Pratiques & Humanités

Numéro 21
Janvier 2023

RISQUES ET CATASTROPHES - BENIN

La localisation de l'aide entre soutien à la résilience et jeux de pouvoirs

La localisation de l'aide et la responsabilisation des acteurs locaux sont désormais prônées par le monde humanitaire. Mais comment ces nouveaux principes sont-ils appréhendés sur le terrain ? Enquête au nord du pays, dans la vallée du fleuve Niger soumises aux inondations.

© Rodnae Productions

Georges DJOHY, Béninois, docteur en anthropologie sociale de l'Université de Göttingen (Allemagne) et ingénieur agronome, est actuellement enseignant-chercheur à l'École Nationale de Statistique, de Planification et de Démographie (Université de Parakou, Bénin) et responsable de l'Unité de Recherche sur les Systèmes Agro-Pastoraux, Humanitaires et Alimentaires (UR-SAPHA). Ses recherches s'intéressent au pastoralisme, aux communautés peules et au développement rural en Afrique de l'ouest.

Les contextes et enjeux humanitaires et sociaux

L'objectif fixé lors du 1er Sommet humanitaire Mondial à Istanbul en 2016 visait à rapprocher l'aide des bénéficiaires et à la rendre plus efficace en renforçant la responsabilisation des acteurs locaux.

La « localisation » apparait désormais comme une alternative à l'aide humanitaire traditionnelle et implique un transfert de pouvoir vers les communautés et les personnes touchées par les crises. Elle repose sur quelques principes conçus en faveur des acteurs locaux : reconnaissance accrue de leur rôle et de leurs apports afin de les rendre plus visibles ; appui organisationnel et renforcement de leurs capacités ; aide directe plus importante et de meilleure qualité ; établissement de partenariats Nord-Sud sur une base plus égalitaire afin de mettre fin aux rapports de sous-traitance.

Partenaires de la recherche

Cette recherche a été menée en 2018 avec le soutien de la Fondation de la Croix-Rouge française et l'Institut de Recherche pour le Développement.

Les objectifs de la recherche

Cette étude ethnographique s'intéresse au phénomène de « localisation de l'aide » et à ce que révèlent les perceptions et pratiques de ses bénéficiaires.

A travers le cas des inondations qui ont touché à plusieurs reprises la zone agroécologique de l'extrême Nord-Bénin, elle montre comment cette aide se structure autour de trois principaux acteurs : collectivités décentralisées, ONG humanitaires et bénéficiaires.

Elle questionne la différenciation que font ces derniers, entre une aide « locale » et une aide « occidentale » et elle met en exergue les conséquences que pourraient susciter une localisation aveugle de l'aide, notamment l'émergence de « nouveaux pouvoirs au village » dans le Bénin rural[1]. Elle s'attache ainsi à décrire comment dans certaines situations d'assistance l'aide « localisée » peut être envisagée à la fois comme une source de résilience pour les populations sinistrées et comme un outil pouvant être détourné et drainé vers des espaces de pouvoir.

1. BIERSCHENK, T. & OLIVIER DE SARDAN, J.-P. (1998). Les pouvoirs au village : Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation. Paris : Karthala.

FONDATION croix-rouge française
Pour la recherche humanitaire et sociale

Comment la localisation de l'aide est-elle perçue par les différents acteurs de la chaine humanitaire ?

La zone d'étude (ZAE1), située à l'extrême Nord de la République du Bénin le long du fleuve Niger, est connue comme le foyer des inondations dans le pays. La ZAE1 regroupe deux communes, Malanville et Karimama, avec une population d'environ 234 994 habitants, répartis en 32 240 ménages, dont 67% sont agriculteurs[1]. Les analyses climatologiques révèlent que les hauteurs d'eau du fleuve Niger ont augmenté, avec une concentration des précipitations sur une saison pluvieuse chaque année plus courte. Ce facteur climatique est amplifié par un ensablement avancé du fleuve Niger[2], conséquence de l'extension des surfaces agricoles pour répondre à la croissance démographique.

La collectivité décentralisée, laboratoire de la localisation de l'aide

La République du Bénin accorde aux communes l'autonomie et le pouvoir de mettre en œuvre leurs propres mécanismes de prévention et de gestion des risques et catastrophes. Dans ce contexte de décentralisation, les communes se retrouvent face à un manque de ressources financières et humaines pour organiser leur propre réponse humanitaire aux crises. Les collectivités sont alors dépendantes des ONG internationales et des agences de l'ONU.

© Artsy Solomon

En cas de crise, les mécanismes communaux prévoient l'activation d'une plateforme multi-acteurs structurée en « comités techniques ». Les maires des communes étudiées portent la responsabilité de coordonner la Plateforme Communale de Réduction des Risques de Catastrophe et d'Adaptation au Changement Climatique (PCRRCAC) et de dresser une analyse des besoins, avant de lancer un appel à la solidarité pour mobiliser l'aide. Les ONG humanitaires du pays, pour la plupart installées à Cotonou, répondent alors à l'appel pour les accompagner dans la gestion des urgences.

Pour réaliser leur mandat, les ONG ayant répondu à l'appel (seules ou en consortium) usent de partenariats locaux. Ces partenaires sollicitent des bénévoles-relais communautaires, des cadres des services administratifs décentralisés et des élus locaux et mettent à disposition du personnel des ONG locales sous la supervision du personnel des ONG internationales.

Ce mode opératoire permet aux professionnels de l'aide d'avoir un accès facilité au terrain, en légitimant leurs interventions dans un contexte où les normes institutionnelles les obligent à conduire leurs actions sous l'autorité des responsables municipaux. En dépit de cette configuration partenariale, la réponse humanitaire dans la ZAE1 est caractérisée par une prééminence des ONG internationales. Censées opérer dans une logique de « Surgir, Agir, Disparaître », elles restent cependant les seules à contrôler la mobilisation des ressources auprès des bailleurs internationaux. Ainsi, malgré un dispositif institutionnel qui place les collectivités décentralisées au cœur de la coordination de l'aide, il apparaît un manque de ressources et de cadre adéquat de transfert de compétences.

Ces facteurs entravent le processus de « transition humanitaire » : les collectivités ne sont pas perçues comme crédibles par les bailleurs pour porter cette localisation et garantir le respect des principes humanitaires. Quant aux bénéficiaires, ils les considèrent comme des entités politiques et partisanes ne pouvant garantir des valeurs et une autonomie d'action propres aux « professionnels de l'humanitaire ».

Au cœur des stratégies de négociation

Les données mobilisées au cours de cette étude suggèrent que les bénéficiaires de l'aide ne sont pas uniquement passifs et jouent un rôle à part entière dans la localisation. Certains bénéficiaires « bricolent » et mettent en œuvre leur propre agenda, en manifestant leurs valeurs socio-culturelles et identitaires. L'aide humanitaire peut alors se retrouver au cœur de diverses stratégies de mobilisation, redistribution et politisation, devenant ainsi un tremplin pour revendiquer des positions stratégiques.

À la suite des inondations, les scènes de distribution de vivres observées soutiennent cette analyse. Des victimes évoquent notamment des pratiques visant à exagérer le degré de souffrance pour susciter la compassion.

Ainsi, à chaque inondation, des employés municipaux viennent demander aux habitants de Tounga, hameau de 200 foyers environ, de quitter leurs maisons pour rejoindre un espace aménagé en « site de relogement temporaire » devant les locaux de l'arrondissement de Malanville.

Des tentes y sont installées pour que les médias, les autorités politiques extérieures et les ONG perçoivent la gravité de la crise et le niveau de vulnérabilité des

populations locales. Des porte-paroles sont coachés pour être assez loquaces dans leur description et les autres doivent adopter un comportement suscitant la pitié.

Aucune trace d'aliments ne doit être présente sur le site. Lors de ces scènes de distribution, on observe donc une « politique locale de diffusion de réalités déformées »[3]. Celle-ci est amplifiée par la contribution des médias et réseaux sociaux (Whatsapp au premier plan) à la construction d'une normalité fantôme[4].

L'importance des contextes

Les liens de solidarité qui existent au sein des communautés donnent souvent lieu à diverses formes d'accueil de sinistrés par les non-sinistrés, en marge des options de relogement ou de regroupement temporaire proposées par les autorités locales.

Les biens alimentaires distribués et les ressources monétaires provenant des transferts de cash jouent également un rôle significatif dans la manifestation de cette solidarité. Des ménages bénéficiaires peuvent partager leurs rations avec des non-bénéficiaires, au mépris des recommandations des ONG internationales. Ces stratégies de négociation et captation s'intègrent dans les processus de résilience des communautés sinistrées.

Les bénéficiaires saisissent toutes les opportunités que leur offrent les situations de crise et les opérations de mobilisation et de mise en place de l'aide (transport fluvial, troc/vente de vivres/non vivres humanitaires) pour améliorer leur existence.

Ils se servent aussi parfois des opérations de distribution comme moyens de revendication auprès des différents acteurs impliqués. En 2012, un véhicule contenant des sacs de riz avait été conduit dans un village de Karimama dont les habitants avaient été sollicités pour le déchargement. Ils avaient refusé cette tâche s'ils n'étaient pas rémunérés en retour.

Ces exemples illustrent comment l'aide devient alors une ressource stratégique, au cœur de pratiques liées au contexte social, culturel, économique et politique local, dont il faut tenir compte dans les processus liés à la relocalisation.

1. INSAE, (2016). Principaux indicateurs sociodémographiques et économiques : Quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH-4,2013). Cotonou : Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE).

2. BOKO, M., ADJAKPA, T.T., SEDJAME, R.A. (2017). Les facteurs naturels et le forçage anthropique des inondations en zone sahélienne dans le bassin du Niger au Bénin (Afrique de l'Ouest). Journal of Water and Environmental Sciences, 1 (Numéro spécial COP22), 77–83.

3. NEUBERT, D. (2000). Le rôle des courtiers locaux dans le système du développement : quelques expériences de « projets d'autopromotion » en Afrique de l'Est. In T. Bierschenk, J.-P. Chauveau & J.-P. Olivier de Sardan (Eds), Courtiers en développement : les villages

4. GOFFMAN, E. (1990). Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identities. London: Penguin (3rd Edition).

L'approche « faire-faire » de l'ONG CARE

L'ONG FADeC (Femmes Actrices de Développement Communautaire) opère globalement en partenariat/sous-traitance avec diverses agences des Nations-Unies et ONG internationales.

Pour participer aux opérations d'urgence à la suite des inondations, le staff de FADeC a été intégré au staff de CARE. Ce cadre d'échange et de partage d'expériences devait lui permettre en tant que partenaire de « renforcer ses capacités techniques et opérationnelles ».

© Safari Consoler

Méthodes et sources de données

Nous avons privilégié une approche ethnographique et abordé les pratiques et discours de l'aide à travers deux fenêtres théoriques : l'aide humanitaire comme source de résilience et l'aide humanitaire comme arène où divers acteurs sociaux s'affrontent. La recherche a demandé 20 discussions de groupe, 15 entretiens semi-structurés individuels et des observations directes sur 20 sites.

Les limites des résultats

L'étude est essentiellement qualitative centrée sur les zones inondables de l'extrême Nord-Bénin. Une analyse quantitative et comparative serait utile, intégrant aussi les dynamiques en cours dans les communes de plus en plus inondées de la partie australe du pays. Il serait pertinent d'étudier les mécanismes multiséculaires de solidarité par lesquels la mobilisation des ressources internes serait renforcée et la dépendance extérieure réduite dans le cadre d'une localisation durable de l'aide.

Georges Djohy : « Il faut promouvoir la solidarité Sud-Sud »

Vous constatez que l'aide locale est jugée partisane. Mais changer cet état d'esprit ne demande-t-il pas un immense travail de renforcement de la légitimité des divers pouvoirs intermédiaires ?

G. D. : Il est évident qu'il faudra du temps pour rétablir la confiance entre populations à la base et intermédiaires/courtiers de l'aide, dans un contexte de crise de confiance et de légitimité. Cependant, il faut un travail de sensibilisation et de formation sur toute la chaîne humanitaire, en vue de renforcer l'ancrage des principes par la responsabilisation des acteurs. Les changements de comportements et l'adoption de pratiques respectueuses des principes humanitaires renforceront la crédibilité des acteurs sur le moyen et le long terme.

Vous montrez que si les ressources de l'aide humanitaire servent à la résilience, elles peuvent aussi être détournées de leur but initial. Les bailleurs ne risquent-ils pas de se lasser de ces contradictions ?

Il y a effectivement le risque que les bailleurs se lassent des contradictions liées aux usages de l'aide, mais il ne faudra pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Si le désir de secourir les plus vulnérables est plus fort, les partenaires internationaux doivent pouvoir puiser dans la flexibilité qu'exige l'application de certains de leurs principes pour adapter l'aide aux réalités locales qui sont elles aussi dynamiques.

Si les fonds et les transferts de compétences viennent du Nord, peut-on dire que le principe de localisation de l'aide mène vers l'autonomie des communautés locales ?

Il peut paraître absurde de compter sur les ressources et compétences des ONG du Nord pour l'autonomie de celles du Sud, mais il est important que les efforts de localisation offrent aux acteurs locaux des opportunités de renforcement des capacités. Des mécanismes de partenariat et d'apprentissage mutuel Sud-Sud peuvent aussi permettre aux ONG locales ayant déjà des expériences avérées dans l'aide de soutenir leurs pairs, dans le cadre d'une dynamique régionale. La promotion de mécanismes multiséculaires de solidarité des peuples du Sud contribuera à renforcer la mobilisation intérieure des ressources et réduire la dépendance extérieure.

Les enseignements scientifiques au-delà du cadre de l'étude

La région du nord Bénin a été prise comme laboratoire d'étude de la transition humanitaire. Ce laboratoire révèle ainsi un dispositif essentiellement contrôlé par des humanitaires professionnels qui possèdent les moyens de mobiliser les ressources. Il montre que ces ressources contribuent fortement à la résilience des populations sinistrées, mais que leur transfert se heurte à un cadre institutionnel qui consacre le leadership des acteurs politiques et à un environnement local d'acteurs non-spécialistes de l'humanitaire, dont la crédibilité auprès des bénéficiaires demande à être renforcée.

Quelles implications pour l'action humanitaire et sociale ?

- La perception de l'aide par les bénéficiaires doit être prise en compte. Ces derniers perçoivent l'aide occidentale comme « charitable », « moins partisane » et plus respectueuse des principes humanitaires internationaux que l'aide locale, greffée aux enjeux électoralistes, claniques, idéologiques ou territoriaux.
- La localisation de l'aide n'est pas un besoin particulièrement exprimé par les bénéficiaires. Mais elle est nécessaire, et doit prendre en compte les dynamiques de pouvoirs existants et potentiels qu'elle risque de créer.
- Les sinistrés ne sont pas nécessairement réceptifs à l'idée d'une résolution définitive des problèmes d'inondations et d'une fin de la distribution de l'aide. D'où l'importance de coupler les interventions d'urgence à des projets de développement sur le long-terme.
- Les associations locales partenaires ne sont pas toutes spécialisées dans l'humanitaire, mais orientent leur spécialisation au gré des offres de sous-traitance. D'où la nécessité de garantir un transfert d'expérience et de compétences vers les ONG locales.

La Fondation Croix-Rouge française est une fondation reconnue d'utilité publique dédiée à la recherche dans les champs de l'action humanitaire et sociale. Elle porte la volonté de la Croix-Rouge française de promouvoir la connaissance scientifique, la réflexion éthique et l'innovation sociale pour faire avancer l'action au service des plus vulnérables.

La série « Pratiques & Humanités » de la Fondation Croix-Rouge française synthétise les travaux de recherche des chercheurs soutenus par la Fondation. Elle a pour objectif de mettre à disposition des acteurs de l'humanitaire une information scientifique de qualité et concise.

Retrouvez toutes les publications de la Fondation et abonnez-vous à la newsletter sur le site **www.fondation-croix-rouge.fr**

Fondation Croix-Rouge française
21 rue de la Vanne | CS 90070 | 92126 MONTROUGE CEDEX
+33 1 40 71 16 34 | www.fondation-croix-rouge.fr
contact@fondation-croix-rouge.fr

FONDATION croix-rouge française