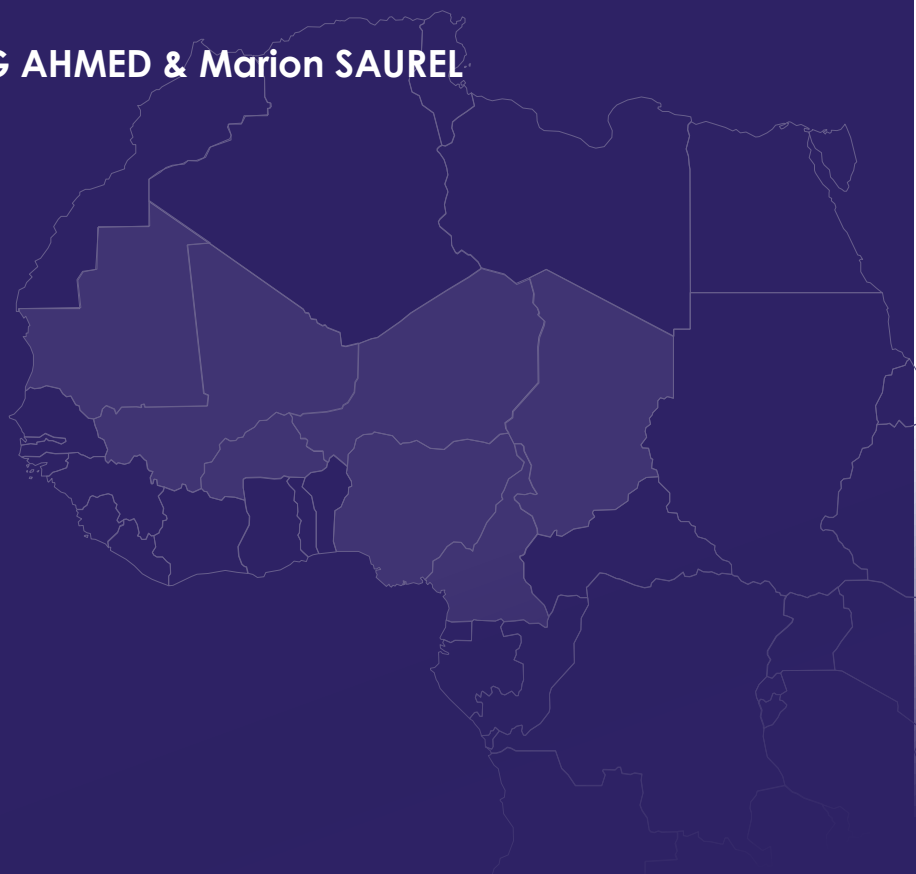


Enjeux de protection dans des contextes de crises prolongées et de pays fragiles en Afrique de l'Ouest : articulation des réponses entre urgence et développement

Résumé

19 décembre 2024

Hamada AG AHMED & Marion SAUREL



Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement les opinions de l'AFD, de ses partenaires ou financeurs.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

Hamada AG AHMED & Marion SAUREL Hamada AG AHMED, Marion SAUREL, (20 décembre 2024), Enjeux de protection dans des contextes de crises prolongées et de pays fragiles en Afrique de l'Ouest : articulation des réponses entre urgence et développement, Plateforme d'Analyse du Suivi et d'Apprentissage au Sahel, Production Pasas.

<https://pasas-minka.fr>

SOMMAIRE

- 1 - CONTEXTE, JUSTIFICATION DE L'ETUDE..... 4
- 2 - PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE..... 4
- 3 - UN CADRE CONCEPTUEL COMPLEXE..... 4
- 4 - METHODOLOGIE ET CALENDRIER DE L'ETUDE..... 5
- 5 - NOTA BENE..... 5
- 6 - LES CONSTATS..... 6
- 7 - RECOMMANDATIONS. 17
- 8 - CONCLUSION DE L'ETUDE 19

1 - CONTEXTE, JUSTIFICATION DE L'ETUDE

Les pays d'Afrique de l'Ouest, tels que le Mali, le Burkina Faso, et le Niger, ainsi que certains pays du Golfe de Guinée dans une moindre mesure, sont considérés comme des zones fragiles, confrontées à des défis majeurs tels que la pauvreté, la violence et l'instabilité politique. Depuis 2012, l'insécurité dans la région du Sahel s'est progressivement étendue, touchant désormais le nord de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Togo et du Bénin, où des groupes armés gagnent en influence, incitant les acteurs du développement à prendre des mesures pour soutenir ces pays et prévenir une crise de grande ampleur.

En parallèle, depuis 2013, la protection des droits humains est devenue une priorité pour les initiatives humanitaires et de développement, notamment dans les zones fragiles et de conflit. L'AFD s'est inscrite dans cette dynamique en investissant dans des actions de résilience et de prévention des violations des droits en contexte fragile, notamment à travers l'instrument MINKA.

Cependant, l'expérience du Sahel et son extension vers le nord des pays du Golfe de Guinée interrogent l'efficacité et les limites des appuis financés par les bailleurs de développement en matière de protection des droits des populations dans les contextes fragiles et sur les adaptations possibles.

2 - PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Comment l'AFD et d'autres bailleurs de développement peuvent-ils adapter leurs approches pour prévenir efficacement les violations des droits dans des contextes fragiles comme ceux du Sahel et des pays du Golfe de Guinée ?

Pour cela, l'étude explore quatre questions : (1) comment l'AFD perçoit et positionne ses interventions en matière de protection au sein du nexus humanitaire-développement ; (2) dans quelle mesure ses programmes protègent les populations dans des contextes de tensions croissantes ; (3) Dans quelle mesure les interventions de l'AFD incluent-elles la possibilité d'une dégradation du contexte ; et (4) quelles approches inspirantes peuvent orienter ses futures actions pour mieux prévenir les violations des droits.

3 - UN CADRE CONCEPTUEL COMPLEXE

La protection regroupe les actions visant à garantir le respect des droits individuels, en particulier dans les situations de crise. Elle inclut des sous-secteurs comme la protection des civils (protection des populations non-combattantes durant les conflits armés), la protection civile (actions gouvernementales pour protéger les citoyens contre divers dangers, comme les catastrophes naturelles, souvent exercées par les services d'urgence et la Croix-Rouge), la protection sociale (politiques visant à réduire la pauvreté et la vulnérabilité économique, en assurant un filet de sécurité pour les populations à risque).

Au-delà, **le concept de la centralité de la protection** qui prévaut depuis une décennie impose que toutes les interventions, humanitaires ou de développement, considèrent leur impact sur la sécurité et les droits des individus, donc sur la protection.

Les appuis en matière de protection se déclinent opérationnellement comme suit :

- **Protection transversale (protection mainstreaming)** : intégration des principes de protection dans l'ensemble des programmes d'aide pour garantir que tous les secteurs contribuent indirectement à la protection des droits. Ex : Tous les projets, tous secteurs confondus se doivent d'être réellement inclusifs, et ne doivent pas accentuer les conflits préexistants. Ex : Sans rampe d'accès, la plupart

des personnes en situation de handicap n'accèdent pas au centre de santé. Sans toilettes spécifiques, les jeunes filles refusent de se rendre à l'école.

- **Protection intégrée** : inclusion explicite des principes de protection dans les programmes d'autres secteurs (santé, éducation, etc.), afin de réduire les vulnérabilités. Ex : Il s'agit de répondre à un besoin clair de protection par un appui d'un autre secteur. Ex : Les femmes sont harcelées en allant chercher de l'eau loin du camp. En facilitant l'accès à l'eau dans le camp, on réduit les risques de violation de droits / de protection.
- **Protection spécifique** : interventions directement axées sur la protection des groupes vulnérables, avec des actions spécialisées telles que l'assistance aux victimes de violences.

La protection est associée à deux principes directeurs très proches : Ne Pas Nuire, c'est à dire éviter les effets néfastes involontaires pour les bénéficiaires, et **la sensibilité aux conflits**, c'est-à-dire le fait d'adapter les actions et programmes d'aide pour prévenir les tensions qui peuvent en découler même involontairement et maximiser les impacts positifs.

4 - METHODOLOGIE ET CALENDRIER DE L'ETUDE

L'étude repose sur une analyse documentaire initiale incluant des sources théoriques et techniques (voir bibliographie de l'étude) et l'analyse des portefeuilles de projets de l'AFD au Mali, Burkina Faso, et Côte d'Ivoire, ainsi que des documents spécifiques aux projets MINKA, SDNM, 3 Frontières, Yéré-tali, et JUGE.

De plus, la collecte de données, réalisée entre mi-août et mi-septembre 2024, a consisté en 74 entretiens couvrant les enjeux globaux, régionaux (Sahel et pays du Golfe de Guinée) et nationaux en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso et au Mali. Les entretiens, majoritairement individuels et menés de façon ouverte ou semi-dirigée avec un guide, ont été structurés dans une base de données commune, offrant une perspective équilibrée entre niveaux national, régional et global.

L'équipe a sélectionné des profils expérimentés dans le Sahel et/ou le Golfe de Guinée, incluant bailleurs internationaux, ONG internationales et locales, UN, CICR, autorités locales, et bénéficiaires, pour garantir une diversité de perspectives. Ces entretiens ont inclus des acteurs humanitaires et de développement, ainsi que des spécialistes et généralistes confrontés aux contextes fragiles et enjeux de protection. Cette méthodologie qualitative visait à refléter une variété d'opinions et d'expériences.

Des difficultés mineures, comme des retards administratifs et la réticence de certaines ONG (par crainte de représailles des autorités, notamment au Mali et au Burkina Faso), ont été rencontrées. Malgré cela, les objectifs de collecte ont été atteints sans impact majeur sur les conclusions.

5 - NOTA BENE

Définition de la protection utilisée dans les entretiens : Lors des entretiens, le terme "protection" s'est souvent avéré ambigu et source de confusions. Une double terminologie, inspirée de l'Alliance Sahel, a été adoptée pour clarifier les échanges : d'une part, une définition axée sur le maintien des services essentiels pour les besoins de base de la population, similaire à la protection des civils dans l'humanitaire, et d'autre part, une orientation vers la cohésion sociale, intégrant les relations sociales, parfois conflictuelles, entre populations. Cette définition est reprise dans la partie II de l'étude consacrée aux résultats.

L'étude, commandée par l'AFD, se concentre principalement sur cette institution, tout en intégrant les pratiques d'autres bailleurs de développement pour fournir une analyse élargie des approches partagées par différents acteurs.

L'étude est spécifiquement centrée sur les zones fragiles ou en conflit du Sahel et du Golfe de Guinée, et ses conclusions ne s'appliquent qu'à ces contextes.

L'étude ne constitue pas une évaluation des financements de l'AFD ni une analyse détaillée des contrats. Elle vise à fournir des éléments pour enrichir les réflexions stratégiques, opérationnelles, et administratives des bailleurs de développement, notamment de l'AFD.

6 - LES CONSTATS

Question de Recherche (QR) 1 : Déterminer comment l'AFD se perçoit et se situe dans le spectre des actions possibles en matière de protection.

Sous Question (SQ) 1.1 : Comment les programmes de développement visant les ODD 2030 participent-ils à améliorer la protection des populations ?

- **C.1.1.1 : La majeure partie des projets financés par les bailleurs de développement dont l'AFD contribuent indirectement à créer ou soutenir un environnement protecteur des droits des populations, sans pour autant en faire une priorité explicite.** De manière générale, dans la région étudiée, les acteurs du développement se concentrent sur les politiques prioritaires des pays bénéficiaires, où la protection est davantage associée aux actions humanitaires qu'intégrée comme objectif central. La protection y est effectivement abordée de manière indirecte, via le maintien des services de base et la promotion de la cohésion sociale, renforçant ainsi le lien entre l'État et les citoyens. Il s'agit d'un objectif implicite, espéré sur les projets, les analyses élémentaires de la protection étant souvent absente des projets.

- **C.1.1.2 : Toutefois, une dynamique plus directement attentive aux questions de protection en contextes fragiles, en prévention des crises et des violations a récemment émergé chez les bailleurs de développement.** Ces interventions comprennent : des actions préventives axées sur le développement pour anticiper les violations et préparer les populations (analyses de conflit, monitoring de protection, dialogue communautaire) ; des mesures de gestion des risques, comme des plans de contingence ; une coordination accrue avec les acteurs humanitaires ; et des actions de relèvement post-crise en soutien aux victimes. Techniquement, elles intègrent des analyses de sensibilité aux conflits et le principe "Ne Pas Nuire", permettant d'adapter les interventions au contexte pour en maximiser l'impact tout en réduisant les tensions locales. Contractuellement, ces appuis conjuguent la flexibilité des interventions humanitaires avec les ressources et la continuité du développement. Ce format hybride associe les autorités aux décisions stratégiques, tandis que les opérateurs gèrent l'exécution pour garantir la rapidité et la traçabilité, avec un suivi technique local.

Exemples : EUTF - European Union Trust Fund pour le Sahel avec les programmes **PUS-BF** et **ProGEF** au Burkina Faso, **Key** au Mali. Le **Programme de Protection Sociale Adaptative pour le Sahel** soutenu par la Suisse. **"Leave No One Behind"** au Burkina Faso soutenu par la GIZ. Etc.

À l'AFD, cette dynamique se manifeste dans l'instrument MINKA via : (1) l'intégration des approches "Ne Pas Nuire" et de sensibilité aux conflits, (2) des projets d'ONG ciblant des populations vulnérables, comme le projet JUGE d'Avocats Sans Frontières au Mali ; (3) la contractualisation d'acteurs non étatiques adaptés aux contextes de conflit, comme ADELAK sur le lac Tchad ; et (4) des équipes formées et recrutées pour les contextes fragiles. En dehors des zones MINKA, cette dynamique reste sporadique, faute de stratégie claire et de procédures adaptées.

SQ 1.2 Comment la problématique de la protection est-elle abordée par les bailleurs de développement dont l'AFD ?

- **C. 1.2.1 : Des lacunes dans la compréhension et la maîtrise des enjeux techniques de protection, particulièrement préoccupantes dans les contextes fragiles du Sahel et du Golfe de Guinée.** La protection, domaine complexe et difficile à maîtriser, pose généralement des défis techniques aux bailleurs de développement comme l'AFD, malgré la maîtrise de certains agents (dont CCC). Si ces lacunes sont moins problématiques en contextes stables, elles deviennent critiques dans des zones de crise comme le Sahel et le Golfe de Guinée, où une expertise technique est essentielle pour éviter des erreurs graves. Une connaissance limitée peut non seulement réduire l'efficacité des actions de prévention et de réponse, mais aussi, parfois, intensifier les tensions existantes.
- **C. 1.2.2. Une faible intégration des enjeux de protection dans les actions et programmes de l'AFD.** L'intégration de la protection dans les programmes de l'AFD reste limitée et peu priorisée en l'absence de stratégie institutionnelle claire. Malgré quelques avancées, comme au Burkina Faso, la protection est rarement un objectif central et demeure fragmentée, entraînant un manque de cohérence aux niveaux régional et national. Cela limite l'impact potentiel des programmes sur les enjeux de protection, malgré des investissements significatifs.
- **C. 1.2.3. Une insuffisance des ressources et compétences mobilisées dans les projets pour une protection efficace et cohérente.** Les projets, qu'ils soient axés sur la protection ou non, manquent souvent de ressources externes et de compétences adaptées pour garantir une protection efficace. Plusieurs points critiques sont identifiés : **les analyses de contexte** intègrent rarement les conflits, comme ceux liés au foncier et à la gestion des ressources au Sahel, limitant leur prise en compte dans la planification ; **le ciblage des bénéficiaires** repose rarement sur une "équation de protection" croisant vulnérabilités, menaces et capacités par groupe, tendant à essentialiser les cibles (vulnérables par essence) et réduisant l'impact des interventions ; **les approches "Ne Pas Nuire" et de sensibilité aux conflits**, bien que cruciales, sont rarement appliquées et le sont superficiellement sans caractère itératif, risquant de nourrir les tensions au lieu de les réduire ; enfin, **la coordination stratégique en matière de protection reste insuffisante** aux niveaux national, régional et international, avec des objectifs communs limités et une faible participation des bailleurs aux mécanismes de coordination, entravant l'efficacité des réponses de protection.

SQ 1.3. Au Sahel et dans les pays côtiers du Golfe de Guinée, quelle est l'efficacité ressentie des programmes de développement, en matière de protection face à la dégradation du contexte ?

- **C. 1.3.1. Les facteurs clés de l'efficacité des appuis développement sur la protection :**
 - 1. Prise en compte du contexte et agilité des appuis :** L'efficacité des interventions repose sur l'intégration des analyses "Ne Pas Nuire" et de sensibilité aux conflits, cruciales pour ajuster les actions aux dynamiques locales et éviter les tensions. Ces analyses permettent d'anticiper les risques de conflits et d'adapter les projets en conséquence. Une application flexible de ces analyses facilite les ajustements en cours de projet, tels que l'inclusion de bénéficiaires initialement marginalisés ou la mise en place de mécanismes de compensation pour prévenir les perceptions d'injustice.
 - 2. Maintien des services administratifs, sociaux et judiciaires :** En situation de crise, la protection des populations dépend du maintien des services essentiels. Outre l'aide humanitaire, l'accès à la justice, à l'éducation et aux services administratifs garantit des droits fondamentaux et une continuité pour les populations. L'enregistrement des naissances et les documents légaux protègent contre l'apatridie et facilitent l'accès aux aides. La sécurisation des titres fonciers réduit les tensions et favorise le retour des déplacés, particulièrement pour les femmes et les populations vulnérables, limitant ainsi le recrutement par les groupes armés.

3. Caractère local, intégré et flexible des appuis : L'ancrage local des programmes de "nexus" ou "stabilisation" (ex. Key, PDU au Mali) renforce leur efficacité en matière de protection et de cohésion sociale. En intégrant les communautés locales et les autorités, ces programmes augmentent le leadership local et adoptent des modalités opérationnelles issues des standards humanitaires. Leur durabilité dépend toutefois de leur intégration institutionnelle pour assurer une transition autonome et pérenne.

4. Coordination et intégration dans des initiatives plus larges : Les projets de protection isolés, bien que souvent efficaces, manquent d'impact durable. En s'intégrant dans des initiatives plus larges, ils renforcent leur durabilité et pertinence, augmentant ainsi l'impact global des interventions.

- **C. 1.3.2. Un effort consenti important mais non suffisant pour la protection des droits des populations en amont des crises.** Malgré des efforts significatifs pour la protection et la cohésion sociale au Sahel et dans le Golfe de Guinée, **les résultats des initiatives de développement restent souvent diffus et insuffisants pour freiner crises et violations de droits**, en raison d'un manque de structuration et de coordination avec l'aide humanitaire. Pour qu'une protection efficace en amont des crises soit possible, **il est essentiel d'augmenter le soutien, d'assurer un engagement stratégique** et de renforcer les financements, avec la protection et la cohésion sociale comme objectifs centraux dans tous les appuis. **Cet engagement implique non pas de remplacer les appuis sectoriels, mais d'intégrer la protection dans tous les projets en zones fragiles**, avec des objectifs clairs, des analyses de conflits, et un équilibre entre interventions rapides et programmes durables.

QR 2 : Déterminer si les interventions régulières des acteurs de développement (dont l'AFD) ont un effet protecteur et plus spécifiquement préventif sur les violations de droit attendues dans le cadre d'un contexte en dégradation.

SQ 2.1 Dans quelle mesure, les programmes réguliers de développement (y compris ceux financés par l'AFD) dans des contextes fragiles et dégradés, présentent-ils un caractère protecteur et préventif des violations de droit ?

- **C. 2.1.1. Appuis principalement préventifs aux effets peu tangibles.** Les appuis de développement ayant des effets en matière de protection sont considérés comme plutôt préventifs, visant à éviter les violences et les violations de droit, plutôt qu'anticipatifs, c'est-à-dire axés sur l'anticipation des risques et la planification de l'atténuation des conséquences. Néanmoins leur impact est peu tangible.

SQ 2.2 Dans les contextes fragiles, dans quelle mesure les appuis développement incluent-ils la possibilité d'une dégradation du contexte ?

- **C. 2.2.1. Intégration limitée des risques de dégradation et flexibilité insuffisante des procédures dans les projets des bailleurs de développement dans les contextes fragiles.** Les projets en zones fragiles identifient souvent les risques de dégradation. Mais ces éléments sont rarement intégrés dans la mise en œuvre opérationnelle, notamment pour les aides budgétaires et autres appuis de grande envergure, et ce, à contrario des programmes nexus financés par l'instrument MINKA de l'AFD qui intègrent ces risques de façon plus systématique. De plus, **la rigidité contractuelle et le manque de flexibilité freinent l'adaptabilité** : les clauses d'ajustement et les "crisis modifiers" restent difficiles à mobiliser en raison de procédures complexes, et ce, à contrario, les projets MINKA bénéficient d'une flexibilité accrue, permettant des ajustements rapides. En outre, en dehors de MINKA, **les procédures de l'AFD sont encore perçues comme relativement rigides**, bien que moins contraignantes que celles d'autres bailleurs. À l'inverse, la GIZ, LuxDev et l'Union européenne offrent une flexibilité modérée, tandis que les Pays-Bas, la Suisse et les pays nordiques se distinguent par des procédures bien plus souples, facilitant une meilleure adaptation aux contextes de fragilité.

SQ 2.3 Les objectifs de protection des projets sont-ils définis sur la base d'objectifs communs établis entre les acteurs humanitaires et de développement à un niveau stratégique élevé ?

Dans le cadre du *New Way of Working*, le nexus humanitaire-développement encourage la collaboration entre acteurs en zones fragiles pour atteindre des objectifs communs en matière de protection. Dans le cadre de cette étude, il ressort que **les bailleurs de développement tendent à s'aligner sur les priorités nationales, mais les questions sensibles comme la protection et la cohésion sociale sont rarement abordées** de manière explicite et systématique avec les autorités. **La complémentarité, la coordination stratégique autour de la protection restent souvent en deçà des attentes, ce qui limite l'impact potentiel des interventions. Enfin, la participation des bailleurs de développement aux cadres de concertation humanitaire et ou de protection reste sporadique**, tandis qu'ils sont plus présents dans ceux axés sur le développement, à l'exception par exemple de la Suisse et des Pays-Bas, qui favorisent une approche plus équilibrée. La coordination demeure fragmentée, menant à des interventions souvent isolées.

QR 3 : De quelles approches les bailleurs de développement comme l'AFD pourraient-ils s'inspirer pour améliorer la prévention et la préparation face aux risques croissants de violations des droits et à la dégradation des contextes fragiles ?

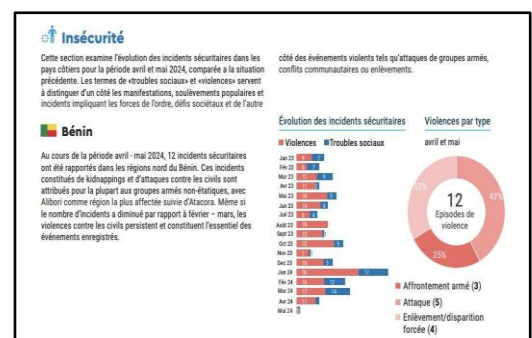
L'analyse bibliographique, des projets et des entretiens a identifié **9 axes thématiques et 20 outils opérationnels/approches/méthodes** pour mieux anticiper les violences et violations de droits en contexte de crise, et fournir des réponses adaptées pour protéger ou restaurer les droits des populations affectées dans une perspective de développement.

→ Axe 1 : Soutenir la veille contextuelle en protection.

La veille contextuelle en protection est **cruciale** pour les acteurs de développement dans les zones fragiles. L'absence d'informations détaillées **sur les risques spécifiques, tels que les menaces directes envers les populations ou les restrictions d'accès aux services essentiels**, limite la capacité des acteurs à anticiper et répondre efficacement aux crises. **Un système de veille régulier, coordonné/commun et actualisé** permet de mieux comprendre le contexte et de préparer des interventions plus adaptées en amont des crises.

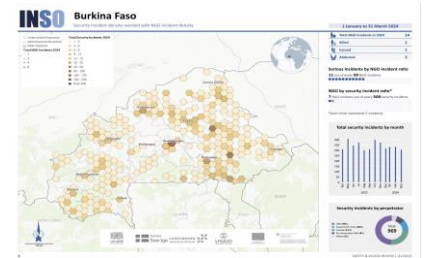
Outil 1 : Un système de veille contextuelle pour suivre les tendances macro

Un système de veille contextuelle, s'appuyant sur diverses sources (études stratégiques, politiques, géopolitiques, enquêtes sociales, économiques, anthropologiques, etc.), et porté par des acteurs comme International Crisis Group, Promédiation, IRD, Lasdel, Clingendael, etc. offre une base essentielle pour comprendre les dynamiques de conflit et orienter les stratégies opérationnelles dans les zones fragiles. Cependant, ces analyses, bien que très utiles, n'intègrent pas toujours les risques de violation des droits humains et doivent donc être complétées par des instruments plus spécifiques à la protection pour anticiper les menaces de manière plus précise.



Outil 2 : Les outils de veille multirisques et les analyses de conflits et d'accès

Les outils de veille multirisques permettent d'avoir une vue d'ensemble sur les menaces sécuritaires, économiques, et environnementales, adaptées aux spécificités des pays côtiers du Golfe de Guinée. Par exemple, l'outil GRANIT dans la région du Golfe de Guinée offre une compréhension fine des menaces, documentant les événements de sécurité et aidant à coordonner les réponses en temps réel. Les analyses de conflit et d'accès, proposées par des structures comme INSO, complètent cette veille en permettant de suivre les difficultés d'accès et de sécurité pour les acteurs locaux.



Outil 3 : Le monitoring de protection

Ce mécanisme collecte des données sur les violations des droits humains en contexte de crise, permettant d'adapter les réponses politiques et humanitaires. Utilisé par des acteurs comme le HCR et des ONGI, il croise perception et données factuelles pour des analyses plus crédibles, dépassant les biais de sous-déclaration ou d'exagération. La confidentialité des données est cruciale, car leur sensibilité expose les victimes à des risques et peut susciter des réticences de la part des autorités. La qualité des analyses est essentielle, mais divers systèmes de monitoring (comme GBVIMS spécifique aux violences sexuelles) restent non harmonisés. Un système unique et crédible nécessiterait un financement stable à long terme.

Exemple : Le Projet 21, soutenu par le HCR et DRC, propose un suivi des tendances de protection au Sahel et dans le Golfe de Guinée. Il est toutefois critiqué pour son accent sur la perception d'insécurité, insuffisamment équilibrée par des données factuelles, et pour la qualité variable des analyses, limitant leur impact sur la programmation.

→ Axe 2 : Systématiser l'utilisation des analyses « Ne Pas Nuire » et de sensibilité aux conflits pour permettre le maintien et l'adaptation des opérations

➤ Outils 4 & 5 : Les analyses « Ne Pas Nuire » et les analyses de sensibilité aux conflits

Les analyses « Ne Pas Nuire » et de sensibilité aux conflits évaluent si une intervention pourrait involontairement causer des effets négatifs, exacerbant les tensions entre bénéficiaires et posant des risques réputationnels pour le bailleur et les opérateurs. Ces outils, bien qu'initialement humanitaires, sont aussi utiles aux projets de développement pour ajuster l'appui aux dynamiques conflictuelles, maximisant les impacts positifs et réduisant les effets négatifs. Cependant, ces analyses sont souvent appliquées de manière superficielle, externalisées ou limitées à une seule réalisation initiale, ce qui réduit leur efficacité. Pour être pleinement efficaces, elles devraient être menées en interne, de manière itérative et dans un format léger, clair et visuel, avec des résultats intégrés dans les rapports réguliers pour permettre des ajustements opérationnels. Dans les appuis budgétaires et les prêts, l'intégration de ces analyses est plus complexe, mais il est essentiel de poser des questions de sensibilité aux conflits dans les études préalables pour anticiper les divisions potentielles et prévoir des mesures d'adaptation. Dans les régions du nord des pays côtiers du Golfe de Guinée, où les tensions augmentent avec l'arrivée de nouvelles populations, ce type d'analyse est désormais jugé indispensable pour accompagner les projets.

→ Axe 3 : Cohésion et protection : renforcer l'impact par une approche locale

Adopter une approche locale renforce l'efficacité des interventions de protection en répondant aux besoins spécifiques des communautés. Cette démarche allie stratégie nationale et actions concrètes sur le terrain, en intégrant les acteurs locaux pour une réaction rapide aux crises. En favorisant leur participation active dans la conception et le suivi des projets, cette approche soutient l'appropriation nationale et s'inscrit pleinement dans l'agenda de la localisation. Au-delà, les entretiens révèlent la nécessité d'accentuer la dynamique locale dans les appuis suivants :

➤ **Outil / recommandation 6 : Poursuivre les appuis spécifiques à la protection en focalisant sur les vulnérabilités découlant des tensions et des risques de crise.**

Dans les contextes fragiles, les interventions de protection spécifiques, telles que la lutte contre les VBG et la promotion de l'égalité de genre, demeurent cruciales et doivent cibler des besoins spécifiques ou des situations de discrimination en lien avec la crise et les vulnérabilités des populations locales. Des approches trop générales détachées du contexte ne répondent réellement aux besoins. Pour garantir un soutien pertinent, les projets doivent inclure une analyse contextuelle multi-risque, une analyse de protection centrée sur les bénéficiaires (équation de protection), et encourager la participation active aux mécanismes de coordination locale.

➤ **Outil 7 : Justice : appuis à l'accès à la justice dans les zones fragiles.**

Dans les zones fragiles du Sahel et du Golfe de Guinée, les tensions liées aux terres et ressources s'aggravent quand des injustices non reconnues persistent, exacerbées par l'absence d'une justice étatique accessible, perçue comme complexe et coûteuse. La justice traditionnelle, bien que plus acceptée, reste marginalisée et insuffisante face aux besoins croissants. L'instabilité pousse souvent les acteurs judiciaires à quitter la région, créant un vide juridique où les conflits non résolus nourrissent les tensions.



Exemple : Le concept des parajuristes, développé par l'ONG NAMATI, propose une solution en formant des membres de la communauté en droit de base. Ces parajuristes, sans être avocats, facilitent l'accès à la justice, servent de médiateurs dans les conflits, accompagnent les démarches administratives et sensibilisent aux droits. Ce modèle assure un accès essentiel à la justice dans des zones sans systèmes judiciaires formels, offrant des services de proximité tels que la médiation et la sensibilisation.

➤ **Outil 8 : Le développement et le maintien de l'accès à la documentation légale civile**

Dans les zones fragiles, l'absence de documents légaux comme les actes de naissance et les titres fonciers prive les populations d'un statut juridique, compliquant les litiges et aggravant les injustices. Moderniser l'état civil et numériser le cadastre contribue à sécuriser ces droits, même en période de crise.



Exemple : Le programme ICLA (Information, Counselling and Legal Assistance) du NRC fournit un soutien juridique essentiel aux populations vulnérables à travers l'information, le conseil et l'assistance. Il aide les communautés à obtenir des documents officiels, tels que certificats de naissance et cartes d'identité, nécessaires pour accéder aux services publics et faire valoir leurs droits. Dans les zones à conflits fonciers, notamment au Sahel où 80 % des demandes concernent le foncier, ICLA aide à sécuriser les droits de propriété. ICLA ne remplace pas les autorités, il complète les services étatiques en zones reculées, soutenant la stabilité communautaire et l'accès à la justice de proximité.

→ **Axe 4 Réinvestir plus fortement les programmes traditionnels de développement local intégré et d'équilibre agro-pastoral**

➤ **Outil 9. Relancer les programmes de développement local intégré pour une approche holistique des défis liés aux conflits fonciers, à l'accès et à l'usage partagé des ressources**

Les conflits fonciers, l'accès aux ressources et les conflits d'usage sont des problèmes récurrents dans les zones sensibles du Sahel et du Golfe de Guinée, exacerbés par la compétition autour des ressources naturelles. Les programmes de développement local intégré offrent une réponse durable et holistique en s'attaquant aux enjeux socio-économiques, environnementaux et politiques. Ils visent à améliorer l'accès équitable aux ressources naturelles, en soutenant l'agriculture durable et les infrastructures locales, tout en promouvant une gouvernance participative via des comités locaux pour prévenir les conflits d'usage. L'implication des communautés dans la gestion des ressources réduit les tensions intercommunautaires et favorise une répartition plus juste, contribuant à la cohésion sociale et à la protection des populations vulnérables malgré l'insécurité et les défis climatiques.

➤ **Outil 10. Relancer les appuis au secteur primaire dans une dynamique d'équilibre entre l'agriculture et le pastoralisme**

Dans la zone sahélienne et les régions nord du Golfe de Guinée, l'économie locale repose sur un équilibre fragile entre agriculture et pastoralisme, adapté aux conditions semi-arides. Historiquement, les politiques publiques et les soutiens des bailleurs ont favorisé l'un ou l'autre secteur, créant un déséquilibre qui exacerbe les tensions intercommunautaires et l'insécurité. En Afrique de l'Ouest, ce déséquilibre a souvent marginalisé le pastoralisme, déstabilisant le Sahel, ou, à l'inverse, provoqué des tensions avec les communautés agricoles, particulièrement les Peulhs, accusés de soutenir des groupes armés. Dans un contexte de rareté des ressources, ces rivalités s'intensifient, notamment dans les pays du Golfe de Guinée, où les restrictions imposées aux troupeaux accentuent les frictions entre pasteurs et agriculteurs. La réhabilitation d'une coexistence harmonieuse entre agriculture et pastoralisme est donc cruciale pour renforcer la stabilité de ces zones fragiles.

→ **Axe 5 : Soutenir les institutions nationales de protection sociale et de contingence pour une réponse nationale proactive aux enjeux de protection**

Outil 11 : Intégration de la protection dans les mécanismes de contingence multirisques.

Les plans de contingence multirisques, habituellement centrés sur les catastrophes naturelles, peuvent intégrer des enjeux de protection, de cohésion sociale et de réponses proactives face aux vulnérabilités comme les déplacements de population. **Par exemple, le plan de contingence de Mopti (Mali – 2021)** intègre la protection dans des scénarios d'urgence liés aux déplacements et aux violences. **Le « Projet d'Appui aux Déplacés Internes » (PDICA)** au Burkina Faso propose un accès temporaire à des terres pour les déplacés, **un « foncier de contingence »**, favorisant leur auto-suffisance et réduisant la pression sur les ressources des communautés hôtes.

Outil 12 : Soutenir l'adaptabilité des mécanismes de protection sociale en l'intégration la protection de manière accrue

Depuis les années 2010, les programmes de protection sociale en Afrique de l'Ouest, comme le **Sahel Adaptive Social Protection Program** et le **Projet Filets Sociaux Productifs** en Côte d'Ivoire, ont évolué vers des approches adaptatives pour renforcer la capacité de réponse aux chocs économiques, climatiques et sociaux, en augmentant les prestations aux populations vulnérables (intégration verticale) et en élargissant la couverture aux nouveaux groupes affectés (intégration horizontale).

Bien que des avancées significatives aient été réalisées, les crises du Sahel et du Golfe de Guinée **exigent une adaptabilité accrue du système de protection sociale**, incluant par exemple les pistes suivantes : (1) intégrer rapidement les nouvelles personnes vulnérables ; (2) garantir la flexibilité des aides pour les déplacés ; (3) intensifier l'intégration verticale pour un accès aux services de base ; et (4) élargir l'inclusion des déplacés et réfugiés. Sur ce dernier point, la Mauritanie intègre depuis 2019 les réfugiés du camp de Mbera dans son programme de protection sociale Tékavoul, tout en soutenant les communautés hôtes.

→ **Axe 6 : Contribuer à la prévention et à la réduction de la conflictualité au niveau local**

➤ **Outil / approche 13 : Réduire les sources de conflits au niveau local, « Community based prevention »**

Dans les zones fragiles, un petit conflit peut rapidement s'étendre, rendant cruciales l'identification et la réduction des tensions par des approches participatives locales. **La prévention communautaire des conflits** vise à prévenir les crises en renforçant la cohésion sociale et en impliquant les communautés dans l'identification et le traitement des risques. Cela inclut : l'anticipation des conflits par l'identification des facteurs de risque, l'utilisation de mécanismes traditionnels de résolution, la promotion du dialogue entre groupes, et des systèmes d'alerte précoce pour détecter la violence. Soutenue par des acteurs humanitaires (UNHCR/DRC/IRC), cette approche peut aussi être adoptée par les acteurs de développement.

Exemple de projets : Dans le Liptako-Gourma au Mali, l'association de trois initiatives a permis de réduire les tensions locales, renforçant ainsi le leadership communautaire. (1) Le dialogue communautaire pour identifier les sources de conflit a conduit à des recommandations pour des investissements ciblés (Projet de Renforcement de la Cohésion Sociale, Humanitarian Dialogue EUTF). (2) Ces investissements ont été intégrés aux plans de développement communal sous supervision locale (SDNM & 3 frontières, AFD/EUTF). (3) Le financement et la gestion concertée de ces initiatives (SDNM, 3 frontières, Programme d'Urgence EUTF).

➤ **Outil / méthode 14 : La protection à base communautaire**

Cette approche mobilise **directement** et **gratuitement** les communautés locales pour identifier les risques et violations des droits, en plaçant les populations au cœur du processus décisionnel. Elle garantit ainsi des solutions de protection adaptées aux besoins spécifiques, en renforçant les capacités en matière de droits humains et en ciblant les groupes vulnérables (femmes, enfants, personnes âgées, etc.) pour une inclusion durable. L'objectif est de créer des systèmes communautaires résilients capables de perdurer au-delà de l'aide d'urgence.

Exemple de projets : Le **Programme de Protection Communautaire** dans le nord du Mali (DRC/ECHO, depuis 2014) vise à réduire les violences armées, à améliorer l'accès aux services, à renforcer la cohésion sociale et à promouvoir des systèmes d'alerte précoce pour prévenir les conflits. Le **programme SOLiD (DRC/UE)** encourage le dialogue social et syndical dans plusieurs pays du sud-méditerranéen tout en renforçant la cohésion sociale.

→ **Axe 7 : Maintien de l'accès aux services essentiels y compris durant les pics de crise : l'approche de "protection multisectorielle intégrée"**

➤ **Outil 15 : Programmes d'appuis multisectoriels adaptables et intégrés**

Dans les zones fragiles, les vulnérabilités et facteurs de risque sont souvent multisectoriels. Lors des crises, l'accès aux services essentiels, besoin prioritaire des populations, devient un défi majeur alors que la fonctionnalité des institutions locales est souvent affectée. L'approche de protection multisectorielle intégrée combine des actions sectorielles pour répondre efficacement aux besoins variés des populations, renforcer la protection de leurs droits, tout en consolidant les capacités locales et la continuité des services publics.

Aussi appelés programmes nexus, de résilience ou de stabilisation (H/D), ces initiatives peuvent couvrir les secteurs suivants (non exhaustif) : le soutien aux moyens d'existence, le renforcement des infrastructures de santé (continuité des soins), le développement de moyens de subsistance (développement économique des ménages), la fourniture d'abris et de services WASH et NFI, l'éducation d'urgence, la protection spécifique des victimes, le soutien des services administratifs essentiels, la cohésion sociale / le dialogue communautaire, etc.

Les modalités essentielles : 1) des porteurs de projets compétents en situations de conflit et développement local ; 2) un ancrage préalable dans la zone ; et 3) des modalités contractuelles flexibles pour s'adapter à des situations dynamiques.

Exemples de programmes : **Yérétaï** (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, AFD) améliore les conditions de vie des populations vulnérables via des transferts monétaires, des interventions en santé et un soutien à l'accueil des déplacés. Le **programme d'Urgence (PDU/EUTF)** stabilise les zones frontalières du G5 Sahel avec des actions d'urgence incluant transferts monétaires, santé et nutrition. **RESILAC** (Bassin du lac Tchad, EUTF, AFD) renforce la résilience face aux crises de Boko Haram et aux changements climatiques, en promouvant cohésion sociale et emploi des jeunes.

→ **Axe 8. Synergies multi-niveaux et dialogue politique pour une réponse coordonnée**

➤ **Approche 16 : Promotion des synergies humanitaires-développement à l'échelle nationale**

La vision commune et les synergies stratégiques entre acteurs humanitaires et de développement au niveau national renforcent les interventions, en privilégiant le partage d'informations contextuelles comme les analyses macroéconomiques et les données de monitoring de protection. Des

espaces de dialogue stratégique avec les autorités nationales et une participation active des bailleurs, tels que l'AFD, sont essentiels pour établir des priorités communes.

➤ **Approche 17 : Plaidoyer et dialogue politique pour une coordination stratégique**

Le dialogue politique sur les vulnérabilités et la protection permet d'aligner les priorités, mais rencontre des obstacles. Les bailleurs de développement et les banques peuvent utiliser leur influence pour faciliter un dialogue stratégique, tout en respectant les sensibilités politiques locales.

➤ **Approche 18 : Coordination opérationnelle et complémentarité sur le terrain**

La coordination opérationnelle doit dépasser la théorie pour impacter réellement la protection des populations vulnérables, car un manque de coordination accroît les risques et crée des lacunes dans les réponses. Il est crucial que les porteurs de projets garantissent que leurs interventions soient complémentaires et synchronisées avec celles des autres acteurs.

➤ **Approche 19 : Participation active aux groupes de travail "mondiaux" sur la protection et renforcement de la coordination des bailleurs**

La participation aux groupes de travail mondiaux sur la protection est essentielle pour promouvoir une approche coordonnée. Un groupe informel de bailleurs humanitaires et de développement harmonise les efforts pour soutenir la "centralité de la protection" et encourage les acteurs de développement à contribuer aux réflexions du Global Protection Cluster pour renforcer les synergies entre interventions humanitaires et de développement.

→ **Axe 9 : Post-conflit, soutenir les initiatives de justice réparatrice et transitionnelle**

➤ **Outil 20 : Les Commissions Vérités Justice et réconciliation (CVJR)**

Dans les contextes post-conflit, les mécanismes judiciaires traditionnels sont souvent insuffisants pour traiter les violations des droits humains et soutenir la reconstruction. La justice réparatrice et transitionnelle aide à sanctionner les violations tout en renforçant la cohésion sociale via divers mécanismes, notamment la réparation des victimes, la réconciliation, la médiation, les commissions vérité et des réformes institutionnelles pour améliorer la gouvernance. Les éléments essentiels incluent : 1) une expertise en justice transitionnelle et réparatrice adaptée au contexte local ; 2) un ancrage communautaire pour garantir la participation des populations et autorités locales ; et 3) une flexibilité permettant d'ajuster les approches aux réalités post-conflit.

Un exemple est la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR) au Mali, créée en 2014, qui a permis aux victimes de témoigner sur les violations depuis 1960, bien que son mandat ait pris fin sans finaliser ses travaux en raison de l'instabilité politique, posant la question de sa pertinence dans d'autres contextes, comme les pays du Golfe de Guinée.

QR 4 : Les modalités opérationnelles et contractuelles actuelles de l'AFD doivent-elles être ajustées pour soutenir le développement d'approches préventives en matière de protection dans les contextes en dégradation ?

SC 4.1 Quelles sont les modalités contractuelles et les autres éléments à prendre en considération dans des contextes fragiles pour maintenir des appuis en protection ?

Le Sommet Humanitaire Mondial et le *New Way of Working* soulignent que les cadres contractuels / les procédures peuvent freiner les interventions humanitaires et de développement en contexte de crise. **En se basant sur l'expérience des bailleurs et des opérateurs**, les modalités suivantes sont celles qui, en contexte fragile, permettent aux opérateurs de projet de maintenir des projets et de soutenir la protection des populations.

• **C. 4.1.1. La flexibilité : un élément déterminant. La flexibilité des modalités contractuelles est le point le plus souvent cité par les acteurs interrogés comme étant crucial dans la poursuite des interventions humanitaires et de développement en zones fragiles / de conflit.** Cette flexibilité couvre les aspects suivants :

1. **L'accès aux modalités contractuelles flexibles** est souvent jugé insuffisant, complexe et long, ce qui limite les ambitions des opérateurs, contraints à des soutiens plus simples pour éviter des risques financiers. Pour y remédier, il est recommandé de **normaliser et de simplifier cet accès**, via plusieurs mesures : **l'intégration de modalités simplifiées dans les règlements des bailleurs**, permettant d'accéder à des procédures allégées sous conditions spécifiques, sans rigidité excessive mais avec des limites préventives ; **un accès rapide et automatisé**, évitant les validations complexes pour faciliter le passage aux procédures simplifiées ; et **la création d'un guide** détaillant les rôles des acteurs, les dépenses éligibles et les limites d'application, inspiré par exemple du "Practical Guide" du PRAG de l'UE. **Cette flexibilité en cours de contrat** devrait être permise pour adapter rapidement les projets en cas de dégradation de la situation, sans passer par des révisions longues et complexes.

2. **La flexibilité dans la détermination/l'adaptation des activités et la gestion budgétaire associée** est cruciale en contexte fragile, où les changements de situation peuvent rendre certaines actions initialement prévues obsolètes. Cependant, les opérateurs maintiennent souvent ces actions ou les suppriment sans alternatives, en raison de procédures de révision jugées trop complexes et longues. Pour y remédier, plusieurs solutions émergent : **une redéfinition dynamique des activités**, permettant des ajustements rapides tout en respectant les objectifs initiaux ; la mise en place de **fonds de contingence** pour financer de nouveaux bénéficiaires ou des actions ponctuelles ; **l'augmentation de la fongibilité budgétaire en relevant le seuil d'amendement à 50 % minimum** ; **la simplification des procédures**, en limitant les démarches administratives aux modifications majeures et en favorisant les échanges par mail ; et l'accélération des validations, avec un délai maximal de trois semaines, pour garantir une réponse rapide aux évolutions du projet.

3. **La flexibilité dans le portage du projet ou la possibilité de remplacer un opérateur** : En cas de dégradation majeure du contexte, il est essentiel de permettre rapidement le remplacement d'un opérateur sur un contrat, sans alourdir les procédures, ou de renforcer l'opérateur initial par un soutien technique d'un autre acteur, ou via un mécanisme de "surge".

4. **L'agilité associée aux délais** dans le financement et la mise en œuvre est cruciale, car les situations en zones fragiles peuvent se détériorer rapidement, nécessitant des réactions immédiates/rapides. Cela implique **une simplification et une accélération des procédures de financement, avec un décaissement rapide des fonds**. Plusieurs mesures pourraient faciliter cela, telles que **l'éligibilité (dans une certaine limite) des dépenses antérieures à la signature des contrats**, la soumission d'une note conceptuelle deux semaines après un événement déclencheur pour un **décaissement immédiat de 5 % de l'enveloppe**, ou la **pré-identification des acteurs locaux** et des fournisseurs. **Mais parallèlement, les appuis en zones fragiles devraient être suffisamment longs pour générer un impact durable**, car des interventions à court terme, bien qu'efficaces, risquent de ne laisser qu'un effet ponctuel une fois l'aide retirée. **Un phasage des interventions** permettrait d'initier des actions immédiates tout en concevant des approches plus structurantes, assurant ainsi un soutien durable et adapté aux besoins évolutifs des populations vulnérables.

• **C 4.1.2. L'anticipation des risques, l'introduction de "crisis modifiers" dans les contrats.**

La gestion des risques est un point sensible dans les contrats car bien souvent les risques de dégradation sont mal anticipés, et leur analyse, généralement générique en fin de documents, manque de profondeur, conduisant à des difficultés lorsque les risques se concrétisent. **L'utilisation des "crisis modifiers" est un outil contractuel très pertinent.** Conçus pour le secteur humanitaire et applicable ailleurs en zones fragiles, ils offrent une flexibilité opérationnelle, administrative et financière, avec des fonds et actions spécifiques activables en cas de crises. Une analyse approfondie des risques, établie dès la conception du projet avec des critères de déclenchement clairs, permet de réorienter rapidement les ressources et d'adapter les activités, en prévoyant une révision annuelle pour ajuster les seuils selon l'évolution du contexte.

Premier exemple : déclenchement du *crisis modifier* pour un risque spécifique identifié. Sans un projet agro-pastoral en zone sahélienne, l'arrivée massive de populations déplacées pourrait déclencher l'utilisation de l'enveloppe annuelle de contingence pour fournir une assistance rapide, notamment par l'extension des activités de soutien agro-pastoral, comme la fourniture de semences et l'accès à l'eau pour le bétail.

Autre exemple : un risque multisectoriel de détérioration généralisée. Une détérioration généralisée des conditions pourrait activer une flexibilité budgétaire accrue, permettant une fongibilité de 5 points de pourcentage entre les lignes budgétaires si deux des trois conditions cumulatives sont réunies pendant un mois, avec une réorientation des activités vers des besoins immédiats, comme la sécurité alimentaire et la protection des communautés.

En résumé, la flexibilité dans l'accès aux procédures agiles, la détermination des activités, la gestion budgétaire, le portage et les délais de mise en œuvre, ainsi que l'anticipation dans la gestion des risques, sont des modalités contractuelles essentielles dans les contextes fragiles, permettant aux opérateurs de développement de se maintenir sur le terrain en cas de dégradation.

Exemple de mécanisme de déclenchement pour un risque spécifique identifié. Dans un projet agro-pastoral en zone sahélienne, l'arrivée massive de populations déplacées pourrait déclencher l'utilisation de l'enveloppe annuelle de contingence pour fournir une assistance rapide, notamment par l'extension des activités agro-pastorales, comme la fourniture de semences et l'accès à l'eau pour le bétail. **Autre exemple pour un risque multisectoriel de détérioration généralisée.** L'occurrence de ce type d'événement pourrait activer une flexibilité budgétaire accrue, permettant une fongibilité supplémentaire de 5 points de pourcentage entre lignes budgétaires si plusieurs conditions cumulatives sont réunies sur une durée donnée, avec réorientation vers des besoins immédiats, comme la sécurité alimentaire et la protection des communautés.

SQ 4.2 Ces aspects sont-ils déjà présents dans les contrats de l'AFD ou nécessitent-ils des ajustements ?

NB : L'étude n'est pas une analyse technique approfondie des contrats signés par les opérateurs de projet. Les constatations se basent principalement sur les expériences des personnes interviewées.

- **C 4.2.1. Un effort marqué et apprécié des partenaires vers plus de flexibilité.** Les entretiens soulignent **les efforts de l'AFD pour intégrer une flexibilité instrumentale, surtout via les projets MINKA au Sahel.** Lorsque les mesures flexibles sont autorisées, elles sont réellement appliquées de manière souple, incluant **l'accès rapide aux fonds, l'existence de fonds de contingence, la souplesse dans la définition des activités** en respectant les objectifs globaux, et **une gestion budgétaire flexible à hauteur de 20 % sur MINKA (NB : 25 % pour l'UE et 100 % pour ECHO),** un accompagnement rapproché de l'AFD sur les porteurs de projets pour accélérer les procédures.

=> Les acteurs soulignent que cette flexibilité leur permet réellement de maintenir et d'adapter les programmes face aux changements, assurant une protection accrue des populations.

- **C 4.2.2. Toutefois, le recours aux procédures flexibles reste perçu comme une exception, même en zones fragiles. Au sein de l'AFD, l'octroi des procédures flexibles, qu'elles soient sur l'instrument MINKA ou non, est possible mais reste rare** dans les portefeuilles globaux, avec une valorisation plus marquée au sein des guichets opérationnels autour de la division Fragilités, Crises et Conflits (CCC). Le fait que l'AFD soit soumise à une réglementation financière stricte induit potentiellement que le recours à des procédures flexibles puisse être perçu comme un risque à éviter, limitant ainsi leur utilisation. Cette question n'ayant pas été abordée lors des entretiens, cette étude n'émettra pas de conclusion définitive à ce sujet. La validation de l'octroi des procédures flexibles reste **compliquée par la nécessité de négociations à un niveau élevé et la signature de trop d'intermédiaires,** ce qui entrave leur adoption rapide.

=> Bien que l'utilisation de ces procédures soit pertinente, elle demeure exceptionnelle et nécessite un renforcement pour mieux répondre aux défis spécifiques des zones fragiles, notamment en ce qui concerne les enjeux de protection.

7 - RECOMMANDATIONS

Cette étude présente des recommandations pour renforcer l'action des bailleurs de développement, notamment l'AFD, dans la protection en Afrique de l'Ouest et au Golfe de Guinée, face aux crises prolongées et à la vulnérabilité des populations. Coté AFD, elles s'inscrivent dans la stratégie française "Prévention, Résilience et Paix".

Ces recommandations visent à intégrer la protection dans les programmes de développement, en maintenant les services essentiels et la cohésion sociale grâce à une approche stratégique et pragmatique. Elles se déclinent en trois axes : A) intégration de la protection dans les objectifs de prévention des conflits ; B) mesures opérationnelles pour garantir l'efficacité sur le terrain ; C) ajustements contractuels pour une flexibilité adaptée aux contextes fragiles.

A. Recommandations stratégiques (RS) pour ancrer la protection comme priorité institutionnelle stratégique et renforcer la position de l'AFD dans la stratégie française "Prévention, Résilience et Paix"

RS 1 : Faire de la protection une priorité institutionnelle stratégique dans les zones fragiles. Il est recommandé de faire de la protection des droits humains et de la cohésion sociale une priorité explicite. Cette intégration ne nécessite pas de bouleversement structurel, mais doit se faire par une approche complémentaire et stratégique, incluant sensibilisation et formation du personnel.

RS 2 : Soutenir la veille pour anticiper et prévenir les crises en zones fragiles. Pour permettre à toute structure de développement d'anticiper les crises en zones fragiles, il est recommandé de mettre en place un système de veille contextuelle à un niveau macro. Ce système devrait s'appuyer sur des données existantes, telles que celles de la Banque mondiale (si disponibles), et créer des allocations spécifiques comme les "Prevention and Resilience Allocation" pour soutenir les autorités. Enfin, une terminologie alternative, telle que "zones à appuis facilités", est conseillée pour éviter des perceptions négatives liées à la notion de fragilité.

RS 3 : Participer aux dialogues stratégiques et techniques internationaux sur la protection. L'AFD doit s'engager activement dans les dialogues internationaux sur la protection, par exemple via le Global Protection Cluster, pour renforcer les synergies entre acteurs humanitaires et de développement et intégrer les meilleures pratiques pour améliorer les interventions.

RS 4 : Assurer l'intégration et la maîtrise de cadres administratifs et financiers flexibles dans les procédures standards de l'AFD pour permettre une adaptation rapide aux réalités des zones fragiles, incluant validation accélérée, "crisis modifiers", fongibilité budgétaire, et fonds de contingence. L'objectif est de rendre ces pratiques accessibles et ancrées institutionnellement pour une utilisation immédiate dès que les conditions le nécessitent.

B. Recommandations opérationnelles (RO) : Renforcer l'impact protecteur des appuis sur le terrain avec des actions de protection concrètes

La protection est une question éminemment locale et dépendante du contexte. **Il n'existe pas de solution universelle ou de recette miracle. Il s'agit d'un changement de perspective, prenant en compte les dimensions économiques, sociales, communautaires, ethniques, et les dynamiques de conflit.**

RO 1 : Renforcer les analyses contextuelles et de protection pour une meilleure adaptation des réponses aux dynamiques nationales et locales et identifier les vulnérabilités spécifiques des populations. Cela implique l'utilisation et, si nécessaire, une contribution financière pour soutenir les outils de veille multirisques et de monitoring de protection. Ces analyses doivent intégrer les enjeux de protection et les dynamiques de conflit pour cibler précisément les réponses, tout en renforçant les exigences des bailleurs (qualité et technicité) dans les demandes de financement.

RO 2 : Renforcer la protection transversale ("Protection mainstreaming") systématiser des analyses Ne Pas Nuire et de sensibilité aux conflits est essentiel pour éviter les impacts négatifs involontaires et prévenir les tensions. **Ces analyses doivent être réalisées de manière itérative, avec une révision annuelle, dans un format léger, menées en interne et assorties d'un suivi de leurs conclusions.** Pour encourager cette systématisation, rendre ces analyses obligatoires dans les projets en zones fragiles identifiées par l'AFD pour les ONG, avec des dépenses inéligibles en cas de non-respect. Pour les politiques nationales, intégrer ces analyses dans les enquêtes sociales et environnementales avec révision annuelle. Dans les prêts, proposer ces analyses comme recommandations incitatives, en valorisant leur utilité pour les autorités, avec un caractère confidentiel pour en faciliter l'acceptation.

RO 3 : Encourager les approches locales et communautaires pour répondre aux réalités des populations en zones fragiles. Les bailleurs doivent soutenir les secteurs sociaux, la gouvernance, la justice et la documentation légale, **jusqu'au niveau local**. Les partenariats avec les ONG et acteurs locaux sont à promouvoir pour adapter les approches aux spécificités locales, renforçant ainsi les capacités communautaires et maximisant l'impact des actions.

RO 4 : Dans les zones agro-pastorales, promouvoir la résilience par l'équilibre entre agriculture et pastoralisme. L'AFD et les bailleurs de développement pourraient promouvoir des projets de développement local intégré favorisant la coexistence pacifique entre éleveurs et agriculteurs, pour encourager le dialogue communautaire pour une gestion pacifique des conflits d'usage.

RO 5 : Soutenir les mécanismes nationaux de contingence et de protection sociale adaptative pour une réponse souveraine aux crises. Les dispositifs de contingence nationale sont essentiels pour gérer les crises en facilitant l'anticipation et la coordination avec les autres acteurs. En ce qui concerne la protection sociale, l'extension de la couverture, à la fois horizontalement (inclusion des déplacés) et verticalement (services adaptés), ainsi que le renforcement de leur caractère adaptatif, sont des appuis complémentaires pour assurer une réponse nationale.

RO 6 Mettre en place des mécanismes de stabilisation et de résilience multisectoriels en réponse aux crises imminentes pour stabiliser rapidement les communautés et renforcer leur résilience. Ces projets doivent garantir l'accès aux services essentiels, avec des appuis à long terme modulables selon le contexte, en portant une attention particulière à la cohésion sociale et au dialogue communautaire.

RO 7 : Dépassez les limites de l'aide projet, renforcer les synergies opérationnelles, promouvoir la coordination stratégique pour une approche intégrée entre les parties prenantes, autorités et bailleurs. En soutenant les orientations nationales sur la protection et la cohésion sociale, et en favorisant la concertation entre bailleurs, les actions peuvent être alignées pour maximiser l'impact. La participation active de l'AFD et autres acteurs à des plateformes comme le Cluster Protection renforce la cohérence du dialogue politique avec les autorités et consolide le nexus protection.

C. Recommandations contractuelles (RC) : Adapter les mécanismes contractuels, administratifs et financiers pour plus de flexibilité opérationnelle dans les zones fragiles.

Les recommandations contractuelles proposées visent à adapter les outils tout au long du cycle de gestion de projet, de la demande de financement à la gestion administrative et financière, pour clarifier les attentes en matière de protection et renforcer l'impact des interventions dans les contextes fragiles. Ces recommandations, bien que ciblées sur les pays du Golfe de Guinée affectés par la crise sahélienne, peuvent être pertinentes pour d'autres contextes fragiles.

➤ Dans le document de la demande de financement

Justification de la demande d'appui, partie descriptive de la demande : Inclure une analyse de contexte intégrant les dimensions de conflit et de protection, en complément des analyses sectorielles nécessaires. Réaliser une analyse de protection fondée sur l'équation « vulnérabilité, capacité, menace » pour mieux cibler précisément les populations et les zones à couvrir. Prioriser les zones fragiles ou assurer leur couverture. Confirmer les capacités d'accès des porteurs de projet, y compris ONG : acceptation locale, expérience, capacités en zones complexes, RH, SOP, etc.

Cadre logique du projet : Projets sectoriels nationaux : prévoir un résultat spécifique pour les zones fragiles. **Ajout d'un résultat spécifique protection et coordination** contenant : **Activités obligatoires** (Analyses « Ne Pas Nuire », de sensibilité aux conflits, 1/an.) **Activités de protection spécifiques, des Activités de coordination.**

Annexes obligatoires : Analyse initiale « Ne Pas Nuire » et de sensibilité aux conflits + scénarii du mécanisme d'ajustement de crise (« *crisis modifier* »).

➤ Contrat et convention de financement

Éléments de flexibilité administrative : 1. Définir des objectifs et résultats rigides, tout en permettant une flexibilité des activités. 2. Les modifications mineures peuvent être gérées par des échanges de lettres ou mails avec les référents projet, tandis que les changements majeurs (objectifs, zones couvertes, opérateurs) nécessitent des avenants formels.

Éléments de flexibilité budgétaire : prévoir des articles spécifiques : 1. fongibilité budgétaire accrue voire totale entre les lignes budgétaires, 2. Fonds de contingence sans objectif prédéfini, 3. mécanisme d'ajustement de crise (« *crisis modifier* »).

➤ Gestion administrative et financière de l'appui par le bailleur

Assurer que les procédures de financement flexibles sont accessibles et maîtrisées par les équipes. Assurer une sélection rapide des projets financés : Approbation rapide des projets, réduction des délais d'instruction, validation rapide des projets, une mise en œuvre rapide. **Reporting annuel :** Ajouter au reporting normal une analyse situationnelle et de conflit, mise à jour chaque année, avec un suivi des ajustements « Ne Pas Nuire » et de sensibilité aux conflits.

8 - CONCLUSION DE L'ETUDE

La protection, bien que souvent perçue comme une priorité humanitaire, devrait également être une priorité stratégique pour les bailleurs de développement, notamment dans les zones fragiles. Cette étude montre que les acteurs de développement, comme l'AFD, ont un rôle essentiel pour soutenir les États partenaires dans le renforcement de la sécurité et des droits des populations, même avant les crises. La centralité de la protection requiert une convergence des efforts des acteurs humanitaires et de développement pour protéger les populations des crises et des violations de droits.

Un soutien implicite via des appuis sociaux est utile mais insuffisant pour générer un impact significatif. Il est donc crucial de rendre la protection un objectif explicite, intégré à tous les secteurs de développement. Une stratégie institutionnelle claire doit être établie pour favoriser un dialogue constructif et technique avec les autorités sur ces enjeux.

Opérationnellement, la protection doit devenir un objectif transversal dans tous les projets de développement, avec des exigences renforcées en analyse et en technique. Cela implique de définir des objectifs de protection précis, d'augmenter la capacité d'analyse et de sensibiliser le personnel. Il ne s'agit pas de changer les objectifs institutionnels, mais d'améliorer la qualité des approches.

Deux éléments techniques sont essentiels : renforcer les analyses contextuelles (veille, équation de protection) et systématiser les analyses « Ne pas nuire » et sensibles aux conflits pour toute intervention en zone fragile, afin de minimiser les tensions et adapter les réponses en cours de projet.

Enfin, il est nécessaire de rendre plus flexible le cadre contractuel des projets pour intégrer systématiquement les mécanismes d'ajustement de crise, comme les « crisis modifiers ». Ces modalités doivent devenir des standards pour les interventions en zones fragiles.

Pour conclure, agir en matière de protection, dans les zones sensibles, c'est maintenir les projets de développement même dans les contextes instables, en adaptant constamment les approches aux réalités du terrain pour des réponses durables et efficaces.

PASAS

PLATEFORME D'ANALYSE,
DE SUIVI ET D'APPRENTISSAGE
AU SAHEL



pasas-minka.fr

Ce rapport a été élaboré dans le cadre d'un financement du Fonds Paix et Résilience Minka.

Le Fonds Minka, mis en œuvre par le groupe AFD, est la réponse opérationnelle de la France à l'enjeu de lutte contre la fragilisation des États et des sociétés. Lancé en 2017, Minka finance des projets dans des zones affectées par un conflit violent, avec un objectif : la consolidation de la paix. Il appuie ainsi quatre bassins de crise via quatre initiatives : l'Initiative Minka Sahel, l'Initiative Minka Lac Tchad, l'Initiative Minka RCA et l'Initiative Minka Moyen-Orient.

La Plateforme d'Analyse, de Suivi et d'Apprentissage au Sahel (PASAS) est financée par le Fonds Paix et Résilience Minka. Elle vise à éclairer les choix stratégiques et opérationnels des acteurs de développement locaux et internationaux, en lien avec les situations de crises et de fragilités au Sahel et dans le bassin du Lac Tchad. La PASAS se met en œuvre à travers d'un accord-cadre avec le groupement IRD-ICE après appel d'offres international dont le rôle est double : (i) produire des connaissances en réponse à nos enjeux opérationnels de consolidation de la paix au Sahel et (ii) valoriser ces connaissances à travers deux outils principaux : une plateforme numérique, accessible à l'externe, qui accueillera toutes les productions et des

conférences d'échange autour des résultats des études. La plateforme soutient ainsi la production et le partage de connaissances, en rassemblant des analyses robustes sur les contextes sahéliens et du pourtour du Lac Tchad.

Nous encourageons les lecteurs à reproduire les informations contenues dans les rapports PASAS pour leurs propres publications, tant qu'elles ne sont pas vendues à des fins commerciales. En tant que titulaire des droits d'auteur, le projet PASAS et l'IRD demande à être explicitement mentionné et à recevoir une copie de la publication. Pour une utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs de créer un lien vers la ressource originale sur le site Web de PASAS, <https://pasas-minka.fr>.