une période donnée, de tisser un lien plus cohérent entre les interventions et d'optimiser les réponses : c'est ainsi le cas notamment entre la Délégation de l'Union européenne à N'Djamena et le bureau ECHO en charge pour l'UE des questions humanitaires. En effet, un rapprochement a pu être constaté entre les logiques de financement du Plan de mise en œuvre humanitaire (HIP) élaboré par ECHO et celles du 11ème FED (Fonds européen de développement), marquées notamment par un échange d'informations régulier sur les projets menés et les synergies possibles sur les questions de santé et nutrition en particulier. Cette observation renforce l'idée d'un pragmatisme comme ligne de force dominant le rapprochement entre deux types de solidarité animés par des motivations différentes.

Les réflexions autour du nexus Humanitaire / Développement au Tchad se sont accélérées depuis 2018. Dans le cadre du Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) pour l'Afrique de l'Union européenne, un appel à manifestation d'intérêt a été lancé au cours du premier semestre 2018 par l'Union européenne pour le programme de développement inclusif des zones d'accueil au Tchad (DIZA), avec un budget de quinze millions d'euros pour quatre ans. Les propositions ont été évaluées de façon conjointe par la Délégation de l'Union européenne (DUE) à N'Djamena et le bureau local d'ECHO, l'approche du nexus ayant été clairement rappelée dans les termes de référence. Cette initiative pilote entre DEVCO[28]/ DUE et ECHO répond aux recommandations d'intégrer davantage les réponses d'urgence et de développement, au niveau local, selon une logique inclusive et multisectorielle défendue par les bailleurs. Après un accord préalable en octobre 2018, les conventions de financement ont été signées en janvier 2019, suivies des premiers décaissements. Le programme DIZA couvre plusieurs régions frontalières avec le Soudan et la Centrafrique (Ouaddaï, Sila, Salamat, Moyen Chari, Mandoul et Logone oriental) et a pour objectif général « *d'améliorer les conditions de vie des populations autochtones et des réfugiés / retournés dans les zones d'accueil à travers un appui au développement local inclusif, afin de minimiser les facteurs contribuant aux tensions entre communautés, à l'instabilité et in fine au risque d'accroissement des déplacements forcés et de conflits* ». Le programme DIZA s'inscrit ainsi dans le domaine d'intervention du fonds fiduciaire relatif à l'amélioration de la résilience des communautés locales et des personnes réfugiées ou déplacées. Deux consortia d'ONG internationales sont chargés de la mise en œuvre du programme, en lien avec des partenaires tchadiens : Solidarités International (SI) et Caritas au Sud ; Concern Woldwide et la Fédération luthérienne mondiale (FLM) à l'Est. Il est intéressant de relever que chaque consortium a été laissé libre concernant la méthodologie de mise en œuvre du nexus Humanitaire / Développement ; ainsi, celui entre Solidarités et Caritas a opté pour une séparation des acteurs entre urgence et développement dans la réponse aux conséquences de la crise centrafricaine, alors que le consortium à l'Est s'est plutôt réparti les zones, chaque acteur conservant des interventions au sein des deux composantes du nexus. Il est encore trop tôt pour en tirer des leçons, mais il s'avère pertinent de noter cette adaptation des acteurs à des contextes différents : déplacements de population au Sud du Tchad liés au conflit en République centrafricaine depuis 2013, avec un regain de tensions au Nord-ouest à partir de fin 2017 générant un afflux plus important de populations vers le Tchad ; crises alimentaires et nutritionnelles récurrentes dans la bande sahélienne, dont l'Est du Tchad qui, de plus, accueille environ 300 000 réfugiés soudanais du Darfour depuis une dizaine d'années.

Il ressort de l'analyse du rapprochement entre humanitaire et développement au Tchad que, bien que ces questions soient de plus en plus abordées au niveau des acteurs internationaux, elles restent pour le moment cantonnées à la phase de planification des

28. Direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne

programmes, à une échelle nationale. Il existe des clusters délocalisés au sein de certaines provinces tchadiennes, mais leur effectivité demeure très faible, principalement en termes de coordination locale et de dialogue avec la capitale, à l'exception peut-être de la province du Lac Tchad. Par ailleurs, les circuits de financement, qui restent scindés entre interventions d'urgence et projets de développement, sont de plus en plus amenés à s'articuler, autour de thèmes fédérateurs tels que l'introduction de la notion de résilience.

Même si la nécessité d'établir un lien entre l'humanitaire et le développement n'est pas nouvelle, l'évolution sémantique autour de ces idées l'a remise à l'ordre du jour au niveau des bailleurs et des opérateurs de l'aide. Son opérationnalisation demeure toutefois quelque peu obscure. Le flou qui semble s'être propagé au niveau des agences des Nations Unies et des ONG par rapport à leur mandat, axé soit sur l'urgence, soit sur le développement, pourrait finalement constituer un atout pragmatique de mise en œuvre des interventions, leur permettant de couvrir différentes temporalités et besoins, allant de l'urgence au développement. Cependant, l'ajout d'une nouvelle variable dans ce nexus vient bouleverser des modalités opérationnelles déjà fragiles, introduire des questionnements éthiques et alimenter la production de savoirs et de normes dans le champ de l'aide.

L'introduction de la variable sécuritaire dans le discours de renforcement de l'efficacité de l'aide : vers une approche plus politisée de l'aide ?

Évolution des acteurs de l'aide : la stratégie française autour du nouveau triptyque « Humanitaire / Développement / Paix et Sécurité »

L'introduction de la variable sécuritaire auprès des composantes d'urgence et de développement apparaît clairement dans l'évolution de la stratégie française de l'aide[29]. La réunion du 8 février 2018 du Comité interministériel de coopération internationale et de développement (CICID) a servi d'instance décisionnelle quant à la politique publique de l'aide, pour renforcer le nexus Humanitaire / Développement et ajouter la dimension liée à la paix et la sécurité. Deux documents stratégiques du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), issus de cette réunion du CICID, doivent être soulignés : la Stratégie humanitaire de la République française (2018-2022) ; le rapport de stratégie « Prévention, Résilience et Paix durable (2018-2022). Approche globale de réponse à la fragilisation des États et des sociétés ».

Ainsi, la stratégie humanitaire française fait référence, dans le cadre d'un objectif global d'amélioration de l'efficacité de l'aide, à la nécessité de « *mettre l'humanitaire au service du traitement durable des crises* ». Il s'agit donc, en reprenant le vocabulaire du Sommet Humanitaire d'Istanbul de renforcer l'articulation entre les actions d'urgence et les causes profondes des crises, la réponse humanitaire s'inscrivant elle-même dans l'approche globale des crises et des fragilités du gouvernement français. Le volet sécuritaire n'est pas directement exprimé dans le document de stratégie humanitaire, qui se réfère sur ce point au rapport de stratégie « Prévention, Résilience et Paix durable ». C'est en effet ce document, dans le prolongement du CICID de février 2018, qui établit la réponse française aux crises, intégrant le principe des « 3D » pour « diplomatie », « défense » et « développement » mentionné par le Président de la République française depuis 2017. Le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères rappelle d'ailleurs dans l'avant-propos de ce rapport que, face au triptyque « fragilité-conflit-violence », il s'avère de plus en plus nécessaire de mettre en place un « *contiguum d'actions qui se déploie conformément au mandat de chaque communauté d'acteurs, qu'ils soient issus de la diplomatie, de la sécurité, de l'humanitaire, de la stabilisation ou du développement* ». Cela implique, par conséquent, de faire le lien entre des acteurs différents, disposant de leurs propres objectifs et agenda, et avec des modes opératoires distincts, « *pour faire plus, mieux et innover pour*

29. Évolution à suivre avec le projet de loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales (2020-2025).

s'adapter à l'évolution des formes d'instabilité », si l'on reprend les mots du ministre Le Drian.

Face à des orientations politiques ambitieuses, les opérateurs de l'aide adaptent leurs interventions. En l'occurrence, l'Agence française de développement (AFD) a bâti une stratégie sur les vulnérabilités aux crises et la résilience, couvrant la période 2017-2021. Le CICID de février 2018 a pu s'appuyer sur ce document de cadrage de l'intervention de l'AFD en réponse aux crises pour élargir l'approche et formuler un discours global de l'aide. Comme opérateur de l'État français avec un mandat centré sur les enjeux de développement, l'AFD s'adapte aussi aux évolutions de l'aide dans un contexte qu'elle qualifie de « mutation des crises ». Sans entrer directement dans les champs de l'humanitaire et de la sécurité, même si la formulation demeure ambigüe, « *l'AFD assumera pleinement une action dans les contextes de crise, dans le cadre de coalitions articulant les savoir-faire complémentaires des acteurs de la sécurité, de la diplomatie, de l'humanitaire, du développement et de la recherche* ». Une autre agence de l'État, Expertise France, en cours d'intégration au groupe AFD, indique dans son rapport « Bilan et perspectives 2017-2018 » qu'elle s'inscrit « *dans le contiguum sécurité-développement* », face à la multiplication des crises, leur prolongement dans le temps et leur nature multidimensionnelle. Expertise France n'est pas un acteur humanitaire, mais intervient, comme opérateur de coopération technique internationale, en appui à la restauration des services de l'État dans le cadre du contiguum, sur les segments « sécurité, stabilisation, développement ».

Entre sécurité et « peace building » : deux facettes d'un discours politique autour du nouveau triptyque ?

La troisième variable du nexus semble plus difficile à cerner dans la mesure où le vocabulaire utilisé diffère en fonction des acteurs. La France a pour l'instant privilégié une sémantique plus sécuritaire autour des termes « défense », « sécurité », « paix et stabilité », alors que les Nations Unies, la Banque Mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) articulent à présent l'humanitaire et le développement avec le concept global de « paix », qui lui-même peut être entendu à la fois sous l'angle du maintien de la paix (« *peace keeping* ») et de construction de la paix (« *peace building* »). L'articulation entre la sécurité et le développement n'est pas nouvelle en soi dans les discours autour des politiques de l'aide. À titre d'exemple, Kofi Annan, alors Secrétaire général des Nations Unies, indiquait dans l'introduction de son rapport de 2005 qu'« *il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement, et il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés* »[30]. Replacés dans leur contexte, ces mots s'inscrivaient dans un monde marqué à la fois par les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et par les évolutions de la société internationale vers la lutte contre le terrorisme suite aux attentats du 11 septembre 2001. Kofi Annan évoquait ainsi l'objectif de « vivre à l'abri de la peur » pour intégrer la notion de sécurité collective, qui doit s'entendre tant au niveau interne des pays en développement, qu'au niveau externe, à travers les concepts de prévention de la violence et des conflits, de stabilisation et maintien de la paix, de processus de pacification et réconciliation.

Le rapport du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) de 1994 avait déjà mis l'accent sur la sécurité humaine, en élargissant le concept de sécurité, des États aux individus, prenant ainsi en considération la prévention des menaces dans la vie quotidienne des populations : « *c'est du développement et non des armes que peut naître la sécurité humaine* »[31]. Cette

30. Assemblée générale, Cinquante-neuvième session, Rapport du Secrétaire général A/59/2005, « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », 21 mars 2005.

31. L'introduction du rapport débute par le constat suivant : « *Le monde ne vivra jamais en paix tant que les gens ne connaîtront pas la sécurité dans leur vie quotidienne. À l'avenir, les conflits pourraient éclater plus souvent à l'intérieur d'un même pays qu'entre pays. Et leurs origines pourraient être profondément enracinées dans une misère et des disparités socio-économiques de plus en plus criantes. Dans un tel environnement, c'est du développement et non des armes que peut naître la sécurité humaine.* » (PNUD, 1994)

perspective offre une justification au lien entre développement et sécurité, à l'appui au développement comme stratégie de sécurité, tel que l'a repris plus tard le Secrétaire Général des Nations Unies, Kofi Annan. La professeure et chercheuse britannique Mary Kaldor propose, en revanche, une définition de la sécurité humaine dans le contexte de guerre contre le terrorisme post-2001, « *fondée sur la prise en compte de nouveaux rapports de violence* » (Kaldor, 2006 : p.901-914). Le changement de paradigme dans le concept de guerre, menant à des situations d'asymétrie entre les belligérants, à une extension des territoires de conflit, à une absence de trêve ou d'arrêt des combats dans le temps, a pu influer sur un intérêt accru pour les questions sécuritaires, y compris dans les politiques d'aide internationale.

L'adaptation des discours de l'aide aux évolutions du contexte international s'est traduite par la jonction de différents termes et perspectives pour construire une « approche globale » aux situations de crise. Les messages transmis mentionnent une interconnexion des menaces, interdépendance des vulnérabilités, fragilités des contextes, et par conséquent la volonté d'intégrer différentes formes d'intervention. L'émergence du triple nexus « Humanitaire / Développement / Paix et Sécurité » se situe dans cette lignée. Un document de travail des Nations Unies et du IASC (*Inter-Agency Standing Committee*) d'octobre 2016[32] tente de clarifier ce triptyque et son caractère innovant par rapport aux combinaisons antérieures : en ce sens, une distinction est faite avec le continuum « Sécurité / Développement », dans la mesure où il ne s'agit pas simplement d'ajouter une composante, mais de s'orienter vers une réflexion inclusive ; il ne s'agirait pas non plus de phases temporelles distinctes correspondant à chaque élément du triptyque, mais plutôt d'une approche systémique devant prendre en considération les différentes variables de façon concomitante.

Concernant l'Union européenne (UE), l'interdépendance entre Humanitaire et Développement est détaillée dans la priorité « Paix – Sociétés pacifiques et inclusives, démocratie, institutions efficaces responsables, État de droit et droits de l'homme pour tous », du nouveau consensus européen pour le développement « Notre monde, notre dignité, notre avenir », adopté par le Conseil européen du 19 mai 2017. La formulation du triple nexus est affichée de façon plus vague qu'au sein des Nations Unies, même si ce document indique clairement la coopération avec les acteurs de la sécurité : l'UE semblerait davantage, à travers ce nouveau consensus, juxtaposer l'articulation entre humanitaire et développement au lien Sécurité / Développement, tout en incitant à une plus grande cohérence et complémentarité entre les actions réalisées. Un atelier mené par le Groupe URD[33] sur commande de l'UE à N'Djamena en décembre 2018 relatif au nexus est parti du lien entre humanitaire et développement pour guider la réflexion des partenaires présents, mais l'une des conclusions des réflexions porte sur l'intégration des termes de « paix » et « politique » pour favoriser une compréhension globale des enjeux et élaborer des réponses intégrées et conjointes.

Quant à l'OCDE, les recommandations adoptées en février 2019 par le DAC (*Development Assistance Committee*) soulignent la nécessité de renforcer la cohérence entre les efforts humanitaires, de développement et de paix, dans le but de réduire de façon effective les besoins des populations, les risques et vulnérabilités. Il s'agirait, selon l'OCDE, de capitaliser les « avantages comparatifs » de chaque pilier du triptyque pour renforcer la résilience des populations ciblées et s'attaquer aux causes profondes des conflits.

Ainsi, l'analyse des documents stratégiques de différents acteurs de l'aide internationale, impliqués à des degrés variés dans le triple nexus permet de noter une certaine continuité dans l'évolution des discours, avec un message sous-jacent : les interventions menées jusqu'à présent dans chaque composante n'ont pas permis de réduire complètement la pauvreté, les crises humanitaires

32. Inter-Agency Standing Committee and UN Working Group on Transitions Workshop, 20-21 October 2016, Background paper on Humanitarian-Development-Peace Nexus.

33. Le groupe URD (« Urgence – Réhabilitation – Développement ») se définit comme un *think-tank* français (association loi 1901), spécialisé dans l'analyse des pratiques et le développement de politiques pour l'action humanitaire et la gestion de fragilités.

et les conflits ; et, à ce constat d'inefficacité, s'ajoutent des tensions au niveau de la disponibilité des ressources de financement. Sur cette base, les acteurs de l'aide internationale ont bâti des approches plus transversales d'articulation (« nexus ») entre différentes variables, mêlant une diversité d'acteurs, d'objectifs, d'intérêts, pour tenter de couvrir le caractère multidimensionnel des crises et des vulnérabilités, dans une logique d'optimisation des moyens disponibles. L'intégration de la variable sécuritaire au nexus Humanitaire / Développement n'est pas anodine et révèle une approche clairement politique de l'aide, affichant ainsi des agendas propres aux bailleurs internationaux qui étaient davantage dissimulés jusqu'à présent.

Les contraintes liées au triple nexus

S'il peut y avoir a priori une convergence des acteurs et des objectifs dans l'articulation entre humanitaire et développement, celle-ci semble moins évidente avec le domaine de la sécurité. D'une part, il convient de prendre en considération un certain nombre de contraintes éthiques. En effet, aux principes humanitaires de neutralité, d'impartialité, d'indépendance et d'humanité, se sont ajoutés celui du « ne pas nuire » (« *do no harm* ») et le principe issu de l'Agenda 2030 de « ne laisser personne derrière » (« *leaving no one behind* »). Chacun de ces principes mériterait d'être disséqué pour déterminer l'ensemble de leurs implications, mais ce qui s'avère pertinent ici est leur existence comme cadre éthique global des actions humanitaires et de développement. Les acteurs du champ sécuritaire, tels que des forces armées nationales et internationales, forces de sécurité et de maintien de l'ordre, entreprises spécialisées dans la sécurité, etc., constituent des entités extérieures au cadre éthique appliqué aux domaines de l'humanitaire et du développement, et disposent d'une logique d'intervention qui leur est propre.

Les discours politiques autour du triple nexus sont loin de prendre en considération les limites éthiques de cette approche ; peut-être conviendrait-il également de distinguer parmi les acteurs de l'aide, les bailleurs des opérateurs de mise en œuvre, par rapport à ce type de contraintes. Ce sont en effet les opérateurs de l'aide qui peuvent être davantage confrontés aux dilemmes éthiques posés par le triptyque Humanitaire / Développement / Paix et sécurité, du fait de leur interface directe avec les populations ciblées, autorités politiques et administratives à l'échelle nationale et locale et autres acteurs non-étatiques. Même si un certain nombre de règles éthiques peuvent être imposées dans la mise en œuvre de cette approche intégrée, la simple perception du lien entre acteurs de l'aide et ceux du champ sécuritaire peut affecter les principes de neutralité, d'indépendance et d'impartialité, ainsi que la distinction claire entre civils et combattants. Ces questions se posent déjà lors d'interventions humanitaires et de développement, par rapport à la notion d'« *acceptance* »[34] des populations, principe-clé pour la sécurité des équipes sur le terrain. Par conséquent, la collusion possible des opérateurs de l'aide avec des parties prenantes du champ sécuritaire peut directement porter atteinte à la sécurité de leurs agents et les assimiler à l'une de ces parties. Cependant, il est possible de s'interroger sur l'effectivité de ce cadre éthique, au-delà du champ discursif, puisque les opérateurs, en particulier les ONG et les agences bilatérales de coopération, sont soumis à des contraintes financières et politiques, conditionnant leur survie au sein de l'industrie de l'aide.

À ces contraintes éthiques fondamentales s'ajoutent des questionnements opérationnels, puisqu'il ne s'agirait pas dans le cadre

34. « *La multiplication des acteurs intervenant dans les crises et l'évolution de leur mandat (organisations internationales de plus en plus nombreuses sur un même terrain, intervention des militaires dans l'assistance aux populations affectées, émergence des acteurs nationaux de l'aide parfois liés à la crise), le caractère interne des crises (les groupes auxquels est destinée l'assistance sont parfois parties prenantes de la crise), l'accès aux victimes de plus en plus difficile qui amène les humanitaires à être proches des zones de combat, etc. Ces conditions ont évidemment conduit les acteurs humanitaires à mieux réfléchir sur la question de la sécurité et à adopter un certain nombre de principes et de mesures pour réduire les risques sur le terrain. L'une des approches de sécurité privilégiée par les acteurs est l'« acceptance ». Cette approche consiste à assurer un maximum de protection des équipes humanitaires en travaillant sur l'acceptation de la structure et des programmes par les parties au conflit et par les populations affectées par la crise.* » p.149 in Sokpoh Bonaventure Gbétoho, Levy-Simancas Karla et De Geoffroy Véronique « Participation des populations affectées et des organisations locales dans la sécurité humanitaire », (Zeebroek, 2004).

du triple nexus de juxtaposer des actions, tel que cela peut déjà exister dans certains terrains de crise, mais de les articuler les unes aux autres, sur l'ensemble du cycle de projet. Cet élément constitue déjà une limite du nexus « Humanitaire / Développement », comme cela a pu être analysé précédemment, donc l'intégration d'une variable supplémentaire ne peut que complexifier l'approche et les modes opératoires. S'il est possible d'observer des convergences entre les acteurs de l'aide, aussi bien au niveau des bailleurs que des opérateurs, l'implication d'acteurs du champ sécuritaire apparaît comme un véritable défi, tant dans les phases d'élaboration des programmes que celles de mise en œuvre sur le terrain et de suivi-évaluation. Le triple nexus nécessite la recherche de liaisons possibles entre des acteurs, objectifs, dynamiques et temporalités divergentes, ainsi que des circuits de financement compatibles.

À l'heure actuelle, la promotion du triple nexus n'a pas été associée directement à l'émergence de nouveaux instruments financiers permettant une intégration réelle des différentes composantes. L'Union européenne a tenté de s'adapter en lançant différents fonds fiduciaires depuis 2015, en particulier le Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) pour l'Afrique, d'une durée de cinq ans, dans l'optique de répondre de façon plus souple, efficace et intégrée, à des situations d'urgence et de fragilités. Il semble difficile d'affirmer que le FFU corresponde à un outil de financement spécifique au triptyque, mais du moins il semble pouvoir couvrir les trois composantes, derrière un objectif clairement affiché de répondre à la crise politique de 2015 liée à l'afflux de migrants en Europe. S'agissant d'un fonds fiduciaire, des ressources supplémentaires n'ont été pas mobilisées dans un premier temps, mais transférées depuis différentes lignes du budget général et du FED[35] ; des contributions spécifiques des États membres de l'Union européenne ont dû quand même être sollicitées dans un second temps. Le FFU pour l'Afrique sort néanmoins des modes de gestion habituels de l'Union européenne, avec la mise en place d'un conseil d'administration pour définir la stratégie globale et de trois comités opérationnels répartis autour des fenêtres d'intervention (Afrique du Nord, Sahel/Lac Tchad, Corne de l'Afrique) chargés d'approuver les programmes, l'objectif étant de s'adapter à des contextes de crises et de faciliter la mise en place rapide des interventions. Les critiques relevées jusqu'à présent par les professionnels de l'aide sur le FFU pour l'Afrique et par la Cour des Comptes européenne[36] portent justement, du moins lors de la première vague de financement, sur le manque d'harmonisation des procédures entre les différentes zones, des défaillances en termes de formulation des projets, des délais plus rapides mais encore trop longs pour répondre aux problématiques d'urgence. Le rapport spécial de la Cour des Comptes européenne relatif au FFU pour l'Afrique souligne également le manque de complémentarité avec d'autres outils de réponse aux crises tels que l'IcSP (Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix), au manque de cohésion entre les différents acteurs impliqués et aux difficultés de suivi de l'impact face à des objectifs trop étendus et insuffisamment ciblés.

Tentatives d'opérationnalisation du triptyque au Sahel

Le Sahel constitue un terrain privilégié pour le triptyque « Humanitaire / Développement / Paix et Sécurité », du fait de la multiplicité des crises et de leur prolongement dans le temps. Différents dispositifs, encore hybrides, tentent de mettre en lien ces composantes, à travers des actions politiques et des réponses plus opérationnelles, parmi lesquelles se trouvent le G5 Sahel et l'Alliance Sahel. D'une part, le G5 Sahel fait référence à un cadre de coopération intergouvernemental entre le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad, créé en 2014 et visant à répondre de façon commune et coordonnée aux défis liés à la pauvreté et à l'insécurité dans la zone sahélienne. Le triple

35. Selon le rapport spécial de la Cour des Comptes européenne de 2018 sur le FFU pour l'Afrique, un budget total de 4,09 milliards d'euros était recensé en août 2018, dont 89% (soit 3,6 milliards d'euros) proviendrait directement des transferts depuis le FED et le budget global, la différence étant couverte par des contributions spécifiques des États membres et autres donateurs.

36. Cour des Comptes européenne, Rapport spécial « Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique : un instrument souple, mais pas assez ciblé », n°32, 2018.

nexus s'exprime tout d'abord à travers la mise en place de la force armée conjointe du G5 Sahel depuis 2017 pour le volet sécuritaire, la définition d'actions de développement dans le cadre d'un Programme d'investissements prioritaires (PIP), et enfin, depuis juillet 2018, le lancement de projets d'urgence à impact rapide au niveau des régions frontalières fragiles (Programmes de développement d'urgence – PDU)[37]. Jusqu'à présent, le fonctionnement du G5 Sahel dépend majoritairement des bailleurs extérieurs, dont l'Union européenne et la France du fait de leurs priorités respectives dans cette région. Le second dispositif qu'il convient de relever est celui de l'Alliance Sahel, créée en 2017 ; il s'agit, en effet, d'un mécanisme de coordination de l'aide, qui peut être qualifié d'innovant, dans la mesure où il regroupe douze bailleurs – multilatéraux et bilatéraux - en faveur du développement et de la stabilisation de la région du Sahel et de la prévention de la violence, autour de six secteurs[38]. La signature d'un accord de partenariat entre le G5 Sahel et l'Alliance Sahel en octobre 2018 traduit une volonté politique de rapprocher les besoins des pays sahéliens de l'offre des bailleurs, dans une perspective d'amélioration de l'efficacité de l'aide. Il convient de noter par exemple que le FFU a servi de source de financement pour appuyer le Collège sahélien de sécurité (CSS) mis en place dans le cadre du G5 Sahel, ainsi que pour la création d'une unité GAR-SI (Groupe d'action rapide – Surveillance et intervention) dans chaque pays du G5 Sahel afin de renforcer les autorités nationales dans le contrôle du territoire, en particulier au niveau des zones frontalières, et de favoriser la coopération régionale en matière de sécurité. Néanmoins, tant le G5 Sahel comme l'Alliance Sahel souffrent d'un manque d'appropriation par les États sahéliens et de coordination sur le terrain pour l'Alliance.

La région du Lac Tchad, au sud de la bande sahélienne, représente un terrain de crises emblématique du nouveau nexus « Humanitaire / Développement / Paix et Sécurité », où se mêlent différents types d'interventions et d'acteurs, dans un contexte de conflit armé depuis 2015 entre la Force multinationale mixte (FFM) et le mouvement « *insurrectionnel* » de Boko Haram (Pérouse de Montclos, 2018). L'intensification des attaques dans le nord du Nigeria a provoqué des mouvements de populations dans les pays limitrophes (Cameroun, Niger et Tchad), générant ainsi des besoins d'urgence pour la prise en charge des personnes déplacées, aggravant des vulnérabilités structurelles préalablement existantes en termes d'accès aux services sociaux de base, de disponibilité et d'accès aux aliments, notamment. Par conséquent, on peut dénombrer au niveau de la région du Lac, côté tchadien, des besoins de développement structurels liés par exemple au renforcement et diversification de la production agricole, à l'amélioration des services de santé, ayant suscité la présence d'ONG nationales et internationales en lien avec les autorités locales, à laquelle s'est ajoutée celle d'acteurs humanitaires pour la mise en place de réponses d'urgence face à l'afflux de populations et, enfin, de l'armée nationale tchadienne (ANT) dans le cadre de la force multinationale mixte. On ne peut pas parler de programmation conjointe des actions, même si chacun des acteurs est sensibilisé à la présence des autres. Le fossé entre civils et militaires s'avère néanmoins gigantesque, en termes de modes opératoires, notamment autour des questions d'accès humanitaire et de protection des populations. Après plusieurs mois de discussions, le bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA) au sein du système des Nations Unies au Tchad a réussi à mobiliser des fonds européens (ECHO) pour l'ouverture en 2016 d'un poste de chargé de coordination civilo-militaire[39], afin de faciliter en priorité les

37. Les programmes de développement d'urgence (PDU) sont axés sur trois secteurs définis comme prioritaires par le G5 Sahel : (i) l'accès à l'eau ; (ii) le renforcement de la résilience ; (iii) l'appui à la cohésion sociale. Les projets sont déployés dans les fuseaux d'intervention de la force conjointe du G5 Sahel, à savoir le « fuseau Ouest » (frontière entre la Mauritanie et le Mali), le « fuseau Centre » (la région des trois frontières entre le Mali, le Burkina Faso et le Niger) et le « fuseau Est » (frontière entre le Niger et le Tchad).

38. Les six secteurs sont : (i) agriculture, développement rural, sécurité alimentaire ; (ii) décentralisation et services de base ; (iii) éducation et emploi des jeunes ; (iv) énergie et climat ; (v) gouvernance ; (vi) sécurité intérieure.

39. Il est intéressant de noter que le profil du candidat retenu pour occuper cette fonction est celui d'un ancien militaire reconverti dans la gestion de la sécurité auprès d'ONG et d'agences des Nations Unies, dis-

interactions entre les différents acteurs dans la région du Lac Tchad.

Parmi les points de discussions récurrents entre les acteurs (humanitaires, autorités locales, forces de défense et de sécurité), on souligne celui des escortes militaires, considérées comme obligatoires pour accéder à un ensemble de zones dans la province du Lac. Or, le recours à des escortes militaires constitue une entrave aux principes de neutralité auxquels les acteurs humanitaires se réfèrent : demander protection à l'ANT, membre de la Force multinationale mixte, induit d'une certaine façon une collusion avec l'un des belligérants. De plus, le recensement récurrent par les acteurs humanitaires d'incidents de protection impliquant des hommes en uniforme[40] ne contribue pas à créer un climat de confiance entre les acteurs et vis-à-vis de la population. Même si l'état d'urgence dans la province du Lac a été levé depuis juillet 2017, il existe encore des restrictions de circulation et d'accès à certaines zones du fait de la fréquence des attaques des groupes armés, ce qui se répercute au niveau des acteurs humanitaires par la gestion de problématiques sécuritaires et logistiques limitant la mise en œuvre des activités et l'accès aux populations les plus vulnérables. La simple présence de civils dans les zones considérées comme interdites par la Force multinationale mixte suffit à les assimiler à des membres de groupes armés ; en parallèle, la reddition depuis 2016 de membres de ces groupes armés auprès des autorités tchadiennes constitue un défi spécifique pour les acteurs humanitaires. En effet, si les femmes et les enfants ont été réinstallés dans des villages sous la responsabilité des chefs traditionnels, les hommes ont été placés dans les garnisons militaires dans des conditions de vie très précaires, avant un éventuel transfert en prison. Les informations sur les cas de reddition demeurent très difficiles à obtenir, d'autant plus qu'aucun procès ne semble avoir été organisé jusqu'à présent.

Dans ce contexte, le projet RESILAC (Redressement économique et social inclusif du Lac Tchad) financé par le Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) depuis 2015 à hauteur de 31 millions d'euros, a tardé à se mettre en place ; le lancement officiel n'a été organisé qu'en mai 2018 à N'Djamena. La gestion du projet a été confiée à l'AFD, qui apporte aussi un complément de financement de 5 millions d'euros, et organise les activités avec un consortium d'ONG internationales (Care, ACF, groupe URD), en lien avec la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) et l'ONG CCFD-Terre des hommes pour certaines composantes. Mais concrètement, le contexte sécuritaire constitue un véritable frein au déploiement des interventions, s'agissant d'activités relevant davantage du champ du développement que de l'urgence, mais placées sous la bannière de la résilience. La province du Lac Tchad constitue une zone militarisée, caractérisée par un conflit ouvert avec les éléments de Boko Haram. Au cours du premier trimestre 2019, les attaques des groupes armés sur le territoire tchadien du Lac a ainsi concerné des zones couvertes par le RESILAC. Le pillage des villages, enlèvements des populations locales, et autres incidents rapportés par le cluster Protection au Tchad, ainsi que les réponses militaires de la Force multinationale mixte, laissent percevoir une situation sécuritaire extrêmement précaire et volatile, que les acteurs humanitaires et de développement présents dans la zone ont du mal à appréhender du fait d'échanges parcellaires avec les forces tchadiennes de défense et de sécurité, préférant ainsi limiter leurs activités voire les suspendre pour préserver la sécurité de leurs équipes.

Le bureau du PNUD au Tchad prépare un Plan de développement local et sécuritaire (PDLS) pour la province du Lac ; l'Équipe Humanitaire Pays (HCT) voudrait faire de cette même région une zone d'expérimentation du triple nexus. Néanmoins, une approche globale touchant pleinement les trois composantes sur l'ensemble des phases du cycle de projet semble encore illusoire. Le flou demeure par ailleurs sur l'identification des acteurs du champ sécuritaire : si l'on garde le contexte du Bassin du Lac Tchad, cela impliquerait un travail en amont avec la Force multinationale

posant ainsi des codes de langage et de comportement pour interagir avec les différents interlocuteurs impliqués dans la coordination civilo-militaire.

40. OCHA, « Tchad : impact de la crise nigériane dans la province du Lac », Rapport de situation n°31, 14/12/2018.

mixte, mais peut-être également les comités de vigilance qui existent au Cameroun, les chefs de village et autres entités pouvant exercer d'une façon ou d'une autre une responsabilité sécuritaire, en excluant les autres parties du conflit, placées sur la liste des groupes terroristes. Or, cela reviendrait à s'identifier avec certains acteurs du conflit, qui eux-mêmes ne sont pas exempts d'exactions.

Conclusions

Nous avons vu que l'association des mots « humanitaire », « développement », « paix », « sécurité » est un élément constitutif d'un discours d'« approche intégrée », qui s'est largement et efficacement diffusé dans le narratif de l'aide. Il n'en demeure pas moins que l'opérationnalisation de ces stratégies se trouve pour l'instant limitée ; une analyse fine des projets et pratiques reste à faire. La remise à l'ordre du jour du lien entre humanitaire et développement active des pistes de mise en œuvre dans le cycle de gestion de projets ; toutefois, le triptyque « Humanitaire / Développement / Paix et Sécurité » se place davantage dans un cadre de production politique et présente des divergences opérationnelles qui semblent irréconciliables au premier abord, entre acteurs humanitaires et du développement d'une part, et acteurs du champ sécuritaire d'autre part. La visibilité et perception de ce triple nexus sur le terrain pourrait même être générateur d'effets pervers sur les interventions.

Il est essentiel de souligner combien le discours autour du triptyque a été produit sans mode d'emploi, laissant d'une certaine façon libre cours aux éventuelles expérimentations. L'approche de sécurité humaine, à laquelle Mary Kaldor associe le principe de primauté des droits humains, pourrait influer davantage sur un rapprochement entre les acteurs, dans la mesure où l'objectif commun serait de protéger les populations et non d'obtenir la défaite de l'adversaire (Kaldor, 2006). De plus, parmi les réponses possibles aux différents « nexus », on voit émerger la notion d'agilité[41], terme repris du vocabulaire des développeurs informatiques, qui tend à introduire davantage de souplesse, de flexibilité, dans les réponses apportées, se voulant ainsi plus pragmatiques[42]. La « méthode agile » n'est d'ailleurs pas sans rappeler le « *New Way of Working* » évoqué précédemment.

La production de savoirs à travers la terminologie de l'aide correspond à une vision ethnocentrée de la réalité, marginalisant une partie des acteurs locaux sahéliens dans la co-construction de cette vision de l'aide et des normes associées. La « *success story* » du nexus – sous une double, puis triple configuration – ne reposerait-elle pas finalement sur une industrie de l'aide qui produit et diffuse des normes en boucle, en s'affranchissant des effets concrets sur les terrains d'expérimentation et sur leurs populations ? Les dynamiques de forces au sein du système de l'aide internationale sont dominées par les acteurs en capacité de mettre en ordre de marche les mots-clés structurant le discours et les normes découlant de leur itération, rendant ainsi invisibles d'autres alternatives.

L'élargissement des stratégies des bailleurs de l'aide aux acteurs du champ sécuritaire semble concomitant à une ouverture vers le secteur privé. Le lancement en septembre 2018 de l'Alliance Afrique – Europe pour des investissements et des emplois durables constitue un évènement novateur au sein de la politique étrangère de l'Union européenne, du moins en termes de communication. Le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker avait indiqué lors de son discours sur l'État de l'Union du 12 septembre 2018 que « *l'Afrique n'a plus besoin de charité, mais d'un partenariat authentique et juste* »[43] ; cette nouvelle alliance vise à attirer

41. Manifeste Agile, élaboré en 2001 autour de 4 valeurs essentielles (les individus et leurs interactions ; des solutions opérationnelles ; la collaboration avec les clients ; la réponse au changement), déclinées en 12 principes. https://manifesteagile.fr

42. Le Groupe URD a placé le thème de « l'agilité, la qualité et la redevabilité de l'aide dans les contextes de crises complexes et durables » au cœur du programme des Universités d'Automne de l'Humanitaire organisées en octobre 2018.

43. "*Africa does not need charity, it needs true and fair partnership. And we, Europeans need this partnership just as much. Today, we are proposing a new Alliance for Sustainable Investment and Jobs between Europe and Africa. This Alliance, as we envision it, would help create up to 10 million jobs in Africa in the next 5 years alone. I believe we should develop the numerous EU-African trade agreements into a continent-to-continent free trade agreement, as an economic partnership between equals.*" Jean-Claude Juncker, Pre-

des investissements européens et africains et à créer dix millions d'emplois en Afrique durant les cinq prochaines années. Le masque néocolonialiste de l'aide internationale est-il peut-être en train de tomber pour laisser place à une approche néolibérale ?

sident of the European Commission, The State of the Union Address, 12/09/2018.

Références bibliographiques

Agnew John (2003) *Geopolitics Re-visioning world politics*, Second edition, London & New York, Routledge Taylor & Francis Group.

Arenal Celestino (2014) *Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales: una visión critica*, Madrid, Editorial Tecnos.

Atlani-Duault Laëtitia (2005) *Au bonheur des autres. Anthropologie de l'aide humanitaire*, Paris, Société d'ethnologie.

Atlani-Duault Laëtitia et Dozon Jean-Pierre (2011) « Colonisation, développement, aide humanitaire. Pour une anthropologie de l'aide internationale » in *Ethnologie française*, volume 41, Paris, Presses Universitaires de France.

Balandier Georges (1951) « La situation coloniale : approche théorique » in *Cahiers internationaux de sociologie*, numéro XI, Paris, Presses Universitaires de France.

Bilgin Pinar (2004) « Whose 'Middle East'? Geopolitical Inventions and Practices of Security », *International Relations*, vol.18 (1), p.25-41, London, Thousand Oaks, CA and New Dehli, SAGE Publications.

Bonnecase Vincent (2011) *La pauvreté au Sahel : du savoir colonial à la mesure internationale*, Paris, Karthala.

Bonnecase Vincent et Frachet Julien (2013) « Les 'crises sahéliennes' entre perceptions locales et gestions internationales », in *Politique africaine* 2013/2 (n°130), p.5-22. DOI 10.391/polaf.130.005

Carrère Jean-Louis (2014) « La diplomatie économique, « nouvelle frontière » de la politique française » in *Géoéconomie*, n°70, Paris, Éditions Choiseul.

Clayton Anthony (1994) *Histoire de l'armée française en Afrique 1830-1962*, Paris, Albin Michel.

Desgrais Nicolas (2019) « Cinq ans après, une radioscopie du G5 Sahel. Des réformes nécessaires de l'architecture et du processus décisionnel. », Observatoire du monde arabo-musulman et du Sahel, Fondation pour la recherche stratégique, https://www.frstrategie.org/web/documents/programmes/observatoire-du-monde-arabo-musulman-et-du-sahel/publications/201913.pdf

Development Initiatives (2018) « Global Humanitarian Assistance Report », Bristol, Development Initiatives Ltd.

Fassin Didier (2010) *La raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*, Paris, Collection « Hautes études », Seuil / Gallimard.

Feuer Guy (1973) « La révision des accords de coopération franco-africains et franco-malgaches » in *Annuaire français de droit international*, volume 19, Paris, CNRS Éditions.

Fresia Marion et Lavigne Delville Philippe (2018) *Au cœur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques*, Paris, Éditions Karthala, IRD et APAD.

Freyss Jean (2004) « La solidarité internationale, une profession ? Ambivalence et ambiguïtés de la professionnalisation » in *Revue Tiers Monde*, n°180, Paris, PUF, p.735-772.

Giovalucchi François et Olivier de Sardan Jean-Pierre (2009) « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs » in *Revue Tiers Monde*, n°198, Paris, Éditions de la Sorbonne, p.383-406.

Grunwald François et Pirotte Claire (1997) *Entre urgence et développement : pratiques humanitaires en question*, Paris, Karthala.

Jemine Grégory (2016) « Le New Way of Working. Discours, dispositifs et pratiques d'un processus de changement organisationnel » in *Sociologies pratiques* 2016/2 (n°32), p.107-108.

Juncos Ana E. (2017) "Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?", in *European Security*, 26:1, 1-18, DOI: 10.1080/09662839.2016.1247809.

Kaldor Mary (2006) « La sécurité humaine : un concept pertinent ? » in *Politique étrangère* 2006/4, Paris, Institut français des relations internationales (IFRI), p.901-914).

Marchal Roland (2013) « Le Sahel dans la crise malienne – introduction ». Dossiers du CERI, p.1-4. (hal-01025039)

Morin Edgar (2016) *Pour une crisologie*, Paris, Éditions de L'Herne.

Olivier de Sardan Jean-Pierre (1975) « Afrique : Qui exploite qui ? » in *Les Temps Modernes*, 346, Paris, Gallimard.

Olivier de Sardan Jean-Pierre et Bierschenk Thomas (1993) « Les courtiers locaux du développement », Bulletin de l'APAD, 5. URL : http://journals.openedition.org/apad/3233

Pandolfi Mariella (2000) « Une souveraineté mouvante et supracoloniale », Association Multitudes, 2000/3 n°3, p.97-105.

Pestre Dominique (2014) *Le gouvernement des technosciences. Gouverner le progrès et ses dégâts depuis 1945*, Paris, La Découverte.

Pérouse de Montclos Marc-Antoine (2018) *L'Afrique, nouvelle frontière du djihad ?*, Paris, La Découverte.

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), *Rapport mondial sur le développement humain 1994*, Paris, Economica.

Retaillé Denis et Walther Olivier (2011) « Guerre au Sahara-Sahel : la reconversion des savoirs nomades », L'Information géographique, 2011/3 (Vol. 75), p. 51-68. DOI : 10.3917/lig.753.0051. URL : https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2011-3-page-51.htm

Smouts Marie-Claude (1997) « La construction équivoque d'une « opinion » mondiale », Revue Tiers-Monde, 151, p. 677-693.

Tubiana Jérôme et Debos Marielle (2017) « Déby's Chad. Political manipulation at home, military intervention abroad, challenging times ahead.", PeaceWorks, n°136, décembre 2017.

Van Haeperen Béatrice (2012) « Que sont les principes du New Public Management devenus ? » in *Reflets et perspectives de la vie économique* 2012/2 (Tome LI), p.83-99.

Walther Olivier J. et Retaillé Denis (2019) « Mapping the Sahelian Space » in *Oxford Handbook of the African Sahel*, Oxford, Oxford University Press.

Wendling Cécile (2010) « L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises. Analyse critique et prospective du concept », Cahiers de l'IRSEM, n°6.

Zeebroek Xavier (2004) *Les humanitaires en guerre : sécurité des travailleurs humanitaires en mission en RDC et au Burundi*, Bruxelles, GRIP Institut européen de recherche et d'information sur la paix et la sécurité.

Working Papers parus depuis 2018

Lourdes Amigo Vázquez, *Villes sous contrôle. Parlements français, chancelleries espagnoles et ordre public à l'époque moderne : une étude comparative*, FMSH-WP-2018-134, mars 2018.

Magdalena Bieniak, *Comment étudier les Commentaires pauliniens d'Étienne Langton ? L'origine et l'histoire de la transmission du Commentaire de Langton à l'Épître de Saint Paul aux Romains*, FMSH-WP-2018-135, mars 2018.

Guilhem Fabre, *China's digital transformation. Why is artificial intelligence a priority for chinese R&D?*, FMSH-WP-2018-136, juin 2018.

Philippe Steiner, *Les sociologies relationnelles contemporaines : Notes à partir de Robinson Crusoé*, FMSH-WP-2018-137, novembre 2018.

Thomas Laux, *The cultural logics in the field of scientific policy advice in France. Analyzing the justifications in the organizational identity of think tanks*, FMSH-WP-2018-139, décembre 2018.

Sebastian J. Moser & Tobias Schlechtriemen, *Social Figures - Between societal experience and sociological diagnosis*, FMSH-WP-2018-140, décembre 2018.

Laura Fortin, *La trame d'une anthropologie textile. Soixante-quinze ans d'évolution de l'artisanat textile féminin au Burkina Faso (1912 – 1987)*, FMSH-WP-2019-141, mars 2019.

Emmanuelle Laurent, *Le rite de passage des 36 et 49 ans des hommes naxi – relations de parenté et origines plurielles impliquées (Yunnan, Chine)*, FMSH-WP-2019-142, juin 2019.

Najwa Adra, Nadje Al-Ali, Sana Farhat, Danièle Joly, Pénélope Larzillière, Nicola Pratt, *Women, violence and exiting from violence with a gendered approach: MENA region and diaspora*, FMSH-WP-2020-143, march 2020.

Retrouvez tous les working papers et les position papers sur notre site, sur hypotheses.org et sur les archives ouvertes halshs.
http://www.fmsh.fr/fr/ressources/working-papers
http://halshs.archives-ouvertes.fr/FMSH-WP
http://wpfmsh.hypotheses.org