

ÉVALUATION INDÉPENDANTE SUR L'INTERACTION (NEXUS) ENTRE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET AIDE HUMANITAIRE

Face à des conflits et à des crises humanitaires qui s'inscrivent de plus en plus dans la durée, la coopération au développement et l'aide humanitaire doivent relever de nouveaux défis. La multiplication des catastrophes environnementales appelle des réponses qui intègrent des approches combinées de la coopération internationale sur la base de l'interaction entre l'aide d'urgence et l'orientation à long terme sur les objectifs de développement. Une évaluation indépendante a formulé des recommandations sur la manière de promouvoir et de renforcer ce nexus entre coopération au développement et aide humanitaire sur les plans institutionnel et opérationnel.

CONTEXTE

Selon la Banque mondiale, à l'horizon 2030, quelque 46% des personnes en situation de pauvreté vivront dans des régions fragiles (Banque mondiale 2018: *Fragilités, conflits et violences – Vue d'ensemble*). Pour casser cette tendance, les spécialistes misent aujourd'hui sur une mise en relation étroite entre les instruments de l'aide humanitaire et de la coopération au développement. L'ONU parle d'une nouvelle façon de travailler (*New Way of Working*).

Une approche combinant les deux instruments permet non seulement d'obtenir des résultats plus durables mais aussi de réduire systématiquement les futurs efforts en matière d'aide humanitaire ainsi que les coûts qui en découlent. Dans les décennies 1980–1990, la coopération reposait sur une approche linéaire, partant de l'aide d'urgence pour viser un renforcement des capacités de la société en passant par la reconstruction des infrastructures. Aujourd'hui sont privilégiées des approches fondées sur une pluralité de mesures qui interagissent en simultanément. Les questions restent tou-

tefois nombreuses quant à la mise en œuvre institutionnelle et opérationnelle de ces nouvelles tendances.

Une évaluation indépendante menée par le *Nordic Consulting Group* sur mandat de la DDC a examiné de près la thématique complexe du nexus et formulé des recommandations. Elle a porté sur la période 2013–2017.



RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

La DDC encourage depuis plusieurs années en son sein le recours simultané à divers instruments pour réaliser les objectifs globaux de développement durable de l'Agenda 2030. Les efforts déployés pour induire un changement institutionnel sont toutefois souvent restés circonscrits à des initiatives venant de la base, lancées par des acteurs de la DDC sur le terrain. Ces derniers ont tenté en maints endroits de briser les barrières visiblement institutionnelles liées aux organisations et aux instruments existants tout en coordonnant ponctuellement le personnel engagé sur le terrain.

Enseignements positifs

Dans certaines régions, la mise en œuvre réussie du nexus coopération au développement – aide humanitaire est manifeste: ainsi, les domaines Aide humanitaire et Coopération Sud réalisent des programmes conjoints, comme par exemple dans la Corne de l'Afrique, au Mali et au Myanmar. Dans le cadre de sa collaboration avec des organisations non gouvernementales (ONG) et des

Recommandations clés de l'évaluation

- *Élaboration, institutionnalisation et communication d'une définition commune du concept de nexus*
- *Création et diffusion d'exemples bien documentés de la mise en œuvre de mesures dans le cadre du nexus coopération au développement – aide humanitaire*
- *Encouragement de la planification et de la réalisation d'interventions et d'activités communes*
- *Renforcement des organes de décision communs au sein de la DDC et avec les partenaires correspondants au sein de l'administration fédérale suisse*



partenaires multilatéraux, la DDC joue également un rôle précurseur lorsqu'il s'agit d'identifier des synergies et d'obtenir ainsi des résultats qui s'inscrivent davantage dans la durée.

L'évaluation juge le principe de rotation du personnel de la DDC très positivement pour son apport à la concrétisation du nexus. Les mutations régulières en interne entre les domaines et les contextes géographiques les plus divers permettent de sensibiliser l'ensemble du personnel à toute la gamme d'instruments de la DDC. Grâce au principe de rotation, les responsables de projets peuvent composer des équipes favorisant le nexus afin de maîtriser les enjeux les plus divers. Malgré ces résultats positifs, des améliorations peuvent encore être apportées dans plusieurs domaines.

Obstacles institutionnels

La trop grande centralisation des structures de décision et de rapport couvrant les différents domaines d'action à la DDC est considérée comme un obsta-

cle à la mise en œuvre d'une approche souple du nexus coopération au développement – aide humanitaire. Il ressort également de l'évaluation que d'autres institutions étatiques impliquées (dans les domaines de la migration, de la promotion de la paix et du développement économique), du fait de leurs structures centralisées, ne favorisent pas non plus une approche souple, rendant les résultats du nexus rarement utilisables.

Dans le cadre d'une étude comparative en lien avec le nexus, l'équipe d'évaluation a identifié trois acteurs dont les expériences peuvent servir d'exemple à la DDC: (1) le Programme alimentaire mondial des Nations Unies (PAM), qui a intégré avec succès le nexus dans ses lignes directrices et ses stratégies; (2) l'agence suédoise de coopération internationale pour le développement (SIDA), coutumière des évaluations communes des mesures humanitaires et de développement ainsi que des mécanismes de financement souples; (3) l'ONG suisse Caritas, qui combine librement différents instruments de financement en matière de processus décisionnels.

RECOMMANDATIONS

L'évaluation a formulé neuf recommandations visant à améliorer la mise en œuvre du nexus coopération au développement – aide humanitaire au sein de la DDC.

1. Développement d'une compréhension commune du nexus

La DDC a déjà commencé à élaborer une définition institutionnelle du nexus. Elle le décrit comme «le recours intégré à des mesures multilatérales et bilatérales de l'aide humanitaire et de la coopération au développement». L'adjectif «intégré» dénote ici «l'utilisation simultanée de différents instruments dans un même contexte avec, pour objectif, une imbrication et une utilisation synergique [...]».

L'enjeu consiste maintenant à appliquer cette définition au niveau institutionnel et dans la communication avec les partenaires. Des formations et des ateliers de travail destinés au personnel et aux partenaires, dans le réseau extérieur et à la centrale, sont fortement recommandés dans cette perspective.

2. Crédits-cadres communs pour les activités liées au nexus

L'évaluation recommande de définir des arguments forts à l'intention du Parlement en faveur d'un futur nexus coopération au développement – aide humanitaire. Les crédits-cadres de l'aide humanitaire et de la coopération au développement devraient être davantage imbriqués, de manière à faciliter les échanges «intégrés» et la justification de l'action menée. Les divisions opérationnelles devraient encourager une approche plus globale et plus souple.

3. Promotion d'une organisation unifiée à la centrale

La DDC devrait encourager, dans les bureaux de coopération du réseau extérieur comme à la centrale, la mise sur pied d'organes de décision pour les projets dans lesquels des collaborateurs et collaboratrices de l'aide humanitaire et de la coopération au développement sont représentés. Cela vaut en particulier pour les projets dans les pays et les régions en proie à des crises persistantes. Elle recommande également une imbrication plus étroite avec les autres domaines d'activités de la coopération internationale (sécurité humaine, promotion de la paix et coopération économique).

4. Encouragement d'un compte-rendu décentralisé de l'action menée

Le compte-rendu des activités menées par tous les acteurs de la coopération internationale dans un pays ou une région devrait être organisé de manière décentralisée. Cette pratique favorise une compréhension commune des différentes approches, la collaboration et la mise en œuvre conjointe d'une stratégie.

5. Élaboration et documentation d'exemples spécifiques pour le nexus coopération au développement – aide humanitaire

Pour répondre à la volonté politique et renforcer le soutien public à la coopération internationale, il faudrait présenter le nexus coopération au développement – aide humanitaire comme une approche progressiste dans des contextes fragiles. Pour ce faire, la DDC doit démontrer systématiquement, par des cas basés sur des évidences, clairs et concrets, la façon dont le nexus coopération au développement – aide humanitaire permet d'obtenir des résultats plus efficaces, plus efficaces et plus durables au profit des populations concernées.

6. Analyse contextuelle plus large et définition d'objectifs communs

Le nexus coopération au développement – aide humanitaire doit déjà être renforcé dans la phase de conceptualisation de nouveaux projets. Il s'agit autant de procéder à une analyse contextuelle commune que d'identifier les manquements possibles dans le cadre de projets liés à la mise en œuvre du principe *Leave no one behind* de l'Agenda 2030. La jonction des activités humanitaires et de développement dans la Corne de l'Afrique peut servir d'exemple en la matière.

7. Renforcement de la coordination interne pour promouvoir les partenariats du nexus coopération au développement – aide humanitaire

En informant les collaborateurs et collaboratrices concernés de manière ciblée, la DDC peut promouvoir activement l'approche du nexus dans le cadre de sa collaboration avec des acteurs multilatéraux et globaux. Il en résulterait des résultats plus durables et d'éventuelles stratégies de retrait permettant de sortir de l'aide d'urgence.

8. Incitation de tous les partenaires à faire progresser des approches innovantes

La DDC doit soutenir davantage les partenaires qui adoptent des approches innovantes. Il convient pour ce faire de développer davantage les financements multi-donateurs et les mécanismes de coordination entre la DDC et ses partenaires. Un engagement renforcé dans ce domaine, assorti d'un examen continu des résultats, permettrait d'améliorer la pertinence et l'efficacité de tels programmes de partenariat dans le cadre du nexus coopération au développement – aide humanitaire et peut contribuer à consolider durablement la capacité de résilience des populations dans des contextes fragiles.



9. Mise à profit du rôle de bailleur de fonds de premier plan axé sur les objectifs

La DDC est considérée par ses organisations partenaires comme un bailleur de fonds digne de confiance, engagé, et respectant le principe qu'il s'est fixé consistant à éviter les éventuels effets négatifs (ne pas faire de tort). Elle doit mettre à profit son rôle de bailleur de fonds axé sur les objectifs et de principal donateur dans de nombreux projets pour encourager et optimiser la coordination des acteurs de l'aide humanitaire et de la coopération au développement dans des contextes fragiles.

PROCHAINES ÉTAPES

Dans sa prise de position, le Comité de direction de la DDC s'est déclaré favorable à huit des neuf recommandations et propose les actions suivantes:

- La **définition institutionnelle du nexus coopération au développement – aide humanitaire** doit être revue à la lumière des connaissances actuelles et adaptée à la nécessité d'obtenir des résultats communs. **La définition devra fournir des exemples** pouvant être partagés de manière compréhensible avec tous les collaborateurs et collaboratrices. Un vaste effort de communication doit permettre d'intégrer systématiquement les mesures dans les programmes globaux, tant pour la planification que pour la mise en œuvre.
- Pour favoriser la compréhension institutionnelle du nexus, il convient de systématiser les **analyses communes des activités** des différentes divisions et des partenaires **dans le réseau extérieur**.
- Dans un premier **temps**, il faut mettre sur pied des **comités opérationnels communs** composés de représentants et représentantes de l'aide humanitaire et des domaines de coopération.
- Il s'agit de **continuer à encourager les échanges** de collaborateurs et collaboratrices des domaines de l'aide humanitaire et de la coopération au développement, afin de renforcer la compréhension réciproque.



- Les stratégies de coopération devront à l'avenir présenter les objectifs visés par les instruments dans un **cadre de résultats commun**. Il s'agit également d'uniformiser les lignes directrices en matière de compte-rendu des activités menées par les bureaux de coopération.
- Lors de l'évaluation des programmes et des stratégies, il convient de tenir davantage compte de l'interaction institutionnelle entre coopération au développement et aide humanitaire. Cela permettrait d'**identifier, pour la mise en œuvre des futurs projets et programmes, des approches spécifiques au contexte intégrant à la fois la coopération au développement et l'aide humanitaire**.
- L'intérêt du nexus coopération au développement – aide humanitaire doit également être mis en avant dans la coordination avec les autres bailleurs de fonds.
- En revanche, le Comité de direction n'approuve pas la recommandation visant à fusionner les crédits-cadres de la coopération internationale. Il reconnaît certes le potentiel d'une telle fusion mais ce point ne sera reconsidéré qu'au moment de l'élaboration du message sur la coopération internationale 2025–2028. À l'heure actuelle, il reste pertinent d'avoir des **crédits-cadres séparés** car ils reflètent les divers mandats et méthodologies liés aux instruments. Par ailleurs, les lignes de crédit sont aujourd'hui déjà suffisamment perméables pour répondre aux recommandations de l'évaluation.

Publication

Direction du développement
et de la coopération DDC
Section Évaluation et contrôle de gestion
Freiburgstrasse 130, 3003 Berne
sektion.evaluation-controlling@eda.admin.ch

Lien vers l'évaluation

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/studien.survey-id-1000.html>