

# L'ACTION HUMANITAIRE PEUT-ELLE ETRE PERFORMANTE ?

## Le cas des interventions pro-résilience en RCA



Figure 1- Photographie prise dans le quartier des ONG à Bangui -  
Octobre 2016

 **Université  
de Lille**

**SESAM** Sciences économiques, sociales,  
de l'aménagement et du management  
École Doctorale n°73

 **CLERSÉ** Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques  
UMR 8019

Perrine LAISSUS-BENOIST

Sous la direction de Benoit LALLAU

Président de Jury : Bruno BOIDIN

UNIVERSITE DE LILLE  
THESE

pour obtenir le grade de  
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE LILLE

Discipline : **Economie**

Présentée et soutenue par  
**LAISSUS-BENOIST Perrine**

Le 20 Janvier 2022

**L'ACTION HUMANITAIRE PEUT-ELLE ETRE  
PERFORMANTE ?  
Le cas des interventions pro-résilience en RCA**

Directeur de thèse : Benoît LALLAU

**JURY :**

M. Jérôme BALLET	Maître de conférences HDR Université de Bordeaux	Rapporteur
M. Bruno BOIDIN	Professeur des Universités Université de Lille	Président du Jury
M. Benoît LALLAU	Maître de conférences HDR Sciences Po Lille	Directeur de thèse
Mme Fabienne LELOUP	Professeure ordinaire Université Catholique de Louvain	Rapporteuse
Mme Louisa LOMBARD	Associate Professor Yale University	Examinatrice
M. Marc-Antoine PEROUSE DE MONTCLOS	Directeur de Recherche IRD	Examinateur

Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (Clersé)  
Ecole Doctorale SESAM  
Bâtiment SH2 Cité Scientifique - Université de Lille - 59655 Villeneuve d'Ascq Cedex



**Titre :** L'ACTION HUMANITAIRE PEUT-ELLE ETRE PERFORMANTE ? Le cas des interventions pro-résilience en RCA

## **Résumé**

Cette thèse vise à questionner ce qui pourrait être définie comme une " bonne " pratique humanitaire, en analysant les notions de performance, d'éthique et de responsabilité dans la promotion de la résilience dans les zones affectées par les conflits, le développement de normes et standards et leurs impacts sur le terrain.

Adoptant d'abord un regard global sur le système humanitaire, elle propose dans un premier temps une étude de la construction progressive du monde humanitaire, jusqu'à devenir un secteur très professionnalisé qui multiplie les normes. Elle apporte aussi une analyse de la pénétration des approches managériales dans ce secteur, en reprenant la théorie de la Performance Totale de Florence Jany-Catrice.

La thèse étudie dans un deuxième temps l'impact organisationnel et gestionnaire qu'a eu la diffusion des approches évaluatives et comment elles sont devenues des outils à fin purement professionnelle. Elle explique ensuite comment l'apparition de la notion de résilience a pu tenter de réformer l'architecture de ce milieu de l'aide en remettant en question des modalités contractuelles et modélisations de la redevabilité.

Elle étudie enfin la promotion des approches « pro-résilience » déployées en République Centrafricaine depuis la guerre civile de 2013. Après une analyse historique de la structuration du pays, elle interroge comment le laboratoire pilote qu'a été le pays pour ces approches a traduit la théorie en pratique et si cela peut questionner la définition d'une réponse humanitaire « performante ».

Cette thèse repose sur une analyse des documents institutionnels portant sur les programmations pro-résilience, ainsi que sur 6 années de terrain en République Centrafricaine et le recueil de plus de 140 témoignages d'acteurs humanitaires. Elle vise à comparer les engagements théoriques et l'opérationnalisation pratique sur un terrain qui a tenté de dépasser une approche centrée uniquement sur les aléas naturels, pour essayer de comprendre comment les sociétés vivent face aux risques de toute catégorie et comment les acteurs humanitaires peuvent les y aider.

Elle se termine par une prise de hauteur, nous détachant de l'exemple centrafricain pour remettre la focale sur le système humanitaire dans son ensemble et ce qu'il en est, aujourd'hui, de la notion de résilience en humanitaire, et ce qu'elle démontre, ou pas, de la performance de l'aide.

**Mots clés :** Performance, Résilience, République Centrafricaine, Evaluation, Action Humanitaire.

**Title:** CAN HUMANITARIAN ACTION BE EFFICIENT? The example of pro-resilience programming in CAR

### **Abstract**

This thesis aims to question what could be defined as 'good' humanitarian practice by analysing the notions of performance, ethics and accountability in the promotion of resilience in conflict-affected areas, the development of norms and standards and their impact on the field.

Firstly, it takes a global look at the humanitarian system and then describes the progressive construction of the humanitarian world, which has become a highly professional sector with a proliferation of standards. It also analyses the dissemination of managerial approaches in this sector, using Florence Jany-Catrice's theory of Total Performance.

The thesis then studies the organisational and managerial impact of evaluative approaches and how they have become tools for purely professional purposes. It then explains how the emergence of the notion of resilience may have attempted to reform the architecture of this aid environment by challenging contractual arrangements and models of accountability.

Finally, it examines the promotion of 'pro-resilience' approaches in the Central African Republic since the 2013 civil war. After a historical analysis of the structuring of the country, it examines how the country's pilot laboratory for these approaches has translated theory into practice, and whether this can question the definition of an 'effective' humanitarian response.

This thesis is based on an analysis of institutional documents relating to pro-resilience programming, as well as six years of fieldwork in the Central African Republic and the collection of over 140 testimonies from humanitarian actors. It aims to compare theoretical commitments and practical implementation in a field which has tried to go beyond an approach focused solely on natural hazards, to try and understand how societies live with risks of all kinds and how humanitarian actors can help them.

It ends by taking a step back from the Central African Republic to focus on the humanitarian system as a whole, what the notion of resilience in humanitarian action means today, and what it does or does not demonstrate about aid performance.

**Keywords:** Performance, Resilience, Central African Republic, Evaluation, Humanitarian aid.

« L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse, ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur »



## REMERCIEMENTS

Avant de remercier toutes les personnes qui m'ont accompagnée et ont contribué à ce manuscrit, je souhaite rendre hommage aux enfants, femmes et hommes centrafricains qui continuent aujourd'hui de vivre une crise humanitaire extrême trop souvent loin de l'attention médiatique et sans grand espoir d'une résolution rapide.

Mes premiers remerciements vont à Benoît Lallau, qui a su me faire découvrir le monde de la recherche, d'abord de manière informelle en RCA, puis en acceptant d'encadrer mon doctorat. Merci de votre confiance, de vos conseils et de votre accompagnement depuis plus de 6 ans. Je vous remercie aussi d'avoir fait vivre ce choix d'un travail « dans le terrain » et de m'avoir donnée les clefs d'une recherche qui ait du sens. Merci enfin d'avoir eu la patience d'apprendre le « perrinien » durant toutes ces années.

Je remercie infiniment le jury d'avoir accepté de prendre le temps de lire mon travail et de m'accompagner dans cette soutenance. C'est une grande joie de pouvoir en discuter avec vous.

A Fabienne Leloup, que j'ai pu découvrir pendant les congrès de l'ATM. Les questions de frontières et territoires sont une cause profonde de nombreuses crises humanitaires et c'est une chance pour moi de pouvoir réfléchir à cela avec vous.

A Jérôme Ballet, merci de m'avoir dit un jour en 2015 qu'il était important de choisir un sujet de recherche qui me passionne et qui fasse sens, mais qui ne parte pas dans tous les sens. J'espère avoir su suivre ce conseil.

A Fabienne Leloup et Jérôme Ballet, merci d'avoir accepté le rôle de rapporteurs pour ce travail.

To Louisa Lombard, thank you for turning tables and reading my work, after I spent many years reading yours and following your steps in CAR.

A Bruno Boidin, merci pour les conseils et encouragements tout au long de la thèse et la confiance qui m'est donnée pour mon PAST. Merci pour le soutien dans la compréhension des

méandres de l'université et la valorisation des liens entre chercheurs et professionnels du monde du développement, des Nords comme des Suds.

A Marc-Antoine Pérouse de Montclos, merci pour vos recherches ancrées sur le terrain et ce dialogue riche entre humanitaires et chercheurs.

Je remercie chaleureusement tou(te)s les enseignants chercheurs qui ont participé à la production de cette thèse en me donnant leurs conseils et remarques.

Ma gratitude revient aux organisations qui m'ont accueillie et ont assuré ma sécurité en RCA et à l'Agence Universitaire de la Francophonie pour financer des recherches importantes dans des lieux méconnus des réseaux de coopération classiques. Un grand merci à l'ensemble des personnes sur le terrain qui ont accepté de me faire confiance et de témoigner de leurs visions, espoirs et doutes quant au système humanitaire et aux programmations pro-résilience en RCA.

La thèse fut un temps riche de formation et d'échanges dans différents cercles scientifiques. Je pense en tout premier lieu à mon laboratoire de recherche, le CLERSE, et notamment son axe 3, qui fut un terreau fertile d'émancipation scientifique. Un grand merci à tous les enseignant(e)s chercheur(e)s, doctorant(e)s et personnels administratifs qui participent à la construction d'un espace bienveillant et critique. Merci tout particulièrement à Lise Archambaud et Pierre Robert, les autres « résilients » de l'équipe. Je pense aussi au LERSA, le Laboratoire d'économie rurale et de sécurité alimentaire de l'Université de Bangui et à Emmanuel Mbetid-Bessane, Professeur titulaire des Universités, qui mène un grand combat pour faire vivre la recherche et les formations sur les thématiques humanitaires dans ce pays.

Enfin, j'ai une pensée pour tous mes proches qui m'ont soutenue.

A Angélique, Baptiste, Louis et Etienne, qui m'ont accueillie chez eux à chacun de mes passages lillois. A mes amis et collègues, merci d'avoir feint longtemps l'enthousiasme sans pour autant toujours comprendre vraiment sur quoi je travaillais.

A ma famille, Jacques et Joëlle mes parents, Mathieu mon frère, Louison ma sœur et leurs moitiés Trang et Antoine, pour m'avoir toujours soutenue et suivie dans mes missions comme dans cette recherche, et vous être intéressés à ces contextes qui vous étaient parfois très

étrangers. A ma mère pour n'avoir jamais montré son inquiétude lors de mes missions terrains dans des contextes peu sereins et ses questions faussement innocentes pour s'assurer que j'avais bien. A mon père pour m'avoir offert Carnet de Thèse pour livre de chevet et avoir bien voulu relire mes écrits en admettant n'en comprendre qu'une bien petite partie. Mes parents ont toujours accepté de remettre en jeu leurs confort professionnels pour apprendre. Ils ont su nous passer cette soif de découverte. A mes grands-mères Bijoute et Denise pour leurs encouragements et fierté rayonnante pour leurs petits-enfants.

A ma belle-famille, qui a toujours su m'encourager et nous aider pour me permettre de mener de front cette recherche, un travail par ailleurs et élever une famille. A Bernadette, Rémi, Michel, Joëlle, Colleen, Jeannine et Martine, merci.

J'ai souvent entendu dire que l'écriture d'une thèse était aussi engageante pour le doctorant que pour son conjoint. A Julien qui est passé, depuis le début de cette thèse, d'amoureux à mari et père de mes enfants, et qui mériterait d'obtenir un titre honorifique pour avoir été là tous les jours depuis le début, tenant la boutique pendant mes missions, passant de longs après-midis esseulé au parc avec les enfants pour me permettre de travailler et me motivant toujours à boucler la thèse.

Certains disent que leur manuscrit de thèse est leur bébé. Durant ce doctorat, j'ai eu la chance d'accueillir deux magnifiques enfants qui sont évidemment les huitièmes merveilles du monde. Cette thèse est pour vous, Nathanaël et Prune. Qu'elle puisse vous rappeler qu'il est important dans la vie de se poser des questions, de faire ce que l'on aime, de savoir accepter de sortir de son confort et d'aller au bout de ses projets.





Figure 2- Caricature de Rash Brax - "Splendeurs et misères de l'anthropologie politique"



## SOMMAIRE

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>7</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>13</b>
<b>PROPOS LIMINAIRE</b> .....	<b>19</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>23</b>
Etudier le milieu humanitaire .....	23
La remise en question du secteur humanitaire .....	25
La résilience comme démonstration de performance ? .....	27
Confronter des hypothèses théoriques à une recherche de terrain .....	28
La République Centrafricaine, un laboratoire pilote et une zone d'étude riche.....	31
Une méthodologie de terrain, un recueil de témoignages .....	32
Plan de la thèse .....	34
<b>PARTIE 1 – DU MONDE CARITATIF A L'AIDE AU DEVELOPPEMENT : LA STRUCTURATION D'UN « SYSTEME » HUMANITAIRE</b> .....	<b>36</b>
<b>Chapitre 1 – Le système humanitaire : un secteur extrêmement professionnalisé qui multiplie les codes</b> .....	<b>38</b>
<b>I. Un réseau d'acteurs pluriels</b> .....	<b>38</b>
<b>A. De quoi parle-t-on ?</b> .....	<b>38</b>
La structuration historique du monde de l'aide.....	39
Quelles différences entre aide, intervention humanitaire, urgence, développement ... ? .....	41
<b>B. Des acteurs aux pouvoirs asymétriques</b> .....	<b>45</b>
Les bailleurs institutionnels portant financements de l'aide .....	45
Les acteurs opérationnels : les Organisations Non Gouvernementales.....	48
<b>II. La construction sociale du marché humanitaire</b> .....	<b>51</b>
<b>A. La structuration du monde humanitaire, le résultat de crises multiples</b> ....	<b>51</b>
1970-1980 : L'ingérence humanitaire, concurrence aux principes éthiques historiques de l'aide .....	52
1990-2000 : Médiatisation des crises et remise en question de la légitimité humanitaire.....	53
2000-2010 : Démontrer son impact pour justifier de sa légitimité .....	54
<b>B. A la recherche d'une nouvelle légitimité par la redevabilité</b> .....	<b>55</b>
Le monde humanitaire, un marché hautement concurrentiel .....	56

D'une volonté de faire à une volonté de répondre aux besoins des clients.....	57
Une traduction normative de la redevabilité ... ..	58
... qui résulte en une bureaucratisation du monde de l'aide .....	59
<b>Point d'étape.....</b>	<b>60</b>
<b>Chapitre 2 – La Performance totale appliquée à l'humanitaire .....</b>	<b>62</b>
<b>I. La pénétration de la nouvelle gestion publique .....</b>	<b>63</b>
<b>A. Performance et bureaucratisation ....</b>	<b>64</b>
La Nouvelle Gestion Publique .....	64
La standardisation de la quantification.....	65
<b>B. ... appliquées à l'humanitaire .....</b>	<b>67</b>
L'attractivité de la normativité pour le domaine de l'aide .....	67
La quantité comme preuve de performance .....	67
<b>II. La standardisation comme preuve d'efficacité et d'efficience .....</b>	<b>70</b>
<b>A. La pénétration de la quantification : l'exemple du Manuel SPHERE et ce qu'il représente .....</b>	<b>71</b>
L'inversion de l'administration de la preuve : de la redevabilité aux populations au rendre-compte à destination des bailleurs .....	72
Un premier cadre intermédiaire : l'exemple des normes SPHERE .....	73
<b>B. Un cadre resserré de standards et de codes .....</b>	<b>76</b>
La tentative de rationalisation : la Norme Humanitaire Fondamentale.....	79
Le risque d'instruments hors-sol loin des réalités complexes des terrains d'interventions.....	81
<b>Point d'étape.....</b>	<b>84</b>
<b>PARTIE 2 – LE SYSTEME HUMANITAIRE A L'EPREUVE DE LA PERFORMANCE .....</b>	<b>85</b>
<b>Chapitre 3 – Le dogme de l'évaluation .....</b>	<b>87</b>
<b>I. Les limites d'un modèle à fin professionnelle .....</b>	<b>87</b>
<b>A. L'exemple de la quantification .....</b>	<b>88</b>
La réification de l'aide humanitaire .....	88
L'aversion à la complexité des environnements .....	90
<b>B. Des outils à fin purement professionnelle ? .....</b>	<b>92</b>
Les normes de performance, des objets qui tiennent l'entre-soi humanitaire... ..	92
... même quand leur application terrain frôle l'absurde.....	93

Un exemple de réification : le cadre logique.....	98
<b>II. L'évaluation comme démonstration de la performance .....</b>	<b>103</b>
<b>A. L'apogée de l'Évaluand (Scrivet, 1991 et Morris, 2008) .....</b>	<b>103</b>
Un regard principalement quantitatif .....	104
Une corrélation quantité-performance qui se questionne.....	106
La confusion mesure - évaluation .....	107
<b>B. La réappropriation de la notion de risque .....</b>	<b>109</b>
Se réapproprier l'imprévisibilité des environnements d'intervention.....	110
Une approche assurantielle qui s'explique aussi par les financements limités .....	112
<b>Point d'étape.....</b>	<b>117</b>
<b>Chapitre 4 – La résilience, moyen de la performance humanitaire ?.....</b>	<b>119</b>
<b>I. Une notion englobante qui intègre le novlangue humanitaire.....</b>	<b>120</b>
<b>A. L'évolution du cadre de la résilience .....</b>	<b>120</b>
Une notion qui traverse les disciplines.....	120
Une notion qui se veut prolonger le concept de vulnérabilité.....	121
<b>B. La résilience au cœur des politiques de développement .....</b>	<b>123</b>
L'appropriation du champ lexical de la résilience par les bailleurs institutionnels	124
Une émergence concomitante à un débat de fond sur l'architecture du système humanitaire.....	125
<b>II. La résilience : un nouvel outil de performance par la régulation ? .....</b>	<b>127</b>
<b>A. Apports de la notion .....</b>	<b>127</b>
Un recentrage sur les communautés au cœur des crises.....	127
Les principaux enjeux d'opérationnalisation .....	130
<b>B. La résilience en humanitaire, une innovation ?.....</b>	<b>134</b>
Accepter l'incertitude et opter pour un regard multi-échelles.....	135
Observer mieux les tendances .....	137
La promotion d'approches intégrées .....	139
<b>C. ... ou un emballage sans avancée idéologique ? .....</b>	<b>142</b>
Un concept basé sur le contexte mais dont on cherche la répliquabilité .....	143
Un concept rattrapé par l'aversion aux risques des « investisseurs » bailleurs.....	144
<b>Point d'étape.....</b>	<b>146</b>

**PARTIE 3 – LA RCA, CHAMP D’EXPERIMENTATION DU COUPLE RESILIENCE-PERFORMANCE EN HUMANITAIRE ..... 149**

**Chapitre 5 – La RCA, une histoire de tensions, la Guerre Civile de 2013 et sa réponse humanitaire ..... 152**

**I. La RCA, toujours à la recherche de son développement ..... 153**

**A. Retour sur l’histoire coloniale du pays et la (non)-structuration de son développement ..... 153**

Les batailles d’influence des empires et la zone tampon de l’Oubangui Chari ..... 153

La « colonie poubelle » (Brégeon, 1998) ..... 155

**B. De l’indépendance à nos jours : un état failli sous tutelle internationale.. 156**

La valse des coups d’états ..... 157

La *de facto* tutelle internationale ..... 159

La guerre civile de 2013 à 2019 ..... 161

Les dernières évolutions de la crise humanitaire : 2020-2021 ..... 167

**II. La réponse à la crise de 2013 ..... 171**

**A. Le bilan humanitaire de la crise de 2013..... 171**

Une médiatisation qui permet une large mobilisation humanitaire..... 172

Penser le relèvement le plus vite possible ..... 174

**B. La nouvelle coordination humanitaire ..... 177**

La coordination humanitaire initiale en réponse à la crise de 2013 ..... 177

Le RCPCA, les Caisses de résilience et le fonds Bekou, des innovations organisationnelles..... 180

Une réponse d’urgence qui s’enlise et a déjà 8 ans ..... 183

**Point d’étape..... 188**

**Chapitre 6 – Quels bilans pour le laboratoire pro-résilience centrafricain ? ..... 189**

**I. L’appropriation d’un contexte complexe ..... 192**

**A. Un difficile regard historique ..... 193**

Pour la couverture de l’ensemble des besoins..... 193

Pour une attention aux vulnérabilités comme aux capacités des populations..... 196

Pour des ressources dédiées à l’analyse des contextes..... 197

**B. Une définition figée des besoins..... 198**

Pour la centralité du diagnostic ..... 198

Pour le développement de méthodologies affinées d’analyse..... 199

**C. Le risque de duplication simpliste ..... 201**

Pour une analyse centrée sur et portée par les populations bénéficiaires.....	201
Pour une reconsidération de la complexité des environnements.....	202
<b>II. Intervenir différemment, de manière plus intégrée et agile .....</b>	<b>207</b>
<b>A. Des innovations dans le déploiement opérationnel.....</b>	<b>207</b>
La promotion des approches intégrées .....	207
La frileuse prise de risques financiers .....	210
<b>B. Des réponses simplifiées.....</b>	<b>211</b>
La programmation pro-résilience : un luxe ? .....	211
Une démonstration financière questionnable .....	212
La résilience : une terminologie dénaturée .....	213
<b>C. Un investissement finalement limité .....</b>	<b>214</b>
La résilience, solution rapide miracle ?.....	215
Le primat de l'efficacité budgétaire .....	216
Une lourdeur bureaucratique difficile à dépasser.....	217
L'instrumentalisation de la notion.....	218
<b>III. Le difficile déploiement: la faute au système ? .....</b>	<b>222</b>
<b>A. Un “New Way of Working” ?.....</b>	<b>222</b>
Le raté de la nouvelle architecture de coordination .....	222
L'exemple des clusters .....	223
La complexe articulation d'agendas d'urgence, relèvement et développement.....	224
<b>B. La tentative de réforme tuée dans l'œuf.....</b>	<b>227</b>
Une localisation très limitée .....	227
Le raté des approches intégrées.....	231
<b>C. La résilience peut-elle être un effet des acteurs internationaux ?.....</b>	<b>231</b>
Quel rôle pour l'acteur national ?.....	232
Le raté de la résilience suscitée .....	234
<b>Point d'étape.....</b>	<b>238</b>
 <b>CONCLUSION.....</b>	 <b>240</b>
<b>Retour sur notre démonstration .....</b>	<b>240</b>
<b>Et finalement, à qui la faute ? .....</b>	<b>243</b>
<b>De la recherche de populations résilientes à un système humanitaire résilient .....</b>	<b>249</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>256</b>

<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>270</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX .....</b>	<b>273</b>
<b>ACRONYMES.....</b>	<b>274</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>279</b>

## PROPOS LIMINAIRE

A l'été 2009, à la fin de mon stage de fin d'études à l'IEP de Lille, j'ai eu la chance de me voir proposer une première mission en ONG en République Démocratique du Congo. A l'époque, j'étais ravie de pouvoir aussi rapidement partir sur le terrain et découvrir ce monde professionnel de l'humanitaire, que j'avais étudié pendant mon master et que j'allais enfin voir « en vrai ».

Quatre ans sont passés, et après des missions en RDC, au Tchad, au Congo Brazzaville, au Niger et en République Centrafricaine, je me retrouvais à 25 ans responsable programmes, comprendre du développement et du suivi des stratégies opérationnelles, pour l'Afrique. Le rythme humanitaire, qui plus est dans ces zones de conflits ou post-conflits, est très dense. Cela est d'autant plus vrai quand il se combine aux conditions de vies qui, si elles sont évidemment bien meilleures pour les humanitaires que pour les populations affectées, ont souvent un impact fort pour ces travailleurs, au point qu'un terme leurs sont dédiées : l'« usure de compassion » (Charles R. Figley).

Je me voyais monter en responsabilité tout en questionnant ma légitimité et ma compréhension des enjeux, à gérer des équipes entières de « gestionnaires » qui ne voyaient, comme moi bien souvent, du terrain que les néons tremblotants de salles de travail à l'internet rare et l'électricité fournie par des générateurs vieillissants.

Mes respirations, c'était le « vrai terrain », comprendre « le terrain dans le terrain », les missions exploratoires, les diagnostics, les études de vulnérabilités et capacités. Soudainement, nous étions coincés dans le fin fond de la brousse dans un village. Avec les équipes d'enquêteurs, nous prenions le temps d'écouter, de réfléchir, de comparer, de se questionner. C'est dans le cadre de ces études que j'ai rencontré mon directeur de thèse, revenu en République Centrafricaine pour des recherches sur l'agroécologie et le développement rural.

L'humanitaire est un métier passionnant, c'est aussi un métier qui épuise. Personnellement, il m'a épuisée moins dans le sens moral ou physique du terme, ce qui a pu arriver malheureusement à beaucoup de collègues, mais mentalement. Une frustration récurrente de ne pas avoir le temps de réfléchir, de prendre du recul, qui a mené au choix de quitter le confort d'une organisation qui me faisait confiance, d'un CDI d'expatriée en ONGI, d'un poste que je

connaissais et savais faire, pour reprendre ce temps de réflexion. Je voulais « chercher », dans le sens le plus basique du terme. J'ai pu travailler ce projet avec Benoît Lallau, obtenir un financement pour ce doctorat et réfléchir à ce qu'est l'humanitaire. J'ai aussi appris à renforcer ma posture de recherche, à prendre de la distance avec un milieu que j'étudiais mais dont je faisais aussi, d'une certaine façon, partie. Dès mon jury d'allocation, j'ai été questionnée sur mon indépendance à travailler sur ce sujet, considérant mon passé et la contrainte à dépendre de financements externes à l'Université pour se rendre sur mon terrain.

L'obtention d'un financement de l'Agence Universitaire de la Francophonie pour la mise en place d'Observatoires de résilience m'a permis de ne jamais dépendre de financements d'ONG pour me rendre en République Centrafricaine. J'ai aussi cherché à assurer un nombre conséquent d'entretiens (141), recueillis auprès de plus de 82 organismes différents, non seulement ONG, mais aussi bailleurs institutionnels, autorités centrafricaines en charge des questions de coopération ou encore organisations nationales. A mon sens, ce qui aurait pu m'handicaper dans mon positionnement de recherche a finalement été un atout précieux.

Le monde humanitaire, s'il interagit souvent avec des consultants, connaît peu le monde de la recherche, et peut facilement être méfiant vis-à-vis de personnes étudiant l'architecture humanitaire et les dynamiques de pouvoirs en son sein. La crainte de voir son discours instrumentalisé est justifiée par l'utilisation qui peut être faite de certaines déclarations et la place de la rumeur, notamment en République Centrafricaine, autour des humanitaires. Mon passé d'humanitaire de terrain m'a en ce sens ouvert de nombreuses portes, donné accès à des documents informels, et permis de recueillir une diversité d'analyses et de lectures sur ma thématique de recherche, contrariant l'image d'un monde de l'aide homogène.

Je pense aussi qu'il est important que certaines recherches s'assument dans et pour leur domaine d'étude. François Grünwald écrivait en 2014 « *Les ONG auront à démontrer leur ouverture à la critique, les chercheurs à renforcer leurs ancrages de terrain et les bailleurs à soutenir ces efforts d'apprentissage.* »

L'accès à un terrain comme la RCA est très complexe sur un seul statut de chercheur. Conditions de sécurité, coûts des déplacements, manque de réseaux académiques solides et variabilité des financements dédiés à la coopération universitaire ; les causes sont multiples. Mon passé m'a aussi permis d'activer mes réseaux professionnels pour faciliter cet accès, non

seulement pour moi, mais aussi pour d'autres collègues, permettant d'enrichir la réflexion et étoffer l'étude de ce pays méconnu.

Cette thèse m'a permis d'avoir « le luxe du temps » pour découvrir un terrain de recherche et en comprendre la complexité socio-culturelle. Elle a été pour moi l'occasion d'une prise de recul et d'apprentissages clés pour la professionnelle que je suis aujourd'hui. Ce travail a été passionnant, tant sur le fond que sur ce qu'il m'a appris dans la modestie qu'il fallait avoir à penser qu'on connaissait un système pour y avoir travaillé. L'ouverture d'esprit démontrée et les débats qu'ont pu me partager autant d'acteurs différents ont enrichi de manière incommensurable mes recherches. Aujourd'hui de retour dans le monde « opérationnel » de l'humanitaire, je vois au quotidien la richesse que l'adoption de cette posture de recherche m'apporte et combien elle nourrit mon positionnement.



## INTRODUCTION

En 2016, Louisa Lombard écrivait de la RCA « *Comprendre de qui on parle est beaucoup moins utile d'un point de vue analytique que de comprendre ce qui façonne leurs relations et ce qu'ils sont capables de faire* » (Lombard, 2016, pp. 36-37, traduction de l'auteur). L'idée de ce manuscrit est d'appliquer cela au monde humanitaire, et sa traduction opérationnelle en République Centrafricaine. Pour ce faire, il nous faut requestionner ce qu'elle qualifie de *Aidland*, en comprendre la contradiction entre théorie et pratiques et la diversité des acteurs, enjeux et rapports de force qui le traversent. En effet, se poser la question de l'efficacité de l'aide est peu utile si on n'analyse pas les effets et relations qu'elle sous-tend.

Commençons ici à l'échelle la plus macro. L'architecture actuelle du monde humanitaire est issue de plusieurs moments de fracture. Guerre du Golfe, des Balkans, famine en Somalie, génocide au Rwanda et au Burundi : quelle efficacité réelle ? Quelle compréhension et analyse des contextes ? Et quelle neutralité vis-à-vis des armées internationales présentes ? C'est progressivement une crise de neutralité et de légitimité à laquelle le monde humanitaire va être confronté. A cela s'ajoute depuis une dizaine d'année une crise financière. Déjà en 2007, la Good Humanitarian Donor Initiative sonnait l'alarme.

*" Les crises humanitaires ne cessent d'augmenter en termes de fréquence, d'ampleur et de complexité. De 1990 à 2005, les dépenses humanitaires officielles des membres du DAC ont été multipliées par quatre, passant de 2,3M\$ à 8,2M\$... [et] ces tendances vont probablement se poursuivre. "* (Hidalgo S., López-Claros A., 2008, p.1, traduction de l'auteur)

### Etudier le milieu humanitaire

S'il est important de se pencher sur l'étude de ces besoins, il est tout aussi passionnant d'analyser les structures, les systèmes qui s'organisent pour y répondre. En ce sens, il convient d'abord de mieux comprendre qui compose ce système, car l'étude des programmations parle beaucoup plus que l'on ne le croit des pays qui financent l'aide (Altani-Duault et Vidal, 2009).

*« L'effort qui lie une communauté de pratique comprend des éléments explicites et implicites. Le langage, les outils, les documents, les images, les rôles et les procédures font tous partie de ces éléments explicites. "Les conventions tacites, les indices subtils, les règles indicatives, les intuitions reconnues... les compréhensions incorporées, les hypothèses sous-jacentes et les visions du monde partagées" sont des éléments implicites qui fondent une communauté de pratique. »* (Revet, 2018, p.97, traduction de l'auteur)

Il est aussi utile de comprendre les phénomènes gestionnaires qui parcourent le monde de l'aide. Comme Mosse et Lewis l'écrivaient en 2005,

*« Aujourd'hui, la politique de développement international se caractérise par la convergence des idées de réforme néolibérale, de démocratisation et de réduction de la pauvreté dans le cadre de la "gouvernance mondiale". (...) (Cela pose) des questions importantes concernant les effets sociaux systématiques des relations d'aide, la nature de la souveraineté et de l'État, et le fonctionnement des inégalités de pouvoir et des préjugés construits à travers les normalisations et les efficacités d'un cadre néolibéral. »* (Mosse et Lewis, 2005, p.1, traduction de l'auteur).

Il faut aussi enfin, comme l'a fait Mosse, savoir observer la différence entre théorie et pratique, et l'étudier pour ce qu'elle révèle elle-aussi.

*« Les projets soutiennent la politique en travaillant à une séparation artificielle entre les représentations et la réalité (modèles et événements, conceptions et effets, science et technologie) qui "permettent à la raison de régner, et à l'histoire d'être organisée comme le déroulement d'une logique [politique] sans lieu" à laquelle l'expertise est attachée (Mitchell 2002 : 15, 36). Les acteurs du projet (...) font abstraction de la pratique, réduisant au silence certains aspects de leurs propres interventions et de la politique d'aide au sens large dont ils font partie, afin de produire et de protéger des modèles politiques. (...) Cela rend-il la politique non pertinente ? Pas du tout. Les interprétations politiques sont loin de compenser les effets concrets du développement (...). La*

*politique fournit le contexte de l'action.* » (Mosse, 2005, p. 231-232, Traduction de l'auteur)

Ce sont ces trois étapes que nous suivrons dans le cadre de cette thèse.

### La remise en question du secteur humanitaire

La communauté humanitaire est confrontée à une multiplication des chocs, et si le nombre de morts diminue, il y a de plus en plus de situations chroniques et de conséquences durables sur le développement (ou manque de) des populations qui survivent. Multiplication des chocs et des populations touchées donc, mais aussi crise financière mondiale qui impacte l'évolution du budget de l'Aide Publique au Développement (APD).

*« Il est ainsi devenu évident que la prise en charge par le canal des interventions d'urgence d'une proportion croissante de la population était difficilement soutenable pour les budgets de l'aide et, simultanément, que le seul traitement des crises ne permettait pas de réduire la vulnérabilité des ménages aux chocs ultérieurs. »* (Blein, Coste, Leturque, 2014, p. 268).

Face à ces tensions, la réforme humanitaire lancée depuis 1995 vise une meilleure cohérence inter-programmes, une meilleure efficacité et une efficience financière renforcée. L'identification de principes « supérieurs », la standardisation des interventions, la définition des responsabilités, enfin la pénétration de la terminologie de la performance (avec l'apparition de seuils et la quantification à outrance des objectifs) sont autant de conséquences de ce processus. Une première réponse va être le développement de la culture d'évaluation ; cela pour des raisons tant internes (consolidation du projet politique des organisations, renforcement des capacités réflexives) qu'externes (rendre compte pour obtention et maintien des financements institutionnels et issus de la générosité du public, soutien à l'image).

Le développement parallèle de la rhétorique de la responsabilité et de la redevabilité voit cette même volonté de questionner la qualité, avec, par le biais du New Public Management, une réponse à trouver dans les cultures opérationnelles des institutions (développer des processus de contrôle valant preuve de qualité). Le secteur humanitaire va entrer dans l'ère des experts, à grand renfort de *benchmark* et de capitalisation des bonnes pratiques, sous couvert

d'objectivité chiffrée et avec un déplacement de la dimension des valeurs morales (dignité de vie) à la notion de performance.

Les années 1990 vont amener une réforme du secteur, avec des préoccupations similaires à la réforme du secteur public : déficit budgétaire, baisse de la confiance populaire, lassitude des donateurs, réduction de l'aide au développement, mauvaise perception du public vis-à-vis des résultats des programmes. C'est la pénétration de la Nouvelle Gestion Publique, et son culte de la performance totale (Jany-Catrice, 2013). Les notions de redevabilité et légitimité ont depuis les années 1970 été fortement liées à celle de performance, comprise comme la « *comparaison quantifiée d'un résultat à un objectif simple et ciblé* » (Jany-Catrice, 2013, p.11) (englobant normes et exigences de rendre compte, ainsi que l'audit et le contrôle). Cela a amené un recentrage sur la question de la qualité considérant les besoins et attentes des « clients » (avec le débat de qui ces derniers sont), la réalisation des objectifs contractuels, et la décentralisation de la gestion du savoir et de la formation. Il est donc important de questionner ce qu'on a estimé être le plus méritant (ici bien souvent, l'efficacité budgétaire).

Que doit être et que peut être une intervention humanitaire performante ? La question est double et appelle deux problématiques distinctes. La première renvoie aux interrogations sur une éthique de l'intervention humanitaire, un questionnement qui s'est développé ces deux dernières décennies pour aboutir à des tentatives de normalisation de ce doit être une intervention « performante » ; avec un volet bureaucratique très fort. La seconde relève davantage des difficultés à mettre en œuvre de tels principes éthiques, en particulier sur des terrains de crise complexe et/ou prolongée, telles certaines régions de l'Est et du Nord-Ouest centrafricains (déstabilisées par des crises sécuritaires depuis plusieurs années et médiatisées suite à l'intervention Sangaris de l'armée française) ; ensuite, par un manque chronique de temps et d'engagement pour opérationnaliser ces réflexions.

De ce double questionnement découle la structure de notre recherche : d'une part une réflexion sur les principes et les méthodologies de l'évaluation des pratiques humanitaires et leur traduction normatives et régulatrices, d'autre part une analyse de l'opérationnalisation des discours des bailleurs sur la résilience et la performance, sur un terrain particulier : la République Centrafricaine en « post-guerre civile ». Notons ici que

*« La crise, comme beaucoup font référence à la période de 2013-2014 (et au-delà), a attiré une grande attention internationale sur la RCA. Si le terme " crise " peut être un galvaudage utile pour le plaidoyer par hashtag, il n'est pas particulièrement utile d'un point de vue analytique, car il implique une rupture avec un état de normalité antérieur. En RCA, la perturbation de la normalité est la nouvelle normalité. » (Lombard, 2016, p.46, traduction de l'auteur).*

### La résilience comme démonstration de performance ?

Nous entendons ici la résilience comme une trajectoire dynamique qui explique comment un ensemble de capacités données peut réduire la vulnérabilité d'un ménage (ou d'une autre unité) et l'aider à absorber, à s'adapter et à se transformer face aux chocs et aux facteurs de stress. Cette adversité auxquels sont confrontés les agents se compose de chocs qui peuvent être cumulatifs, tant ex-ante qu'ex-post, réels comme perçus, spécifiques comme idiosyncratiques... On peut les décomposer en trois catégories:

*« les chocs brutaux tout d'abord, ce qu'il est convenu d'appeler les « désastres » dans la littérature humanitaire (inondations, sécheresse, pillage, séisme, etc.) ; les chocs prolongés ensuite, l'ensemble des crises auxquelles peuvent être confrontés les ménages (crise économique, sociale, politico-militaire, alimentaire, écologique, climatique, etc.) ; les chocs diffus enfin, liés aux structures sociales, économiques et politiques (corruption, insécurité, instabilités et iniquités des marchés, défaillances du système sanitaire, etc.). » (Lallau et Droy, 2014, p.2)*

Notre recherche porte sur le système d'aide d'urgence et de relèvement. Le monde humanitaire est composé de différents acteurs, on peut schématiquement relever les échelles suivantes : organisations internationales, organisations régionales, Etats, ONGs (Organisations Non Gouvernementales) internationales, ONGs nationales, société civile, bénéficiaires. Nous nous consacrerons ici principalement aux bailleurs institutionnels et ONGs. Ces acteurs fonctionnent en réseau. L'interaction entre les divers participants façonne les pratiques d'intervention. C'est un système à la fois déterminé et imprévisible. Comme dans d'autres secteurs où la culture gestionnaire a pris énormément de place, la dynamique administrative influence grandement la mise en œuvre des politiques (Batley, 1983).

L'hypothèse centrale de notre recherche est que le terme « parapluie » de résilience a le mérite de questionner plus que jamais la gouvernance du monde humanitaire. En effet,

*“Sous l'apparence de scientificité les bricolages et arrangements pragmatiques, la recherche d'une théorisation des 'bonnes pratiques' et d'une rationalisation des outils méthodologiques à partir du terrain suggèrent qu'il s'agit moins d'une recherche de rationalité scientifique que de questions de gouvernement ”*  
(Hibou, 2012, p.78).

Les différentes recommandations de programmation « résiliente » ne semblent pas présenter de grandes innovations pour les acteurs de terrain. Il existe toutefois d'importantes dimensions novatrices à la promotion de la résilience dans le système de l'aide humanitaire. Le passage de la théorie et des discours à la pratique est porteur d'espoir quant aux difficultés actuelles du secteur humanitaire : adaptation limitée au contexte et aversion aux risques, programmabilité extrême (et faussée) des environnements, dogme du quantitatif et « indifférence aux terrains », vision de court terme et difficultés à dépasser l'approche projet et développer un regard intégré, crise financière... La première tendance à ressortir a été un discours quasi-unanime des humanitaires pour dire que « *L'aide au développement a depuis longtemps concouru au renforcement de la résilience des populations sans s'en prévaloir* » (Giovalucchi, 2014, p.120). La « mode » de la résilience permettrait surtout un regard englobant sur les questions de performance, en termes de rapport qualité-prix, d'éthique et de pérennité des réponses.

### Confronter des hypothèses théoriques à une recherche de terrain

Sur cette base, nous avons choisi un terrain qui connaissait tout un panel de risques (plutôt que de se concentrer sur une zone où les risques ont quasi-tous racine dans les enjeux climatiques et de catastrophes naturelles), et qui n'était pas dans les régions pilotes portées par les bailleurs (afin d'éviter un biais lié à l'étude de « terrains témoins » choisis entre autres pour leur prédisposition aux approches recommandées).

Notre recherche visait à observer comment la promotion de la résilience a été promue comme une approche plus efficiente de l'aide et quels engagements avaient été pris pour s'en assurer. Parce qu'elle appelle à un changement de modèle organisationnel, une certaine réforme structurelle du système de l'aide, la promotion de ces approches pourrait ainsi dépasser le simple phénomène de mode.

## **Est-ce que la promotion de la résilience a permis une performance renforcée de l'action humanitaire, entre théorie(s) et pratique(s) ?**

L'idée était de confronter les principales tendances ressortant de nos analyses des concepts et recommandations des acteurs institutionnels au niveau global aux traductions empiriques et vécus des acteurs sur les terrains. Nous avons en ce sens identifié quatre hypothèses quant aux exigences d'un emploi de la résilience, selon les priorités définies par les bailleurs :

- Hypothèse 1 : Renforcement du lien entre réponses d'urgence et de développement nouvelles considérations des temporalités
- Hypothèse 2 : Centralité du diagnostic et des approches centrées sur les populations bénéficiaires
- Hypothèse 3 : Reconsidération de la complexité des environnements et contextes
- Hypothèse 4 : Focus qualitatif et renforcement de capacités et compétences

**HYPOTHESE 1 :** La promotion du lien entre les phases urgence-relèvement-développement est centrale dans la littérature sur la résilience. L'approche en termes de trajectoires oblige à reconsidérer le temps long et ce même dans les phases d'urgence. Cela nécessite aussi une attention ex-ante, durant les chocs, et ex-post.

*L'hypothèse première est donc que la résilience peut permettre de dépasser la recherche de liens entre les phases de la reconstruction (continuum de l'aide) pour admettre leur concomitance dans un même pays (contiguum de l'aide).* Les principales orientations qui ressortent de l'analyse des cadres techniques sont une attention particulière aux variables lentes ainsi qu'aux ressentis et aspirations des populations, la nécessité d'un renforcement de compétences à tous les niveaux (individuel, local, régional, national) pour assurer une réelle durabilité de l'intervention et de ses effets, enfin une volonté d'évaluer au-delà des conséquences immédiates des projets leurs impacts à court, moyen et long termes.

**HYPOTHESE 2 :** En lien direct avec l'hypothèse ci-dessus, les recommandations des bailleurs tournent pour beaucoup autour de l'importance de l'évaluation et des diagnostics. Les écrits font la promotion de définitions ascendantes des besoins et donc des projets qui en découlent.

Ils rappellent l'importance des contextes et les limites de la répliquabilité des interventions, l'engagement de redevabilité vis-à-vis des populations.

*La deuxième hypothèse est que la promotion effective de la résilience passe par le rôle central des diagnostics locaux.* La considération des contextes oblige aussi à un renforcement des capacités d'adaptation et de flexibilité des projets ; sur la base de données quantitatives et qualitatives recueillies tout au long du cycle de projet.

**HYPOTHESE 3 :** La bureaucratisation et le dogme de la performance totale ont progressivement lissé les spécificités de contextes, pourtant très atypiques, d'intervention. Dans un souci d'assurer l'évaluation de la réussite des interventions, le système humanitaire a multiplié les modèles simplifiés de contexte (découpage souvent sectoriel), où un projet performant serait un projet atteignant certaines statistiques à valeur normative (par exemple 15 litres d'eau par personne par jour), sans nécessiter d'analyse de l'évolution du contexte de vie des personnes ciblées. Dans leurs documents, les bailleurs appellent aujourd'hui à reconsidérer la complexité des terrains, à la fois en termes de diversité mais aussi de risques et de contextes instables, insistant sur le fait qu'un bon projet est un projet adapté (obligation de moyens plus que de résultats).

*La traduction opérationnelle de cette recommandation, et notre troisième hypothèse, est d'assurer et soutenir un regard multi-temporel, multi-échelles et multisectoriel ; de promouvoir les approches compréhensives ; d'accepter l'incertitude incompressible ; de faciliter l'adaptation des projets aux évolutions des contextes pendant leur mise en œuvre.*

**HYPOTHESE 4 :** L'abandon de l'entrée purement quantitative est central dans les textes des bailleurs. On souhaite dépasser le culte des indicateurs pour développer un regard en trajectoire, plus près du coût réel du développement. Cet objectif de durabilité serait aussi assuré par un renforcement non plus seulement des capacités mais aussi, voire surtout, des compétences. Ce travail devant se faire à la fois aux niveaux local, régional et national, il appelle à une collaboration renforcée entre ONGs et entre les ONGs et les bailleurs (urgentistes comme développeurs), et entre acteurs internationaux et nationaux.

*La quatrième hypothèse est que la performance d'un projet de résilience suscitée doit être définie par ses impacts qualitatifs, tout particulièrement en ce qui concerne le renforcement des capacités et compétences des différents agents du système soutenu.*

### La République Centrafricaine, un laboratoire pilote et une zone d'étude riche

L'exemple centrafricain est un terrain particulièrement intéressant pour plusieurs raisons. L'étude d'un pays nouvellement médiatisé mais dont la crise dure déjà depuis plusieurs années permet de mettre en lumière la difficulté de la mise en application de principes éthiques transcrits en objectifs et indicateurs sur des terrains complexes et multiformes. Elle révèle par ailleurs l'impact des stratégies humanitaires de déversoir qui, si elles peuvent satisfaire des critères de performance en termes d'effets, peuvent se révéler problématiques en termes d'impacts, de contribution à la résilience. Elle questionne enfin l'évaluation des pratiques humanitaires dans des crises complexes, lorsque le choc justifiant l'intervention perdure (insécurité persistante) et/ou lorsque plusieurs crises se succèdent.

Sur la base des hypothèses ci-dessus, une trame d'entretien semi-directif a été développée, visant à recueillir le regard d'acteurs humanitaires sur la notion de résilience, l'intégration de la notion par leur organisation (en termes techniques comme opérationnels), l'opérationnalisation qui en est faite sur les terrains centrafricains et l'évolution des modalités de partenariats et relations inter-acteurs en conséquence. Par le biais de ces entretiens, d'observations directes lors de missions terrains (observation de la communauté humanitaire, des réunions de coordination, des clusters, de Journée Nationale de réflexion sur l'aide humanitaire en RCA, etc.) et de quelques focus groups par typologie d'acteurs, nous avons pu étudier la traduction empirique des recommandations sur le terrain centrafricain.

Le projet de recherche a bénéficié du soutien de l'AUF. Plusieurs membres du CLERSE travaillant sur les notions de résilience ont répondu à un appel à projet de l'Agence Universitaire de la Francophonie « Thématiques intégrées – Gestion des crises et des conflits », visant dans le cadre de sa programmation 2014-2017 à favoriser le développement d'équipes de recherche internationales engagées dans des problématiques émergentes et renforcer les réseaux universitaires afin de favoriser l'innovation et le renforcement de la pertinence sociale, scientifique et technologique des résultats de recherche. Nous avons obtenu un projet visant la mise en place d'Observatoires de résilience, permettant de financer des missions régulières dans

des terrains de recherche qui sont souvent peu ou difficilement étudiés de par leur complexité sécuritaire et en conséquence difficulté d'accès pour les chercheurs. Après avoir travaillé à plein temps en République Centrafricaine (RCA) de 2009 à 2013, nous avons pu nous rendre cinq fois sur place de 2014 à 2019 pour des durées de 3 semaines à deux mois.

### Une méthodologie de terrain, un recueil de témoignages

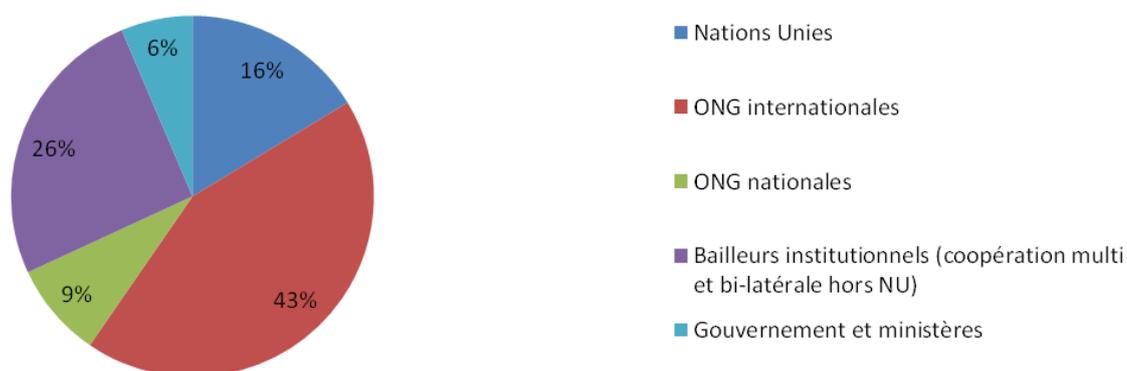
Il y avait à la fin 2019 en RCA 137 ONGs internationales officiellement enregistrées (contre 14 en 2012 et 54 au début 2015) et une vingtaine de bailleurs institutionnels (incluant les agences onusiennes). Nous avons choisi d'exclure de fait les ONGs locales de notre analyse, même si elles ont fait l'objet de focus groups pour recueillir leurs perceptions, car elles n'ont en RCA qu'une échelle très locale et n'accèdent pas, aussi regrettable que cela puisse être, aux niveaux de négociation et gouvernance auxquels notre recherche s'intéresse.

Ces entretiens de 60 à 90 minutes (hors focus-groups et observation) reflètent les visions d'acteurs à différentes échelles et dans différents rôles dans le système humanitaire ici étudié. En tout, nous avons pu réaliser 141 entretiens (hors focus-groups et observation) auprès des responsables d'ONGs comme de bailleurs institutionnels et représentants de l'Etat central. Obtenir ces entretiens a été un travail de long terme, d'influence et de pédagogie quant à l'objet d'étude. Dans un contexte où la critique de l'aide humanitaire est extrêmement politisée par les forces en présence, la plupart des ONGs craignent l'instrumentalisation de leurs paroles ou de leurs écrits. C'est pour cela qu'un accord de principe a été donné pour que ce recueil de témoignages soit anonyme et que seuls les lieux, dates et profils d'enquêtés soient monitorés.

Dans une crise aussi extrême, les humanitaires manquent aussi de temps à consacrer à ces temps plus réflexifs. Il nous aura fallu plusieurs passages pour obtenir certains rendez-vous, nos interlocuteurs étant progressivement rassurés par notre fidélité au contexte. Notre passé de travailleur humanitaire a de manière certaine ouvert des portes, mais il a aussi fallu se détacher de cette identité et démontrer d'autant plus la posture de recherche afin de ne pas être perçue comme biaisée. Ce passé nous a aussi permis d'accéder plus facilement à de nombreux documents « gris », non officiels, non finalisés ou encore non publics. Nous restons convaincus que c'est aussi ce qui a permis de mener des recherches dans des zones normalement non autorisées.

La grande majorité de ces entretiens ont été réalisés en présentiel, dans les locaux des ONGs et institutions concernés. Les représentants des sièges des bailleurs ont été rencontrés à Paris, Bruxelles et Genève. Les entretiens avec les représentants onusiens basés à New-York ont été réalisés en distanciel. Les notes des entretiens et les enregistrements, pour ceux qui l'avaient autorisé, ont ensuite été repris et analysés pour compiler les tendances et atypismes de réponses aux questions prévues dans les trames d'entretien. Nous avons par ailleurs échangé avec plusieurs chercheurs travaillant sur les notions de résilience, de performance, ou encore sur l'aide humanitaire. Ces échanges n'ont pas toujours donné lieu à un entretien formalisé mais ont nourri les écrits présentés ici.

**Répartition des enquêtés selon appartenance organisationnelle**



*Figure 3 - Répartition des enquêtés selon leur appartenance organisationnelle*

Notre approche s'est concentrée sur une analyse thématique des récits et réponses des enquêtés plus que d'une étude statistique du discours. Nous avons comparé nos données terrain aux données secondaires disponibles : méthodologies d'intervention sur la résilience, leurs considérations et appropriations de la dimension d'éventualité et la définition restrictive qu'elles ont pu donner à la notion ici analysée. Enfin, en optant pour un regard plus systémique, nous avons étudié les postures et la coordination des acteurs, leur relation à la notion de risques et la politisation de la notion au sein de la communauté humanitaire, mais aussi dans sa collaboration avec les acteurs centrafricains.

Il est tout de suite ressorti des tendances par profil d'acteurs. Les staffs d'ONGIs (Organisations Non Gouvernementales Internationales) ont un regard en partie désabusé sur ces grands discours et leurs supposées opérationnalisations. Les bailleurs quant à eux, bien qu'à l'échelle terrain, ont tous relativement défendu les postures organisationnelles de leur institution, mais

développaient un regard critique vis-à-vis du manque d'opérationnalisation des engagements pris par la communauté humanitaire, un terme englobant et parfois fourre-tout. Enfin, l'Etat, notons dans une période particulière, avait un discours souvent mystifié sur la communauté internationale, deux pièces d'une même face : d'un côté porteuse d'instabilité, corrompue et condescendante ; de l'autre appui nécessaire à la protection des populations. Cette extrême politisation du discours a été difficile à dépasser, bien que certains personnels techniques aient eu des récits plus pragmatiques, tous sous couvert d'anonymat. Globalement, un écart est apparu entre les discours et ce qui est effectivement mis en œuvre sur le terrain, démontrant parfois une vraie innovation, souffrant souvent d'une agilité limitée par les cadres et modèles standardisés.

### Plan de la thèse

Notre première partie de manuscrit portera sur une présentation du secteur de l'aide, et de sa structuration systémique. Dans un premier temps, nous reviendrons sur la construction progressive du monde humanitaire, jusqu'à devenir un secteur très professionnalisé qui multiplie les normes. Nous verrons comment ce secteur n'échappe pas aux tendances managériales des années 1990 avec la pénétration de la Nouvelle Gestion Publique, et ses conséquences en termes de bureaucratisation et de quantification. Dans un deuxième chapitre, nous analyserons comment s'est développée une culture de la norme, visant la démonstration de l'efficacité, puis de l'efficience des programmations humanitaires. Nous aborderons la réification de l'architecture humanitaire par la standardisation, et la tentation normative de penser les environnements d'intervention comme programmables, afin de contrer l'aversion aux risques des bailleurs institutionnels

Dans une deuxième partie, nous verrons l'impact organisationnel et gestionnaire qu'a eu la pénétration des approches évaluatives et comment elles sont devenues des outils à fin purement professionnelle. Nous verrons comment elles ont visé à démontrer, dans un entre-soi d'acteurs internationaux, une performance selon des codes de redevabilité restreints à la relation entre bailleurs institutionnels et organisations opératrices. Présentant quelques-uns des traits les plus révélateurs de ce processus, le troisième chapitre décrira la montée du dogme de l'évaluation quantifiée. Nous étudierons dans un quatrième chapitre les apports de la notion de résilience, les innovations qu'elle peut porter d'abord éthiquement, mais aussi pragmatiquement sur une possible réforme répondant aux limites identifiées du monde humanitaire. Nous présenterons

ici aussi comment certains y voient aussi le risque d'un emballage sans grande avancée idéologique.

Une fois ces analyses théoriques faites, notre troisième partie portera sur l'étude d'un terrain particulier, la République Centrafricaine. Notre cinquième chapitre présentera un regard historique sur le pays et sur les crises qu'il traverse. Se concentrant sur la guerre civile qui touche la Centrafrique depuis 2013, nous analyserons le bilan humanitaire et la réponse apportée. Notre sixième et dernier chapitre cherchera à faire le bilan du laboratoire pro-résilience centrafricain et à analyser les écarts entre la théorie annoncée et la pratique. Nous questionnerons la capacité des acteurs de l'humanitaire à sortir d'un cadre opérationnel, organisationnel, institutionnel même, extrêmement contraint, pour promouvoir des approches atypiques qui se veulent au plus près des besoins des populations (multi-sectoriels, multi-échelles, multi-temporel et considérant leurs capacités et non seulement leurs vulnérabilités).

Nous terminerons ces écrits par une prise de hauteur, nous détachant de l'exemple centrafricain pour remettre notre focale sur le système humanitaire dans son ensemble et ce qu'il en est, aujourd'hui, de la notion de résilience en humanitaire, et ce qu'elle démontre, ou pas, de la performance de l'aide.

**PARTIE 1 – DU MONDE CARITATIF A L'AIDE AU  
DEVELOPPEMENT : LA STRUCTURATION D'UN « SYSTEME »  
HUMANITAIRE**

Comment est-on passé d'une figure missionnaire de charité à un « business de l'aide » dénoncé par certains ? La bureaucratisation et la pénétration des dogmes gestionnaires dans le monde de l'humanitaire peut surprendre. Quand certains y voient un fossé entre valeurs initiales et dénaturation de l'objet, d'autres vous opposeront que cette culture de la démonstration, y compris dans ce qu'elle apporte de rigidité, est l'incarnation ultime des engagements éthiques de l'aide, et notamment de sa responsabilité de redevabilité. Ce qui est certain, c'est que l'aide humanitaire, ce n'est pas juste le nutritionniste qui s'assure de la prise en charge d'enfants malnutris sévères. Le monde humanitaire s'est progressivement structuré pour constituer un système, avec ses codes, ses outils, ses dynamiques de pouvoir, ses crises et ses doutes.

Dans cette première partie, nous aborderons un regard historique pour comprendre sa structuration progressive afin de clarifier de « qui » et d'« où » nous parlons dans cette recherche. L'idée est de mettre en lumière les relations contractualisées qui existent dans l'architecture humanitaire, tant par l'existence de normes que par les protocoles entre bailleurs et opérateurs, et les enjeux de pouvoir qui en découlent. En revenant sur les grandes crises éthiques et de confiance qui ont traversé le monde humanitaire depuis vingt ans, mais aussi la multiplication du nombre d'ONG et la tension croissante dans l'accès aux financements de l'aide publique au développement, nous expliquerons comment le « marché » humanitaire se construit autour d'une relation concurrentielle mais portée par des valeurs éthiques universelles. Ce qui peut être perçu comme une dichotomie s'est progressivement structuré, par une traduction normative rapide, résultant en une bureaucratisation du monde de l'aide.

# **Chapitre 1 – Le système humanitaire : un secteur extrêmement professionnalisé qui multiplie les codes**

De la logique de l'ambulancier soignant tous les bords à l'époque de Henry Dunant, créateur de la Croix-Rouge, l'acteur humanitaire est devenu une figure politique, dont la légitimité a été fortement critiquée, amenant à une réponse managériale extrêmement structurante. Pour expliquer ce processus, il nous faut d'abord délimiter notre objet de recherche et poser donc clairement les définitions que nous utilisons dans le cadre de notre analyse.

Dans ce chapitre, nous adopterons d'abord un regard historique pour expliquer l'évolution d'une charité religieuse à un mouvement sans-frontiériste politique. Nous proposerons une photographie des parties prenantes et de ce qu'on appelle, parfois sans distinction, les humanitaires, les urgentistes, les développeurs, l'aide publique au développement, etc. Nous reviendrons sur les acteurs concernés par notre recherche, pour étayer leur pluralisme, les pouvoirs asymétriques, temporalités variées... Nous expliquerons comment nous avons délimité notre champ de recherche à un « premier-tiers » humanitaire qui contribue à la définition, et donc en conséquence la potentielle réforme, du secteur de l'aide.

## **I. Un réseau d'acteurs pluriels**

Il est important dans un premier temps d'éclairer ce que l'on entend par « système humanitaire ». Pour cela, nous décrirons d'abord le réseau d'acteurs pluriels qui le composent, pour ensuite préciser les situations de pouvoirs asymétriques qui s'y jouent. Enfin, nous reviendrons sur la formalisation de ce système et sa « simplification complexe ».

### *A. De quoi parle-t-on ?*

*« Dans un monde multipolaire, la prolifération et l'hétérogénéité des acteurs de la solidarité internationale ne facilitent (...) pas la tâche de l'analyste » (Pérouse de Montclos, 2015, p.8).*

« Le monde de l'aide », les « acteurs du développement », les « ONGs », les « humanitaires » ... Pour le grand public, le système humanitaire est un grand ensemble d'acteurs engagés pour la promotion de la paix et de la santé pour tous. Pour les professionnels du secteur, la réalité est plus complexe, de par la diversité des acteurs, des mandats, des postures. Il est donc nécessaire d'éclairer les termes qui seront utilisés tout au long de cette thèse. Cela est d'autant plus crucial pour bien comprendre la pénétration de la notion de résilience dans le monde humanitaire et ses enjeux. Il faut se rappeler qu'« *un instrument d'action publique est indissociable des agents qui en déploient les usages, le font évoluer, et composent à partir de lui des communautés de spécialistes* » (Giovalucchi, Olivier de Sardan, 2009, p.14).

### La structuration historique du monde de l'aide

Qu'est-ce que l'humanitaire ? A l'époque antique, il s'incarne principalement dans le principe de charité religieuse (« Tzedaka » en hébraïque (-1900 av. JC), « Karûna » pour les Hindous et Bouddhistes (5ème siècle av. JC), le « Devoir de charité » pour les chrétiens, la « zakat » pour les musulmans (570 ap. JC, naissance de Mahomet)). Emergent aussi des régulations ponctuelles lors de conflits qui laissent entrevoir des définitions de valeurs universelles supérieures. Ce schéma va perdurer jusqu'aux Lumières, où des sources morales et philosophiques vont suppléer la dimension religieuse initiale, principalement par l'émergence de l'idée d'égalité entre les hommes, tous dotés d'une raison, et les réflexions qui en découlent sur un cadre juridique universel. Apparaît une notion moins condescendante que l'approche caritative, où aider les autres aide à s'améliorer soi-même. Diderot parle d'une « vertu sans religion » ayant « *pour ambition d'élever l'homme, tout l'homme et tous les hommes, dans toutes leurs dimensions : politique, morale, matérielle.* » (Mortier, 1969, pp. 21-39).

Le mot humanitaire est quant à lui apparu dans les années 1830 dans des correspondances de Lamartine. Il indiquait alors « *qui vise au bien de l'humanité* ». Cet « humanitaire classique » est incarné par la création de la Croix Rouge en 1863, sous le nom de Comité International de secours aux blessés et les premières conventions de Droit International Humanitaire (DIH) telles que la Convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne (1864).

Cette structuration repose sur un système holistique (sept principes fondateurs que sont l'humanité, l'impartialité, la neutralité, l'indépendance, le volontariat, l'unité et l'universalité ; une organisation ; et un droit).

Rapidement toutefois, avec l'émergence du communisme, on va noter un amalgame « *égalitaires, fraternitaires, humanitaires, unitaires, communautaires ou icariens, communistes, communautaristes, rationalistes* » (Reybaud, 1841, p.267). Par la suite, Marx va développer l'idée d'un humanitaire philanthropique et non-violent, apolitique et refusant l'affrontement. À l'issue de la Première Guerre Mondiale, est créée la Société des Nations et la Croix rouge élargie son activité aux questions des civils et des réfugiés de l'après-guerre. C'est le début des « grandes maisons de l'humanitaire » avec la création de Save the Children en 1919 (Londres), Catholic Relief Service (CRS) en 1933, OXFAM en 1942 à Oxford, International Rescue Committee (IRC) en 1943. Le choc de la Seconde Guerre Mondiale et la remise en question du silence de la Croix-Rouge, qui avait accès aux camps de concentration, seront deux premiers facteurs de fragilisation des fondations traditionnelles de l'humanitaire. L'Organisation des Nations Unies est créée, remplaçant la SDN (Société des Nations). L'article 71 du chapitre 10 de la Charte des Nations unies donne un rôle consultatif à des organisations ne faisant pas partie d'un gouvernement : l'expression Organisation Non Gouvernementale est née.

En 1950, la première définition du terme ONG voit le jour dans la résolution 288(X) du Conseil économique et social : « Organisation internationale qui n'est pas fondée par un traité international ». La décolonisation conduit les ONG à ne plus se focaliser seulement sur les victimes de guerre mais à participer au développement des sociétés du tiers monde : c'est l'émergence de l'Aide au Développement.

Le financement de l'ONU est assuré par les contributions obligatoires des pays membres (top 3 2013-15 : max 22% pour les US, 11% Japon, 8.5% France, top 5 2016-18 : USA, Japon, Chine, Allemagne, France) et par des contributions volontaires de toutes organisations, entreprises ou encore particuliers. Sont créés le Fond des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) en 1947 puis le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) suite aux tensions politiques avec le début de la guerre froide. Ces agences techniques se voulaient initialement ponctuelles, mais leurs missions vont être rapidement croissantes, avec en plus des 15 millions de réfugiés (dont 2,1 million d'Européens) de la Seconde Guerre Mondiale, l'apparition de réfugiés victimes des conflits dans les Etats postcoloniaux, l'explosion démographique et l'urbanisation accélérée, et l'apparition de nouvelles formes de violence armée. C'est le début du « système » humanitaire.

## Quelles différences entre aide, intervention humanitaire, urgence, développement ... ?

Un débat souvent abordé par les professionnels du secteur est la différenciation, pertinente ou non selon qui parle, entre les notions d'acteurs de l'aide, d'humanitaires, de développeurs, etc. Nous pouvons proposer la dissociation suivante. Sont compris comme acteurs de l'aide tous les agents intervenants dans le soutien aux populations vulnérables, cela inclut aussi bien des acteurs humanitaires que des services publics, des organismes caritatifs, parfois religieux, des fondations privées, les individus qui donnent de leur temps, de leur argent, pour aider les autres. Ils ont donc des statuts très variés, des niveaux d'engagement divers, des codes différents...

Quand on aborde les acteurs humanitaires, on y ajoute une dimension professionnelle. Il ne s'agit plus (pas que) d'engagement personnel ou de mandat public, mais bien de métiers, nécessitant au-delà d'une bonne volonté, la mobilisation de compétences, de savoir-faire, de savoir-être spécifiques. Cette intervention peut prendre place aux Nordes comme aux Suds, et ne fait pas systématiquement écho à une dimension internationale. Elle dépasse par contre la vision vulgarisée de l'humanitaire médical, pour toucher de multiples secteurs : abris, accès à l'eau et à l'hygiène, accès aux droits, protection, sécurité alimentaire, éducation, etc.

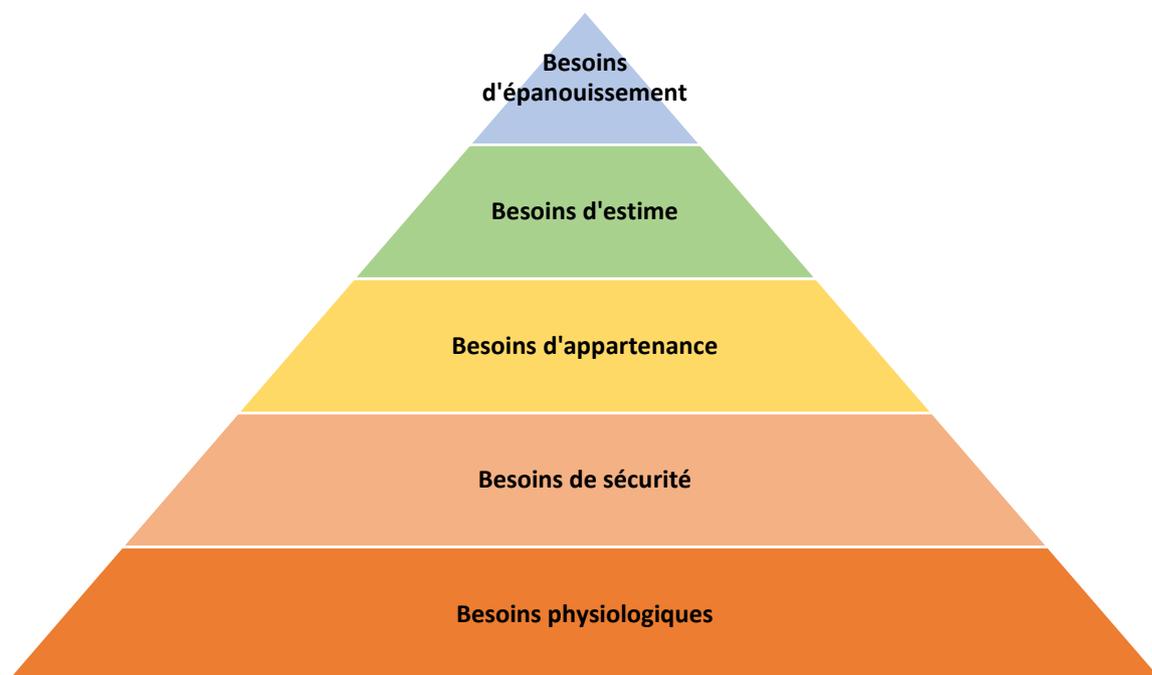


Figure 4- Pyramide de Maslow (Source : Maslow, 1997, Schéma de l'auteur)

La pyramide des besoins est une représentation pyramidale de la hiérarchie des besoins, une théorie élaborée à partir des observations réalisées dans les années 1940 par le psychologue Abraham Maslow.

Il est en effet nécessaire de dépasser la limite de l'analyse du monde des ONGs où « *on ne parle que d'acteurs de la société civile (ex : Greenpeace, Amnesty International) [plus objecteurs de conscience, note de l'auteur] ou d'acteurs médicaux (Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières) travaillant principalement dans l'urgence* » (Hours, 1998). Ainsi, une majorité d'ONGs tente de répondre aux besoins des populations pour améliorer leur bien-être. On peut faire ici l'analogie avec la Pyramide de Maslow (voir page précédente), en estimant qu'elles essaient de répondre autant que possible aux différentes catégories de besoins des populations ciblées, de la manière la plus complémentaire possible.

Parfois, le terme de communauté internationale est utilisé. En 2014, la Banque Mondiale en a proposé une définition large où la « communauté internationale » était identifiée comme une « *Collection d'organisations de coopération mondiale, fournisseurs de financement et d'expertise en développement, de normalisateurs mondiaux, de décideurs, d'organisations caritatives mondiales, d'autres ONG, de médias mondiaux et de la communauté scientifique* » (Banque Mondiale, 2014, p.1, traduction de l'auteur). Les acteurs humanitaires ne sont donc qu'une partie de cet ensemble.



Figure 5- Schéma des 17 Objectifs du Développement Durable (Source : OCHA, 2021)

On note aussi une dissociation entre humanitaire et développement. Les acteurs humanitaires mèneraient des actions d'urgence, soutenant la survie des populations, quand les

« développeurs » soutiendraient plus les tendances nationales d'amélioration des conditions de vie des populations, autour par exemple de la promotion des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), maintenant Objectifs pour le Développement Durable (ODD).

Ici, nous proposons de nuancer cette scission. Il faut noter que cette dissociation est très française, et n'est pas un point d'ancrage des ONGs anglo-saxonnes. D'abord, la limite entre urgence et développement n'est plus si marquée. Principalement, cela est dû à la promotion d'approches cycliques du conflit et de son relèvement. On parle de LRRD (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*), ou aujourd'hui de continuum, voire contiguum (possibilité d'avoir des poches d'urgence ou de développement dans un même pays). L'idée ici est de souligner le nécessaire dialogue entre acteurs de l'urgence, « *first responders* », et acteurs de développement qui posent des bases durables. Certes, ce sont des métiers différents.

Bien sûr, les développeurs travaillent beaucoup plus avec les Etats que les urgentistes qui sont principalement concentrés sur les besoins des individus. Pour autant, ils interagissent au sein d'un même spectre. Mais il est important de penser dès l'urgence les phases de développement pour faciliter la transition, de même qu'il est utile en période de développement de penser la préparation aux crises potentielles pour en minimiser les impacts. Cela est d'autant plus vrai que les crises sont aujourd'hui de plus en plus cycliques, chroniques et structurelles bien plus que conjoncturelles.

*« Dans la réalité, les phases d'urgence et de développement se suivent, voire se chevauchent, de même que leurs acteurs se déploient ensemble ou successivement (ce sont d'ailleurs parfois les mêmes puisque beaucoup d'ONG humanitaires font également du développement. » (Martin, 2016, p.51)*

C'est pourquoi, si certains dissocient acteurs humanitaires et de développement, d'autres entendent sous la terminologie humanitaire des acteurs d'urgence comme de réponse de moyen terme. Ici, c'est l'optique que nous adopterons. Cela se veut aussi le reflet de la réalité humanitaire d'aujourd'hui, où les ONGs ont souvent développé une agilité de réponse couvrant l'ensemble du spectre du nexus, compris comme le travail à déployer pour s'attaquer de manière cohérente à la vulnérabilité des personnes avant, pendant et après les crises (Oxfam, 2019).

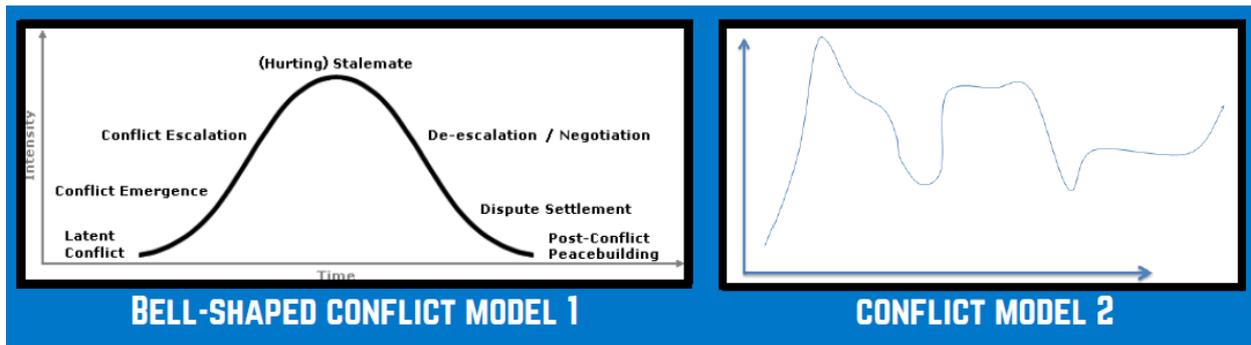


Figure 6 - Comparaison entre modèles de conflit au cycle défini et vertueux, et des conflits actuels souvent très imprévisibles et ancrés structurellement (Source: Handicap International, 2018)

Le volume, le coût et la durée de l'aide humanitaire fournie au cours des dix dernières années a connu une croissance spectaculaire, due en grande partie à la nature prolongée des crises. Par exemple, Les appels humanitaires inter-institutions durent maintenant en moyenne sept ans et leur taille a augmenté de près de 400% au cours de la dernière décennie. Les besoins en financement des appels globaux sont passés de 4,8 milliards USD en 2006 à 19,7 milliards USD en 2016 (World Humanitarian Data and Trends, 2016, OCHA).

Cette tendance a poussé à prioriser une discussion de longue date sur une meilleure connectivité entre les organisations humanitaires et efforts de développement. Dans le même temps, l'adoption de l'Agenda 2030 et des ODD ne visent pas uniquement à répondre aux besoins, mais également à réduire les risques, la vulnérabilité et les niveaux globaux de besoins, fournissant un cadre de référence à la fois pour les urgentistes et les acteurs du développement à contribuer à la vision commune d'un avenir dans lequel aucun n'est laissé pour compte. La complexité des crises actuelles, notamment celles chroniques, nécessitent à la fois des interventions d'urgence et de développement, ainsi que des modèles plus flexibles de mécanismes de financement et d'approches programmatiques. L'approche en Nexus oblige à une meilleure coordination, des modèles intégrés d'intervention, de monitoring et de suivi d'impact. Cela peut notamment se traduire par des programmations multi-annuelles plus détaillées, dans le respect des mandats et de l'expertise de chacun.

Nous avons pu questionner la décomposition faite des questions d'urgence et de développement. Si elles ont longtemps été clé pour comprendre le secteur, elles se révèlent aujourd'hui partiellement obsolètes, en ce que les opérateurs humanitaires se retrouvent dans

ces deux mondes aux temporalités distinctes. Pour bien comprendre cela, il était nécessaire d'expliquer comment le monde de l'aide s'est structuré et questionner l'image d'Epinal que le grand public peut en avoir. Le monde humanitaire aujourd'hui est sous tension : multiplication de crises structurelles, mondialisation des économies et sociétés résultant en une mondialisation des effets des crises...

Et au milieu de cette tempête des acteurs qui tentent de tenir un cap. Dès lors, qui compose ce monde humanitaire ? Il faut bien comprendre le secteur en termes d'acteurs pluriels, tant à l'échelle micro que macro, dotés de pouvoirs asymétriques (économique, politique et symbolique), aux horizons temporels variés, disposant d'informations différentes et aux motivations multiples (Hirschman, 1986). Dans ce cadre, les ONGs (mandataires) comme les bailleurs (mandants) cherchent à obtenir la relation contractuelle optimale, et leurs agendas ne sont pas toujours corrélés.

### *B. Des acteurs aux pouvoirs asymétriques*

Le monde humanitaire est composé de différents acteurs, on peut schématiquement relever les échelles suivantes : organisations internationales, organisations régionales, Etats, ONGs internationales, ONGs nationales, société civile, bénéficiaires. Nous nous consacrons ici principalement aux bailleurs institutionnels et ONGs. Nous pourrions rajouter les Etats, mais dans la plupart des crises, celui-ci n'est associé que de manière secondaire. Si on peut le déplorer, cette situation renvoie à des réalités objectives qui justifient de la part des acteurs une intégration parfois faible des gouvernements dans la coordination de la réponse humanitaire (état défaillant, corruption, technicité limitée des services publics, couverture territoriale partielle voire inexistante). Evidemment, nous aborderons la place de l'Etat dans notre analyse terrain dès lors que celle-ci est révélatrice d'enjeux importants pour la problématique posée.

#### *Les bailleurs institutionnels portant financements de l'aide*

On reconnaît trois grandes familles de bailleurs « traditionnels » dans le domaine de l'aide d'urgence et de relèvement (il faudrait y ajouter des organisations financières mondiales comme le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale dans les phases de développement) :

- les bailleurs européens (bilatéraux, comme la coopération française, ou multilatéraux, comme ECHO ou EuropeAid au sein de l'Union Européenne),
- les bailleurs anglo-saxons (principalement FCDO ex UKAID et DFID, coopération britannique, et USAID, coopération américaine), et
- les agences onusiennes. Au sein des Nations-Unies, les « compétences » en termes d'aide sont réparties par secteur au sein d'agences techniques dédiées. Par exemple, le Haut-Commissariat aux Réfugiés financera les actions de gestion de camps de déplacés et réfugiés, de protection juridique et d'abris. L'UNICEF animera pour sa part les projets en éducation, nutrition et eau, hygiène et assainissement. Chaque famille de bailleurs a une approche différente de l'action humanitaire.

A ces trois catégories, on ajoutera les bailleurs scandinaves, au positionnement particulier. Ces derniers sont très innovants dans leur approche des conflits, que ce soit en termes de secteurs d'intervention (vision intégrée, portée plus par des engagements transversaux comme le genre, que par un secteur technique spécifique) que de temporalités (avec des financements de plusieurs années accessibles dès les phases d'urgence).

En termes de financement, les bailleurs anglo-saxons sont souvent plus intégrés et flexibles, mais l'accès à leur financement est difficile. Les bailleurs européens auront une approche très contractuelle du partenariat mais permettront un travail de redéfinition régulière des enjeux et activités. Les bailleurs onusiens ont une vision plus opérationnelle des contrats d'intervention, où les ONGs sont plutôt perçues comme des opérateurs de leur stratégie, sorte de sous-traitance.

Leurs organisations internes varient aussi : les anglo-saxons ont des sièges très imposants, mobilisant de nombreux experts, mais une présence terrain limitée aux bureaux régionaux. A noter toutefois qu'ils déploient progressivement des agents au sein des représentations diplomatiques. Les bailleurs européens ont une représentation terrain beaucoup plus marquée, et un siège dans un rôle plus gestionnaire et stratégique à des échelles plus régionales. Les agences onusiennes mélangent les deux approches, avec des sièges comme les terrains mélangeant des profils experts et des gestionnaires contractuels. Le poids administratif onusien, inhérent à une organisation aussi large, est conséquent.

Ils adoptent aussi des politiques de monitoring variées. Les bailleurs anglo-saxons ont un suivi à distance des activités, et une relation partenariale basée sur la transparence. Les bailleurs européens développent certes une proximité avec les ONGs, mais insistent pour maintenir des visites terrains et évaluations tout au long des projets, dans un souci de connaissance contextuelle comme de contrôle. Les Nations-Unies ont ici un positionnement particulier, les restrictions sécuritaires impactant souvent leur déplacement terrain et limitant donc leur compréhension des terrains. Ce rôle est alors dévolu principalement aux staffs nationaux, avec la limite dans certains pays de la capacité d'analyse technique de ces staffs au profil plus gestionnaire. Ils travaillent par contre à l'optimisation des réponses humanitaires par le travail de soutien à la coordination humanitaire.

Nous avons abordé les nuances dans leur positionnement partenarial, on doit aussi souligner des différences dans les stratégies opérationnelles. Les bailleurs anglo-saxons ont longtemps priorisé les réponses aux catastrophes naturelles, la reconstruction et aux challenges socio-économiques, quand les bailleurs européens continentaux ont été très actifs dans la réponse aux conflits, puis dernièrement la résilience face aux chocs. Les agences onusiennes sont quant à elles principalement présentes dans le post-conflit, se déployant souvent en parallèle de missions internationales de maintien de la paix. Les bailleurs anglo-saxons travaillent depuis longtemps à des approches intégrées dépassant les silos sectoriels, tout comme les bailleurs européens. La difficulté principale pour ces derniers reste la dissociation administrative entre les réponses d'urgence et de développement, qui pousse à la multiplication de solutions ad-hoc pour les crises « en transition », tels les fonds fiduciaires dédiés. Les agences onusiennes promeuvent dans leur discours une approche intégrée, mais l'organisation sectorisée par agence, et la concurrence entre certaines, freine énormément cette posture. S'ils n'interviennent pas tous aux mêmes périodes du cycle de conflit, ils ont globalement les durées d'intervention, avec des contractualisations de trois à six mois en période de crise aigüe, deux à trois ans en période de relèvement/développement. Ces temporalités sont notablement différentes avec les acteurs onusiens, qui ont encore pour beaucoup une approche gestionnaire tant en termes de résultats que de projets.

Il faut aussi ici rappeler l'émergence de nouveaux profils de bailleurs, principalement issus des monarchies pétrolières du Moyen-Orient et de pays nouvellement développés comme la Chine. Ces bailleurs ont un positionnement différent en ce qu'ils interagissent principalement avec les Etats et des intermédiaires privés, et ce sans s'imposer particulièrement de contraintes quant au

respect des droits fondamentaux par ces Etats ou la lutte contre la corruption. Ces nouveaux agents ont un impact réel sur le monde humanitaire, parce qu'ils questionnent la place des standards et des normes, parce qu'ils déploient des acteurs privés avec lesquels les acteurs humanitaires n'ont encore souvent qu'un partenariat embryonnaire, enfin parce qu'ils promeuvent une nouvelle forme de collaboration et localisation. Reste pour autant que l'architecture actuelle du monde de l'aide n'est pas encore fondamentalement impactée par ces nouveaux acteurs, qui n'ont encore que peu voix au chapitre sur l'organisation du « système » humanitaire.

### Les acteurs opérationnels : les Organisations Non Gouvernementales

L'autre côté de la « pièce » humanitaire, ce sont les ONGs. Ici, nous nous concentrerons sur celles qui ont effectivement une place internationale. Pour cela, nous rappellerons la règle des trois-tiers. On peut décomposer les organisations non-gouvernementales en trois catégories. Les ONGs au budget inférieur à 30 millions d'euros sont progressivement poussées à soit fusionner, soit disparaître ou ne maintenir qu'une intervention très limitée. On considère ce groupe comme le premier tiers. Ensuite, on considère les ONGs de 30 à 300 millions d'euros. Ces ONGs ont souvent connues une croissance rapide ces dernières années. Ces acteurs sont clés dans le système humanitaire. Pour autant, ils n'ont pas toujours le poids financier ni l'indépendance leur permettant de développer un plaidoyer quant à la réforme de l'architecture humanitaire. Nous noterons toutefois qu'ils multiplient les alliances lors de moments clés comme le Sommet Humanitaire Mondiale. Le « dernier tiers » regroupe toutes les ONGs de plus de 300 millions d'euros, qui ont pour beaucoup une influence directe auprès des bailleurs, en amont même des définitions stratégiques. La grande majorité de ces ONGs est américaine, et repose sur des réseaux philanthropiques institutionnels comme privés. On parle notamment des « big 5 » : CRS, OXFAM, Save the Children, World Vision et Care. Notre analyse porte principalement sur le deuxième tiers, acteurs les plus couramment trouvés dans le secteur de l'aide internationale.

Tous ces acteurs portent les valeurs et principes fondamentaux de la Croix-Rouge, à savoir indépendance, neutralité, humanité et impartialité. Mais on va voir que ce système humanitaire se structure progressivement non pas tant autour de valeurs universelles que de modèles gestionnaires. Ces acteurs fonctionnent en réseau ne pouvant être réduit aux statuts officiels de ses membres ou à leur relation contractuelle. En effet, l'interaction entre les divers participants

façonne les pratiques d'intervention, car chaque acteur développe des anticipations vis-à-vis des autres. Etudier ces acteurs nécessite de prendre correctement en compte les conditions qui restreignent les choix et stratégies (Treillet, 2002). Le monde humanitaire est un système à la fois déterminé et imprévisible. Si les relations inter-agents semblent parfois chaotiques et aléatoires, elles sont surtout complexes. En effet, la relation entre bailleurs et ONGs est un processus transactionnel avec négociations sur les buts et les moyens (Warwick, 1982).

Nous avons démontré ici l'importance de comprendre la relation entre bailleurs institutionnels et acteurs opérationnels, mais aussi comment chacun de ces groupes n'est pas en soi homogène.

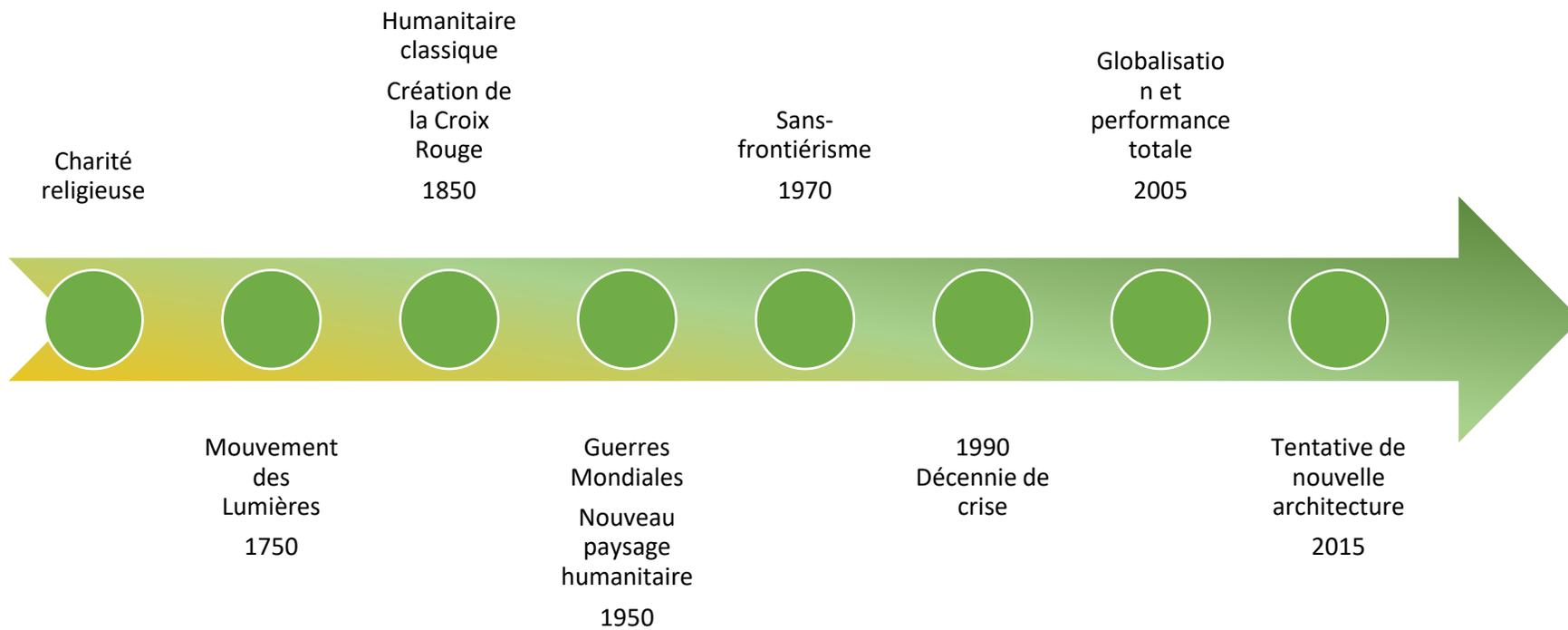


Figure 7- Chronologie des grandes étapes de structuration du monde de l'aide (Schéma de l'auteur)

## II. La construction sociale du marché humanitaire

En 1762, Diderot écrivait « *Il ne suffit pas de faire le bien, il faut encore le bien faire* ». Cette phrase caractérise depuis plus d'une décennie les réflexions qui structurent le monde du développement.

Ce dilemme a d'abord été éthique, il a ensuite gagné une dimension économique. Dans un marché concurrentiel, il fallait s'assurer une qualité de services pour survivre. Il a enfin eu une fondation éthique, parfois galvaudée par les enjeux économiques (on peut ici se faire l'écho de la critique de la RSE), d'assurer une légitimité et efficacité optimale pour respecter notre redevabilité aux populations mais aussi aux bailleurs. Il y a eu une institutionnalisation humanitaire forte, autour d'un double-mouvement (Vestergaard, 2008) de recherche d'une plus grande éthique (similitudes avec l'émanation de la RSE dans le secteur marchand) et de commercialisation.

*« La concurrence (de l'industrie de l'aide) est forte entre des prestataires qui se disputent les parts d'un marché captif et destiné à des populations en détresse en guise de consommateurs »* (Pérouse De Montclos, 2015, p.20).

Les critiques rappelleront la difficulté à articuler cet enjeu de performance à l'instabilité et l'imprévisibilité exacerbée des contextes où les « modèles d'aide » se déploient. De la même manière que la Nouvelle Gestion Publique a eu une résonance particulière parce que la production du savoir et les élites étaient vivement critiquées, le phénomène de « modélisation » de l'intervention humanitaire est issu de plusieurs moments de fracture.

### A. La structuration du monde humanitaire, le résultat de crises multiples

Les contextes d'intervention de la fin du XXe et début du XXIe siècle prennent une nouvelle forme. Croissance des conflits intérieurs, principalement dans les pays en développement au Sud, des temporalités de plus en plus longues, avec une destruction profonde des économies, une forte imprévisibilité politique et de grandes souffrances humaines (Baechler, 1999).

## 1970-1980 : L'ingérence humanitaire, concurrence aux principes éthiques historiques de l'aide

La structuration du monde humanitaire issu de la Seconde Guerre Mondiale va prendre un virage avec l'apparition du sans-frontiérisme des années 1970, premier moment de fracture. En 1971, la crise du Biafra va exacerber le rejet de la « *culture du silence* » par certaines ONGs, qui vont faire du témoignage humanitaire une priorité de leurs actions. Il est utile ici de rappeler que cette attaque de « savoir mais ne rien faire » pour respect de la posture de neutralité a été remise en question avant cela, contrairement à la réécriture qui en est fait, principalement autour de l'action de B. Kouchner. Le CICR a été extrêmement critiqué pendant la Seconde Guerre Mondiale pour ne pas avoir témoigné de ce qu'il voyait lors de leurs interventions dans les camps de concentration, Save the Children dès 1919 s'était ému de l'impact des sanctions économiques sur le bien-être des enfants de l'Allemagne vaincue...

Le Biafra est une région du Nigéria indépendantiste. Une famine sans précédent touche cette zone, provoquant plus de deux millions de morts. Le gouvernement nigérian refuse toute intervention extérieure, sous couvert d'être légitime à coordonner la réponse à l'échelle nationale. Craignant une instrumentalisation de l'aide et une réorientation de l'aide vers des zones plus proches du gouvernement, plusieurs ONGs vont refuser cette situation et s'octroyer un droit d'ingérence, hiérarchisant le droit des personnes au-dessus des droits des Etats.

La médiatisation de cette situation, des deux bords, vise à dénoncer, pour certains l'autoritarisme étatique, pour d'autres le non-respect du droit des Etats. Ainsi, Oxfam va volontairement violer l'espace aérien nigérian pour apporter des vivres dans l'enclave. C'est aussi l'apparition des *French Doctors*, dénonçant un manque d'efficacité des organes internationaux, et usant de la médiatisation pour mobiliser sur une crise et renforcer les financements issus des dons privés.

Les structures d'aide évoluent, avec l'apparition d'associations agiles et revendiquant leur indépendance. Elles remettent en cause les principes fondateurs de la Croix Rouge et théorisent un droit, voire un devoir, d'ingérence. Portée par des personnes comme Bernard Kouchner, cette notion se veut justifier le dépassement de la souveraineté des Etats au nom d'un droit humanitaire international, une norme supérieure, dans certaines situations d'extrême souffrance des populations.

## 1990-2000 : Médiatisation des crises et remise en question de la légitimité humanitaire

Les années 1990 ont été un deuxième moment de bascule. Les grandes crises humanitaires qu'ont été la guerre dans les Balkans, le génocide rwandais et l'intervention de l'ONU dans la Guerre du Golfe ont profondément ébranlé la communauté humanitaire et de développement.

La première Guerre du Golfe en 1990 va voir pour la première fois l'utilisation de la terminologie d'« humanitaire militarisé » par les Nations-Unies. Cela va mettre sous forte pression les principes de la Charte humanitaire du Comité International de la Croix-Rouge (humanité, neutralité, impartialité, indépendance), et floutant les frontières entre Etats, Organisations Internationales et Organisations Non-Gouvernementales. On notera ainsi que les opérations militaires des Nations Unies seront quasi-systématiquement justifiées par un enjeu humanitaire.

La guerre dans les Balkans va confronter la communauté humanitaire occidentale à un conflit « de proximité », avec une forte mobilisation de non-professionnels combinés à une couverture médiatique forte. Cette guerre apportera l'ère des expéditions humanitaires (Joxe, 1999), verra l'ONU confisquée par les grandes puissances (Chemillier-Gendreau, 1999) et les humanitaires littéralement comme figurativement sous le feu. C'est un des premiers conflits où nous allons voir une alliance, risquée, d'interventions civiles et militaires. On notera que « *le passage à une réhabilitation post-conflit se traduit ainsi par une certaine 'désolidarisation' au niveau de la gestion internationale des conflits* » (Baechler, 1999, p.5).

En 1993, les difficultés à intervenir en Somalie oblige les ONGs à négocier des couloirs humanitaires auprès des milices et chefs de tribus, contre une captation partielle (et parfois conséquente) de l'aide alimentaire. En 1994, l'incapacité des ONGs à avoir pressenti la dégradation de la situation au Rwanda, à limiter le nombre de victimes, ainsi que l'évacuation d'une large partie des acteurs au plus fort de la crise va résulter en trois principales critiques. Quelle efficacité réelle ? Quelle compréhension et analyse des contextes ? Et quelle neutralité vis-à-vis des armées internationales présentes (ici principalement les armées françaises et belges) ?

Seront par la suite utilisées les expressions de « guerre humanitaire » en Serbie et au Kosovo en 1999, puis de « bombardements humanitaires » en 2001 en Afghanistan ; avec à chaque fois

un impact sur le regard, de plus en plus critique, posé sur les ONGs, tant sur place que dans les foyers des donateurs en Occident.

### 2000-2010 : Démontrer son impact pour justifier de sa légitimité

*« Alors que l'on pourrait penser que la survenue régulière de crises suffirait à perfectionner la 'machine humanitaire', (les dernières années) n'aur(ont) servi qu'à en pointer les insuffisances récurrentes » (Martin, 2015, p.11)*

Afin de répondre, au moins partiellement, à ces dilemmes et défis, une redéfinition des principes éthiques a été tentée ainsi que le renforcement d'une déontologie commune, réaffirmant l'utilité, la nécessité, la qualité des actions menées. Par la suite, un phénomène normatif s'est mis en place, entre autres dû à la judiciarisation croissante des relations sociales (Roman, 2012). L'identification de principes « supérieurs », la standardisation des interventions, la définition des responsabilités, enfin la pénétration de la terminologie de la performance (avec l'identification de seuils et la quantification à outrance des objectifs) sont autant de conséquences de ce processus.

*Bernard Hours écrivait « L'humanitaire fait l'objet depuis quelques années de commentaires sur ses excès, débordements ou dérapages, sans que ces réserves n'altèrent le caractère dominant du discours humanitaire devenu comme évident à force d'être répété, montré et partagé » (Hours, 1998, p.13).*

De fait, le monde du développement a connu de nombreuses crises depuis les années 1980, qui ont et questionnent encore la légitimité du secteur. Parce qu'il est devenu un concept en soi, substantif plutôt que qualificatif, il a fallu qu'il (re)trouve une légitimité non-attaquable. Afin de répondre, au moins partiellement, à ces dilemmes et défis, une redéfinition des principes éthiques a été tentée ainsi que le renforcement d'une déontologie commune, réaffirmant l'utilité, la nécessité, la qualité des actions menées. Par la suite, un phénomène normatif s'est mis en place, entre autres dû à la judiciarisation croissante des relations sociales (Roman, 2012).

L'identification de principes « supérieurs », la standardisation des interventions, la définition des responsabilités, enfin la pénétration de la terminologie de la performance (avec l'apparition

de seuils et la quantification à outrance des objectifs) sont autant de conséquences de ce processus, qui ont amené à un « *marché international de la vertu* » (Collovald, 2011, p.149).

### *B. A la recherche d'une nouvelle légitimité par la redevabilité*

Dans *Charité Business*, Bernard Kouchner écrit

*« Il est fini le temps du bricolage humanitaire, de la main à la main, d'homme à homme. Les organisations de charité qui demeurent en vie sont gérées comme des entreprises. »* (Kouchner, 1986, p. 169)

Il nous semble utile de bien comprendre l'architecture du système humanitaire pour éclairer son fonctionnement, au-delà des aprioris du grand public. Se voulant des outils réflexifs, les cadres de structuration ont été utilisés comme le remède miracle aux maux du secteur, parce qu'ils permettaient de diffuser un modèle supposé prouver l'efficacité de l'aide. Les acteurs vont toutefois rapidement limiter les outils à leur disposition, les prenant comme des lentilles permettant de simplifier les besoins des terrains. Vincent de Gaulejac a mis en garde en 2005 du risque de simplification inhérent à cette approche.

*« Comprendre, c'est modéliser en isolant un certain nombre de variables et de paramètres que l'on va pouvoir mesurer... Dans cette logique de pensée, on exclut de l'analyse tout ce qui est considéré comme irrationnel, parce que non objectivable, non mesurable, non calculable... Il y a un risque de quantophrénie aïgue (la maladie de la mesure) qui guette tous ceux qui, au lieu de mesurer pour mieux comprendre, ne veulent comprendre que ce qui est mesurable »* (de Gaulejac, 2005, p.48-49).

Nous reviendrons dans un premier temps sur la mise en concurrence progressive des acteurs humanitaires, et la crispation des dynamiques de pouvoirs dans la relation entre mandants et mandataires. Nous observerons ensuite la traduction des enjeux éthiques de redevabilité en standards et structurations homogénéisées. Nous observerons enfin comment ce travail cherchant à démontrer le sens et l'impact a aussi résulté en une bureaucratisation du monde l'aide, accusé pour partie de faire vivre des modèles supposés performants mais à fin purement professionnelle.

## Le monde humanitaire, un marché hautement concurrentiel

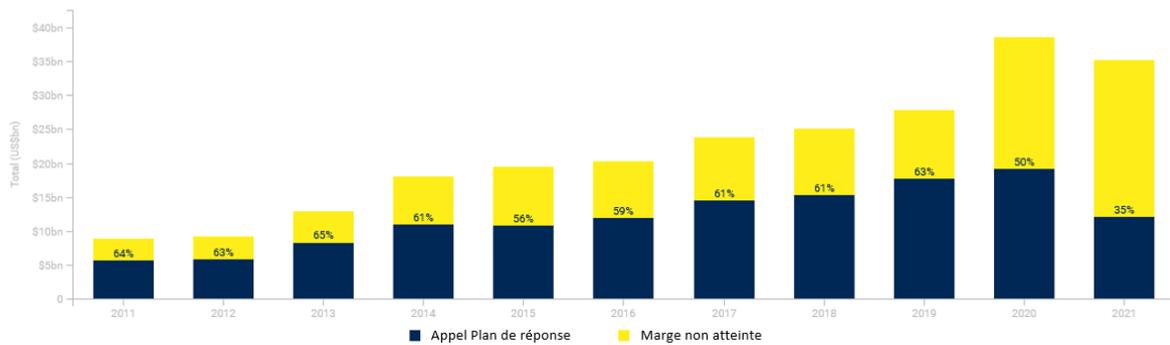
Avant d'aller plus loin, il est nécessaire de revenir sur cette notion de « marché international de la vertu ». Que représente aujourd'hui le système d'aide international ? De combien d'acteurs parlons-nous ? Face à quels besoins ? Quelles sont les échelles de réponse de notre objet d'étude ?

On estime aujourd'hui à plus de dix millions le nombre d'ONGs dans le monde, pour lesquelles travaillent plus de 1,4 milliards de personnes (on parle même d'une cible à 2030 de 2,5 milliards). Il existe en Europe plus de 130 000 fondations caritatives, dont les dons combinés annuels dépassent les 53 milliards d'euros. D'après l'Université John Hopkins, si les ONGs étaient un pays, elles auraient la cinquième plus grande économie au monde. Que penser d'une ONG comme OXFAM qui en 2016 annonçait des ressources de 1,071 milliard d'euros, soit le PIB (Produit Intérieur Brut) de notre pays d'étude la même année. Selon Walker & Maxwell (2009), la présence humanitaire mondiale, c'est 15 milliards de dollars par an et plus de 5000 ONGs, dont une petite dizaine a un budget supérieur à 500 millions de dollars.

Cet ensemble d'organisations tente de répondre à des besoins qui n'en sont pas moins énormes. OCHA (Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH ou OCHA - acronyme anglais pour Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) estime (OCHA World Humanitarian Data and Trends 2016) que 753 millions de gens dans le monde vivent sous le seuil de pauvreté (1,9 USD/jour). Au moins 661 millions de ces personnes vivent dans un état fragile ou présentant une vulnérabilité aux risques naturels. 94 millions d'entre eux combinent les deux risques. Ces chiffres sont en augmentation constante malgré la baisse de 114 millions du nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté. Plus de 65 millions de personnes sont actuellement déplacées ou réfugiées à cause d'un conflit.

Le coût économique des conflits et violences a été estimé pour l'année 2016 à 13,6 trillions USD soit plus de 13% du PIB mondial. 235 millions de personnes ont besoin d'assistance humanitaire en 2021, un chiffre record et en augmentation de 40% par rapport à 2020. Une situation aussi extrême nécessite des engagements conséquents. En 2016, le montant de l'aide d'urgence a ainsi atteint 27,3 milliards USD, permettant un déploiement de l'aide humanitaire dans plus de 633 contextes différents. Le montant d'aide a quant à lui augmenté pour la quatrième année, atteignant un montant de 27,3 milliards USD. En revanche, l'augmentation

de 2015 à 2016 est plus faible que les années précédentes, ce qui indique un ralentissement dans la croissance. Les montants des appels inter-agences des Nations Unies ont augmenté de 307% en dix ans. Si on ajoute les montants de l'aide publique au développement, on atteint des montants records de 124 milliards USD.



Les pourcentages montrent le niveau de couverture des plans de réponse humanitaire globaux chaque année.

Figure 8 - Couverture des Plans de réponse humanitaire globaux (Source : FTS 2021)

### D'une volonté de faire à une volonté de répondre aux besoins des clients

La masse d'acteurs et d'argent que représente le monde de l'aide, combiné à la crise de confiance à laquelle il est confronté de manière croissante depuis les années 1970, va amener à une réforme profonde du milieu, et sa professionnalisation rapide. Les deux phénomènes combinés vont faire émerger un système qui cherche à prouver sa valeur ajoutée par un processus exacerbé de redevabilité. Les années 1990 ont vu une large réforme du secteur public. Les raisons et résultats de cette réforme sont identiques à celle vécue par le secteur humanitaire. Les critiques à l'origine de ce phénomène étaient les déficits budgétaires, la baisse de la confiance populaire, la lassitude des donateurs, la réduction de l'aide au développement, la mauvaise perception du public vis-à-vis des résultats des programmes. On a alors estimé que le recentrage sur la qualité pourrait se faire par une meilleure définition des attentes, des rôles des différentes parties en présence dans le processus de conception et de distribution, de la réalisation des objectifs, de la décentralisation de la gestion du savoir et de la formation. On est progressivement passé d'une volonté de faire à une volonté de répondre aux besoins des clients.

Notons toutefois que l'exercice ici ne se veut pas une critique généraliste de l'ONG comme acteur assurant les agendas des bailleurs. Comme l'indiquait Pérouse de Montclos en 2015,

*« les ASI (associations de solidarité internationale) sont régulièrement soupçonnées de faire le jeu des puissances occidentales. (...) Bénéficiant d'une grande impunité, elles rendent en effet des comptes aux gouvernements qui les financent, bien plus qu'aux destinataires de leur aide. (...) Elles sont critiquées pour leur marchandisation, leur obsession de croissance, leur désir de respectabilité, leur appât du gain et leur transformation en entreprise de sous-traitance sous prétexte de professionnaliser les pratiques de la Solidarité Internationale pour répondre aux exigences de performance du modèle libéral. (...) Dans tous les cas, il serait illusoire d'imaginer que l'aide n'a pas toujours été porteuse de conditions politiques, voire de projets de société » (Pérouse de Montclos, 2015, p.9 et p.53-54).*

### Une traduction normative de la redevabilité ...

Une première modalité de structuration du monde de l'aide va consister dans le développement de la rhétorique de la redevabilité, tant en interne pour des raisons organisationnelles (consolidation du projet politique des organisations, renforcement stratégique), qu'en externe par la pression des bailleurs institutionnels (rendre compte pour l'obtention et le maintien des financements institutionnels issus de la générosité du public, soutien à l'image, justification de la dérogation fiscale spécifique aux ONG).

*« La nature (libérale) ayant horreur du vide, c'est-à-dire de ce qui échappe à son emprise, elle se déploie progressivement dans le secteur humanitaire, après s'être déployée dans les champs du social et du développement et, au-delà, des collectivités locales, mais aussi de la culture ou encore de la presse. » (Martin, 2015, p. 97)*

*« Les efforts de professionnalisation et de normalisation des ASI sont assez significatifs des transformations à l'œuvre dans les pays bailleurs depuis la fin de la Guerre Froide » (Pérouse de Montclos, 2015, p.73).*

Ce phénomène va influencer drastiquement les modalités d'organisation du secteur. Les cadres de coordination vont gagner en consistance et rayonnement, évoluant de grands principes universels en une multitude de normes et standards. Notre hypothèse est qu'on observe une

rationalisation extrême des affaires humanitaires, qu'on peut estimer être une conséquence de la pénétration de la Nouvelle Gestion Publique (New Public Management - NPM), et notamment de ce que Béatrice Hibou décrit comme une inflation normative (Hibou, 2012).

... qui résulte en une bureaucratisation du monde de l'aide

C'est toute une culture institutionnaliste qui va apparaître dans le domaine de l'aide humanitaire. Serba écrivait en 2014

*« Dans l'institution, le pouvoir a pris de la hauteur et acquis une densité spécifique. Il s'affirme, quelle que soit l'identité de celui qui le représente temporairement. Abstract et pérennité en sont les caractéristiques »* (Serba, 2014, p.3, citant Jacques Baguenard, 2009, p.24).

Ici, les institutions vont finir par créer la règle de droit, et non l'inverse. Hibou le résume dans son ouvrage de 2012 :

*« Toutes ces modalités, très diverses, de bureaucratisation sont compréhensibles et se justifient par des considérations de risques, qui sont réels, par des besoins de régulation, qui ne le sont pas moins, et par la prise en compte de demandes de transparence, d'égalité de traitement ou encore d'efficacité et de rentabilité. Mais, dans leur accumulation, elles se révèlent si chronophages qu'elles produisent des effets pervers, et principalement, celui d'empêcher la pensée critique et la réflexion sur les pratiques professionnelles »* (Hibou, 2012, p.50).

Se développe alors une culture du résultat, dissociant buts et moyens, pilotant des indicateurs et non plus des missions (Serba, 2014). Cela va avoir une grande résonance, notamment parce qu'une approche « One size fits all » (Taille Unique) permet une adhésion large autour d'objectifs difficilement contestables. Ainsi, si certaines ONG, comme Médecins Sans Frontières, ont dès le début dénoncé les limites de l'approche, la plupart des acteurs y ont aussi trouvé des outils de légitimation qui faisaient défaut à un moment où le secteur était sous le feu des critiques.

Le secteur humanitaire va entrer dans l'ère des experts, à grand renfort de *benchmark* (analyse de marché) et de capitalisation des bonnes pratiques, sous couvert d'objectivité chiffrée et avec un déplacement de la dimension des valeurs morales (dignité de vie) à la notion de performance.

## Point d'étape

Nous avons dans ce chapitre précisé de qui nous parlions. Reprendre la structuration historique du monde de l'aide d'une approche caritative religieuse à une architecture normative mondiale permet de casser les images d'Épinal qui peuvent encore exister autour de ce milieu et des métiers qui le composent. Nous avons aussi abordé les questions de fractures, réelles ou perçues, entre le monde du développement et celui des réponses d'urgence. Nous avons expliqué que si les métiers qui les composent sont en partie différents, ce sont souvent les mêmes organisations qui se déploient sur ces deux mandats, avec la volonté de répondre aux besoins sur l'ensemble du cycle de crise, urgence, relèvement et développement. Il est nécessaire de souligner que les contextes auxquels sont confrontés les humanitaires n'ont par ailleurs que rarement une dimension cyclique, une représentation graphique en forme de cloche.

Le monde humanitaire est composé d'une diversité de contextes et de besoins, mais aussi d'acteurs. Nous sommes revenus sur la nuance entre mandants et mandatés, présentant d'un côté les principales familles de bailleurs institutionnels, porteurs de stratégies d'APD mais non opérationnels, et les ONGs, perçus, de manière restrictive, comme des opérateurs. Une fois présentées les parties prenantes, nous avons abordé dans une deuxième partie de chapitre l'accélération de la structuration d'un « système » humanitaire, et de son écosystème afférent, sur les grandes crises qu'a traversé le monde humanitaire depuis 1970, et la multiplication des dilemmes éthiques auxquels vont être confrontés les acteurs ici analysés. Le point culminant de cette période va être un questionnement de fond sur la légitimité, la pertinence de ce travail humanitaire qui semble incapable de stopper les horreurs du monde. Ce doute va avoir deux conséquences, aux effets d'entraînement réciproque.

D'abord, il va y avoir une multiplication de normes et de codes pour analyser et démontrer sa performance, son efficacité. Ensuite, parce que le manque de confiance amène aussi une crise

de financement qui sera ensuite exacerbé par les crises financières mondiales des années 2000, nous avons observé l'exacerbation de la mise en concurrence des acteurs de l'aide, tant l'accès aux financements, aux terrains, aux espaces d'influence... La multiplication des codes va exacerber le travail gestionnaire, au risque de perdre de vue la primauté des populations vulnérables dans ce milieu, au profit de l'attention portée au lien contractuel entre mandants et mandatés. Si la redevabilité supposée triangulaire se concentre sur cette relation, cela biaise la traduction normative et exacerbe le risque de déconnexion aux contextes et besoins. Et parce que ce travail est très complexe, il va résulter en une bureaucratisation progressive du monde de l'aide.

Dans le prochain chapitre, nous allons étudier comment nous allons passer de cette quête de légitimité par la redevabilité à la recherche d'une démonstration optimale, même si purement théorique, de la performance des acteurs humanitaires sur les terrains d'intervention.

## **Chapitre 2 – La Performance totale appliquée à l’humanitaire**

Dans ce deuxième chapitre, nous allons étudier comment le domaine d’étude décrit ci-avant va être influencé par la diffusion plus globale des approches de Nouvelle Gestion Publique. Pour cela, nous verrons si et comment s’applique la notion de Performance totale développée par Florence Jany-Catrice au domaine de l’aide. Nous aborderons notamment comment la quantification, voire la quantophrénie, va être une solution attractive pour répondre aux crises identifiées au premier chapitre et comment elle va progressivement s’imposer aux acteurs humanitaires.

Dans une deuxième partie de chapitre, nous chercherons à comprendre comment des principes éthiques vont être traduits en standards opérationnels. En ce sens, nous décrirons les principaux codes et chartes déployés depuis les années 2000, le premier Code incarnant ce phénomène (les standards SPHERE), leur croissance exponentielle puis tentative de rationalisation à travers une charte relativement englobante, la Charte Humanitaire Fondamentale.

La standardisation rassure, elle permet de piloter, mais elle oblige aussi à une harmonisation des prismes de lecture, au détriment parfois de la finesse de la compréhension des contextes. En fin de chapitre, nous verrons combien est fort le risque que ces instruments simplifient les réalités complexes des terrains d’intervention, et en cela ratent leurs objectifs.

## I. La pénétration de la nouvelle gestion publique

Pour mieux comprendre les dynamiques au sein du secteur, il faut se pencher sur l'autonomisation du fonctionnement de ce système pourtant critiqué, notamment au travers du prisme de la Performance Totale.

Il s'agira d'abord d'étudier comment, par la manière dont elle a été intégrée dans le secteur humanitaire, la notion de performance est déjà critiquable. Dans un deuxième temps, on soulignera les impacts programmatiques que cela a eu et en quoi le terrain, tant dans le sens des acteurs présents sur place et leur manière de s'approprier les indicateurs, que dans le sens de contextes d'intervention complexes et changeants, est un frein à la performativité recherchée.

Pour Brequeville, il en va de la survie morale des ONG :

*« la question n'est pas de savoir quel est le mandat, ni quels sont les besoins, mais de savoir si et comment dans une logique renouvelée d'humanisme, de solidarité et d'entraide, les actions entreprises peuvent être vectrices de transformation sociale »* (Brequeville, 2013, p.4).

Il faut s'interroger sur les évolutions que le monde humanitaire a connu pour en arriver à l'établissement de textes à telle portée universelle. Cela s'explique notamment par le développement de la rhétorique de la responsabilité et de la redevabilité, que l'on retrouve aussi dans le domaine de l'action publique.

A l'origine issu d'une volonté de questionner la qualité, le processus de redevabilité finit dans les secteurs privés, publics comme dans le monde du développement, par promouvoir les cultures opérationnelles des institutions, c'est-à-dire développer des processus de contrôle valant preuve de qualité (on se concentre sur la méthodologie plus que sur l'analyse des causes et résultats).

On doit alors se questionner. De quelle redevabilité parlons-nous ? Nous comprenons la redevabilité comme la démonstration mesurable des bénéfices et contributions des concernés, permettant l'assurance de la bonne gestion et de l'atteinte effective et efficiente des objectifs. Or, nous l'avons décrit plus tôt, on finit par estimer que la performance peut être transcrite en mots et nombres (Everett, Friesen, 2010).

### A. Performance et bureaucratisation ....

La diffusion des approches quantifiées et le fantasme de la planification technocratique ont résulté en la multiplication de politiques de la mesure dans l'ensemble des secteurs. Analyser cette performance oblige à comprendre les raisons et modalités de son émergence, de sa structuration, de son utilisation. La formalisation des connaissances, l'explosion de l'externalisation, le management par les chiffres et la généralisation des processus de normalisation sont autant de conséquences de ce mouvement.

#### La Nouvelle Gestion Publique

Concept né dans les années 1970, la Nouvelle Gestion Publique est issue du développement d'une approche pragmatique des enjeux de coordination par la production d'un cadre clairement défini entre pilotage (définition d'objectifs stratégiques) et exécution (opérationnalisation des décisions).

Cette approche vise à permettre un pilotage quasi-automatique, se voulant extrêmement pragmatique, des dynamiques professionnelles, en assurant un optimum du ratio coût/efficacité. Pour cela, cette école va développer tous les outils nécessaires au suivi et à la mesure de ses modèles : statistiques, comptabilité, indicateurs de performance, palmarès... Comme l'indique Perret, on va progressivement faire abstraction des questions sur la pertinence entre objectifs, finalités, besoins et la cohérence entre moyens, dispositifs et objectifs ; pour se limiter à ce que Porter décrivait en 2005 comme les 3M : Economy, Efficiency, Effectiveness. On apporte alors une information intégrée, des activités décomposées et décrites les plus finement possibles pour en assurer la mesure, on quantifie les objectifs et définit des indicateurs de performance.

*« Le New Public Management développe tout un ensemble de procédures, de normes, de règles et de principes disparates mais principalement issus de pratiques autoproclamées savoir scientifique – sous la forme du 'management' et de nouveaux modes de rationalisation obéissant à la logique entrepreneuriale » (Hibou, 2012, p.86).*

Ce phénomène va influencer drastiquement les modalités d'organisation. Les cadres de coordination vont gagner en consistance et rayonnement, évoluant de grands principes

universels en une multitude de normes et standards. Notre hypothèse est qu'on observe une rationalisation extrême des affaires, qu'on peut estimer être une conséquence de la pénétration de la Nouvelle Gestion Publique (New Public Management - NPM), et notamment de ce que Béatrice Hibou décrit comme une inflation normative (Hibou, 2012).

### La standardisation de la quantification

Nous appliquerons ici la thèse défendue par Jany-Catrice au milieu humanitaire, à savoir qu'il existe une tendance structurelle à ce que les organismes, les Etats comme les individus, se conforment à la performance totale définie comme un régime, qui tout en visant à une évaluation du produit et de ses finalités, finit par dicter, en les y soumettant, les actes des individus, et leurs finalités.

Le terme même de performance est ambigu en ce qu'il recouvre en plus des résultats leur optimisation, leur efficience (vue comme la rationalisation du cheminement vers les cibles). De même, on laisse à penser que la performance d'un agent ou d'un système ne peut être envisagée que par une transformation en données chiffrées. Mais, Jany-Catrice le questionne clairement, qu'est-ce qu'un volume de santé ? d'action sociale ? ici d'aide humanitaire ? Comment penser ces théories dans des économies de services plus que de biens, malgré l'insaisissabilité immédiate de ce qui est produit. Florence Jany-Catrice définit la performance comme « *une modalité de coordination des actions, un dispositif cognitif de repères collectif de valorisation, un outil de contrôle mais aussi une idéologie, une croyance* » (Jany-Catrice, 2012). Mesurer la performance revient à mesurer quantitativement l'efficacité par rapport à des objectifs fixés.

*Il apparaît pourtant clairement qu'« au lieu d'opérer comme des points de repère parmi d'autres, importants et utiles à des formes de connaissance, les indicateurs de performance apparaissent rapidement comme une convention validée ; comme si, dès lors qu'on énonce un chiffre pour quantifier une réalité sociale, celle-ci renvoyait spontanément à un savoir accepté et explicitement exprimé » (Jany-Catrice, 2012, p.35).*

Jany-Catrice dénonce le phénomène de Performance Totale, un

*« ensemble des dispositifs incitatifs auxquels personne ne croit tout à fait mais auxquels chacun répond et se plie (dans tous les sens du terme), allant même jusqu'à des formes de contorsion pour passer sous la toise des indicateurs [...] et sous les toises de la mesure » (Jany-Catrice, 2012, p.84).*

On a en effet créé un régime qui tout en visant à une évaluation du produit et ses finalités, finit par dicter, en les y soumettant, les actes des individus, et leurs finalités.

Cela se traduit notamment par une forte bureaucratisation, où

*le « processus d'abstraction et de catégorisation est si poussé et généralisé qu'il fait perdre le sens des opérations mentales qui le guident et tend à assimiler le codage et la formalisation à la réalité » (Hibou, 2012, p.23).*

Apparaît, comme le décrit Chandler,

*« un ensemble de règles, de procédures, de routines formelles et informelles, autour desquelles ce système s'organise et se reproduit » (Chandler, 1977, in Hibou, 2021, p.43).*

Souvent, les discours en faveur de la redevabilité sont symptomatiques d'un manque de confiance.

*« Toutes ces modalités, très diverses, de bureaucratisation sont compréhensibles et se justifient par des considérations de risques, qui sont réels, par des besoins de régulation, que ne le sont pas moins, et par la prise en compte de demandes de transparence, d'égalité de traitement ou encore d'efficacité et de rentabilité. Mais, dans leur accumulation, elles se révèlent si chronophages qu'elles produisent des effets pervers, et principalement celui d'empêcher la pensée critique et la réflexion sur les pratiques professionnelles. » (Hibou 2012 p. 50).*

## B. ... appliquées à l'humanitaire

La notion de performance, déjà très présente depuis la diffusion du dogme gestionnaire libéral, s'est ancrée dans le monde humanitaire, comme outil central de sa re-légitimation.

### L'attractivité de la normativité pour le domaine de l'aide

Le système humanitaire a ainsi développé toute une structure de *protest business* (Jordan et Malhoney).

« Les ONGs [et nous élargirons ici à l'ensemble du système humanitaire] sont affectées par un processus commun de managérialisation » (Lefèvre et Ollitrault, 2007, p.2) emprunté au monde privé, où la redevabilité a un attrait normatif : rationalisation, standardisation, valorisation de l'approche projet, externalisation partielle...

On note bien l'appropriation d'une doxa néolibérale : efficacité, compétitivité, performance, retour sur investissement... (Brequeville, 2013), où la concurrence et le « marché humanitaire » est la source de la meilleure affectation possible des ressources, et donc de la meilleure performance.

Pour Brequeville, l'humanitaire est une pièce du système capitaliste, de par « certains facettes de ses origines, de par son vocabulaire, de par l'image qui véhicule et renvoie, de par certaines postures, de par le pragmatisme de ses dirigeants, de par les discours de ses spécialistes autoproclamés » (Brequeville, 2013, p.1).

### La quantité comme preuve de performance

La pression pour la rationalisation et la réduction des coûts, et les lourdeurs administratives qui en découlent, cherchent surtout à prouver et assurer l'efficacité, l'efficience et la qualité des actions entreprises (E. Rodriguez Escudeiro, 2014). Jany-Catrice dénonce une difficulté de

mesures à la hauteur de la difficulté de définition des concepts, qui se traduit par une bascule vers une dimension de volume (faire plus, plus vite).

*« Cela réduit le management interne des systèmes du travail à une simple mise en concurrence des capacités individuelles tout en promouvant l'idéologie de l'excellence. Cela constitue une manière indirecte de distribuer des ressources prétendument rares. » (Jany-Catrice, 2012)*

Or, quand on ne valorise plus les études dans des métarécits mais les analyses par des listings d'indicateurs, on dévoile un système qui cherche la confiance qu'il n'arrive pas à rétablir ou sur laquelle il refuse de fonder la coopération. Le modèle du système humanitaire va se construire sur un cadre issu de la théorie de la modernisation, où le développement est un mouvement progressif vers une « société moderne », permis par un transfert de technologies, de savoirs, de ressources, de formes d'organisation, de facto un phénomène positif.

Parce que les acteurs de l'aide pensent tous parler des mêmes choses et qu'ils admettent l'hypothèse, pourtant biaisée, d'une linéarité du développement, ils tombent dans le piège de la toute-puissance de programmabilité. Le cadre organisationnel des relations sociales va ainsi échapper aux acteurs eux-mêmes, sans pour autant qu'ils questionnent cette évolution. En effet, même les mutations menant à ce pilotage automatique deviennent des faits pris pour acquis. De simples conjonctures, elles passent de prises de position à des relations hypothétiques, puis deviennent des savoir acceptés explicitement exprimés.

L'approche analytique proposée initialement se veut transversale et intégrée. Y sont mélangées plusieurs attentes : leçons apprises programmatiques (bilan), audit de l'aide / expertise impacts et efficacité (impacts) et une réflexion vers une programmation future (planning). Rapidement toutefois, ce processus oblige à une transcription quantitative en indicateurs normés, avec un calendrier fixé. Ce phénomène peut être vu comme extrêmement pragmatique, mais oblige à une hiérarchisation des interventions, voire des publics.

Critères	Questions ouvertes	Concepts	Logiques d'intervention
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pertinence</li> <li>• Efficience</li> <li>• Efficacité</li> <li>• Durabilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contexte</li> <li>• Effets secondaires</li> <li>• Leçons tirées, points faibles, points forts</li> <li>• Cohérence avec politique bailleur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sen / droits</li> <li>• Walts &amp; Bohle / lien pauvreté faim famine</li> <li>• Définition d'un espace de vulnérabilité et étude de ses variations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etude de la prise de décision, planification et exécution</li> <li>• Compréhension de l'urgence, ses causes sous-jacentes et dévt.</li> <li>• Distinction aide/réhabilitation (cycle de relèvement)</li> <li>• Cycle de projet</li> </ul>

Figure 9- Approche analytique proposée par l'ICDE-CAD 1992 (adapté de 'Evaluer l'action humanitaire' A. Wood, R. Aptonpe, J. Borton dir., 2002)

Cela va avoir une grande résonance, notamment parce qu'une approche « One size fits all » permet une adhésion large autour d'objectifs difficilement contestables.

*« Toutes ces modalités, très diverses, de bureaucratisation sont compréhensibles et se justifient par des considérations de risques, qui sont réels, par des besoins de régulation, que ne le sont pas moins, et par la prise en compte de demandes de transparence, d'égalité de traitement ou encore d'efficacité et de rentabilité. Mais, dans leur accumulation, elles se révèlent si chronophages qu'elles produisent des effets pervers, et principalement celui d'empêcher la pensée critique et la réflexion sur les pratiques professionnelles. » (Hibou, 2012, p. 50).*

En construisant cette régularité, cette unicité, on va perdre en pluralité. Le monde humanitaire va tomber dans le mythe de la programmabilité, alors qu'il intervient dans des environnements extrêmement complexes et instables. Il va lui être de plus en plus difficile d'appréhender le hors-champs, jusqu'à être parfois complètement bureaucratisé.

*« Outils très efficaces, les abstractions bureaucratiques que sont les normes, les catégories, les règles, les procédures formelles ne sont en réalité que des codes sur lesquels les gens sont tombés d'accord à un moment donné pour échanger des informations, agir, orienter les conduites, bref, gouverner. [...] cela se traduit notamment par le rôle croissant des procédures normées qui sont*

*résumées dans des manuels, des précis ou des guides que les ONG doivent suivre scrupuleusement au risque de ne pas obtenir de fonds supplémentaires ; par la nécessité de définir des 'projets' établis selon des modèles et de répondre à des formulaires normalisés ; par la généralisation des normes de gestion et même des normes prudentielles [...] ; par l'adoption de techniques de participation et notamment de critères standardisés dans la composition des groupes de travail ».* (ibid, p.43 et 74).

Un problème complexe de la formalisation de standards dans le secteur humanitaire est l'adaptation aux réalités et volontés locales et la répartition des responsabilités. La place des Etats et des bénéficiaires dans la construction de leur propre agenda de développement est limitée. On observe aussi une sorte de bascule de responsabilité, où les bailleurs externalisent certaines missions qui leur étaient propres : promotion des consortiums pour limiter les contractualisations et en conséquence sous-traitance de la coordination inter-acteurs, frais d'évaluation pour diagnostic et monitoring basculés sur les ONGs pour faire la preuve de leurs pertinences, coûts d'investissement de formation, outils et diffusion des nouvelles approches promues par les bailleurs répercutés sur les partenaires terrain (qui n'ont pas toujours les capacités financières de le faire)...

Ce transfert de responsabilité des bailleurs vers les ONGs a exacerbé les exigences de coordination et collaboration. Or, les bailleurs institutionnels disposent de capacités institutionnelles, organisationnelles et financières bien supérieures aux ONGs. Cela a aussi des conséquences lourdes pour les ONGs.

## **II. La standardisation comme preuve d'efficacité et d'efficience**

Parce que la confiance comme mode de coordination s'effrite de plus en plus, beaucoup vont trouver dans les modèles Résultats/Objectifs/Activités/Indicateurs une schématisation linéaire rassurante. Ce phénomène peut être vu comme extrêmement pragmatique, mais oblige à une simplification de réalités dynamiques et à une hiérarchisation des interventions, voire des publics. Comme le dénonce Florence Jany-Catrice, le développement de batteries d'indicateurs

est lié à une « *certaine paresse collective et à l'illusion de l'efficacité des modes de gouvernement par pilotage automatique / référentiel quantifié* » (Jany-Catrice, 2012, p.24).

Les stratégies des acteurs ne vont pas toujours être portées par un attachement profond aux valeurs, mais par une nécessaire adhésion au discours majoritaire dans un monde hautement concurrentiel.

#### *A. La pénétration de la quantification : l'exemple du Manuel SPHERE et ce qu'il représente*

Le modèle de performance humanitaire se structure finalement loin des terrains. D'abord, la manière dont il se construit en fait un exercice très autocentré, sans analyse des ressentis et revendications des populations cibles. Comme Jany-Catrice l'explique, la confusion entre le processus et les résultats est un des révélateurs de la dynamique d'industrialisation qu'amène la performance totale. En se concentrant sur la capacité à formaliser des outils plus qu'à la démonstration de leur utilité programmatique pour soutenir mieux les populations dans le besoin, ce modèle se révèle pour ce qu'il est : d'abord et avant tout un outil à fin professionnelle. Il y répond d'ailleurs très bien, organisant le système, tant par sa robustesse, sa capacité à combiner plusieurs corpus, que par sa capacité à lier et contraindre les acteurs qui le compose.

Revenons sur les étapes de ce processus. C'est avant tout un travail sur sa marque que le système humanitaire va mener. Une redéfinition des principes éthiques a été tentée ainsi que le renforcement d'une déontologie commune, réaffirmant l'utilité, la nécessité, la qualité des actions menées. Le plus marquant est l'évolution des principes historiquement définis « supérieurs » par la Croix Rouge, remplacés par des indicateurs normés et modalités contractuelles. Dans un deuxième temps, apparaît derrière le développement de la culture d'évaluation que nous avons abordé un objectif de réplique des bonnes pratiques. Le monde humanitaire glisse vers une schématisation linéaire rassurante, qui permet de catégoriser les contextes, et donc de répliquer les *best practices* dans des environnements perçus comme programmables.

Tout au long de cette structuration, les modèles de redevabilité vont muter. Nous verrons d'abord comme cette inversion de responsabilité se fait.

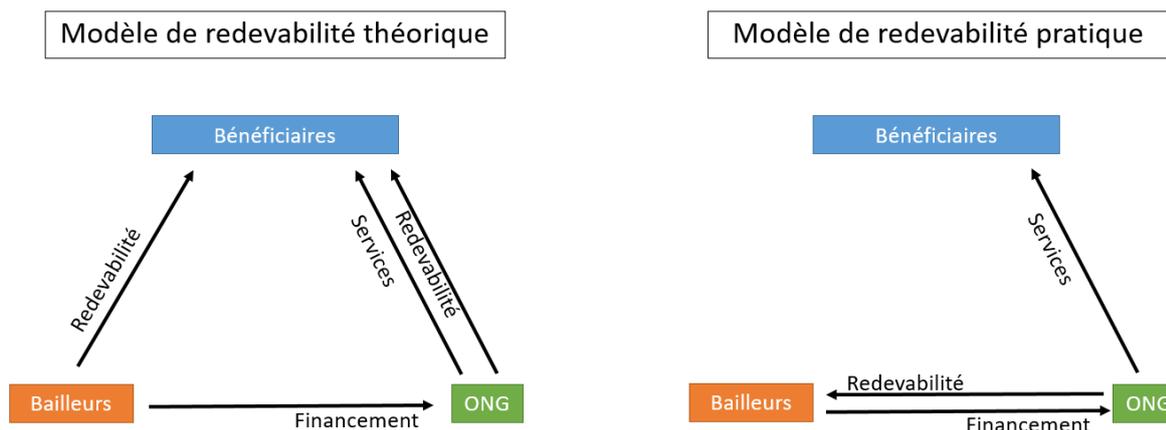


Figure 10 - Evolution des modèles de redevabilité (schéma de l'auteur)

On commence à percevoir, avec l'identification de seuils, la quantification des objectifs, la mesurabilité, la pénétration de ce champ lexical de la performance totale... Dans un deuxième temps, nous nous concentrerons sur un exemple précis : la publication des normes SPHERE. Porteuses de nombreux espoirs, elles incarnent cette dualité : vouloir faire mieux pour les gens, mais créer un outil qui permet surtout de lire les environnements et expliquer les programmations aux bailleurs.

### L'inversion de l'administration de la preuve : de la redevabilité aux populations au rendre-compte à destination des bailleurs

Cela passe dans un premier temps par une clarification des rôles et responsabilités des acteurs du système. Pour schématiser, les ONGs doivent prouver qu'elles font bien ce qu'elles ont prévu de faire, par un processus de contractualisation de plus en plus détaillé et complexe. Par ailleurs, les bailleurs vont clarifier leurs mandats, détailler leurs différents focus thématiques et définir leur posture dans le « cycle de relèvement ». Progressivement on va perdre quelque peu prise sur la performance, pour se concentrer sur la preuve du respect des engagements contractuels, on va donc qualifier de performants ceux qui gèrent le mieux. Ces questions sont cruciales dans un monde aux ressources financières restreintes (optimisation financière, transparence et confiance) mais peut limiter le focus sur les bénéficiaires, leurs besoins, leurs risques.

Cette normalisation va être poussée par la multiplication des appels d'offres et commandes publiques qui vont directement impacter les capacités d'initiatives associatives et mettre en

concurrence les ONGs « *au détriment de l'innovation sociale* » (Archambault, Tchernonog, 2012, p. 7). Queinnec note ainsi que les taux de subventions publiques aux ASI a cru trois fois plus que les dons entre 1985 et 2001 (Queinnec, 2008, p.85). Les ONG vont aussi développer une nouvelle forme de redevabilité ascendante, que Lloyd et de las Casas catégorisent en trois segments : la multiplication d'initiatives d'autorégulation (multiplication de codes de principe, de politiques institutionnelles), de codes de conduites (standards internes ou partagés) et de certification (vérification par tierce partie) (Lloyd, de las Casas, 2006).

Alors que ce rendre-compte se joue à des échelles multiples (bailleurs institutionnels, gouvernements, donateurs, bénéficiaires), les systèmes d'autorégulation cherchent surtout / d'abord à définir des standards de gouvernance interne et de management administratif et financier pour assurer le respect des engagements de reporting financiers et légaux. Ils sont le résultat d'une attention à la redevabilité portée d'abord par le risque externe de mauvaise presse, où on concentre son action sur les interlocuteurs au plus fort pouvoir de nuisance (au risque d'oublier les bénéficiaires). Thomas le dénonça en 2005 dans le cadre du groupe de travail inter-agences portant évaluation globale de la réponse humanitaire au Tsunami de 2004. Il estime ainsi qu'aucune des 376 structures ONGI intervenues dans la réponse au Tsunami n'a rendu de compte aux destinataires de leur aide, les rendant « clients captifs » de cette aide.

### Un premier cadre intermédiaire : l'exemple des normes SPHERE

A partir de 1995, les exercices de formalisation d'objectifs à dimension universelle (dépassant l'approche purement organisationnelle) vont se multiplier. En 2012, Cragg a recensé pas moins de 72 textes reprenant des objectifs de développement, standards d'intervention et code de bonnes pratiques à vocation globale (Cragg, 2013). Parmi ces textes, un a eu un écho particulièrement large: le projet SPHERE. Le Projet SPHERE est issu d'une réflexion multi-acteurs de 1996 à 2000, visant à améliorer la qualité de l'aide fournie aux personnes victimes de désastres et renforcer la redevabilité du système humanitaire. Une Charte humanitaire a été développée ainsi qu'un ensemble de standards minimums à atteindre. Bien que non-contraints temporellement, ces standards vont définir un socle de priorités d'intervention largement reconnu dans cinq secteurs : accès à l'eau, hygiène et assainissement ; nutrition ; aide alimentaire ; abris et gestion de sites ; services de santé.

Comme l'indique le Manuel publié en 2004,

« Les normes minimales qui suivent sont basées sur l'expérience des agences en matière d'aide humanitaire. Bien que l'atteinte des normes dépende de nombreux facteurs, dont beaucoup peuvent échapper à notre contrôle, nous nous engageons à tenter de les atteindre de manière cohérente et nous nous attendons à ce qu'ils soient tenus responsables de leurs actes. » (SPHERE, 2011, p.4, traduction de l'auteur)

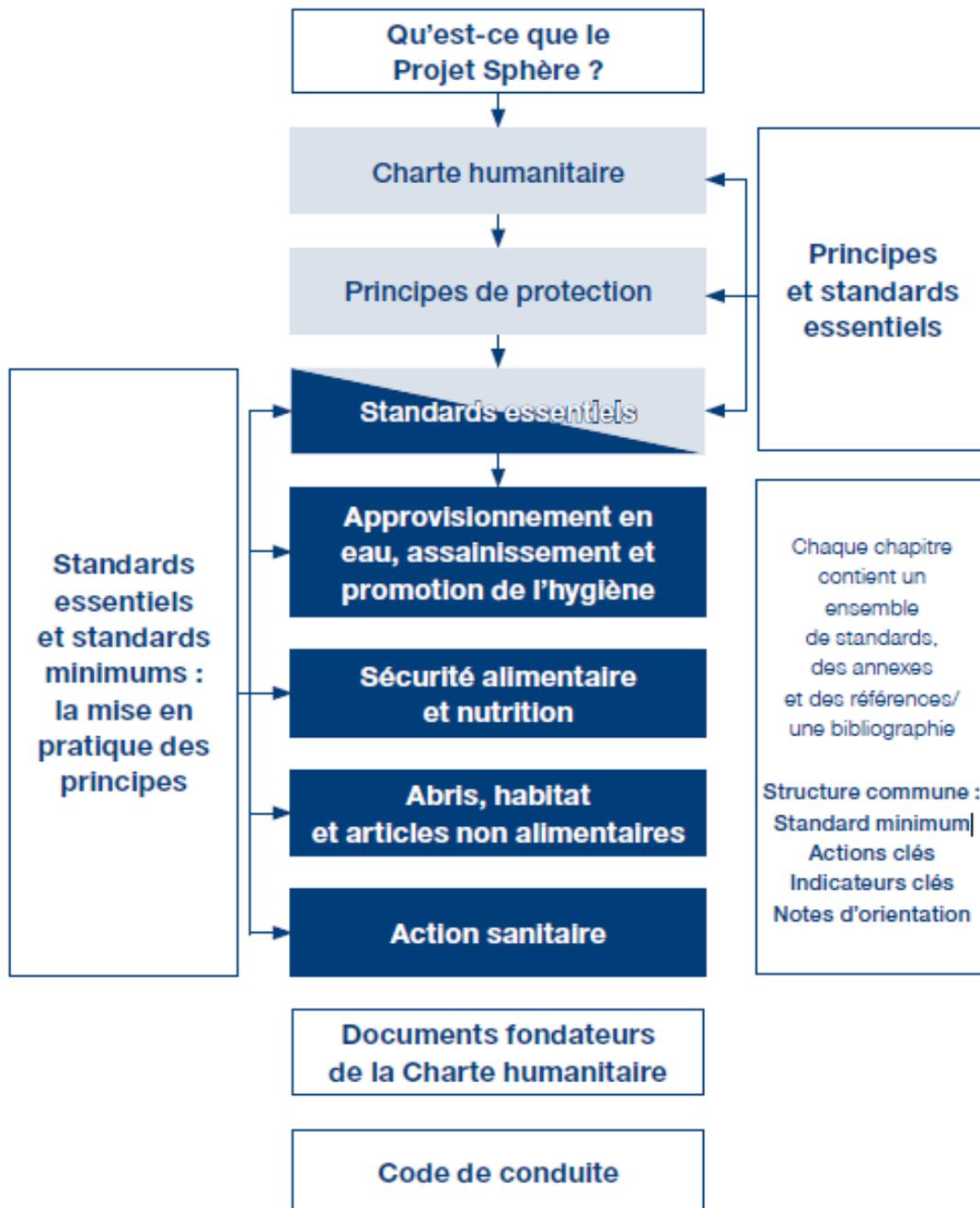


Figure 11- Schéma récapitulant la structuration des Standards SPHERE à leur publication initiale (Source : Standards SPHERE 2015)

Le manuel SPHERE propose d'une part une dimension proactive (on ne cherche plus à minimiser la mortalité, mais à permettre aux bénéficiaires d'atteindre leur plein potentiel), d'autre part une standardisation schématique qui permet l'apparition de règles structurées, et enfin des cadres techniques qui renforcent la dimension professionnelle du secteur. Cet outil va formaliser de manière intégrée un ensemble de standards, une sorte de soft Law. Par la définition d'un certain nombre de seuils à atteindre, et en conjuguant les notions de développement, de paix, de sécurité et de droits de l'homme, il va progressivement devenir un « Discours de la Méthode » du secteur.

Alors que SPHERE est perçue comme une « *contribution importante à la perception dans de nombreux milieux que la qualité de l'aide humanitaire s'est améliorée* » (Van Dyke & Wadman 2004, traduction de l'auteur), une critique, développée par les théoriciens de la mondialisation, avance que ces approches de développement sont descendantes, avec des OMD grandement dictés par les donateurs.

Cela est d'autant plus prégnant qu'aucun acteur du Sud n'a pu prendre part au comité de pilotage initial de SPHERE. Si ce défaut initial a été corrigé par la suite, l'outil en lui-même garde un pouvoir de contrainte non pas seulement technique (qui appuierait alors l'obligation de redevabilité vis-à-vis des bénéficiaires de l'aide) mais aussi politique dans la définition des priorités du système humanitaire.

Dans Birthing SPHERE, Peter Walker et Susan Purdin se questionnent :

*« SPHERE, à l'instar du processus qui l'a produit, a sa valeur dans la manière dont les gens choisissent de l'utiliser. Pour servir l'organisation humanitaire ou pour servir les victimes de la guerre et des catastrophes. »* (Walker et Purdin, 2004, p.12, traduction de l'auteur) ; reprenant les hypothèses qu'Orbinski avançait en 1998 : *« En essayant d'atteindre des normes minimales pour l'action humanitaire, il y a un risque que l'action humanitaire devienne simplement une poursuite technique et purement professionnelle. »* (Orbinski, 1998, p.5).

De la volonté de standards communs d'intervention, on a créé des normes qui conditionnent les interventions. Cette nouvelle éthique va donc souvent être contrainte. Pour autant, SPHERE

donne une base commune d'analyse et de suivi des progrès liés aux besoins humanitaires, et vise à articuler plusieurs outils clés :

- Charte humanitaire : toile de fond éthique et juridique,
- Principes de protection : garantie respect des droits et de ne pas nuire,
- Standards essentiels : point de référence unique pour toutes les approches,
- Chapitres techniques : processus et résultats.

### B. Un cadre resserré de standards et de codes

Dufour et al. questionnent : en pratique en quoi atteindre des standards techniques assure le respect des droits ciblés par l'indicateur en question ? (Dufour et al. 2004) L'inflation normative cache-t-elle un discours de légitimation (Le Bart, 2000) ? John Cosgrave va suivre la croissance exponentielle de ces normes et standards, corrélée à la multiplication des crises humanitaires et de leurs ampleurs.

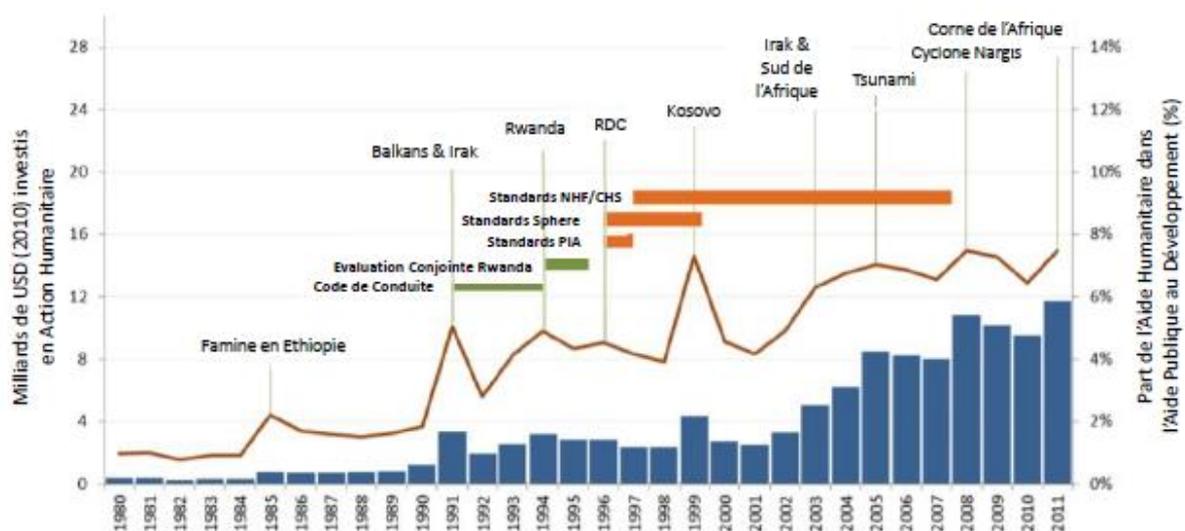
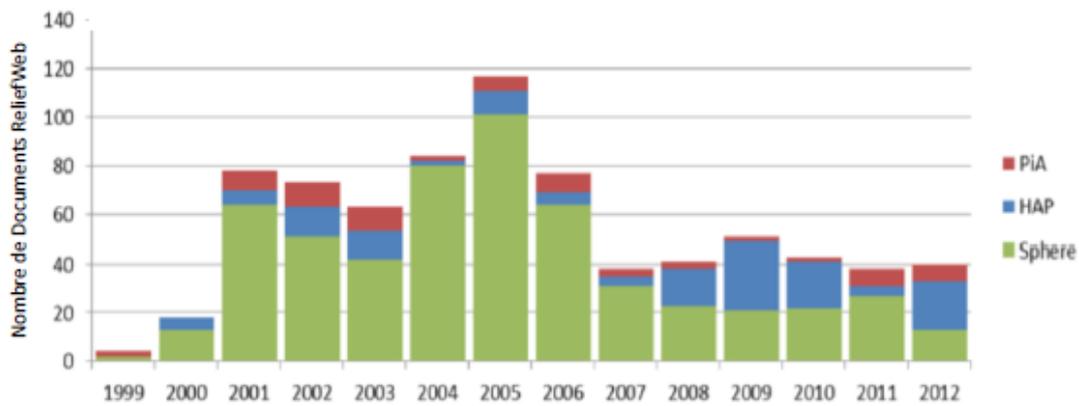


Figure 12 - Chronologie comparée du développement des premières éditions de Codes et Standards d'organisations participant au JSI et de l'évolution du financement international de l'aide humanitaire (Données OCDE/DAC, traduction de l'auteur)

Le schéma indique aussi les principales crises liées aux pics de financement)



Nombre de publications ReliefWeb faisant référence aux trois standards JSI par année. La baisse dans le nombre de références peut être dû à l'internalisation des standards, qui deviennent une évidence au sein des agences, et dès lors sont moins référencés comme nomenclature externe au fil des années.

Figure 13- Référence à «Redevabilité Humanitaire », « People in Aid » et « Standards SPHERE » par année dans les Documents ReliefWeb (Données OCDE/DAC, traduction de l'auteur)

### **Les principaux standards humanitaires**

**Norme Humanitaire Fondamentale (Core Humanitarian Standards)** – *En réponse au sentiment de confusion, manque de connaissances et mises en œuvre inégales des standards existants, trois des principales initiatives de standardisation se sont regroupées au sein de la Joint Standards Initiative : Humanitarian Accountability Partnership (HAP) qui vise à développer l'auto-régulation au sein du secteur humanitaire plutôt que des processus d'ombudsman, le Guide People in Aid (PIN) se concentrant sur la qualité de la gestion des ressources humaines dans ce secteur et SPHERE qui établit des standards techniques sectoriels et des principes de mise en œuvre. Ces normes sont regroupées dans un seul cadre : la Norme Humanitaire Fondamentale.*

**ALNAP** – *Créée en 1997, Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action est un forum regroupant les principaux acteurs du système humanitaire qui cherche à renforcer l'apprentissage et la culture d'évaluation au sein du secteur. Ce forum produit de nombreuses recommandations, basées sur une capitalisation poussée d'évaluations, la recherche de l'optimisation de la performance humanitaire et la proposition de domaines de progrès. Il publie notamment un rapport sur l'Etat du système humanitaire dans le Monde tous les trois ans.*

**Le Guide Suffisamment bon** – *Ce guide est à destination des personnels de terrain et promeut la redevabilité à destination des populations locales, principalement en situation d'urgence. Cet outil se concentre sur des solutions faciles et répliquables, tout en intégrant dans ses recommandations la réalité complexe et instable des situations de crise et leurs conséquences sur les possibilités parfois restreintes offertes aux ONGs dans la mise en œuvre de leurs actions.*

Cosgrave va émettre plusieurs recommandations relatives au risque de prolifération de ces standards. Leur multiplication assure une disponibilité et accessibilité certaines des bonnes pratiques, mais risque aussi de les disperser, voire de les rendre parfois illisibles. On peut ici faire écho au « nul n'est censé ignorer la loi ». Les sept principaux standards produits entre 2005 et 2010 combinés font 1183 pages.

Tableau 1 - Décompte du nombre de pages des versions des manuels JSI et affiliés (Source: Cosgrave 2013, traduction de l'auteur)

Document	Nombre de pages
<b>Standards HAP 2010</b>	19
<b>Guide d'application des standards HAP 2008</b>	249
<b>SPHERE (Edition 2011 du Manuel)</b>	400
<b>Standards minimum relatifs à l'Éducation en urgence INEE (2010)</b>	78
<b>LEGS Standards relatifs à l'élevage et lignes directrices</b>	265
<b>Standards de relèvement économique minimum (2010)</b>	149
<b>Code People in Aid</b>	32
Total des standards JSI et affiliés	<b>1183</b>



Figure 14 - L'arbre aux standards : une proposition de typologie des standards humanitaires (Cosgrave, 2013)

Il rappelle aussi, en notant que SPHERE a évité cet écueil, la complexité d'accessibilité et de vulgarisation de certains standards (problèmes linguistiques, lourdeur rédactionnelle...). Il

questionne aussi le coût de ces standards, de par le travail de veille, diffusion, adaptation, évaluation, formation, reporting... qu'ils engrangent.

Buchanan-Smith, qui a contribué à la création de SPHERE, admet aussi en 2011

*« le corpus sans cesse croissant de normes et de documents d'orientation qui en a résulté a peut-être par inadvertance découragé l'initiative et l'innovation associées au leadership »* (Buchanan-Smith, 2011, traduction de l'auteur).

### La tentative de rationalisation : la Norme Humanitaire Fondamentale

Une tentative de rationalisation va découler de ce travail, autour de la Norme Humanitaire Fondamentale, portée par le HAP. Là encore, malheureusement, les limites de l'outil vont rapidement apparaître. Cette autorégulation *« prétend remplir une fonction d'ombudsman sans réponse aux principes de séparations des pouvoirs en démocratie »* (Pérouse de Montclos, 2015, p.112) : le système humanitaire a créé un huis clos, où il est juge et partie. Des échanges dans le cadre de ces recherches avec les équipes du HAP l'éclairent aussi.

*« Si le CHS devient obligatoire, les gens vont prendre le chemin le plus court pour accéder à la certification. On tomberait alors à côté de beaucoup de la plus-value de l'approche réflexive. »* (Entretien avec les équipes du HAP, Octobre 2018)

Blanchet et Martin avaient déjà alerté en 2005. Trop de standards sont des outils plus de contrôle des risques que d'apprentissage.

*« Ces initiatives se résument souvent à la reformulation des informations terrains en 'assurance qualité' pour les donateurs et les quartiers généraux, plutôt que d'être un support pratique en réponse aux réelles difficultés opérationnelles »* (Martin et Blanchet, 2005, p. 78).



Figure 15 - Schéma de la Norme Humanitaire Fondamentale (Source: NHF/CHS 2021)

Les standards devaient permettre une « meilleure » redevabilité en renforçant l'enjeu moral, améliorant les cibles de performance et impact, et assurant une meilleure proximité des populations aidées. Opérationnellement, ils ont permis un focus sur les droits (intégration renforcée des populations locales dans la planification et la mise en œuvre des programmes) ; un recentrage sur les principes humanitaires, codes de conduite et instruments légaux ; et un meilleur management basé sur les résultats par la définition de normes techniques, indicateurs de performances, modèles d'évaluation d'impact. Ils ont donc réussi à incarner un dualisme moral et pratique. Ils ont moins su questionner l'articulation de la rigueur et de l'agilité cruciale dans les environnements d'intervention ciblés. Ce phénomène n'est pas spécifique au monde de l'aide.

*« L'entrée en comptabilité des individus ne les rend pas seulement responsables, ils deviennent comptables de leur comportement à partir d'échelles de mesure qui sont données par les services de gestion des ressources humaines et par les managers. » (Pezet et Sponem, 2008).*

## Le risque d'instruments hors-sol loin des réalités complexes des terrains d'interventions

On voit la limite des standards à permettre d'apporter cette redevabilité recherchée.

*« Le problème n'est pas qu'il incorpore une perspective gestionnaire mais qu'il soit associé à une perspective idéologique qui a pour spécificité la négation ou l'oblitération [des] dimensions sociales et politiques » (Giovalucchi et Olivier De Sardan, 2009).*

En effet, progressivement, les standards vont permettre de mesurer des écarts, au risque d'effacer progressivement la complexité des contextes d'intervention et des chocs et stress subis par les populations touchées. C'est ce que Desrosières appelait la commensuration, *« un acte social qui transforme le monde, notamment en le rendant calculable et classable selon des rankings (palmarès). »* (Desrosières, 2010)



Figure 16 - Interrelations entre standards et régulation des pratiques (Source : Cosgrave, 2013, traduction de l'auteur)

Le rejet de la culture d'évaluation standardisée qui va alors apparaître amène à une dénonciation plus large du modèle de relations au sein du « marché de l'aide », et donc de l'architecture même du système humanitaire.

On simplifie la réalité pour en faire une réalité sociale transparente. On légitime l'autorité du bailleur en désignant des objectifs présentés comme d'intérêt général, en expliquant brièvement les moyens déployés (principalement autour des questions de rationalité et efficacité). On fait un rapprochement entre résultats et objectifs en « anticipant » des écarts possibles, par l'identification de causes « acceptables » qui maintiendraient la légitimité de la décision d'action (Ambrosetti).

On présente des scénarios planificateurs où l'ONG est le grand organisateur, avec des hypothèses contextuelles édulcorées permettant de présenter un cercle vertueux d'intervention, avec des mécanismes d'adaptation ou d'interaction comme la compréhension des communautés d'interventions souvent faibles voire inexistants. Les acteurs anticipent les positionnements des autres agents du « jeu humanitaire », dans un « agir stratégique » (Habermas). On est dans une mono-rationalité cartésienne (linéarité, rationalité, liberté) (Sfez, 2010). Le tableau ci-dessous s'en veut une illustration. Il s'agit de la trame d'évaluation de la qualité de vie d'un réfugié pris en charge dans un programme du UNHCR. Or, comme l'écrit Boris Martin,

*« Une catastrophe ne sera jamais normale et la réaction humanitaire ne sera jamais le SAV dont nous rêvons tous pour nos machines à laver... et qui n'existe jamais. Lorsqu'on sera parvenu à intégrer cette évidence de notre fragilité, de notre humanité et des imperfections qu'elle engendre, on aura déjà fait un grand pas. (...) L'humanitaire, n'en déplaise aux perfectionnistes, est du monde de l'imparfait, de celui où surviennent des crises qui déstabilisent, où une action n'a pas forcément l'effet escompté, mais où l'on essaie de faire son possible. »*  
(Martin, 2015, p.12)

Tableau 2 - Indicateurs pour l'évaluation qualitative des services et niveaux de satisfaction dans les camps de déplacés et réfugiés selon SPHERE

(Source : Unified Response Strategy, in Everett & Friesen, 2010, p. 478, traduction de l'auteur)

Service / Secteur	Nb. de standards existants	Exemples
Services et infrastructures de santé	14	Taux d'utilisation des infrastructures de santé et mesures correctives prises en cas de sous/surutilisation Système standardisé d'informations sanitaires mise en place pour collecter les données (démographie, mortalité, morbidité, services de santé fournis)
Nutrition	11	La méthode de distribution est réactive, transparente, équitable et contextuellement appropriée. Les populations affectées reçoivent 2100 kcal/personne/jour.
Assainissement	10	Un maximum de 20 personnes pour chaque latrine. Les déchets domestiques sont collectés régulièrement, ou brûlés, ou enterrés.
Contrôle des maladies contagieuses	10	Niveaux acceptables de taux de mortalité par pathologie Choléra : ≤1% Dysenterie : ≤1% Typhoïde : ≤1% Méningite : Variable Si la couverture vaccinale est estimée inf. à 90%, mise en place de campagnes de vaccination de masse des enfant de 6 mois à 15 ans contre la rougeole (y compris administration de vitamine A pour les enfants de 6 à 59 mois).
Contrôle des maladies non-contagieuses	10	Mesures prises par les agences de santé pour prévenir et gérer les conséquences des violences liées au genre, en coordination avec les autres parties (not. Protection et services communautaires). Nombres satisfaisants de kits stériles d'accouchement, selon les taux estimés de naissance sur une période donnée, disponibles et distribués aux femmes visiblement enceintes et formation des matrones.
Sécurité alimentaire	7	Les niveaux de rémunération sont appropriés, et les paiements de salaire sont réguliers. Les projets touchant à de grosses sommes d'argent incluent des mesures pour limiter les réaffectations et l'insécurité.
Promotion de l'hygiène	7	Il y a au moins 250g de savon disponibles pour l'hygiène personnelle par personne par mois. Là où des infrastructures collectives sont nécessaires, il y a un lavoir pour 100 personnes, et des lavoirs privés disponibles pour les femmes pour laver et sécher les sous-vêtements et tissus hygiéniques.
Accès à l'eau	6	Chaque ménage a au moins deux bidons propres pour collecter l'eau et suffisamment de bidons de stockage pour assurer qu'il y ait toujours de l'eau dans l'habitation. Quantité moyenne disponible d'eau : 15L par jour par personne
Biens non-alimentaires	6	Chaque ménage a accès à deux casseroles (1 large, 1 moyenne) avec couvercle, un saladier pour préparer et servir la nourriture, un couteau de cuisine et deux cuillères en bois. Chaque personne a accès à des couverts (assiette, cuillère, tasse).
Abris et gestion de camps	5	Chaque personne bénéficie d'un espace au sol protégé d'au moins 3,5 m2.
Coordination / Monitoring	5	L'information collectée pour le monitoring est régulière et utile, elle est enregistrée et analysée de manière exacte, logique, consistante, régulière et transparente ; et permettent d'informer sur les programmes en cours.
Protection	4	% (#) des cas d'abus envers les enfants qui sont rapportés et auxquels une réponse est apportée.
Participation	1	Hommes et femmes de tout âge issus des populations touchées ou locales, incluant les groupes vulnérables, reçoivent des informations sur les programmes d'aide, et ont l'opportunité de commenter/participer dans toutes les étapes des projets.
Education	0	
Bétail	0	

## Point d'étape

Dans ce chapitre, nous avons expliqué comment la Nouvelle Gestion Publique s'est progressivement diffusée à travers les domaines de la vie économique et sociale et comment le monde humanitaire en crise de confiance, conscience et financement, n'y a pas échappé. Le besoin de retrouver un pilotage fort clairement défini a facilité le processus d'abstraction autour des enjeux d'économie, efficacité et efficacité. Ce processus a eu une traduction normative à l'attractivité certaine pour un monde de l'aide qui explose face à la multiplication des crises et des acteurs qui le composent. L'avantage de cette performance quantifiée est de donner un cap clair, qui dépasse le simple enjeu de répondre à la pauvreté pour s'attaquer à une notion plus large de besoins de base et dignité de vie. La principale critique est que la démonstration de la preuve se fait maintenant à destination des financeurs. On démontre aux bailleurs qu'on a fait, qu'on a produit, si possible beaucoup ; mais moins si ce qu'on a fait a répondu aux besoins des populations.

Nous sommes revenus sur la multiplication des standards, SPHERE étant l'un des plus symboliques. Ces standards essayent d'articuler cet enjeu de redevabilité double, à la fois ascendante et descendante, vers les bailleurs mais aussi, à défaut de surtout, vers les populations cibles. Nous avons aussi parlé de la Norme Humanitaire Fondamentale qui essaye dans son souci de genèse de répondre à la croissance exponentielle des codes, la multiplication des pages de normes les rendant difficiles à articuler, voire illisibles, et donc facilement dénaturées.

Enfin, nous avons expliqué que le risque le plus grand de ce processus pourrait ne pas tant être la capacité d'absorption irréaliste qu'il nécessite, mais plutôt l'éloignement qu'il provoque des réalités complexes des terrains. En effet, considérant sa velléité universelle, l'application de la performance totale au monde humanitaire et la quantophrénie qui en découle pousse à l'abstraction des questions sur la pertinence entre objectifs, finalités, besoins et la cohérence entre moyens, dispositifs et objectifs.

Après avoir dans cette première partie expliqué l'objet de notre étude, ces cadres, relations et fonctionnement interne, nous allons dans une deuxième partie étudier comment l'approche dogmatique de la performance en humanitaire a pris le risque de paralyser les acteurs de l'aide, devenus dépendant d'objets qui les contraignent et limitent leur capacité même d'intervention.

**PARTIE 2 – LE SYSTEME HUMANITAIRE A L’EPREUVE DE LA  
PERFORMANCE**

Cette deuxième partie de notre recherche porte sur l'impact organisationnel et opérationnel de la structuration du système humanitaire selon les codes de la Nouvelle Gestion Publique.

Dans un troisième chapitre, nous étudierons les limites d'un modèle à fin d'abord professionnelle, réifié par la quantification. Nous verrons comment les standards et indicateurs S.M.A.R.T. qui en découlent tendent à simplifier les analyses de causalité sur les terrains d'intervention, révélant une aversion de plus en plus exacerbée à la complexité. Nous démontrerons à travers plusieurs exemples que si la multiplication des normes a permis une approche plus intégrée de la qualité de vie, qui n'est plus simplement définie par le manque de liquidités, leur application universelle ou empilage frôle parfois l'absurde. Nous reviendrons aussi sur la structuration parallèle de l'évaluation de l'atteinte de ces standards. Des moyens de vérification aux méthodologies, en passant par le développement de toute une gamme de nouveaux métiers. En adressant le risque de confusion entre mesure et évaluation, nous verrons comment les acteurs de l'aide ont essayé au début des années 2010 de se réapproprier la notion de risques et de variabilité et de déconstruire le « *monde merveilleux de l'Evaluated* » (Scriven), cette intervention humanitaire qui n'existe que sur le papier.

Le quatrième chapitre sera l'occasion d'observer le management des risques et l'acceptation de l'improgrammabilité des environnements, et ce qu'ils ont amené de nouveau pour le domaine d'étude. Nous nous pencherons tout particulièrement sur l'apparition fulgurante de la notion de résilience dans ce milieu, son historique multidisciplinaire et son accroche dans les modèles d'analyse des acteurs humanitaires. Après ce regard théorique, nous analyserons comment la notion va être appropriée par les bailleurs institutionnels et les recommandations et orientations qui en découlent. La résilience n'est pas le premier « buzzword » qui traverse et mobiliser le milieu. Pour autant, nous en parlerons en deuxième partie de ce chapitre, cette notion appelle, sur le papier en tout cas, à une réforme plus drastique que ces prédécesseurs. Nous décrypterons ainsi les apports de la notion, ce qu'elle peut amener d'innovant pour l'architecture humanitaire, mais aussi les critiques qui lui sont faites.

## Chapitre 3 – Le dogme de l'évaluation

Ce chapitre se compose en deux sections. La première section abordera la déconnexion progressive entre les outils développés et leur utilité opérationnelle. D'abord nous analyserons comment le processus de quantification a été choisi pour expliquer, et tenter de contrôler, les environnements instables dans lesquels se déploie l'aide humanitaire. Nous verrons ensuite certaines conséquences de ce phénomène au travers de quelques exemples de réification. Une deuxième section abordera le « *monde merveilleux de l'Evaluated* » (Michael Scriven). Nous observerons comment d'une approche analytique participative, le processus de diagnostic s'est transformé en audit ; biaisant les lectures de contexte. Nous terminerons sur la montée des approches en management du risque qui ont tenté de proposer un autre regard sur ces environnements instables, rapidement rattrapées par les codes du système.

### I. Les limites d'un modèle à fin professionnelle

Lorsque l'on place le résultat du travail avant le travail (Dejours, 2003), on n'évalue plus la qualité, on la prescrit. Il faut bien comprendre que le monde humanitaire est un espace extrêmement concurrentiel. La multiplication des ONGs et la crise financière qui impacte les budgets disponibles ont exacerbé cette situation. Peu d'ONGs ont la capacité financière ou systémique de faire pression pour dépasser la logique de sous-traitance appauvrissante<sup>1</sup>.

Les tenants du système veulent des ONGs neutres, dociles et sans avis revendiqué (Brequeville, 2013). En conséquence, se développent de manière concomitante un discours simplifié dans l'approche des projets (par les cadres imposés par les standards) et une complexification des attentes vis-à-vis des acteurs de terrain. Cela va mettre en lumière

---

<sup>1</sup> Voir la thèse d'E. Rambaud sur la spécificité de la posture de Médecins Sans Frontières sur ce sujet : *Médecins sans frontières : Sociologie d'une institution critique*, sous la direction de Michel Dobry, soutenue le 0 décembre 2013 à Paris 1.

« le peu de goût des institutions de développement pour les projets itératifs, interactifs et adaptatifs, aux objectifs modifiables en cours de route, qui tiendraient compte des feed-back, des effets in-intentionnels, des dérives ; la prise en compte encore balbutiante des stratégies des acteurs, des conflits, des enjeux locaux, de la diversité des dynamiques et des logiques sociales ; la quantophrénie, l'insuffisance du suivi qualitatif, la peur du long-terme et de l'indéterminé » [ibid, p. 401].

#### A. L'exemple de la quantification

Cette performance totale, elle passe entre autres par une quantification et des standards dont on ne questionne plus le processus de création et priorisation.

#### La réification de l'aide humanitaire

Progressivement, la quantification va pénétrer le langage naturel. Cela est d'autant plus délicat que certaines notions utilisées dans ces standards ne sont pas clairement définies ou du moins appropriées par tous les acteurs.

Comme le disait Bachelard, « *En utilisant ces notions (vulnérabilité, fragilité, précarité, résilience...) pour caractériser à la fois des états et des processus, ces théories à moyenne portée les expriment et croient donc les expliquer, les reconnaissent et croient donc les connaître* » (Bachelard, 1938, p.73).

Il faut noter que ces corpus ont donné une certaine illusion d'efficacité. En réalité, ils réifient de nombreuses dynamiques de développement, utilisent des mots-parapluies que chaque acteur définit différemment, et finissent parfois par prioriser la performance à la pertinence. Les indicateurs sont souvent critiqués pour leur manque de mesurabilité. Construits autour de critères quantitatifs avec des feuilles de route détaillées, les corpus sont confrontés aux difficultés du suivi-évaluation sur les terrains. Il y a à la base une faiblesse des données statistiques qui empêchent de connaître précisément les situations initiales des zones d'intervention. L'ONU tente de proposer une réponse à cette limite.

Parfois, ce sont les modalités même de suivi-évaluation qui sont remises en cause. On peut aussi poser la question de la mesurabilité en termes de temporalité, ici soulevée par rapport aux

agendas des bailleurs. Les financements, dans un monde où le quantitatif est devenu la norme, ne couvrent pas toujours les étapes de diagnostic et définition des projets, ni leur passation ou suivi-évaluation.

Cela amène à une méconnaissance des nuances contextuelles voire culturelles, aux effets néfastes dans certains projets. Nous prendrons pour exemple la construction en masse de latrines collectives à l'Est du Tchad dans une zone où l'orientation cardinale des latrines (pour des raisons religieuses et culturelles) et leur utilisation uniquement familiale sont des points cruciaux pour la bonne appropriation des infrastructures proposées. Ce poids de l'agenda des bailleurs peut aussi être très politique, avec par exemple l'obligation lors des distributions alimentaires de se fournir en denrées dans le pays financeur, et ce même au détriment des agricultures locales.

En conséquence, on observe une pénétration des questions de mesure dans l'ensemble du secteur. Cette exigence de calculabilité, Desrosières l'a dénoncé depuis longtemps.

*« La notion de mesure implique qu'existe déjà une forme mesurable selon une métrologie réaliste » (Desrosières, 2008, p.3).*

Ainsi, l'outil politique qu'étaient les statistiques devient le but.

*« La quantification, vue comme l'ensemble des conventions socialement admises et des opérations de mesure, crée une nouvelle façon de penser, de représenter, d'exprimer le monde et d'agir sur lui » (ibid, p.3).*

Les acteurs vont être mis en concurrence au travers d'indicateurs, les pratiques de monitoring et évaluation vont se généraliser. Progressivement, les statistiques vont être utilisées pour « comparer l'incomparable » (ibid, p.1), se dissociant du fait social et créant une pseudo-évaluation. Nous parlons de pseudo-évaluation, car la conception du monitoring et de l'évaluation ici promue n'a pour but que de « *permettre aux gestionnaires de savoir jusqu'à quel point les intrants du programme produisent les résultats attendus, selon une approche essentiellement déductive* » (Mosse, 1998, p.5 ; cité dans Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2009, p.29).

## L'aversion à la complexité des environnements

Ces négociations préalables vont jouer sur la lecture des contextes.

*« Le fait de créer des catégories en principe pour simplifier le monde et le rendre lisible, tout à la fois le modifie et en fait un autre monde. Les acteurs, changeant de système de référence, ne sont plus les mêmes acteurs, puisque leurs actions sont désormais orientées par ces indicateurs et ces classifications qui deviennent des critères d'action et d'évaluation de celle-ci » (Desrosières, 2010).*

Puis progressivement, on ne mesure plus l'évaluation des écarts mais la mesure des écarts. Jan Vandemoortele dénonce ce phénomène en rappelant que

*« Personne ne devrait être naïf quant aux statistiques car tout indicateur a des limites inhérentes. Trop souvent, on oublie qu'on parle d'indicateurs parce qu'ils sont censés indiquer : ils ne peuvent jamais être précis ou exacts. Beaucoup d'analystes assument cependant qu'ils le sont. Leur utilisation excessive de chiffres précis à la décimale près est souvent un signe de leur confiance mal placée dans les statistiques<sup>2</sup> » (Vandemoortele, 2010, p.2).<sup>2</sup>*

Est ainsi développé un lien ambigu entre savoir et expertise. Au début, le processus de quantification est vu comme un travail de technicien. Puis progressivement, il devient dogmatique.

*« Le langage naturel a des propriétés analogues : c'est parce que les locuteurs ne passent pas leur temps à expliciter le sens et le contenu des mots prononcés que la communication est possible. » (Desrosières, 2010)*

L'explication du mode de construction de la quantification et du contenu risquerait d'affaiblir leur efficacité d'argumentaire. Or, comme le rappelle la loi de Goodhart, quand une mesure devient une cible, elle cesse d'être une bonne mesure.

---

<sup>2</sup> Traduction par l'auteur

Alors qu'elle tient déjà les acteurs, la quantification va impacter aussi le modèle d'actions humanitaires. En effet,

*« la quantification offre un langage spécifique, permettant des transferts, des comparaisons, des agrégations, des manipulations standardisées par le calcul, et des interprétations routinisées. Elle met à la disposition des acteurs sociaux ou des chercheurs 'des objets qui tiennent', au triple sens de leur robustesse propre (résistance à la critique), de leur capacité à se combiner entre eux, et enfin de ce qu'ils 'tiennent les hommes entre eux' en les incitant, ou en les contraignant, à user de ce langage à visée universaliste, plutôt que d'un autre. »* (Desrosières, 2010).

*Dès lors, « l'entrée en comptabilité des individus ne les rend pas seulement responsables, ils deviennent comptables de leur comportement à partir d'échelles de mesure qui sont données par les services de gestion des ressources humaines et par les managers. »* (Eric Pezet, 2007)

La performance totale crée une éthique contrainte, les finalités poursuivies par les ONG s'effaçant généralement derrière les choix imposés par les bailleurs, privilégiant par exemple souvent les actions d'urgence à celle de relèvement (pour une meilleure visibilité des effets des fonds investis, en particulier). La confusion entre le processus et les résultats est pour Jany-Catrice un des révélateurs de la dynamique d'industrialisation qu'amène la performance totale. En découle une normalisation des services proposés, une standardisation inhérente à la production à la chaîne.

Quelles conséquences sur les terrains ? Dufour et al. dénoncent la professionnalisation du secteur au détriment de l'humanitarisme. Il est certain que le processus en cours amène à une certaine homogénéisation des pratiques pour plus de professionnalisme, et que les équipes terrains se transforment progressivement en des gestionnaires. Il y a du mieux. Mais il y a aussi beaucoup d'illogismes dans la manière dont ça a été capté par les technocrates. Scriven décrit ici l'évaluation comme un *« processus qui détermine le mérite, l'intérêt ou la valeur de quelque chose, ou le produit de ce processus »* (Scriven, 1991).

## *B. Des outils à fin purement professionnelle ?*

En réponse à la crise de légitimité auquel il faisait face, le secteur humanitaire a donc développé, en grande partie à l'insu de son plein gré, un modèle où on atteint les objectifs, on est capable de programmer les catastrophes, et cela en toute transparence grâce à des outils d'évaluation qui prouvent nos résultats.

### *Les normes de performance, des objets qui tiennent l'entre-soi humanitaire...*

Peu importe que ce cercle vertueux fonctionne en dehors des réalités de terrains et ne soit qu'une création purement professionnelle. Ce modèle « met à la disposition des acteurs sociaux ou des chercheurs *« des objets qui tiennent »*, au triple sens de leur robustesse propre (résistance à la critique), de leur capacité à se combiner entre eux, et enfin de ce qu'ils « tiennent les hommes entre eux » en les incitant, ou en les contraignant, à user de ce langage à visée universaliste, plutôt que d'un autre (Desrosières, 2008, p.4).

Or, *« les outils les plus audibles sont ceux qui fournissent les meilleurs emballages »* (Hours, 1998, p.7). La réalité toutefois est que

*« le développement n'est pas mû d'une logique cartésienne de cause à effet, mais par une dynamique chaotique de simultanéité »* (Jacquet, 2005, p.50).

Hibou écrit en 2012

*« Ce processus normatif est si tâtonnant et approximatif, les bailleurs changent si souvent de stratégie et de mode, les techniciens sont si friands d'améliorations, les décideurs sont si demandeurs d'opérationnalité et de meilleure appréhension du réel, les évaluations sont si fréquentes, les innovations si nombreuses et les injonctions si contradictoires que l'on assiste à une véritable jungle bureaucratique remplie d'éléphants de papiers' »* (Hibou, 2012, p.91).

... même quand leur application terrain frôle l'absurde

Les objectifs sont cadrés restreints et quantifiés, pour autant les contextes restent complexes et changeants. On standardise les normes d'actions, autour d'indicateurs partagés ayant un même fond idéologique. Ces choix suggèrent qu'il « *s'agit moins d'une recherche de rationalité scientifique que de questions de gouvernement* » (ibid, p.78).

Il n'y a pas de neutralité axiologique derrière la mesurabilité des indicateurs. En résulte un effet pervers évident : on se concentre sur l'indicateur plus que sur l'action. Si les ONGs développent ces réflexions en interne, il n'existe aujourd'hui que peu de plateformes permettant un échange d'égal à égal vers une réelle réforme du secteur et de ses règles du jeu. Dès lors, on peut questionner l'existence d'une « boîte noire de la qualité » au niveau global.

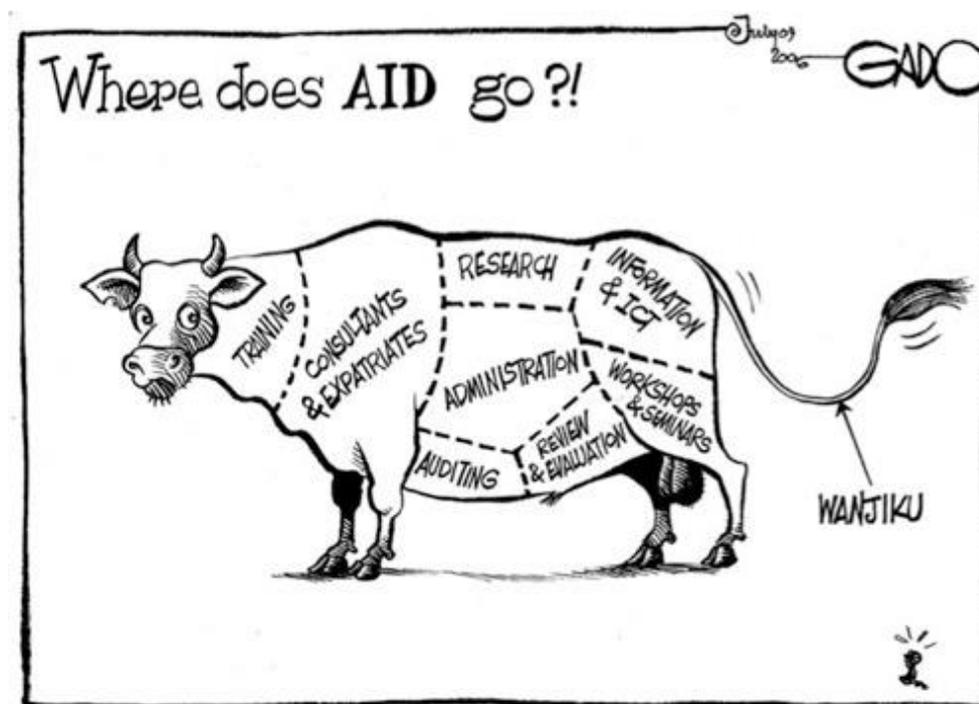


Figure 17- Caricature de la répartition financière des fonds humanitaires (Source : Gado, 2012)

Il y a de nombreux exemples de traduction empirique illogique des normes et standards sur les terrains d'intervention. Parce qu'ils se veulent les plus englobants possibles, les standards finissent par perdre de leur essence profonde, à savoir promouvoir des droits humains que la communauté considère comme primordiaux.

En 2009, l'ONU a assuré la promotion des actions de promotion du genre de manière transversale dans l'ensemble des secteurs en réaffirmant sur la base du manuel SPHERE. « *Le double objectif de proportionnalité et d'impartialité de l'action humanitaire signifie qu'il faut veiller à ce qu'il y ait équité de traitement entre les hommes et les femmes, et faire en sorte de leur assurer des chances égales* » (SPHERE, 2004, p.17).

En République Démocratique du Congo, où les violences liées au genre sont centrales dans le conflit, les premières traductions de promotion de la dignité des femmes et jeunes filles et de protection ont été de voir ajoutées aux kits d'hygiène intime des serviettes hygiéniques (introuvables dans le pays, culturellement non-utilisées, et ayant un impact écologique conséquent) et d'ajouter aux latrines pour femmes des cadenas. L'ensemble des prismes de sélection et appropriation au travers desquels les standards et lignes directrices passent entre leur énonciation et leur traduction empirique sur les terrains peut ainsi affaiblir grandement leur portée.

En 2010 à la frontière entre Soudan et RCA (République Centrafricaine), il était difficile de voir soutenus des projets de plus de six mois en relance agricole car les bailleurs présents avaient classé le pays en zone de conflit et donc sous financements d'urgence priorisant la lutte contre la faim à la promotion d'un environnement humain durable. Alors que la Commission Européenne actait à Bruxelles la fin de la dissociation nette entre urgence, humanitaire et développement, les représentants sur le terrain ont proposé de développer des actions de promotion de la culture fruitière quand les ONG soutenaient une relance du petit élevage.

La culture fruitière présentait selon les bailleurs un moindre risque (car les « intrants » étaient moins fragiles), et un moindre coût (car les « intrants » pouvaient être apportés en un projet et ne nécessitaient pas de réinjection de financements sur la durée). Ce choix ne considérait ni le fait que l'apport en fruits dans la zone était quasi-exclusivement permis par des manguiers sauvages où tout le monde se servait en accès libre (et donc qu'une culture spécifique de fruits n'aurait qu'un faible espoir de gains à l'échange), ni que le retour sur investissement pour une culture fruitière était d'environ deux ans contre moins de la moitié (un an) en petit élevage. L'agenda politique, la temporalité restreinte et les limites financières des bailleurs font ainsi parfois oublier une réflexion sur le « coût réel du développement ».

En juillet 2010, le Pakistan a connu ses pires inondations depuis des décennies, avec plus de dix fois le volume habituel des pluies de mousson tombé en quelques jours, touchant vingt millions de personnes (soit plus que la somme des populations affectées par le Tsunami de 2004, le tremblement de terre dans le Cachemire en 2009, le Cyclone Nargis en 2008 et le tremblement de terre en Haïti en 2010). Près de deux millions de maisons ont été détruites, faisant plus de huit millions de personnes sans-abris. Rapidement ce sont presque trois milliards de dollars qui ont été promis par les gouvernements et agences. Cet argent a été crucial pour couvrir la réponse d'urgence (aide alimentaire, eau potable et abris d'urgence).

Fort des leçons apprises lors du tremblement de terre en Haïti, la communauté internationale a souhaité appliquer les standards d'abris co-définis alors. Cependant, rapidement, le manque de solution durable a été très problématique, et notamment parce qu'il existait un risque humain important à laisser les personnes dans des abris peu isolés du froid, alors que l'hiver approchait. La promotion d'abris transitionnels, de constructions plus pérennes, ne collant pas avec les mandats de certaines agences, plusieurs bailleurs n'ont pu financer immédiatement des projets pourtant plus adaptés et prévenant une aggravation de la situation humanitaire.

Ainsi, les indicateurs et tendances du développement se heurtent à la réalité complexe des terrains d'intervention, exacerbant l'utilisation purement discursive des standards, comme langage partagé avec les acteurs de sélection et coordination, en parallèle d'une construction spécifique des projets dans l'entre-soi. On appuie la légitimité des actions proposées sur le fait que ce sont des « bonnes pratiques » prouvées sur de nombreux terrains. Les solutions disponibles ont tendance à orienter la lecture/perception du problème. Comme le dénonçait Naudet en 1999, les projets de développement « *trouvent des problèmes aux solutions* » (Naudet, 1999, p.1). On peut se demander si on ne se berce pas d'illusions en variant les prismes de lecture au gré des approches à la mode.

On dénonçait plus tôt l'évaluation de la performance qui ne dépendait pas de la qualité effective du projet. Cela est aussi vrai dans la sélection des projets. L'attractivité des zones est très variable (poids de la médiatisation, appels d'air). Un exemple simple est la « découverte » de zones de crise existant depuis de nombreuses années (Sud Soudan, RCA...).

Certaines actions demandées, pertinentes ou non, ne sont pas toujours possibles, parce que la zone n'est pas accessible, parce que la logistique pour réaliser le projet est trop complexe, ou

parce que l'ONG ne peut assurer la soutenabilité du projet (ex. d'un projet de construction de puits en ciment dans une zone sans accès routier, nécessitant l'envoi aérien d'équipements et matériaux, extrêmement complexe car uniquement possible par petits avions humanitaires ayant des cargos maximum de 500 kgs, logistiquement non-viable malgré l'extrême nécessité de la chose).

La capacité à intervenir au mieux est aussi limitée chez les ONGs (contrainte de ciblage géographique ou statutaire<sup>3</sup> dans les financements), tout comme dans les temporalités envisagées d'intervention (calendrier des bailleurs, durée de contractualisation). Certains bailleurs ont des budgets dépendants des années civiles et sont dans l'obligation de consommer rapidement en fin d'année le reste des budgets disponibles, même si les projets signés ne sont pas en phase avec le calendrier agricole ou le calendrier de saison sèche ou pluvieuse.

L'étude des principaux corpus de standards démontre la même volonté de se rassurer quant à son efficacité, son efficience, sa performance, par une approche quantifiable : étude comparée des besoins, ciblage des ressources, mesures de l'impact, évaluation du '*value for money*'. Comme l'indique le Rapport Annuel de la Banque Mondiale pour 2014, les acteurs de l'humanitaire et du développement sont passés « *des combattants des crises aux gestionnaires de risques proactifs et systématiques* » (Banque Mondiale, 2014, p.245, traduction de l'auteur). Si la recherche de durabilité sociale est au cœur des deux secteurs, on reste confronté à des évaluations à des instants T qui questionnent la capacité à maintenir et à transformer. Dans les deux domaines, la question des seuils est posée ainsi que celle de l'analyse des trappes à vulnérabilité. La première limite est la logique derrière la définition des seuils « acceptables » et de « déchéance ». Si cela permet de voir énoncées en *soft law* certaines normes de dignité, leur choix reste subjectif, voire parfois arbitraire<sup>4</sup>. Ce ne sont pas seulement les seuils qui sont remis en question, mais aussi la définition de la fonction coût pour achèvement d'une

---

<sup>3</sup> Les bailleurs peuvent parfois être contraints dans leur ciblage de bénéficiaires. L'exemple type est le travail du UNHCR (Haut-Commissariat aux Réfugiés) qui a longtemps priorisé dans ses actions les réfugiés, au détriment des personnes déplacées internes et populations autochtones des zones de réinstallation, pourtant elles-aussi touchées par l'arrivée massive de nouvelles populations, au risque d'exacerber par ailleurs les tensions inter-communautaires. Aujourd'hui, l'agence travaille à mieux intégrer les besoins de l'ensemble des populations touchées.

<sup>4</sup> Voir « *A new global Partnership : Eradicate poverty and transform economies through sustainable development* », High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, p.7, 2013.

situation quand la survie des populations est engagée, l'échelle d'étude (individu, ménage, communauté, Etat...), etc.

Toutes ces limites questionnent sur la pertinence des priorités et modalités d'action modélisées dans les corpus, et ce bien qu'ils aient permis une mobilisation sans commune mesure des acteurs du monde du développement. Heeks abordait en 2005 la difficulté à trouver une nouvelle idéologie.

En effet, si ces objectifs ont été créés « *en conséquence des échecs perçus de l'agenda néo-libéral, la nouvelle approche tombe dans les mêmes pièges. Le néo-libéralisme était accusé d'être hégémonique, d'imposer un modèle unique ne permettant pas de dévier de l'orthodoxie. Mais la nouvelle approche fait la même chose, martelant les pratiques [...] jusqu'à ce qu'elles s'y adaptent* » (Heeks, 2005, p.1, traduction de l'auteur).

On a créé une bureaucratie tranquillisante, avec « *une analyse gestionnaire, économiste, à travers des instruments quantifiés, des kits expliqués dans des manuels, des outils de développement, à travers l'établissement de modèles reproductibles* » (Hibou, 2012, p.130).

On développe une logique qui devient progressivement de l'autoperpétuation (Brequeville, 2013). Les corpus développés obligent empiriquement les acteurs humanitaires à être performants et responsables, sans pour autant leur donner les clés nécessaires. La spécificité des contextes et l'instabilité des environnements sont autant de freins à la performativité potentielle des ONGs. La légitimité de ces ONGs est limitée par les mandats (tant les leurs que celles des bailleurs) et la programmation en silo (c'est-à-dire sectorisée) qui en résulte (ex. limite de la capacité à proposer à un même bailleur des projets combinant santé et accès à l'eau et à l'assainissement). Cela est d'autant plus vrai que la coopération inter-acteurs est limitée de par la forte mise en concurrence (ex. duplication d'interventions, voire opposition, par exemple entre un projet de distribution d'aide alimentaire sans condition et un projet de groupements agricoles nécessitant un investissement des bénéficiaires plus conséquent mais ayant des résultats plus durables ; ex. double-financement proposé par un bailleur européen et un bailleur américain pour la réhabilitation d'un même tronçon de route à une année d'écart, les deux financements seront attribués).

## Un exemple de réification : le cadre logique

Comme dans toute ingénierie de projet, la programmation humanitaire s'est toujours appuyée sur des outils pour définir un programme, visant à assurer le diagnostic le plus fin possible malgré la complexité et l'imprévisibilité des environnements d'interventions, de spécifier l'intervention selon les besoins et capacités des populations, et en conséquence de traduire nos objectifs en tâches aux responsabilités précises et planifier au mieux pour en faciliter l'exécution.

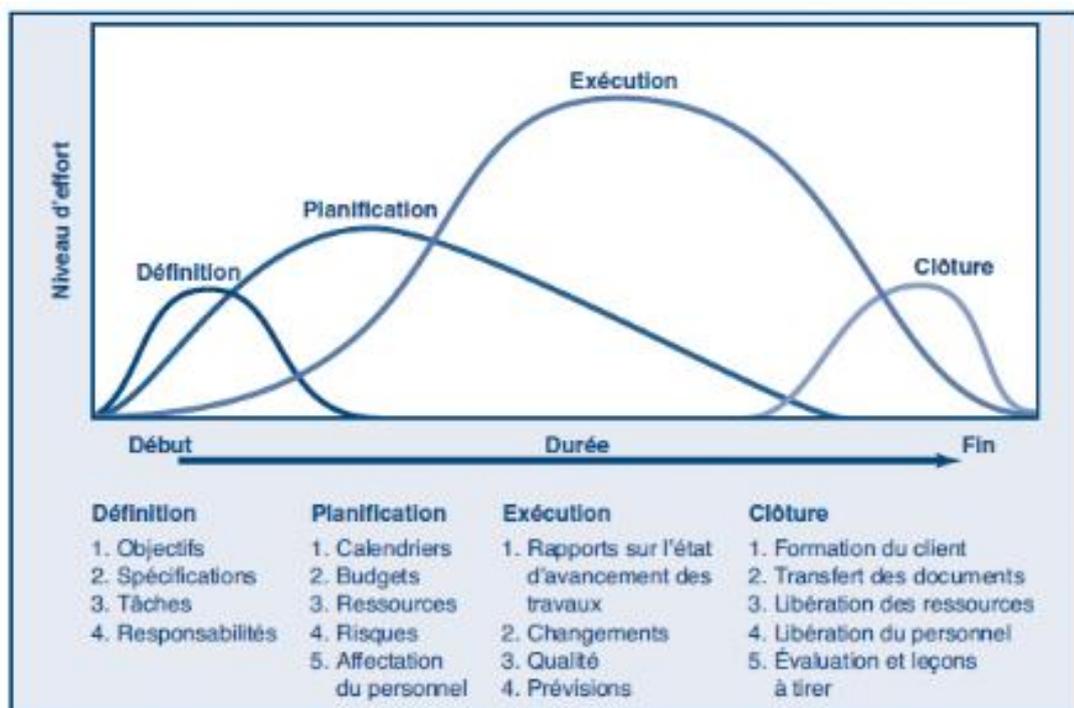


Figure 18 - Le cycle de projet (Source : Langevin, 2006)

De même, le monde humanitaire n'échappe pas au paradoxe de la gestion de projet, à savoir que sa capacité d'action sur le projet diminue au fur et à mesure qu'il gagne en connaissance du projet. En effet, si au début du projet, la marge de manœuvre est conséquente, en fin de projet, les délais écoulés et budgets consommés limitent les réorientations possibles de la programmation. Afin de cadrer au mieux les projets humanitaires, les acteurs de l'aide utilisent des outils classiques de l'ingénierie de projets : le diagnostic, l'analyse des parties prenantes, l'analyse des besoins, l'arbre à problème et à solutions, les théories du changement. Toute cette réflexion se traduit ensuite dans un cadre logique, visant à schématiser l'intervention, afin que la vision programmatique soit partagée et intégrée par tous.

« *Diverses fonctions sont assignées au cadre logique. Mais, fondamentalement, il peut être considéré comme une technique de rationalisation de l'action publique, dans la mesure où les opérations de développement financées par les bailleurs de fonds ne sont rien d'autre qu'une forme, certes particulière (car s'appliquant à une société tierce), d'action publique. [...] Mais, à la différence de ce qui s'est passé dans ces autres domaines, où la plupart des outils de même nature ont été par la suite mis en cause ou sont passés de mode, le cadre logique a connu une fortune étonnante, il a été généralisé à travers la planète, et reste encore aujourd'hui incontournable.* » (Giovalucchi, Olivier De Sardan, 2009, p. 383).

Cet outil n'a pas échappé à la rigidification du domaine de l'aide, devenant obligatoire lors des soumissions, difficilement modifiable, sauf à demander des avenants contractuels au risque de dégrader les relations entre bailleurs institutionnels et contractants. Il est aussi devenu très codifié, composé de quatre niveaux (Figure 19, page suivante).

Tous ces niveaux doivent se voir définir des indicateurs « SMART » (S comme Spécifique (specific), M comme Mesurable (measurable), A comme Acceptable et Ambitieux (acceptable and ambitious), R comme Réaliste (relevant), T comme Temporellement défini (time-bound)). Chaque indicateur devra donner une cible initiale et finale, parfois même une cible intermédiaire selon les durées de contrat, et des méthodologies de vérification, assurant la description opérationnelle des objectifs et des résultats en termes de quantité et de qualité pour un groupe cible, avec indication de temps et de lieu.

Exemple :

Définit la qualité (quoi?)	Taux de mortalité
Définit la population cible (qui?)	Le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est réduit
Définit la localisation (où?)	Le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est réduit dans le district de Kintobongo
Définit la quantité (combien?)	Le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est réduit de x % dans le district de Kintobongo
Définit la période / l'échéancier (quand?)	Le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est réduit de x % dans le district de Kintobongo à la fin du projet

- **Objectif général** : la résolution / l'amélioration du problème global

C'est la finalité, le pourquoi de l'opération, ce qui doit rester stable sur le long terme.  
C'est converger vers un point de repère à l'horizon.

- Formulation : à l'infinitif
- Exemple : Contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations affectées par le conflit au Mali.

- **Objectif spécifique** : ce qui doit être atteint par l'organisation, pour contribuer à l'atteinte de l'objectif général

Indique ce à quoi on veut aboutir concrètement, dans un temps donné, pour contribuer à atteindre l'objectif général (finalité)

Il est du ressort et de la responsabilité du projet : il doit être ATTEINT à la fin du projet.

- Formulation : Utiliser un verbe d'action, les populations cibles doivent apparaître dans sa formulation
- Exemple : Améliorer l'accès à la santé pour les populations vulnérables xx de la zone.

- **Résultats** : avantages ou bénéfiques que le projet doit générer pour atteindre l'objectif spécifique.

Description plus précise de la situation à atteindre et l'effet escompté à la fin de l'action.

Ce sont les produits des activités. De préférence, ne pas en formuler plus de 4 résultats.

- Formulation: au passif (l'action sera réalisée à la fin du projet). Les formuler sous forme de phrase présentant la future situation améliorée.
- Exemple : 15 structures de soins sont fonctionnelles et permettent un accès à des soins de qualité aux populations affectées par le conflit dans la région X du Mali d'ici 3 ans.

- **Activités** : ce qu'il faut mettre en oeuvre pour atteindre les résultats

Actions concrètes que l'intervention doit mettre en oeuvre pour obtenir les résultats attendus. C'est le comment arriver aux résultats attendus.

- Formulation : Utiliser des noms plutôt que des verbes d'actions (par ex. construction, formation, organisation de sensibilisation...)
- Exemple : Organisation de formations pour renforcer les capacités de 35 personnels soignants / Réhabilitation des 15 Centres de santé / Approvisionnement en médicaments des 15 CS

Figure 19- Le découpage du cadre logique (encadré de l'auteur)

A cela s'ajoute le détail des ressources matérielles (tous les éléments nécessaires pour la mise en œuvre des activités), Ressources humaines (l'ensemble des personnes qui seront mobilisées par activité) et les Ressources financières (traduction financière des ces ressources humaines et matérielles (budget)).

« Un des paradoxes du cadre logique est que, conçu dans une perspective de clarification des projets et dans un souci de bon usage des fonds de l'aide, il ne dit jamais qui fait quoi, et rejette une part des responsabilités sur l'extérieur en listant des « hypothèses critiques », dont la réalisation n'est pas du ressort du projet. [...] La matrice du cadre logique, malgré son caractère peu lisible pour le profane, nous raconte une histoire, sous une forme certes technocratique, mais qui peut être simplifiée et caricaturée ainsi : si les gentils acteurs d'un projet se voient attribuer certains moyens, qu'ils utiliseront frugalement et dont ils rendront fidèlement compte, ils mettront en œuvre des activités utiles et nécessaires, qui permettront d'atteindre des objectifs vérifiables et bénéfiques, au service d'une juste cause, sauf si de méchants acteurs extérieurs ne font pas ce qu'ils ont promis de faire. » (Giovalucchi, Olivier De Sardan, 2009, p. 390-391).

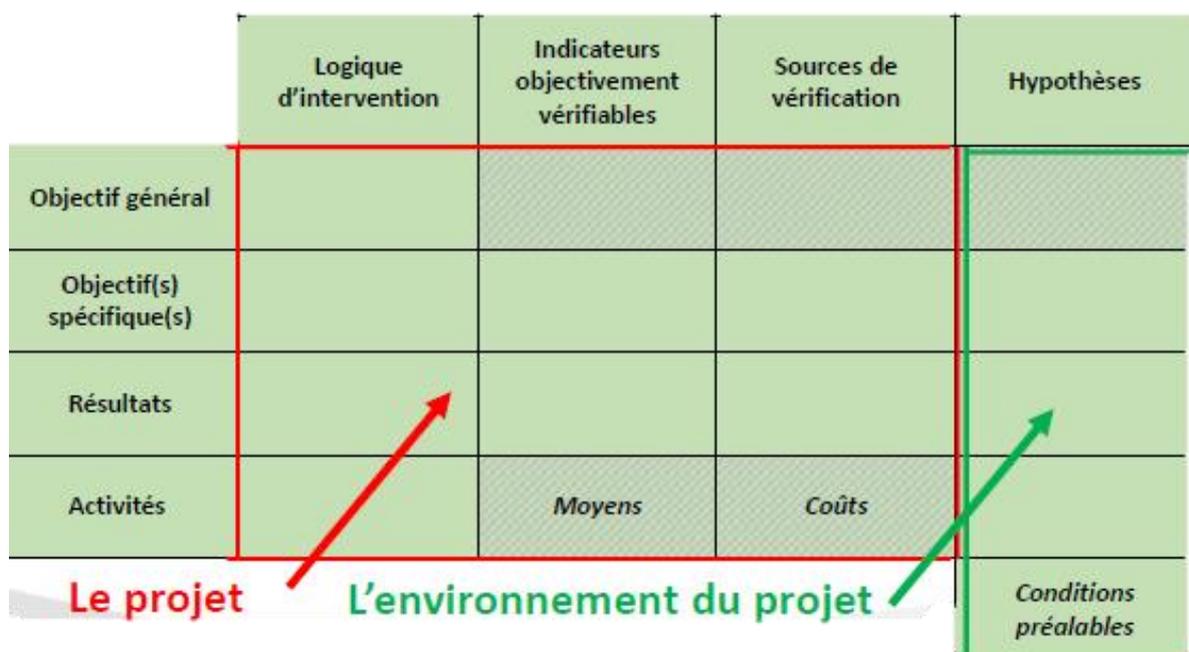


Figure 20- Modèle de cadre logique

Le cadre logique se fonde sur des principes de causalité, de linéarité et de rationalité.

Science attempts to establish causality of the following type:

A<sub>1</sub> and A<sub>2</sub> cause B; B causes C.

If such causality is established, then the experimenter knows that providing A<sub>1</sub> and A<sub>2</sub> should result in C. ([A<sub>1</sub>, A<sub>2</sub>] B, B C, therefore [A<sub>1</sub>, A<sub>2</sub>] C). The Logical Framework approach to project design is based on this scientific approach.

Figure 21 - Extrait du manuel du cadre logique.

*« La maîtrise des phénomènes sociaux s'incarne dans un scénario planificateur où le rédacteur du cadre logique se positionne en « grand organisateur » (ou en petit maître du monde), surplombant l'univers social où il intervient. Il est censé prévoir avec sagacité et discernement l'enchaînement vertueux des causes et des effets qu'il range dans les différentes cases de sa matrice. Cette illusion n'est rendue possible que grâce à un tour de passe-passe, qui conduit à éjecter dans la colonne fourre-tout dite des « hypothèses critiques » tous les éléments dont le planificateur estime n'avoir pas la maîtrise : contexte politique, problèmes institutionnels, relations sociales. Cette colonne des hypothèses critiques (ou des risques que fait peser l'environnement « hors projet » à ce dernier), qui regroupe comme par miracle tout ce qui échappe au pouvoir d'intervention de l'auteur du cadre logique, signifie donc a contrario que tout ce qui figure dans les autres colonnes relève de sa maîtrise pleine et entière, et que les activités comme les résultats du projet constituent un système placé sous son contrôle. »*  
(Giovalucchi, Olivier De Sardan, 2009, p. 393).

Pendant plusieurs années, ce cadre logique n'était pas modifiable, et une large partie du reporting portait donc sur l'atteinte ou non de ces indicateurs. Progressivement, l'outil au caractère impératif s'est assoupli, les bailleurs demandant son actualisation (justifiée) à chaque soumission de rapport. La première impression a été que le système humanitaire regagnait en flexibilité. On notera toutefois aujourd'hui la multiplication des contrats commerciaux où l'atteinte des indicateurs ciblés conditionnent le paiement effectif de l'action par le bailleur institutionnel auprès de l'ONG.

Cette efficience si recherchée est-elle dès lors une preuve de performance ? Si oui, à quelle échelle ? Si non, pourquoi ? On verra que dans sa création, ses modalités de monitoring et évaluation et sa captation par les secteurs, le corpus va être traduit comme un guide de performance.

## **II. L'évaluation comme démonstration de la performance**

Parce qu'en lien d'évaluation, les humanitaires cherchent à monitorer l'atteinte des indicateurs standardisés, on observe l'oubli, comme Naudet le disait, du chemin entre l'objectif et l'existant, résultat de changements, de tâtonnements... Nous verrons comment le modèle d'évaluation promis s'autocensure, en ce qu'il est commandité par les mandants, qui s'ils souhaitent évaluer leurs mandataires, ne veulent pas critiquer les limites qualitatives du système qui les tient. Parce que l'évaluation devient progressivement mesure de conformité, nous pouvons dès lors nous permettre de questionner l'équation [quantité + évaluation = performance].

Ce phénomène va toutefois connaître une bascule majeure dans les années 2000. Si les acteurs humanitaires ne réussissent pas spécialement à s'extirper de ces éléphants de papiers que sont les évaluations de conformité, nous verrons comment la crise financière de ces dix dernières années a poussé à repenser la notion de crise, dans sa définition sectorielle, mais aussi plus opérationnellement parce que les montants dédiés à l'aide humanitaire vont être de plus en plus sous tension. Si la priorité devient d'« *assister des individus, des ménages et des communautés dans la meilleure gestion de leurs risques* » (Banque Mondiale, Rapport Annuel 1999), la mesure ne va soudainement plus avoir à porter sur les quantités atteintes, mais bien plutôt sur les capacités d'autonomisation des communautés, et donc les processus.

### **A. L'apogée de l'Evaluan (Scrivet, 1991 et Morris, 2008)**

Les questions d'évaluation inhérentes aux dynamiques décrites dans les chapitres 1 et 2 vont rapidement cristalliser les dilemmes de définition de la performance / performativité. Comme le

disait Scriven, l'évaluation est un « *processus qui détermine le mérite, l'intérêt ou la valeur de quelque chose, ou le produit de ce processus* » (Scriven, 1991, p.26).

### Un regard principalement quantitatif

Quand dans le secteur public se développent le discours de rationalisation des choix budgétaires et la pratique des études de besoins pour la définition des plans d'action (1970-1985), le monde de l'aide va lui diffuser ses premiers guides techniques internes, visant à faciliter les diagnostics terrain.

Quand le rocardisme promeut l'adoption de chartes internes et la régulation du rapport à l'usager, les chartes d'organisations humanitaires se multiplient autour de valeurs clés (1985-1990). Quand le néolibéralisme vante les mérites des « 3M » (marché, management, mesure) (1990-1995), les bailleurs formalisent les audits financiers visant l'efficacité des fonds engagés. Entre 1995 et 2000, on voit la traditionnelle obligation de moyens des services publics se transformer en obligation de résultats (on pense notamment à la réforme très quantifiée du système hospitalier). En parallèle, les institutions bilatérales et multilatérales de coopération développent les évaluations externes contrôlant le respect des engagements contractuels.

L'apparition de la Nouvelle Gestion Publique (2000-2005) va de pair avec la promotion d'évaluations internes servant à étayer les discours sur la plus-value et la technicité de telle ou telle ONG dans un monde devenant extrêmement concurrentiel. De 2005 à 2010, les acteurs de l'aide vont adopter la culture de l'étude de marché, en dupliquant les bonnes pratiques et en normalisant les modalités d'interventions. Depuis 2010, à l'unisson d'autres secteurs, le secteur humanitaire, y compris celui des ONG, est entré dans « l'ère des experts », avec sa cohorte de consultants externes mobilisés pour définir et évaluer les niveaux minima d'efficacité.

Le profil des dirigeants d'ONG évolue aussi. En France, le départ des fondateurs « sans-frontiéristes » a amené une vague de directeurs issus du privé, à forte culture de « rentabilité » et porteurs du « management agile ». Dans le monde anglo-saxon, la structuration croissante du secteur et les tailles exponentielles de certaines organisations poussent à la nomination de figures politiques aux réseaux conséquents (on pense notamment à l'ancien secrétaire d'État anglais David Milliband devenu président d'International Rescue Committee).

Tableau 3 - Comparatif de l'évolution des notions de redevabilité et de responsabilité (tableau de l'auteur)

Période	Rhétorique de la responsabilité	Evolution de l'évaluation et de la redevabilité dans le secteur du développement
1970-1984	Rationalisation des choix budgétaires et diagnostics-actions	Développement des premiers guides techniques internes aux ONG visant à faciliter les diagnostics-actions
1985-1990	Chartes internes, rapport à l'utilisateur (rocardisme)	Régulation interne sur les valeurs par le développement de Chartes d'organisation
1990-1995	Management Public : <i>Economy, efficiency, effectiveness</i>	Audits financiers, évaluation de l'efficience des fonds investis.
1995-2000	Obligation de moyens dépassée par obligation de résultats	Evaluations externes : respect des contrats d'engagement, dissociation <i>outputs/outcomes</i>
2000-2005	New Public Management	Evaluations internes : justification plus-value et technicités dans un monde très concurrentiel Généralisation des exigences de mesures des résultats (objectifs/indicateurs/cibles)
2005-2010	Benchmarking, bonnes pratiques	Diffusion des codes de la RSE Normalisation des modalités d'interventions
2010-2015	Ere des Experts	Déplacement de l'étude de l'éthique de la dimension des valeurs morales à la notion de performance (experts pour définir et évaluer les niveaux minimum d'efficacité).

Burton, Ministre Irlandais de l'aide extérieure, déclarait dans un discours en 1997 qu'en cherchant à définir un code d'éthique pour l'aide humanitaire, nous tentons d'énoncer, même au niveau le plus fondamental, ce qui est bien et ce qui est mal pour guider nos efforts d'assistance. Avec la prolifération des indicateurs, les acteurs humanitaires vont devoir mettre en place des mécanismes de suivi et évaluation basés sur des cibles chiffrées.

On observe « *la suprématie d'un système d'évaluation quantitatif alors même que les changements bureaucratiques sont avant tout qualitatifs* » (Hibou, 2012, p.33).

Rapidement, le culte de la donnée va provoquer une évolution des perceptions des acteurs humanitaires. Confrontés à des parcours ou réponses atypiques à l'aide, ils vont les considérer comme des erreurs statistiques.

La linéarité du modèle proposé va réduire l'incertitude des organisations, qui en rétroaction vont adapter leurs comportements. Les principes humanitaires promus poussent à dépolitiser les problèmes, les décontextualiser (Brequeville, 2013). On va progressivement masquer les altérités, multiplier les approches types dupliquées, en développant une « *expropriation progressive des hommes hors de leurs sociétés, de leurs normes et de leurs valeurs* » (Hours, 1998, p.19).

Pérouse de Montclos (2015) note notamment que l'aide n'est plus alors pensée selon les besoins des populations. Elle se base sur des formulations techniques traduites par des experts. Il donne pour exemple de ce phénomène l'utilisation d'expressions telles que « caseload » en anglais pour décrire la population cible comme une masse anonyme. La performance viendrait donc de la capacité à prouver et à diffuser la preuve. Peu importe que ce modèle passe par une quantophrénie, une formule que l'on doit au sociologue Pitirim Sorokin pour désigner la fascination croissante du chiffre des phénomènes dans les sciences humaines.

Pérouse de Montclos le résume bien « *(la) professionnalisation (des ONGIs) ne dit cependant rien de leur impact dans les pays qu'ils sont censés contribuer à développer et démocratiser.* » (Pérouse de Montclos, 2015 p. 73)

### Une corrélation quantité-performance qui se questionne

Naudet écrivait en 1999 « *le chemin entre l'objectif et l'existant ne peut être prévu et planifié, au nom de la rationalité ou de l'économie de moyens. Il est le résultat de changements de comportements, de leçons d'expériences, de tâtonnements, de succès et d'échecs successifs.* » (Naudet, 1999, p. 159).

La recherche de qualité est ainsi un travail de tâtonnement. Or, les modèles identifiés et poussés par les bailleurs exacerbent le phénomène de simplification, révèlent leur peur des projets complexes et leur soif de puissance de programmabilité.

« *Le futur devient connaissable, calculable, contrôlable, moyennant le choix et l'usage d'un taux d'actualisation* » (Desrosières 2010).

Goyder dénonce même le risque d'inflation des résultats : « *les politiques de LRRD associées à des cycles courts de financement et des plannings peu réalistes ont créé une telle pression sur les ONG qu'elles en viennent à affirmer des perspectives de redressement irréalistes, simplement pour déclarer victoire et passer à la prochaine crise humanitaire. Ce changement vers un management fondé sur les résultats a induit cette tendance.* » (Voir Humanitarian action in developing countries: who evaluates who? M.A. Pérouse de Montclos – Evaluation & Program Planning 35 (2012) 154-160).

La manière dont s'est formalisée l'évaluation dans le monde humanitaire joue beaucoup aujourd'hui sur sa pertinence. Ce sont principalement les bailleurs qui évaluent, directement ou via une évaluation externe (l'évaluation par un tiers est aussi faussée car l'expert est financé soit par le bailleur soit par l'ONG), en lieu et place des populations locales. Cela intensifie la dépendance des ONGs vis-à-vis des bailleurs, un lien déjà financier, et pousse à prioriser la redevance ascendante plutôt qu'à destination des populations cibles. Par ailleurs, les évaluations vont se concentrer sur les crises médiatiques et certains secteurs spécifiques, principalement autour des enjeux financiers, logistiques et de délivrance de l'aide. On voit dès lors se développer une approche purement analytique, plutôt qu'une méthodologie évaluative qui chercherait à recueillir la satisfaction des bénéficiaires.

La mutation des crises, et la complexité croissante à accéder à ces derniers, exacerbe ce phénomène. Il y a donc peu de travail de fond, le temps restreint et l'accès difficile poussant pour des entrées très quantitatives, et peu de capitalisation sur ces résultats. Le fait de se concentrer sur les indicateurs de mise en œuvre et de finalement peu analyser l'impact social fait de l'évaluation un outil d'abord de communication, à destination des financeurs, et visant à rassurer le grand public. Se développe ainsi une sorte d'autocensure (Pérouse de Montclos, 2012), qui tient à distance la critique.

### La confusion mesure - évaluation

Quand l'« évaluand » (Scriven, 1991 et Morris, 2008), soit « *le choix d'une approche et des méthodes de cueillette et d'analyse de l'information dépendant d'abord et avant tout de l'objet de l'évaluation* » (Grimard, 2005, p.9) est biaisé, les apports analytiques sont minimes. Les bailleurs veulent lire le niveau de performance, l'évaluation se retrouve ainsi souvent limitée à

un outil éluif de légitimation ex-post. Lempert écrivait en 2010 que l'évaluation est « *une publicité pour plus d'argent et de pouvoir pour les administrateurs* » (Lempert, 2010, p.60, traduction de l'auteur).

Il y a un conflit d'intérêt central dans le modèle évaluateur développé : l'analyse est commanditée par des institutions bailleurs qui ne souhaitent pas révéler au grand jour les dysfonctionnements de leurs prestataires. Au final les évaluations « *s'apparentent souvent à une sorte d'exercice de style sur un mode routinier, très codifié et peu critique* » (Pérouse de Montclos, 2015, p.112 et 124). Les acteurs humanitaires ont eu énormément de mal à s'accorder sur des principes communs d'évaluation. Les critères qu'ils ont pu sélectionner (OCDE) sont difficiles à objectiver (efficacité, efficience, pertinence, durabilité, cohérence de l'aide).

*« En pratique, beaucoup d'évaluations se contentent en fait de vérifier que les objectifs ont bien été réalisés et atteints, quoi qu'il en soit de la multiplicité des facteurs, des possibles erreurs de diagnostic et de l'évolution de situations qui peuvent contraindre à réviser lesdits objectifs. (...) Guère plus probante, l'approche par les normes, elle, revient à s'assurer d'obligations de conformité et non de résultats. »* (ibid, p. 137). C'est ce qu'on appelle le « checkbox syndrome ».

Les bailleurs vont progressivement confondre audit de contrôle et évaluation d'impact, en adoptant des démarches qualité, où les puissants clients pourraient « *en cas de déperdition de la qualité, (...) aller chez le concurrent* » (Martin et Blanchet, 2005, p.59). En effet, « *les bailleurs veulent être rassurés sur les modalités d'utilisation des fonds : eux-aussi sont redevables de comptes à leurs administrés.* » (ibid, p.62).

La recherche de plus de redevabilité finit-elle par être contre-productive ?

Florence Jany-Catrice rappelle en tout cas que « *le passage de la notion d'évaluation à la notion de mesure se fait par une perte de neutralité car on évacue ou minimise la multitude de conventions qui ont précédé la mise en chiffres, le système de quantification* » (Jany-Catrice, 2012, p. 29).

Tableau 4 - Avantages et inconvénients des évaluations selon leur degré d'indépendance  
(Source : Pérouse de Montclos, 2012, p. 160 – traduction de l'auteur)

Degré d'indépendance	Typologie	Avantages	Inconvénients
Interne	Auto-évaluation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accès plus facile et moins coûteux aux informations internes</li> <li>• Meilleure acceptation des évaluations (≠ sanction)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque de distance critique</li> <li>• Crédibilité extérieure limitée et facilement discutable</li> <li>• Faible diffusion extra-institutionnelle</li> </ul>
Externalisée	Evaluation financée par le bailleur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plus autonome</li> <li>• Légitimité institutionnelle</li> <li>• Soutient l'apprentissage collaboratif quand par ses pairs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moindre accès aux informations internes</li> <li>• Perception de l'évaluation comme contrôle (≠ capitalisation)</li> <li>• Autocensure pour satisfaire les bailleurs (outil formel routinier)</li> </ul>
Tiers indépendant	Analyse par chercheurs, experts, journalistes ou observateurs non-financés par les parties prenantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bonne distance critique</li> <li>• Crédibilité et indépendance pour des analyses plus substantielles</li> <li>• Publication et diffusion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accès restreint aux informations internes</li> <li>• Perception de l'évaluation comme contrôle (≠ capitalisation)</li> </ul>

### *B. La réappropriation de la notion de risque*

Le milieu humanitaire intervient par nature dans des zones en crises, où se cumulent de nombreux chocs, qu'ils soient soudains ou diffus. La réponse à ces crises a beaucoup évolué en vingt ans. L'analyse de ces changements nous permet de mieux comprendre comment le système d'aide internationale a lui aussi évolué, n'échappant pas aux phénomènes de normalisation, de quantification, de « gestionnarisation ».

Bien qu'intervenant dans des lieux hautement complexes et instables, le monde humanitaire a structuré ses approches terrains autour de principes et standards. Il a ainsi tenté de cadrer l'incertitude et de rendre des environnements chaotiques programmables. Notre hypothèse est que l'engouement autour des notions de risques, protection sociale, stratégies d'adaptation... est concomitant à une réflexion profonde sur la refonte du système humanitaire, qui étouffe sous la technocratie qu'il s'est imposé.

## Se réappropriier l'imprévisibilité des environnements d'intervention

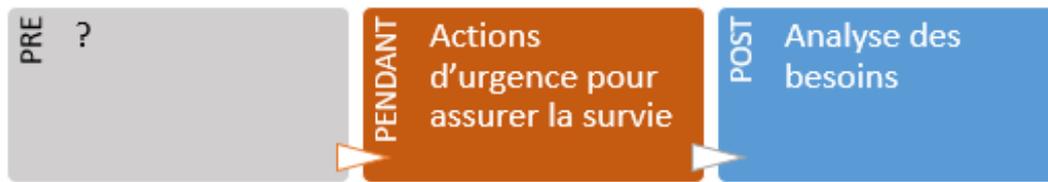
Historiquement centrée sur les risques liés aux catastrophes naturelles, la réponse humanitaire aborde aujourd'hui la question des risques de manière très intégrée, du moins dans les discours. Face à la multiplication des crises et du nombre de populations nécessitant de l'aide, les acteurs humanitaires mettent en avant depuis quelques années une volonté de se concentrer sur un triptyque prévention- autonomisation- relèvement précoce.

Nombre d'analyses de praticiens estiment que ces approches permettent de faire mieux avec moins et intègrent de manière réaliste les nouveaux défis que connaît le monde humanitaire (augmentation des besoins à budget constant, mutation des crises, exacerbation des conflits cycliques...). L'enjeu reste toutefois pour le système humanitaire d'adapter non seulement ses stratégies, mais aussi ses modalités de fonctionnement. Le système humanitaire intervient dans des environnements très complexes et particulièrement instables. Au-delà même des contextes, la manière dont ceux-ci sont analysés varie selon les acteurs. Le premier cadre de lecture est le regard linéaire classique sur un environnement et ses risques : il y a un avant, un pendant et un après-crise. Souvent, le risque y est perçu comme mono-sectoriel. C'est d'ailleurs la première trame de développement des manuels de mitigation des risques, avec un focus unique sur les catastrophes naturelles. Progressivement, notamment suite à la multiplication de crises socio-politiques complexes dans les années 1990 (guerre des Balkans, guerre civile en Somalie, génocide Rwandais...) et plusieurs échecs conséquents de la communauté humanitaire, une approche plus positiviste des environnements s'est diffusée, insistant sur la mise en place d'un cercle vertueux, où les ONG seraient des leviers de relèvement.

Ce regard où après le choc vient l'urgence puis le relèvement puis le développement est plus cyclique. Il est au cœur de la stratégie des Nations-Unies depuis 2005 (LRRD). Il se voulait plus efficient, mais on note rapidement qu'il est porté par un cadre purement théorique et amène à un lissage des réalités contextuelles. Par ailleurs, il ne laisse que peu de place aux questions de prévention.

Depuis cinq ans, on voit ainsi émerger un autre focus, porté notamment par la diffusion des approches de promotion de la résilience, qui se veut analyser les risques de manière multisectorielle et intégrant leur dimension cumulative. Ressort souvent de nos entretiens le poids du tremblement de terre haïtien de 2010 dans cette évolution. En effet, une difficulté

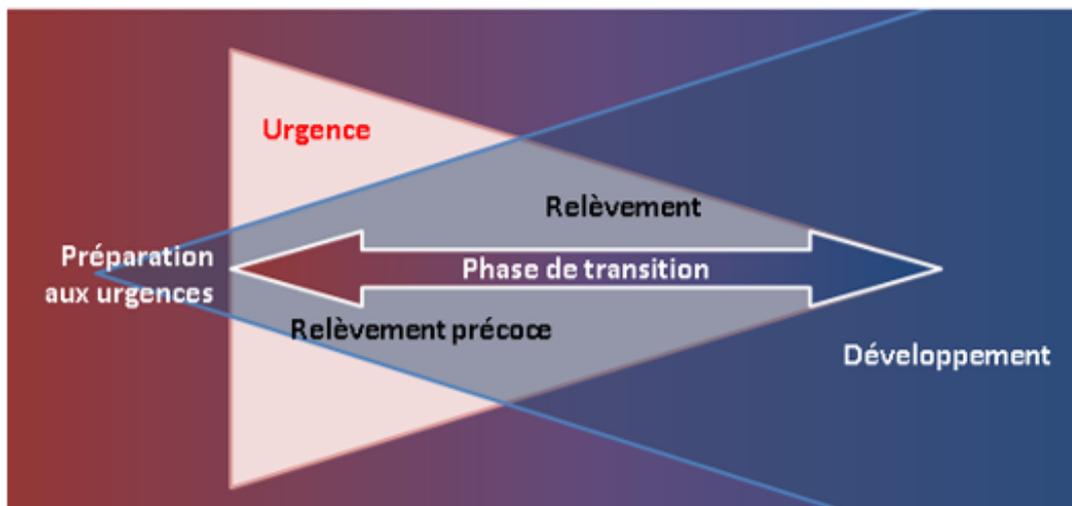
majeure de la reconstruction post-séisme n'était pas tant les destructions liées à la catastrophe en elle-même mais l'absence de cadastre et la corruption dans le pays.



1. 1980-1990 : approche linéaire et mono-risques (très orienté catastrophes naturelles)



2. 1995-2000 : crises multi-risques .... Vers approches LRRD



3. 2010-... : Nexus

Figure 22 - Evolution des modèles de réponses humanitaires de 1980 à nos jours (schéma de l'auteur)

Les acteurs de terrain ont ainsi très rapidement vu les limites d'une approche mono-centrée sur la gestion des risques de catastrophes naturelles qui n'incluait pas les risques juridiques et politiques. Cette lecture nouvelle met en avant des risques multisectoriels qui se cumulent, voire

s'alimentent entre eux, aux temporalités et échelles multiples. Cette dernière lecture redonne toute sa place à la complexité des environnements. Reste à voir si cela se traduira effectivement par des approches englobantes sur les terrains.

A cela s'ajoute, dans une large partie des zones d'interventions, tout particulièrement aujourd'hui où les crises sont principalement d'origine politique, des cadres institutionnels souvent fragiles. Cela ne correspond pas à la culture du risque développée par le secteur, qui comprend comme partie intégrante de la neutralisation, mitigation ou prévention des risques, l'Etat central.

Si cela est crucial en termes de légitimité et de durabilité ; on voit ici les limites de recommandations sur la répartition des rôles entre acteurs issues d'abord de la morale (l'état doit rester l'acteur central de son relèvement), ensuite de l'expérience de la gestion des risques liés aux catastrophes naturelles. En effet, une majorité des réflexions et normalisations de principes liés à la place de l'Etat dans la mitigation des risques est issue de l'expérience de la réponse au Tsunami de 2004 en Asie du Sud. Pourtant, cette catastrophe a touché des pays avec des capacités techniques, une légitimité territoriale, une autorité effective de l'Etat, des services publics.

Aujourd'hui, on transpose les mêmes recommandations à des zones où les Etats sont fragiles, parfois inexistantes, souvent acteurs et prédateurs dans le conflit. Il y a alors une vraie complexité à avoir un discours proactif dans la reconstruction des capacités de protection et mitigation des risques de cet état central. Comment conjuguer des agendas parfois différents ? Des intérêts parfois divergents ? Des temporalités opposées ?

### Une approche assurantielle qui s'explique aussi par les financements limités

La crise financière de ces dix dernières années a poussé à repenser la notion de crise, dans sa définition sectorielle, mais aussi plus opérationnellement parce que les montants dédiés à l'aide humanitaire vont être de plus en plus sous tension.

La communauté humanitaire est confrontée à une multiplication des chocs, et si le nombre de morts diminue, il y a de plus en plus d'insécurité alimentaire chronique et de conséquences durables sur le développement (ou manque de) des populations qui survivent. La multiplication

des risques et des propositions de court- terme (et ce malgré la reconnaissance croissante des causes sous-jacentes de long terme) limitent les capacités d'innovation dans la chronicité des crises.

*“ Les crises aiguës sont présumées être de courte durée, mais deviennent souvent des opérations de longue durée qui continuent de recycler les réponses à court terme sur une période de plusieurs années. ”* (Maxwell, Webb, Loates, Wirth, 2010 p. 93, traduction de l'auteur).

Multiplication des crises et des populations touchées donc, mais aussi crise financière mondiale qui impacte l'évolution du budget de l'APD.

*« Il est ainsi devenu évident que la prise en charge par le canal des interventions d'urgence d'une proportion croissante de la population était difficilement soutenable pour les budgets de l'aide et, simultanément, que le seul traitement des crises ne permettait pas de réduire la vulnérabilité des ménages aux chocs ultérieurs. »* (Blein, Coste, Leturque 2014 p. 268).

La notion de risques va donc se retrouver au cœur de l'agenda humanitaire, autour de deux tendances principales : d'abord la promotion de filets de protection sociale visant à limiter les conséquences des risques, ensuite la diffusion de la notion de résilience cherchant à autonomiser les populations dans leurs réponses aux risques mais aussi leurs capacités de prévention.

A la fin des années 1990, la Banque Mondiale va développer un fort plaidoyer en faveur de la protection sociale comprise comme une modalité de gestion des risques, en faisant la promotion de programmes permettant d'« assister des individus, des ménages et des communautés dans la meilleure gestion de leurs risques » (Banque Mondiale, Rapport Annuel 1999, p.4). Le lien est alors clairement identifié entre la vulnérabilité aux chocs et leurs impacts sur le développement humain et économique.



Figure 23- Le rôle de la communauté internationale dans le management des risques (Source : Banque Mondiale 2014)

A l'époque, les propositions restent limitées à la mise en place de filets sociaux de court terme et fonds d'urgence. Dans notre zone d'intérêt, à savoir l'Afrique Sub-saharienne, des modèles informels de protection sociale sont très ancrés dans les communautés, principalement rurales (ex. tontines). A cela s'ajoute souvent un mélange de programmes hérités de l'époque coloniale et de projets financés par l'aide internationale (souvent plus humanitaire que de développement). Ces modèles sont souvent fragmentés, sous-financés et avec une couverture très limitée.

Depuis quelques temps, on note toutefois une évolution, avec une bascule progressive vers des programmes de protection sociale plus permanents, notamment l'apparition des approches de cash transferts, ciblant les plus pauvres et les plus vulnérables, ayant de moins en moins de conditions. L'idée est de combiner des mesures protectives (assurant la compensation des privations vitales), préventives (éviter les privations), et promotionnelles (renforcer les revenus et capacités).

L'identification des typologies de risques auxquelles sont confrontées les populations permettrait alors d'orienter les actions vers des stratégies de réduction (dimension transformative ex ante), mitigation (dimension limitative ex ante) ou gestion des risques

(dimension compensatrice ex post). On observe toutefois que peu d'Etats de l'Afrique subsaharienne francophone se sont engagés de manière autonome sur ces questions, et que les trajectoires de protection sociale resteront probablement encore longtemps dépendantes des volontés et financements des bailleurs institutionnels internationaux.

Par ailleurs, la protection sociale est encore principalement définie en termes de réponses aux chocs économiques, mais cela ne couvre bien souvent qu'une « protection économique ». Son pouvoir transformatif est alors limité. Dès lors que la nature et taille des crises dépendent d'une équation [chocs x exposition / capacités] (voir Chaine du risque selon la Banque Mondiale, figure 9), il devient nécessaire de renforcer les capacités locales de gestion et mitigation des risques.

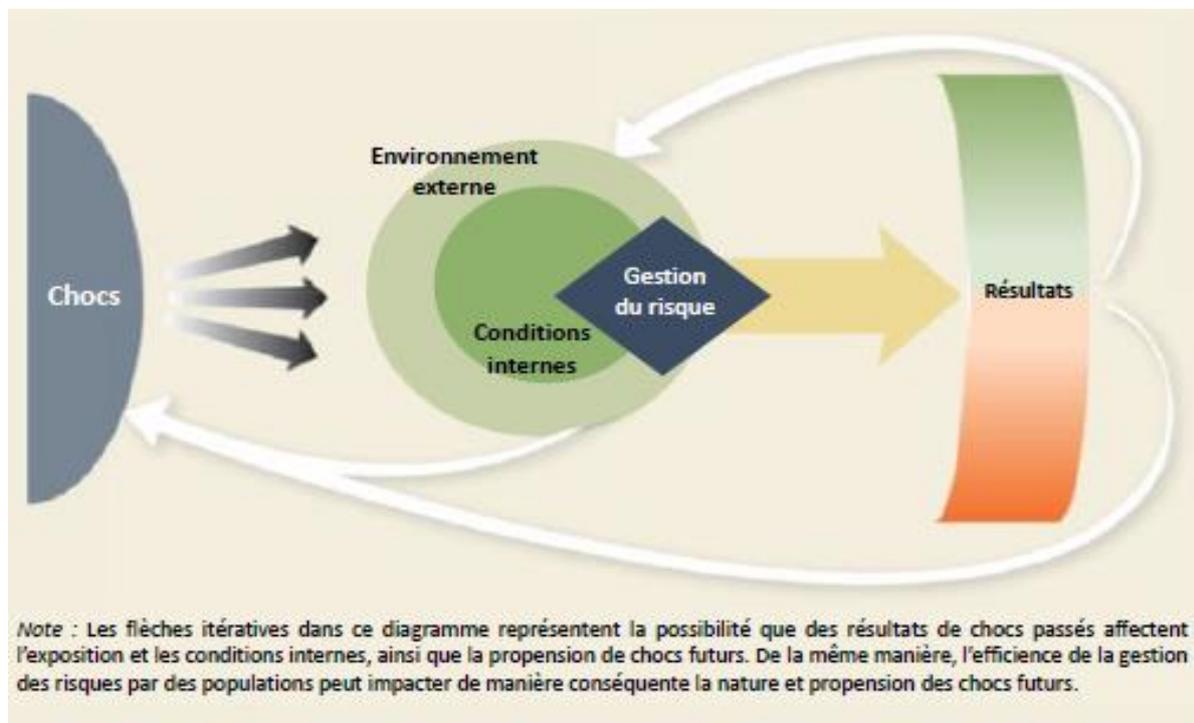


Figure 24 - La chaîne du risque: La nature et l'étendue des résultats dépendent des chocs, degrés d'exposition, conditions internes et gestion du risque. (Source : Banque Mondiale, 2014, traduction de l'auteur)

Cela passe d'abord par une connaissance des chocs, conditions internes et externes les influençant, et facteurs potentiels. Cette étape doit permettre de réduire l'incertitude. Dans un deuxième temps, il s'agit d'« assurer » le risque, en transférant progressivement et répartissant au mieux les ressources parmi les populations cibles.

Il s'agit aussi de protéger les groupes à risques, en réduisant la probabilité et l'impact des pertes, et renforçant les bénéfiques. Ce travail préparatoire, préventif, doit enfin se compléter par une approche de réponse rapide visant à combler les pertes suite à des chocs et à renforcer les réponses résilientes spontanées.

La Banque Mondiale a démontré mathématiquement que cette approche, qui peut sembler peu efficiente budgétairement parce qu'elle s'attelle à des crises potentielles mais non certaines, reste économiquement plus viable que de se concentrer uniquement sur les réponses d'urgence, et ce pour toute une gamme de typologies de crises.

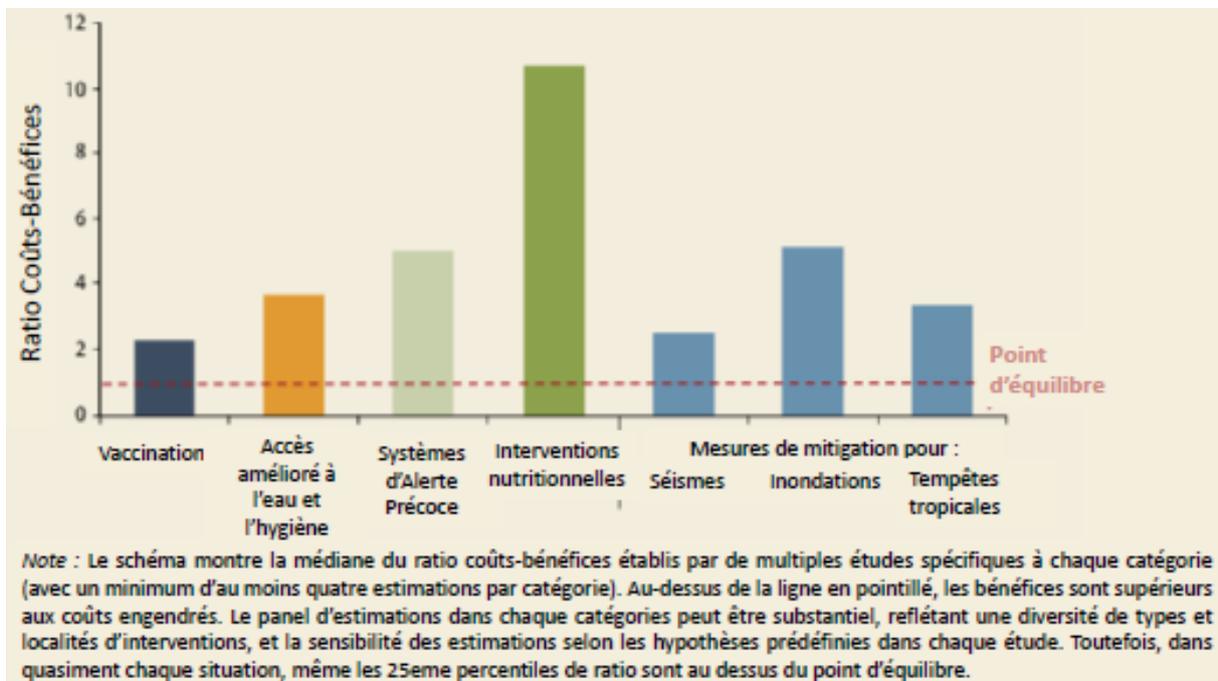


Figure 25 - Les bénéfices de la gestion du risque sont supérieurs à son coût. (Source : Banque Mondiale, 2014. Traduction de l'auteur)

Depuis dix ans, les typologies de réponse humanitaire ont évolué, partant des piliers des besoins humains de base et gestion du risque social vers un focus sur les capacités, pour un investissement plus conséquent dans le capital humain et productif, plus à même selon les acteurs du développement de faciliter une sortie de la pauvreté intergénérationnelle et de renforcer l'agencité des populations en situation de pauvreté et confrontés aux chocs et aux risques (Barrientos & Hulme, 2008).

On se décentre volontairement du risque, dans une vision positiviste. On cherche à pleinement activer le triptyque prévention/autonomisation/relèvement précoce en considérant la large diversité des chocs. Cela va notamment mener à l'apparition de la terminologie de résilience chez les différents bailleurs humanitaires. Nous entendons ici la résilience comme une trajectoire dynamique qui explique comment un ensemble de capacités données peut réduire la vulnérabilité d'un ménage (ou d'une autre unité) et l'aider à absorber, à s'adapter et à se transformer face aux chocs et aux facteurs de stress.

## Point d'étape

Dans ce troisième chapitre, nous avons étudié le phénomène de quantification comme l'un des symptômes les plus visibles de cette quête de performance des acteurs humanitaires. Nous avons décrit comment il n'y a pas de neutralité axiologique derrière la mesurabilité des indicateurs. En résulte un effet pervers évident : on se concentre sur l'indicateur plus que sur l'action. Ainsi, les indicateurs et tendances du développement se heurtent à la réalité complexe des terrains d'intervention, exacerbant l'utilisation purement discursive des standards, sorte de bureaucratie tranquilisante et auto-perpétuée.

Nous avons dans une deuxième partie expliqué comment l'évaluation, qui se voulait la démonstration ultime de la performance va se transformer en un exercice très codifié, très autocensuré. Comme nous le disions dans le chapitre 2, bien qu'intervenant dans des lieux hautement complexes et instables, le monde humanitaire a structuré ses approches terrains autour de principes et standards. Il a ainsi tenté de cadrer l'incertitude et de rendre des environnements chaotiques programmables.

Depuis dix ans, la crise financière et la contrainte qu'elle pose sur le système, tant à cause de l'exacerbation des crises que de la tension sur les montants dédiés à l'aide publique au développement, chamboule cela. Il est en effet devenu évident que le système humanitaire n'avait pas les capacités financières et structurelles de gérer l'ensemble des urgences humanitaires dans le monde, et qu'il devait adopter une approche plus assurantielle visant à réduire la vulnérabilité de demain à défaut d'être en capacité de répondre à celle d'aujourd'hui.

Nous avons notamment expliqué comment la Banque Mondiale s'est repositionnée autour d'objectifs de management des risques, sortant de l'image d'Epina de leur neutralisation.

Le prochain chapitre va se pencher plus spécifiquement sur la notion de résilience et ce qu'elle a pu apporter de nouveau dans la manière de gérer ces crises, sur le plan humain comme structurel.

## Chapitre 4 – La résilience, moyen de la performance humanitaire ?

La gestion du système humanitaire va parfois développer une indifférence au terrain, « à ses rationalités, ses motivations, ses compréhensions du monde » (ibid, p.127). La prévalence de la performance budgétaire, l'appropriation de la notion de résilience va y apporter un autre regard, moins cynique mais tout aussi réaliste.

Il existe d'importantes dimensions novatrices à la promotion de la résilience dans le système de l'aide humanitaire. Le bénéficiaire acteur et sujet de son développement, une approche qualitative plutôt que quantitative du bien-être, un caractère pluridisciplinaire qui correspond mieux aux enjeux de transformations, une attention renforcée à l'analyse des contextes et une nouvelle manière de réfléchir à l'efficacité de l'aide.

Notre hypothèse est que l'intérêt premier de l'appropriation de la notion de résilience dans le monde humanitaire est dans ce qu'elle sous-tend en termes de dynamiques systémiques, tout particulièrement les enjeux de gouvernance.

La primauté de la résilience permet une approche plus positive des problèmes, en se concentrant, comme le dit Twigg, sur ce que les communautés peuvent faire pour elles-mêmes et comment renforcer leurs capacités. Si l'enjeu est programmatique (lier plus opérationnellement et de manière optimale les projets tout au long du cycle d'aide), il est aussi financier.

*« Dans les crises prolongées et récurrentes, dans les États fragiles et touchés par un conflit et dans une situation d'extrême pauvreté, d'impuissance et de marginalisation, l'enthousiasme pour le concept de résilience est motivé au moins en partie par le désir d'aller au-delà du maintien du statu quo considéré inacceptable, et de faire du secours d'urgence une chose du passé » (Pain & Levine, 2012, p. 13).*

L'attention sur les facteurs de stress à long terme et cette définition multiple des chocs et des risques permet une réponse plus adaptée dans des conflits où les causes structurelles et conjoncturelles s'entremêlent. Elle permet aussi de penser différemment la structuration du système humanitaire. Rapidement toutefois, on questionne la durabilité d'un concept très « à la mode ».

*« Sans fondement empirique, le concept de résilience ne peut pas être testé et sera probablement remplacé par un autre concept à un moment donné »* (Constas & Barrett, 2013).

Dans ce quatrième chapitre, nous verrons comment émerge la notion de résilience et comment elle migre parmi plusieurs disciplines avant que le monde humanitaire ne se l'approprie. Nous étudierons comment elle a été intégrée aux programmations des bailleurs institutionnels, à leurs modèles d'intervention. Nous analyserons pourquoi ce concept a connu un tel engouement, et les innovations qu'il a pu porter. Enfin, nous décrirons les principales critiques de la résilience, dans sa théorisation comme dans son opérationnalisation.

## **I. Une notion englobante qui intègre le novlangue humanitaire**

Du latin *resilio*, qui signifie rebondir, la notion de résilience se caractérise, entre autres, par une forte circulation (Thomas, 2008). Le terme est passé d'une discipline à l'autre en gardant parfois des définitions analogues, puis en se transposant par la mobilisation de nouvelles notions visant à étalonner des degrés, expliquer des processus. A l'origine empirique, elle est devenue très métaphorique. Il est donc nécessaire de revenir sur l'étymologie de la résilience.

### **A. L'évolution du cadre de la résilience**

#### **Une notion qui traverse les disciplines**

La notion a d'abord une dimension physique. Elle mesure et quantifie la résistance des matériaux. Charpy utilisait le terme pour qualifier la capacité, variable, d'échantillons de matériaux à résister avant de rompre quand frappés. Elle est aussi utilisée à partir des années 1970 en psychologie pour définir le dépassement d'un traumatisme. Norman Garmezy évoquera le processus de surmonter un trauma individuel pour accéder à une vie « normale ».

Déjà à cette époque, les études menées considèrent autant les facteurs individuels qu'environnementaux, et veillent à suivre les trajectoires des personnes.

Cyrulnik proposera la définition de la résilience comme d'un « *processus par lequel un individu se libère du poids d'un traumatisme passé et rebondit face aux coups du sort, qu'ils soient soudains ou aigus, ou liés à une situation d'adversité plus ou moins longues* », une « *étude des stratégies conscientes et inconscientes.* » (Cyrulnik, 2009)

Selon lui, la résilience est un processus biologique, psychoaffectif, social et culturel. Il appelle par ces définitions à une analyse des panarchies et cherche l'existence de « tuteurs » de résilience.

A la même période, Holling applique la terminologie au domaine de l'écologie. Il voit la résilience comme la capacité autonome d'adaptation et de régénération d'un environnement face à une perturbation naturelle ou humaine, la « *capacité d'un système à conserver sa structure qualitative, en intégrant dans son fonctionnement une quelconque perturbation* ». (Holling, 1973).

Mathevet et Bousquet étudient quant à eux la conservation de la structure initiale et des fonctions de cet environnement. Ces approches obligent à une compréhension dynamique de l'environnement, du processus de résilience. On voit aussi le début d'une dissociation entre résistance, adaptation ou transformation. Le mot de résilience a aussi été utilisé en géographie. Aschan-Leygorie parle notamment d'un « *processus par lequel l'espace géographique ou un système spatial se maintient, c'est-à-dire comment un espace s'adapte, réagit et se recompose après une perturbation, souvent ici une catastrophe d'origine naturelle* » (Aschan-Leygorie 2000). Ce lien à la notion de risques sera l'une des portes d'entrée dans le domaine de l'aide.

### Une notion qui se veut prolonger le concept de vulnérabilité

Dans les années 1990, le secteur s'approprie progressivement la notion de vulnérabilité, vue comme la « *capacité d'un indicateur de mesure de l'impact potentiel d'une catastrophe... sur un groupe, une construction, une activité, un service ou une aire géographique en tenant compte de sa nature ou de sa localisation* » (OCDE, 1997).

Cannon et al. décrivent cette notion d'incertitude : « *la pauvreté mesure un statut alors que la vulnérabilité est un mode de conceptualisation de ce qui pourrait arriver à une population donnée dans des conditions d'exposition aux risques et aux catastrophes.* » (Cannon et al, 2008).

Alors que la vulnérabilité présuppose que les facteurs humains sont déterminants dans l'existence des risques et la survenue des catastrophes, Adler commence à mesurer et tenter de comprendre les ressources et capital social d'adaptation face aux risques des individus (Adger, 2000 et 2003).

La résilience va alors être proposée comme une prolongation de la notion de vulnérabilité, comme la capacité des sociétés à intégrer le risque d'aléas naturels dans leur mode de vie, et lorsque ceux-ci surviennent, à conserver malgré tout leur cohérence et intégrité. Pour résumer, on cherche alors à comprendre comment les sociétés vivent avec les risques. Progressivement, on va dépasser une approche centrée uniquement sur les aléas naturels, pour essayer de comprendre comment les sociétés vivent face aux risques de toute catégorie.

Power le rappelle en 2004 : « *la gestion des risques est devenue une tâche incontournable, autonome et nécessitant ses propres services et cadres dédiés au sein de chaque organisation publique comme privée. Pour les organisations, l'enjeu ne serait d'ailleurs plus tant les risques eux-mêmes, dans la mesure où ceux-ci seraient devenus omniprésents et indissociables de toute forme d'action ou de projet, que la protection de leur réputation de maîtrise de ces risques aux yeux, selon les contextes, des médias, de l'opinion publique, de leurs clients ou de leurs investisseurs.* » (Power, 2004, p. 75).

Pour Dubois et Ouattara (2014), la résilience va permettre de se concentrer sur l'analyse des aléas et la probabilité de trajectoires, pour en quelque sorte « exorciser » les inquiétudes liées à la multiplication des risques qui sont aujourd'hui complexes et souvent interdépendants, intensifs (désastres ponctuels), comme extensifs (faibles mais récurrents) avec des facteurs variés (naturels, géopolitiques, économiques) et des tendances de long terme (Mitchell, 2013).

## B. La résilience au cœur des politiques de développement

La résilience pénètre alors pleinement l'économie du développement.

*« Face à cette dangerosité croissante de la planète, les solidarités traditionnelles sont souvent fragilisées par l'économie de la mondialisation. L'agenda de la résilience permet de replacer la prévention des risques au cœur même des réflexions sur les politiques de développement » (Grünewald, 2014, p.93).*

Elle appelle à une compréhension dynamique et non statique (environnements instables et interactifs), une approche pluridisciplinaire combinant sciences naturelles et sciences sociales, et n'est pas une fin en soi mais un processus de résistance, restauration et adaptation. *« Les études sur la résilience permettent de comprendre comment les sociétés vivent avec (et parfois malgré) les risques »*, soulignant l'intérêt de la porosité de la terminologie qui permet ce mélange pluridisciplinaire (Bourcart, 2015, p. 70).

Mais Bourcart le rappelle aussi, *« l'émergence du concept de résilience équivaut (...) à une reconnaissance des limites de leurs propres actions »*. Cela nourrira aussi les nombreux débats de définitions qu'amènera la notion : concept éponge (Thomas, 2010), résilienceS (Tisseron 2008), potentiel heuristique de la polysémie du terme (Reghezza Zitt et al. 2012).



Figure 26 - Schéma de la définition de la résilience selon Béné et al (2012) (schéma de l'auteur)

## L'appropriation du champ lexical de la résilience par les bailleurs institutionnels

La terminologie va être captée par le monde du développement. On va donc ajouter un regard sur les individus avec des droits et des aspirations à l'amélioration de leurs conditions d'existence. On parle de résilience comme d'une capacité à supporter une crise, à récupérer et à se réorganiser.

*« La résilience du développement est la capacité, au fur et à mesure du temps, d'une personne, d'un ménage ou d'une autre unité agrégée à éviter la pauvreté face à divers facteurs de stress et à la suite d'une myriade de chocs. Si et seulement si cette capacité est et reste élevée, alors l'unité est résiliente. »*  
(Barrett & Constan, 2014, p. 5, traduction de l'auteur).

La transdisciplinarité de la notion en a fait un concept centré sur la notion de bien-être ; multi-niveaux ; donnant un rôle central aux stress, risques et chocs ; insistant sur les trajectoires ; avec une approche non-linéaire qui se renouvelle et se combine ; basé sur des systèmes dynamiques ; avec une dimension transformative ; et où :

Situation = f(vulnérabilité, capacité de résilience, stress et chocs)

En 2014, le Groupe de travail technique sur la mesure de la résilience, regroupant plusieurs agences onusiennes et bailleurs multilatéraux, donne la définition suivante :

*« la résilience est la capacité qui garantit que des facteurs de stress et des chocs adverses n'aient pas de conséquences négatives durables sur le développement »*. Le terme entre pleinement dans la sphère humanitaire et la société du risque (Joncheray, 2018) .

Tomkiewicz voit la résilience comme un souffle d'air frais supposé car à l'inverse de la lecture par le prisme de la vulnérabilité, elle permet de voir la bouteille à moitié pleine (Manciaux et Tomkiewicz, 2000).

On est ici face à un « mot déclic », « *qui n’(est) pas censé renvoyer à un contexte analytique (mais dont la fonction) est d’éveiller une réaction et d’orienter une attitude.* » (Schümperli Younossian et Dommen, 2005, p. 21).

Tableau 5 - Diffusion de la notion et focus des bailleurs (Tableau de l'auteur)

Bailleur	Référence à la résilience
EuropeAid	"L'augmentation de la résilience est un objectif central de l'aide extérieure de l'UE.
DFID	"une partie essentielle du travail de tous les bureaux de pays "
ECHO	"montrer un leadership international dans ce domaine important ".
FAO	"la clé pour éviter la récurrence de plus en plus fréquente de crises alimentaires graves ".
IASC Nations Unies	" pour renforcer la résilience des moyens de subsistance face aux menaces et aux urgences "
USAID	" clé d'une stratégie coordonnée "
FICR	"espoir d'une nouvelle vision d'une approche d'aide adaptée"

Cette entrée dans le monde de l’aide est concomitante aux questionnements sur les approches de transition. Alors que d’après l’OCDE les années 2010-2015 voit 30% de l’aide publique au développement partir vers les zones de conflits armés, on observe la mise en place de solutions fragmentaires avec peu de liens entre elles et les environnements peu propices à la transition (De Meritens et Delrue, 2014 ; in Ryfman 2015). Le relèvement précoce est alors pensé comme une importante étape vers la pérennisation des bénéfices de l’action humanitaire, une optimisation de la transition entre urgence et développement.

### Une émergence concomitante à un débat de fond sur l’architecture du système humanitaire

En 2016, la réforme humanitaire poussée par le Sommet Humanitaire Mondial vise à une meilleure cohérence inter-programmes, une meilleure efficacité et des effets positifs à long-terme. La notion de relèvement précoce permet une baisse de la dépendance aux financements d’urgence, et limite leur institutionnalisation qui handicapait leur agilité. Elle vise à limiter la durée de la réponse de survie pour porter le plus tôt possible une vision de long terme. Elle centralise la notion de cohésion sociale comme outil de résolution des causes des conflits, et

soutien le processus économique pour un redressement durable. Elle appelle aussi de ces jeux l'appropriation nationale de la réponse humanitaire, et donc le renforcement de capacités des acteurs locaux.

C'est ce qu'on va appeler le « Grand Bargain ». Ce texte adopté lors du Sommet Humanitaire Mondial d'Istanbul en 2016 regroupe 53 engagements autour de 10 thématiques principales. Notamment, il propose des manières d'assurer que les acteurs humanitaires couvrent à la fois les besoins d'urgence tout en réduisant les vulnérabilités et les risques : renforcement des investissements de prévention, réduction et préparation aux risques ; multiplication des évaluations multi-risques et analyses de vulnérabilités ; renforcement de nouveaux partenariats. Le document appelle aussi à une nouvelle architecture humanitaire, le « *New way of working* », visant à encourager les ponts entre urgentistes, développeurs et acteurs de pacification pour appréhender de manière intégrée les chocs, les besoins, les risques et les vulnérabilités. Dans ce cadre, la résilience doit permettre une hausse de l'impact de l'aide, une meilleure efficacité financière de l'aide, un renforcement de la durabilité des interventions et de leurs impacts, enfin la consolidation des actions de prévention et réponse rapide.

La définition de la résilience oblige à définir le choc, les entités concernées, l'intensité perçue ou ressentie du choc, les seuils / vulnérabilité/fragilité, processus d'adaptation, capacité de rebond avec analyse des conditions favorables et tuteurs de résilience, représentation / aspiration / souffrance (interprétation subjective du choc). Elle doit pouvoir aussi intégrer les effets : effets pervers de stratégies pourtant adaptées, effets positifs de décisions finalement inappropriées (couple précaution et prudence). Pour Dubois et al, elle permet de dépasser le déterminisme catastrophique (Dubois et al., 2008 et 2014).

La résilience apporte dans l'aide au développement un focus particulier sur la notion de changement, où on dépasse la simple résistance (Tobie, 2014). Elle touche à des dimensions potentiellement novatrices de la résilience :

- Focus sur la communauté sujette de son propre développement
- Jugement normatif sur ce qui est la résilience (jugement de valeur, qualitatif)
- Caractère pluridisciplinaire
- Soutien à la transformation (pas d'imposition de réponses pré-dessinées)
- Facteur prévalent dans l'étude des contextes (pas de vision catastrophiste)

- Sous-entend des changements positifs dans l'adaptation aux chocs
- Lien entre effets et impact / intégration de niveaux différents d'interventions
- Contribution au débat sur l'efficacité de l'aide.

Mais, au-delà des mots, quels ont été ses apports au monde de l'aide ? Selon Grünewald, elle peut permettre de décloisonner les modes opératoires, guichets de financements et systèmes de coordination. Elle amène à repenser le séquençage des interventions, à améliorer les transitions, et à mieux articuler les niveaux de programmation et d'action (Grünewald, 2014)

## II. La résilience : un nouvel outil de performance par la régulation ?

### A. Apports de la notion

Ici, nous cherchons à savoir ce que l'utilisation de la notion de résilience permet de dire et de faire de nouveau/différent et « *dans quelle mesure cette nouveauté permet d'expliquer l'émergence et le succès actuel d'un concept de résilience* » (Bourcart, 2015, p.20).

#### Un recentrage sur les communautés au cœur des crises

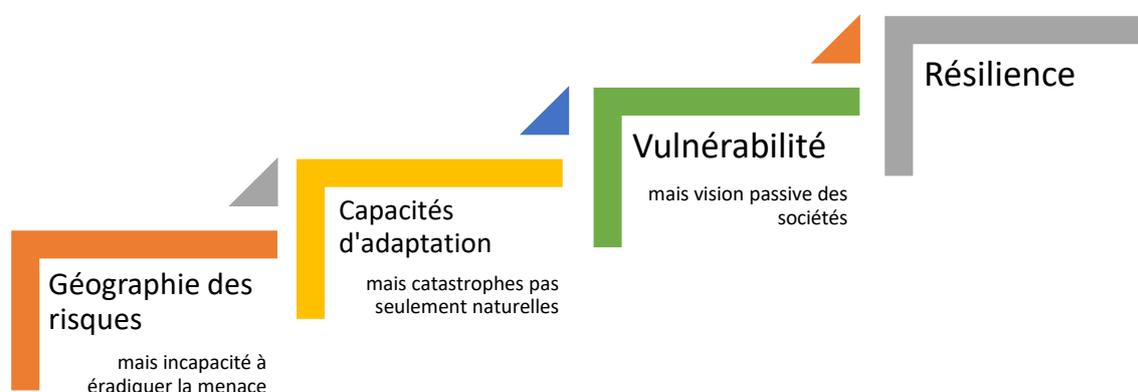
En 2012, Devex, la plus grande plateforme dédiée au développement international et à son analyse dans la sphère médiatique, élisait le mot résilience comme le buzzword de l'année. En 2003, Klein et al. parlent déjà de « *dévotion sans faille* » (traduction de l'auteur) pour ce terme. Pourquoi un tel engouement ? La notion de résilience remplit un vide conceptuel dans l'articulation entre vulnérabilité et adaptation. Son émergence est un phénomène parallèle à l'évaluation croissante des impacts et à la discussion sur la qualité dans le secteur.

Elle offre aussi un nouveau modèle de réflexion à un système confronté à l'augmentation du nombre de personnes affectées par les crises, la hausse des risques, de leurs fréquence et intensité. Elle permet en effet une approche plus positive des problèmes, en se concentrant, comme le dit Twigg, sur « *ce que les communautés peuvent faire pour elles-mêmes et comment renforcer leurs capacités* » (traduction de l'auteur).

Cette diffusion se traduit en montants financiers, avec selon Béné, Frankenberger et Nelson (2015) entre quatre et cinq milliards de dollars dédiés aux programmes visant le renforcement de la résilience dans l'aide publique au développement (APD) en 2014.

Certains ont parlé d'un mouvement vers une « *nouvelle architecture humanitaire* » (Development Initiative, 2006, traduction de l'auteur), une nouvelle manière de voir la performance. Elle est plutôt la poursuite d'une évolution continue du secteur et de sa compréhension des enjeux locaux.

Tableau 6 – De la géographie des risques à la résilience (schéma de l'auteur adapté de Rufat – Critique de la Résilience Pure)



L'apport de la résilience ne peut être résumé à l'accord-cadre de Hyogo (2005), qui définissait les priorités suivantes : alertes précoces, préparation aux catastrophes, gestion des vulnérabilités et des risques. La résilience cherche en effet à répondre aux limites qu'on a identifiées dans les notions de pauvreté et de vulnérabilité.

Dès 2005, Calvo et Dercon indiquaient « *Les concepts et mesures habituels de la pauvreté ne rendent pas compte du fardeau que cette insécurité fait peser sur les épaules des pauvres, car ils se concentrent généralement sur les privations déclarées observées, faisant des déclarations sur des dimensions uniques ou multiples du bien-être. Ils invoquent un concept ex-post de pauvreté, dépourvu de l'incertitude ex-ante qui aggrave la détresse des pauvres. En un sens, la notion de vulnérabilité visait à corriger cette omission.* » (Calvo et Dercon, 2005, traduction de l'auteur).

De même, comme l'évoque le Partenariat Pauvreté-Environnement en 2003 :

*« Les mécanismes d'adaptation traditionnels sont rétrogrades, fondés sur l'expérience et les observations historiques. Face à l'évolution des schémas de variabilité (...) et aux écarts importants par rapport à l'expérience historique, leur efficacité peut être considérablement réduite. »* (Poverty-Environment Partnership 2003, traduction de l'auteur).

On a ainsi vu beaucoup d'espoirs placés dans la résilience, où

*« L'individu résilient est un individu conscient des risques qu'il encourt et de ses possibilités d'agir sur ses potentialités dans le cadre de stratégies préventives et offensives »* (Rousseau, 2005).

D'après Maxwell et al.,

*« Cette approche exige une plus grande capacité d'analyse et une plus grande agilité de la part des gouvernements, des donateurs et des organismes. L'analyse du contexte, des options de réponse et de l'impact est cruciale et les donateurs doivent être prêts à payer pour obtenir des informations de meilleure qualité. Les programmes devront être souples et polyvalents, tant sur le plan des objectifs que sur celui du calendrier, et la formation du personnel de l'organisme devra refléter une orientation axée sur les buts plutôt que sur les expériences passées. »* (Maxwell et al, 2010 p. 96, traduction de l'auteur).

On a aussi rapidement vu les critiques : concept fourre-tout à faible portée opérationnelle, champ trop vaste et complexité des contextes, primat de l'individu sur la communauté, approche descendante ignorant ou n'accordant qu'une faible considération aux stratégies de résilience des destinataires, etc.

## Les principaux enjeux d'opérationnalisation

Nous pouvons identifier trois enseignements principaux quant à la notion de résilience et ses enjeux d'opérationnalisation. D'abord, la résilience dont parlent les différents bailleurs s'inspire d'une multitude d'écrits aux entrées différentes (physique, psychologie, agroécologie, socio-économie...), ce qui permet à la notion d'englober toute la complexité des contextes mais rend particulièrement difficile la définition d'un socle commun. Ensuite, l'utilisation de la notion de résilience permet au monde humanitaire d'envisager une réponse à ses difficultés systémiques (qu'elles soient éthiques ou financières). Enfin, il apparaît rapidement que les supposées approches innovantes dans les projets n'ont pour les acteurs de terrain aucune nouveauté. La capacité transformative de la notion serait finalement surtout dans la manière dont elle pourrait faire évoluer la bureaucratie du secteur.

La résilience marque une bifurcation stratégique par rapport aux interventions curatives, axées sur des temporalités courtes, compte tenu de situations globalement fluctuantes et fragiles. L'apparition de crises, tantôt qualifiées de durables, de récurrentes ou de complexes, plus difficiles à comprendre et à traiter semble, également, avoir accéléré son émergence. L'engouement qu'elle suscite peut, en outre, être décrypté comme une manière d'en finir avec les apories d'une sécurité alimentaire et nutritionnelle, accumulant les actions sectorisées sans considérer leur durabilité et leurs effets d'interaction.

La pénétration de la notion de résilience dans le secteur humanitaire va questionner plus largement l'étude de la structuration des systèmes socio-économiques, la promotion d'approches basées sur les droits, la compréhension néolibérale du « value for money », la considération des enjeux de pouvoirs et relations de solidarité, les capitaux et ressources existants et leur accessibilité... Même si la résilience n'était qu'un phénomène de mode passager, cette terminologie pose à ce secteur des questions de fond sur sa gouvernance. Nous essayons ici d'en présenter quelques-unes.

Depuis plusieurs années déjà, la vision urgentiste est en baisse progressive. La promotion des approches LRRD (lien entre urgence, relèvement et développement) a été une importante étape vers la pérennisation des bénéfices de l'action humanitaire et l'optimisation de la transition. Le rapprochement s'est aussi fait dans l'autre sens, avec une proportion croissante de l'aide publique au développement allant vers des zones de conflits armés. Ces phénomènes expliquent

en partie la pénétration et la primauté actuelle de la résilience dans la programmation humanitaire. L'attention sur les "*long-term stressors*" (Pain & Levine) permet une réponse plus adaptée dans des conflits où les causes structurelles et conjoncturelles s'entremêlent.

La nouveauté dans l'approche des terrains est aussi dans l'attention donnée aux économies domestiques. On note d'ailleurs que de plus en plus dans les définitions faites de la résilience, on parle directement des moyens d'existence.

Ainsi, Frankenberger définit en 2012 la résilience comme « *la capacité des pays, des communautés et des ménages à anticiper, s'adapter et / ou récupérer efficacement des effets d'événements potentiellement dangereux (catastrophes naturelles, instabilité économique, conflits) de manière à protéger les moyens de subsistance, à accélérer et à soutenir le relèvement et à soutenir croissance économique* » (Frankenberger, 2012, p. 14, traduction de l'auteur).

Cela nécessite notamment d'identifier précisément les besoins réels des populations, et donc de prioriser les diagnostics ; tout en considérant que ces besoins sont adaptatifs.

La résilience permet par ailleurs une nouvelle compréhension du développement. Elle intègre pleinement la notion de panarchie et rappelle l'importance de la flexibilité dans des environnements complexes et changeants (Folke et al 2002).

« *Adopter une approche résiliente oblige à reconnaître l'importance de l'incertitude, les risques, les chocs, les changements* » (Berkes/Colding/Folke 2003, p. 3, traduction de l'auteur).

L'approche diagnostique devient encore plus centrale, tant il est important de comprendre l'identité particulière d'un système et le contexte dans lequel il fonctionne. Cela oblige à repenser la « duplicabilité » des bonnes pratiques et à lutter contre la définition étroite des impacts, vers une compréhension partagée du développement. L'enjeu central de la résilience serait donc la dynamique qu'elle impulse au monde de l'aide.

Tableau 7- Analyse des pratiques de mesure de la résilience (Source: Conostas, 2005, traduction par l'auteur)

Questions	Dimensions potentielles	Exemples de mesure
<b>Caractéristiques essentielles de la mesure de la résilience</b>		
Mesures des situations initiale et ultérieure	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bien être</li> <li>• Facteurs contextuels</li> <li>• Systèmes</li> </ul>	Pauvreté, sécurité alimentaire, santé, inclusion sociale
Mesure des perturbations	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chocs covariables</li> <li>• Chocs idiosyncratiques</li> <li>• Stresses (facteurs de long terme)</li> <li>• Effets cumulatifs des stresses</li> </ul>	Catastrophes, changement climatique, évènements sociopolitiques, sanitaires, agricoles, économiques
Mesures des capacités	Ressources : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociales et humaines</li> <li>• Economiques et financières</li> <li>• Politiques et institutionnelles</li> <li>• Matérielles et physiques</li> <li>• Agro-écologiques</li> <li>• Ecologiques</li> </ul>	Capacité individuelle, cohésion sociale, propriété d'actifs productifs, marchés, stabilité des gouvernements et institutions, infrastructures, ressources appuyant la production agricole, ressources naturelles
<b>Caractéristiques structurelles et méthodologiques de la mesure de la résilience</b>		
Echelle de la mesure	Individus Ménages Communautés Institutions et gouvernements Economies nationales	Classification démographique (par ex. femmes, enfants, personnes déplacées, communauté), sous-catégories géographiques (par ex. urbain, péri-urbain, rural), fonctionnement institutionnel, composition de l'économie nationale
Temporalité de la mesure	Fréquence Calendrier spécifique Durée	Points quasi-arbitraires (étude initiale, à mi-parcours, finale), sensibles au développement, déterminés épisodiquement (par ex. la récurrence d'un choc)
Typologie de la mesure	Objective et subjective Qualitative et quantitative	Données factuelles des chocs Données sur le bien-être perçu Projections statistiques sur les situations futures Echelles de scoring, entretiens, observations ethnographiques

Il faut bien comprendre :

« *Les partenaires du développement, y compris les pays donateurs, doivent accepter d'intégrer les risques dans leurs programmes et de modifier leurs interactions avec la communauté humanitaire.* » (De Meritens et Delrue, 2014, p. 108).

Toutefois, on a rapidement vu la difficulté à trouver un consensus.

« *Bien que l'un des attraits du concept [...] réside précisément dans l'espoir qu'il pourra fournir un cadre commun pouvant donner des objectifs communs à des communautés de praticiens travaillant sur des programmes très différents (protection sociale, moyens de subsistance durables, adaptation au changement climatique, DDR, etc.), cela suppose que ces différents domaines ont suffisamment en commun pour pouvoir être regroupés sous le même terme générique.* » (Pain & Levine, 2012, p.4, traduction de l'auteur).

D'abord cette théorie de la résilience oblige à repenser la scission entre acteurs d'urgence, de relèvement et de développement. La standardisation oblige aussi à une certaine vision linéaire du développement, quand celui-ci est en réalité très cyclique, avec des temporalités variables et des risques qui se renouvellent, se combinent.

On a ainsi pu observer la difficulté à promouvoir des projets de relèvement agricole, pourtant pérennes et à forte plus-value, dans un agenda de développement car des distributions alimentaires des acteurs de l'urgence avaient encore lieu, démobilisant les bénéficiaires vis-à-vis d'actions aux bénéfices moins évidents à court terme. Ici, cette dimension très aléatoire est intégrée. On adopte l'argument du « *Building Back Better* », dans une dynamique de cercle vertueux malgré les crises et l'instabilité.

On voit un déplacement de la focale initiale qu'étaient les conditions d'existence, vers la question des moyens d'existence. Cela est appuyé par la nécessaire étude et adaptation aux économies domestiques, et en conséquence la considération des attentes, jugements, hiérarchies de valeurs, stratégies adaptatives des populations. On note ici une évolution du modèle de responsabilité basé sur les défaillances individuelles. On voit évoluer le statut de victime à celui

d'agent avec des capacités de résistance, d'adaptation et de transformation (Ambrosetti et Buchet de Neuilly, 2009).

Les actions envisagées échappent aussi au modèle classique. Promouvant une approche intégrée, par exemple l'action combinée autour de la nutrition, la sécurisation alimentaire, les systèmes d'alerte précoce, la protection sociale, l'adaptation agricole au climat et la prévention des catastrophes naturelles (comme c'est le cas dans les réponses sous-régionales de l'Union Européenne et USAID au Sahel).

On adapte en conséquence l'opérationnalisation des projets, en renforçant les consortiums et les fonds communs de bailleurs, tant pour assurer un large panel technique (limitant la réplication ad-aeternam d'interventions basiques) qu'une certaine pérennité des financements. On promeut une construction à long terme du projet de relèvement et une flexibilité renforcée des engagements signés afin d'en assurer l'adaptation la plus fine aux évolutions contextuelles.

### *B. La résilience en humanitaire, une innovation ?*

Le monde humanitaire est passé d'une planification par objectif dans les années 1970, à une rationalisation des choix budgétaires sur la base théorique d'un cercle vertueux autonourri (évaluation ex-ante, décision, suivi, nouvelles évaluations, nouvelles décisions). Au début des années 2000, ces visions théoriques sont critiquées pour leur manque d'application réaliste.

Perret écrit ainsi en 2006 que les humanitaires ont développé une « *vision naïve du rapport entre expertise et décision* » où sont « *présent[és] des éléments de choix sans tenir compte du contexte politique et des conditions d'une réappropriation de l'expertise dans les processus décisionnels* » (Perret 2006 p. 32-34).

La pénétration de la Performance totale dans le milieu de l'aide a eu un succès notamment par l'absence d'opinion publique contraignante, parce que les acteurs se sont réclamés d'une légitimité technocratique et gestionnaire pour justifier leurs interventions.

On a cherché à développer une vision dépolitisée du développement et à promouvoir une approche de gouvernance. Mais cela s'est construit sur le fantasme de la planification technocratique.

### Accepter l'incertitude et opter pour un regard multi-échelles

Une première réponse a été de reconsidérer la perception des risques, à mieux comprendre les incertitudes, anticipation, agencéité et préférences adaptives qui impactent quotidiennement les choix des bénéficiaires ciblés. Dans un deuxième temps, on a remis au centre de la réflexion le monitoring des évolutions contextuelles, pour tenter de proposer un modèle plus en phase avec l'instabilité des milieux d'intervention.

La résilience est arrivée à la fin de ce processus, quand le secteur de l'aide développait alors la promotion d'approches intégrées, multisectorielles, et le dépassement des fractures (et donc gaps) entre urgence, relèvement et développement. Nous partons de l'analyse de la résilience proposée par Béné et al, à la fois sa vision systémique, et sa schématisation des différents degrés de résilience :

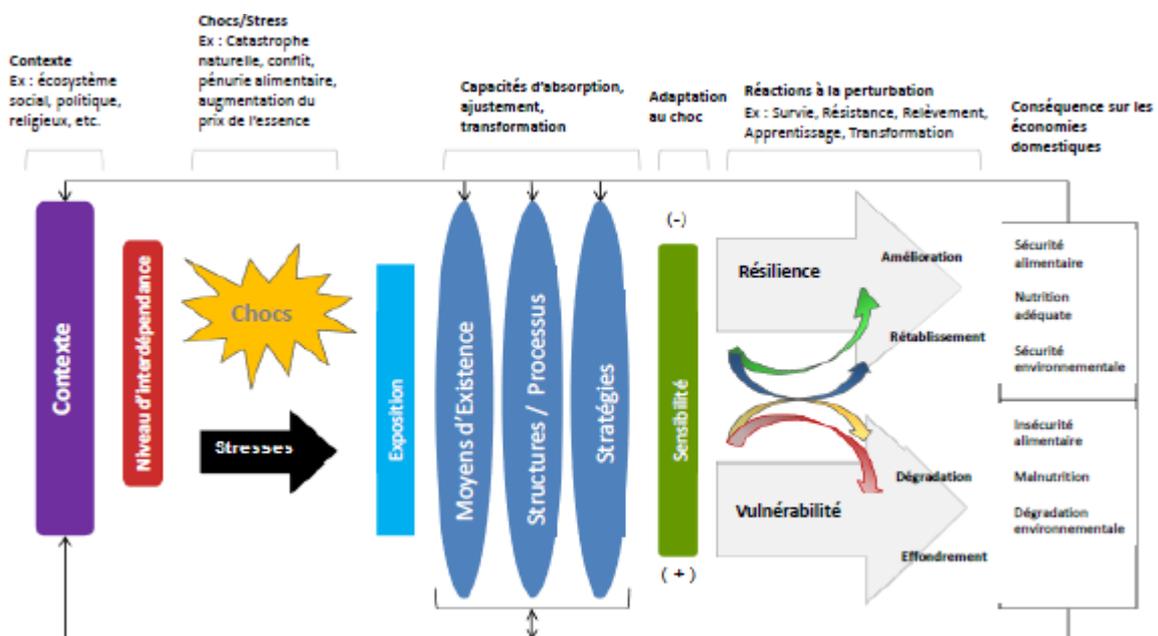


Figure 27 - Cadre de la résilience (Source : Béné et al, 2015, traduction de l'auteur)

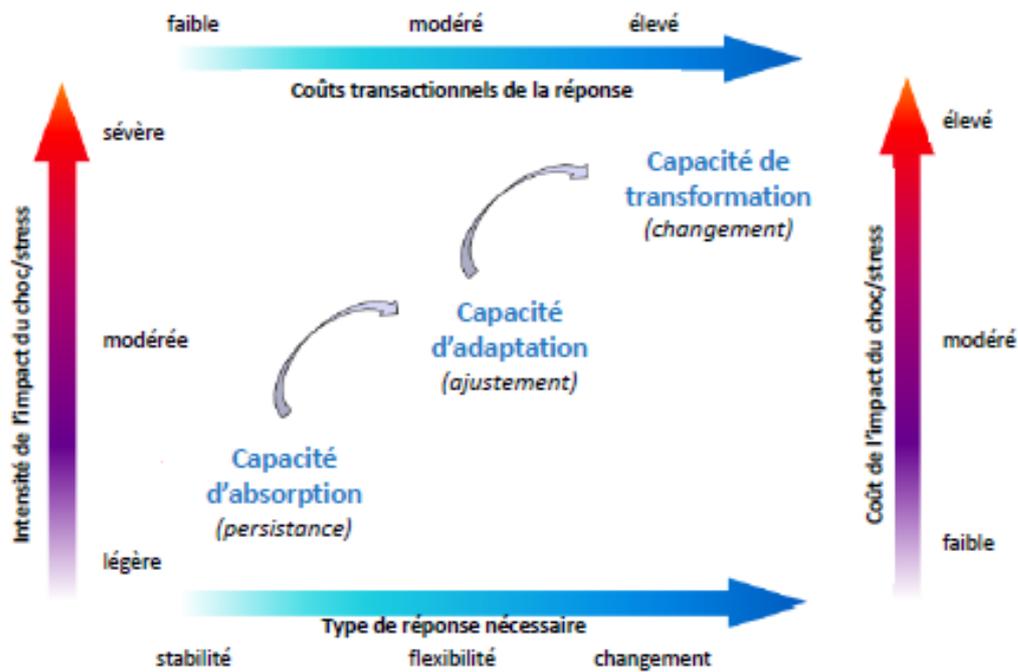


Figure 28 - Conceptualisation de la résilience en relation avec les éléments qui la constituent. (Sources : IDS Working Paper 2015 N°459 – Béné et al, traduction de l’auteur)

Ce schéma ne semble pas présenter de grandes innovations. De fait, « l’aide au développement a depuis longtemps concouru au renforcement de la résilience des populations sans s’en prévaloir » (Giovalucchi, 2014, p.115). Les débats techniques sur l’application de la notion de résilience, sa définition, son évaluation, sont nombreux dans le monde de l’aide.

Le plus prégnant est celui de l’échelle géographique. Les bailleurs, principalement anglo-saxons, vont se concentrer sur la communauté, quand les bailleurs européens vont plutôt promouvoir les individus. Giovalucchi souligne ici deux écueils : d’abord la question de l’existence même de la « communauté », qui se veut différente de l’échelle institutionnelle du village, ensuite le soutien au renforcement des réponses collectives qu’elles soient ou non véritablement ancrées dans le tissu social, sans adaptation aux réalités locales.

Ces deux approches dissociées limitent par ailleurs l’attention à tous les groupes (par exemple, les femmes, ou les éleveurs...). Il n’existe, encore aujourd’hui, que peu d’études sur les liens inter-échelles.

## Observer mieux les tendances

Une deuxième catégorie de débats porte sur la temporalité de la résilience. Est-ce une approche durable ex ante/ ex post ? Est-ce une analyse à un instant T ? Est-ce une analyse de trajectoires ? Nous penchons pour cette dernière. Mais promouvoir une approche dynamique en termes de trajectoires signifie un horizon temporel plus long, qui n'est pas toujours en accord avec les agendas humanitaires. Cela signifie aussi accepter la complexité de temporalités différentes selon les dimensions et secteurs, mais aussi les ressources et capitaux. On sous-entend par ailleurs une voie de causalité ex-ante/chocs/ex-post quand les chocs ont une dimension interactive et font évoluer les attentes et aspirations des populations.

On peut aussi interroger la graduation de la résilience. Parle-t-on de résistance, d'adaptation, de transformation ? Quel questionnement avons-nous sur les techniques de mesures ? Comment définir (et est-ce souhaitable) les taux attendus de changement qui permettraient de savoir si un projet a effectivement soutenu la résilience des populations ? Quels seuils ? Quelles hypothèses de base avons-nous quant à la nature de la capacité de résilience ? Comment dissocier résilience spontanée et résilience suscitée ?...

Opérationnellement, la résilience remet aussi en question les modèles de programmation, parce qu'elle accepte l'incertitude, les temporalités longues et la complexité des environnements ; du moins sur le papier. On ne fait pas qu'identifier le risque et le mitiger, on étudie les changements systémiques possibles et voulus, en faisant des liens inter-secteurs et en centrant la notion sur le choix des gens.

Une conséquence centrale de la diffusion de la résilience est la nouvelle acceptation de l'incertitude, que la phase normative exponentielle de 1995-2000 avait tenté de mettre à distance, quitte à se déconnecter des réalités terrain.

La résilience permettrait de répondre aux risques soulevés par Holling et Meffe, repris par Berkes : « *Les systèmes complexes se caractérisent par un degré d'incertitude irréductible, la probabilité d'un changement non linéaire et l'émergence. Ces déconnexions entre les causes et les effets, qui font que les intrants donnent souvent lieu à des résultats imprévus, doivent être explicitement prises en compte dans les systèmes de gestion. Les approches de gestion qui*

*tendent de simplifier, de stabiliser et de contrôler des systèmes complexes ont souvent échoué parce qu'elles sont antagonistes de la dynamique sous-jacente des systèmes.* » (Holling et Meffe, 1996, in Berkes et al., 2003, p. 76, traduction de l'auteur).

Cette “incertitude incompressible” (Ludwig et al, 1997) doit donner lieu au développement d’une approche intégrée. « *Par ailleurs, les bailleurs de fonds humanitaires doivent adopter une plus grande flexibilité dans leurs critères de financements.* » (De Meritens et Delrue, 2014)

Un deuxième effet de la promotion de la résilience est l’acceptation d’un temps long, se concentrant sur les trajectoires et les processus. Cette question de temporalité porte tant sur les modalités d’évaluation que de construction programmatique. Opérationnellement, on dépasse le simple « saving lives », pour accéder au « promoting lives and livelihoods ». Penser la résilience oblige à faire référence à un panel d’opportunités disponibles, leurs risques et conséquences à court, moyen et long termes. Cela signifie aussi questionner les capacités effectives comme potentielles des individus et collectivités.

*Tableau 8 – Analyse des capacités effectives et potentielles (Source : Châtaigner, 2014)*

Capacités	Effective (fonctionnement)	Potentielle (comportements alternatifs possibles)
Modalités	Indicateurs descriptifs	Informations sur les aspirations, les contraintes, les valeurs de référence, les représentations sociales des agents
Méthodes	Observations terrains à temporalité évolutive	Analyse factorielle Suivi des variables lentes Méthode des ensembles flous

Analyser les chocs, entités concernées, intensités perçues ou ressenties du choc, les seuils, les processus d’adaptation, les capacités de rebond, les potentiels tuteurs de résilience, les aspirations... autant de critères nécessitant le suivi de variables lentes, quantitatives comme qualitatives.

Promouvoir la résilience, c'est aussi intégrer les effets pervers des stratégies pourtant adoptées, effets positifs de décisions finalement inappropriées et étude des précautions ex-ante et prudence ex-post.

C'est enfin s'intéresser non seulement aux résultats mais aux processus et interactions pour « *réaliser ainsi cette approche holistique du développement recherchée de manière incantatoire depuis deux décennies au moins, mais guère réalisée jusqu'à présent dans les faits.* » (Gaulme et Girard, 2014, p. 119).

### La promotion d'approches intégrées

Un troisième effet à mettre en avant est l'acceptation de la complexité, et notamment le focus sur les capacités transformatives dans des systèmes polycentriques. Les crises sont comprises comme le résultat d'interactions complexes politico-économiques et socio-environnementales.

On retrouve l'appel au dépassement des approches découpées par secteur pour un regard sur des risques multidimensionnels et itératifs. Béné et al l'appellent la « pensée résiliente » vue comme « *un ensemble de concepts qui combine bon nombre des idées élaborées dans le cadre d'une gestion intégrée, collaborative et écosystémique avec des façons uniques de traiter les autres dimensions de la complexité. Pour passer d'une réflexion sur la résilience à une gestion fondée sur la résilience, ces idées doivent être mises en pratique et évaluées dans la pratique, et adaptées au contexte des pays en développement* ». (Béné et al, 2011, p. 1174, traduction de l'auteur).

C'est finalement toute la dynamique du développement qui est renouvelée. Au plan heuristique, on voit se développer des réflexions pré et post-crisis et un questionnement de fond sur les temporalités, les cycles et la linéarité. On propose une approche dynamique du relèvement, diversifiant la définition des risques auxquels sont confrontés les systèmes. Politiquement, la résilience permet de repenser les pratiques en dépassant la logique du zéro risque et donc les projections mathématiques de développement construites sur des hypothèses d'environnement stable. L'idée est très attractive : une alternative à moindre coût (« coût réel du développement »), en soutien à ce que les gens peuvent faire eux-mêmes (une approche certes très moralisante mais particulièrement appréciée des bailleurs, notamment anglo-saxons).

Comme le résume Grünewald « *Au-delà d'une approche ou d'un processus, la résilience est donc surtout un objectif.* » (Grünewald, p.111, 2014).

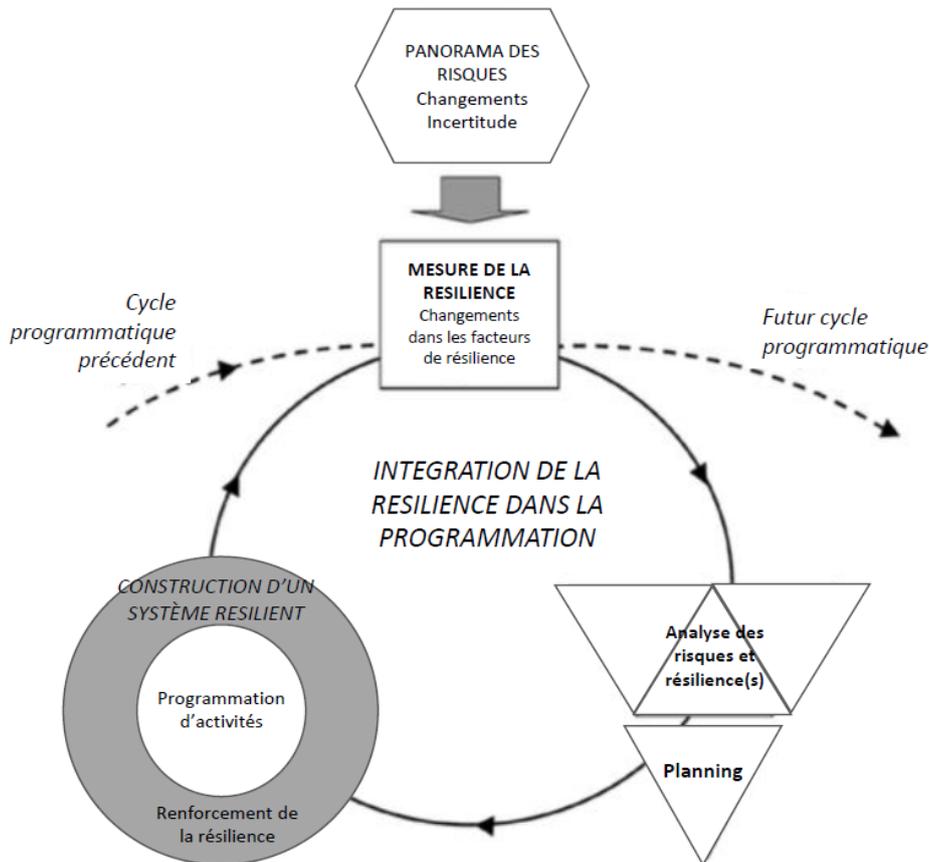
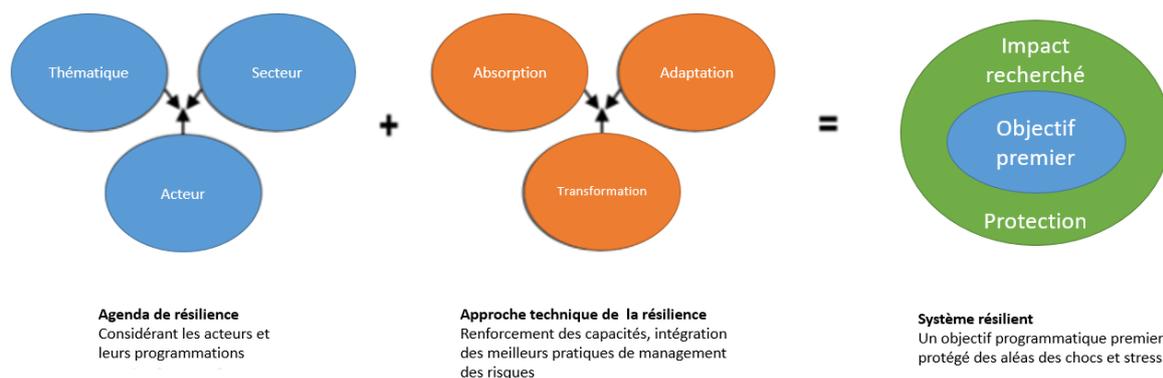


Figure 29 - Application du concept de résilience à la programmation comme partie intégrante et itérative des cycles de projet (Source : Mitchell, 2013, traduction de l'auteur)

La résilience connaît ce succès exponentiel principalement à cause de deux enjeux de fond. D'abord, elle permet d'assurer une adaptation et intégration de la notion de risques imprévisibles. En effet, elle assure permettre une réelle attention aux contextes, une considération des dynamiques et perceptions, des hiérarchies de valeurs des populations, des définitions participatives des besoins et réponses envisagées. Elle englobe une notion large de risques : risques et chocs, perçus/réels, passés/présents/à venir, impacts inter-échelles... Elle remet donc en cause le socle du système humanitaire depuis la fin des années 1990 qui est l'approche projet dans un environnement donné, estimé connu et contrôlé.



*Figure 30 - Nécessaire harmonisation des politiques stratégiques et techniques pour la promotion d'un environnement aux risques managés de manière pérenne (Source : Mitchell, 2013, traduction de l'auteur)*

Elle permet par ailleurs de développer les effets et impacts, et d'aller au-delà de la recherche de résultats immédiats. Elle renforce l'argument en faveur de la prévention (il est ainsi estimé par la Banque Mondiale qu'1 USD investit en prévention en fait économiser 4 USD – à noter que ce chiffre est maintenant évalué à 7 USD, renforçant la force de la notion de résilience face à l'évolution des crises) et d'un renforcement de capacités de bénéficiaires devenus partenaires pleins et entiers.

Cette tendance est peut-être un début de réponse aux limites du système tel qu'il est actuellement. Mais on voit dans l'appropriation qui en est faite par les acteurs une difficulté réelle à échapper aux cadres d'analyse linéaires et dogmes standardisés. La réflexion doit donc être approfondie quant aux approches choisies et ce qu'elles engagent, non seulement programmatiquement, mais aussi plus globalement à l'échelle du système humanitaire.

Mitchell rappelle en 2013 l'importance du rôle des bailleurs dans l'avancement de la notion. Si on veut un processus intégratif réussi, il faut une analyse conjointe des risques, des acteurs, systèmes et échelles en présence, une définition des priorités programmatiques multicentriques, une définition et un suivi d'indicateurs mesurables.

Pour cela il faut casser les segmentations entre silos de programmation (ex. secteurs) vers un engagement plus harmonieux et intégré de la notion de résilience afin de permettre l'opérationnalisation pratique de l'agenda théorique de la résilience. Cela sous-tend une action

conjointe des bailleurs sur l'analyse, le planning et la mise en œuvre des programmes ; bref une approche coordonnée et concertée multi-acteurs ; multi-niveaux, multisectorielle.

On peut aussi penser que la résonance de la résilience a été permise parce que « *les outils les plus audibles sont ceux qui fournissent les meilleurs emballages* » [Hours, 1998].

*« A travers la résilience, le temps des crises devient un horizon auquel les institutions doivent nécessairement se préparer et préparer la société plutôt que de considérer leur survenue comme les produits exceptionnels de l'échec des mesures de prévention et de sécurité dont elles ont la charge de la mise en œuvre ».* (Bourcart, 2015, p.141)

Peut-on alors penser qu'en humanitaire, la résilience vise plus l'amélioration des réponses aux risques et crises qu'à un accompagnement des stratégies des populations elles-mêmes confrontées aux chocs et stress ?

Bourcart écrivait « *le secteur humanitaire a privilégié le concept de résilience afin d'exprimer une auto-critique mesurée et plutôt positive de leur mode d'action qui, jusqu'à la fin des années 90, privilégiait surtout les interventions d'urgence et les réponses d'ordre technique* » (Bourcart 2015 p. 202).

Si tel est le cas, la résilience incarnerait alors une nouvelle lecture de la performance humanitaire, et appellerait une restructuration de son architecture.

Pour Chandler, la résilience amène à un paradigme post-interventionniste dans lequel « *l'accent est mis sur la prévention plus que sur l'intervention, l'habilitation (empowerment) plus que sur la protection, et l'action au service des vulnérables plus que des victimes* » (Chandler, 2012).

### *C. ... ou un emballage sans avancée idéologique ?*

Il est certain que cette vision a aussi des limites. Le terme de résilience recouvre des réalités et des définitions différentes selon les acteurs. Se complaire dans une théorie qui permettrait

l'intégration absolue n'est pas souhaitable si cette théorie finit par être une schématisation normative inopérable. Il y a un risque réel à ce que l'attractivité de la notion ne se limite alors qu'à faire descendre encore d'un cran la responsabilité du développement sur les individus eux-mêmes.

Tableau 9 - Principaux apports et critiques de la notion de résilience dans le monde de l'aide (tableau de l'auteur)

<b>Apports de la notion de résilience pour le monde du développement</b>	<b>Dénonciation de la notion par le monde du développement</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Approche qualitative &gt; quantitative</li> <li>• Nouvelles temporalités / renforcement du LRRD / analyse en trajectoire</li> <li>• Processus &gt; états</li> <li>• Complexité des contextes (panarchie) et diversité des fonctions (éco-système, cohésion sociale, institutions, économie)</li> <li>• Flexibilité et adaptation</li> <li>• Renforcement de la recherche-action</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concept fourre-tout</li> <li>• Injonction à l'intégration descendante (oubli des échelons bailleurs et Etat)</li> <li>• Rebranding / Absence d'innovation (multiplication des thèmes, termes et outils à tuer l'imagination et l'innovation)</li> <li>• Focus résistance &gt; transformation (conservatisme)</li> <li>• Faible articulation secteurs/temporalités...</li> </ul>

### Un concept basé sur le contexte mais dont on cherche la répliquabilité

Opérationnellement, on peut d'abord questionner la répliquabilité des bonnes pratiques, qui était déjà complexe avec les théories précédentes.

*« La nouveauté change les relations, et il n'existe aucune méthode pour comparer la résilience de deux systèmes » (Martin-Breen et Anderies, 2011, p.54, traduction de l'auteur).*

S'il a été prouvé que l'approche préventive a un meilleur ratio coût/bénéfice que l'approche curative (d'1/4 à 1/7 selon les différents bailleurs), la théorie de la performance par la résilience a tout de même un coût particulier, notamment en Diagnostic, Monitoring et Evaluation. Sans engagements financiers spécifiques, on peut donc craindre que le terme de résilience ne soit utilisé que pour « repackager » des actions traditionnelles.

Au-delà des débats sur les échelles appropriées pour mesurer les dynamiques de résilience (individu, ménage, communauté, état, système), il y a une difficulté certaine à éviter un monitoring non-schématique (qui ne chercherait qu'à répondre à une question fermée « résilients ou non-résilients ? » selon des standards prédéfinis et simplifiés).

En effet, il est nécessaire de bien connaître les situations ex-ante et ex-post, de dissocier ce qui est suscité de ce qui est spontané, enfin de comprendre les contraintes perçues et préférences adaptatives des populations (voir Reboud & Séville, 2006).

*L'idée ici est donc de « savoir si la résilience peut être appréhendée comme un problème public à part entière, c'est-à-dire un problème nécessitant une mobilisation d'acteurs, de moyens, de savoirs et de compétences qui diffèrerait véritablement du problème de la gestion des risques et des crises tel qu'il était traité jusqu'à présent. » (Bourcart, 2015, p. 12).*

Comme dirait Joseph, le discours prétend donner le volant aux gens, alors qu'en fait la direction du voyage a déjà été fixée. On en a fait une approche très « boursière » où le choix d'action dépend de (en partie) coûts de préparation aux risques (coûts connus/certains) et bénéfices (incertains) à s'y préparer. Grünewald va dénoncer en 2014 la vision organiciste qui transparait dans la promotion de la notion de résilience. Il existerait une société où chacun est à sa place et où les intérêts convergent. Rufat questionne en 2011 la place laissée aux mécanismes sociaux et rapports de pouvoir. On verra aussi soulever les limites d'une approche qui repose sur la responsabilité et l'adaptabilité individuelle, mais qui aura plus de mal à développer une approche communautaire, pourtant cruciale dans beaucoup de pays où l'aide est amenée à se déployer. C'est aussi de manière sous-jacente une critique pratique de la résilience qui se joue ici, notamment la difficulté de sa mesure (Lallau et Laissus-Benoist, 2018, p.4).

#### Un concept rattrapé par l'aversion aux risques des « investisseurs » bailleurs

*« Les ONG sont capables à la fois d'un grand conservatisme, souvent lié à leur dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds institutionnels, et d'une fascinante envie de prendre des risques afin de mieux servir les populations pour lesquelles elles se sont engagées. » (Grünewald, p. 224, 2014).*

Pour autant, les acteurs de l'aide vont rester relativement conservatistes, en se concentrant sur l'anticipation, la prévention / réaction à la crise plus que sur la capacité de rebond et d'amélioration. Beck parle d'une « *communauté de peur [qui] vient se substituer à la communauté de misère* ».

Foessel estime qu'on finit par minorer les potentialités fragiles de ce qui est actuellement tant on se focalise sur le risque à venir (Foessel, 2012). On se retrouve alors à parler de résilience en zone stable à risque de perturbation. Or, parler de résilience en environnement constant n'a que peu de sens. Les critiques sont donc d'abord théoriques. Elles sont aussi pratiques et éthiques. Giovalucchi le résume bien :

« *La résilience suppose, d'une certaine façon, pour les populations aidées, de composer avec le manque, contrairement aux OMDs qui visaient à combler les manques* » (Giovalucchi, p.119, 2014).

Selon Véron, la résilience cache en fait la recherche d'une rentabilité exacerbée.

« *A la limite, que les (populations encourues) fassent preuve d'une robustesse telle que l'aide humanitaire deviennent inutile ou qu'en soient fortement réduits l'ampleur, la durée, le coût et la fréquence* », où il décrit la résilience comme « *nouvelle finalité assignée à leurs interventions, laquelle finalité justifie par ailleurs le maintien de leur présence sur le terrain, une fois la phase de secours terminée et, pourtant, la recherche de nouveaux financements* » (Véron, 2014, p. 134-135).

En termes simples, l'aide humanitaire serait devenue plus efficace, les gens mourraient moins. Mais face à des crises plus complexes, cette survie deviendrait pérenne, sans pour autant assurer une dignité et qualité de vie. Ce type de situations étant l'une des plus coûteuses en termes de réponses humanitaires, il aurait alors été crucial de justifier de standards de retrait dans des situations de détérioration persistante, par l'outillage des populations touchées via des mécanismes de résistance, adaptation et transformation face aux chocs et stress.

Or, cette théorie de la performance par la résilience nécessite d'accepter la complexité qu'il y a à définir les situations des individus, leurs dynamiques, etc. Trop simplifiée et polysémique,

elle risque de se limiter à un concept multidisciplinaire inopérable, réduit à une utopie discursive (Reghezza-Zitt et al., 2012). Utilisée de manière galvaudée, elle risque de n'être qu'un outil performatif justifiant de la déresponsabilisation des acteurs humanitaires quant à leurs résultats, impacts et effets.

Si la résilience appelle à une nouvelle structuration du système humanitaire, c'est à la fois pour des raisons de viabilité économique très pragmatique, mais aussi parce qu'elle se construit autour de nouveaux principes éthiques. La qualité d'une intervention reposerait sur sa contextualisation, une sensibilité aux dynamiques locales, une approche centrée sur, par et pour les communautés, considérant les facteurs de discrimination, les groupes invisibles, les dynamiques de pouvoirs à différentes échelles.

C'est par ce qu'elle peut appeler en termes d'articulation d'une performance à la fois organisationnelle (modèle systémique, viabilité financière) et éthique (les bénéficiaires au cœur des interventions, avec leurs vulnérabilités et leurs capacités, deviennent des partenaires à part entière des projets) que la résilience peut être plus qu'un énième *buzzword*. Dans ce chapitre, nous avons décomposé les principaux atouts de la notion, tout en questionnant sa capacité à dépasser la codification rigide de l'action humanitaires et de ses normes.

## **Point d'étape**

Dans cette deuxième partie, nous avons décrit comment le système humanitaire a tenté de se restructurer pour démontrer et optimiser sa performance. Notre troisième chapitre a expliqué le premier enjeu qui s'est posé aux acteurs de l'aide : évaluer quoi et comment. Les environnements d'intervention étant particulièrement complexes, et bien souvent notablement changeants, le premier effet de cette recherche d'une démonstration standardisée de la performance a été le choix de simplifier la lecture des contextes, des phénomènes de causalités, de catégoriser les populations et leurs besoins. Cela est passé par une quantification des besoins de base, et parfois même de la dignité de vie. Sur la base d'indicateurs standardisés et facilement quantifiables, ont été définies des méthodologies duplicables de suivi de la performance.

Nous avons expliqué pourquoi on pouvait critiquer ces approches démonstratives, qui se déconnectent progressivement de leurs environnements d'étude, au point de devenir des outils à fin professionnelle. Face à des modèles théoriquement efficaces financièrement et efficaces en termes de réponses aux crises, les bailleurs institutionnels vont progressivement développer une aversion à la complexité, aux risques, au point d'évoquer des risques de « perte sèche » dans leurs investissements de coopération et APD.

Dans ce chapitre, nous avons aussi analysé plus en détails des exemples de normes, et la complexité qu'il y a parfois à les déployer de manière conjointe, tant leurs corpus peuvent être siloïsés. Nous avons terminé cette section sur l'apogée de ce monde des experts, et l'apparition de la critique dénonçant la confusion entre mesure et évaluation. Avec la crise financière des années 2010, et la multiplication des crises humanitaires corrélées, ou liées à l'explosion du nombre de catastrophes naturelles, c'est l'équilibre financier du modèle d'APD qui est remis en cause. Si les interventions se sont grandement améliorées, et si les gens ne meurent plus ; ils survivent longtemps en situation de dépendance, provoquant une explosion des coûts de l'action humanitaire. Le dilemme moral est énorme. La réappropriation progressive de la notion de risques va permettre de ne plus chercher seulement la survie de tous, mais bien plutôt la capacité à anticiper et se préparer aux chocs, par la pénétration d'une approche assurantielle.

Partant de ce nouvel élément constitutif, le chapitre 4 de notre thèse s'intéresse à l'émergence alors de la notion de résilience dans le monde humanitaire. Revenant sur l'évolution de la notion et sa définition dans différentes disciplines, nous avons expliqué comment la résilience s'« accroche » au novlangue humanitaire, en s'appuyant mais étayant la notion de vulnérabilité. L'idée n'est plus de comprendre juste les besoins, mais aussi les capacités, ressources et capital social d'adaptation face aux risques des individus. Nous avons décomposé comment la résilience apporte une innovation dans l'architecture du système d'aide. Parce qu'elle entend évaluer et intégrer les incertitudes, anticipation, agencéité et préférences adaptives qui impactent quotidiennement les choix des bénéficiaires ciblés ; parce qu'elle appelle à l'analyse des trajectoires des populations et non des photographies à un instant  $t$  ; parce qu'elle cherche à comprendre qui évolue comment aux chocs et aux stress (résistance, adaptation, transformation) ; elle questionne le modèle humanitaire d'aide. Elle l'oblige en effet, en théorie, à accepter l'incertitude, les temporalités longues et la complexité des environnements ; à chercher à développer les effets et impacts, et d'aller au-delà de la recherche de résultats immédiats.

Or, si on veut un processus intégratif réussi, il faut une analyse conjointe des risques, des acteurs, systèmes et échelles en présence, une définition des priorités programmatiques multacentriques, une définition et un suivi d'indicateurs mesurables. En ce sens, la résilience incarnerait alors une nouvelle lecture de la performance humanitaire, et appellerait une restructuration de son architecture.

Toutefois, la deuxième partie de ce quatrième chapitre montre que le terme de résilience recouvre des réalités et des définitions différentes selon les acteurs. Se complaire dans une théorie qui permettrait l'intégration absolue n'est pas souhaitable si cette théorie finit par être une schématisation normative inopérable. Si la notion de résilience est sur le papier intéressante, on doit aussi admettre l'approche très « boursière » adoptée par les bailleurs, où le choix d'action dépend de (en partie) coûts de préparation aux risques (coûts connus/certains) et bénéfiques (incertains) à s'y préparer. Nous avons évoqué comment, trop simplifiée et polysémique, elle risque de se limiter à un concept multidisciplinaire inopérable, réduit à une utopie discursive.

Alors qu'en est-il en pratique ? Au-delà des critiques théoriques de la notion et de ce qu'elle apporte, notre recherche a voulu se confronter aux terrains où la résilience a été promue comme la colonne vertébrale de la stratégie humanitaire. Notre troisième partie présente ainsi l'expérimentation de la résilience comme outil de performance en République Centrafricaine.

**PARTIE 3 – LA RCA, CHAMP D’EXPERIMENTATION DU COUPLE  
RESILIENCE-PERFORMANCE EN HUMANITAIRE**

La RCA est un pays d’Afrique Centrale particulièrement instable. Déjà à l’époque coloniale, l’Oubangui-Chari est une des zones oubliées des territoires français : faible présence coloniale, délégation de gestion de subdivisions entières à des acteurs privés, déplacements de populations et destruction du (déjà faible) maillage territorial, quasi-absence d’investissements infrastructurels...

Après son indépendance en 1960, le pays va connaître une instabilité politique chronique avec une multiplication de coups d’Etat. La République Centrafricaine était « déjà un Etat fragile, mais elle est devenue, au fil des ans, un Etat fantôme voire un Etat fictif » (Niewiadowski, 2014). Les élites ont développé une prédation extrême des richesses du pays. Progressivement, l’Etat s’est replié sur lui-même jusqu’à « s’arrêter à PK (point kilométrique) 12 » comme le dit le dicton local, soit ne contrôler que la capitale et ses alentours immédiats.

Depuis 2005, le pouvoir du Président-Général Bozizé était menacé par plusieurs groupes rebelles originaires principalement du Nord du pays. En 2012, les mouvements rebelles forment une coalition appelée Séléka qui prend la capitale en mars 2013. En réaction, une milice d’auto-défense se crée : les Anti-Balaka.

L’intervention humanitaire internationale et la mise en place d’un gouvernement de transition permettra de freiner les affrontements, mais les conséquences sont lourdes car la crise a été l’œuvre de véritables entreprises militaro-commerciales de guerre. La nouvelle médiatisation d’une zone méconnue va amener à un afflux d’aide, et, comme souvent, des recommandations d’intervention, sorte de typologies prescriptives. On relève notamment l’importante promotion de la résilience des populations, qui sera au cœur de l’orientation stratégique d’OCHA<sup>5</sup>. Un contexte particulier pour cette terminologie, tant la RCA connaît une multitude de chocs et de stress plus ou moins diffus (à l’inverse des zones pilotes initiales<sup>6</sup>).

Se pencher sur ce cas est particulièrement intéressant car la majorité des bailleurs et institutions internationales ont souligné en 2014 et 2015 la qualité de la programmation de relèvement, sa dimension *de référence* combinant démocratisation, maintien de la paix et relèvement précoce.

---

<sup>5</sup> OCHA, Document humanitaire stratégique 2014 « La résilience à 100 Jours »

<sup>6</sup> Voir les capitalisations du projet AGIR de l’Union Européenne sur la zone sahéenne

Or, on observe rapidement que

*« alors qu'il y a une reconnaissance universelle que l'approche actuelle de soutien aux communautés et pays en crise est loin d'être optimale, cela n'a pas amené une bascule profonde, mais a plutôt résulté en une prolifération de projets non consolidés, de programmes et stratégies estampillées résilience, qui finalement renforcent bien souvent les barrières institutionnelles qu'elles cherchaient à dénoncer. »* (Outcomes of panel of experts' discussion, 87<sup>th</sup> IASC Working Group Meeting, Octobr 2014, Traduction de l'auteur)

Cette troisième partie vise à présenter l'expérimentation de la coordination humanitaire en République Centrafricaine, qui a tenté de mettre au cœur de sa programmation la résilience.

Un cinquième chapitre présente le contexte d'étude, afin de mieux comprendre les chocs conjoncturels et stress plus structurels que les populations centrafricaines ont vécu. Il aborde aussi la tutelle internationale qu'a connu le pays et les évènements de 2013 à aujourd'hui qui en ont fait l'une des plus grandes crises humanitaires au monde actuellement. Ce cinquième chapitre explique aussi la réponse humanitaire à la guerre civile, tant en termes de besoins, en revenant sur la primo-analyse faite par le monde humanitaire de la crise de 2013 ; que sur le champ d'expérimentation que va être la RCA alors, pays pilote pour de nombreuses innovations humanitaires en lien avec ce recentrage sur la résilience des populations.

Le sixième et dernier chapitre pose le bilan de ce laboratoire pro-résilience centrafricaine, en reprenant nos hypothèses de recherche et les confrontant aux programmations officielles, documents stratégiques, témoignages d'humanitaires, de bailleurs institutionnels, d'autorités nationales...

## Chapitre 5 – La RCA, une histoire de tensions, la Guerre Civile de 2013 et sa réponse humanitaire

Comme Louisa Lombard l'écrit en 2016, « *La RCA passe souvent inaperçue* » (Lombard, 2016, p.1, traduction de l'auteur). En 2013, le grand public découvre soudainement un pays méconnu au Journal Télévisé. Coup d'état, guerre civile, plus des trois-quarts de la population du pays déplacée ou réfugiée. Pourtant, les connaisseurs de la République Centrafricaine ne sont malheureusement pas surpris de cette situation. Le pays n'en est pas à sa première guerre civile.

*« La RCA n'a jamais connu d'échec spectaculaire, comme la Somalie. Au contraire, elle est devenue durablement "fragile", pour emprunter les termes à la mode »* (Lombard, 2016, p.1, traduction de l'auteur).

La réponse diplomatique et militaire à cette énième crise va être assez classique.

*« Tout en parlant de la nécessité de faire les choses différemment par rapport aux précédents médiateurs, les propositions qu'ils ont élaborées avec le gouvernement ressemblaient beaucoup à celles de leurs prédécesseurs : dialogue politique, désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) ; élections présidentielles. »* (ibid, p. 21, traduction de l'auteur)

A l'inverse, la réponse humanitaire va être fondamentalement différentes des programmations précédentes.

Pour mieux comprendre ce phénomène, ce chapitre revient sur l'histoire du pays depuis l'Oubangui-Chari à la RCA et sa quête de développement. Il explique les tenants et aboutissants de la crise de 2013 et ses conséquences, tant politiques, militaires, économiques, sociales, qu'humanitaires.

La deuxième partie du chapitre se concentre sur la réponse humanitaire, la stratégie de relèvement et la complexe opérationnalisation de concepts innovants mais encore grandement théoriques.

## I. La RCA, toujours à la recherche de son développement

Jean-Pierre Tuquoi commence son livre sur l'histoire de la RCA par une phrase incantatoire : « *L'Histoire n'a pas été bienveillante pour l'Oubangui-Chari.* » (Tuquoi, 2017, p11). Pour comprendre les enjeux de développement que connaît la RCA, il faut bien sûr analyser sa vulnérabilité environnementale et sanitaire. Mais, comme pour beaucoup de crises humanitaires modernes, il faut aussi comprendre les dynamiques de gouvernance, de cohésion sociale, de capacités étatiques. Tous ces facteurs, s'ils connaissent des effets accélérateurs et des chocs aigus, sont le résultat d'une (non)-structuration d'un état depuis plus d'un siècle, combiné au prisme fictif de l'Etat-Nation dilué dans la programmation de l'APD. « *Le terme "fictif" (par opposition à "fictionnel") souligne le fait que les gens le traitent comme socialement réel, même s'ils sont conscients de la fragilité de sa base empirique.* » (Lombard, p.34, traduction de l'auteur).

### A. Retour sur l'histoire coloniale du pays et la (non)-structuration de son développement

De la même manière que, pour imaginer le relèvement du pays, il faut se projeter sur des temporalités multiples (réponse d'urgence pour couvrir les besoins de base combinée à une reconstruction des structures et services sur la durée), il faut comprendre le passé de la RCA pour dépasser une analyse simpliste des causes de la guerre civile qui dure depuis (supposément) 2013.

#### Les batailles d'influence des empires et la zone tampon de l'Oubangui Chari

Resté pendant plusieurs siècles une terra incognita de l'Afrique, la zone a été redessinée sur les cartes à chaque nouvelle expédition coloniale. D'abord a été imaginé un lac géant, le Lac Liba, puis la rivière Licon-Nkundja, dont le cours bougera au gré des argumentaires de chacune des parties (française ou belge). Même la capitale se fait par erreur appelée Bangui : à défaut de traduction on a utilisé le mot local pour décrire les rapides qui sont présentes à ce niveau dans le fleuve Oubangui.

Au 18<sup>e</sup> siècle, ce sont les chasses aux esclaves qui vont durement toucher le pays, avec des razzias qui vont provoquer une chute drastique de la démographie dans le pays. Les sultans

soudanais à l'origine des permis de chasse vont incarner, encore aujourd'hui, le rejet de l'étranger dans le pays. Les Français estiment alors avoir la mission de soustraire ces « *sultans étrangers* », « *force colonisante sans droit ni autorité sur les Centrafricains* ». Carayannis et Lombard décrivent bien toute l'ironie de ce positionnement français (Carayannis & Lombard, 2015, p.3).

Pour limiter les tensions, alors que dans cette zone de l'Afrique la distribution des cartes n'a pas encore eu lieu (littéralement), va être organisée la conférence de Berlin en 1885 définissant un code de bonne conduite entre les « puissants » de ce monde (France, Belgique, Allemagne, Portugal, Grande-Bretagne).

Pour ce qui concerne ce territoire, la France finit par « gagner ». « *Léopold II a cédé pour une raison très simple : la fortune héritée de son père ne suffit pas à financer la colonisation du Congo* », amenant à une découpe arbitraire ne considérant que peu les territoires et chefs locaux : « *les froissements futurs, personne ne s'en émeut vraiment* » (Tuquoi, 2017, pp.41-44).

« *C'est elle, la France, qui à la fin du XIXe siècle a envoyé une poignée de jeunes militaires en prendre possession au besoin par le fer et le feu ; elle qui en a tracé les frontières, mouvantes au gré des crises entre Paris, Londres, Bruxelles et Berlin ; elle qui en a créé la capitale et y a imposé sa langue. Et si, aujourd'hui, la population est majoritairement chrétienne, c'est également le fruit d'une évangélisation menée à la hussarde par des missionnaires en majorité français, l'Évangile dans une main, le drapeau tricolore dans l'autre.* »  
Tuquoi, 2017, p.15

La France gagne, mais n'y montre pas un grand intérêt. Ainsi pendant plus d'un quart de siècle, la frontière avec le Soudan anglo-égyptien ne va pas être définie. Et quand elle le sera, elle imposera aux peuples pasteurs qui circulent sur la zone six mois pour choisir leur pays d'installation et donc de nationalité, au mépris de leurs habitudes socio-économiques et modèles de vie. Une ligne de conduite toujours : l'Oubangui-Chari est un tremplin pour accéder à autre chose, alors on définit la « Centrafrique utile » et grignote autour.

La France va mettre en place une colonisation à l'économie, priorité étant de rejoindre le lac Tchad depuis Bangui, pour bloquer les velléités allemandes à l'Ouest, Anglaises à l'Est.

« *La France (...) est la propriétaire, mais une propriétaire lointaine et distante qui se dit impécunieuse pour masquer son désintérêt profond.* » (ibid, p.91).

Lombard décrit en 2016 la zone comme la Cendrillon de l'empire, et rejoint Tuquoi : « *Les Français n'ont ni l'argent ni la volonté politique de soutenir la colonisation.* » (Lombard, 2016, p.6, traduction de l'auteur).

### La « colonie poubelle » (Brégeon, 1998)

La métropole va faire le choix d'une privatisation de la colonie, ne gardant mandat que sur le domaine public (principalement les cours d'eau, axes de circulation alors), et autoriser l'exploitation au sens figuré comme littéral du territoire par des compagnies concessionnaires, qui exporteront ivoire, caoutchouc, puis coton et café (Coquéry-Vidrovitch, 1972). En tout, ce sont 667 000 km<sup>2</sup> qui seront remis aux compagnies privées, où elles feront loi.

Les régions déjà impactées par les chasses aux esclaves se vident de nouveau de leurs habitants, soit parce qu'ils sont réquisitionnés, soit parce qu'ils s'enfuient en brousse pour ne pas l'être. En effet, les prestations obligatoires amènent à des réquisitions environ trois semaines sur cinq. Si on ne parle plus de travail forcé (qui n'a disparu officiellement qu'en 1954 en RCA), on n'en est pourtant pas loin. Ainsi près de la moitié de la population de l'Oubangui-Chari a disparu entre 1890 et 1940, où son nombre d'habitants est tombé à 750 000 (Saulnier, 2000, pp.81-96).

La Mission Brazza en 1905 décrira dans un rapport qui restera mort-né qu'on ne trouve sur place « *pas de voies de communication, pas d'enseignement, pas d'assistance médicale, organisation judiciaire et militaire rudimentaire* ». En 1930, pas mieux : on recense 4 hôpitaux et 12 instituteurs pour l'ensemble du pays, pour un taux de scolarisation moyen de 1% (Faes et Smith, 2000, in Tuquoi, 2017, pp.62-63). La zone connaît un charcutage administratif récurrent aux grés des besoins des compagnies privées. La qualité des fonctionnaires coloniaux est aussi médiocre, car peu de gens sont volontaires pour partir dans la « *colonie poubelle* » (Brégeon, 1998). « *De peu d'importance stratégique, [l'Oubangui-Chari] était le dépotoir des diplômés des écoles coloniales ayant les plus mauvaises notes.* » (Lombard, 2016, p.1, traduction de l'auteur).

Une personne émerge alors. Boganda : le père de la future indépendance, leader du mouvement de décolonisation, ancien prêtre. Il a un bagage universitaire que personne d'autre n'a dans le

pays. Premier prêtre autochtone, il devient ensuite le premier député autochtone de l'Oubangui-Chari, il le reste douze ans. Théoricien d'une Afrique latine qui regrouperait plusieurs états africains, il estime crucial de lutter contre les Républiquettes que recherche la France, en proposant un large état qui regrouperait Tchad, RCA, Gabon et Congo, un territoire grand comme quatre fois la France, mais pour à l'époque moins de cinq millions d'habitants. Il prêchera en vain.

*« Peu peuplé, l'Oubangui-Chari est une colonie sans élite locale ni structure politique digne de ce nom. Ne pouvant s'appuyer sur rien ni personne, Boganda s'appuie sur n'importe qui. »* (Tuquoi, 2017, p. 151).

Il durcit son discours, développe un autoritarisme. Aujourd'hui toutefois, le mythe reste intact, un destin partagé par d'autres grands hommes disparus soudainement avant d'avoir atteint leur but. Boganda meurt en effet dans un accident d'avion en 1959, un an avant l'indépendance de son pays.

### *B. De l'indépendance à nos jours : un état failli sous tutelle internationale*

George Conchon écrit que l'indépendance a été donnée à l'étourdie, Jacques Serre complète « *on ne pouvait pas aller contre l'Histoire, même si elle était absurde* ». Pas que ce droit à l'autonomie soit de quelque manière questionnable, mais parce que le pays n'est pas outillé. Dacko devient président, le MESAN devient parti unique, son adhésion, payante, est obligatoire pour tous. Des chambres godillots, un pouvoir centralisé, Dacko a quelques atouts en main. Ce sont les seuls. L'Armée nationale comprend deux sous-lieutenants, onze sous-officiers, et trois cent cinquante hommes ; il y a moins de dix bacheliers noirs dans le pays, moins d'un millier d'élèves dans le secondaire ; l'industrie est quasi-inexistante (une brasserie, une filature, une briqueterie, 3 unités d'égrainage du coton) et l'agriculture archaïque (pas de tracteur, peu de charrues), ce qui fera dire à René Dumont que l'« *Afrique noire est mal partie* ».

## La valse des coups d'états

La RCA va passer d'un leadership 'munju' (blanc) à un leadership 'munju voko' (littéralement « Blancs à la peau noire », expression dénonçant la proximité avec l'ancienne autorité coloniale). Dacko étant peu un homme de décision, il finira par lasser, et le coup d'état de celui que De Gaulle appelait le « couillon », Bokassa, la nuit de la Saint-Sylvestre 1965-1966, ne dérangera que peu, d'autant que ce dernier est extrêmement francophile. Rapidement, Bokassa prend le contrôle : président du Conseil Révolutionnaire, chef de l'état, chef du gouvernement, ministre de la Défense, Garde des Sceaux... Il passera ensuite de colonel à maréchal, président à vie à empereur en 1977, lors d'une cérémonie financée par la France (cela lui coûtera l'équivalent d'une année d'aide à la coopération pour le pays).

*« Bokassa le chamarré » est instable, « change de nom, de régime politique, de Constitution comme d'autres changent de chemise sur fond d'appauvrissement généralisé. » (Tuquoi, 2017, p. 17), est violent tant en parole qu'en actes. Rapidement, « les rêves de prospérité s'évanouissent, chassés par la médiocrité sanglante de Bokassa » (ibid, p.191)*

En 1979, l'empereur devenu gênant chute avec l'intervention des services secrets Français. C'est le début du Syndrome Barracuda (du nom de l'opération de la Direction Générale de la Sécurité Extérieure française alors), une notion de Jean-Paul Ngoupandé décrivant l'infantilisation d'un peuple si dépossédé de sa propre Histoire qu'il n'est même pas responsable du renversement de ses propres tyrans. La France veut alors remettre Dacko, symbole de continuité, mais il n'est pas plus intéressé qu'il ne l'était la première fois. Il sera « accompagné » par le Lieutenant-Colonel Manton, le proconsul de facto.

Dacko tiendra un peu, malgré une crise économique exacerbée, puis démissionnera, en remettant le pouvoir à son chef d'état-major, André Kolingba en 1981, qui nommera à la va-vite un gouvernement de militaires, à défaut d'autres réseaux. Cette période qui se voulait de transition durera 12 ans. Kolingba s'accroche au pouvoir, mais n'est pas chef d'Etat pour autant, on le moque, l'appelle « Madame Kolingba ». Mais, comme le dit Monseigneur Ndayen, « Kolingba était entouré d'ogres », et la RCA tombe de nouveau dans un de ces principaux travers, le pouvoir comme rente financière.

*« Aux yeux de ceux qui, à Bangui, sont en mesure de mettre la main sur les fonds de l'État, ou d'ailleurs sur tout autre argent entrant dans le pays, ce trésor non seulement vaut la peine d'être volé mais, en fait, il devrait l'être car son utilisation équitable au profit de tous ne permettrait guère de réduire la pauvreté pandémique, du moins pas à court et moyen terme - et l'idée keynésienne selon laquelle "à long terme, nous sommes tous morts" n'est qu'un faible horizon dans un endroit où l'espérance de vie est un lit de mort de Procuste de petite taille » (47 ans). (Stephen W. Smith, 2015, in Tuquoi, p.114-115, traduction de l'auteur).*

Kolingba va aussi, dans un pays jusqu'ici exempt d'instrumentalisation politique des solidarités tribales, promouvoir une ethnicisation pro-Yakoma des postes de pouvoir dans le gouvernement et l'administration. Ainsi, 70% de l'armée appartenait alors à cette minorité (ICG, 2007, p.8). Début 1990, la France recommence à faire pression, jusqu'à imposer une « paristroïka », avec l'organisation d'élections en 1993. Kolingba cède et déclare alors *« je le fais parce que ceux qui payent me l'ont demandé »*. Patassé, le « barbu national » démagogue et populiste, d'ethnie Sara Kaba, *« moins un mafieux qu'un escroc »* (Tuquoi, 2017, p. 216), est élu, et développe un régime de prédation aux sus et à la vue de tous. Il dira lui-même *« Je donne l'exemple à mes compatriotes au lieu de vivre à leurs crochets. En Afrique, la tradition veut d'un chef qu'il ait des ressources »*.

Cet état est donc souvent qualifié de prédateur, failli voire fantôme. Comme l'explique Bierschenk et Olivier de Sardan en 1997 (in Carayannis et Lombard, 2015, p. 143), l'absence de l'État [...] est si frappante qu'à certains égards elle a presque atteint le niveau de la caricature.

*« Le manque de capacité institutionnelle n'est qu'un nom différent pour l'absence de perspectives à long terme dans la mesure où les institutions sont le terrain des normes, valeurs et procédures capables de (re)produire des résultats prévisibles. Là où elles n'existent pas, pour quelque raison que ce soit, l'instabilité est systémique. Et dans un environnement intrinsèquement instable, abstraction faite des considérations éthiques, ce serait un choix irrationnel que de fonder sa conduite sur un résultat à long terme qui est structurellement improbable. [...] Plus les besoins locaux sont importants, plus les occasions de faire des concessions et de les attribuer à des étrangers en échange d'une*

*compensation pécuniaire ou de services particuliers sont nombreuses.»*  
(Carayannis et Lombard, 2015, p. 115, traduction de l'auteur).

### La *de facto* tutelle internationale

En 2013, International Crisis Group écrivait dans son rapport Afrique N°203, « *Depuis plusieurs années, la Centrafrique n'est plus réellement gouvernée et cette démission du politique s'est traduite par une paupérisation et une insécurité croissantes ainsi qu'une forte dépendance financière, humanitaire et sécuritaire* » (ICG, 2013, p.9). Le pays vit sous perfusion de l'aide internationale, qui représente en 1999 76% de son budget. Les années 1990 verront la RCA qualifiée de « *championne mondiale des missions de maintien de la paix* » (AFP, 2014).

La militarisation se généralise, résultat des dynamiques régionales (démobilisation au Tchad, chute de Mobutu au Zaïre,) et mondiales (fin de la Guerre Froide et explosion des trafics d'armes) (Lombard, 2015, p.5). Les zones périphériques se marginalisent et se rebellent.

*« Pour la France, au risque d'être appelée à rendre compte de son échec (post)-colonial, la descente de la RCA dans le chaos s'est traduite par un défi croissant pour prévenir des pertes massives en vies humaines avec un effort limité, de plus en plus en partageant le fardeau avec, ou en renvoyant la balle aux organisations régionales africaines et aux Nations unies en tant qu'avatar institutionnalisé de la " communauté internationale ". Pour la RCA, l'escalade de la violence interne s'est traduite à long terme par des tentatives de suicide national de plus en plus graves. »* (Smith, 2015, in Tuquoi p.33, traduction de l'auteur).

Bozizé réussira, après moult tentatives de coups d'état, à faire tomber Patassé en 2003, passant par des conflits sanglants, y compris dans Bangui, qui auront aussi vu la mobilisation de troupes étrangères (Libyennes et milices congolaises de Bemba). Il obtiendra le soutien de Déby, dont les hommes représenteront les 7/8<sup>e</sup> des troupes lors du coup (ICG, 2007) et assureront la garde présidentielle ; et la manne financière de Denis Sassou Nguesso (plus de 6 millions de dollars) (ICG, 2007, p.15-16). Il vend une transition consensuelle. Il est officiellement élu en 2005, « *mais le pays est ruiné. Il n'est pas au bord du gouffre. Il est au fond.* » (Tuquoi, 2017, p.226).

Tableau 10 - Déploiement de forces internationales en RCA depuis 1997 (tableau de l'auteur)

janv-97	Mission interafricaine de Surveillance des Accords de Bangui (MISAB)
mars-98	Mission des Nations Unies en République Centrafricaine (MINURCA)
févr-00	Bureau des Nations Unies pour la consolidation de la Paix en RCA (BONUCA)
août-02	Envoi de 300 hommes du Cen-SAD (Etats Sahel et Sahara)
oct-02	Force Multinationale en RCA (FOMUC) - Forces CEMAC
sept-07	Mission des Nations Unies en RCA et au Tchad (MINURCAT)
juin-08	Commission des Nations Unies pour la Construction de la Paix
juil-08	FOMUC passe de la CEMAC à la CEEAC : création de la MICOPAX
janv-10	Bureau intégré de l'Organisation des Nations Unies en Centrafrique (BINUCA)
déc-10	Retrait de la MINURCAT
janv-13	Accords de Libreville après que la MICOPAX ait repoussé la Seleka
mars-13	Prise de Bangui par la Seleka
juil-13	Renforcement français à la MICOPAX et création de la Mission internationale de Soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA)
déc-13	Déploiement de l'Opération Sangaris (France)
janv-14	Déploiement des forces UN MISCA et européennes EUFOR-RCA
avr-14	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation en Centrafrique (MINUSCA)
déc-16	Fin de l'Opération Sangaris
déc-17	Accord militaire conclu entre Moscou et Bangui et déploiement officieux de la milice Wagner

On note notamment l'impécuniosité spectaculaire de l'état, dont les recettes mensuelles sont deux fois inférieures à ses dépenses (pas d'internet, pas de véhicule, pas d'équipement pour les ministères). Là encore, de nombreux rapaces profiteront du moment, ce que Stephen W. Smith appelle la « *rente de souveraineté* » (Smith, 2015, in Tuquoi, p.17, traduction de l'auteur).

*« Le népotisme est tel qu'un des fils de Bozizé est ministre délégué à la Défense, qu'un natif du village du président se retrouve ministre multiscartes (finances, budget, mines, énergie), qu'un pasteur protestant ami, ancien chef mécanicien du garage présidentiel de Bokassa, est promu à la tête de la Commission électorale indépendante, qu'un Indo-Pakistanaï, condamné en France à trois années de prison pour escroquerie, est nommé vice-ministre des Affaires Etrangères sans formellement appartenir au gouvernement. Le summum sera atteint aux législatives de 2011 avec l'élection d'une trentaine de députés (sur 105) de la famille du chef de l'Etat. »* (Tuquoi, 2017, p. 231)

Cercle vicieux de politiques autodestructrices, multiplication des rebellions, retour de la justice populaire et traditionnelle, abandon de postes des fonctionnaires en province... Au Nord, influence soudanaise tant sur la monnaie et la langue, au Sud, troupes ougandaises et américaines en lutte contre la LRA (Lord Resistance Army), plutôt que l'armée nationale... De nombreux signes avant-coureurs de l'implosion sont là, mais Bozizé se refuse à les voir.

La Bozizie, comme on surnommera la présidence de Bozizé, vivote comme elle peut, son budget national équivalent le budget de l'hôpital d'Aix-en-Provence. L'aide humanitaire

représente une moyenne annuelle reçue de 26 milliards de FCFA de 1985 à 2004, soit plus de quatre fois les revenus issus de la sylviculture et les diamants (Lombard, 2016). La RCA reçoit une aide humanitaire conséquente, avec plus de 227 millions de dollars en 2012 (OCDE, 2014). La mission du FMI en 2011 dévoilera que plus de la moitié des fonds publics a été illégalement déboursé par le Comité de trésorerie, un corps exécutif ad-hoc du Trésor créé et géré depuis 2007 par le Président lui-même (FMI, 2011).

Parce que peu médiatisée, elle va être un lieu pilote pour de nombreux concepts de peace-building : approche intégrée de pacification et construction de la paix de la MISAB, mélange d'engagements bilatéraux et internationaux, réponse mixte DDR (Démobilisation, Désarmement, Réintégration) et dialogue politique inclusif... Mais, et on retrouvera cela dans la réponse humanitaire, leur principal raté sera leur incapacité à jouer des périodes de stabilité comme tremplin, et à chercher plutôt des solutions économes et rapide de stratégies de sortie.

*« Compte tenu de la combinaison de l'instabilité politique et de la brièveté des cycles de financement, ni les politiciens centrafricains ni les responsables de l'aide internationale ne sont en mesure d'élaborer des plans efficaces à long terme. Plus précisément, alors que les objectifs sont toujours à long terme ('construire l'État'), seul le travail à court terme est possible. On ne pouvait trouver meilleure recette pour la déresponsabilisation - et la frustration de toutes les personnes impliquées. »* (Lombard, 2016, p.10, traduction de l'auteur).

### La guerre civile de 2013 à 2019

Plusieurs grands mouvements rebelles naissent, principalement au Nord et à l'Ouest : APRD, FDPC, UFDR... En 2012, l'UFDR met sur pied une coalition de petits groupes plus ou moins professionnels au Nord, qu'elle appelle la Seleka (Alliance en Sango), recevant le soutien de janjawids, et Zaghawa notamment. *« Peu de choses les unissaient, si ce n'est le désir de prendre la capitale et de piller en chemin. »* (Lombard, 2016, p.6-7, traduction de l'auteur).

Avec peu de réactions nationales comme internationales, ils descendent rapidement vers le sud du pays. En Janvier 2013, une tentative de médiation a lieu à Libreville au Gabon.

*« Il s'agissait de pourparlers de paix sans grande discussion, dans la mesure où les élites régionales ont largement déterminé à l'avance l'ordre du jour et les solutions privilégiées. Les participants non-centrafricains qui menaient le processus avaient leurs propres problèmes et la situation critique de la RCA était secondaire. (...) Personne ne voulait se retrouver coincé avec le 'bazar' centrafricain (...) Une solution rapide a été proposée et tout le monde a signé. »*  
(Lombard, ibid, p.16, traduction de l'auteur).

De ces Accords, aucune des parties n'en respectera les termes. Bozizé nomme un Premier Ministre issu de l'opposition mais réduit son pouvoir, des ministres issus des rebelles mais sans budget, exacerbe les divisions intercommunautaires en parlant des tchadiens ou soudanais quand il décrit les musulmans centrafricains. Finalement, le 21 mars 2013, les rebelles passent la ligne rouge peinte au sol à Damara à 69km de Bangui, armés grâce à la prise de l'armurerie centrale, et foncent sur Bangui sans résistance, face à des FACA (Forces Armées Centrafricaines) fantomatiques (au niveau national 10 pick-ups et 2 hélicoptère dont 1 en état de marche).

Djotodia prend le pouvoir, nomme 34 membres du gouvernement mais sans pouvoir réel, les chefs de guerre étant aux manettes, avec bien plus de pouvoirs et d'expériences que le président supposé. Pendant six mois, se déroulent des pillages exacerbés en province comme en capitale. Bangui la coquette devient « Bangui la Roquette ». Septembre 2013, Djotodia annonce la dissolution de la Seleka, mais au lieu d'y voir la fin des pillages et tensions, il faut surtout y lire la levée de toute pseudo-redevabilité. Apparaissent en parallèle les Antibalakas, nébuleuse des adversaires du régime, sans ligne hiérarchique claire.

Il faudra ici faire attention au risque génocidaire qui a été mis en avant dans la presse internationale. La majorité des premiers AB (Anti-Balakas) avait une velléité politique : ils estimaient protéger « *la vraie population de RCA* » (Marchal, 2015). Il n'empêche, la violence qu'ils ont déployée a largement dépassé leurs mots, notamment lors de leur première majeure offensive sur Bangui, le 5 décembre 2013, le jour même où la France et l'Union Africaine recevaient mandat de déployer une énième nouvelle force de maintien de la paix dans le pays. Progressivement, les milices vont cibler au plus visible, et les identités de chaque groupe vont se définir selon les lignes religieuses (notons ici que celles-ci ne s'extrémiseront pas, et ce jusqu'à aujourd'hui).

Quand la mission Sangaris (coûtant 800 000 EUR par jour – Source : Lombard, 2016) et les forces de maintien de la Paix de la MINUSCA (10 000 hommes – résolution 2127 fortement poussée par la France pour pouvoir se désengager plus rapidement) se déploient enfin, on estime qu’1,5 million de personnes, 1/3 de la population, sont déplacés internes et que la moitié des centrafricains est en besoin vital d’aide humanitaire.

En Janvier 2014, la communauté internationale force la démission de Djotodia, et nomme Catherine Samba-Panza (CSP), alors maire de Bangui, présidente de transition. Rappelons ici qu’une condition à l’obtention de ce poste était la non-candidature à l’élection démocratique présidentielle, alors prévue un an plus tard. Samba-Panza le sait, et priorisera l’enrichissement familial, aidée en cela par son mari, Directeur des douanes. Elle aura ce que Tuquoi qualifie d’un très fructueux « *passage aux affaires, littéralement* » (Tuquoi, 2017, p. 243). Elle ne fera quasiment rien pour calmer les tensions intercommunautaires dans son pays. « *La brève visite du papa François à Bangui en 2015 a davantage fait pour le rapprochement entre chrétiens et musulmans que CSP en deux ans de pouvoir* » (ibid, p. 243).

« *Lorsque les agences diplomatiques et les bailleurs de fonds ont essayé de maintenir le cap en RCA, ils se sont heurtés à des déclarations du bout des lèvres de la part des dirigeants centrafricains qui sont trop désireux d’accepter les fonds des donateurs, mais qui n’ont guère d’intérêt à les traduire en actions ou en réformes. L’incapacité des acteurs diplomatiques à prendre au sérieux les chefs d’État centrafricains est l’une des raisons pour lesquelles les dizaines de millions de dollars dépensés pour le pays ont si peu contribué à améliorer le sort de la population.* » (Carayannis & Lombard, 2015, p.14, traduction de l’auteur)

Les forces internationales mettront aussi du temps à travailler en ce sens, la France notamment parce qu’elle concentre sa réponse contre la Seleka, pensant de manière simpliste que les Anti-Balakas sont une force de résistance, de réaction. Certains bataillons seront eux directement soupçonnés de prendre part à la crise.

Que penser de la présence parmi les Casques Bleus de bataillons issus des pays ouvertement partie au conflit en RCA (Congo Brazzaville, Tchad) ? Que penser de membres des FARDC, armée accusée d’exactions extrêmes et de crimes contre l’humanité, se retrouver par un jeu de

frontière des casques bleus en opération de maintien de la paix ? Des Rwandais et Burundais utilisant cette crise intercommunautaire en état fragile pour s'entraîner à ce type de réponse chez eux ? On a beau être en RCA, la RCA devient la « *périphérie de la périphérie* » (Cordell, 1985) dans les réponses de pacification.

La communauté internationale met en avant le dysfonctionnement de l'Etat centrafricain ; mais ses voisins ne sont pas meilleurs à cela (Soudan du Sud, Soudan, Tchad...) (Marchal, 2015). Elle va se concentrer sur la réponse nationale, macro, plutôt que de chercher à analyser combien le paradigme d'état failli n'empêche pas les centrafricains de se construire des trajectoires autogérées. On cherche alors la résilience du macro, quitte à forcer la transformation du micro, qui avait fait preuve de plus de capacités et d'adaptation.

En 2016, suite à un scrutin exceptionnel, tant dans son résultat que son organisation (le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) devra autoriser des dépenses « hors process » tant les délais laissés pour organiser les élections seront courts), Faustin-Archange Touadéra est élu. C'est un homme de peu de moyens mais réputé intègre, qui aura réussi à faire oublier son passé de premier ministre (PM) de Bozizé, un PM qui avait continué à donner des cours à l'université pendant son mandat (image de travailleur intègre pour certains, du peu de pouvoir décisionnaire qu'il avait effectivement pour d'autres).

Malgré les espoirs, il a dissous son capital en ne faisant pas grand-chose de ce momentum. Résultat : les entreprises militaro-commerciales contrôlent la majorité du territoire (18 groupes armés contrôlant plus de 80% du pays, pour un revenu estimé à six millions d'euros par mois), la capitale est en tension, et le pays sous tutelle internationale (quasi-protectorat selon les diplomates) (Lallau, Laissus-Benoist, 2017). L'impunité est encore énorme, malgré quelques « idiots utiles », sous-mains envoyées à la Cour Pénale Internationale, à défaut de pouvoir se « payer les chefs ».

La fin de la transition politique marquée par l'élection présidentielle avait entraîné une période de stabilité depuis le début de l'année 2016. Dès avant son investiture, Touadéra avait exprimé clairement la priorité mise sur le désarmement des ex-combattants, le rétablissement de la sécurité et la réconciliation. Cependant, dès la fin du troisième trimestre 2016, la situation sécuritaire s'est à nouveau dégradée, avec une accélération et une intensification des violences

qui se poursuivent encore. Les groupes armés restent présents sur une grande partie du territoire, sont à l'origine de nombreuses violences et constituent un obstacle au redéploiement de l'Etat.

Aujourd'hui encore, le gouvernement n'a un contrôle, à peu près effectif, que sur sa capitale et la partie Sud-Ouest du territoire. Le reste du pays est toujours soumis aux exactions de groupes armés. Au-delà de Bangui, la présence de l'Etat et ses pendants (système judiciaire, forces de sécurité, services...) est minimale ou inexistante.

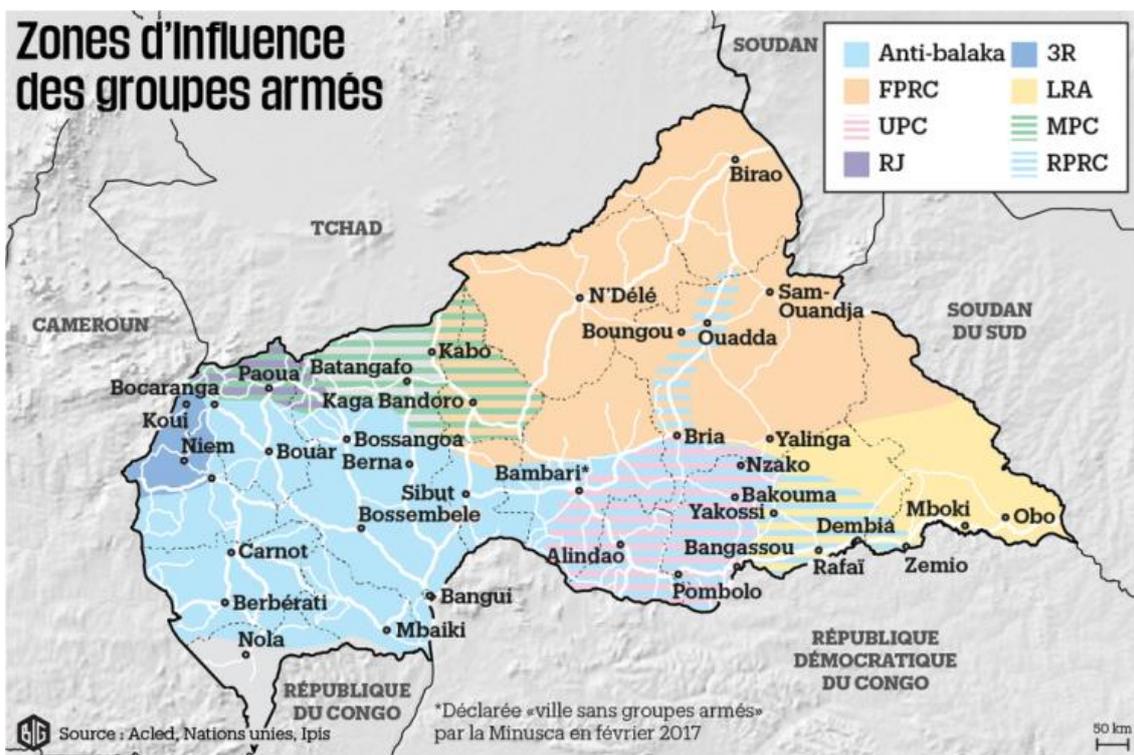


Figure 31 - Carte des zones d'influence des groupes armés en RCA (Source : ACLED, 2017)

Plusieurs initiatives sont en cours pour remédier à ce manque de système judiciaire et à l'impunité. Des comités locaux de paix ainsi qu'une Cour Pénale Spéciale viennent d'être instaurés. Une commission vérité, justice, réparation et réconciliation devrait également voir le jour.

Des tentatives du gouvernement pour reprendre le contrôle de son territoire se manifestent également : des préfets ont été nommés par le Président en août 2017 pour représenter l'autorité de l'Etat au sein des 16 préfectures centrafricaines, mais certains n'ont pas encore pu prendre leurs fonctions sur place pour cause d'insécurité. Sur le plan sécuritaire tout le dispositif de

protection de l'Etat et de la population civile est porté par la Minusca et quelques unités de la Gendarmerie nationale à Bangui.

En parallèle, une phase pilote d'un projet de DDR d'anciens membres de groupes armés a débuté en septembre 2017. Le premier groupe de 101 ex-combattants a été intégré en février à l'armée centrafricaine en cours de reconstruction. La construction d'une armée est au centre des attentions du Gouvernement pour la résolution du problème sécuritaire, avec l'enjeu pour la MINUSCA de soutenir aussi le redéploiement des FACA (forces officielles de l'Armée Centrafricaine) jusqu'alors sous embargo.

Le contingent Sangaris a été retiré et la mission EUFOR a développé son mandat en EUTM, avec une mission de formation des nouvelles FACA. La RCA a aussi reçu le soutien du Gouvernement Russe pour la formation au combat des FACA, par le déploiement de compagnies privées telles que la Milice Wagner, qui accompagne les premières unités sur le terrain. Ce soutien russe se déploie avec un agenda géopolitique plus large de confrontation et affaiblissement de l'influence française dans la zone, et se traduit par des postures très marquées sur le terrain. Les Forces Spéciales américaines (principalement de renseignement) présentes sur le territoire en 2016 dans la lutte contre l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA Act) ont également quitté le pays. Notons toutefois le Gouvernement américain maintient son aide pour la reconstruction de l'armée à travers un soutien logistique.

Malgré ces efforts, on a pu observer en 2017 et 2018 une recrudescence des violences qui s'illustre par des seuils d'intensité désormais comparables, selon OCHA, à ceux de la fin de l'année 2013. Ces violences se propagent du centre vers le sud-est du pays, qui était jusqu'à alors épargné par les conflits. Les principaux foyers de tensions de 2016 (Bocaranga, Batangafo, Kaga Bandoro, Bambari, Bria) sont demeurés actifs tandis que de nouveaux foyers sont apparus dans la Basse-Kotto, le Mbomou et le Haut-Mbomou. Au moins 10 des 16 préfectures ont été perturbées en 2018 par des violences. Le pic de violence de Décembre 2018 et Janvier 2019 est « classique », facilité par l'installation de la saison sèche. Toutefois, son intensité a été particulièrement aigue cette année.

Le calme depuis la fin janvier est principalement lié aux négociations ayant mené à un accord de paix le 06 février. Ont été signés les Accords de paix de Khartoum. 8ème exercice du genre, il dénote de par la reconnaissance, si ce n'est de la victoire, de la *de facto* « non-défaite » des

groupes armés, qui intègrent le gouvernement, récupèrent la gestion de territoires et la direction de ministères clés. Le texte aborde des questions très sensibles comme celle de l'amnistie, d'un gouvernement de sortie de crise, de la création de brigades mixtes de sécurité ou encore le problème de la transhumance.

Un nouveau gouvernement de « réconciliation » a été nommé le 25 février 2019. On y répartissait les pouvoirs, avec pas moins de 36 ministres. Le leader Anti-Balaka Maxime Mokom, ex garde municipal, se retrouve ainsi propulsé Ministre chargé du Désarmement, démobilisation, réinsertion et rapatriement. L'UPC, groupe mené par l'ex N.2 de la Seleka, récupère le Ministère de l'Élevage et la Santé Animale, un poste clé pour la RCA où les relations entre agriculteurs et éleveurs sont une des sources des tensions entre Nord et Sud.

Aujourd'hui, il y a un désintérêt croissant pour le pays, tant des acteurs de coopération (« *pour qu'on s'y intéresse, il faudrait qu'il abrite des réseaux djihadistes* » source diplomatique) qu'économiques (« *le groupe Total, par exemple, contrôle le marché du carburant mais la consommation du pays tout entier ne dépasse pas celle d'une station d'autoroute* » (Tuquoi, 2015 p.249).

### Les dernières évolutions de la crise humanitaire : 2020-2021

La réponse humanitaire se doit d'être aussi élaborée qu'elle doit répondre à des complexités particulières : rivalités ethno-religieuse, opposition Nord-Sud, présence de groupes armés multiples et fluides, absence d'institutions étatiques formelles, dynamiques transnationales de conflits (Lombard, 2015, p.2). Elle a bien du mal à se détacher des apprentissages et prismes de lecture sous-régionaux (on parlera longtemps d'un risque de « Darfourisation » parmi la communauté humanitaire sur place par exemple), alors que l'état centrafricain est pour la majorité de ses citoyens une absence douloureuse et une présence blessante.

Les deux dernières années auront été une énième période de crise, où à la crise structurelle se sont ajoutées deux crises conjoncturelles majeures. D'abord, il y a la pandémie mondiale de COVID-19, qui aura un impact humain, un risque économique majeur d' « épidémie de la faim » pour un pays dépendant de ses importations et confronté à la fermeture des frontières, enfin un effet de réduction drastique des sommes engagées dans l'aide publique au développement, les pays donateurs étant eux-mêmes confrontés à la crise sanitaire.

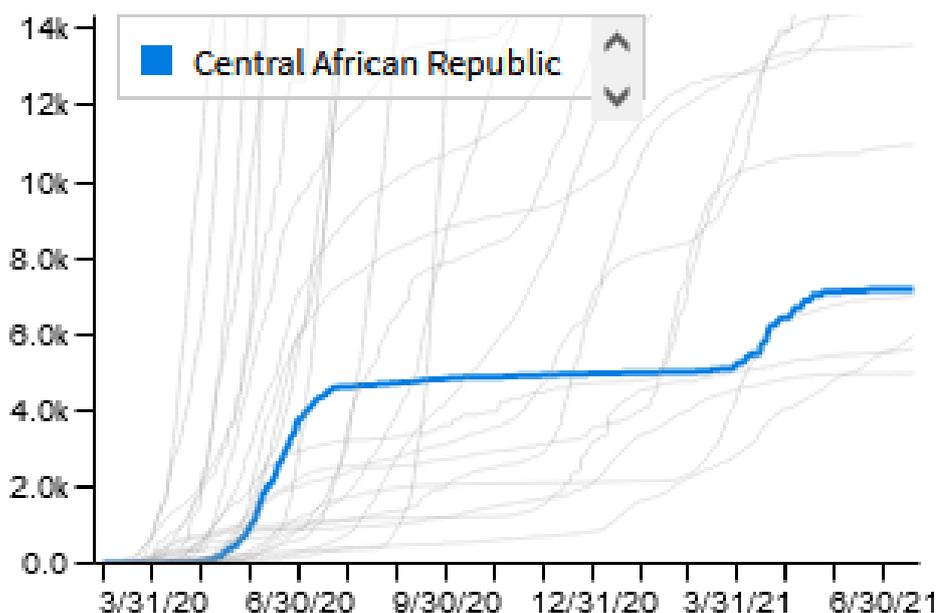


Figure 32 – Nombre cumulé de cas confirmés de COVID en RCA (Source : OMS, Juillet 2021)

Ensuite, les élections présidentielles de 2020 auront cristallisé les grandes fractures du pays et recomposé le paysage, si ce n'est politique, des groupes armés d'opposition. Le retour en RCA de l'ex-président Bozizé, dont la candidature a été invalidé par la cour constitutionnelle, le principal concerné étant sous enquête de la Cour Pénale Internationale et donc sous sanction de l'ONU, va mettre le feu aux poudres. En réponse, Bozizé va créer une union ad-hoc de groupes armés, la CPC, qui réunit d'anciens ennemis des deux bords. Les combats vont se multiplier dans l'arrière-pays, ainsi que le blocus d'axes routiers clés. L'impact humanitaire est énorme.

Près de deux ans après la signature de l'Accord Politique pour la Paix et la Réconciliation (APPR), la population centrafricaine est toujours l'otage d'un environnement sécuritaire instable et imprévisible. La poursuite des conflits dans plusieurs régions du pays, les faiblesses structurelles combinées aux effets socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et les effets dévastateurs des catastrophes naturelles ont plongé 2,6 millions de personnes dans des besoins criants. Sur ce total, 1,6 million ont des besoins humanitaires sévères, un chiffre inégalé depuis cinq ans, reflétant une détérioration du bien-être physique et mental et des conditions de vie des populations à travers le pays.

Entre janvier et août 2020, 1 104 violations de l'Accord politique pour la paix et la réconciliation (APPR) ont été enregistrées, soit 13 % de plus qu'en 2019 sur la même période. Les provinces

de l'ouest et du centre concentrent le plus grand nombre de ces incidents. Les actions violentes des groupes armés et les rivalités pour le contrôle des minerais précieux (or et diamants), la criminalité et les conflits intercommunautaires, y compris ceux liés à la transhumance, ont maintenu ou créé dans leur sillage de nouvelles poches d'insécurité dans les préfectures de l'Ouham-Pendé, de la Haute-Kotto, de la Basse-Kotto et de Bamingui-Bangoran.

La population civile et les organisations humanitaires paient un lourd tribut. De janvier à décembre 2020, 424 incidents affectant directement le personnel ou les biens humanitaires ont été enregistrés, soit 40 % d'incidents supplémentaires par rapport à la même période en 2019, faisant de la République centrafricaine l'un des pays les plus dangereux au monde pour les acteurs humanitaires.

Au défi sécuritaire s'est ajouté l'effondrement de l'économie suite au déclenchement de la pandémie COVID-19. Déjà classée à l'avant-dernier rang de l'indice de développement humain (IDH), la République centrafricaine a vu ses perspectives de croissance économique compromises par le ralentissement des exportations de bois, les difficultés d'approvisionnement en biens non alimentaires et la chute du secteur de l'économie tertiaire. La croissance du produit intérieur brut (PIB) réel pourrait passer de 3,2 % en 2019 à environ 1 % en 2020. Le solde budgétaire, y compris les dons, devrait être un déficit de 2% du PIB en 2020 contre un excédent de 1,5% du PIB initialement prévu. Cette contraction économique a eu un impact significatif sur l'emploi et le pouvoir d'achat des ménages, le coût médian du panier minimum de survie (MBSI) ayant augmenté de 10 pour cent.

Au 17 mars 2021, le Plan de réponse humanitaire 2021 n'est financé qu'à 33%, pourtant les besoins humanitaires sont extrêmement alarmants.

*« De manière répétée, les modalités d'intervention en RCA ont échoué, et risquent d'échouer encore tant elles n'arrivent pas à inscrire leur analyse des dynamiques en présence dans cette histoire du pays, et continuent de percevoir chaque crise comme conjoncturelle. Il en résulte un pansement sur une jambe de bois, une plaie qui certes est couverte mais s'infecte. »* (OCHA, Rapport annuel du Fond humanitaire en RCA, 2021, traduction de l'auteur)

## CHIFFRES CLÉS

PERSONNES AFFECTÉES<sup>1</sup>



**2,8 M**  
Personnes  
dans le besoin



**1,84 M**  
Personnes  
ciblées<sup>2</sup>



**1,2M**  
Personnes  
atteintes<sup>3</sup>

**613 K**  
Femmes

**588 K**  
Hommes

0-18 ans

19-59 ans

>=60 ans

**553 K**

**587 K**

**61 K**

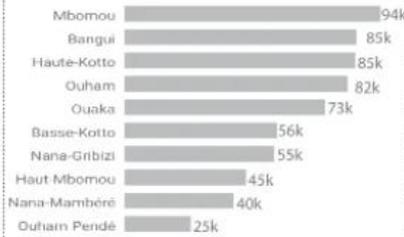
### DÉPLACEMENTS (2017 - 2021)<sup>3</sup>

**729K**

Personnes déplacées internes



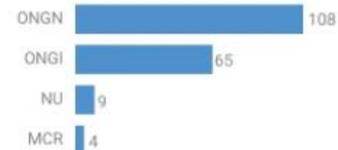
### LES 10 PRÉFECTURES AVEC LE PLUS DE PDI



Avril 2021

### PARTENAIRES PAR TYPES D'ORGANISATION

**185**



1-ONGN: ONG nationale, 2-ONGI: ONG internationale  
3-NU: Nations Unies, 4-MCR: Mouvement de la Croix Rouge

## FINANCEMENT: PLAN DE RÉPONSE HUMANITAIRE (PRH) 2021

Mis à jour le 07 juin 2021 (Financial Tracking Service: FTS)



**444,8 millions**  
REQUIS (US\$)



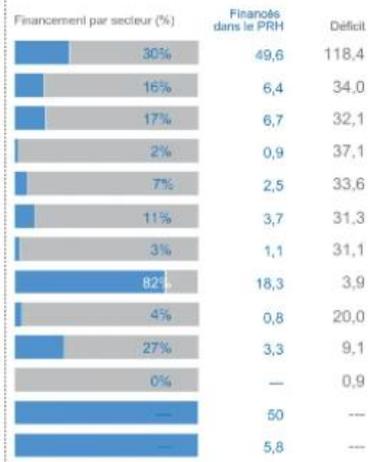
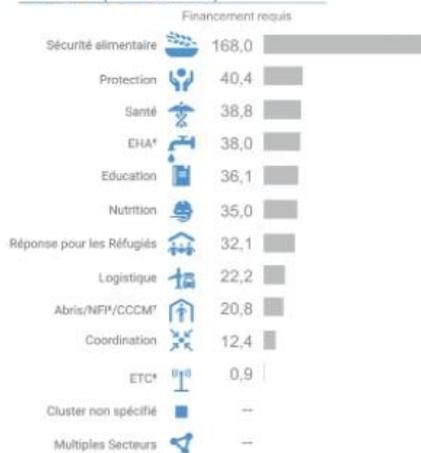
**250,2 M** DE DÉFICIT

**194,6M** DE FINANCEMENT  
REÇU DONT  
**149,2M** **76,7%** Dans le PRH  
**45,4M** **23,3%** Hors PRH

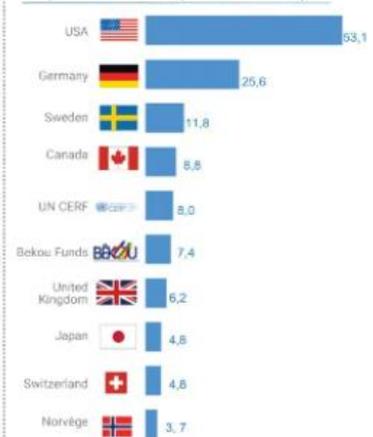


**33,5%**  
DE FINANCEMENT REÇU

### Clusters (US\$ million)



### Top 10 bailleurs (millions US\$)



1- Plan de Réponse Humanitaire 2021 2- Personnes ciblées dans le plan de réponse y compris les personnes vulnérables ciblées suite à la pandémie COVID-19 3- Nombre le plus élevé des personnes affectées par préfecture au moins une fois par un cluster  
4- Rapport de la Commission de Population (CMP) au 30 avril 2021 5- EHA: Eau Hygiène et Assainissement 6- NFI: Articles Non Alimentaires 7- CCCM: Coordination & gestion de camps 8- ETC: Télécommunications d'urgence

Figure 33- Besoins humanitaires et financiers (Source: Humanitarian Response CAR, 2021)

A la complexité de la réponse humanitaire à apporter s'ajoute aussi une paralysie du système onusien, de par la présence russe dans le pays et l'exacerbation des tensions autour des exactions supposées des FACA et miliciens de Wagner. Un document de la MINUSCA obtenu par l'ONG « The Sentry » estime qu'il y a maintenant plus de 2300 mercenaires en RCA, y compris le contingent syrien. Les relations entre la MINUSCA et Moscou se sont considérablement détériorées sur le terrain, les Russes instrumentalisant le ras-le-bol populaire, à renfort de manifestations, fake news et films (comme Touriste, à la gloire de mercenaires russes libérant

Bangui, filmé pendant les offensives sur Bangui en 2020 et présenté au Stade des 20000 places en pleine pandémie, avec le soutien de plusieurs ministres du gouvernement centrafricain).

Les tensions diplomatiques neutralisent la capacité du Conseil de Sécurité des Nations-Unies à agir sur la crise et Touadéra a clairement pris parti, sa garde présidentielle étant assurée par les forces russes.

*" La crise la plus récente est bien plus profonde que celles des dix-sept dernières années, et l'ampleur de l'empreinte internationale s'est considérablement accrue alors que les partenaires régionaux et internationaux se démènent pour contenir la violence en cours. L'effondrement complet des institutions de l'État et le bilan troublant des forces régionales de maintien de la paix exigent une réévaluation de la stratégie de maintien de la paix de la communauté internationale en RCA. (...) Sans un mandat pour soutenir la consolidation de la paix sur le long terme, en tenant compte des facteurs régionaux, la RCA sera sous perfusion internationale jusqu'à sa prochaine crise". (Olin in Tuquoi, 2017, pp.214-216, traduction de l'auteur)*

## II. La réponse à la crise de 2013

L'impact humanitaire de cette crise est monumental pour ce « petit » pays. Pourtant, alors même que la situation décrite dans les rapports montre une population sous dépendance quasi-totale de l'aide internationale, la coordination humanitaire va faire le choix de penser le relèvement du pays le plus vite possible et de promouvoir la réponse aux besoins de base comme la résilience des populations aux prochaines crises, que l'on sait inévitables, de manière égale. Cette section revient sur la structuration de la réponse humanitaire, ses priorités et nouveautés. Elle explique aussi son évolution de 2013 à aujourd'hui et les chocs qui l'ont traversée.

### A. Le bilan humanitaire de la crise de 2013

Les bilans établis fin 2013 sont édifiants. 2,2 millions de personnes sont en besoin vital d'aide humanitaire, soit 50% de la population totale du pays et une hausse de 186% en deux ans (CAP 2012 et HNO 2014). OCHA estime que le pays compte près d'un million de personnes

déplacées internes, près de 220 000 réfugiés centrafricains ont fui le pays, 30% de la population est en situation d'insécurité alimentaire. Le prix du panier moyen a augmenté de 42%. 80% des ménages centrafricains sont estimés avoir perdu leurs économies domestiques et vu éroder leurs capacités de survie. L'accès humanitaire est complexe, avec plus de 97% du réseau routier (déjà excessivement faible et dégradé) inaccessible. La crise a entraîné une chute de 37% du Produit Intérieur Brut.

### Une médiatisation qui permet une large mobilisation humanitaire

A la fin de l'année 2013, le besoin financier pour répondre à la crise est estimé à plus de 195 millions USD, ce qui en fait alors la deuxième crise en proportion des besoins budgétaires chiffrés parmi l'ensemble des appels humanitaires mondiaux. Les besoins sont énormes. Selon l'indicateur de développement humain de 2016, la RCA se trouve au dernier rang du classement mondial (188) après des pays tel que la Syrie (149) ou le Soudan du Sud (181).

La nouvelle médiatisation d'une zone méconnue et la crainte d'une situation « pré-génocidaire » (déclaration télévisée de Laurent Fabius, 2013) va amener à un afflux d'aide. Les appels humanitaires vont exploser, passant de 195,1 millions USD en 2013 à 555,4 millions en 2014 (financés effectivement à hauteur de 68%). Aperçu des Besoins Humanitaires, Réponse stratégique 2014, Plan d'urgence à 100 jours...

Les documents stratégiques vont se multiplier et mobiliser les bailleurs. L'année 2014 sera la meilleure financée de l'histoire de la coordination humanitaire en RCA. La réponse va se concentrer sur trois priorités visant à répondre à une population cible (populations vulnérables) qui a augmenté de 214% depuis Janvier 2013 (100-Day Plan, 2014).

La RCA est en proie à une contradiction fondamentale : il faut répondre d'urgence aux besoins primaires des populations pour en assurer la survie. Mais pour construire la paix future, il faut penser et mettre rapidement en œuvre des programmes de développement, dans un contexte sécuritaire qui pour l'heure ne s'y prête guère sur une large partie du territoire.

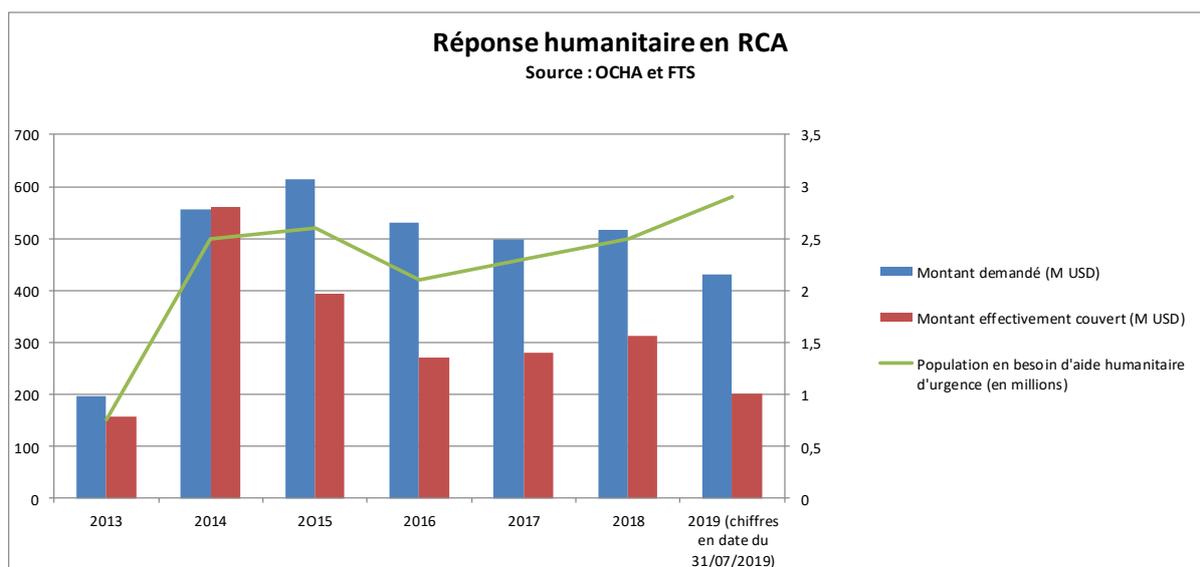


Figure 34 - Analyse comparée des montants demandés et reçus par la Coordination Humanitaire pour la RCA (Schéma de l'auteur, Sources: HNO et HRP 2013 à 2020)

On relève notamment l'importante promotion de la résilience des populations, qui sera au cœur de l'orientation stratégique d'OCHA (OCHA, Document humanitaire stratégique 2014 « La résilience à 100 Jours »). Un contexte particulier pour cette terminologie, tant la RCA connaît une multitude de chocs et de stress plus ou moins diffus (à l'inverse des zones pilotes initiales<sup>7</sup>).

OCHA va définir trois objectifs spécifiques à la réponse humanitaire, qui correspondent à ses trois piliers d'intervention (survie, protection, résilience). D'abord, l'aide devra fournir une assistance visant à couvrir les besoins de base des populations vulnérables étant donné la continuation de la crise politique et sécuritaire, en ciblant tout particulièrement les populations déplacées (1/3 de la population globale) et hôtes (elles-aussi représentant 1/3 des centrafricains). Ensuite, elle devra renforcer la protection des civils, notamment les respects des droits fondamentaux dans un pays à l'Etat fantôme et en proie à plus de 18 groupes armés différents. Enfin, les acteurs humanitaires devront reconstruire la résilience des populations affectées et répondre aux conflits inter-religieux et intercommunautaires.

Cette réponse d'urgence va se concentrer principalement sur la distribution de nourriture, l'accès à la santé, l'assainissement et l'hygiène, la distribution d'abris et de biens de première nécessité et la protection. Elle s'inscrit alors dans une gestion de masse. Les entretiens réalisés

<sup>7</sup> Voir les capitalisations du projet AGIR de l'Union Européenne sur la zone sahélienne

soulignent combien le discours est alors de sauver les vies et de renforcer la présence humanitaire d'abord, et de s'organiser ensuite.

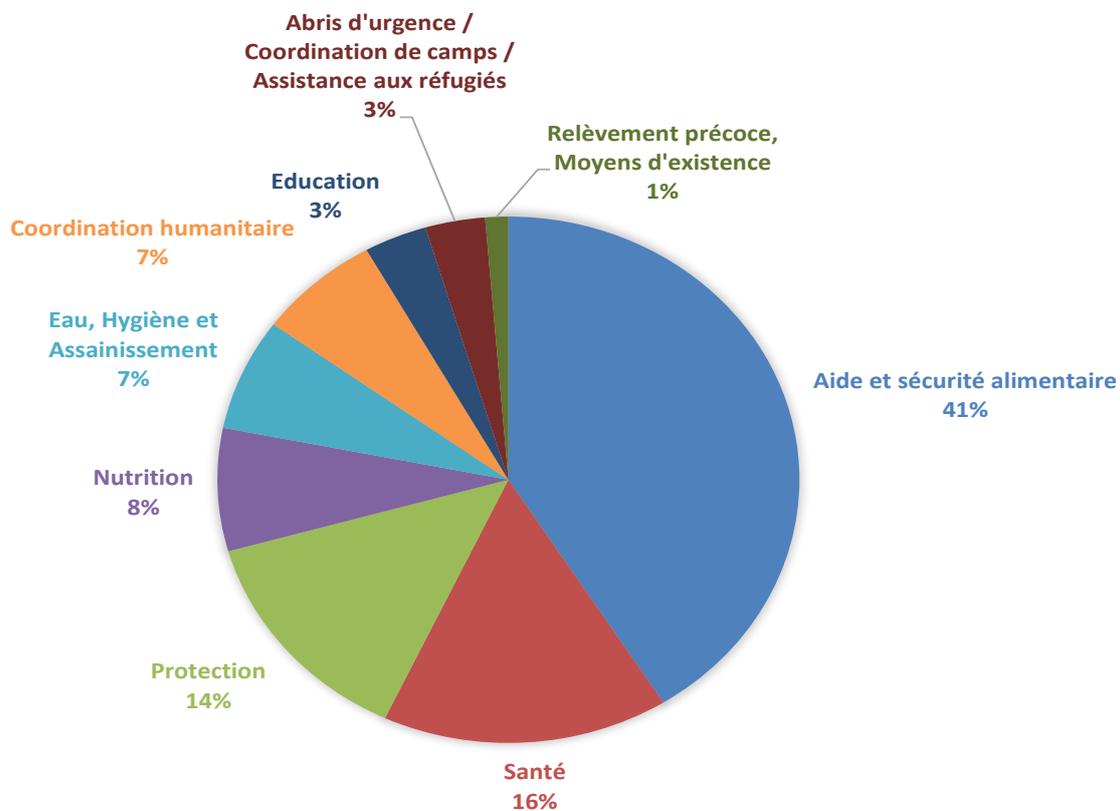


Figure 35 - Répartition des budgets d'aide selon les clusters de la Coordination Humanitaire en RCA pour 2014 (Source : FTS 2014)

### Penser le relèvement le plus vite possible

Le deuxième volet de la stratégie des bailleurs institutionnels en RCA vise le relèvement. Les bailleurs vont faire le choix de lier autonomisation alimentaire et stabilisation sécuritaire ; comme leviers vers un cycle vertueux de relèvement. On peut comprendre, même si elle est simpliste, le lien entre la capacité à assurer les besoins de base de sa famille et la limitation de l'incitation à prendre les armes. Il est certain qu'en RCA, une large cause du conflit, et de sa perdurance, est l'absence de perspectives dignes pour les populations, notamment rurales. Les tensions intercommunautaires sont le résultat d'un délitement lent de la situation économique et sociale du pays (63% de la population vivant sous le seuil de pauvreté), d'une mauvaise gouvernance ayant permis la multiplication d'incidents sécuritaires jusqu'alors conscrits, et de la concentration des secteurs lucratifs entre les mains de quelques-uns. Le désœuvrement des

jeunes et le manque d'investissement ont permis, et permettent encore, un recrutement facile par les groupes armés. Cette approche se justifie d'autant plus que 94% de la population centrafricaine dépend de l'agriculture pour assurer sa subsistance.

Le troisième volet, centré sur le développement, est le redéploiement de l'état. On dit redéploiement de l'état, mais il faut en réalité bien penser création d'un état formel et de services publics. Déjà à l'époque coloniale, l'Oubangui-Chari est une des zones oubliées des territoires français, la « Cendrillon de l'Empire » : faible présence coloniale, délégation de gestion de subdivisions entières à des acteurs privés, déplacements de populations et destruction du (déjà faible) maillage territorial, quasi-absence d'investissements infrastructurels... Après son indépendance en 1960, le pays va connaître une instabilité politique chronique avec une multiplication de coups d'Etat. La RCA était « déjà un Etat fragile, mais elle est devenue, au fil des ans, un Etat fantôme voire un Etat fictif » (Niewiadowski, 2014). Progressivement, l'Etat s'est replié sur lui-même jusqu'à « s'arrêter à PK12 » comme le dit le dicton local, soit ne contrôler que la capitale et ses alentours immédiats. L'objectif est donc de légitimer l'état et de lui faciliter, malgré des capacités et compétences limitées, sa décentralisation. On peut critiquer le poids de ce dogme de l'idéal de l'état weberien dans les politiques d'intervention (Lombard, 2016, p.2).

Le redéploiement très rapide de bailleurs comme la Banque Mondiale, tout comme l'organisation d'élections financées par le PNUD voulues si rapidement qu'elles devront se faire en dérogation aux règles de procédures de l'agence onusienne, sont des preuves de la volonté des « développeurs » de prendre pleinement part à la gestion et la neutralisation des risques liés à l'instabilité.

On observe donc une convergence autour du nexus urgence-relèvement-développement, sorte de continuum d'interventions. L'idée n'est pas encore d'envisager un « contiguum » où ces dimensions seraient mises en œuvre à des degrés variables selon les zones du pays, mais bien de proposer une réponse nationale financée de manière conséquente, en espérant que cette fois-ci le momentum permette effectivement une reconstruction pérenne. Mais il ne faut pas penser cette convergence comme une preuve d'un « monolithe » humanitaire.

*« Plutôt qu'une communauté, ces acteurs sont une foule - un assortiment de personnes toutes présentes au même endroit, mais qui ont des intérêts et des*

*antécédents divergents et qui peuvent même ne pas s'entendre. Ce qu'ils partagent, c'est le lieu où ils se trouvent, leur position en tant que membres de la foule et leur perception d'eux-mêmes comme étant motivés principalement par de bonnes intentions (ce qui signifie implicitement, sinon explicitement, qu'ils sont moins concernés par la responsabilité des résultats). D'où mon terme préféré : la foule des bonnes intentions. » (Lombard, 2016, pp. 29-30, traduction de l'auteur).*

Un petit détour de présentation du système humanitaire s'avère ici nécessaire. Usuellement, au sein de ce système, on s'efforce de distinguer trois modalités d'actions et de coordination. La phase d'urgence tout d'abord, où il s'agit surtout de sauver des vies par des distributions de vivres, l'accueil de populations déplacées, etc. Vient ensuite la phase de relèvement, durant laquelle on appuie la reconstitution des moyens d'existence des populations (par exemple : distributions d'outillages, de semences). Durant cette phase, on encourage la relance économique locale, par exemple par le biais de programmes à « haute intensité de main d'œuvre » (qui ont le double objectif de distribuer du pouvoir d'achat et d'occuper les jeunes dits « désœuvrés »). Puis, lorsque la situation est stabilisée, que l'Etat retrouve une capacité d'action, que l'activité économique est relancée, on entre dans la phase du développement. La crise est alors considérée comme terminée, et les bailleurs de l'urgence (tels OCHA, la coordination Humanitaire des Nations Unies, ECHO, son équivalent européen, ou encore le Programme alimentaire mondial), cèdent la place aux bailleurs du développement (Banque Mondiale, PNUD, FAO, etc.).

Le débat sur la manière de passer au mieux d'une phase à l'autre est ancien, se focalisant en particulier sur les dangers de prolonger trop longtemps l'aide d'urgence, créant des phénomènes d'assistanat et de dépendance. Mais ce débat se pose avec plus d'acuité encore en RCA, où les trois situations coexistent, où des territoires passent régulièrement de l'une à l'autre, au gré des exactions des groupes armés, et où l'Etat est pour l'heure incapable de relayer les acteurs extérieurs.

## *B. La nouvelle coordination humanitaire*

La « mise à la une » de l'actualité humanitaire que va permettre la médiatisation de la crise va amener, sur le papier, à une réorganisation structurelle de la réponse humanitaire. L'un des objectifs spécifiques du Plan à 100 jours était le renforcement de la présence humanitaire dans le pays. Pour cela, OCHA va notamment engager des sommes conséquentes dans la refonte de la coordination humanitaire. Ce renouveau est aussi lié au départ précipité de la majorité des acteurs de coordination des organisations internationales lors de la guerre civile.

### *La coordination humanitaire initiale en réponse à la crise de 2013*

La coordination humanitaire dans ce type de crise passe principalement par l'activation des clusters et la nomination d'un coordinateur résident ou Coordinateur Humanitaire. Les fondements de l'actuel système international de coordination humanitaire ont été posés par la résolution 46/182 de l'Assemblée générale en décembre 1991. Près de 15 ans plus tard, en 2005, une réforme majeure de la coordination humanitaire, connue sous le nom d'Agenda pour la réforme humanitaire, a introduit un certain nombre de nouveaux éléments pour améliorer la prévisibilité, la responsabilité et le partenariat. L'approche Cluster était l'un de ces nouveaux éléments.

Les clusters sont des groupes d'organisations humanitaires, onusiennes ou non, dans chacun des principaux secteurs de l'action humanitaire, par exemple l'eau, la santé et la logistique. Ils sont désignés par le Comité permanent inter-agences (IASC) et ont des responsabilités claires en matière de coordination. L'objectif de l'approche Cluster est de renforcer la préparation et la capacité technique à l'échelle du système pour répondre aux urgences humanitaires, et de fournir un leadership et une responsabilité clairs dans les principaux domaines de la réponse humanitaire. Au niveau national, elle vise à renforcer les partenariats, ainsi que la prévisibilité et la responsabilité de l'action humanitaire internationale, en améliorant la hiérarchisation des priorités et en définissant clairement les rôles et responsabilités des organisations humanitaires.

Chaque Cluster est également responsable de l'intégration du relèvement précoce dès le début de la réponse humanitaire. Le Coordinateur Humanitaire peut recommander la mise en place d'un cluster de relèvement précoce.

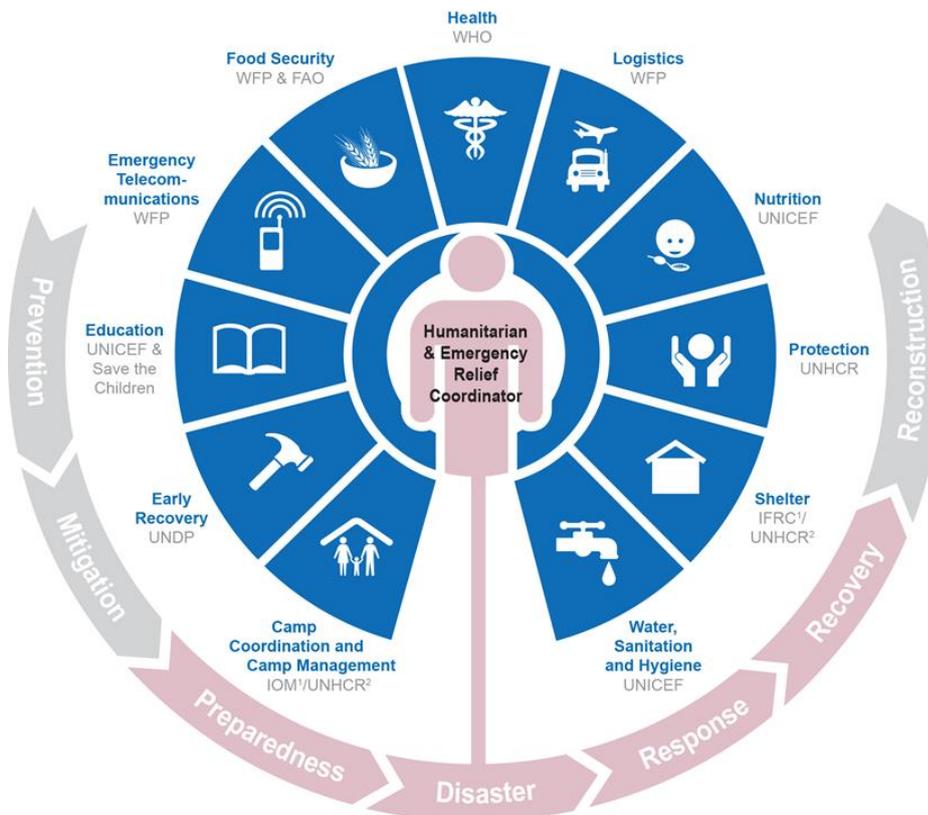


Figure 36 - Schéma de l'organisation en clusters de la Coordination Humanitaire (Source : IASC 2021)

Comme dans la majorité des crises hautement médiatiques, l'interclusters en RCA va être réactivé avec un fort soutien de Genève. L'interclusters est la coordination inter-sectorielle qui anime les orientations stratégiques pour chaque domaine d'intervention. Les clusters vont développer de nombreuses évaluations des risques et présenter leurs approches techniques. On note dans l'analyse de celles-ci une forte réplication des « bonnes pratiques innovantes » mises en avant par les différentes agences en charge. Lors de nos entretiens, une majorité de responsables d'organisations internationales ont insisté sur la dimension « modèle » de la mise en place du plan de relèvement, soulignant une imbrication forte et voulue entre les réponses des missions de maintien de la paix, des acteurs d'urgence, de relèvement et de développement, des actions de soutien à l'état et de transition démocratique.

Sont mis en place tous les fora types : ICC (interclusters), HCT (Equipe Humanitaire Pays), CCO (Coordinations inter ONGI), clusters et même sous-clusters dans un souci de décentralisation en provinces à compter de 2016. En tout, ce sont près de 595 personnels civils internationaux qui sont ainsi déployés. En parallèle, la présence d'acteurs humanitaires va exploser, passant de 19 en 2013 à 108 en 2014, jusqu'à 138 recensés aujourd'hui.

La coordination humanitaire va aussi passer par la formalisation de la relation avec, et du soutien à, l'Etat central. Cet enjeu est extrêmement politique. D'abord, le gouvernement de transition a mis en avant l'extrême vulnérabilité d'une partie conséquente de la population suite aux mouvements massifs de populations, puis a développé un discours faisant état d'une stabilisation évidente du pays (synonyme de succès du gouvernement), quand plus d'un quart de la population était encore déplacée ou réfugiée. Ce phénomène, classique, est exacerbé par une concurrence forte entre plusieurs ministères ayant récupéré une partie des compétences liées à cette coordination (Ministère des Affaires Sociales, Ministère de l'Aide Humanitaire, ministères sectoriels).

L'Etat refuse de parler de long terme car cela supposerait le maintien d'une présence internationale qu'ils ont critiqué et instrumentalisé fortement. Alors, il parle de l'importance du renforcement de capacités (qu'il dissocie clairement du renforcement de compétences). S'il y a un intérêt certain à l'aide (qui représente en 2015 74% du PIB), les besoins identifiés par les ministères sont très schématiques : des ordinateurs pour des bureaux non électrifiés, des infrastructures pour des sous-préfectures non dotées de personnels... Ce manque chronique (qui ne dépend pas que des Ministères mais aussi de la déstructuration générale du pays) limite par ailleurs la capacité de ceux-ci à jouer effectivement leur rôle de coordination (difficulté de la circulation de l'information, problèmes logistiques...).

Enfin, si beaucoup d'acteurs identifient comme clé du relèvement durable un travail poussé de structuration et décentralisation de l'Etat, ces arguments sont réfutés par le gouvernement qui a du mal à admettre publiquement l'existence d'un hinterland (Carayannis, Lombard, 2015) conséquent en RCA.

*« Dans des endroits comme la RCA, la question de savoir qui est aux commandes n'est pas seulement obscurcie par la fiction de l'État-nation souverain, mais devient véritablement impossible à déterminer. (...) Cette forme d'idéal-type étatique est une sorte de membre fantôme, bien que le patient n'en ait jamais eu en premier lieu. » (Lombard, 2016, pp.36-37, traduction de l'auteur)*

## Le RCPCA, les Caisses de résilience et le fonds Bekou, des innovations organisationnelles

La relation permettra toutefois la formalisation d'un Programme d'Urgence de Relèvement Durable (PURD – on notera ici l'adjonction de deux terminologies souvent dissociées) durant la transition politique de 2013-2015, qui sera ensuite remplacé par le RCPCA (Plan de relèvement et de consolidation de la paix en République Centrafricaine), dont la définition sera menée principalement par la Banque Mondiale, même si celle-ci ne le reconnaît pas publiquement.

Cette stratégie portant sur 2017-2021 repose sur trois piliers :

- i) soutenir la paix, la réconciliation et la sécurité ;
- ii) renouveler le contrat social entre l'Etat et la population ;
- iii) assurer le relèvement économique et la relance des secteurs productifs. Les négociations préalables permettront de limiter les vellétés hiérarchiques de l'Etat sur la coordination de l'aide.

L'organisation du RCPCA intègre à tous les niveaux des représentants étatiques comme internationaux. Le document appelle aussi à une mutation de l'architecture humanitaire pour s'adapter aux situations changeantes dans le pays.

*« La situation en RCA appelle une architecture de l'aide simplifiée et flexible. [...] L'objectif est de centrer les efforts non pas sur les problématiques d'ordre administratif relatives à la mise en place d'un cadre institutionnel complexe, mais bien sur la mise en œuvre et l'obtention de résultats concrets. » (RCPCA, 2017, p.45).*

Premier fonds fiduciaire multi-bailleurs mis en place par l'Union européenne et trois de ses États membres (France, Allemagne, Pays-Bas), le Fonds Bekou a été créé notamment pour dépasser les contraintes bureaucratiques et développer de nouvelles approches de relèvement, en regroupant les contributions financières de plusieurs donateurs et administré par une organisation internationale.

Ce type de structures permet de financer des actions d'urgence, de post-urgence ou thématiques, en se détachant des départements dédiés au sein de chaque coopération. Bekou a été lancé en juillet 2014, premier des quatre fonds de ce type gérés par la Commission européenne à ce jour.

Sur le papier, son objectif est « *d'appuyer la résilience des populations vulnérables, la sortie de crise et la reconstruction de la République centrafricaine dans toutes ses dimensions, de manière cohérente et ciblée, articulante les actions de court, de moyen et de plus long terme et de permettre aux pays voisins de surmonter les conséquences de la crise* » (Accord instituant le fonds fiduciaire de l'Union européenne pour la République centrafricaine, le «fonds fiduciaire Bekou», article 2 – Objectifs du fonds fiduciaire).

Son montage innovant permet à l'UE de dépasser les freins dans l'octroi de l'aide à la RCA, en l'absence d'un gouvernement démocratiquement élu (dans ce cas, les pays receveurs ne peuvent se prévaloir des Fonds Européens de Développement FED). Il a pu devenir rapidement un instrument de coordination, activé dès Juillet 2014.

*« L'idée était d'aller au-delà de la coordination entre les États membres pour mettre en place une véritable organisation conjointe prévoyant, par exemple, la mise en commun aussi bien des ressources que des capacités d'analyse, de définition et de mise en œuvre des projets, des missions conjointes, ainsi que la création d'une unité spécifique chargée de coordonner l'action des donateurs et d'assurer la liaison avec les partenaires, ou encore de groupes de travail thématiques conjoints. (...) Cet outil permet de rationaliser les dispositifs d'intervention, de concentrer les ressources humaines et techniques déployées sur le terrain et de créer une véritable dynamique commune [ancrée dans le LRRD] ». (Rapport spécial n°11 2017 de la Cour des Comptes Européennes portant sur le Fond Bekou)*

Ce fond multi-bailleurs (Commission Européenne, France, Allemagne, Pays-Bas, Italie, Allemagne) est ouvert à tous les contributeurs. Il cherche à lier les actions d'aide humanitaire d'urgence à des actions simultanées de relance progressive et leviers de développement à moyen et long terme.

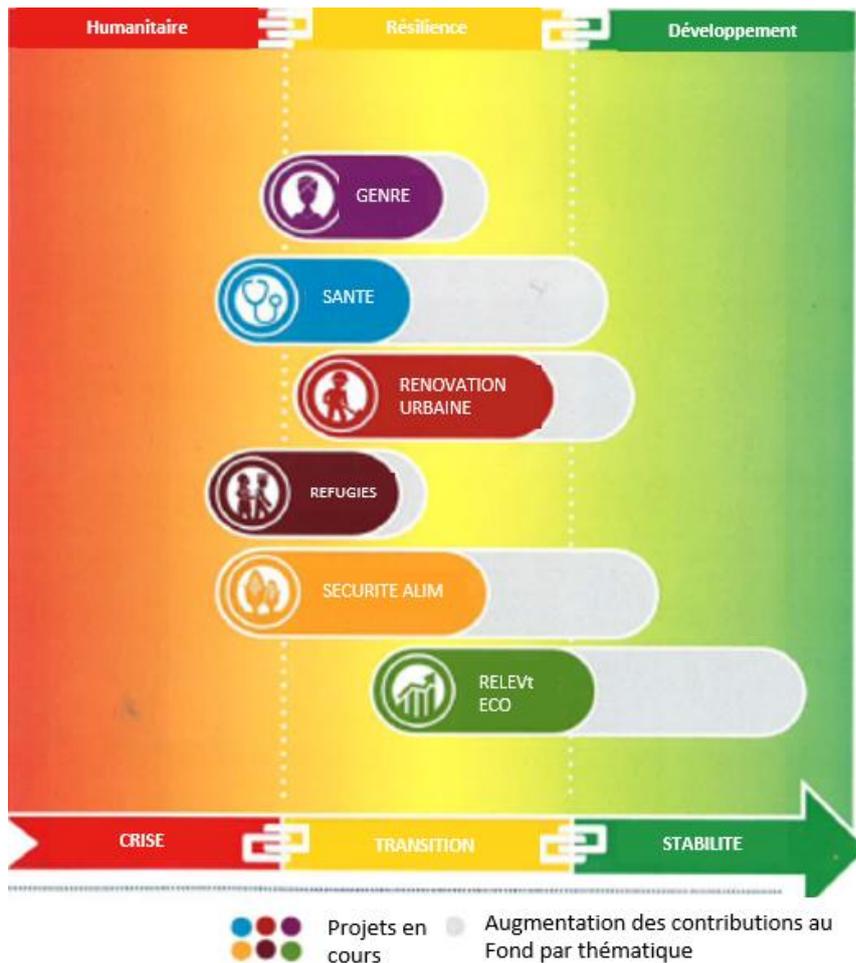


Figure 37 – Répartition thématique et masse comparée des fonds Bekou (Source : EUTF Bekou, 2018)

L'idée est de pouvoir dépasser les contraintes de mandat et de capacités opérationnelles de chaque bailleur et faciliter le financement d'approches intégrées. La cible principale de ce fond est de « contribuer à la reconstruction du pays en rétablissant notamment les administrations nationales et locales, les activités économiques et les services essentiels, stabilisant la situation ». Cela permettrait donc sur le papier une mitigation des risques immédiats pour les populations par les ONG elles-mêmes et de manière concomitante le renforcement de l'Etat, tant au niveau central que dans ses services répartis sur le territoire. On notera ici « l'État détenteur d'un monopole apriori sur une légitimité qu'il n'a pas fait grand-chose pour gagner. » (Lombard, p.34, traduction de l'auteur)

Doté à la fin 2017 de 222M€, ce fonds associe les compétences des acteurs de l'humanitaire et du développement pour passer de l'urgence à une réponse de reconstruction/développement et

de renforcement des capacités centrafricaines. Sur le papier, il est en 2015 l'un des rares bailleurs à proposer des enveloppes de plus de 6 mois et à financer activement les diagnostics et approches contextualisées.

La FAO a mis en place au sein de son programme résilience les Caisses de résilience. Le programme Résilience a pour objectif « le renforcement de la résilience des systèmes agro-sylvo-pastoraux et des moyens d'existence des communautés vulnérables qui en dépendent et vise ainsi à réduire voire éradiquer l'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans le pays » (FAO, 2018). Les Caisses de résilience prévoient une dimension productive/technique – comme l'utilisation de pratiques agricoles durables, une dimension financière – telle que l'accès au crédit -, et une dimension sociale – par exemple le renforcement de la cohésion sociale et la solidarité à travers la création de groupements d'agriculteurs ou associations de femmes. Cette approche est innovante car le soutien apporté s'adresse aux trois dimensions de façon complémentaire, ce qui accroît les opportunités des bénéficiaires et leur permet de mieux se préparer aux risques multiples.

En RCA, la FAO a combiné des transferts monétaires à des distributions de petit matériel de transformation, ainsi qu'à des appuis pour la production de semences de qualité et à un soutien aux cantines et potagers scolaires. Ces activités ont permis aux ménages affectés de constituer des stocks de nourriture et de semences. Ce sont plus de dix millions de dollars qui ont été ainsi engagés. Cette approche a été reprise par le PNUD, ECHO et l'Union Européenne via le fond Bekou.

### Une réponse d'urgence qui s'enlise et a déjà 8 ans

Assiste-t-on à une sortie de crise ? La situation sécuritaire est tout sauf stabilisée, 15 groupes armés (clairement identifiés) sont actuellement actifs dans le pays, la menace d'une partition entre l'Est et l'Ouest du pays demeure. La colère et la désespérance gagnent certains camps de déplacés et de réfugiés (au Cameroun par exemple). Quant à la « réconciliation entre Chrétiens et Musulmans », elle est dans tous les discours, mais encore rarement ni dans les têtes, ni dans les actes. La majeure partie du territoire (de 70 à 80%) échappe à tout contrôle gouvernemental - bien qu'on y ait quand même organisé des élections dites « libres ». Elle est encore « administrée » par des groupes armés, régulièrement pillée, et la MINUSCA a bien du mal à

faire valoir ses règles d'engagements. Le gouvernement est vivement critiqué et ses membres semblent surtout préparer leur sortie.

En 2017, la RCA a été classée le pays le plus fragile en termes de développement humain. Les indicateurs sur la mortalité, l'éducation sont les plus faibles au monde. Les chiffres de la programmation humanitaire 2018 sont éloquentes : toujours plus de 2,5 millions de personnes en besoin urgent d'aide, près de la moitié de la population du pays en insécurité alimentaire, plus de 600 000 déplacés internes, et une restriction drastique de l'espace humanitaire, avec déjà 5 décès d'humanitaires et plus de 180 incidents sur le premier semestre 2018. Mais, alors que le nombre de populations estimées dans le besoin continue d'augmenter, la RCA est depuis retombée dans l'oubli. On le note à la réduction drastique des fonds qui lui sont alloués.

La République centrafricaine continue de connaître une crise humanitaire complexe et grave. Un Centrafricain sur quatre est soit déplacé interne, soit réfugié. Le nombre de personnes ayant besoin d'assistance et de protection est passé de 2,5 millions à 2,9 millions, soit une augmentation de 16% par rapport à 2018. Sur ce nombre, 1,9 million ont besoin d'une assistance immédiate et urgente. Les mois de novembre et de décembre ont été marqués par la détérioration de la situation en matière de sécurité, avec une augmentation importante des attaques contre des civils et des travailleurs humanitaires. Plus de 1 000 incidents de protection par mois ont été signalés en 2018<sup>8</sup> et le nombre d'incidents contre des acteurs humanitaires a augmenté de manière alarmante, passant de 337 en 2017 à 396 en 2018.

Ces chiffres masquent par ailleurs la difficulté à établir un bilan exhaustif de toutes les victimes. Lors de certains moments de grande violence, comme l'attaque du site de déplacés d'Alindao de Novembre 2018, les victimes ont été estimées entre 60 et 100 par exemple, alors que le site regroupait approximativement 26 000 personnes

D'après les Plan de réponse humanitaire et Analyse des besoins humanitaires 2021 de OCHA, quelque 2,6 millions de personnes ont besoin de protection et d'assistance, dont 1,6 million de personnes ayant des besoins graves, soit 12 % de plus que l'année précédente. La proportion de chocs sur les civils liés à la violence et aux conflits en 2020 a doublé par rapport à l'année précédente. Un Centrafricain sur trois est déplacé à l'intérieur ou à l'extérieur du pays. En

---

<sup>8</sup> Pour comparaison, ces chiffres sont supérieurs à ceux de l'Afghanistan, un pays regroupant pourtant près de 10 fois plus d'habitants et bien plus de programmes de monitoring et référencement des abus de protection que la RCA.



Sur l'ensemble des violations graves des droits de l'enfant signalées dans le cadre du suivi de la protection, 62 % l'ont été en avril et mai 2020, après la fermeture des écoles. Les viols, y compris les viols répétés de mineurs, et les violences physiques et psychologiques, se produisent en toute impunité en l'absence d'un système judiciaire opérationnel. Selon le cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC) de septembre 2020, 1,9 million de personnes étaient touchées par l'insécurité alimentaire aiguë - un chiffre qui devrait passer à 2,3 millions.

En raison de l'impact socio-économique de la COVID, le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire à Bangui a presque doublé, touchant désormais 45 % de ses habitants. De nouvelles poches de malnutrition sont apparues parmi les populations vivant dans les sites de déplacés et dans les zones rurales où l'accès aux soins de santé, à la nourriture et aux services d'eau, d'assainissement et d'hygiène (WASH) est limité.

L'analyse de la gravité des besoins nutritionnels montre que 81 % des sous-préfectures sont dans une situation nutritionnelle sévère (phase 3). Au niveau national, le taux de malnutrition aiguë sévère de 1,8 % se rapproche du seuil d'urgence. Des années de conflit et de sous-investissement ont eu des conséquences catastrophiques sur l'accès aux services essentiels de base. Le nombre de personnes ayant besoin de services WASH a augmenté de 8 % pour atteindre 2,5 millions au début de l'année 2021. La vétusté des systèmes d'évacuation des eaux et l'urbanisme anarchique dans les zones inondables et marécageuses ont augmenté le risque de propagation des maladies d'origine hydrique, notamment pendant la saison des pluies.

La RCA est aujourd'hui l'un des pays les plus dangereux au monde pour les humanitaires. En 2018, quand la RCA héritait de ce titre peu glorieux de pays le plus dangereux pour le respect du personnel humanitaire, 396 incidents contre les humanitaires avaient été enregistrés, dont 257 (62,5%) des cas de vol et quatorze humanitaires ont été tués, dont 8 staff ONG<sup>9</sup>. En 2021, au seul premier semestre, 267 incidents ont été rapportés, soit 1,5 incident par jour. Si la grande majorité de ces incidents relève de vols et cambriolages opportunistes, ils se déroulent dans des villes ou des zones où la prolifération des hommes en armes génère un climat d'insécurité permanent. Trois personnels internationaux sont décédés en RCA en 2018, 6 en 2019, 3 en 2020, 5 en 2021 (en date du 15/10/21).

---

<sup>9</sup> Key Data Dashborad, INSO, URL : <http://ngosafety.org/keydata-dashboard/>

CONTEXTE

La République centrafricaine demeure l'un des endroits les plus dangereux pour le personnel humanitaire avec 267 incidents affectant les travailleurs humanitaires pendant les six premiers mois de 2021 comparés aux 192 incidents durant la même période en 2020. La population civile continue de payer le prix des tensions et des violences qui se poursuivent dans plusieurs parties du pays.

Pour le mois de juin, le nombre d'incidents a augmenté (37 incidents contre 28 en mai et 34 en avril). Cependant l'insécurité continue de freiner l'accès humanitaire dans plusieurs préfectures comme celles de Nana-Mambéré, Ouham-Pendé, Basse-Kotto et Ouaka. Les préfectures de l'Ouham (11 incidents), de l'Ouham-Pendé (6 incidents) et de la Basse-Kotto (4 incidents) sont les plus touchées ce mois-ci. Un agent humanitaire a été blessé dans une embuscade lorsqu'il transportait des patients vers une structure médicale à Batangafo et un autre a été blessé par une balle perdue lors des récents affrontements armés à Alindao.

Les vols, braquages, pillages, menaces et agressions représentent plus que la moitié des incidents (58,8%), suivis par les interférences et restrictions (30,7%).

INCIDENTS



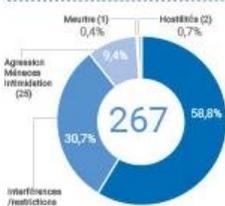
MORTS



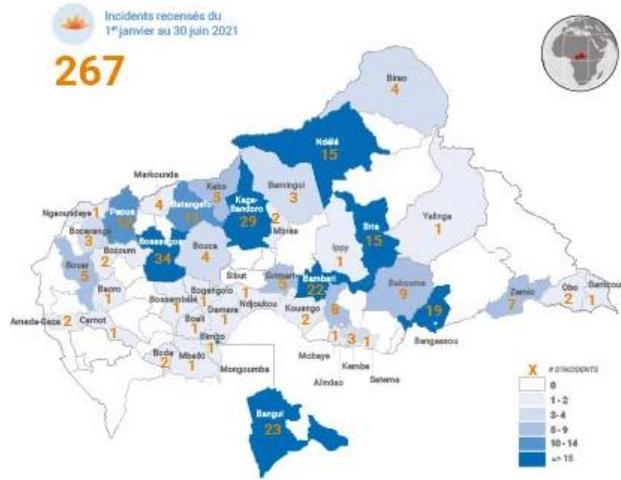
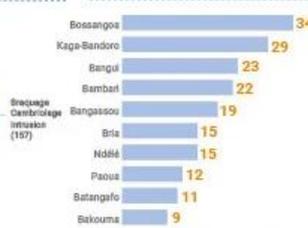
BLESSÉS



POURCENTAGE D'INCIDENTS PAR TYPE



NOMBRE D'INCIDENTS



ÉVOLUTION DES INCIDENTS AU COURS DES 12 DERNIERS MOIS



Les frontières et les noms indiqués et les désignations employées sur cette carte n'impliquent pas l'approbation ou l'acceptation officielle des Nations unies.  
Date de création: 05 juillet 2021 Sources OCHA, UNDSS et partenaires humanitaires. Commentaires: ochacar\_jm@un.org Plus d'Informations: <https://car.humanitarianresponse.info> [www.unocha.org](http://www.unocha.org) [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int)

Figure 39 - Cartographie des incidents sécuritaires ayant touché les travailleurs humanitaires au 1er semestre 2021 (Source : OCHA 2021)

## Point d'étape

Ce cinquième chapitre est revenu sur l'histoire de la RCA, sa constitution, son indépendance, son difficile développement et les nombreuses barrières à son relèvement. Le pays a traversé, comme cela a été décrit, de nombreuses crises. Pour autant, revenir sur celle de 2013 nous a permis de montrer en quoi cette « énième » guerre civile avait un écho particulier. De par son ampleur en termes de besoins autant que par l'innovation dans la stratégie de réponse apportée, la dernière décennie a été une longue expérimentation de modèles théoriques de relèvement. Toutefois, en 2021 encore, pour la 6<sup>ème</sup> année de suite, la RCA est dans le top-10 des crises oubliées du rapport *Suffering in Silence* de CARE.

L'augmentation de 16% du nombre de personnes touchées par rapport à l'année dernière est principalement attribuable à un conflit intense qui a lieu dans plusieurs régions du pays et à des difficultés accrues d'accès à l'aide. Pour autant, alors que les besoins continuent d'augmenter, les montants disponibles restent faibles, avec une moyenne de 36% du HRP effectivement financé ces 3 dernières années. La part des financements hors HRP baisse aussi systématiquement depuis 2014.

Une crise sans précédent en termes d'ampleur et de fracturation de la société, une programmation humanitaire atypique et une coordination spécifiquement adaptée au contexte local : étudier la réponse humanitaire en RCA permet de sonder certains projets de réformes du système.

## Chapitre 6 – Quels bilans pour le laboratoire pro-résilience centrafricain ?

L'expansion des foyers de conflits, la fragmentation des factions armées, la recrudescence des abus envers les civils, l'accès humanitaire restreint, ainsi que le sous-financement des réponses humanitaires sont autant de facteurs exacerbant la vulnérabilité des populations. La réponse humanitaire à la guerre civile centrafricaine a été le miroir des tendances du secteur humanitaire dans la sous-région : promotion de la résilience, limite des approches quantitatives, volonté d'un continuum de l'intervention... Plusieurs bailleurs vont alors vouloir faire de la RCA une zone pilote de nouvelles approches. Mais ces tentatives sont aussi représentatives, dans leurs traductions empiriques, des difficultés du secteur à faire sa réforme : écart entre les écrits et les mises en œuvre effectives, maintien d'une lecture chiffrée de la performance, standardisation à outrance, transition toujours malaisée entre urgence et relèvement...

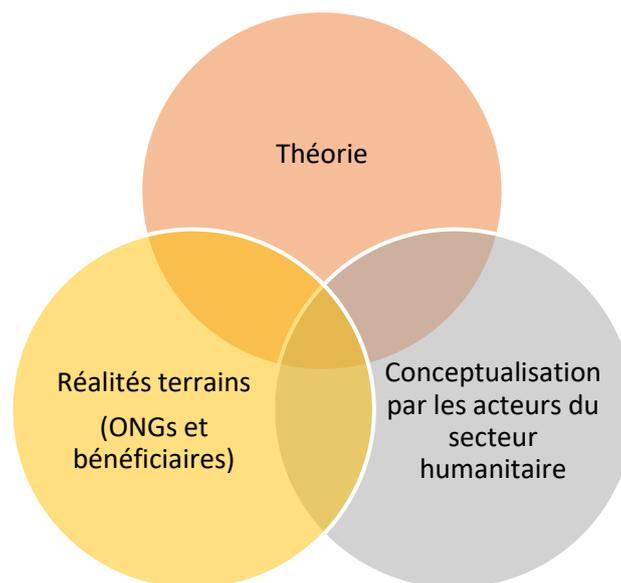


Figure 40 - Triangulation : le déploiement de la résilience entre théorie et pratique (schéma de l'auteur)

Comme le disait Bourcart en 2015, « *L'usage du concept de résilience correspond à un processus de reconfiguration et de relégitimation de leurs activités dans un contexte de persistance des situations de crise qui a progressivement fragilisé les conditions de leur mise en œuvre.* » (Bourcart, 2015, p.225).

Si la réponse humanitaire en RCA s'est pleinement saisie de la notion de résilience, c'est principalement par nécessité d'améliorer la préparation des publics à l'éventualité d'une crise afin d'en atténuer les conséquences (anticipation et réaction) ; pour une dimension plus morale : l'injonction à la responsabilisation des différents acteurs de la société ; enfin parce qu'il était établi que bien qu'aigue, la crise n'avait rien de conjoncturel et qu'il fallait reconnaître la persistance de cette situation dans le pays.

Dans ce sixième chapitre, nous verrons comment les acteurs de l'aide tentent de s'approprier le contexte centrafricain dans toute sa complexité pour mieux définir les besoins des populations et prioriser les réponses en conséquence. Nous décrirons aussi comment rapidement, ces approches innovantes sont rattrapées par la bureaucratie inhérente à l'« éléphant de papier » (Hibou) qu'est la coordination humanitaire. Nous reviendrons dans un deuxième temps sur quelques exemples incarnant l'approche pro-résilience et l'innovation qu'elle porte. Alors que nos études de terrain montrent une complexité réelle à opérationnaliser ces idées, nous terminerons ce chapitre en interrogeant ce qui a pu paralyser le déploiement terrain du modèle ici étudié.

Ce chapitre vise à étudier la traduction opérationnelle de l'intégration de la résilience en RCA. La résilience appelle à repenser ce qu'on appelle dans le milieu de l'aide les « 6 Cs » : Contexte, Coordination, Considération, Eventualité (Contingency), Communauté, Collaboration. L'idée est donc de confronter les principales tendances ressortant de nos analyses des concepts et recommandations au vécu des acteurs sur les terrains. Au travers de ces catégories, nous confronterons nos hypothèses quant aux exigences d'un emploi de la résilience aux entretiens et observations de terrain de 2013 à 2019.

- Hypothèse 1 : Renforcement du LRRD et nouvelles considérations des temporalités
- Hypothèse 2 : Centralité du diagnostic et du bottom-up
- Hypothèse 3 : Reconsidération de la complexité des environnements et contextes
- Hypothèse 4 : Focus qualitatif et renforcement de capacités et compétences

Tableau 11 - Définition des 6C (tableau de l'auteur)

Contexte	C'est important, toujours, mais l'analyse du contexte - en particulier dans les lieux de fragilité - l'est tout autant, et s'assurer qu'elle reflète la réalité de la situation et nos réponses à celle-ci.
Coordination	La coordination, entre des acteurs souvent très différents, avec des mandats et des calendriers différents, nécessite notamment le partage de l'information, l'établissement d'examen de haut niveau de données et analyses conjointes.
Considération	Étudier l'éligibilité à l'assistance, l'assistance elle-même (qu'il s'agisse d'une aide humanitaire unique en espèces pour la survie ou de transferts conditionnels pour le relèvement ou d'interventions régulières pluriannuelles ciblées de protection sociale soutenues par un transfert en valeur monétaire) et les points de transition ou de sortie le cas échéant.
Eventualité	Les mesures d'urgence, pour permettre la réadmission ou la réactivation de l'aide lorsque, par exemple, la vulnérabilité d'un individu change en raison d'un choc. Il ne s'agit pas seulement d'une réaction de choc, mais aussi d'une réaction " proactive au choc ". Dans ces cas, la modélisation prédictive des vulnérabilités et le monitoring permanent sont possibles et rentables en temps et en argent.
Communauté	L'appui à la communauté par le biais de la sensibilisation et de l'autonomisation et de la responsabilité sociale s'accompagne de programmes de qualité et de mandats clairs mais adaptables.
Collaboration	Collaboration avec d'autres acteurs locaux, et en particulier les entités gouvernementales nationales et locales pour la durabilité, le renforcement des capacités et la synergie.

Nous reprendrons dans ce chapitre nos hypothèses initiales en les confrontant aux considérations et à l'analyse du contexte identifié lors des enquêtes de terrain d'abord. Pour cela, nous faisons référence aux plus de 140 entretiens réalisés pendant nos cinq passages en République Centrafricaine de 2014 à 2019 pour des durées de 3 semaines à deux mois à chaque fois.

Pour chaque hypothèse, nous observerons sa traduction empirique selon trois prismes : la place accordée aux bénéficiaires, le positionnement humanitaire et les relations inter-ONGs, enfin la posture des autorités nationales techniques et politiques. L'idée est de voir en quoi l'adoption d'approches dites résiliences a permis, ou pas, de repenser le cadre de mise en œuvre humanitaire, autour de cinq principes :

- Légitimité : flexibilité des mandats et des financements, capitalisation et évaluations
- Attractivité : modification des techniques de ciblage
- Faisabilité : plaidoyer pour des approches multi-secteurs
- Capacité : promotion de financement transitionnel innovant
- Temporalité : flexibilité des subventions

En fin de chapitre, nous abordons une lecture au-delà du contexte centrafricain, pour questionner la difficile réforme du secteur dans son ensemble.

## I. L'appropriation d'un contexte complexe

La diffusion de la notion de résilience dans le système humanitaire va l'obliger, du moins théoriquement, à repenser certaines approches et modalités gestionnaires très critiquées en interne. Certains ont parlé d'un mouvement vers une « *nouvelle architecture humanitaire* » (Development Initiative, 2006). On adopte notamment l'argument du « Reconstruire mieux », dans une dynamique de cercle vertueux malgré les crises et l'instabilité. Cette approche a le mérite de limiter la scission entre les acteurs humanitaires et du développement, de promouvoir une approche multisectorielle et dynamique du relèvement, diversifiant la définition des risques auxquels sont confrontés les systèmes. Opérationnellement, elle offre des perspectives de re-flexibilisation bureaucratique et limite la réplique ad-aeternam d'interventions basiques. Politiquement, elle permet de repenser les pratiques en dépassant la logique du zéro risque et donc les projections mathématiques de développement construites sur des hypothèses d'environnement stable. L'idée est très attractive : une alternative à moindre coût (« *coût réel du développement* »), en soutien à ce que les gens peuvent faire eux-mêmes.

### A. *Un difficile regard historique*

Dans notre cadrage de recherche, nous expliquions que la première traduction de la résilience est supposée s'incarner dans une approche en trajectoire, qui oblige à considérer l'immédiat mais aussi les effets à moyen terme. L'approche en termes de trajectoires oblige à reconsidérer le temps long et ce même dans les phases d'urgence. Cela nécessite aussi une attention ex-ante, pendant et ex-post sur la crise, les chocs, stress, capacités et vulnérabilités des populations.

#### *Pour la couverture de l'ensemble des besoins*

Les engagements théoriques sur les programmations pro-résilience devraient donner place à une intervention agile de l'urgence au développement et vice-versa, une attention particulière aux variables lentes et aspirations des populations, le renforcement de compétences nationales et locales pour la viabilisation et pérennité des projets et de leurs effets, et en conséquence une attention plus poussée aux études d'impacts.

Il y a peu d'affinage relatif aux trajectoires de vie et perception des populations des chocs et stress, si ce n'est un discours caricatural généralisant l'envie de migration vers la capitale pour tous les ruraux.

*« Si on dit que tous les jeunes veulent venir à Bangui pour réussir, on en oublie que s'ils prennent une kalach, c'est parce que la plupart n'a aucun espoir d'accéder à des terres dans leur zone d'origine. Ce n'est pas Bangui qui fait rêver, c'est l'inéquité dans l'accès aux ressources qui désespère. La preuve, quand ils prennent les armes, ces jeunes, en large majorité, restent dans leur zone d'origine » (Entretien, Bangui, Avril 2017).*

Les modalités d'évaluation rendent difficiles un regard sur les trajectoires. Les analyses se font à un instant T, tout comme la majorité des études d'impact. Plusieurs ONGs indiquent aussi lors des entretiens une difficulté à obtenir des financements pour ce type d'approches.

*« Les bailleurs nous mettent en concurrence. C'est à ceux qui démontreront leur connaissance du terrain le mieux. Mais sans fond propre, nous sommes dépendants de financement pour envoyer nos équipes sur les zones. On bricole*

*donc comme on peut, mais on est loin de la qualité que nous pourrions avoir si les bailleurs soutenaient plus proactivement cela. Et ce n'est pas les missions interagences rapides qui vont nourrir les analyses de fond. »* (Entretien, Bangui, Janvier 2019)

Les études de moyen terme sont souvent financées grâce à un maintien sur zone de l'ONG lié à différents projets, mais n'ont pas per se de financement.

Un premier trait de nos entretiens a été l'ancrage historique des analyses. La volonté de comprendre la complexité des environnements est en effet aussi questionnable dans l'analyse qui est faite du conflit. Les bailleurs rappellent l'importance de considérer les différents risques, mais ont tendance à se les répartir par catégorie plutôt que de développer une analyse intégrée.

*« Nous [UNHCR] contribuons à l'analyse des risques de protection. Les dynamiques de violences armées, ce sont l'équipe humanitaire pays, OCHA et la mission de maintien de la paix qui les monitorent. Notre rôle n'est pas de savoir pourquoi les gens se déplacent mais d'assurer le meilleur service de protection une fois qu'ils tombent sous notre mandat, soit comme déplacés internes, soit comme réfugiés. »* (Entretien, Bangui, octobre 2016)

Par ailleurs, sont souvent évacués ou considérés comme acquis et inattaquables les chocs diffus et en lien les causes plus structurelles du conflit. Lors d'une table-ronde regroupant les facilitateurs de Clusters, plusieurs ont reconnus apprendre par nos échanges l'existence d'un plan de désarmement, réintégration et relance économique dès 2008, ainsi que des programmations déjà à l'époque, de Plans de Développement provinciaux, qui, s'ils n'avaient pas le nom de résilience, en portaient tous les traits. Pour 76% d'entre eux, la cause du conflit était religieuse, et seulement 31% estimaient que la répartition / l'appropriation des ressources était un vecteur des tensions et violences.

Utilisant la méthodologie reconnue des Scans de conflit pour évaluer la sensibilité au conflit dans les programmations de ces clusters, il apparaissait lors des focus groups que moins de 15% des interlocuteurs étaient capables de d'identifier des causes sous-jacentes du conflit, alors même que les discours de ces mêmes institutions soulignaient la dimension structurelle de la crise. Si la RCA est une zone violente, il semblait plus difficile de faire émerger une analyse du

pourquoi, des déclencheurs des violences de 2013-2014 qui se sont déployées à une échelle jamais vue jusqu'alors.

Rapidement, on peut craindre l'incapacité de la communauté internationale à intégrer toute la complexité de la situation locale, parce qu'elle n'inscrit pas son projet dans un regard historique au-delà de 2013, passant à côté du processus lent de déliquescence et abandon. « *Nous aurons réussi le relèvement quand nous aurons redéployé l'état dans sa légitimité et sa présence pré-2013* » (entretien, Bangui, Décembre 2018) nous indiquait un membre de la coordination humanitaire, comme si le pays, l'un des derniers au classement de l'IDH, avait par le passé eu un état fort capable d'assurer la protection et le développement de ses populations.

Carayannis et Lombard le dénonçaient déjà en 2015. « *La plupart des attentions internationales (bailleurs de fonds, diplomates) à l'égard de la RCA se sont concentrées soit sur le manque d'accès des populations aux services de l'Etat, soit sur la façon dont elles apprécient d'y échapper, mais il est rare que ces deux tendances soient considérées ensemble, comme des positions tout aussi valables pour contrer le pouvoir de l'Etat. Cette incapacité à reconnaître l'utilité d'une option de sortie - tant pour les élites que pour les populations rurales - a compromis les efforts visant à établir des relations de gouvernance plus responsables et cohérentes* » (Carayannis et Lombard, 2015, p. 159, traduction de l'auteur).

Lombard complétait en 2016 : « *Il y a une difficulté évidente à comprendre la RCA pour ce qu'elle est, plutôt que pour ce qu'elle n'est pas ou ce que nous pensons qu'elle devrait être.* » (Lombard, 2016, p.23, traduction de l'auteur).

Le faible contrôle de l'Etat sur son territoire se traduit par trois effets sur l'action humanitaire :

1. L'absence de services techniques décentralisés et des ministères coquilles vides concentrant les pouvoirs ;
2. Un discours officiel loin des réalités locales, faisant la promotion de la stabilisation et amenant au déploiement de programmes inadaptés aux contextes, chocs et stress que subissent les populations ;

3. La « *somalisation accélérée du territoire* » (Entretien, Bangui, Avril 2017), avec aujourd'hui 18 groupes armés connus contrôlant plus de 80% du pays, avec poursuite des pillages et maintien des populations dans des stratégies de survie immédiate, obligeant la priorisation des interventions de survie loin de toute réflexion pro-résilience.

Il faut aussi souligner le coût inégal d'intervenir dans les zones les plus enclavées, qui poussent les acteurs humanitaires à se concentrer sur les centres urbains plus accessibles et sûrs.

### Pour une attention aux vulnérabilités comme aux capacités des populations

On notera la grande difficulté à penser les approches collectives autrement que suscitées. Le manque de financement des diagnostics, les temporalités d'intervention courtes, la nécessité de quantifier de manière optimale les accompagnements sont peut-être des causes. Restent que les groupements et collectifs « spontanés », traditionnels, sont souvent invisibles, les grands absents des projets. A un chef de projet menant des activités pro-résilience avec des groupements, nous demandions comment avaient été analysées les dynamiques collectives. Il nous a répondu « *il y a 35 groupements sur la zone, tous issus de notre projet* » (Entretien, Bangui, Septembre 2015), sans lier sa réponse aux dynamiques collectives préexistantes dans la zone.

Cela se traduit par des pratiques risquées, qui peuvent affaiblir ces dynamiques locales. Un exemple est l'utilisation de primes financières pour la participation à des journées de formation ou du travail à haute intensité de main d'œuvre, qui s'ils permettent une injection de liquidités dans les communautés, impactent directement les habitudes collectives traditionnelles, comme les groupes d'échange de travail par exemple, où les personnes mutualisent gratuitement leurs forces de travail au sein d'un groupe restreint de ménages.

Ce focus sur le suscité fait oublier les phénomènes spontanés de relance de l'autonomisation alimentaire, que les études de l'Observatoire des Résiliences en RCA ont fait apparaître dans plusieurs provinces. La dimension suscitée est souvent poussée à l'extrême, notamment quand elle est couplée à une dimension de cohésion sociale. Comprise initialement comme la nécessité de recréer du lien pour des communautés éclatées par les conflits et les déplacements, elle est maintenant traduite par la promotion de la réconciliation.

Les fractures de la société centrafricaine sont profondes et multi-causes. « *Simplifiées, on les colmate par la création de groupements mélangeant chrétiens et musulmans (qui ont des niveaux de connaissance des techniques agricoles très variables, simplement parce que leurs métiers avant-crise étaient différents), regroupant autochtones, déplacés et réfugiés. Pour autant, il suffit de visiter des champs collectifs une répartition de la terre ré-individualisée* » (Entretien, Bangui, Décembre 2018).

On note ainsi que les approches communautaires sont menées à grand renfort de mystique collective et « réconciliatoire », sans toujours d'analyse poussée de la réalité des dynamiques locales (ex. groupements pluri-religieux ou pluri-statuts comme facteur de pacification, même si création artificielle liée au projet).

Dans un contexte aussi instable où l'aide humanitaire a très peu de visibilité, cela a exacerbé le développement de stratégies de captation de l'aide. Les bailleurs déplorent « *l'apparition de bénéficiaires professionnels* » (Entretien, Bangui, Avril 2017), dont les récits de vie varient pour pouvoir adhérer à tel ou tel projet. Le manque d'ancrage local, de construction participative des projets, d'intégration dans la construction des opérations des connaissances et capacités locales, sont autant de facteurs de cette situation.

#### Pour des ressources dédiées à l'analyse des contextes

Plusieurs chefs de missions nous ont aussi alerté dans les entretiens quant à la disparition des financements dédiés aux postes transversaux d'évaluation / diagnostic qualité, et une priorité donnée à l'externalisation d'évaluations liées aux projets. Cela a pour connaissance directe de limiter la capacité de veille et de monitoring, pour ne plus mener que des évaluations ad-hoc, photographies à un instant T. Plusieurs enquêtés dénoncent l'argument de manque de financement.

D'abord, « *la pression posée par les agences des Nations Unies pousse les bailleurs multi et bilatéraux à les financer pour qu'ensuite soient répartis les budgets parmi les ONGs* » (Entretien, Bangui, Octobre 2016) (arguments de légitimité à la centralisation et assurance de non duplication).

Lors de ces subventions en cascade, les agences perçoivent des frais de gestion à hauteur de 21%, ce qui ampute d'autant les budgets finalement disponibles. La plupart des ONGIs ont un intérêt important pour les études des milieux mais n'ont pas les moyens financiers, RH ou temporels pour le faire (« *on en devient bipolaire* » Entretien, Bangui, Mars 2016).

Cette critique est d'autant plus forte que beaucoup dénoncent l'immobilisme des clusters dans la production d'informations et de réflexions. Pour exemple lors de notre passage fin 2016, 14 des 31 entretiens réalisés pendant ce séjour nous ont indiqué l'absence de production écrite par le cluster en charge des Moyens d'Existence, des questions de Stabilisation et de promotion de la résilience depuis Novembre 2013.

### *B. Une définition figée des besoins*

Les recommandations des bailleurs tournent pour beaucoup autour de l'importance de l'évaluation et des diagnostics. Les écrits font la promotion de définitions ascendantes des besoins et donc des projets qui en découlent. Ils rappellent l'importance des contextes et les limites de la réplique des interventions, l'engagement de redevabilité vis-à-vis des populations. La considération des contextes oblige aussi à un renforcement des capacités d'adaptation et de flexibilité des projets ; sur la base de données quantitatives et qualitatives recueillies tout au long du cycle de projet. L'abandon de l'entrée purement quantitative est central dans les textes des bailleurs. On souhaite dépasser le culte des indicateurs pour développer un regard en trajectoire, plus près du « coût réel du développement ». Cet objectif de durabilité serait aussi assuré par un renforcement non plus seulement des capacités mais aussi, voire surtout, des compétences.

### *Pour la centralité du diagnostic*

Alors que la résilience est promue au niveau des sièges comme une entrée très qualitative, une étape importante dans l'évolution de l'architecture humanitaire, on note sur le terrain une entrée encore très quantitative dans l'étude des territoires. Ce qui est appelé évaluation est souvent en grande partie du relevé de données quantitatives. Cette approche est en opposition avec les recommandations centrales. Il faut par ailleurs dénoncer leur pseudo-scientificité. Leur exploitation passe en effet par une combinaison de données récoltées de manière variée par différents acteurs, sur des périodes différentes et sans réflexion poussée sur l'échantillonnage.

L'analyse de la résilience ne porte que sur la résilience suscitée, et pas sur sa dimension spontanée. Par ailleurs, cette résilience suscitée est analysée d'abord et avant tout selon l'évolution des capacités des populations, en lieu et place de l'évolution des fonctions des unités étudiées, des questions de compétences, etc.

Le regard urgentiste reste prégnant dans la considération des besoins et leur hiérarchisation. En conséquence, les interventions semblent se baser majoritairement sur des modèles répliqués et répliquables (« saving lives »), des approches en kit assurant selon plusieurs enquêtés « *une résilience à l'instant T* ». Cela est, pour beaucoup des personnes interviewées, inhérent au profil type des salariés des institutions de coopération multilatérale qui sont déployés sur le terrain entre 2015 et 2017.

*« La première vague de missions était composée en large majorité d'ex des Soudans et ils ont, c'est humain, pensé qu'ils étaient dans une situation de crise similaire »* (Entretien, Bangui, Mars 2016).

Nombreux représentants bailleurs ont effectivement fait écho de leur expérience de la guerre d'indépendance au Soudan du Sud, estimant les situations similaires et donc les bonnes pratiques à copier. Il est à noter qu'aucun de ces entretiens n'a fait ressortir, au-delà de ces bonnes pratiques, des leçons apprises à éviter.

#### Pour le développement de méthodologies affinées d'analyse

Les spécialistes de la sous-région auront pourtant bien du mal à estimer similaires les guerres civiles qui déchirent ces zones, bien que géographiquement proches. Une des questions prévues dans nos entretiens semi-directifs était de questionner l'analyse que mon interlocuteur faisait de la hiérarchie des besoins et risques, et de lui demander de la confronter à la perception de ces mêmes besoins et risques. Plus de 67% des enquêtés ont évacué cette question, arguant des besoins de base, qui seraient, parce que conditionnant la survie immédiate des populations ciblées, évidemment priorisés de la même manière par les personnes. Pour autant, seuls 23% démontraient alors des méthodologies mises en place pour recueillir la parole des bénéficiaires. De même, seules 6 ONGI ont pu présenter des approches de veille récurrente permettant d'analyser les trajectoires et évolutions de perception des populations. Cela est pourtant un facteur clé pour assurer l'engagement humanitaire de « *ne pas nuire* ».

L'outil avancé par le PAM pour identifier les besoins des populations est l'IPC. La classification IPC (Integrated Food Security Phase Classification) comporte six niveaux de 0 à 5 (aucun choc, stress minimal, stress médian, crise, urgence, famine). Le système de classification IPC distingue et relie l'insécurité alimentaire aiguë, l'insécurité alimentaire chronique et la malnutrition aiguë pour soutenir des réponses plus stratégiques et mieux coordonnées. Les protocoles utilisés par l'IPC sont harmonisés entre les trois échelles individuelles (IPC Insécurité alimentaire aiguë, IPC Insécurité alimentaire chronique et IPC Malnutrition aiguë). Cela permet d'analyser les liens entre les trois conditions et de démêler l'insécurité alimentaire aiguë, l'insécurité alimentaire chronique et la malnutrition aiguë, afin de soutenir une analyse plus stratégique des réponses.

Sur le papier, cette méthodologie est élaborée, et globalement partagée. Toutefois, les standards de déploiement observés en RCA étaient sur la période d'étude loin du cadrage technique officiel, avec une compilation, hasardeuse, des prix moyens sur les marchés, traduits « à la louche » des mots-mêmes du facilitateur du cluster (Entretien, Bangui, Avril 2017), en capacité de couverture du panier alimentaire moyen.

Il est rapidement ressorti des entretiens que l'approche quantitative dans l'étude des terrains est toujours d'actualité. L'analyse de la vulnérabilité reste très chiffrée et les zones prioritaires d'intervention sont définies en fonction du nombre de personnes, soit dans un premier temps principalement sur les zones Ouest et centrale. Au cours de nos entretiens, nombreux sont ceux qui se désespèrent de voir considérées des zones moins visibles car plus enclavées. Il faudra par exemple attendre presque 3 ans que le Sud Est du pays, à plus de deux semaines de camions de la capitale, soit estimé « *réouvert à l'accès humanitaire* » (Entretien, Bangui, Décembre 2018).

De même, les réponses au Nord, pourtant une zone d'origine conséquente des milices Ex-Séléka, ne verront le jour qu'à partir de 2017, avec un objectif de stabilisation principalement et de redéploiement de l'Etat, plus que de promotion de la résilience individuelle et communautaire.

### C. *Le risque de duplication simpliste*

L'idée théorique derrière le concept de résilience était aussi de renforcer la redevabilité descendante vis-à-vis des bénéficiaires.

*« La question renvoie ici à la structure déséquilibrée d'une industrie de l'aide qui, on l'a vu, est déterminée par l'offre davantage que par la demande, au risque d'ignorer les besoins exprimés localement, d'aggraver les inégalités sociales et de bouleverser des traditions anciennes de solidarité communautaire » (Pérouse de Montclos, 2015, p.112).*

#### **Pour une analyse centrée sur et portée par les populations bénéficiaires**

Sur le papier, les populations cibles devenaient acteurs de leur relèvement, mais aussi des projets, et non plus seulement récipiendaires. Nous évoquions plus haut la faiblesse des évaluations terrain visant à recueillir leurs besoins et ressentis de manière qualitative.

Nous pouvons indiquer ici le développement d'outils de redevabilité artificiels et inadaptés, tels que la création d'adresse email pour envoyer des avis et proposer des modifications des projets, dans un pays où le taux d'électrification est proche de 10% seulement en milieu urbain et presque nul en milieu rural (RIAED, 2018).

Si on ne note qu'une faible entrée qualitative dans la considération des terrains, c'est aussi une contrainte financière qui oblige au niveau du relationnel ONG-bailleur à limiter ce focus.

*« L'exacerbation du nombre de personnes nécessitant de l'aide, la diminution des budgets disponibles et la multiplication du nombre d'ONGs poussent les bailleurs à rester fidèles à leurs partenaires habituels et à cibler de manière extrêmement pointue leurs financements. Cela amène à un téléguidage fort des projets, où [les ONGs ont] le sentiment de ne plus être parfois force de proposition » (Entretien, Bangui, Mars 2016).*

Les bailleurs ont un discours très honnête sur l'économie financière permise par un focus sur un échelon très local d'intervention, et sur la mise en concurrence exacerbée inter-ONGs. Cette concurrence semble se faire non plus sur les coûts, car *« tout le monde fait la même chose »*

(Entretien, Bangui, Avril 2017), non plus sur la preuve d'approche intégrée (inter-sectorielle et inter-temporelle) mais sur les capacités de gestion des projets.

Si, pour cette hypothèse, on observe un discours assez honnête des bailleurs sur le terrain, elle est aussi infirmée par le manque d'évolution notable de l'attention portée aux approches qualitatives et aux questions de compétence et capacité. Cela n'est pas en soi surprenant tant la réalisation de cette hypothèse est liée au respect des trois autres formulées ci-dessus : contiguïté de l'aide pour répondre au plus près aux réalités des terrains, approche ascendante pour une meilleure appréhension des besoins et aspirations des populations et une adaptation renforcée, une intervention intégrée pour une dé-segmentation du regard normatif sur les environnements d'intervention. Sans volonté plus forte de connaître les terrains et les agents qui composent les systèmes, le travail réalisé, bien que vital, reste d'abord un outil à fin professionnelle.

#### Pour une reconsidération de la complexité des environnements

Parce que la programmation humanitaire se concentre sur la phase urgentiste, l'attention aux diagnostics locaux reste principalement limitée sur du relevé quantitatif d'informations, l'exemple typique étant les programmes RRM (Rapid Response Mechanisms).

*De l'aveu même de responsables de projets RRM, « l'enjeu ici est de couvrir le manque quantitatif, sur la base de kits prédéfinis. Ces distributions dans des zones à risque de pillage posent un risque pour nos bénéficiaires, mais nous estimons que la plus-value outrepassa la moins-value de ce modèle de déploiement » (Entretien, Bangui, Septembre 2015).*

Les méthodologies d'enquêtes adoptées appellent à des relevés rapides d'informations, preuve selon plusieurs bailleurs rencontrés d'efficacité (selon une personne rencontrée à la FAO 1 jour par village est un indicateur de performance).

La difficulté à déployer des équipes sur l'ensemble des territoires amène à la diffusion de trames quantitatives aux partenaires opérationnels sur les terrains pour relevé d'informations. L'étude de ces trames montre une attention principalement portée sur les économies locales, mais peu sur les fonctions productives (écosystèmes), de cohésion sociale et de régulation (institutions).

Le PAM et la FAO sont ici en grande opposition. D'un côté, une agence promeut l'outil Market Analysis, qui vise à suivre la fluctuation des prix moyens. L'autre pousse plutôt pour des analyses HEA, qui ont une compréhension plus systémique et intégrée des économies domestiques. Cela pourrait être complémentaire. Mais ces deux agences ont en alternance la coordination des Clusters Sécurité Alimentaire et Moyens d'existence, et y imposent quand ils en ont la facilitation leurs outils d'analyse.

Une autre sous-hypothèse était la définition participative des besoins par le renforcement des activités de Monitoring et Evaluation. Il ne ressort pas des entretiens l'importance des diagnostics pré-déploiement, les enquêtés indiquant plutôt le choix de réplique d'approches « *ayant fait leurs preuves* » (Entretien, Bangui, Avril 2017), à cause du manque chronique de temps (« *easier to spend* », Entretien, Bangui, Avril 2017).

La saturation humanitaire, avec au pic de la réponse plus de 150 ONGs enregistrées en RCA, permet aux bailleurs une mise en concurrence renforcée lors des appels.

D'après un fonctionnaire européen, « *ce n'est pas qu'il n'y pas de diagnostic, certains bailleurs comme Bekou investissent beaucoup là-dedans pour préparer les appels. Mais il est vrai qu'on estime avoir fait le travail nécessaire, et privilégions les partenaires reconnus pour contractualiser. Ils sont présents sur ces zones, ce qui limite le besoin de diagnostic et permet de cibler les mieux-disant en optimisant les coûts* » (Entretien, Bangui, Décembre 2018). Il complète « *les montants en évaluation n'ont pas fondamentalement augmenté mais on investit plus sur la recherche-action* ».

Il est en effet notable que Bekou a cherché à systématiser le financement collaboratif de chercheurs travaillant sur les dynamiques de relèvement, les scans de conflit, la promotion du genre... afin de répondre mieux aux approches transverses auxquelles s'engagent les ONG en signant des contrats avec le Fond Fiduciaire Européen. Toutefois, le positionnement du Bekou semble être une exception dans la communauté des bailleurs institutionnels en RCA.

Lors des missions de terrain, nous n'avons noté que peu d'évolutions contractuelles, sur les terrains, comparées à la phase « pré-résilience » des programmations humanitaires, voire même, une complexification des procédures qui alourdissent encore plus le travail de gestion de projet, auquel est souvent sacrifié celui d'évaluation.

L'autre volet de ce phénomène est l'apogée de l'ère des experts. Au lieu de se donner les moyens d'une capitalisation et analyse locale des milieux, les bailleurs ont de plus en plus recours à des experts externes. La relation partenariale semble s'effriter au profit d'une approche très contractuelle.

*« On nous demande quasi-systématiquement des audits financiers ou évaluations extérieures de nos projets. C'est compréhensible en termes de surveillance, de vieille qualité. Mais nous pré-qualifions déjà au niveau des sièges de ces mêmes bailleurs, par des 'pré-audits' très complexes avant même de pouvoir déposer une proposition de projet. Cela consomme déjà énormément de ressources »* (Entretien, Bangui, Mars 2016).

*« Localement, les bailleurs n'objecteront pas à une ligne de consultance externe pour évaluation de 20 000 EUR mais nous demanderons de limiter à 1 mois la contribution au financement d'un profil Monitoring & Evaluation dédié au sein de la mission. Résultat : on juge plus qu'on ne monitore, on note plus qu'on évalue, on fait des photographies plus qu'une veille des tendances, on calcule l'effet immédiat plus que l'impact [...]. A force, nos projets auront de plus en plus de mal à se dire transformatifs, soit parce que nous ne pourrons pas le prouver, soit parce qu'à force nous aurons privilégié des méthodologies moins élaborées, souvent moins risquées, mais relativement simplistes »* (Entretien, Bangui, janvier 2019).

Les missions d'expertises, très courtes, principalement en capitale et nécessitant aussi énormément de représentations, laissent perplexes. En 2016, nous avions, notre Directeur de thèse et les doctorants travaillant sur la RCA de manière « durable », été sollicités par la FAO, qui venait d'envoyer une mission d'experts sur « L'évaluation du programme de résilience de la FAO en République Centrafricaine ». Les membres de cette mission étaient des chercheurs et analystes reconnus, mais qui déploraient eux-mêmes de n'avoir pu voir que Bangui et quelques localités à proximité immédiate. *« En une semaine, nous devons privilégier les entretiens en capitale ou les localités accessibles à la journée aller-retour »* (entretien, Paris, Juin 2017). Ils nous demandaient donc notre regard sur cette étude.

Pour autant, cette étude a été faite, alors même que sa méthodologie était connue comme biaisée, et donc sa pertinence limitée, malgré l'investissement financier qu'elle a nécessité. La même année, lors d'une mission terrain, nous avons eu l'opportunité de suivre le travail mené par l'URD en RCA. Financé par le KTF, l'Ambassade de France, OCHA et la Banque Mondiale, l'URD a été sollicité pour analyser le lien entre urgence et développement dans la réponse humanitaire en RCA, dans un souci de promotion du Nexus et de la résilience. Cet exercice a été très formel, basé sur 15 jours de déploiement terrain, et très similaire à ce que nous avons pu observer dans des interventions équivalentes de l'URD au Tchad.

Ses résultats, selon un membre du CCO, « *sont connus, mais ont le mérite d'être écrit noir sur blanc. Aideront-ils la communauté humanitaire dans la programmation ? Non. Mais le Ministère du Plan pourra utiliser l'outil si besoin* » (Entretien, Bruxelles, Décembre 2017).

Pourquoi alors ce besoin de formaliser par un « sachant » ce qui est connu déjà ? Cela peut s'expliquer entre autres par la déresponsabilisation de l'Etat dans la production de statistiques et études nationales. Si celui-ci, ainsi que la coordination humanitaire, commence à s'en inquiéter, c'est, dans les discours, toujours lié à l'arrivée des fonds du FMI qui demande ce type d'informations et de capacités d'analyse.

La difficulté à accepter la complexité est aussi liée à la méconnaissance des situations sur les terrains et de leur évolution. Il n'existe que très peu de statistiques nationales en RCA. L'Etat n'est pas sollicité pour mobiliser cette connaissance. Aucun acteur étatique n'est actuellement identifié comme relai pour la communauté humanitaire dans la surveillance et l'analyse des risques, malgré l'existence de la Stratégie Nationale du Développement de la Statistique (SNDS). Il y a par ailleurs une forte condescendance de certaines organisations internationales et bailleurs bilatéraux vis-à-vis de la compétence nationale, notamment les personnels techniques des services publics et quelques experts nationaux. Ces derniers ne sont que peu mobilisés, ou souvent sous couvert d'une obligation de partenariat local. On multiplie le recours à de l'externalisation de l'expertise.

Le manque de présence technique comme politique en dehors de la capitale n'aide pas par ailleurs l'état central à avoir une connaissance spécifique des besoins locaux, en dehors des retours des acteurs humanitaires, ce qui biaise l'indépendance des données. Cela a même

provoqué une petite crise en 2019, lors de la rédaction d'un nouveau Décret de la loi régissant les ONG en RCA, visant à fixer les modalités d'application de la Loi n019.002 du 16 janvier 2019, régissant les ONGs en République Centrafricaine. L'Etat centrafricain, par l'intermédiaire du SPONG (Secrétariat Permanent des Organisations Non gouvernementales), mettait en avant sa légitimité (réelle) à évaluer la qualité des programmations humanitaires dans son pays. Notamment, l'audition à laquelle nous avons participé portait sur le rôle de l'Institut Centrafricain des Statistiques, des Etudes Economiques et Sociales (ICASEES) dans ces évaluations. Mal financé, cet Institut est très faible en RCA, son site n'a pas été mis à jour depuis 2010. Il a aussi du mal à retenir ses fonctionnaires, qui « *gagne[nt] plus en une consultance FAO qu'en un an à l'Institut* » (Entretien, Bangui, Mars 2016).

La solution proposée par l'Etat a été présentée, à charge, par le SPONG en ces termes pendant l'audition : « *Considérant l'évidente concurrence provoquée par les études menées par les ONGs et la non-volonté démontrée de travailler avec l'ICASEES, il est souhaitable que le Décret indique dans la section Modalités d'application de son Chapitre V « DES PRIVILEGES ET OBLIGATIONS DES ONG » un prélèvement de 1% sur les budgets humanitaires pour appuyer le travail de l'ICASEES* » (Audition sur le Décret de loi régissant les ONGs en RCA, Avril 2019).

Ici encore, il est évidemment complexe de dissocier la question des capacités de déploiement de celle des compétences d'analyse. Il est aussi normal que l'Etat mette en avant la question des capacités, sans mettre en lumière la limite de compétence de cet organisme.

On note donc des temporalités d'analyse relativement restreintes. Peu de questionnement historique, faible considération des perceptions des populations tant vis-à-vis de leur mémoire du développement, que les risques auxquels ils estiment être confrontés, leurs aspirations... Parce qu'on veut (doit même, considérant les enjeux financiers) savoir vite les besoins, on promeut des méthodologies partielles de diagnostics, portant plus sur des approches quantitatives.

En cela, la communauté internationale n'est pas aidée par la faiblesse de la connaissance des services centraux de l'Etat des réalités des Provinces. Parce qu'une étude poussée, participative et redevables des territoires est complexe, on observe que les causes plus structurelles du conflit comme un regard en termes de trajectoire sont évacuées, pour proposer à un problème simplifié

une réponse rendue évidente, au risque de biaiser le « projet Résilience ». Cela a un impact direct sur la capacité des acteurs humanitaires à intervenir différemment.

## II. Intervenir différemment, de manière plus intégrée et agile

Dans un souci d'assurer l'évaluation de la réussite des interventions, le système humanitaire a multiplié les modèles simplifiés de contexte (découpage souvent sectoriel), où un projet performant serait un projet atteignant certaines statistiques à valeur normative (par exemple x litres d'eau par ménage par jour), sans nécessiter d'analyse de l'évolution du contexte de vie des personnes aidées.

Notre étude de terrain a identifié plusieurs tentatives notables de structuration de réponse allant à l'encontre des courants habituels, avec une prise de risque financière notable. Toutefois, nous montrerons aussi que la perte d'appuis financiers internationaux va aussi rapidement limiter les velléités d'innovation, voire même dénaturer le modèle cible.

### A. *Des innovations dans le déploiement opérationnel*

Comme nous l'avons vu dans la première partie, la pénétration de la notion de résilience, appelle à moins de simplification des « bonnes pratiques », des approches plus intégrées. Dans leurs documents stratégiques sur la RCA, les bailleurs appelaient à reconsidérer la complexité des terrains, à la fois en termes de diversité mais aussi de risques et de contextes instables, insistant sur le fait qu'un bon projet est un projet adapté (obligation de moyens plus que de résultats).

### La promotion des approches intégrées

Une des principales innovations de la programmation humanitaire en RCA est le renforcement d'un continuum Urgence-Relèvement-Développement, par l'ajout d'un volet résilience, qui dépasse le LRRD. Depuis quelques années, la terminologie de la résilience, jusque-là utilisée en sciences « dures » et en psychologie, apparaît dans le monde du développement. En 2012, USAID définissait la résilience comme la « *capacité des gens, sociétés, pays et systèmes à gérer, s'adapter et se relever de chocs et stress de façon à limiter leur vulnérabilité chronique et à faciliter une croissance inclusive* ». On considère ici des chocs brutaux, prolongés et diffus

(corruption, insécurité, etc.). Cela revient à « *anticiper ce qui peut l'être, réagir face à l'imprévu, aspirer à une amélioration réalisable de sa situation* » (Lallau et Mbetid-Bessane, 2010, p.3).

Reprenons les exemples d'innovations abordés au chapitre 3 : le fond Bekou, le RCPCA et les Caisses de résilience de la FAO.

Comme indiqué au chapitre 3, la cible principale du fond Bekou est de « *contribuer à la reconstruction du pays en rétablissant notamment les administrations nationales et locales, les activités économiques et les services essentiels, stabilisant la situation* » (Entretien, Bangui, Décembre 2018).

Cela permettrait donc sur le papier une mitigation des risques immédiats pour les populations par les ONG elles-mêmes et de manière concomitante le renforcement de l'Etat, tant au niveau central que dans ses services répartis sur le territoire. Aujourd'hui, les thématiques financées par le Bekou sont relativement classiques, et beaucoup d'humanitaires à Bangui en déplorent la lenteur (on parle de plus de 12 mois entre les soumissions de projets et leurs mises en œuvre). Sa culture de l'innovation, ancrée dans son architecture même, est par ailleurs critiquée dans un rapport de la Cour des comptes européenne.

D'une certaine manière, il est lui aussi rattrapé par la difficulté du système à penser l'innovation organisationnelle et la flexibilité financière comme outil de réforme des modalités d'action humanitaire. Le gestionnaire du fonds considère la fragmentation des instruments d'aide et la multiplicité des acteurs dans ce domaine en RCA comme un défi majeur (Entretien, Bangui, Décembre 2018).

Selon l'audit de la Cour des comptes Européenne, « *la gestion du fonds fiduciaire Bekou n'a pas encore donné toute la mesure de ses possibilités, et ce à trois égards: le fonds fiduciaire Bekou n'a guère influé sur la coordination entre les parties prenantes; la transparence, la rapidité et le rapport coût-efficacité des procédures pourraient être améliorés; les mécanismes de suivi et d'évaluation n'ont pas encore été pleinement développés.* » (Rapport spécial n°11 2017 de la Cour des Comptes Européennes portant sur le Fond Bekou)

Le RCPCA sera aussi limité dans sa dimension innovante. Si ce dernier en avait toute légitimité, ses faibles capacités ont rendu extrêmement complexe l'atteinte de ses objectifs, induisant une hostilité croissante vis-à-vis des Nations Unies et des ONG internationales, une hostilité parfois instrumentalisée par des politiciens locaux.

*« Il y a un risque certain : aussi longtemps que l'aide cherchera à 're'construire/ 're'déployer l'Etat centrafricain, elle démontrera son manque d'analyse contextuelle (l'Etat centrafricain n'existait pas plus avant la crise) et ne répondra alors pas aux racines de l'insécurité » (Entretien, Bangui, Avril 2017).*

En 2019, le RCPCA, pourtant unité ad-hoc qui avait été créé pour éviter de disperser la coordination de l'aide, de la stabilisation et du développement au sein de chaque ministère et coordination OCHA/PNUD, sera finalement réparti dans chaque ministère pour satisfaire les velléités du plus grand nombre, au risque de perdre en pertinence.

On notera notamment OCHA assumant pleinement la réorientation du RCPCA en ce sens, *« qui en lieu et place d'un organisme dédié, reviendra sous les responsabilités de chacune des institutions concernées, Ministères au niveau national, Clusters au niveau onusien » (Entretien, Bangui, Janvier 2019).*

Enfin, les caisses de résilience, reconnues pour leur capacité à associer différents secteurs, seront sur le terrain rapidement limitées à leur dimension de promotion des moyens d'existence et questionnées sur leur capacité à considérer les dynamiques locales préexistantes.

*« Quand on promeut auprès des bailleurs des enjeux de cohésion sociale et de vivre-ensemble, c'est parce que les gens sont dans une situation où le seul 'collectif de régulation' est leur communauté. Mais l'Etat fait pression pour qu'on ne le challenge pas sur sa faiblesse, voire absence dans certaines zones. Résultat, tout le volet de bonne gouvernance est vidé de son sens et réduit à un appui au redéploiement de l'état plutôt qu'à une promotion des bonnes pratiques communautaires de gestion des conflits et des plans de développement locaux » (Entretien, Bangui, Octobre 2016).*

Les caisses de résilience seront aussi limitées dans leur capacité de protection des populations, car « *si les risques et cas d'abus de protection sont bien identifiés, les services vers qui référer les victimes et leurs familles n'existent pas sur le territoire et ne sont toujours peu voire pas soutenus* » (Entretien, Bangui, Avril 2017).

Il semble que la programmation va passer à côté de la vision articulant individu, ménage et communauté pour devenir « *un lieu d'identification d'individus vulnérables, sans ancrage avec leur environnement et territoire de vie* » (Entretien, Bangui, Octobre 2016).

### La frileuse prise de risques financiers

Les bailleurs ont ainsi mis en avant dans leurs stratégies nationales l'importance de dépasser la recherche de liens entre les phases de la reconstruction (continuum de l'aide) pour admettre leur concomitance dans un même pays (contiguum de l'aide). Toutefois, cela n'est pas visible dans les modalités d'organisation de la coordination humanitaire. Au contraire, il semble que les urgentistes exacerbent leur spécialisation sur les phases de survie.

Pour exemple, en 2014, OCHA se voyait définir ses missions autour de trois piliers (survie, dignité et protection, résilience) (ce dernier visant à permettre à cette agence d'aborder dans son mandat de coordination de l'aide d'urgence les temporalités de relèvement et faciliter le passage de témoin au PNUD en charge de la coordination de l'étape de développement). Dès 2015, OCHA-RCA en faisait ses priorités, malgré une année instable (reprise des affrontements et évacuation des ONGs en septembre notamment). Toutefois, alors que la situation 2016 s'est énormément stabilisée, le troisième pilier a disparu de la programmation. L'argument avancé était l'anticipation de troubles liés aux élections, risque non réalisé.

De la même manière, l'UNHCR avance comme exemple de résilience renforcée une qualité supérieure de bâche distribuée dans les kits d'abris. L'agence reste donc sur une « *résilience de survie* » (Entretien, Bangui, Avril 2017), un concept vidé de sens.

En parallèle, les développeurs sont bien présents en RCA, mais ne s'inscrivent que peu dans un contiguum. A l'inverse, ils financent des actions d'urgence, dans un souci de renforcement de

l'« acceptance » par les populations. On arrive fin 2018 à des débuts d'engagements budgétaires durables, mais nous sommes déjà quasiment dans la phase de stabilisation.

Le fonds Bekou, financement innovant visant à regrouper dans une enveloppe unique plusieurs fonds bailleurs, n'a pas encore réussi dans sa Phase 1 à promouvoir une nouvelle temporalité. Si la contractualisation prévoyait une base de 18 mois de projet, les délais administratifs semblent n'avoir permis d'interventions que sur 6 à 10 mois. Notons ici l'exception notable des bailleurs scandinaves (SIDA notamment) et irlandais, qui contractualisent déjà sur 6 ans directement avec les sièges de quelques grandes ONGs (Concern, Mercy Corps).

### *B. Des réponses simplifiées*

Le manque de leadership combiné à une vision partielle des risques pousse naturellement à une priorisation des activités par l'urgence, où le regard se concentre, comme indiqué précédemment, sur les zones de déplacement et de retours. Les enjeux de fond que sont le développement du Nord du pays, la (ré)installation des services de l'état sur l'ensemble du territoire et l'instabilité liée à la LRA au Sud Est (exacerbée par la volonté de l'armée ougandaise de quitter le territoire à la fin 2016) ne sont que secondaires, et ce même dans la programmation de relèvement du PNUD. On note ainsi une compréhension partielle de la résilience

### *La programmation pro-résilience : un luxe ?*

Omission de risques, mais aussi aversion aux risques : plusieurs enquêtés bailleurs avouent avoir conscience de ces enjeux mais que la nécessité de prouver une réussite dans la promotion de la résilience des populations oblige à limiter la définition de l'objectif cible. Le Chef de Bureau d'ECHO est ici très honnête.

*« Nous n'avons plus assez de sous pour parler résilience. Certains pensent que c'est un luxe. Je représente un acteur d'urgence, je suis pour autant convaincu que l'urgence sans le relèvement précoce et l'appui à la résilience, ce n'est qu'un garrot. Mais mon enveloppe diminue chaque année, les besoins augmentent, et je dois prioriser mon cœur de mandat. La résilience, je la soutiens en faisant un plaidoyer auprès de la communauté des bailleurs ; et*

*aujourd'hui, considérant nos contraintes, c'est déjà beaucoup.* » (Entretien, Bangui, Avril 2017).

Cela se traduit aussi par une limitation des innovations. On reste encore sur des typologies d'intervention très similaires à ce qui a pu se faire dans le pays depuis 2006, date de début d'arrivée d'une large partie des 'grandes' ONGs internationales dans le pays. Ce « *one size fits all* » (Entretien, Bangui, Octobre 2016) est aussi dû, selon les enquêtés, à un manque chronique de temps (« *je ne pense pas que les gens ont même le temps de se parler* » (Entretien, Bangui, Avril 2017).).

### Une démonstration financière questionnable

Au-delà du raté sur la coordination de l'intervention et la mise en place de leviers de relèvement innovants, il faut aussi questionner le coût de ces interventions dupliquées. La difficulté à sortir de l'urgence oblige en effet à répéter des interventions de base, souvent de distributions, sans toujours poser en parallèle les jalons d'un relèvement plus pérenne, ou du moins d'une résilience soutenue.

Les acteurs institutionnels auront tendance à caricaturer dans nos entretiens les capacités locales de relèvement, comme si aucun phénomène de résilience spontanée n'avait été observé, que ce soit dans la résistance, l'adaptation ou la transformation face aux chocs. Les entretiens avec les responsables de projet sur le terrain disent pourtant l'inverse. La frustration semble grande parmi ces personnels de ne pas voir une approche plus marquée d'un bénéficiaire partenaire aux projets mis en place. Certains alertent même sur le risque de déperdition des connaissances historiques.

*« Quand on distribue de la nourriture depuis plus de 10 ans sur la zone, avec une couverture large du panier alimentaire de base, on modifie les habitudes alimentaires, on note des stratégies d'adaptation nocives. Certaines personnes arrêtent de cultiver des produits systématisés dans les distributions. On se donne bonne conscience en diminuant de 20% les portions et en distribuant quelques semences en parallèle, mais au mieux les personnes ne savent plus les multiplier, au pire on distribue des semences stériles. ». Parmi les ONGs enquêtées, une majorité souligne aussi que l'enclavement de nombreuses zones voit aussi la*

*concentration de pans entiers de la réponse sur des zones particulières, parfois moins impactées mais plus faciles d'intervention, au risque d'une duplication ou d'une « dilution d'efficacité » (Entretien, Bangui, Mars 2016).*

La priorité semble mise sur la lisibilité de la « performance » des projets. Pour être valorisé, cet impact doit pouvoir être quantifié, héritage des théories de Nouvelle Gestion Publique dans le système de l'aide et du développement. Les restrictions liées à la crise financière mondiale et, plus spécifiquement dans le secteur, la captation d'une majorité des fonds pour la réponse à la crise régionale syrienne, vont obliger les bailleurs à privilégier les projets où le risque financier est conscrit.

### La résilience : une terminologie dénaturée

Notre dernière hypothèse supposait le dépassement de l'approche quantitative, une valorisation nouvelle des effets et impacts des projets, qui seraient notamment principalement évalués sur leur stratégie de viabilisation et de sortie ; et donc le renforcement permis des compétences des acteurs nationaux et locaux. Nos suppositions initiales étaient que là aussi, un regard en trajectoire sur l'évolution des acteurs nationaux serait développé, que cela aurait un impact sur la compréhension actuelle du « *value for money* » où l'efficacité serait moins lue par rapport au ratio coût/bénéficiaires mais plutôt sur la preuve apportée de la pérennité des services et biens proposés.

Cela nécessitait aussi un focus plus sur les compétences (connaissances) que sur les capacités (équipements) des acteurs locaux. Rapidement, les distributions vont être présentées comme un « *outil central de la sécurisation alimentaire* » (Entretien, Bangui, Avril 2017). Les bailleurs vont promouvoir une causalité théorique entre distributions et protection des actifs productifs.

*« L'idée est d'éviter le délabrement de la situation des ménages et l'adoption de stratégie de survie à lourds impacts à moyen et long terme (car amputant ou risquant les moyens et outils de production » (Entretien, Bangui, Avril 2017).*

Ils vont aussi développer une argumentation articulant résilience et distribution (où il nous semble qu'une confusion s'est établie entre résilience et « *survie durable* » des populations) : adaptation des distributions de maraichage par la promotion de la culture en sac permettant la

mobilité des outils et activités génératrices de revenu, amélioration de la qualité des bâches à abris distribuées pour assurer une plus longue utilisation et renforcer la dignité...

La principale traduction terrain va être le déploiement national de programmes de RRM (Rapid Response Mechanisms) : des mécanismes mobiles de réponse rapide visant à distribuer des biens de première nécessité le plus rapidement possible après un choc (pillage, déplacement...), afin de limiter l'impact de ce dernier sur les conditions de vie des ménages.

Lorsqu'est évoqué dans les discussions l'enjeu d'adaptation et de transformation, les personnes enquêtées ont du mal à citer des exemples opérationnels. La résilience semble ainsi limitée à sa phase de résistance, et ce principalement dans le domaine de la sécurité alimentaire, ce qui est révélateur d'une acceptation que très partielle de la complexité des environnements et systèmes. Le regard sur les économies domestiques est certes plus développé que par le passé, mais les activités proposées en conséquence ne montrent pas de grandes innovations.

### *C. Un investissement finalement limité*

Nous avons, dans notre analyse, évoqué que la résilience sous-tend un regard multi-temporel, multi-échelle, multisectoriel, permettant des programmations plus agiles. De notre travail de terrain, il ressort qu'on lui donne une définition restrictive. La résilience va s'incarner dans les écrits des bailleurs en RCA autour du lien entre autonomisation alimentaire et stabilisation sécuritaire. On peut comprendre, même si elle est simpliste, la relation causale entre la capacité à assurer les besoins de base de sa famille et la limitation de l'incitation à prendre les armes. Il est certain qu'en République Centrafricaine, une large cause du conflit, et de sa perdurance, est l'absence de perspectives dignes pour les populations, notamment rurales.

Les tensions intercommunautaires sont le résultat d'un délitement lent de la situation économique et sociale du pays (63% de la population vivant sous le seuil de pauvreté), d'une mauvaise gouvernance ayant permis la multiplication d'incidents sécuritaires jusqu' alors conscrits, et de la concentration des secteurs lucratifs entre les mains de quelques-uns. Le désœuvrement des jeunes et le manque d'investissement ont permis, et permettent encore, un recrutement facile par les groupes armés.

## La résilience, solution rapide miracle ?

Les bailleurs ont ainsi développé, quelque peu comme un mantra, un discours sur le relèvement précoce assurant « *la résilience à 100 jours* » (titre du premier Plan de Réponse d'Urgence publié fin 2013) des populations, alors même qu'avec la flambée des violences en 2013, ce sont des centaines de milliers de personnes qui vont se retrouver déplacées, alors que les enclaves communautaires vont se multiplier. On estimait début 2014 que l'ensemble des 4,8 millions d'habitants du pays est touché par la crise, dont 2,5 millions en situation humanitaire aiguë et 1.3 million en situation d'insécurité alimentaire (ce chiffre est dans le HRP 2020 de 1,7 million, preuve de la "crise aïgue structurelle" que connaît la RCA). La population déplacée est aujourd'hui encore estimée à 1/5ème de la population totale. Dès l'établissement des premières stratégies de réponse, la résilience va tenir une place très conséquente dans les discours. Si le terme est alors à la mode dans le secteur, il est tout de même intéressant de se pencher sur son introduction dans le contexte centrafricain.

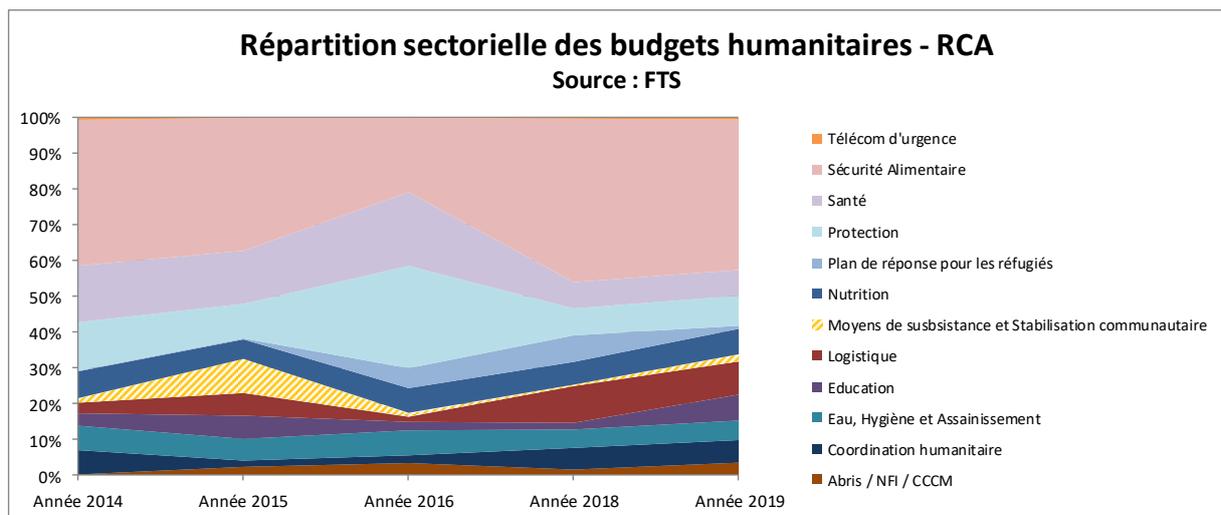


Figure 41 - Répartition sectorielle des budgets humanitaires en RCA selon FTS (graphique de l'auteur)

Il ne s'agit pas ici d'une zone connaissant des chocs climatiques, mais bien tout un panel de chocs et stress socio-économico-politiques. On aborde la question de la résilience à plusieurs échelles, tant la place de l'Etat et de ses agences techniques, que l'autonomisation des ménages au niveau le plus local, etc. Des engagements sont pris : promotion d'un contiguum de l'aide (LRRD et concomitance des phases de reconstruction et d'urgence) ; rôle central des diagnostics (bottom-up) et possibilité d'adaptation au contexte des interventions à la fois en

amont, pendant et après le projet ; regard multi-temporel, multi-échelles et multisectoriel ; priorité donnée aux impacts qualitatifs, tout particulièrement le renforcement des capacités et compétences. Pour autant, les montants dédiés à la résilience (ici en hachurés, figure 41) restent minimes dans la programmation.

### Le primat de l'efficacité budgétaire

Une autre traduction du couple Distribution-Résilience va être le développement des approches en kits. Lors des entretiens, une large partie des acteurs onusiens ont ainsi fait référence, nous en parlions, à la situation sud-soudanaise et (cela peut malheureusement prêter à sourire) aux bons résultats de la réponse humanitaire sur place. Proximité géographique, supposée similitude des chocs et stress, leçons apprises, appropriation facilitée par les populations, optimisation logistique... autant de raisons évoquées pour formaliser des approches en kits. Ainsi en 2017, l'Atelier Stratégique annuel du Cluster Sécurité Alimentaire, auquel nous avons pu participer, prévoyait 2 jours (sur 3 au total) dédiés à la définition de la composition des kits Agriculture vivrière, Agriculture maraîchère, Petit élevage, Pastoralisme.

On retrouve ici une volonté de justifier quantitativement des projets, supposée similaire au travail de définition des kits alimentaires (basés sur une analyse des besoins nutritionnels journaliers). On note aussi l'argument du capital productif comme cause centrale de la sécurisation alimentaire ou son insécurisation.

*D'après le responsable des approvisionnements du HCR de l'époque, « Cette approche assure une économie d'échelle, parce qu'elle permet de l'achat en gros, et doit supposément éviter des décalages avec les calendriers agricoles et pastoraux, parce que programmée annuellement très en amont des activités effectives » (Entretien, Bangui, Avril 2017).*

Combiné à une entrée « Caisse de résilience », ce type de projet peut effectivement mener à des effets multiplicateurs notables, mais en pratique on a pu observer depuis 2013 des échecs de ces approches et surtout, une difficulté profonde des bailleurs à remettre en question leurs approches. L'« ère des experts », venus évaluer avec bienveillance ces stratégies, ne connaissant peu voire pas le terrain, et concentrant leur travail en capitale, n'apporte pas une lecture critique de ces postures.

## Une lourdeur bureaucratique difficile à dépasser

Notre deuxième hypothèse appelait à un renforcement du rôle et poids des diagnostics et veilles contextuelles, et une amélioration de l'agilité programmatique. La traduction empirique de cet engagement obligerait alors à une redevabilité et une adaptation renforcée, une flexibilité augmentée des programmes, le financement plus aisé de la production de données et le soutien à la recherche-action comme moteurs d'analyses quantitatives.

Les délais de négociation et signature des projets sont particulièrement longs (à l'exception des approches CFW et des constructions d'abris), alors que les temporalités des projets sont courtes (en moyenne 6 mois). Ici, il nous avait semblé qu'ECHO, le bailleur d'urgence de l'Union Européenne, était particulièrement innovant (multi-sectorialité, financement du LRRD, promotion de l'évaluation et de la recherche-action, négociation programmatique locale et flexibilité contractuelle).

Il nous est apparu un cadre très rigide de mise en œuvre, se concentrant par manque de financement, de l'admission même de son Chef de Bureau, sur les zones d'urgence, une relation de quasi- sous-traitance avec les partenaires, une disparition du « resilience marker » dans leur trame de proposition de projets, remplacé par un marqueur genre.

Contractuellement, l'intégration de la résilience est supposément porteuse de réformes. Selon notre troisième hypothèse, elle appelle à un retour de l'aspérité. On sort des analyses contextuelles lissées où les environnements sont considérés programmables. Pour cela, les bailleurs doivent développer une considération pleine et entière des risques, proposer en conséquence une flexibilité des projets, en dépassant l'objectif basique de survie et oubliant la notion de survie durable comme pouvant être une cible d'impact.

Les différents manuels sur la résilience mettaient en avant la nécessité d'adapter les modalités contractuelles pour assurer une meilleure adaptation et flexibilité aux besoins, et leurs évolutions, des terrains. Il apparaît dans les entretiens que le poids gestionnaire des contrats reste conséquent, voire exacerbé par l'injonction d'intégration faite par les bailleurs sur les ONGs (animation des consortiums, coordination intersectorielle via différents contrats...).

« *La durée moyenne de contractualisation reste faible (6 mois), sans pour autant que les demandes de reporting ne soient allégées* » (Entretien, Bangui, Octobre 2016).

Selon plusieurs chefs de mission ONGs, « *l'acceptation de la flexibilité dépend plus des personnes en charge chez les bailleurs que réellement d'engagements administratifs* » (Entretien, Bangui, Avril 2017), ce qui serait révélateur du manque d'opérationnalisation de cet engagement dans l'architecture des institutions.

Des ONG ont fait référence à l'utilisation de fonds propres pour développer des approches plus flexibles, certains ont négocié « selon la proximité avec chaque bailleur » des avenants, mais peu ont estimé que cette agilité était contractuellement anticipée. Un exemple à notre sens est l'approche de la Banque Mondiale.

Son représentant nous expliquait que « *faire des modifications opérationnelles est très complexe sur un programme Banque Mondiale, qui est issue d'une machine contractuelle très lourde. La solution est d'insérer une ligne financière à somme nulle dans le budget et de faire des formulations d'activités relativement vagues. Un avenant financier, ça c'est simple* » (Entretien, Bangui, Mars 2016). Certes, cela permet une solution, mais sans questionner fondamentalement le processus.

### L'instrumentalisation de la notion

L'approche « qualité » est aussi rendue difficile par la forte politisation du management de ce travail de renforcement de la résilience, et plus généralement de la coordination humanitaire, par l'Etat. Ce dernier a un discours très dogmatique quant à ses capacités (refus de la terminologie d'état fragile, déni de la situation d'hinterland), ses compétences (maintien d'un discours daté sur l'importance de la formation des cadres supérieurs dans les universités européennes, peu d'attention portée à l'université locale).

Il ne faut pas oublier de souligner que si l'Etat dénonce la tutelle internationale, il y trouve aussi son compte. En effet, durant toute la transition, l'Etat central a fait des mouvements pendulaires entre exacerbation d'un discours catastrophique sur la situation d'urgence du pays d'un côté et

promotion d'un développement de long terme d'un état stable et en capacité de l'autre, selon où se trouvaient les financements. Cela a aussi attisé les ressentis négatifs de la population vis-à-vis de la communauté humanitaire.

Les bailleurs là-aussi ont un discours très honnête où ils dénoncent cette « lose-lose situation » : soit le bailleur continue de travailler avec un état défaillant soit il le remplace mais perd alors en durabilité et soutenabilité, au-delà de toute considération morale quant à l'importance de la présence des autorités nationales dans la coordination des actions de stabilisation et relèvement du pays. Depuis 2016 et la tenue d'élections, les bailleurs, qui ont soutenu politiquement comme financièrement celles-ci, ont eu à cœur de promouvoir le retour de l'Etat en RCA. Pour autant, la situation sécuritaire a continué à se dégrader. Aujourd'hui, cela pousse à une schizophrénie aiguë des acteurs de l'aide.

D'un côté, pour ajouter à la complexité de la réponse humanitaire, le gouvernement a activement poussé pour la mise en place d'organes de relèvement et de coordination des phases de développement. Pourquoi ? L'Etat a plus de prises sur ces volets de l'aide, qui sont souvent géré en triangulation entre lui, l'institution finançant et l'ONG opérateur terrain. Par ailleurs, il était important pour le gouvernement fraîchement élu de prouver la réussite de la transition et de l'agenda de démocratisation. Cela est passé par la promotion d'un discours, complètement en dehors des réalités du pays, autour de la « fin de l'urgence », la promotion de « grands chantiers nationaux » ...

Les pilotes de méthodologies de déploiement d'interventions pro-résilience ont été nombreux en RCA. Certains, comme le Bekou, ont démontré une capacité à sortir des cadres et porter un regard pérenne sur le territoire cible. Mais, dans son ensemble, les difficultés à obtenir des financements, à recruter, à analyser, etc. vont pousser au maintien d'approches quantitatives, plus efficaces, à défaut de prouver pleinement leur efficacité, leur impact durable. On pousse pour des approches en kits orientés sur la survie durable des populations. La notion de résilience est utilisée comme mobilisateur, mais souffre de redéfinitions restrictives et dénaturées. Les enjeux de l'approche pro-résilience simplifiés, il a alors été difficile de promouvoir une réforme de fond des modalités de contractualisation des projets humanitaires, alors même qu'était probablement là la plus grande innovation.

Certaines zones bénéficient de distributions, notamment alimentaires, depuis plus de cinq ans. Les stratégies de diminution des taux de couverture sont peu coordonnées.

*« Si certains acteurs comprennent la logique de retrait progressif, cela ne sert à rien de monter des programmations de formations et approches à participation communautaire si d'autres ONGs continuent de couvrir 100% des besoins alimentaires en distribution. Les bénéficiaires ne viendront pas vers les projets d'autonomisation. C'est aussi de la responsabilité des bailleurs que d'harmoniser les pratiques et d'arrêter de financer certaines approches »* (Entretien, Bangui, Décembre 2018).

Ces stratégies de réduction de couverture sont à l'inverse parfois imposées pour forcer une situation. On a ainsi pu voir la réduction unilatérale des paniers alimentaires distribués dans les camps de déplacés à Bangui et Bambari, les deux plus grandes villes du pays, pour forcer la réinstallation des populations, sans preuve de stabilisation sécuritaire ou d'autonomisation économique des populations.

Le fait de ne lire cette situation de dépendance et d'assistanat que par le prisme de stratégies proactives de captation de l'aide occulte combien les moyens d'existence ont été perturbés par les crises, oublie l'importance de la perception des risques dans l'« immobilisme » des bénéficiaires que dénoncent plusieurs bailleurs (*« S'ils ne le font pas d'eux-mêmes, nous leur donnerons l'incitation pour. »* indique ainsi un bailleur lors de notre entretien en avril 2017).

Un responsable des opérations me disait en entretien *« J'attends encore de voir une vraie analyse par le HCR de la durée de maintien dans la zone de transit du camp. Si on regarde le profil des personnes restant plus de trois semaines dans cet espace, et le plus 'ancien' de nos bénéficiaires y est depuis 23 mois ; on s'aperçoit que ce sont pour beaucoup de grands vulnérables, isolés, qui ont besoin de ce temps de respiration, de protection renforcée, de prise en charge en substitution. Le HCR nous demande un indicateur sur la rapidité d'installation à l'arrivée sur le site ; alors que ça peut être au détriment de la sécurité et du bien-être de la personne. Dans un autre cas, sur d'autres sites, comme autour de Bambari, ils ne vont pas s'opposer à la Commission Nationale pour les Réfugiés (CNR) qui annonce la fermeture des sites de déplacés sous 7*

*jours, au détriment des standards internationaux de protection et aide à la réinstallation.* » (Entretien, Bangui, Avril 2017).

Un chef de mission complète cette pensée « *Que penser quand on salue la 'résilience' des Centrafricains évacués de force du camp de Mpoko en pleine période de Noël avec un délai de quelques jours, contre 70 000 XAF [équivalent à 107 EUR, note de l'auteur], tout ça pour que la première image à l'atterrissage des avions internationaux à Bangui soit plus reluisante ? Au final, il reste plusieurs dizaines de milliers de sans-abris, de non-relogés dans Bangui. Devient-on résilient parce qu'on est invisible ?* » (Entretien, Bangui, Décembre 2018).

Il semble qu'en RCA, les acteurs humanitaires n'ont pas réussi à penser la résilience autrement que comme un état de « survie durable » d'un côté ou une résilience en période de stabilité de l'autre. Mais de l'aveu même d'un membre de la coordination d'OCHA, « *Aucune des deux approches n'a vraiment de sens* » (Entretien, Bangui, Mars 2016). On peut même se demander si l'adoption de l'approche résilience, pourtant pleine de promesses tant localement que structurellement pour le monde humanitaire, n'a pas finalement été toxique. A trop vouloir faire entrer le contexte et les interventions proposées dans le nouveau moule à la mode de la résilience, la réponse humanitaire a finalement elle-aussi produit une analyse hors-sol de la situation et une adaptation très faible aux réalités locales. Le plus dommage étant certainement que les acteurs, en tant qu'individus, en sont quasiment tous conscients, mais n'arrivent pas à faire l'architecture humanitaire en conséquence.

### III. Le difficile déploiement: la faute au système ?

Crise trop complexe, état structurellement « fantôme », zone « oubliée » éternelle oubliée des financements internationaux.... Beaucoup de raisons contextuelles sont évoquées pour expliquer la réussite très partielle du déploiement d'une programmation pro-résilience.

Dans cette section, nous tenterons de prendre de la hauteur et de questionner la capacité du système humanitaire à faire vivre le modèle qu'il a lui-même promu.

#### A. Un "New Way of Working" ?

La complexité centrafricaine et de l'approche intégrée de la résilience impliquent que le système humanitaire puisse faire preuve de flexibilité et de réactivité, sache dépasser ses logiques bureaucratiques et ses querelles de légitimité, parvienne à bien coordonner ses acteurs et ses bailleurs, et à allonger ses horizons de financement. Nous en sommes assez loin en RCA. Pourtant ce pays a durant un temps été présenté comme un champ d'expérimentation de nouvelles approches, tant pour le financement que pour l'action.

#### Le raté de la nouvelle architecture de coordination

La RCA a aussi été un lieu d'expérimentation du « New Way of Working » qui vise à améliorer la coordination humanitaire pour optimiser les résultats des interventions et l'autonomisation des populations. Des engagements sont pris : promotion d'un continuum de l'aide (LRRD et concomitance des phases de reconstruction et d'urgence) ; adaptation au contexte des interventions à la fois en amont, pendant et après le projet ; regard multi-temporel, multi-échelles et multisectoriel...

Lors des terrains de recherche, nous avons pu assister à la réunion de programmation prévoyant le début de la bascule de la coordination humanitaire entre OCHA (en charge de la coordination de la phase d'urgence) et le PNUD (en charge de la coordination de la phase de développement). Une période de déploiement concomitant a été actée immédiatement, restait encore à savoir « *qui couvr[ait] quoi pour éviter les guerres de clochers* » (Rencontre de coordination humanitaire, Bangui, Décembre 2018).

Il y avait un débat sur les zones prioritaires pour assurer un relèvement durable. Il y a d'abord eu une priorité donnée aux zones de déplacés et retournés. Il n'y avait en 2018 toujours que peu d'attention donnée aux zones d'origine des mouvements de rébellion, ce qui était déjà le cas lors de la phase (ratée) de DRRRR en 2008-2012.

Il y avait ensuite eu l'extrême inverse, avec depuis début 2019 un focus des bailleurs sur le Nord Est et le Sud-Ouest du pays, zones d'origine et bastions respectivement des Ex Selekas et Anti-Balakas, au détriment de la diagonale ligne de front. Dans tous les cas, penser une programmation couvrant l'un OU l'autre prouve le peu de considérations des dynamiques contextuelles à l'œuvre dans le conflit, et la faible vision de moyen-terme quant au risque d'exacerbation des revendications des acteurs en présence.

Au final, le New Way of Working a été un peu dénaturé en RCA, puisqu'OCHA a repris la responsabilité pleine et entière de la coordination humanitaire, autour d'une terminologie de crise « aigue structurelle », un concept pouvant paraître antinomique mais qualifiant peut-être une réalité centrafricaine fondamentale.

### L'exemple des clusters

Dans son influence sur la coordination, on se heurte en RCA à de grandes difficultés lorsqu'il s'agit de faire de la résilience autre chose qu'un slogan mobilisateur. La difficulté de l'action intégrée tout d'abord, alors que le monde de l'aide est très sectorisé : on « fait » de la sécurité alimentaire, ou de l'assainissement, ou de la protection, en assumant, c'est ce qu'a porté l'ONU depuis 10 ans, que la spécialisation rend plus efficace. L'approche « caisses de résilience » de la FAO constitue certes une tentative intéressante de décroisement, en liant pratiques agricoles, accès au crédit et cohésion sociale via l'appui aux groupements villageois, mais elle est encore limitée.

La difficulté de la coordination ensuite. En principe, chaque secteur technique (abris, sécurité alimentaire, éducation...) est géré par un « cluster », regroupant tous les acteurs concernés, sous l'égide d'une agence onusienne. Dans les faits ces clusters fonctionnent peu et mal, beaucoup d'ONG se plaignant en particulier de l'attitude à la fois hégémonique et inefficace des personnels onusiens y travaillant.

*« Ils n'ont de facilitateurs que le titre, et se comportent plus comme responsables hiérarchiques, alors même que nous n'avons pas de lien contractuel avec eux. »*

(Entretien, Bangui, Octobre 2016).

Alors que l'ensemble des discours promeut une approche intégrée, les clusters sectoriels sont encore présents, voire centraux dans la définition des priorités et répartition des budgets. Cela est d'autant plus problématique que la majorité des ONG internationales abandonne progressivement ces foras (*« on a joué le jeu assez longtemps »* Entretien, Bangui, Mars 2016), regrettant la prédominance onusienne, la relation de sous-traitance qui semble s'y développer et la faiblesse des discussions de fond.

*« Les clusters ? Je n'y vais plus depuis longtemps. Une réunion pour entendre des informations datées, parfois peu exactes et faire des tours de table de présentation de 1h, je n'en ai pas le temps »* Entretien, Bangui, Janvier 2019

L'inter-agence ne fonctionne que partiellement, les différentes agences onusiennes ayant des difficultés à lâcher leur pré-carré (voir ci-dessus les tensions entre FAO et PAM par exemple). Il revient souvent dans nos entretiens cette difficulté à voir un organisme jouer à la fois un rôle d'animateur sectoriel et de bailleur direct, tant la double posture est souvent floue. Plusieurs Chefs de missions soulignent d'ailleurs que ce flou serait volontairement entretenu, permettant aux agences onusiennes de valoriser une influence sur des montants financiers plus larges que ceux qu'elles gèrent effectivement en direct.

### La complexe articulation d'agendas d'urgence, relèvement et développement

L'enrayement de la coordination humanitaire n'est pas facilité par les temporalités courtes dans lesquelles les acteurs, nationaux comme internationaux, s'inscrivent. Un enquêté chef de missions d'ONGI le résume simplement.

*« On a des contrats projets de 6 mois environ. Vu les délais moyens de contractualisation, on est très flou sur le recrutement. Résultat, la durée moyenne de mission d'un expatrié est de 5 mois. Comment voulez-vous construire une stratégie, une approche partenariale, un travail main dans la main avec l'Etat ? Et la situation est la même au sein des autorités nationales.*

*Les vases ministérielles font changer régulièrement nos interlocuteurs, qui reprennent à zéro la création de plans sectoriels... Si [on] n'a que 5 mois pour faire la différence, et face à la détresse [humaine] dans ce pays, [on] priorisera toujours la réponse d'extrême urgence, les distributions, la quantité. Est-ce que c'est dommage ? Oui. Est-ce que ça suffit ? Non. Mais c'est déjà ça.* » (Entretien, Bangui, Avril 2017).

Plusieurs enquêtés, à la question « Que feriez-vous différemment si vous étiez bailleur ? », admettent que ces derniers sont eux-mêmes contraints par les montants disponibles et la pression mise sur l'efficacité budgétaire, la visibilité quantifiée de leurs impacts à court terme. Souvent, les recommandations émises par les enquêtés appellent plus à un changement dans le modèle opérationnel humanitaire mondial qu'à une bascule locale.

Les acteurs humanitaires essayent aujourd'hui de construire une coordination qui permet cela tout en considérant les réalités locales, tant en termes de compétence que de capacités de l'Etat. Ce type d'outil est toujours très complexe, et politiquement délicat. Des plans de relèvement national ont été établis. Le RCPCA prévoyait notamment une coordination nationale renforcée sur les thématiques de l'autonomisation alimentaire et le développement agricole.

Une place leader est ainsi donnée, sur le papier, aux agences techniques, telles l'ACDA ou l'ANDE. Si leurs compétences sont limitées (de par la faiblesse du système universitaire centrafricain depuis 20 ans, mais aussi le dogme d'anciennes stratégies de relèvement telles le retour du café d'exportation et l'intensification de la production agricole), leurs capacités sont quasiment inexistantes (peu ou pas de bâtiments, pas d'électricité, pas de véhicule, fonctionnaires territoriaux peu ou pas déployés et rarement payés...). Au-delà du manque d'ancrage réaliste du plan, on note le flou des questions plus transversales et structurelles, telles que le legs colonial ou les relations agro-pastorales.

On retrouve ici l'important débat sur le « coût réel du développement ». Au-delà du classique « 1\$ de prévention économise 7\$ de réponse aux crises », il faut repenser la réforme aux niveaux macro comme micro de l'aide : continuum et multi-sectorialité, financement diagnostic/évaluation/recherche-action, approche participative, flexibilité financière, coûts de formation, équipement et tuteur liés aux renforcements de capacités, etc.

Il est aussi nécessaire de rappeler deux limites pourtant bien connues du monde humanitaire : le biais de la relation contractuelle dans le supposé partenariat ONG-bailleur et la délicate critique de la pieuvre onusienne.

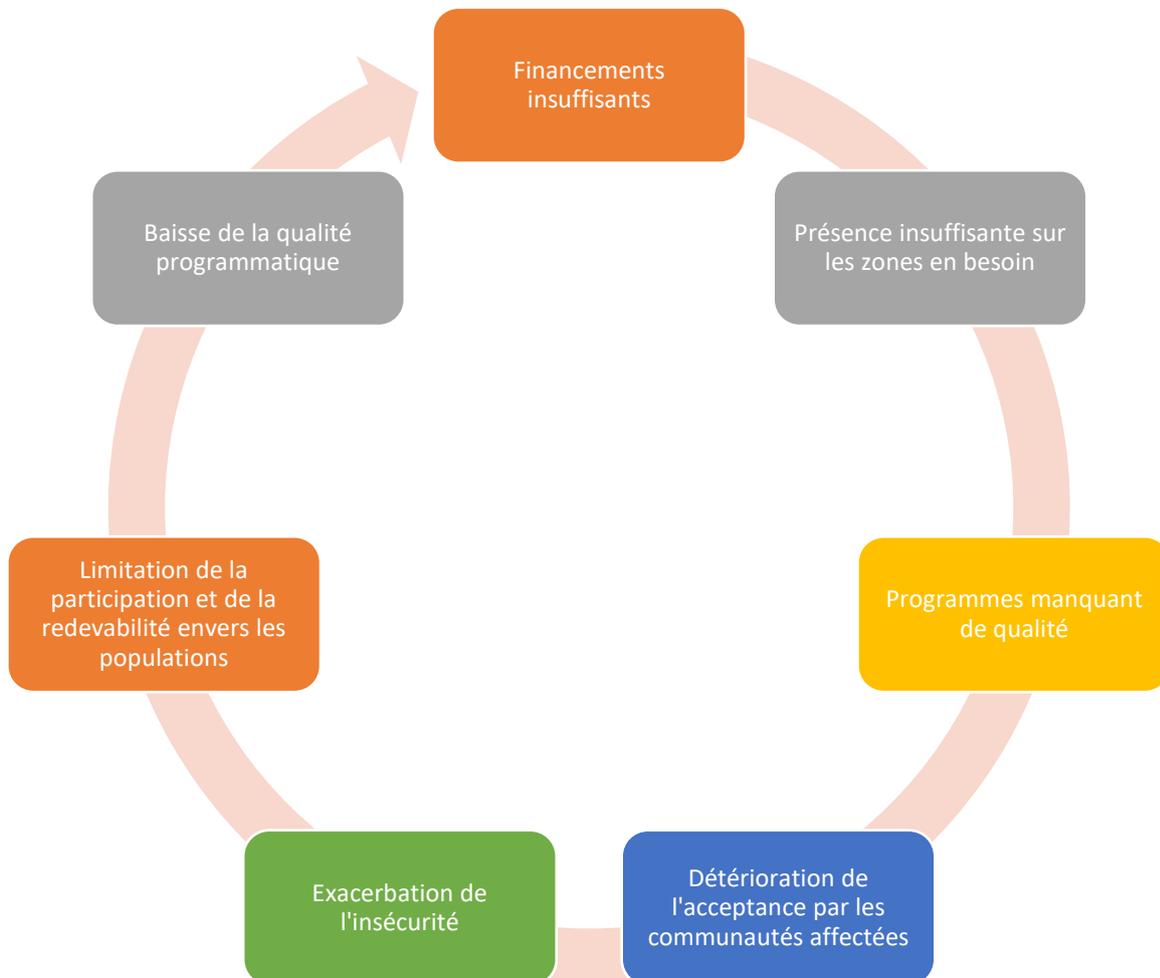


Figure 42 - Le cercle vicieux – les corrélations dans la réponse humanitaire en RCA (Source : P2P OCHA – Traduction de l'auteur)

Cette difficulté à fonctionner de la coordination humanitaire en RCA impacte directement la qualité de la réponse, comme l'identifie le groupe Peer-2-Peer des Nations-Unies. Malheureusement, suite à des mouvements de personnels, son travail sur la RCA sera dépriorisé par souci déontologique, l'ex-Coordinatrice Humanitaire RCA étant devenue la Directrice du Peer-2-Peer à Genève. Les bailleurs n'ont pas réussi à devenir eux-mêmes résilients en limitant

leur aversion aux risques, en flexibilisant leurs procédures, en affinant leur compréhension des stress et chocs des terrains. Les freins sont multiples : obligation à la quantification et limitation des innovations, difficultés à s'adapter au plus près des réalités locales, construction sectorialisée à l'extrême des réponses, visibilité limitée des financements, difficulté à articuler une réponse pertinente en collaboration avec un état fantôme...

Ces contraintes sont principalement organisationnelles, posées par le cadre du système humanitaire. On peut espérer, même si les premiers résultats ne sont pas encore concluants, que l'émergence combinée d'une approche descendante comme la Grande Négociation (Grand Bargain) et ascendante comme les nouvelles théories de la transition permettent enfin de poser clairement la question du « coût réel du développement » et de la flexibilisation de l'architecture humanitaire qu'il nécessite.

### *B. La tentative de réforme tuée dans l'œuf*

L'autonomisation qui devait passer par une localisation de l'aide peine aussi à montrer des réussites. On peut déplorer la dénaturation de la terminologie de localisation, qui a été dépecée de toute dimension de contextualisation. La promotion des partenariats locaux se fait finalement principalement dans un souci économique.

#### *Une localisation très limitée*

Une relation de sous-traitance se développe, loin de toute approche projet. On a de moins en moins de subventions, de plus en plus de commandes. Les arguments avancés sont classiques : niveau faible des ONGs locales, coûts excessifs des ONG internationales, refus des ONG internationales d'assumer le coût financier de partenariats locaux (que les bailleurs essayent de forcer sur eux). Le refus latent d'accepter la complexité des environnements et l'investissement, y compris financier, que nécessite cette nouvelle approche empêche toute velléité de réforme. Un facilitateur de cluster se targuait ainsi de promouvoir la localisation en multipliant les contrats de sous-traitance de distribution à des ONG nationales aux capacités logistiques limitées (quitte à ce que cela impacte la qualité des distributions – exemple terrain d'une distribution ayant demandé aux bénéficiaires de parcourir les 30 derniers kilomètres pour venir récupérer leurs kits) ; en produisant localement des semences pour les distributions d'intrants

(même si ces semences sont en réalité multipliées grâce à des intrants camerounais, sans sélection paysanne, et que les bénéficiaires des distributions en cascade se sont plaints de la très mauvaise qualité à la pousse).

La faible proportion des financements d'aide arrivant directement aux acteurs locaux et ONGs nationales est aussi un révélateur de la localisation encore très partielle.

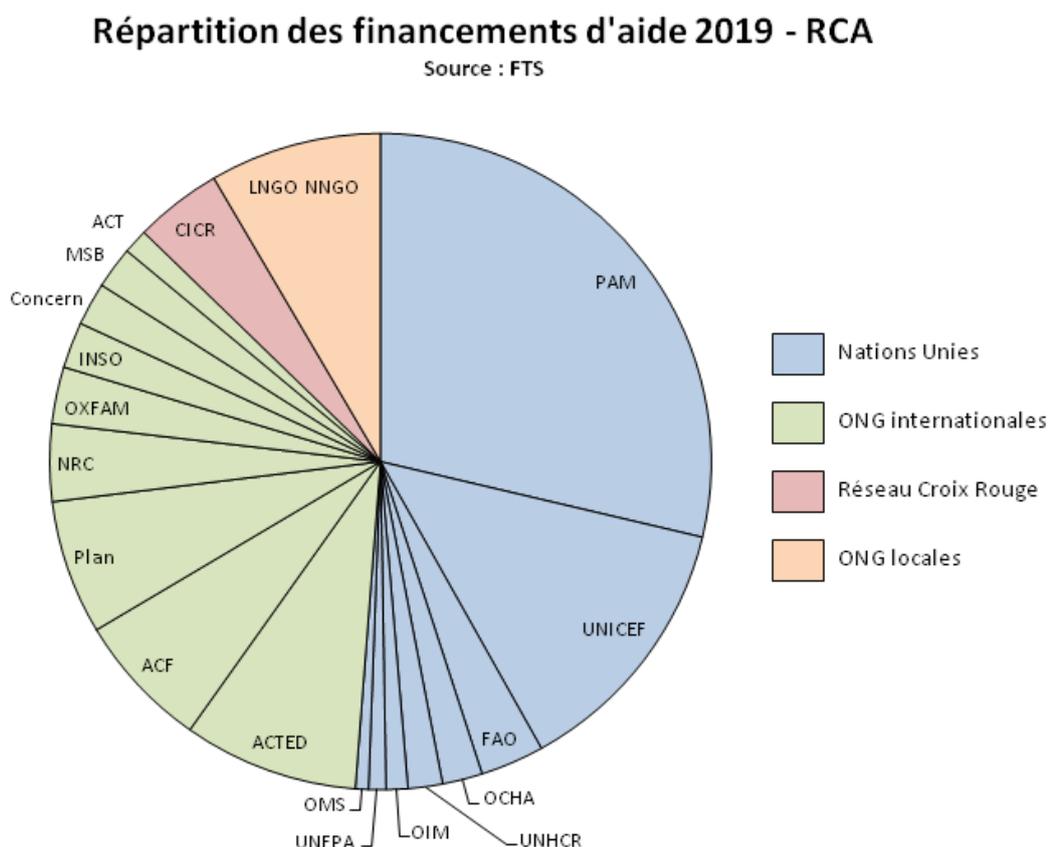


Figure 43- Répartition des financements d'aide en RCA en 2019 selon FTS

S'il faut noter l'exception de certains acteurs (bailleurs scandinaves et fond fiduciaire européen Bekou notamment), il semble que les discours ne se traduisent encore que difficilement dans les actes, tant à cause du poids bureaucratique des institutions que du manque de volonté de lancer effectivement des projets promouvant la résilience dès la phase d'urgence (crainte centrale de la perte d'investissements). Les bailleurs font retomber la responsabilité d'animer cette « réforme » de l'approche des terrains aux ONGs, n'y investissent pas les RH, le temps et l'argent nécessaires et ne font pas évoluer drastiquement leur modèle organisationnel. Cela est à une échelle plus large la difficulté de la mise en place du Grand Bargain.

Programmatiquement, on va voir les bailleurs revenir à des interventions sommes toutes classiques, bonnes pratiques dupliquées de contextes supposés similaires. Cela amène à un téléguidage fort des projets, où les ONG ont le sentiment de ne plus être parfois force de proposition. L'innovation n'est pas non plus visible drastiquement dans les stratégies développées qui, si elles adoptent la terminologie de résilience, sont principalement du *repackaging* d'activités habituelles.

**Encadré - « De la résilience à la localisation, ou comment les slogans ne suffisent pas à réformer en profondeur le secteur humanitaire » (Auteurs : Perrine LAISSUS-BENOIST et Benoît LALLAU) (Extrait)**

*Alternatives Humanitaires - Numéro 6 – Novembre 2017, p. 88- 99*

Au Sommet humanitaire mondial de 2016, une nouvelle priorité semble se dessiner : localiser l'aide, soit développer une réponse humanitaire ancrée dans les communautés locales et dirigées par celles-ci. Comme pour la résilience, rien d'innovant en soi dans cette approche, mais bien plutôt un retour aux fondamentaux. On note cependant la même difficulté à penser pleinement un plan d'action qui, ni plus ni moins, vise à la disparition de l'infrastructure humanitaire établie.

Cette localisation va se traduire sur les terrains principalement par deux tendances : le renforcement de la présence des acteurs locaux et nationaux de l'aide (qui jusqu'alors ne percevaient que 1,6 % de l'aide humanitaire fournie par les bailleurs internationaux), et l'amélioration du recours aux apports et achats locaux. Reprenons notre exemple centrafricain. Lors de nos derniers passages sur le terrain en mai 2017, nous avons pu voir comment la promotion de la localisation semble malheureusement tomber exactement dans les mêmes pièges que la résilience. Alors qu'elle appelle à une contextualisation poussée, les projets pilotes vont porter sur une réplique de bonnes pratiques issues d'autres pays. L'attention portée aux approvisionnements locaux peut certes amener de vrais résultats<sup>9</sup>, mais là encore, les stratégies d'intervention ne vont pas toujours être harmonisées en amont. On observe des duplications d'activités, voire des approches pro-localisation concurrentes au sein même des agences onusiennes. Quels impacts quand un bailleur finance des groupements semenciers visant à produire localement les intrants de relance agricole et qu'un autre s'assure que les distributions de semences (ici issues d'achats auprès de grossistes de la sous-région) sont réalisées par des ONG locales ? Pourtant, tous deux promeuvent une certaine idée de la localisation.

De leur côté, les ONG internationales rencontrées en RCA en 2016 et 2017 dénoncent le processus de localisation lorsque celui-ci semble se traduire presque uniquement par l'obligation qui leur est faite de couvrir les risques juridique et financier de la promotion

d'acteurs locaux. Quant aux bailleurs, s'ils réfléchissent à l'évolution de leur programmation (par exemple les distributions d'argent visant à donner plus de pouvoir aux bénéficiaires dans leur relèvement qu'une distribution contrainte), ils laissent pour partie de côté la question de l'impact sur leur architecture interne (notamment les variations de personnels que cela pourrait entraîner). Comme avec la résilience, les envies transformatrices sont surtout portées par des personnes, davantage que par des organisations : « Si vous demandez quels changements seront apportés à leurs organisations dans le monde réel, et ce que signifie pour leur agence le concept de localisation, vous ne verrez évidemment pas beaucoup de différences avec ce qui se fait déjà. » Autrement dit, la diminution des financements a renforcé les instincts de conservation des acteurs traditionnels, à tel point que les deux principales dénaturations de la notion de localisation sont d'abord et avant tout dues à un enjeu financier. Il s'agit d'abord de la limitation des projets dédiés au renforcement de capacités des acteurs locaux, avec la restriction des subventions en cascade pour lesquelles on dénonce les coûts de « longues et insidieuses chaînes de transaction ». Sont en effet prélevés à plusieurs niveaux des frais de gestion, mais on notera que les mêmes acteurs internationaux ne faisaient pas la même critique quand ils réclamaient de centraliser les financements sectoriels avant de les répartir auprès des opérateurs, dans un souci de coordination thématique... La deuxième tendance, plus insidieuse, est une faiblesse de la mobilisation des acteurs locaux dans une dynamique de sous-traitance : les ONG nationales ne sont que très peu actrices d'approches projets, restant souvent de simples opérateurs de distribution. »

À la valse des mots-parapluies, préférer l'acceptation de la complexité et l'investissement. Nous avons mis en avant des freins identiques à la mise en œuvre de ces deux notions : recherche de modèle uniforme, harmonisation difficile, voire concurrence dans les stratégies. programmatiques des bailleurs traditionnels, portage organisationnel limité, limitation des approches innovantes face à des contraintes financières... Pour simplifier, on peut dénoncer combien l'aversion au risque ralentit le progrès et l'innovation au sein du secteur humanitaire.

Le refus latent d'accepter la complexité des environnements et l'investissement, y compris financier, que nécessite une nouvelle approche (même lorsque celle-ci a aussi été pensée, et c'est le cas des deux notions ici étudiées, dans un objectif de réduction des coûts), empêche toute volonté de réforme. Il est ici nécessaire de repenser cette dernière aux niveaux macro comme micro de l'aide : contiguïté, multi-sectorialité, financement de la recherche-action, approche participative, flexibilité financière, investissements en formations, en équipements et en tutorats liés aux renforcements de capacités, etc. Certains tentent de voir le verre à moitié plein. « Le processus aura servi de catalyseur, même si les recommandations demeurent lettre morte. Les consultations ont en effet contraint les Nations unies à essayer publiquement et régulièrement des critiques, ce qu'elles ont fait sans chercher à se dérober. » Reste que tant que les réformes ne seront pas pensées comme impactant d'abord les pratiques professionnelles des bailleurs, elles n'arriveront pas à leur but.

## Le raté des approches intégrées

Il ressort de nos entretiens un vrai engouement pour la notion. Des 141 entretiens, tous indiquent avoir développé un focus Résilience dans leur programmation. Pour beaucoup d'enquêtés, l'intérêt n'est pas tant dans la supposée innovation technique, mais dans la possibilité qu'elle offre de voir des bailleurs financer un spectre d'activités larges et intégrées, quand jusqu'alors les ONG devaient jongler entre plusieurs contrats (dont l'obtention et la coordination n'étaient en rien acquises).

Les compétences des institutions restent organisées en silo, notamment via les clusters, aux ONG de multiplier les contrats inter-bailleurs, avec la lourdeur administrative et difficulté de coordination qui en découlent. Les temporalités restent très segmentées (notons ici l'exception des financements institutionnels scandinaves et irlandais). La durée moyenne de contractualisation reste faible (6 mois), sans pour autant que les demandes de reporting ne soient allégées.

Enfin, l'augmentation notable des consortiums ne doit pas être vue comme le développement d'« *approches intégrées combinant les expertises et des interventions multi-échelles* », mais plutôt « *des outils de simplification contractuelle pour le bailleur, qui combinent plusieurs projets 'stand-alone' dans un seul document de projet, sans lien réel entre les acteurs, leurs approches, leurs ciblage...* » (Entretien, Bangui, Avril 2017).

Il semble que l'on ait finalement raté la cible : « *prendre des risques pour paradoxalement les prévenir* » (Aaron Wildovsky, 1988).

### C. La résilience peut-elle être un effet des acteurs internationaux ?

Il est difficile d'identifier une volonté d'adopter une temporalité de moyen à long terme dans la coordination entre le système humanitaire et l'Etat central.

## Quel rôle pour l'acteur national ?

Nous avons eu l'opportunité de participer à un atelier national de réflexion sur le lien entre urgence et développement. Si le décorum y était conséquent, l'absence de décisions prises est révélatrice de l'immobilisme actuel dans cette relation. Cet enjeu est extrêmement politique. D'abord, le gouvernement de transition a mis en avant l'extrême vulnérabilité d'une partie conséquente de la population suite aux mouvements massifs de populations, puis a développé un discours faisant état d'une stabilisation évidente du pays (synonyme de succès du gouvernement), quand plus d'un quart de la population était encore déplacée ou réfugiée. Ce phénomène, classique, est exacerbé par une concurrence forte entre plusieurs ministères ayant récupéré partie des compétences liées à cette coordination (Ministère des Affaires Sociales, Ministère de l'Aide Humanitaire, ministères sectoriels).

*« L'Etat refuse de parler de long terme car cela supposerait le maintien d'une présence internationale qu'ils ont critiqué et instrumentalisé fortement »*  
(Entretien, Bangui, Avril 2017).

Le risque, central dans ce conflit, d'état fantôme est, bien qu'identifié par tous, en grande partie gommé des stratégies techniques, ou abordé que partiellement par une entrée renforcement de capacités, en lieu et place des compétences.

Absence de renforcement effectif de l'Etat par manque de financements de moyen à long termes donc, mais aussi abandon de l'idée, pourtant centrale dans la constitution d'un Etat, de sa responsabilité de protection vis-à-vis de ses populations. Il y a là encore une preuve du désengagement. Cette analyse est très marquée parmi les enquêtes auprès des ONG. Ici, on note que les ONGs nationales reconnaissent, sous couvert d'anonymat, la difficulté à être identifié comme un acteur pertinent, par « délit d'association » avec l'Etat central.

*« On nous dit manquer de compétences, mais il y a des vétérinaires présents sur cette zone depuis 20 ans. S'ils sont 'mauvais', c'est parce que depuis 20 ans ils ne sont pas payés par la délégation de l'Elevage et qu'ils doivent travailler aux champs à côté ; c'est parce qu'ils n'ont pas de moto pour se déplacer ; c'est parce qu'ils n'ont pas de matériel pour faire leur travail. »* (Entretien, Bangui, Avril 2017).

La limitation des formations disponibles dans le pays impacte aussi beaucoup la capacité à déployer une réponse portée par les autorités.

*Ainsi, « le dernier Psychologue centrafricain a quitté le pays en 2018. Il n'y a plus actuellement un seul Centrafricain diplômé en Santé Mentale sur le territoire national, ce qui limite [la] capacité [des humanitaires] à harmoniser un circuit de référencement avec le Ministère de la Santé ; et il n'y a aujourd'hui aucune formation à l'Université pour couvrir le 'gap'. » (Entretien, Bangui, Janvier 2019).*

Un chef de mission d'une ONGI médicale explique aussi

*« les déserts médicaux sont énormes, et cette année [2018] l'ensemble de la promotion de la Faculté de Médecine a été embauchée par le Gouvernement pour aller couvrir les besoins en Province, mais peu sont ceux qui après autant de sacrifices pour avoir ce diplôme très élevé par rapport à la moyenne nationale sont prêts à aller dans des zones insécurisées et sans aucun confort, pour un paiement modeste si ce n'est incertain. La remise à l'Etat central de l'Hôpital de Ndélé après une cogestion pendant plus de 10 ans a été un vrai révélateur, puisqu'au bout de deux mois, l'établissement était complètement dysfonctionnel, les 8 fonctionnaires de Santé ayant abandonné leur poste à cause de non-paiement des salaires, mais aussi des intrants médicaux et médicamenteux. » (Entretien, Bangui, Décembre 2018).*

Sollicitée pour un entretien, la Coordination Nationale de l'Aide humanitaire donnera officiellement une fin de non-recevoir à chacun de nos passages terrains. Officieusement, nous avons pu nous entretenir avec plusieurs de ses membres, ainsi que les acteurs appuyant la mise en place du RCPCA (voir ci-dessous). Ils sont très francs dans leur analyse.

*« Les agendas de survie et de relance de l'état ne sont pas sur les mêmes temporalités. Peu de gens veulent investir sur le long terme sans impact rapide, qui plus est ici vu le contexte imprévisible ».*

*« Ce travail est un travail de fourmi, avec énormément d'aléas considérant la tracasserie dans notre pays ».*

*« Quand tu peux n'être en poste que six mois, tu assures au moins la résilience de ta famille ».*

*« On nous demande de promouvoir le redéploiement de l'Etat, mais avec quelles compétences ? L'Université n'a pas d'argent, cela fait des années et les grèves s'enchaînent. Avec quelles capacités ? On récupère des motos auprès des ONGs, mais on n'a pas l'argent pour y mettre de l'essence. Avec quelle légitimité ? On ne va pas se déployer dans des zones tenues par les 'tontons flingueurs' ». (Entretiens, Bangui, Avril 2017).*

### Le raté de la résilience suscitée

Si nos quatre hypothèses terrains sont opérationnellement non réalisées, elles sont toutes confirmées par les différents interlocuteurs rencontrés pendant nos recherches comme les leviers vers une résilience pérenne :

- Hypothèse 1 : Renforcement du LRRD et nouvelles considérations des temporalités
- Hypothèse 2 : Centralité du diagnostic et des approches portées par les communautés
- Hypothèse 3 : Reconsidération de la complexité des environnements et contextes
- Hypothèse 4 : Focus qualitatif et renforcement de capacités et compétences

Chris McLaughlin écrivait en 2010 que

*« l'approche de la résilience nécessite une pensée atypique, en dehors des clous, une approche honnête qui accepte l'incertitude et qui priorise l'apprentissage et la capitalisation » (Mc Laughlin, 2010, p.34, traduction de l'auteur).*

On note que si dans les discours des bailleurs, ces points sont mis en avant, la phase d'opérationnalisation a vu réapparaître le statu quo ante. Vision individualiste du social, bascule des risques à l'échelle individuelle, approche boîte à outils... Cette standardisation efface la dimension circulaire des causes et conséquences des risques, limite l'attention donnée aux

interdépendances, pousse à la réification des environnements et des dynamiques qui les animent.

*« Ce qui frappe, c'est la profonde aversion au risque qui caractérise les institutions de développement, et qui freine évidemment l'innovation. Cette aversion est compréhensible, et elle est liée au fait de devoir rendre des comptes aux contribuables (et à leurs représentants). Mais elle revient à confondre la gestion des risques avec le souhait d'éviter les risques. Or le développement, contrairement à quelques représentations trop schématiques, n'est pas le passage déterministe d'un « steady state » à un autre. C'est un processus risqué (et même incertain) et il faut trouver un bon équilibre entre le besoin d'aller de l'avant, et le souci de bien connaître et appréhender les risques. » (Jacquet, 2014, p.16).*

La cible de la « résilience absolue » semble s'être traduite par la recherche de bonnes pratiques duplicables, et a de nouveau laissé place à un modèle d'intervention qui cherche à gommer les complexités et les incertitudes liées aux terrains d'intervention. On laisse une place restreinte aux risques, qui sont souvent vus comme des facteurs exogènes.

*Sabates-Wheeler et Waie, en 2003, dénonçaient la limite de ce regard : « si, au lieu de se concentrer sur le risque en tant que facteur exogène à gérer, la vulnérabilité était conceptualisée comme émergeant du contexte socio-politique et y étant intégrée, notre attention ne serait plus centrée sur la manière de concevoir une politique afin que divers groupes soient moins exposés au risque dans un contexte donné, mais sur la manière de modifier ce contexte afin de minimiser le risque pour une série de groupes vulnérables. » (Sabates-Wheeler et al, 2020, p.12, traduction de l'auteur)*

En effet, « décider ce n'est pas appliquer des certitudes, c'est analyser et gérer des risques » (Jacquet, 2005). Une de nos hypothèses est que la promotion effective de la résilience passe par l'application systémique des recommandations qui se voulaient jusqu'alors uniquement techniques ou opérationnelles.

A se concentrer plus sur les résultats que sur les moyens d'y arriver, les humanitaires sont progressivement devenu des comptables. On adapte son discours à ses interlocuteurs, on calcule des coûts pour achèvement, on optimise les frais, on évalue l'investissement... on rend des comptes, tant financiers, administratifs, comportementaux, que pratiques, et ce de manière ascendante vers le bailleur, et, en tout cas sur le papier, de manière descendante vers les bénéficiaires. La nouvelle organisation provoque le développement d'une responsabilité atypique, où bien qu'autonomes, les organisations restent contraintes par le cadre opérationnel.

*« L'entrée en comptabilité des individus ne les rend pas seulement responsables, ils deviennent comptables de leur comportement à partir d'échelles de mesure qui sont données par les services de gestion des ressources humaines et par les managers. » (Pezet, 2007, p. 48).*

Il y a donc une certaine « responsabilisation contrainte » (Martucelli, 2004), ce qu'Ehrenberg et Coutrot définissent en 1998 comme une assignation à la responsabilité des individus, ici des organisations. On a pu observer en parallèle un phénomène de *risk-dropping* (la notion de responsabilité première change d'échelon) avec l'apparition des différents corpus de standards. D'abord, la responsabilité de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement par les pays du Sud a été dissociée de l'impact de l'histoire coloniale et de la dette. Ensuite, la responsabilité d'assurer la dignité de la vie n'est plus revenue aux Etats vis-à-vis de leur population mais aux organisations non-gouvernementales. Enfin, le bénéficiaire est passé d'un statut de victime à la figure d'être en capacité, responsable, devant se ressaisir face à l'adversité (ce qui n'est pas toujours facile face à des chocs).

La réflexion sur les standards oblige à re-questionner la répartition de la responsabilité. Retrouver une performance sociétale, c'est poser les bases d'une éducation à la responsabilité, définie par l'acquisition de l'autonomie (capacité de chacun à faire entendre sa voix sans pour autant se dissocier de ses lieux d'appartenance), la reconnaissance de l'interdépendance, la responsabilité structurelle (savoir questionner sa responsabilité en temps de crise... mais aussi au-delà des dimensions conjoncturelles) et la précaution sociale (Queinnec & Igalens, 2004).

Or, à ce jour, la bascule de responsabilité se fait surtout du bailleur vers les ONG, avec un manque de prise en compte par les bailleurs des coûts additionnels de coordination et des délais supplémentaires de consolidation, du faussement des relations inter-ONGS que ces approches

provoquent. Le coût d'investissement des normes est conséquent (et donc pas toujours accessible pour tous les acteurs), et cela devient un métier à part entière que d'intégrer la structuration, la gouvernance, la technicité demandées (Rodriguez Escudeiro, 2014) ; jusqu'à perdre de vue la finalité ultime de l'aide et des moyens nécessaires pour assurer la tant affichée efficacité de l'aide.

*« Aujourd'hui, un bon humanitaire est un individu capable de jouer des relations interpersonnelles et d'instrumentaliser les procédures » (Petitbon, 2014, p.5).*

Les exigences sont multiples et non-coordonnées car nous sommes par ailleurs dans un environnement multi-bailleurs. En repositionnant ces enjeux dans un système plus intégré, on peut établir des parallèles avec le développement durable, notamment l'idée d'équilibre harmonieux : bonne gouvernance et principes de précaution, responsabilité, équité, participation. Si l'on reprend la réflexion d'Igalens et l'applique au monde de l'aide, le principe de précaution voudrait lever l'incertitude, ou au moins l'accepter comme un facteur incontournable. Les humanitaires travaillent dans un monde complexe, changeant, dans des environnements instables et des crises multi-vectorielles.

Le principe de responsabilité quant à lui appelle à repenser la subsidiarité et les partenariats, pour sortir d'une relation de sous-traitance. Il faut ainsi repenser les échelles de responsabilité entre les bailleurs (qui ne doivent être ni des agents soutenant des agendas politiques propres ni de simples « courtiers de générosité »), les Etats (qui doivent garder la responsabilité première vis-à-vis de leur population), les ONG, les bénéficiaires enfin (qui grâce à la reconnaissance de droits-créances passent d'un statut de victime à celui d'acteur du relèvement).

Son corolaire direct est le principe de participation. Les bénéficiaires doivent pouvoir bénéficier d'une pleine transparence et d'une accessibilité de l'information. La distribution d'adresses de site web d'information et de remontées de plaintes n'a que peu de sens sur des sites de distributions au Soudan du Sud par exemple. Le bénéficiaire doit aussi être un plein partenaire, avec qui les ONGs et les bailleurs se concertent. Cela fait aussi écho à nos hypothèses : il faut pour que cet échange soit pleinement intégré en anticiper le temps et le coût dans les propositions de projet, et accepter la flexibilité qui doit en découler. Reste alors le principe d'intégration préventive, soit d'écoconception, qui serait aussi permis par cette approche identifiée comme une traduction opérationnelle de la résilience dans nos hypothèses.

## Point d'étape

Jonathan Whittall, Mit Philips et Michiel Hofman de MSF ont posé une critique claire de la résilience, ce "nouveau mot à la mode d'un système d'aide en difficulté", dans un billet qui contre-posait une "approche humanitaire de base" à à peu près tout, de l'engagement avec l'État à l'optimisation des ressources, et accusait l'accent mis sur la résilience d'être une "excuse pour l'inaction".

S'il fallait résumer en quelques lignes notre réflexion :

1. Une grande partie de la prétendue critique est plus une attaque contre la mauvaise programmation et le langage paternaliste de l'industrie de l'aide plutôt qu'une déconstruction de la résilience, du renforcement des systèmes ou de la durabilité.
2. Dès lors pour pouvoir développer une analyse critique de la résilience, il faut poser clairement une analyse du modèle humanitaire dans laquelle elle fait son ascension fulgurante.
3. Le fait de rejeter la notion comme condescendante et non adaptée est souvent porté par des personnes portant un regard de recherche ou de coopération, peu au fait du fonctionnement du système humanitaire et qui acceptent peu la remise en cause de leur posture dans des situations d'états faillis. La notion selon laquelle l'action humanitaire devrait être tenue à distance du renforcement de la résilience des systèmes s'appuie sur des questions d'impartialité et de déresponsabilisation dans la gestion des risques mais elle est construite de telle manière qu'elle ne répond pas aux variations de contexte que nous observons dans l'univers de l'intervention humanitaire.
4. Tout ce qui précède est exacerbé par la confusion autour des temporalités et échelles d'analyse, et plus généralement par le « marketing » autour de la notion par des bailleurs qui ont du mal à investir à hauteur de leurs engagements tout en respectant les contraintes qui leur sont posés par leurs financeurs.

5. Comme le disaient Conostas & Barrett en 2013 " *Sans une base de preuves empiriques, le concept de résilience ne peut être testé et sera probablement remplacé par un autre concept à un moment donné dans le futur.* " (Conostas & Barrett, 2013, traduction de l'auteur). Pour une analyse factuelle, il est donc plus parlant de regarder des exemples de programmations se voulant pilotes sur cette notion que d'analyser uniquement en théorie le concept de résilience qui, parce qu'il englobe énormément de choses, peut facilement tout dire et son contraire.

Dans ce dernier chapitre, nous sommes revenus sur la lecture du contexte par les acteurs humanitaires lors du déploiement de la stratégie de relèvement en 2013. Comment définir les besoins ? Quelles priorisations portées ? Comment sortir des approches dupliquées malgré les contraintes de temps et d'argent ? Nous avons évoqué comment les acteurs de l'aide ont tenté d'intervenir différemment, de manière plus intégrée et agile. Nous sommes notamment revenus sur quelques exemples qui incarnent cette traduction opérationnelle du modèle pro-résilience, et avons étudié leurs performances, en termes de réponse mais aussi de qualité de fonctionnement organisationnel. L'enlisement de la crise est-elle la conséquence d'un raté humanitaire ? D'un passé « maudit » qui handicap structurellement le pays ? d'un manque de courage et d'engagements financiers de la communauté internationale ? Certainement un peu de tout ça.

Nous avons aussi questionné le poids du système, sa capacité à neutraliser cette tentative de nouvelle architecture. Cela passe par une lourdeur bureaucratique. C'est aussi le résultat d'un manque de coordination interne au système de l'aide mais aussi entre les acteurs humanitaires, de développement et les autorités. Les jeux de pouvoirs entre et au sein de ces trois groupes sont ici importants à comprendre. Cette étude pose aussi des questions éthiques, peut-on « provoquer » la résilience ? Qu'est-ce que cela engage en termes de responsabilité ?

Nous avons expliqué pourquoi l'aversion aux risques repose sur toutes ces questions, et non seulement sur une raison financière. Il n'y a pas qu'un risque de « perte sèche » pour les acteurs. Ce type de modification fondamentale du modèle d'intervention humanitaire ne saurait être porté que par une partie des acteurs, le risque réputationnel, organisationnel, financier, étant alors trop grand.

## CONCLUSION

### Retour sur notre démonstration

Dans une première partie, nous avons décrit comment le monde humanitaire est un système particulier, plus structuré que ce que l'image publique peut laisser penser. D'une structuration liée à la mondialisation puis à des crises exacerbées à la fin du XXe siècle, le secteur de l'aide a ensuite connu une structuration organisationnelle, avec la construction sociale du « marché » humanitaire. La mise en concurrence des acteurs sur ce marché visait à en assurer une qualité renforcée, par la priorité donnée aux mieux-disant. Nous avons expliqué comment toutefois cette démonstration de légitimité a échappé quelque peu aux humanitaires, et comment la traduction normative qui en a découlé a exacerbé la bureaucratisation d'un écosystème qui se devait agile, de par la complexité de ses environnements de déploiement.

La recherche de performance n'est pas un phénomène spécifique à ce domaine d'étude. De fait, on peut faire de nombreux parallèles entre la pénétration de la Nouvelle Gestion Publique dans le monde des institutions et la promotion de la quantification d'un côté, et le phénomène de standardisation et de rigidité organisationnelle qui en résulte dans le monde de l'aide. Les standards humanitaires ont rapidement dépassé les normes techniques et éthiques pour s'atteler à réguler les modalités de contractualisation, coordination et redevabilité entre les acteurs.

Dans une deuxième partie, nous avons cherché à comprendre comment le système humanitaire a muté à l'épreuve de ce dogme de la performance. Nous avons montré comment cela a mené à une réification de l'aide humanitaire, à une certaine aversion aux risques loin de ses mandats premiers et à un dogme de l'évaluation, qui se voulait plus souvent un audit assurant la redevabilité aux financeurs. Les normes de performance qui prévalent aujourd'hui sont d'abord des outils à fin professionnelle, des objets qui tiennent l'entre-soi humanitaire. En ce sens, on peut appliquer la notion de performance totale de Florence Jany-Catrice au domaine de l'aide.

Dans la deuxième section de cette partie, nous avons porté notre regard sur la pénétration de la notion de résilience dans le secteur humanitaire depuis la fin des années 2000. Cette émergence s'explique par la saturation du regard quantitatif et la dénonciation d'une corrélation quantité-

performance. C'est d'abord la notion de risques, longtemps évitée, qui va revenir aux cœurs des programmations, les humanitaires devenant des *risk managers* plus que des *first responders*. La notion de résilience, parce qu'elle met notamment le primat sur la contextualisation des interventions, a permis au secteur de se réappropriier l'improgrammabilité des environnements.

Ce n'est pas qu'une question éthique qui est en jeu, mais aussi un regard opérationnel. L'attention aux facteurs longs, aux dégradations structurelles des situations plus qu'à des réponses épidermiques conjoncturelles, donne l'espoir de réponses plus pérennes aux besoins humanitaires. Le recentrage sur le diagnostic et des réponses autant que possible sur mesure est aussi un virage certain pour les humanitaires, qui valorisaient beaucoup la duplication des bonnes pratiques. La résilience fait la promotion d'approches intégrées, multisectorielles, et le dépassement des fractures (et donc gaps) entre urgence, relèvement et développement. Nous avons aussi démontré que cette notion a aussi ses limites, notamment son incapacité à dépasser le cadre bureaucratique qui va la dénaturer quelque peu.

Dans une troisième partie, nous avons porté cette analyse théorique, systémique, sur un contexte considéré par les acteurs humanitaires comme le laboratoire pilote de cette nouvelle approche, la République Centrafricaine. Nous avons proposé un regard historique, nécessaire pour comprendre la typologie de crise à laquelle va répondre la communauté humanitaire depuis 2013 et le coup d'état qui a renversé Bozizé.

La présence humanitaire n'est pas nouvelle en RCA, et elle répond à des crises conjoncturelles aux racines structurelles profondes. Nous avons observé particulièrement la primo-réponse à la crise de 2013 à 2019, d'abord par une analyse du bilan humanitaire de la guerre civile de 2013, mais aussi par une étude comparée des modalités de réponses selon le degré de médiatisation de la crise.

Sur la base de notre travail de terrain (analyse des programmations sectorielles, modalités contractuelles, systèmes de coordination humanitaire, 5 voyages sur place en RCA, 141 entretiens avec les acteurs de la communauté humanitaire), nous avons pu tester quatre hypothèses définies en début de doctorat.

- L'hypothèse première était que la résilience peut permettre de dépasser la recherche de liens entre les phases de la reconstruction (continuum de l'aide) pour admettre leur concomitance dans un même pays (contiguum de l'aide).

- La deuxième hypothèse supposait que la promotion effective de la résilience passe par le rôle central des diagnostics (*bottom-up*) et la possibilité d'adaptation au contexte des interventions à la fois en amont, pendant et après le projet.
- La traduction opérationnelle de cette recommandation, et notre troisième hypothèse, était que l'approche résiliente devait permettre d'assurer et soutenir un regard multi-temporel, multi-échelles et multisectoriel.
- Enfin, la quatrième hypothèse était que la performance d'un projet de résilience suscitée devait être définie par ses impacts qualitatifs, tout particulièrement en ce qui concerne le renforcement des capacités et compétences des différents agents du système soutenu.

La résilience appelle à repenser ce qu'on appelle dans le milieu de l'aide les « 6 Cs » : Contexte, Coordination, Considération, Eventualité (*Contingency*), Communauté, Collaboration. Nos enquêtes de terrain ont d'abord observé un difficile regard historique sur la crise, les chocs, stress, capacités et vulnérabilités des populations. Le secteur humanitaire, confronté à des besoins énormes en urgence, passe quelque peu à côté du processus lent de déliquescence du pays. La fragilité de l'état et son faible contrôle sur son territoire exacerbe cette inconnue dans l'équation humanitaire, résultant en une « *somalisation accélérée du territoire* ».

La saturation humanitaire, avec plus de 150 ONG internationales intervenant sur le territoire, a créé aussi une mise en concurrence exacerbée dans l'accès aux financements et un désengagement des bailleurs des ressources d'analyse, de veille, de redevabilité ; au profit des réponses quantifiables. Alors que notre deuxième hypothèse portait sur le rôle central des diagnostics, on note une définition relativement figée des besoins, concentrée sur les besoins de base classiques dans une telle crise, sans corrélation avec les diversités agro-économiques, sociales, culturelles que la RCA incarne. L'accès humanitaire très limité sur certaines zones impacte aussi cela. Nous avons montré comment cela a résulté en des priorisations et programmations hors-sols, souvent répliquées de crises estimées similaires par des acteurs peu en capacité d'analyse, par manque de temps et de financement, et de par la courte durée de leurs missions.

Au-delà de l'analyse des besoins, l'étude du système de coordination et des méthodologies pilotes de déploiement montre aussi les limites du monde de l'aide à dépasser les contraintes bureaucratiques de l'« *éléphant de papier* » qu'est devenue l'architecture humanitaire. Quand

les acteurs humanitaires ne reçoivent qu'à peine 30% des financements nécessaires, il en résulte une réponse qui va d'abord et avant tout se concentrer sur la survie des populations. Dans ce cadre, la programmation pro-résilience reste perçue comme un luxe.

Parce que les acteurs sur place ne veulent pas se résigner à cette contrainte, ils s'accrochent à la notion de résilience, au risque de la galvauder en une sorte de survie durable. Nous sommes revenus sur la question de la réelle capacité du secteur à promouvoir la résilience considérant les cadres et règles actuelles qui le régissent. La RCA a aussi été un terrain de test pour des nouvelles architectures humanitaires, comme le *New Way of Working*. Là encore, nos recherches ont démontré que les tentatives de restructuration auront été tuées dans l'œuf par un ensemble de contraintes, systémiques, contextuelles, financières...

Face à ces échecs, on en vient à se demander si la résilience peut être provoquée par les acteurs humanitaires dans le système d'aide actuel ? Cela d'autant plus qu'on observe la politisation de cette question par les acteurs étatiques, à la fois bénéficiaires de l'aide internationale, mais rejetant la de-facto tutelle internationale que cela induit.

L'étude de la programmation humanitaire pro-résilience en République Centrafricaine démontre la complexité à changer un modèle opérationnel qui est en permanence en surchauffe, et dont dépendent pour leur survie de larges pans de la population mondiale. Quels développements resterait-il à soutenir alors pour assurer une responsabilité durable, au-delà d'un discours de façade ?

## **Et finalement, à qui la faute ?**

### **Une crise systémique ?**

Le système s'est construit de manière complexe, avec une bureaucratie lourde qui ralentit les capacités d'innovation. De même, dans un secteur concurrentiel, ce travail d'autocritique et de changement de posture peut rapidement être risqué et devenir de la rhétorique pure. Igalens parle de dépasser l'apprentissage en boucle simple où on s'accommode des exigences et demandes des parties prenantes en adaptant ses processus, sans modifier pleinement les

principes sur lesquels s'appuient les actions (adaptation). Quand la Banque Mondiale promeut plus de résilience en poussant à lister des lignes de financement à somme nulle dans les budgets, parce que « *cela est plus facile à amender ensuite pour s'adapter* » (Entretien, Bangui, Janvier 2019), le bailleur ne prend pas pleinement en responsabilité le risque financier qui vient avec une posture de pleine promotion de la résilience.

Igalens décrit un apprentissage en double boucles, avec une remise en cause des principes selon les retours d'expérience, et un apprentissage indirect par l'étude des impacts des adaptations, qui amène souvent un élargissement des parties prenantes considérées. A moyen terme, cela oblige à des changements cognitifs plus profonds, et donc une nouvelle architecture.

Il s'agit aussi de promouvoir au sein même du système une éducation à la responsabilité, soutenir l'acquisition de l'autonomie des parties prenantes (capacité à faire entendre sa voix, sans se dissocier de ses lieux d'appartenance), et la promotion de l'interdépendance (dépasser la soumission pour un retour au conflit constructif et à la discussion créative).

Si ces discussions sont au cœur des sommets humanitaires mondiaux, les réponses proposées à ce jour tendent à se doter d'un cadre d'analyse et d'action rassurante, on peut rendre moins visibles les dangers plus globaux, les conséquences plus lourdes (limites des approches barèmes).

*« Refuser la responsabilité qui nous incombe, c'est donner du pouvoir à d'autres, non pour supporter cette responsabilité, mais pour en répandre les contraintes, à leur façon, sur ceux qui croyaient la leur avoir déléguée »*  
(Igalens, 2008, p.4).

L'ambition réformatrice s'est imposée, confrontée à la hausse de la proportion d'aide au développement vers les états fragiles et notamment de l'aide humanitaire dédiée à l'action d'urgence (8,6% 2010-2011 c. 3,3% 90-91 selon OCDE). Si l'APD devient un véritable outil de prévention et gestion des crises, on doit penser une meilleure coordination intersectorielle et interinstitutionnelle.

*« Il est (progressivement) devenu évident que la prise en charge par le canal des interventions d'urgence d'une proportion croissante de la population était*

*difficilement soutenable pour les budgets de l'aide et, simultanément, que le seul traitement des crises ne permettait pas de réduire la vulnérabilité des ménages aux chocs ultérieurs » (Blein, Coste, Leturque, 2014 p. 268).*

Le système n'arrive pas à se donner les moyens de soutenir un contiguum de l'aide pour répondre au plus près aux réalités des terrains, une approche ascendante pour une meilleure appréhension des besoins et aspirations des populations et une adaptation renforcée, une intervention intégrée pour une dé-segmentation du regard normatif sur les environnements d'intervention. Sans volonté plus forte de connaître les terrains et les agents qui composent les systèmes, le travail réalisé, bien que vital, reste d'abord un outil à fin professionnelle.

### Une crise technique ?

Au sein même du secteur humanitaire, le modèle issu du New Public Management est de plus en plus critiqué comme un « *récit de politique publique* » (Roe, 1994, in Pesqueux, 2006, p.36) qui n'aurait d'utile que sa fonction de validation, la justification des politiques par leur insertion dans un schéma plausiblement logique, malgré un contexte d'incertitude et de complexité. Toutefois, cette fonction légitimatrice, si elle ne permet pas d'éviter les crises internes, ne remplit pas sa fonction.

*« La transparence apparente d'un phénomène objet de fortes représentation collectives, donc idéologiques, n'a rien à voir avec son intelligibilité ni avec l'analyse dont ce phénomène peut faire l'objet » (Hours, 1996, p.111).*

Cette crise, elle est d'abord technique. La focalisation excessive sur les objectifs et la planification paralysent la réactivité et l'invention. De la même manière, le postulat de l'organisation optimale interdit l'invention. Le découpage en tâches élémentaires bride l'intelligibilité des finalités globales (Génelot, 2001).

Il est donc nécessaire d'accepter le refus d'une quête de la « performance totale ». En effet, à force d'en faire un objectif à fin professionnelle, elle ne répond plus aux maux initiaux qui avaient permis son émergence et complexifie par et pour elle-même un système qui doit avant tout se dé-rigidifier.

Alors comment repenser cette approche de la performance ? Il est nécessaire de revenir à l'analyse, l'étude, l'exploration du contenu de ce qui est réalisé ; de ne pas craindre la multi-dimensionnalité, l'hétérogénéité, la multi-finalité d'une grande partie des activités. Au-delà du questionnement sur le chiffre, il faut interroger la manière unique dont il est utilisé.

Jany-Catrice écrit « *Comment faire de ces productions scientifiques des dispositifs autonomes, source d'émancipation pour les individus, composant de leur lutte, et non des formes hétéronomes contraignantes, à l'instar du régime de performance totale ? Cela nécessite de penser conjointement les conditions sociopolitiques dans lesquelles les conventions de comptage sont réalisées, les pratiques sociales par lesquelles les indicateurs sont sélectionnés, et les usages sociopolitiques qui en sont faits* » (Jany-Catrice, 2012, p.139).

Il est possible d'utiliser les indicateurs comme de réels outils de régulation, en interne pour renforcer l'intelligence collective et donc la capacité d'agir, en externe parce que la justification de l'action met au cœur de la régulation des indicateurs d'utilité sociale. L'objectif serait ainsi d'aller vers un savoir partagé et commun, pour gagner en « *justesse et en justice sociale* » (Salais, 2010, p.135).

Les débats autour de l'Agenda pour le Développement Post-2015 et la réforme du Projet SPHERE laissent à penser qu'il sera, cette fois encore, difficile de dépasser les enjeux de quantification et les contraintes de temporalité. Le poids des cultures organisationnelles est ici peut-être trop conséquent. Il faut noter toutefois des évolutions nettes : une volonté de se concentrer sur les processus autant que sur les effets, une attention particulière aux droits des bénéficiaires, une réflexion sur le rôle de l'ensemble des acteurs et non plus seulement des ONG et des Organisations Internationales...

De manière ascendante, de nouvelles théories de la transition se développent aussi, notamment autour de la notion de risques. Ces approches ont le mérite de questionner plus en profondeur le « coût réel du développement ». Il ne s'agit pas ici de rejeter de manière unilatérale les outils développés comme le Projet SPHERE, mais de leur redonner une juste place. D'ailleurs, le Manuel SPHERE indiquait que la priorité devait être donnée aux principes généraux.

Il s'agissait déjà à l'époque d' « *une attention particulière aux capacités et à la participation active des personnes affectées par les catastrophes ou les conflits, une analyse compréhensive des besoins et contextes, une coordination effective entre les agences, un engagement à améliorer continuellement la performance.* » (SPHERE, 2015, p.7, traduction de l'auteur)

Comment alors questionner l'approche "clé-en-main", la faible attention donnée à l'évaluation ou encore la place limitée de la recherche-action et la temporalité contrainte dans le processus de capitalisations ? Cela revient indirectement à questionner la responsabilité des bailleurs dans la promotion de la qualité et de la redevabilité programmatique.

On peut questionner l'évaluation des systèmes, des stratégies d'adaptations, la lecture et l'anticipation des chocs ainsi que la dimension suscitée et spontanée de la résilience ; bref comment on cherche à contextualiser, adapter au mieux les projets et lectures des dynamiques locales.

### Une crise opérationnelle ?

L'intérêt de la résilience réside finalement principalement dans l'attention portée à la notion d'agencéité et la capacité des personnes à agir. Mais pour que la résilience apporte pleinement un renouveau au monde humanitaire, il faut repenser sa structure opérationnelle. Au niveau systémique, il est urgent que les bailleurs et coordinations nationales intègrent pleinement la résilience et ses conséquences systémiques dans leurs manières de faire, afin de sortir des écueils actuels.

Les bailleurs devraient s'assurer de renforcer effectivement leurs postures de long-terme et accorder leur soutien financier en conséquence. Ils devraient limiter les approches sectorielles s'ils veulent effectivement promouvoir une théorie du changement. Ils devraient renforcer la flexibilité et l'adaptabilité de leurs contrats de partenariats pour pleinement accepter les risques institutionnels et programmatiques croissants et financer adéquatement les approches organisationnelles qu'ils souhaitent (consortiums, recherche-action, évaluation, innovations).

La coordination nationale devrait quant à elle se concentrer sur le développement d'une capacité critique constructive sur les stratégies des bailleurs et l'intégration envisageable des institutions.

Cela passe par une dépolitisation de la résilience et du rôle de contrôle de l'Etat. Elle devrait fournir une structure de contrôle financier et management en confiance vis-à-vis des bailleurs et acteurs de terrain. Cela signifie s'assurer un renforcement des capacités et des compétences des ministères et gouvernements locaux (management, techniques, RH). Elle devrait prendre pleinement son rôle d'animateur de la bonne gouvernance et des processus de décentralisation. Elle devrait enfin s'assurer d'analyser les demandes sociétales vis-à-vis de la gestion des risques et de centraliser des bases de données sur ces questions, ainsi que les outils d'analyse (cartographie, systèmes d'alertes précoces).

Les ONGs devraient assumer des discours sortant des normes du secteur. Cela signifie concevoir des projets résistants à la tentation d'intervenir dans trop d'aspects de la vie locale ou ayant recours à des concepts flous, diluant de fait leurs impacts. Cela voudrait aussi dire lutter contre la politique de l'offre, la prescription top-down et la complaisance dans l'élaboration de cadres analytiques et les analyses de contextes. Cela passe entre autres par le soutien aux changements sociaux en considérant tous les groupes (ex. Femmes, Eleveurs...), sans pour autant promouvoir de manière artificielle le renforcement d'approches collectives si celles-ci n'existent pas localement.

Elles devraient enfin ne pas se laisser submerger par une batterie d'indicateurs pour s'assurer une capacité d'adaptation aux évolutions contextuelles dans la mise en œuvre des projets. On note ici l'enjeu d'un changement net vers des obligations de moyens et non plus de résultats. S'il est certain que le jeu administratif d'allocation des ressources oblige à des engagements d'impacts, la redevabilité devrait aujourd'hui être attendue plus sur les processus que sur les effets immédiats des projets mis en œuvre.

Il nous semble que le principal apport de cette théorie de la résilience nouvellement appliquée au secteur humanitaire est dans l'approche processuelle qu'elle promeut, à savoir la supposition qu'un projet puisse transformer progressivement non seulement ses activités mais aussi ses objectifs, pour tenir compte des réactions des bénéficiaires à ses actions (Mosse, 1998).

## De la recherche de populations résilientes à un système humanitaire résilient

### D'une cible de populations résilientes à une recherche d'organisations résilientes

Pour qu'elle ne soit pas qu'un énième bel emballage, dont la simple fonction serait de valider un fonctionnement téléguidé sans réelle innovation ; pour qu'elle ne soit pas une étape supplémentaire de la déresponsabilisation des bailleurs qui repoussent sur les ONGs et les individus des responsabilités qui leur reviennent, à eux ou aux Etats ; il semble nécessaire d'assurer la promotion d'approches résilientes dans la conception même des projets et leur monitoring.

*« Pour les ONG ceci demande une certaine stabilité interne, en frein à la recherche perpétuelle et incertaine des financements pour assurer une présence durable dans un contexte fragile et turbulent dans lequel le renforcement des résiliences est une nécessité mais aussi une tâche engageante sur la durée. »*  
(Grünewald, 2014, p.226).

Encore une fois, c'est le modèle même de financement du système humanitaire qui est au cœur des enjeux de renouvellement de la pensée de l'aide. Finalement, l'objectif ne doit peut-être pas être l'indépendance, mais bien plus l'autonomie, comprise comme une faculté d'agir par soi-même selon ses propres règles de conduite, dans une logique de coopération, entraide et réciprocité inter-milieus (Brequeville, 2014).

Il nous semble que le principal apport de cette théorie de la résilience nouvellement appliquée au secteur humanitaire est dans l'approche processuelle qu'elle promeut, à savoir la supposition qu'un projet puisse transformer progressivement non seulement ses activités mais aussi ses objectifs, pour tenir compte des réactions des bénéficiaires à ses actions (Mosse, 1998).

Pour pousser plus loin l'analyse, il serait intéressant après cette thèse d'étudier, en les adaptant au monde humanitaire, les recommandations que la Resilience Alliance Initiative (Resilience Alliance, 2010) faisait aux acteurs de terrains.

- ***Maintenir des approches diversifiés et compensatoires :***

L'idée serait de garder des normes définissant des droits humains centraux assurant la vie avec dignité, sans pour autant réduire les manières d'assurer leur promotion à des approches techniques codifiées et quantifiées. Plus les projets seront divers et coordonnés, plus ils pourront s'enrichir les uns des autres et compenser les échecs, inévitables, de certains.

- ***Assurer la connexion entre acteurs :***

Il faudrait briser la dimension concurrentielle aigüe qui existe entre les acteurs. Ce travail, les ONGs le font déjà dans les grands organes de coopération au niveau des sièges. Mais cela est beaucoup plus complexe sur les terrains. S'il est évident, et sain, qu'il y ait une concurrence quand trop d'acteurs interviennent, car cela permet, on peut l'espérer, un tri vers le haut des actions menées ; il faudrait limiter l'entretien de la mise en concurrence organisée par les modalités de sélection des projets définis par les agences. Sans cela, il n'y aura pas de réelle coordination sur les terrains. Au-delà des risques de duplication et la perte d'informations que cela représente, on verrait aussi les acteurs mieux coordonner leur relation avec les bénéficiaires, les autorités locales et les institutions nationales.

- ***Evaluer les variables lentes et les retours des terrains :***

Il s'agit ici d'abord d'assurer une vraie considération de l'évaluation comme outil réflexif, détaché des enjeux programmatiques. Le soutien à la recherche-action, la mise à disposition de financements à destination de l'évaluation sans lien direct avec des propositions de projets, la construction d'une connaissance plus fine des contextes permettrait une réelle adaptation des projets mis en œuvre et de meilleurs impacts. Ce n'est pas qu'une question technique : c'est par une optimisation du coût réel du développement que la communauté humanitaire améliorera son efficacité budgétaire. Dans le même temps, une connaissance fine des terrains et une présence de monitoring continu permettraient de mieux analyser les évolutions des zones d'interventions et des postures de bénéficiaires, et de mieux recueillir leurs témoignages et ressentis.

- ***Encourager les réflexions systémiques complexes et adaptatives :***

Par l'acceptation du développement d'approches hors-cadre, nous pourrions pleinement tester les approches innovantes. Donner au modèle à respirer permettrait d'assurer le maintien d'une dynamique de création et la recherche des cercles vertueux.

- ***Soutenir l'apprentissage :***

L'apprentissage ne peut se limiter à la capitalisation des bonnes pratiques. D'abord, il faudrait que les bailleurs investissent plus encore dans la diffusion des leçons apprises des projets passés, dans les formations et échanges. Cet investissement pourrait être financier mais aussi temporel. Les agences ont le pouvoir d'offrir un peu de temps à des terrains qui en manquent cruellement, pour réfléchir ensemble aux projets.

- ***Elargir la participation et promouvoir des systèmes de gouvernance polycentrique :***

Tant en interne que dans la manière d'aborder les terrains, le système humanitaire devrait penser multi-niveaux et limiter tout monopole décisionnel. La liberté de parole et l'obligation d'écoute devraient être protégées quand possible, et la coordination humanitaire devrait en assumer la responsabilité dans les zones où certains acteurs autoritaires la refusent (on peut ici citer l'exemple du Nord-Soudan (aujourd'hui République du Soudan) qui imposait une coordination humanitaire au gré de ses besoins politiques et bras de fer diplomatiques, n'hésitant pas à prendre en otage sa population).

Cela sous-entendrait aussi reconnaître pleinement que, bien qu'acteurs internationaux tous deux, les ONGs et bailleurs institutionnels ne sont pas les mêmes ; et intégrer dans la compréhension du système et son fonctionnement les enjeux de pouvoirs entre eux.

Adopter un *resilient thinking*, ce serait aussi chercher à questionner les schématisations de la manière la plus honnête possible, considérant les besoins de tous les acteurs. La plupart des réflexions sur la nécessité d'une intégration plus claire et partagée de la notion de résilience sont condamnées à rester des modélisations pleines de bon sens et d'espoirs si les contraintes opérationnelles des acteurs ne sont pas dès en amont. Cela passerait notamment par l'acceptation de la complexité et son étude. Les acteurs de l'aide interviennent dans un chaos

déterministe, il faudrait y promouvoir la diversité, la coopération et la recherche-action. Il s'agirait aussi de s'adapter aux contextes, suivre les variables lentes et renforcer la participation.

Pour une approche efficiente de la promotion de la résilience sur les terrains, il est nécessaire d'intégrer dans les recommandations les besoins des bailleurs (efficacité budgétaire, technocratie administrative, rendre-compte, temporalités spécifiques), les contraintes terrains (flexibilité adaptative, investissement qualitatif) et les enjeux théoriques (durée de monitoring, place des bénéficiaires, compréhension des enjeux d'accès, échelles d'étude...).

Il s'agirait donc de déployer une analyse de la résilience adaptée aux enjeux stratégiques et besoins programmatiques.

*“L'analyse de la résilience sera plus utile aux politiques et aux pratiques si elle peut devenir moins autoréférentielle et développer deux composantes empiriques distinctes :*

*- tournée vers l'extérieur : constitution d'un corpus d'études empiriques sur les moyens de subsistance effondrés, survivants et récupérés pendant et après les crises,*

*- vers l'intérieur : examen empirique des exigences et contraintes bureaucratiques sur la prise de décision.»*

(S. Levine (dir.) 2012, p.43, Traduction de l'auteur)

Zimmermann rappelait la vertu du dialogue et la place du débat et de la controverse pour une éthique renforcée du secteur, qui ne serait pas contrainte (voir aussi Habermas). En effet, à ce jour, le phénomène de pseudo-scientificité tend aussi à formater le type d'argument qu'il peut être légitime de mobiliser dans les dispositifs de preuve (Jany-Catrice, 2012).

### **Pour des organisations à haute fiabilité**

L'étape ultime du *Resilient Thinking* serait d'atteindre des organisations à haute fiabilité (Weick & Sutcliffe). Leurs écrits rappellent les priorités suivantes.

- Une organisation est considérée comme résiliente quand ses membres démontrent leur capacité à détecter et traiter rapidement les erreurs et les problèmes de faible envergure

afin que ceux-ci n'évoluent justement pas en crises plus graves (« *preoccupation with failure* »).

- Les personnels de ces organisations doivent être divers, et avoir une connaissance exhaustive de l'organisation et de son environnement. Surtout ces personnels doivent être conscients de la complexité des dynamiques et enjeux au sein de l'organisation. Ils ne doivent pas constamment simplifier son fonctionnement afin de ne sous-estimer aucune anomalie sous prétexte que celle-ci serait déjà connue ou a priori bénigne (« *reluctance to simplicity* »)
- Les managers au sein de ces organisations doivent avoir une conception plus situationnelle et plus pragmatique de l'organisation que dans la plupart des autres organisations (« *sensibility to operations* »)
- Les organisations doivent être capables de maintenir leur activité même lorsqu'une erreur entrave sévèrement leur fonctionnement normal (« *commitment to resilience* »)
- Leurs membres doivent cultiver une certaine distance et un certain esprit critique vis-à-vis des décisions prises par les experts et les acteurs situés en haut de la hiérarchie. En retour, les décisionnaires et les experts tendent à s'adresser en cas de problème à l'acteur ayant la meilleure connaissance de la situation sans prendre en compte son statut hiérarchique (« *deference to expertise* »).

Cela appelle à une étude qui mériterait une thèse entière.

L'atypisme des environnements où se déploient les acteurs humanitaires, et leur agilité supposée face aux challenges exceptionnels qu'ils rencontrent n'assurent pas de facto une résilience organisationnelle. Les ONGs le découvrent à leurs frais. La pandémie de Covid-19 en aura été un révélateur extrême, et un rappel à l'ordre vital que la gestion de crise et l'acceptation de la complexité doivent être des enjeux fondamentaux de l'existence des organisations humanitaires.

D'après OCHA, 235 millions de personnes ont besoin d'assistance humanitaire en 2021, un chiffre record et en augmentation de 40% par rapport à 2020, principalement en raison de la Covid19. Il faut espérer que la pression financière de cette pandémie sur l'économie mondiale, et en conséquence sur l'Aide Publique au Développement, ne fera pas oublier ce qu'elle nous a rappelé quant à l'urgence de soutenir les capacités de chacun pour une résilience renforcée de tous, des populations les plus vulnérables au système humanitaire censé les soutenir.



## BIBLIOGRAPHIE

- Adger W.N. (2000). Social and ecological resilience: are they related?, *Prog Human Geograph* 24(3):347–364
- Adger W.N. (2003.) Social capital, collective action, and adaptation to climate change, *Eco Geograph* 79(4):387–404
- Atlani-Duault L. et Vidal L. (2009). *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement*, Editions Armand Colin, Paris.
- Ambrosetti D. (2000). *La France au Rwanda. Un discours de légitimation morale*, Bordeaux/Paris, CEAN/Karthala.
- Ambrosetti D., Buchet de Neuilly Y. (2009). Les organisations internationales au cœur des crises. Configurations empiriques et jeux d'acteurs, *Culture et conflits*, Vol. 75, n°3, p. 7-14
- Archambault E., Tchernonog V. (2012). *Repères sur les associations en France*, CPCA, Mars 2012.
- Aschan-Leygonie C. (2000). Vers une analyse de la résilience des systèmes spatiaux, *Espace géographique*, tome 29, n°1, pp. 64-77.
- Bachelard G. (1938). La formation de l'esprit scientifique, Contribution à une psychanalyse de la connaissance objective, Vrin, Paris.
- Baechler J. (1999). « Le schème de l'équilibre en sociologie historique », in Bouvier A.(éd.), *Pareto aujourd'hui*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, p.221-240
- Barrett CB., Constan MA. (2013). *Toward a theory of resilience for international development application*, PNAS USA 111(40), Washington.
- Barrett CB., Michael R. C. (2013). The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: Empirical and Policy Implications, *Journal of Development Studies*, 49(7): 976-990.
- Barrett CB., Headey D. (2014). “Measuring Resilience in a Volatile World: A Proposal for a Multicountry System of Sentinel Sites.”, Paper prepared for the 2020 Vision Initiative. Washington: International Food Policy Research Institute.
- Batley R. (1983). *Power through Bureaucracy: Urban Political Analysis*, Aldershot, Gower, Brasil.
- Barrientos A. & Hulme R. (2006). *Social protection for the Poor and the Poorest: Concepts, Policies and Politics*, Palgrave, Londres.
- Beck U. (2008). *La société du risque : Sur la voie d'une autre modernité*, Editions Flammarion, Collection Champs Essais, Paris.

- Béné C. et al (2011). “Testing resilience thinking in a poverty context: experiences from the Niger River Basin”, *Global Environmental Change* 21(2011) 1173-1184, Washington.
- Béné C. (2013). “Towards a quantifiable measure of resilience”, IDS Working Paper V.2013 N°434, Londres.
- Béné C., Godfrey Wood R., Newsham A., Davis M. (2013). “Resilience: New utopia or new tyranny? Reflection about the potentials and limits of the concept of resilience in relation to vulnerability reduction programmes », IDS Working Papers, Volume 2012, Issue 405
- Béné C. et al (2015). “Design, monitoring and evaluation of resilience interventions: conceptual and empirical considerations, IDS Working Paper V.2015 N°459, Londres.
- Bennet J. et al. (2006). *Coordination of international humanitarian assistance in tsunami-affected countries*, Tsunami Evaluation Coalition.
- Berkes, F., J. Colding, and C. Folke. 2003). *Navigating social-ecological systems: Building resilience for complexity and change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK
- Blein, R., Costes, R. et Leturque, H. (2014). « Atouts et limites de la notion de résilience pour les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Enseignements tirés d’Afrique de l’Ouest. » Dans J. M. Châtaignier (dir.), *Fragilités et résilience : les nouvelles frontières de la mondialisation* (p. 263-282), Karthala, Paris.
- Bréqueville B. (2013). « Les ONG doivent inscrire leurs actions dans une logique de transformation sociale », Observatoire des questions humanitaires, Iris, Paris.
- Bréqueville B. (2014), « En finir avec l’humanitaire ? », IRIS / SAVE THE CHILDREN – Observatoire des Questions Humanitaires
- Bréqueville B. (2021). *L’humanitaire sous l’emprise du néolibéralisme*, Éditions Charles Léopold Mayer, Paris.
- Bourcart L. (2015). *Émergence et usages du concept de résilience dans les mondes académique et institutionnel*, Thèse de doctorat en Sciences politiques
- Brégeon J.-J. (1999). *Un Rêve d’Afrique: Administrateurs en Oubangui-Chari la Cendrillon de l’Empire*, Editions Denoël.
- Buchanan-Smith, M., Buzard, N., Purdin, S., Dabelstein, N., Borton, J., Bishop, J., Walker, P., Vaux, T., & Stevenson, F. (2003). *How the Sphere Project Came into Being: A Case Study of Policy-Making in the Humanitarian Aid Sector and the Relative Influence of Research*.
- Calvo, C. and S. Dercon (2005). “Measuring Individual Vulnerability”, Department of Economics Working Paper Series, No.229, Oxford University

- Cannon T (2008). “Reducing people’s vulnerability to natural hazards: communities and resilience”, UNU-WIDER Research Paper No. 34
- Carayannis, T., & Lombard, L. (2015). *Making sense of the Central African Republic*
- Carayannis, T., & Lombard, L. (2015). *A Concluding Note on the Failure and Future of Peacebuilding in CAR*
- Chandler D. (2012). « Resilience and Human Security: The Post-Interventionist Paradigm », *Security Dialogue*, vol. 43, no 3, p. 213-229.
- Chemillier-Gendreau M. (1999). « L'ONU confisqué par les grandes puissances », *Manières de voir*, n°45, Le Monde Diplomatique, Paris
- Collovald A. (2001). “De la défense des pauvres nécessaire à l’humanitaire expert”, *Politix*, Vol. 14, n°56/2001, pp.135-161.
- Conchon G. (1964). *L'Etat sauvage*, Editions Albin Michel.
- Constas, Mark A., Timothy R. Frankenberger, and John Hoddinott. (2014). “Resilience Measurement Principles: Toward an Agenda for Measurement Design.” Food Security Information Network, Resilience Measurement Technical Working Group, Technical Series No. 1.
- Coquery-Vidrovitch, C. (1972). *Chapitre II. La création des Compagnies*.
- Cordell D.D. (1985). *Dar al-Kuti and the Last Years of the Trans-Saharan Slave Trade*, Madison, Presses de l’Université de Wisconsin.
- Cosgrave J. (2013). “Humanitarian standards - too much of a good thing?”, ALNAP, 14 février 2013.
- Cosgrave J. (2013). “Standards: a stick to beat us with”, SPHERE, 14 février 2013.
- Cragg L. (2013). « Mapping and analysis of quality and accountability initiatives in the humanitarian sector for the Joint Standards Initiative », JSI.
- Cyrulnik, B. (2009). « Résilience, un « antidestin ». », *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines*, 15, 9-9.
- Dauvin P., Siméant J. (dir.) (2001). *L’humanitaire en discours*, Mots, n°65, Paris.
- De Gaulejac V. (2005). *La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*, Editions du Seuil, Paris.
- Dejours C. (2003). *L’évaluation du travail à l’épreuve du réel, critique des fondements de l’évaluation*, Inra éditions.
- Delesgues L. (2014). « Rôle des mobilisations citoyennes dans la construction de la résilience », in Châtaigner J.-M. (dir) (2014), *Fragilités et résilience, les nouvelles frontières de la mondialisation*, Editions Karthala, Paris.

- De Meritens J., Delrue T. (2014). « Les liens entre le redressement rapide et la résilience dans un contexte humanitaire », in Châtaigner J.-M. (dir) (2014), *Fragilités et résilience, les nouvelles frontières de la mondialisation*, Editions Karthala, Paris.
- Desrosières A. (2007). « Comparer l'incomparable. Essai sur les usages sociaux des probabilités et des statistiques », in Touffut J.P. (éd), *La société du probable. Les mathématiques sociales après Augustin Cournot*, Albin Michel, Paris, pp. 163-200.
- Desrosières A. (2008). *L'argument statistique, Tome 1 : pour une sociologie historique de la quantification. Tome 2 : Gouverner par les nombres*, Ed. Mines ParisTech, Collection « Sciences Sociales », Paris.
- Desrosières A. (2010). « Est-il bon, est-il méchant ? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale », Communication au séminaire L'informazione prima dell'informazione. conoscenza e scelte pubbliche, Université de Milan Bicocca.
- Dubois J.-L., Ouattara M. , (2014). « Vous avez dit "résilience" ? Eléments conceptuels et politiques publiques ». In : Châtaigner J.M. (ed.) *Fragilités et résilience : les nouvelles frontières de la mondialisation*. Paris : Karthala
- Dufour C., De Geoffroy V., Maury H., Grunewald F. (2004). « Rights, Standards and Quality in a Complex Humanitarian Space: Is SPHERE the Right Tool? », *Disasters*, n°28, Overseas Development Institute, Londres, pp.124-141 .
- Dumont, R. (1963). *L'Afrique noire est mal partie*. Population, 18, 171.
- Everett J. et Friesen C. (2010). “Humanitarian accountability and performance in the Théâtre de l’Absurde”, *Critical Perspectives on Accounting*, n°21 (6), pp. 468-485.
- Foessel, M. (2012). *La raison de l'apocalypse*. Critique, 666-676.
- Folke C., Carpenter S., Eimqvist T. et al. (2002). “Resilience and Sustainable Development : Building Adaptive Capacity in a World of Transformations”, Royal Swedish Academy of sciences, *Ambio* vol.31 n° 5, Stockholm.
- Frankenberger T., Spangler T., Nelson S. and Langworthy M. (2012). “Enhancing resilience to food insecurity amid protracted crisis”, Paper presented at a High Level Expert Forum on Food Insecurity in Protracted Crises, FAO, Rome.
- Garnezy, N. (1974). « The study of competence in children at risk for severe psychopathology ». In Anthony, E. J. & Koupernik, C. (Eds.), *The child in his family: Children at psychiatric risk* (Vol. 3, pp. 77–97). New York: Wiley
- Gaulme F., Girard C. (2014). « Des « états fragiles » aux « états résilients » », in Châtaigner J.-M. (dir) (2014), *Fragilités et résilience, les nouvelles frontières de la mondialisation*, Editions Karthala, Paris.

- Génelot D.(2001). *Manager dans la complexité*, Insep Consulting Editions
- Giovalucchi F., Olivier De Sardan J.P. (2009). « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, n°198, Armand Colin / Dunot, Paris, pp.383-405.
- Giovalucchi F. (2014). « Résilience, résistance ou changement ? À propos de quelques écueils d'un paradigme naissant de l'aide au développement ». Dans J. M. Châtaignier (dir.), *Fragilités et résilience : les nouvelles frontières de la mondialisation* (p. 115-132.), Karthala, Paris.
- Giovalucchi F., Olivier de Sardan J.-P. (2009). "Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, 2/2009 (n° 198), p. 383-406.
- Graves, Sue & Wheeler, Victoria. (2006). « Good Humanitarian Donorship: overcoming obstacles to improved collective donor performance », Discussion Paper.
- Grimard J. (2005). « L'évaluation de programme : modèles multiples et caractéristiques souhaitables pour une application en milieu archivistique », *Archives*, Volume 37, numéro 2, 2005-2006
- Grunewald F. (2014). « Résilience et gestion des risques et des désastres. Quelques repères et concepts », In : Châtaigner J.M. (ed.) *Fragilités et résilience : les nouvelles frontières de la mondialisation*. Paris : Karthala
- Habermas J. (1992). *De l'éthique de la discussion*, Edition Flammarion, Collection Les champs, Paris
- Heeks R. (2005). "Foundations of Icts in Development: The Information Chain." Development Informatics Group, Institute for Development Policy and Management, The University of Manchester
- Hibou B. (2012). *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Editions La Découverte, Paris.
- Hidalgo S. et López-Claros A. (2008). *The Humanitarian Response Index 2007, Measuring Commitment to Best Practice*, Palgrave Macmillan, Londres.
- Hirschman A.O. (1986). *Vers une économie politique élargie*, Editions de Minuit, Paris.
- Holling C.S. (1973). *Resilience and Stability of ecological systems*, Institute of Resource Econology, University of British Columbia, Vancouver.
- Holling C.S. & Meffe G.K. (1996). "Command and control and the pathology of natural resource management", *Conservation Biology*, 10(2), en ligne.

- Hours B. (1998). *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, L'Harmattan, Paris.
- Jacquet P. (2005). « À la poursuite des objectifs du millénaire », *Option Finance*.
- Jany-Catrice F. (2012). « De l'évaluation des politiques publiques à la performance totale », *Economie & Institutions*, n° 18/19
- Jany-Catrice F. (2012). *La performance totale : nouvel esprit du capitalisme ?*, Editions Septentrion Presses Universitaires, Collection Capitalismes – Ethique – Institutions, Villeneuve d'Ascq.
- Jany-Catrice F. (2013). « Performance globale », in Postel N., Sobel R. (2013), *Dictionnaire critique de la RSE*, Editions Septentrion Presses Universitaires, Collection Capitalismes – Ethique – Institutions, Villeneuve d'Ascq.
- Joncheray M. (2018), « Des indicateurs au concept « couteau-suisse », la résilience au prisme d'une géographie du post-conflit », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 30
- Jordan G., Maloney W.A. (1997). "The Protest Business?: Mobilising Campaign Groups", *Issues in Environmental Politics*, Manchester University Press, Manchester.
- Joxe A. (1999). « L'ère des expéditions humanitaires », *Manières de voir*, n°45, Le Monde Diplomatique, Paris
- Klein R.J.T., Nicholls R.J., Thomalla F., (2003). "Resilience to Natural Hazards: How Useful is the Concept ? », *Environmental Hazards*, Vol. 5, n° 1-2, p. 35-45.
- Kouchner B. (1986). *Charité business*, Le Pré aux Clercs, Belfond, Paris.
- Lallau B. (2011), « La résilience, moyen et fin d'un développement durable ? », *Ethique et économique*, 8(1), Paris.
- Lallau B., Droy I. (2014). « Qu'est-ce qu'un ménage résilient ? Concepts, méthodes, illustrations ». Dans J. M. Châtaignier (dir.), *Fragilités et résilience : les nouvelles frontières de la mondialisation* (p. 149-170), Karthala, Paris.
- Lallau B., Laissus-Benoist P. (2017). « Une tutelle qui ne dit pas son nom », *Alternatives Economiques*.
- Lallau B., Mbetid-Bessane E. (2010). « Observer la résilience rurale : réflexions théoriques et application dans les campagnes centrafricaines », ISDA 2010, Juin, Montpellier.
- Le Bart, C. (2017). « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale ». In Mercier, A. (Ed.), *La communication politique (Nouvelle édition revue et corrigée)*.

- Lefèvre S., Ollitrault S. (2007). “Les militants face aux contraintes managériales : le cas des groupes locaux d’Handicap International”, *Sociologies Pratiques*, 2007/2, n°15, pp.97-110.
- Lempert, D. H. (2010). « Why government and non-governmental policies and projects fail despite ‘evaluations’: An indicator to measure whether evaluation systems incorporate the rules of good governance”e. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 6(13), 58-108
- Levine S. et al (2012). “The relevance of resilience”, HPG Policy Brief 49, ODI, Londres.
- Lloyd R. et de las Casa L. (2006). *NGO self-regulation: enforcing and balancing accountability*, One World Trust.
- Lombard L. (2016). *State of Rebellion – Violence and Intervention in the Central African Republic*, Editions Zed Books, Londres.
- Ludwig D., Walker B., Holling C.S. (1997). *Sustainability, stability and resilience, Ecology and Society*, Vol.1 N.1, en ligne.
- Luthar S., Cicchetti D., Becker B. (2000), “The Construct of Resilience: A Critical Evaluation and Guidelines for Future Work”, *Child Dev.* 2000 71(3), en ligne.
- Manciaux M, Tomkiewicz S. (2000), « La résilience aujourd’hui. », *Bienveillances. Mieux traiter familles et professionnels*. Fleurus, Paris.
- Marchal R. (2015), « CAR and the Regional (Dis)order », in Carayannis T., Lombard L., *Making Sense of the Central African Republic*, London, Zed Books.
- Martin B. et Blnachet K. (2006). *Critique de la raison humanitaire*, éditions Le Cavalier Bleu, Paris.
- Martuccelli D. (2004). « Figures de la domination », *Revue française de sociologie*, 3/2004, vol. 45, p. 469-497
- Martin B. (2015). *L’adieu à l’humanitaire ? Les ONG au défi de l’offensive néolibérale*, Éditions Charles Léopold Mayer, Paris.
- Martin-Breen P. et Marty Anderies J. (2011). « Resilience: A literature review », The Bellagio Initiative, IDS, Resource Alliance, Rockefeller Foundation, Novembre 2011, Université de Sussex.
- Maslow A. (1997). *Motivation and Personality*, Pearson, Londres.
- Mathevet R., Bousquet F. (2014). *Résilience & Environnement*, Catalogue Ecologie, Buchet Chastel.
- Maxwell, D., Webb, P., Coates, J., & Wirth, J. (2010). “Fit for purpose? Rethinking food security responses in protracted humanitarian crises ». *Food Policy*, 35, 91-97.
- McLaughlin C. (2010). “Resilience 101”, *Alternative Journal*, Canada.

- Mitchell A. (2013). “Risk and Resilience: From Good Idea to Good Practice”, OCDE Development Cooperation Working Paper, The Development Assistance Committee: Enabling effective development, OCDE.
- Morris M. (2008). *Evaluation Ethics for Best Practice*
- Mortier R. (1972). *Clartés et ombres du siècle des Lumières*, Librairie Droz, Genève.
- Mosse D. (1998). « Process-oriented approaches to development practice and social research », Development as process - Concepts and methods for working with complexity, Routledge/ODI, Londres.
- Mosse D. (2005). *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*, Editions Pluto Press, Londres.
- Mosse D. et Lewis D. (2005). *The Aid Effect – Giving and Governing in International Development*, Editions Pluto Press, Londres.
- Naudet J.D. (1999). « Bilan de Vingt ans d’aide – Trouver des problèmes aux solutions », Club du Sahel / OCDE
- Niewiadowski D. (2014). « La République centrafricaine: le naufrage d’un Etat, l’agonie d’une Nation », Afrilex, Université Bordeaux IV, janvier.
- Norbert J., Cumming G. (2008). *Complexity theory for a sustainable future*, Columbia University Press, New York.
- O'hare, M. (2007). “Searching for safety, by Aaron Wildavsky”, New Brunswick NJ: Social Philosophy and Policy Cented Transaction Books, New Brunswick 1988
- Orbinski J. (1998). « On the Meaning of the SPHERE Standards to States and Other Humanitarian Actors », discours prononcé à Londres lors du lancement du projet SPHERE, 03 Décembre.
- Pain A., Levine S. (2012). “A conceptual analysis of livelihoods and resilience: addressing the ‘insecurity of agency’”, HPG Working Paper
- Pérouse de Montclos M.A. (2012). “Humanitarian action in developing countries: who evaluates who?”, *Evaluation & Program Planning* 35 (2012) 154-160
- Pérouse de Montclos M.A. (2015). *Pour un développement "humanitaire"?: les ONG à l'épreuve de la critique*, Objectifs suds, les défis du développement, IRD éditions, Marseille.
- Perret, B. (2006). « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, n.117, pp 31-41.
- Pesqueux Y. (2006). Le “ nouveau management public ”, HAL.

- Petitbon A. (2014). « De la disparition du corporatisme ? », IRIS / SAVE THE CHILDREN – Observatoire des Questions Humanitaires
- Pezet E. (2007). *Management et conduite de soi – Enquête sur les ascèses de la performance*, AGRH ; Editions Vuibert, Paris.
- Pezet A. et Sponem S. (2008). « Des indicateurs pour les ministres au risque de l'illusion du contrôle », La vie des idées, 22 février.
- Porter T. (1992). *Trust in numbers, The pursuit of objectivity in science and public life*, Princeton University Press, Princeton.
- POWER, M. (2004). "The risk management of everything", Journal of Risk Finance, Vol. 5 No. 3, pp. 58-65
- Quéinnec E. et Igalens J. (2004). *Les ONG et le management*, Institut Vital Roux, Vuibert.
- Quéinnec E. (2008). « Le management des ONG humanitaires, problématique et enjeux », 5èmes Rencontres Annuelles de la Santé: Santé et Action Humanitaire, Institut d'Études Politiques, CHERPA, 28 novembre, Aix en Provence
- Reboud, S., & Séville, M. (2016). *De la vulnérabilité à la résilience : développer une capacité stratégique à gérer les risques dans les PME*.
- Reghezza-Zitt M., Rufat S., Djament-Tran G., Le Blanc A. et Lhomme S. (2012). « What Resilience Is Not: Uses and Abuses », Cybergeog : European Journal of Geography, Environnement, Nature, Paysage, document 621
- Revet S. (2018). *Les coulisses du monde des catastrophes "naturelles"*, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris.
- Rodriguez Escudeiro E. (2014). « Quels impacts les exigences des bailleurs de fonds publics ont-elles sur les ONG ? », Observatoire des questions humanitaires, Iris, Paris.
- Roman, D. (2012). « La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social », La Revue des droits de l'homme, n°01
- Rousseau, S., (2005). *L'analyse des vulnérabilités par l'approche des capacités : le cas des villages ruraux de Madagascar*, Thèse de doctorat, Université Versailles-Saint-Quentin
- Rufat S. (2011). « Critique de la résilience pure », Working Paper, Cergy.
- Ryfman P. (2015). « La résilience dans l'aide enfin expliquée », Humanitaire, 41 , 118-121
- Sabates-Wheeler, R., Wilink, N., Abdulai, A.G., de Groot, R., & Spadafora, T. (2020). « Linking Social Rights to Active Citizenship for the Most Vulnerable: the Role of Rights and Accountability in the 'Making' and 'Shaping' of Social Protection », The European Journal of Development Research, 32, 129-151.

- Salais, R. (2010). « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », *Revue française des affaires sociales*, no. 1-2, pp. 129-147.
- Saulnier, P. (2000). « Le Centrafrique: Entre Mythe et Réalité », *International Journal of African Historical Studies*, 33, 186.
- Schümperli Younossian C., Dommen E. (2010). « Les partenariats public-privé, enjeux et défis pour la coopération au développement », *Annuaire suisse de politique de développement*, 24-2|2005
- Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus* (4th ed.). Sage Publications, Inc.
- Serba J. (2014). « Les associations humanitaires sont-elles des institutions ? », *Observatoire des questions humanitaires*, IRIS, Paris.
- Serre J. (2007). *David Dacko, Premier président de la République Centrafricaine*, Editions L'Harmattan.
- Sfez L. (2010). « Evaluer : de la théorie de la décision à la théorie de l'institution », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2010/1-2 (n° 128-129), pp. 91-104
- Thomas H. (2008). "Vulnérabilité, fragilité, précarité, résilience, etc. ", *Recueil Alexandries, Collections Esquisses*
- Tisseron S. (2008). *La résilience, Que Sais-je*, n° 3785, Paris.
- Tobie A. (2014). « Résilience et nouveaux concepts de développement - Changements en théorie et en pratique », In : Châtaigner J.M. (ed.) *Fragilités et résilience : les nouvelles frontières de la mondialisation*. Paris : Karthala
- Tomkiewicz S. (2000). « La résilience », *Actualité et dossier en santé publique*, n° 31, juin 2000, La Documentation française, Paris.
- Treillet S. (2002). *L'Économie du développement*, Nathan, collection « Circa », Paris.
- Tuquoi J.-P. (2017). *Oubangui-Chari : le pays qui n'existait pas*, La Découverte, Paris.
- Twigg J. (2007). « Characteristics of a Disaster-resilient community », DFID Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group.
- Vandemoortele J. (2010). « Changing the Course of MDGs by Changing the Discourse », ARI n°132/2010, Septembre.
- Van Dyke M., Waldmann R. (2004). "The SPHERE Project Evaluation Report", Mailman School of Public Health, Columbia University, Boston.
- Véron J.B. (2014). « L'aide et la résilience : que faut-il en penser? », in Châtaigner J.-M. (dir) (2014), *Fragilités et résilience, les nouvelles frontières de la mondialisation*, Editions Karthala, Paris.

- Vestergaard, A. (2008). « Branding the humanitarian: The case of Amnesty International », *Journal of Language and Politics* 7 (3):200-216
- Walker P. (1996). “Developing Minimum Performance Standards in Humanitarian Relief: Why Bother?”, *Humanitarian Exchange Magazine* N°6, Londres.
- Walker P., Maxwell D. (2009). *Shaping the Humanitarian World (Global Institutions)* 1st Edition, Routledge, Londres.
- Walker P., Purdin S. (2004). « Birthing SPHERE », *Disaster*, n° 28(2), Overseas Development Institute, Londres, pp.100-111.
- Warwick D. (1982). *Bitter Pills*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Weick, K.E., & Sutcliffe, K.M. (2007). *Managing the unexpected: resilient performance in an age of uncertainty, second edition*.
- Wood A., Apthorpe R., Borton J. (dir) (2002). *Évaluer l'action humanitaire*, Editions Karthala, Paris

### ***Documentation professionnelle***

- AFD (2012). Plan d'orientation stratégique 2012-2016, Agence française de développement, Paris.
- AGIR (2013). Alliance globale pour la résilience. Sahel et Afrique de L'Ouest, CILSS-uEMoA-CEDEAO, Bruxelles.
- Banque Mondiale (2014). World development report 2014: risk and opportunity - managing risk for development, Rapport Annuel.
- CARE. Suffering in Silence, Rapports annuels de 2013 à 2021
- Commission Européenne (2012). The EU approach to resilience, learning from food security crisis, Bruxelles.
- DFID (2011). Defining disaster resilience, a DFID approach paper, Londres.
- Development Initiative (2006). Global Humanitarian Assistance 2006, Annual Report, Evercreech.
- Devex (2012). The international development buzzword of 2012, Inside Development Year in review, devex.com
- Department for international Development (2008). Humanitarian Response Review, Londres.
- Department for international Development (2011). Defining Disaster Resilience: a DFID Approach Paper, DFIDUKAID, Londres.
- European Union (2012). The European Union Approach to Resilience: lessons learnt from food security crisis, Bruxelles.
- European Union (2013). The European Union approach to Resilience. Draft Council Conclusions on the EU Approach to Resilience, Bruxelles.
- European Union (2013). EU commission staff working document – Action Plan for Resilience in Crisis Prone countries 2013-2020, Bruxelles.
- FAO (2011). Resilient livelihoods. Disaster Risk Reduction for food and nutrition security, Rome.
- FSIN (2014). Un cadre analytique commun de mesure de la résilience, Série Technique n°2, Groupe de travail technique sur la mesure de la résilience, Washington.
- Good Humanitarian Donorship Initiative. Annual Report July 2007-July 2008, en ligne.
- International Crisis Group (2007). « République Centrafricaine : Anatomie d'un état fantôme », Rapport Afrique N°136, décembre.
- International Crisis Group (2013). « République centrafricaine : les urgences de la transition », Rapport Afrique N°203, juin.

International Crisis Group (2015). « Centrafrique : les racines de la violence », Rapport Afrique N°230, septembre.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2012). The Key for Resilience: combine emergency and development for a more safe future, Genève.

John Hopkins Center for Civil Society Studies. Non Profit Economic Data Project, disponible en ligne sur <http://ccss.jhu.edu>

OCDE (2012). Fragile states 2013; Resource flows and trends in a shifting world, Paris.

OCDE (2014). Risk and Resilience: From good idea to good practice, Working Papers No.13

OCHA. Cadre des besoins humanitaires et Plans de réponse humanitaires, Rapports annuels de 2013 à 2021.

OCHA (2016). World Humanitarian Data and Trends 2016, Rapport Annuel.

Poverty-Environment Partnership (2003). Assessing Environments contribution to poverty reduction, Environment for the MDGs.

Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix pour la République Centrafricaine (2017)

Réseau international d'accès aux énergies durables, Document de Politique Énergétique Nationale de la République Centrafricaine, 2018

Resilience Alliance (2010). Assessing resilience in social-ecological systems: Workbook for practitioners, Version 2.0.

SPHERE (2011). Charte Humanitaire et Standard Minimums de l'intervention humanitaire

Union Européenne (2017). Rapport spécial n°11 2017 de la Cour des Comptes Européennes portant sur le Fond Bekou

UN Peer-to-Peer Unit, *Draft* review of the CAR Humanitarian Coordination

USAID (2013). The Resilience Agenda: Measuring resilience in USAID, Washington.

VOICE/CONCORD (2012). Linking Relief Rehabilitation and Development, toward a joined approach enhancing resilience and impact. Voice and Concord position paper, Bruxelles.

World Bank (2013). Risk and Opportunity: Managing Risk for Development. World Development Report 2014, Washington.

## Sitographie

### *Organisations professionnelles :*

- ALNAP - <http://www.alnap.org/>
- ACAPS - <https://www.acaps.org/>
- Core Humanitarian Standards - [www.corehumanitarianstandard.org](http://www.corehumanitarianstandard.org)
- IASC - <http://interagencystandingcommittee.org/iasc/>
- JSI - <http://www.jointstandards.org/>
- SPHERE - <http://www.sphereproject.org/>

### *Plateformes professionnelles du monde humanitaire :*

- Base de données financements de l'ONU : <https://fts.unocha.org/>
- Base de donnée statistiques de l'ONU : <https://data.hdx.rwlab.org/>
- INFORM - <http://www.inform-index.org/>
- ReliefWeb - <http://reliefweb.int/>

### *Plateforme de coordination humanitaire par pays :*

- Humanitarian Response - <http://www.humanitarianresponse.info/>

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1- Photographie prise dans le quartier des ONG à Bangui - Octobre 2016.....	0
Figure 2- Caricature de Rash Brax - "Splendeurs et misères de l'anthropologie politique" ....	11
Figure 3 - Répartition des enquêtés selon leur appartenance organisationnelle .....	33
Figure 4- Pyramide de Maslow (Source : Maslow, 1997, Schéma de l'auteur).....	41
Figure 5- Schéma des 17 Objectifs du Développement Durable (Source : OCHA, 2021).....	42
Figure 6 - Comparaison entre modèles de conflit au cycle défini et vertueux, et des conflits actuels souvent très imprévisibles et ancrés structurellement (Source: Handicap International, 2018).....	44
Figure 7- Chronologie des grandes étapes de structuration du monde de l'aide (Schéma de l'auteur).....	50
Figure 8 - Couverture des Plans de réponse humanitaire globaux (Source : FTS 2021) .....	57
Figure 9- Approche analytique proposée par l'ICDE-CAD 1992 (adapté de 'Evaluer l'action humanitaire' A. Wood, R. Aptonpe, J. Borton dir., 2002).....	69
Figure 10 - Evolution des modèles de redevabilité (schéma de l'auteur).....	72
Figure 11- Schéma récapitulant la structuration des Standards SPHERE à leur publication initiale (Source : Standards SPHERE 2015) .....	74
Figure 12 - Chronologie comparée du développement des premières éditions de Codes et Standards d'organisations participant au JSI et de l'évolution du financement international de l'aide humanitaire (Données OCDE/DAC, traduction de l'auteur) .....	76
Figure 13- Référence à «Redevabilité Humanitaire », « People in Aid » et « Standards SPHERE » par année dans les Documents ReliefWeb (Données OCDE/DAC, traduction de l'auteur). 77	77
Figure 14 - L'arbre aux standards : une proposition de typologie des standards humanitaires (Cosgrave, 2013) .....	78
Figure 15 - Schéma de la Norme Humanitaire Fondamentale (Source: NHF/CHS 2021) .....	80
Figure 16 - Interrelations entre standards et régulation des pratiques (Source : Cosgrave, 2013, traduction de l'auteur) .....	81
Figure 17- Caricature de la répartition financière des fonds humanitaires (Source : Gado, 2012) .....	93
Figure 18 - Le cycle de projet (Source : Langevin, 2006) .....	98
Figure 19- Le découpage du cadre logique (encadré de l'auteur) .....	100
Figure 20- Modèle de cadre logique .....	101
Figure 21 - Extrait du manuel du cadre logique.....	102

Figure 22 - Evolution des modèles de réponses humanitaires de 1980 à nos jours (schéma de l'auteur).....	111
Figure 23- Le rôle de la communauté internationale dans le management des risques (Source : Banque Mondiale 2014) .....	114
Figure 24 - La chaîne du risque: La nature et l'étendue des résultats dépendent des chocs, degrés d'exposition, conditions internes et gestion du risque. (Source : Banque Mondiale, 2014, traduction de l'auteur) .....	115
Figure 25 - Les bénéfices de la gestion du risque sont supérieurs à son coût. (Source : Banque Mondiale, 2014. Traduction de l'auteur) .....	116
Figure 26 - Schéma de la définition de la résilience selon Béné et al (2012) (schéma de l'auteur) .....	123
Figure 27 - Cadre de la résilience (Source : Béné et al, 2015, traduction de l'auteur).....	135
Figure 28 - Conceptualisation de la résilience en relation avec les éléments qui la constituent. (Sources : IDS Working Paper 2015 N°459 – Béné et al, traduction de l'auteur).....	136
Figure 29 - Application du concept de résilience à la programmation comme partie intégrante et itérative des cycles de projet (Source : Mitchell, 2013, traduction de l'auteur).....	140
Figure 30 - Nécessaire harmonisation des politiques stratégiques et techniques pour la promotion d'un environnement aux risques managés de manière pérenne (Source : Mitchell, 2013, traduction de l'auteur).....	141
Figure 31 - Carte des zones d'influence des groupes armés en RCA (Source : ACLED, 2017) .....	165
Figure 32 – Nombre cumulé de cas confirmés de COVID en RCA (Source : OMS, Juillet 2021) .....	168
Figure 33- Besoins humanitaires et financiers (Source: Humanitarian Response CAR, 2021) .....	170
Figure 34 - Analyse comparée des montants demandés et reçus par la Coordination Humanitaire pour la RCA (Schéma de l'auteur, Sources: HNO et HRP 2013 à 2020).....	173
Figure 35 - Répartition des budgets d'aide selon les clusters de la Coordination Humanitaire en RCA pour 2014 (Source : FTS 2014).....	174
Figure 36 - Schéma de l'organisation en clusters de la Coordination Humanitaire (Source : IASC 2021).....	178
Figure 37 – Répartition thématique et masse comparée des fonds Bekou (Source : EUTF Bekou, 2018).....	182

Figure 38 - Cartographie des déplacements de populations en République Centrafricaine au 1er semestre 2021 (Source : OCHA 2021).....	185
Figure 39 - Cartographie des incidents sécuritaires ayant touché les travailleurs humanitaires au 1er semestre 2021 (Source : OCHA 2021).....	187
Figure 40 - Triangulation : le déploiement de la résilience entre théorie et pratique (schéma de l'auteur).....	189
Figure 41 - Répartition sectorielle des budgets humanitaires en RCA selon FTS (graphique de l'auteur).....	215
Figure 42 - Le cercle vicieux – les corrélations dans la réponse humanitaire en RCA (Source : P2P OCHA – Traduction de l'auteur) .....	226
Figure 43- Répartition des financements d'aide en RCA en 2019 selon FTS .....	228

## TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 - Décompte du nombre de pages des versions des manuels JSI et affiliés (Source: Cosgrave 2013, traduction de l'auteur).....	78
Tableau 2 - Indicateurs pour l'évaluation qualitative des services et niveaux de satisfaction dans les camps de déplacés et réfugiés selon SPHERE (Source : Unified Response Strategy, in Everett & Friesen, 2010, p. 478, traduction de l'auteur).....	83
Tableau 3 - Comparatif de l'évolution des notions de redevabilité et de responsabilité (tableau de l'auteur).....	105
Tableau 4 - Avantages et inconvénients des évaluations selon leur degré d'indépendance (Source : Pérouse de Montclos, 2012, p. 160 – traduction de l'auteur).....	109
Tableau 5 - Diffusion de la notion et focus des bailleurs (Tableau de l'auteur).....	125
Tableau 6 – De la géographie des risques à la résilience (schéma de l'auteur adapté de Rufat – Critique de la Résilience Pure).....	128
Tableau 7- Analyse des pratiques de mesure de la résilience (Source: Conostas, 2005, traduction par l'auteur).....	132
Tableau 8 – Analyse des capacités effectives et potentielles (Source : Châtaigner, 2014)....	138
Tableau 9 - Principaux apports et critiques de la notion de résilience dans le monde de l'aide (tableau de l'auteur).....	143
Tableau 10 - Déploiement de forces internationales en RCA depuis 1997 (tableau de l'auteur).....	160
Tableau 11 - Définition des 6C (tableau de l'auteur).....	191

## ACRONYMES

AB	Anti-Balakas
ACDA	Agence Centrafricaine de Développement Agricole
ACF	Action contre la Faim
ACTED	Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement
AFP	Agence France Presse
ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian
ANDE	Agence Nationale de Développement et de l'Elevage
APD	Aide Publique au Développement
APPR	Accord Politique pour la Paix et la Réconciliation
APRD	Armée Populaire pour la Restauration de la République et la Démocratie
ASI	Associations de Solidarité Internationale
BINUCA	Bureau Intégré de l'Organisation des Nations Unies en Centrafrique
BONUCA	Bureau des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix en RCA
CAP	(ancêtre HNO)
CCO	Coordination Inter ONGI ? ????
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
CFW	Cash for Work -Travail contre argent
CHS	Core Humanitarian Standard - Norme Humanitaire Fondamentale
CLERSE	Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques
CNR	Commission Nationale pour les Réfugiés
COVID-19	Coronavirus SARS-CoV-2
CPC	Coalition des Patriotes pour le Changement
CRS	Catholic Relief Services
CSP	Catherine Samba-Panza
DAC	Development Assistance Committee
DDR	Désarmement, Démobilisation et Réintégration
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)
DIH	Droit International Humanitaire
DRC	Danish Refugee Council
DRRRR	Disarmament, Demobilization, Repatriation, Reintegration and Resettlement -
ECHO	Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire

EUFOR	European Union Force
EUFOR-RCA	Forces Européennes en RCA
EUR	Euros
EuropeAid	European External Action Service
EUTM	European Union Training Mission - Mission de formation de l'Union Européenne
FACA	Forces Armées Centrafricaines
FAO	Food and Agriculture Organization
FARDC	Forces Armées de République Démocratique du Congo
FCDO	Foreign, Commonwealth & Development Office (Royaume-Uni)
FDPC	Front démocratique du peuple centrafricain
FED	Fonds Européens de Développement
FICR	Fédération Internationale de la Croix Rouge
FMI	Fonds Monétaire International
FOMUC	Force Multinationale en RCA
FTS	Financial Tracking Service
GBVIMS	Système de gestion de l'information sur la violence sexiste
HAP	Humanitarian Accountability Partnership
HCT	Humanitarian Coordination Team - Equipe Humanitaire Pays
HEA	Household Economic Approach - Approche des Economies Domestiques
HNO	Humanitarian Needs Overview
IASC	Inter-Agency Standing Committee - Comité Inter-agences
ICASEES	Institut Centrafricain des Statistiques, des Etudes Economiques et Sociales
ICC	Inter-cluster Coordination
ICG	International Crisis Group
IDH	Indice de Développement Humain
IPC	Cadre intégrée de classification de la Sécurité Alimentaire
IRC	International Relief Committee
JSI	Joint Standards Initiatives
KTF	Korea Trust Fund (Corée du Sud)
LRA	Lord Resistance Army
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development
MBSI	Coût Médian du Panier Minimum de Survie
MICOPAX	Mission de consolidation de la paix en Centrafrique
MINURCA	Mission des Nations Unies en République Centrafricaine
MINURCAT	Mission des Nations Unies en RCA et au Tchad

MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en
MISAB	Mission Interafricaine de Surveillance des Accords de Bangui
MISCA	Mission Internationale de Soutien à la Centrafrique
NPM	New Public Management - Nouvelle Gestion Publique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - Bureau de la coordination
ODD	Objectifs de Développement Durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONGI	Organisation Non Gouvernementale Internationale
ONU	Organisations des Nations Unies
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief
P2P	Peer-to-Peer
PDI	Personnes Déplacées Internes
PIB	Produit Intérieur Brut
PIB	Produit Intérieur Brut
PIN	People In Need
PK	Point Kilométrique
PM	Premier Ministre
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PRH	Plan de Réponse Humanitaire
PURD	Programme d'Urgence et de Relèvement Durable
RCA	République Centrafricaine
RCPCA	Plan de relèvement et de consolidation de la paix en République Centrafricaine
RH	Ressources Humaines
RIAED	Réseau international d'accès aux énergies durables
RRM	Rapid Response Mechanisms - Mécanismes de Réponse Rapide
SDN	Société des Nations
SIDA	(ici) Sweden's government agency for development cooperation (Suède)
SNDS	Stratégie Nationale du Développement de la Statistique
SPONG	Service Public de Suivi des Organisations Non-Gouvernementales
TGH	Triangle Génération Humanitaire
UFDR	Union des forces démocratiques pour le rassemblement
UKAID	Department for International Development (Royaume-Uni), ex DFID
UNHCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés

UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
URD	Urgence, Relèvement, Développement -Think-Tank
USAID	US Agency for International Development
USD	Dollars américains
WASH	Water Sanitation and Hygiene - Eau, Hygiène et Assainissement
XAF	Francs de la Communauté Financière Africaine



# ANNEXES

## Annexe 1 – Récapitulatif des hypothèses de recherche

### ■ Hypothèse 1 - Renforcement du LRRD et nouvelles considérations des temporalités

<p><b>Nos suppositions initiales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Résilience : pour un LRRD effectif chez les bailleurs</li> <li>• Interventions croisées bailleurs urgence/ <i>dvt</i> (contiguum)</li> <li>• Attention particulière vav variables lentes et aspirations</li> <li>• Renforcement de compétences Aut. Nat. Pour durabilité</li> <li>• Etudes d'effets et d'impacts</li> </ul>	<p><b>Considération du bénéficiaire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Approche quantitative maintenue</li> <li>• Interventions en kits / résilience à l'instant T / focus ex post orienté « <i>saving lives</i> »</li> <li>• Pas de questionnements sur chocs perçus, mémoire du <i>dvt</i>, aspirations</li> </ul>
	<p><b>Relationnel ONG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peu de renforcement LRRD : les urgentistes se spécialisent, les développeurs se déguisent en urgentistes; pas d'innovation. Faible proactivité</li> <li>• Faible regard à moyen terme et analyse restreinte des risques</li> <li>• Fort turn-over</li> </ul>
	<p><b>Place de l'Etat national</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politisation extrême de la coordination humanitaire (par l'Etat comme par les bailleurs)</li> <li>• Renforcement de capacités sans renforcement de compétences</li> <li>• Pas de travail sur la durabilité / décentralisation / maillage territorial / formation</li> </ul>

### ■ Hypothèse 2 - Centralité du diagnostic et du *bottom-up*

<p><b>Nos suppositions initiales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Importance des contextes</li> <li>• Redevabilité renforcée</li> <li>• Adaptation renforcée</li> <li>• Flexibilité renforcée</li> <li>• Production de données et analyse qualitative</li> <li>• Soutien à la recherche-action</li> </ul>	<p><b>Considération du bénéficiaire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regards contradictoires sur les terrains (capitale vs brousse)</li> <li>• Temporalité courte : peu de recueil qualitatif d'informations</li> <li>• Approches « <i>easier to spend</i> » vs analyse des fonctions villageoises</li> </ul>
	<p><b>Relationnel ONG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peu d'évolutions contractuelles (à l'exception des bailleurs scandinaves et à la marge WB) : lourdeurs bureaucratiques (point d'alerte sur ECHO)</li> <li>• Baisse des financements liés à l'évaluation et renforcement de la relation d'opérateurs</li> <li>• Approche quantitative maintenue et renforcement de l'audit / Ere des experts</li> </ul>
	<p><b>Place de l'Etat national</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peu de soutien à la création et au développement de la centralisation des données / cartographies</li> <li>• L'Etat est exempt de responsabilité.</li> <li>• L'Etat méconnaît les situations sur zone.</li> </ul>

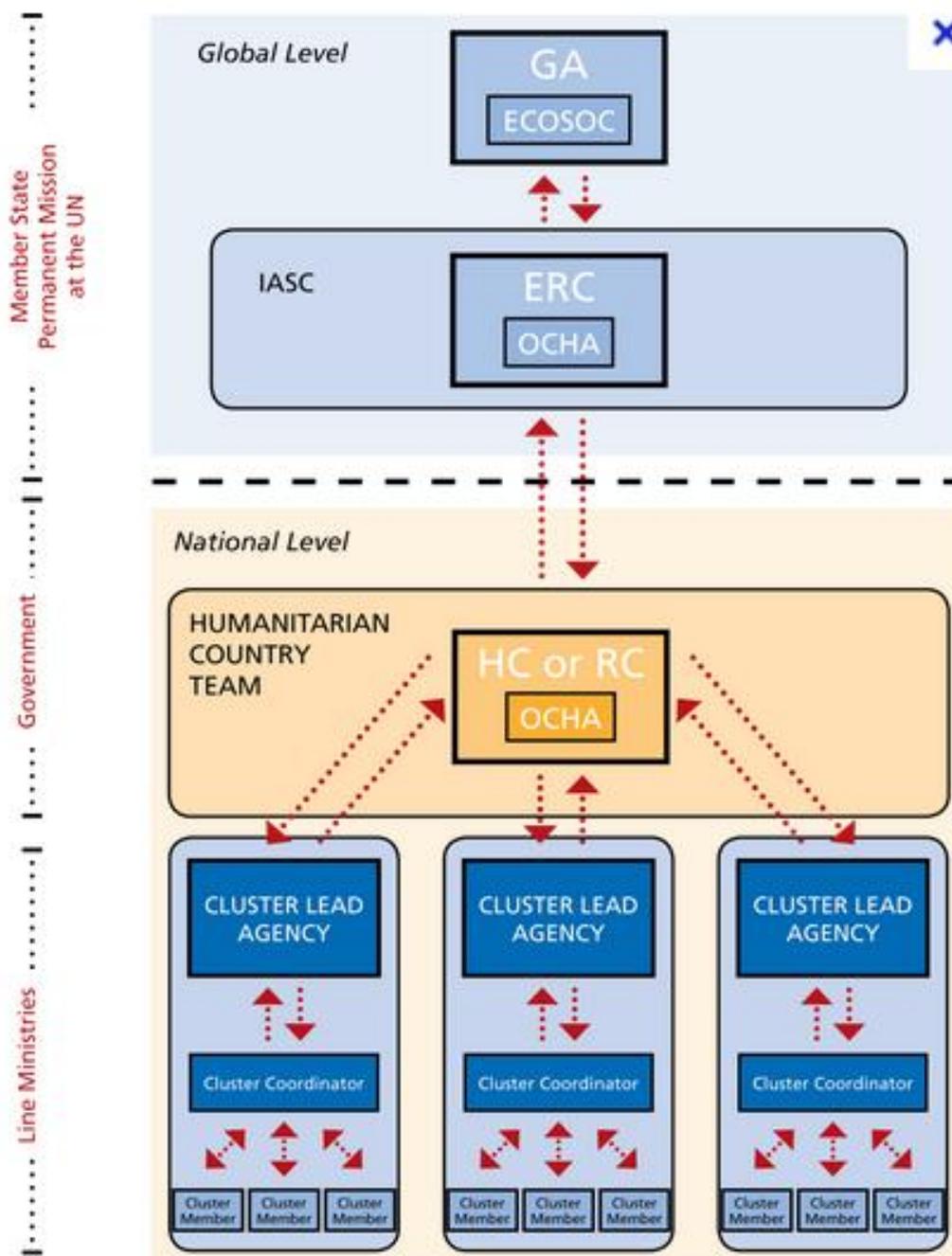
### ■ Hypothèse 3 - Reconsidération de la complexité des environnements et contextes

<p><b>Nos suppositions initiales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regard multi-temporel, multi-échelles, multisectoriel</li> <li>• Considération pleine et entière des risques : acceptation de l' « incertitude incompressible »</li> <li>• Flexibilité des projets</li> <li>• Dépassement de l'objectif de survie</li> </ul>	<p><b>Considération du bénéficiaire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instant T et échelle communautaire (mythe des courtiers en <i>dvt</i> ?)</li> <li>• Approche des risques : évacuation des causes structurelles du conflit, dissociation risques écologiques/socio-éco-pol. /sécuritaires</li> <li>• Résilience = survie ou résistance. Focus sécurité alimentaire &gt; économies domestiques</li> </ul>
	<p><b>Relationnel ONG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintien des clusters sectorialisés et abandon des ONGs des lieux de coordination</li> <li>• Difficulté à faire valoir gamme de risques : focus sur zones prioritaires (pol), aversion aux risques</li> <li>• Projets peu flexibles et choix d'une contractualisation de court terme, faible coordination des cycles de planification</li> </ul>
	<p><b>Place de l'Etat national</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aucun acteur étatique identifié dans la surveillance et l'analyse des risques</li> <li>• Faible recours aux personnels techniques des services publics pour analyse des risques / externalisation de l'expertise</li> <li>• Concurrence des agendas de démocratisation et de développement</li> </ul>

### ■ Hypothèse 4 - Focus qualitatif et renforcement de capacités et compétences

<p><b>Nos suppositions initiales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regard en trajectoires</li> <li>• Promotion d'un nouveau « <i>value for money</i> »</li> <li>• Compétences &gt; capacités</li> <li>• Collaboration inter-ONG/bailleurs renforcée</li> <li>• Etude d'effets/impacts</li> </ul>	<p><b>Considération du bénéficiaire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Approche quantitative dans étude des territoires</li> <li>• Limite de la notion de résilience / regard sur capacités (supposée absence de compétences)</li> <li>• Systèmes non adaptés de redevabilité</li> </ul>
	<p><b>Relationnel ONG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Restriction budgétaire et saturation humanitaire, discours sur l'économie financière du focus sur l'échelle locale</li> <li>• Téléguidage des financements</li> <li>• « <i>Responsability-dropping</i> » sur ONG (consortiums, approche intégrée...)</li> </ul>
	<p><b>Place de l'Etat national</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Business is business</i> : légendes urbaines sur corruption des ONGs et recherche de captation +</li> <li>• Refus du renforcement de compétences / non-consideration de l'Hinterland / non-coordination des actions support</li> <li>• « <i>Lose-lose situation</i> » : soit le bailleur continue de travailler avec un état défaillant soit il le remplace mais perd alors en durabilité et soutenabilité.</li> </ul>

**Annexe 2 – Schéma récapitulatif de l'organisation de la Coordination Humanitaire par les Nations-Unies (Source : OCHA, 2018)**



HC Humanitarian Coordinator  
 RC Regional Coordinator  
 ERC Emergency Relief Coordinator  
 ECOSOC Economic and Social Council  
 GA General Assembly

\*Adapted from IASC, Handbook for RCs and HCs on Emergency Preparedness and Response, 2010

## Annexe 3 – Résumé du Nexus Humanitaire-Développement au Sommet Humanitaire Mondial Istanbul 2016 (Source : Grand Bargain, 2016)

# The humanitarian-development nexus

## From the international frameworks to the EU implementation



World Humanitarian Summit (WHS)

In the first WHS in 2016 humanitarian actors and donors have committed to transcend the humanitarian-development divide, to ensure that humanitarian needs are met, while at the same time risks and vulnerabilities are being reduced over multiple years, based on the comparative advantage of a diverse range of actors.



Sustainable Development Goals (SDGs)

By focusing on supporting the most vulnerable people in order to Leave No One Behind, the SDGs offer new opportunities for the humanitarian aid and development communities to work better together. Many of the 169 targets (from the 17 Goals) provide potential for the nexus to be implemented. Approaches like Disaster Risk Reduction and Resilience are integrated into the various goals of the SDGs.



The UN New Way of Working

The New Way of Working (NWoW) name made its first appearance at the WHS in May 2016 under the Commitment to Action: Transcending humanitarian-development divides. It is described as a method of working encouraging partnership between humanitarian, development and peace actors. The concept of 'collective outcomes' is at the heart of the NWoW and can be described as the result that the involved actors want to have achieved at the end of a 3-5 years period in order to reduce needs, risks, and vulnerabilities.

### The Grand Bargain

Endorsed at the WHS by major aid organisations and humanitarian donors, the Grand Bargain commits its signatories to 53 engagements grouped around 10 work streams. The last work stream directly refers to the humanitarian-development nexus. Through five commitments it suggests ways forward to enhance the engagement between humanitarian and development actors notably by strengthening investment in prevention, mitigation and preparedness; performing joint multi-hazard risk and vulnerability analysis and exploring new partnerships.



The six pilot countries:  
Chad, Uganda, Sudan,  
Nigeria, Myanmar, Iraq

### A chronology of the EU policy framework

**April 2001:** European Commission (EC) Communication on Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)  
**December 2007:** European Consensus on Humanitarian Aid, (Chapter 5 on LRRD and Disaster Risk Reduction 'Continuum and continuum')  
**October 2012:** EC Communication on the EU Approach to Resilience  
**June 2013:** Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries 2013-2020  
**April 2016:** EC Communication on Lives in Dignity: from Aid-dependence to Self-reliance  
**May 2017:** Council Conclusions on Operationalising the Humanitarian-Development Nexus  
**May 2017:** New European Consensus on Development  
**June 2017:** EC and European External Action Service Joint Communication on a Strategic Approach to Resilience

### Unpacking the Nexus

The complexity of today's crises, especially in the protracted, requires both development and humanitarian assistance, together with more flexible funding mechanisms and programmatic approaches. The humanitarian-development nexus is now on the EU agenda and is seen as a key tool for addressing complex and protracted crises. The nexus calls for increased coordination, joint humanitarian-development approaches and collaborative implementation, monitoring and progress tracking. In the Council conclusions on operationalising the humanitarian-development nexus, the Council recommend that the Commission and the EU Member States reinforce the links between humanitarian and development actors. They also recommend that they take forward their work in a number of pilot countries, starting with joint analyses and implementing it through coherent multi-year programming while respecting their distinctive mandates.

## Annexe 4 – Matrice de l’analyse des risques (Source : OCDE 2013, in Mitchell, 2013)

### Box 3.1: G20/OECD Joint Risk Assessment Framework

This methodology has five main components, and evaluates the likelihood and impact of potential shocks and crises, providing the basis for the prioritization of investments in building resilience, in a manner tailored to local conditions

#### 1. Establishing the parameters that govern the assessment exercise

##### Define the scope, objectives, definitions and methodology

- Adopt a comprehensive, all-hazards approach to disaster risk assessment
- Define and communicate objectives
- Agree on definitions of core terms and methodology

##### Ensure transparency and accountability

- Promote transparency of the methodology used for risk assessment
- Disclose sources of data, information and expert opinion
- Establish reporting mechanisms, both internal and external, and accountability

##### Ensure multi-level governance, multi-actor participation

- Identify and involve key groups of stakeholders
- Assign a lead co-ordinator, ensure adequate co-ordination amongst stakeholders
- Clearly identify those responsible for local risk assessments and establish a process for coordination with the national risk assessment
- Support training programmes in the use of risk assessment methodology, and provide adequate resources

#### 2. Risk analysis exercise

##### Hazard identification and analysis

- Identify hazards that could have an adverse or disruptive impact on people, assets, and the economy
- Generate a range of hazard scenarios and determine the likelihood of selected hazard events
- Collect and disseminate data

##### Vulnerability, capacities and impact analysis

- Identify and inventory exposed populations, assets and economic activities
- Identify the underlying factors that create exposure, including political economy factors
- Estimate the potential impacts

##### Risk evaluation

- Based on hazard, exposure and vulnerability analyses, evaluate risk
- Assess the level of uncertainty

##### Risk monitoring and re-evaluation

- Monitor hazards and exposure over time, and update
- Identify emerging risk and potential future risks

#### 3. Post-analysis risk communication and awareness

##### Internal and external communication

- Communicate the results of the risk assessment, and ensure they are used to prioritise development investments

##### Public awareness strategies

- Implement communication strategies targeting those whose lives, assets and resources are exposed

##### Tools for interpreting risk analysis

- Use tools that make the risk assessment easy to understand (e.g. the likelihood versus impact risk diagram, above)

#### 4. Crisis and post-crisis impact analysis

##### Impact assessment

- Conduct structured, consistent impact assessments
- Re-evaluate risk assessments

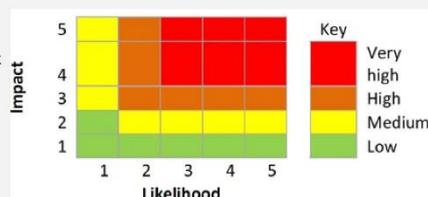
##### Quantification

- Collect and disseminate data on economic losses, insured and uninsured financial losses and other crisis impacts
- Collect and disseminate data on the government and international community response, on gaps, and on projected recovery and resilience needs

#### 5. Connecting risk analysis with policy and programming implications

- Use the results of risk assessments to help in setting priorities and making decisions about risk that are to be accepted, prevented, reduced or transferred

Source: OECD (2013b)



## **Annexe 5 - Trame d'entretiens semi-directifs**

### **Stratégie Résilience**

- La terminologie de résilience est-elle utilisée dans vos analyses et programmations terrain ?
- Quelle définition en faites-vous ?
- Quelle est votre stratégie de promotion de la résilience pour la RCA ?
- Faites-vous une approche de la résilience :
  - o sectorielle ? (si oui, en lien ou non avec d'autres acteurs)
  - o intégrée ?
  - o Pourquoi ?
- La majorité des cadres stratégiques sur la résilience intègrent pleinement la notion de chocs et stress auxquels peuvent être confrontées les populations cibles. Comment / si c'est le cas / cela se traduit-il pour vous ?
- Avez-vous le sentiment que cela a fait évoluer la place donnée à l'analyse des risques ?
- Quelle est selon vous l'échelle et la temporalité appropriée pour parler résilience ?
- Cette approche impacte-t-elle votre approche des bénéficiaires potentiels ? Comment ? Pourquoi ?

### **Articulation de la notion : de la théorie à la pratique**

Dans l'analyse :

- Quelle mesure / évaluation de la résilience faites-vous ?
- Quels indicateurs utilisez-vous ? Est-ce un regard plutôt conjoncturel ou structurel ?
- Développez-vous des analyses plutôt à un instant T ou un regard sur des trajectoires ? Pourquoi ?
- Avez-vous le sentiment que les notions de capacités / réseaux / ressentis des populations sont intégrés dans les analyses faites ?

Dans la programmation :

- L'intégration de cette notion de résilience s'est-elle faite de manière claire selon vous ? En interne ? Au niveau de la communauté humanitaire ?
- Ce travail est-il porté par l'organisation ou plus par des personnes spécifiques en son sein ?
- Existe-t-il des liens / lieux d'échange et de partage sur l'analyse de la notion de résilience et comment y accéder ?
- Estimez-vous que ces discussions ont fait évoluer les relations avec les autres acteurs ? Comment ? Pourquoi ?
- Vous appuyez-vous sur des études de bonnes pratiques et leçons apprises ? Si oui, lesquelles ? Pourquoi ?

### **Vécu :**

- Y a-t-il selon vous des changements dans l'approche des terrains et des programmations liés à l'utilisation de cette terminologie ?
- Bcp de cadres théoriques mettent en avant que cette approche promouvant la résilience est plus performante car multisectorielle, poussant au renforcement de capacités et à l'autonomisation... Qu'en pensez-vous ? Estimez-vous que cela est une réflexion nouvelle ? Pourquoi ?
- La mise en œuvre de cette stratégie au niveau de votre organisation intègre-t-elle et impacte-t-elle :
  - o Approche des terrains / approche des acteurs
  - o Positionnement sur le cycle relèvement/reconstruction/réhabilitation/dvt
  - o Approche « boîte à outils » / bonnes pratiques répliquabilité ?
  - o Evolution ou non de la place des institutions nationales, autorités locales et bnf ? Evolution coordination inter-acteurs ? Quelle connexion inter-acteurs ? Quels changements dans l'approche de la participation et de la gouvernance ?
  - o Focus sur la survie du plus grand nombre ? vs ce qui est résilient pour les communautés (préservation moyens d'existence et continuité du groupe ?)

### **D'un point de vue systémique :**

- Avez-vous la sensation que votre organisation interne a évolué en conséquence ? Comment ? Pourquoi ?
- Et à l'échelle de la communauté humanitaire en RCA ? Globalement ?
  - o Quelle évolution posture (secteur, relations avec ONGs, relations ac autorités, approches compensatoires) ?
  - o Décisions de financements – quelle évolution ? (montant, flexibilité, coûts AME, durée)
  - o A qui la responsabilité de l'intégration ?

### **Quelles modalités de suivi et contrôle ?**

- Modalités :
  - o Auto-diagnostic ou évaluation externe ?
  - o Type des données relevées ? Désagrégation des données par chocs/stress?
  - o Lien inter-échelles ?
  - o Quelle approche / analyse comparative prouvant la plus-value ? Mesure d'efficacité
  - o Quelle intégration effective des variables lentes (si présentes dans la posture) ?
  - o Quelle évolution dans l'approche Monitoring-Evaluation ?
- Focus :
  - o Quelles infos à connaître et comment ? Quel volume à connaître ?
  - o Quelle évaluation de la capacité à se transformer ?
  - o Dimension objective comme subjective (ressenti) de la Résilience ?
  - o Quelle articulation Survie et résilience ?

## **Spécificités RCA**

- Avez-vous la sensation que le développement de cette notion est particulier en RCA ? Pourquoi ?
- Existe-t-il des enjeux spécifiques à ce pays dans ce cadre ?
- Avez-vous un regard sur l'évolution depuis 5 ans ? Si oui, lequel ? Si non, pourquoi ?
- Quels sont pour vous les principaux freins actuels à l'atteinte de ce projet de résilience ?

## **Regard sur les critiques**

- Certains écrits critiquent la définition floue et finalement la dimension « mot-parapluie », voire mot-buzz de la résilience. Qu'en pensez-vous ?
- Parler de résilience oblige à considérer le bénéficiaire comme acteur responsable et à analyser et renforcer ses capacités. Certains critiquent cette posture en questionnant la place laissée à l'Etat central dans ce travail (« responsibility-dropping »), la latitude laissée aux ONGs pour évaluer et intégrer cela, enfin le fait qu'on rende responsable de sa situation des populations démunies sur les terrains. Qu'en pensez-vous ?
- On attaque la notion de résilience en estimant que cette approche permet de « vendre » une approche moins coûteuse et un engagement moins long des acteurs humanitaires, face à un monde où les crises et les besoins se multiplient. Pour certains, ce ne serait d'abord et avant tout qu'une approche visée à assurer la survie de l'action humanitaire. Qu'en pensez-vous ?
- Que répondre aux critiques disant que c'est une tendance visant à prouver la Responsabilité Sociale des acteurs humanitaires, mais sans impact/changements de fond sur les terrains ?

## Annexe 7 - Récapitulatif des entretiens

	TOTAL		Nations Unies	ONG Internationales	ONG nationales	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Gouvernement et ministères
sept-15	Bangui	16	0	7	1	8	0
mars-16	Bangui	27	4	12	2	7	2
oct-16	Bangui	25	5	11	4	4	1
avr-17	Bangui	16	1	10	2	1	2
juin-17	paris	4	0	0	0	4	0
juin-17	New-York (Distanciel)	3	3	0	0	0	0
déc-17	Bruxelles	4	0	0	0	4	0
oct-18	Bangui	15	0	6	3	4	2
déc-18	Bangui	18	2	12	1	2	1
janv-19	Bangui	8	2	3	0	3	0
sept-19	Genève	5	5	0	0	0	0
	<b>TOTAL</b>	<b>141</b>	<b>22</b>	<b>61</b>	<b>13</b>	<b>37</b>	<b>8</b>

Code entretien	Période	Date	Profil organisation	Localité
1	sept-15	07-sept	ONG Internationales	Bangui
2		07-sept	ONG Internationales	Bangui
3		08-sept	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
4		08-sept	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
5		08-sept	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
6		10-sept	ONG Internationales	Bangui
7		10-sept	ONG Internationales	Bangui
8		11-sept	ONG Internationales	Bangui
9		11-sept	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
10		11-sept	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
11		11-sept	ONG nationales	Bangui
12		15-sept	ONG Internationales	Bangui
13		16-sept	ONG Internationales	Bangui
14		16-sept	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
15		17-sept	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
16		17-sept	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
17	mars-16	10-mars	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
18		10-mars	ONG Internationales	Bangui
19		10-mars	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
20		11-mars	ONG Internationales	Bangui
21		11-mars	ONG Internationales	Bangui
22		14-mars	ONG Internationales	Bangui
23		14-mars	Nations Unies	Bangui
24		14-mars	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
25		14-mars	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
26		15-mars	ONG Internationales	Bangui
27		15-mars	Nations Unies	Bangui
28		15-mars	ONG Internationales	Bangui
29		15-mars	ONG Internationales	Bangui
30		15-mars	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
31		16-mars	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
32		16-mars	ONG Internationales	Bangui
33		16-mars	Gouvernement et ministères	Bangui

34		17-mars	ONG Internationales	Bangui	
35		18-mars	ONG Internationales	Bangui	
36		18-mars	ONG Internationales	Bangui	
37		18-mars	ONG Internationales	Bangui	
38		21-mars	ONG nationales	Bangui	
39		21-mars	ONG nationales	Bangui	
40		22-mars	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui	
41		23-mars	Gouvernement et ministères	Bangui	
42		23-mars	Nations Unies	Bangui	
43		25-mars	Nations Unies	Bangui	
44		oct-16	17-oct	ONG Internationales	Bangui
45			17-oct	ONG Internationales	Bangui
46			18-oct	Nations Unies	Bangui
47	18-oct		Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui	
48	18-oct		ONG Internationales	Bangui	
49	18-oct		Nations Unies	Bangui	
50	19-oct		ONG Internationales	Bangui	
51	19-oct		Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui	
52	19-oct		Nations Unies	Bangui	
53	20-oct		Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui	
54	20-oct		ONG Internationales	Bangui	
55	21-oct		ONG Internationales	Bangui	
56	21-oct		ONG Internationales	Bangui	
57	21-oct		ONG nationales	Bangui	
58	21-oct		ONG nationales	Bangui	
59	24-oct		ONG Internationales	Bangui	
60	24-oct		Nations Unies	Bangui	
61	24-oct		Nations Unies	Bangui	
62	25-oct		ONG nationales	Bangui	
63	25-oct		ONG Internationales	Bangui	
64	25-oct		ONG Internationales	Bangui	
65	26-oct	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui		
66	27-oct	ONG nationales	Bangui		
67	27-oct	ONG Internationales	Bangui		
68	28-oct	Gouvernement et ministères	Bangui		
69	avr-17	05-avr	ONG Internationales	Bangui	
70		05-avr	ONG Internationales	Bangui	
71		05-avr	ONG Internationales	Bangui	
72		06-avr	ONG Internationales	Bangui	
73		06-avr	Nations Unies	Bangui	
74		06-avr	ONG nationales	Bangui	

75		07-avr	ONG Internationales	Bangui
76		07-avr	Gouvernement et ministères	Bangui
77		10-avr	ONG nationales	Bangui
78		10-avr	ONG Internationales	Bangui
79		11-avr	ONG Internationales	Bangui
80		11-avr	ONG Internationales	Bangui
81		11-avr	ONG Internationales	Bangui
82		11-avr	Gouvernement et ministères	Bangui
83		11-avr	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
84		13-avr	ONG Internationales	Bangui

85	juin-17	06-juin	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Paris
86		07-juin	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Paris
87		09-juin	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Paris
88		09-juin	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Paris
89		20-juin	Nations Unies	New-York (distanciel)
90		21-juin	Nations Unies	New-York (distanciel)
91		29-juin	Nations Unies	New-York (distanciel)
92	déc-17	11-déc	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bruxelles
93		11-déc	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bruxelles
94		12-déc	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bruxelles
95		12-déc	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bruxelles
96	oct-18	17-oct	ONG Internationales	Bangui
97		18-oct	ONG Internationales	Bangui
98		18-oct	ONG Internationales	Bangui
99		18-oct	Nations Unies	Bangui
100		19-oct	Nations Unies	Bangui
101		22-oct	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
102		22-oct	ONG Internationales	Bangui
103		23-oct	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
104		23-oct	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
105		23-oct	ONG nationales	Bangui

106		23-oct	ONG nationales	Bangui
107		24-oct	ONG Internationales	Bangui
108		24-oct	ONG nationales	Bangui
109		25-oct	ONG Internationales	Bangui
110		25-oct	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
111	Dec/2018 - Jan/2019	17-déc	ONG Internationales	Bangui
112		17-déc	ONG Internationales	Bangui
113		17-déc	ONG Internationales	Bangui
114		18-déc	ONG Internationales	Bangui
115		18-déc	ONG Internationales	Bangui
116		19-déc	ONG Internationales	Bangui
117		19-déc	Nations Unies	Bangui
118		19-déc	Nations Unies	Bangui
119		20-déc	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
120		20-déc	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
121		27-déc	ONG Internationales	Bangui
122		27-déc	ONG nationales	Bangui
123		27-déc	ONG Internationales	Bangui
124		27-déc	Gouvernement et ministères	Bangui
125		28-déc	ONG Internationales	Bangui
126		28-déc	ONG Internationales	Bangui
127		28-déc	ONG Internationales	Bangui
128		28-déc	ONG Internationales	Bangui
129		03-janv	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
130		03-janv	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui
131	04-janv	Bailleurs institutionnels (coopération multi et bilatérales hors NU)	Bangui	
132	07-janv	ONG Internationales	Bangui	
133	07-janv	ONG Internationales	Bangui	
134	07-janv	Nations Unies	Bangui	
135	08-janv	ONG Internationales	Bangui	
136	08-janv	Nations Unies	Bangui	
137	sept-19	26-sept	Nations Unies	Genève
138		26-sept	Nations Unies	Genève
139		26-sept	Nations Unies	Genève
140		26-sept	Nations Unies	Genève
141		26-sept	Nations Unies	Genève