FONDATION
croix-rouge française
Pour la recherche humanitaire et sociale

Transition humanitaire et localisation de l'aide au Bénin : enjeux des perceptions et pratiques des bénéficiaires

Georges DJOHY
Docteur en Anthropologie et Ingénieur agronome
Faculté d'Agronomie de l'Université de Parakou, Bénin

Les Papiers de la Fondation n° 23
Avril 2019

Cette recherche a été réalisée dans le cadre de l'appel à bourses postdoctorales lancé par la Fondation Croix-Rouge française et avec le soutien financier de son partenaire, l'Institut de Recherche pour le Développement.

La Fondation Croix-Rouge française, créée sur l'initiative de la société nationale de la Croix-Rouge française, a pour vocation d'initier, de soutenir et de récompenser les projets de recherche qui mettent en perspective les principes, pratiques et finalités d'une action humanitaire en transition.

À travers des appels à bourses postdoctorales, l'attribution de prix de recherche et l'organisation d'événements scientifiques, la Fondation Croix-Rouge française vise à définir les enjeux de l'action humanitaire de demain, accompagner les acteurs et les personnes, parties prenantes de la solidarité internationale, diffuser les savoirs issus de regards croisés et stimuler le débat.

Les propos et opinions exprimés dans cet article n'engagent que son/ses auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Fondation Croix-Rouge française.

Le contenu de cet article relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'auteur.

Il est interdit pour un usage autre que privé, scientifique ou pédagogique de reproduire, diffuser, vendre et publier intégralement ou partiellement sous quelque forme que ce soit cet article sans autorisation écrite particulière et préalable, dont la demande doit être adressée à la Fondation Croix-Rouge française.

© Tous droits réservés.

Avec le soutien de

Institut de Recherche pour le Développement
FRANCE

Pour citer cet article :

DJOHY Georges « Transition humanitaire et localisation de l'aide au Bénin : enjeux des perceptions et pratiques des bénéficiaires », Fondation Croix-Rouge française, Les Papiers de la Fondation, n° 23, Avril 2019, 30 p.

Résumé

Le transfert de pouvoir des humanitaires internationaux aux acteurs locaux est actuellement perçu comme la bonne direction pour accroître les impacts de l'aide et améliorer son efficacité. Notre étude ethnographique sur la configuration et les dynamiques de l'aide humanitaire dans les zones d'inondations récurrentes de l'extrême Nord-Bénin a analysé l'organisation et le fonctionnement de l'aide, ainsi que les perceptions et les pratiques des acteurs, en vue de contribuer à la mise en place de mécanismes alternatifs au système humanitaire traditionnel qui a montré ses limites. Dans une perspective de compréhension des postures et des actions des groupes stratégiques dans l'arène humanitaire locale, l'étude a révélé que le transfert de compétences aux acteurs locaux par les professionnels est confronté à un dispositif institutionnel assez conflictuel qui consacre le leadership des acteurs politico-administratifs dans une aide humanitaire qui se veut apolitique, et un cadre partenarial impliquant des ONG locales non spécialisées ou en phase d'apprentissage. Ceci laisse apparaître une certaine prééminence des ONG internationales qui doivent encore faire beaucoup d'efforts pour susciter et accompagner une aide humanitaire locale qui respecte les valeurs et principes internationaux. De plus, les perceptions et les pratiques des bénéficiaires révèlent aussi des enjeux importants sur la localisation de l'aide, en lien avec une différenciation locale entre une aide occidentale moins biaisée, moins partisane, et plus respectueuse des valeurs et principes humanitaires internationaux, et une aide locale plus partisane, orientée et greffée sur des enjeux électoralistes, claniques, idéologiques et territoriaux. Notre principal argument est qu'une localisation aveugle dans un tel contexte est susceptible de créer de nouveaux pouvoirs au village, sans forcément augurer de bonnes perspectives pour les bénéficiaires finaux.

Mots-clés : Transition, localisation, inondation, aide humanitaire, cadre institutionnel, cadre partenarial, perceptions, pratiques, bénéficiaires, Bénin

Summary

The shifting of power from international humanitarians to local actors is currently seen as the right direction to increase the impact of aid and improve its effectiveness. Our ethnographic study on the configuration and dynamics of humanitarian aid in the flood-prone areas in extreme northern Benin analyzed the organization and functioning of aid, as well as the perceptions and practices of actors, with a view to contributing to the establishment of alternative mechanisms to the traditional humanitarian system which has shown its limits. In a perspective of understanding the postures and actions of strategic groups in the local humanitarian arena, the study revealed that the transfer of skills to local actors by professionals is confronted with a conflictive institutional framework which establishes leadership position for politico-administrative actors in a humanitarian process that must be apolitical, and a partnership framework involving non-specialized or learning local NGOs. This shows certain supremacy of international NGOs that still have to make great effort to arouse and support a local humanitarian aid that respects international values and principles. In addition, the perceptions and practices of recipients also reveal important issues regarding aid localization, with a local differentiation between a western aid, less biased, less partisan, and more respectful of humanitarian values and principles, and a local aid, more partisan, oriented and grafted on electoral, clan, ideological and territorial stakes. Our main argument is that a blind localization in such a context is likely to create new powers in the village, without necessarily creating good prospects for the final beneficiaries.

Keywords: Transition, localization, flooding, humanitarian aid, institutional framework, partnership framework, perceptions, practices, beneficiaries, Benin

Transition humanitaire et localisation de l'aide au Bénin : enjeux des perceptions et pratiques des bénéficiaires

Introduction

La localisation est apparue au cours des dernières années, comme une alternative à l'aide humanitaire traditionnelle, qui essuie diverses critiques au plan international (Mattei & Troit, 2016). Depuis le Sommet Humanitaire Mondial de mai 2016 à Istanbul et les accords du « Grand Bargain », le concept est entré en vogue pour mettre en perspective la nécessité de rapprocher l'aide humanitaire le plus possible des bénéficiaires et de la rendre plus efficace, à travers une plus grande responsabilisation des acteurs locaux (Gingerich & Cohen, 2015 ; Cessou, 2017 ; de Geoffroy et al. 2017 ; Gustin, 2017a). Il s'agit d'un appel à une aide humanitaire aussi locale que possible et aussi internationale que nécessaire : « as local as possible, as international as necessary » (Singh, 2016).

Dans ce contexte, le transfert de compétences aux acteurs locaux repose sur quelques piliers principaux (Gustin, 2017a ; 2017b), à savoir : (i) l'appui à la visibilité des acteurs locaux à travers une meilleure reconnaissance de leurs efforts, rôles et apports ; (ii) l'appui organisationnel et le renforcement de capacité des acteurs locaux, dans le cadre de la promotion d'une meilleure gouvernance de l'action humanitaire et le respect des principes humanitaires ; (iii) l'amélioration de la taille et de la qualité du financement direct aux acteurs locaux ; et enfin (iv) le renforcement des partenariats entre acteurs du Nord et acteurs du Sud, en vue du remplacement des rapports de sous-traitance par des relations plus égalitaires. La promotion d'une aide humanitaire localisée s'inscrit alors dans une logique de transfert de pouvoir (shifting of power) qui ne se limite pas seulement à la parole, mais qui se reflète dans les actes (Walking The Talk), dans le cadre de processus flexibles non orientés vers une élite locale riche ou de puissantes ONG locales, mais concentrés sur les communautés et les personnes touchées par les crises (Emmens & Clayton, 2016).

En ce moment où le débat sur la localisation s'enfle dans le monde et plus particulièrement dans les pays du Sud, notre étude dans les zones d'inondations de l'extrême Nord-Bénin a cherché à comprendre l'organisation et le fonctionnement de l'aide dans la Zone agroécologique de l'extrême Nord-Bénin dans un contexte de transition humanitaire. De façon spécifique, nous avons analysé les cadres institutionnel et partenarial qui fondent les interactions entre les différents acteurs impliqués dans l'aide d'une part, et les perceptions et les pratiques des bénéficiaires en lien avec la logique de localisation de l'aide, d'autre part. En d'autres termes, notre article questionne la pertinence de la localisation de l'aide humanitaire, au regard de la légitimité des divers acteurs qui y sont impliqués, ainsi que des enjeux locaux liés aux perceptions et aux pratiques des bénéficiaires.

Cadre théorique de la recherche

L'action humanitaire, tout comme l'aide au développement, s'inscrit généralement dans deux paradigmes « altruiste » et « modernisateur », étroitement liés et masquant les motivations morales et les dynamiques sociopolitiques inhérentes à sa mise en œuvre (Olivier de Sardan, 1995 ; Brauman, 2000 ; 2005). Pour aller au-delà de cette vision réductrice, les socioanthropologues de l'aide humanitaire et du développement perçoivent l'action humanitaire comme « une arène » où divers acteurs sociaux se concurrencent, rivalisent ou s'affrontent autour d'enjeux de pouvoir, d'influence, de prestige, de notoriété ou de contrôle (Olivier de Sardan, 1995 : 58–59). En réalité, l'arène se définit comme un espace non harmonieux ou un « lieu de confrontations concrètes d'acteurs sociaux en interaction autour d'enjeux communs » (Bierschenk & Olivier de Sardan, 1998 : 262). D'autres auteurs la conçoivent comme une zone de négociation, où prévalent diverses pratiques de représentation (Rottenburg, 2002). L'étude de l'arène humanitaire revient à « analyser la structure et le fonctionnement de l'action humanitaire par ses normes pratiques, à saisir les comportements réels de ses acteurs et à scruter les procédures bureaucratiques chiffrées et listées qui permettent de différencier la gestion pratique de l'action humanitaire de son image sur papier et des discours rhétoriques et politiques qui l'entourent » (Olivier de Sardan, 2014 : 407 ; Fichtner, 2016 : 263). Ainsi, Coutu (2007) soutient que l'action humanitaire est au cœur de processus simultanés de politisation et de dépolitisation. Dans ce cadre, l'aide humanitaire est perçue comme une ressource politique qui se place au cœur de relations instrumentales et d'asymétries de pouvoir entre les acteurs impliqués dans sa mise en œuvre (Dato, 2013).

Des acteurs politiques ainsi que des auxiliaires humanitaires peuvent, par exemple, développer diverses stratégies de contrôle et de captation des ressources humanitaires, qui de ce fait jouent un rôle déterminant dans l'économie politique des situations de crise (Emmanuelli, 1991 ; Lavergne & Weissman, 2003). L'aide humanitaire peut être détournée et donc ne pas parvenir aux populations vulnérables. Elle peut aussi faire l'objet de mécanismes d'exclusion ou de distribution discriminatoire. Ces pratiques peuvent relever de stratégies politiques, surtout dans un contexte de décentralisation et de déconcentration qui a vu l'émergence des pouvoirs au village dans le Bénin rural (Bierschenk & Olivier de Sardan, 1998, 2003). Dans des contextes ainsi politiquement chargés, l'aide humanitaire peut aussi revêtir une signification symbolique. C'est en cela que les médias jouent un rôle très important dans sa mobilisation et la diffusion de discours rhétoriques divers. L'action humanitaire devient alors un instrument de propagande et de transaction politique (Brauman, 1999 ; Le Pape & Salignon, 2001 ; Al Husseini, 2003 ; Schloms, 2005).

Les populations bénéficiaires de l'aide humanitaire peuvent aussi mettre en œuvre des stratégies de captation qui s'écartent des objectifs de l'aide, mais qui s'intègrent à leur trajectoire de résilience dans un contexte de recapitalisation et de reconstitution des moyens d'existence à la suite de catastrophes naturelles (Laissus & Lallau, 2013). Bien qu'en situation d'assistance, elles peuvent aussi négocier des espaces de liberté vis-à-vis de leurs « bienfaiteurs » et divers acteurs impliqués dans l'aide, sans apparaître comme des individus amorphes, soumis au diktat d'une aide puissante et dominatrice (Goffman, 1961). Les organisations humanitaires se servent parfois de l'aide pour intervenir d'une manière dépolitisée dans les politiques publiques (Rufin, 1986 ; Juhem, 2001). Ce détournement ou

utilisation politique de l'aide humanitaire peut les conduire vers une stratégie de faire-savoir qui pourrait prendre le pas sur le savoir-faire reconnu ou attendu d'elles dans les situations de crise (Rufin, 1986).

Les médias prennent aussi une place importante dans ces jeux en participant à faire naître et à diffuser l'émotion à travers des versions conséquemment préparées d'images ou de films sur les catastrophes naturelles. Cette stratégie leur permet de prendre activement part à la redistribution des avantages issus des appuis humanitaires mobilisés (Emmanuelli, 1991 ; Brauman, 2009). Ainsi, les appels au secours humanitaire, les amplitudes des catastrophes naturelles et les divers dégâts révélés au travers des médias peuvent apparaître comme des vitrines (Bierschenk et al. 2000) ou des hypnotiques (Brauman, 1999) permettant à certains acteurs de mobiliser des ressources humanitaires, qu'ils draineront ensuite vers des espaces de pouvoir pour l'atteinte d'objectifs politiques. C'est cette construction de la réalité humanitaire que Cefaï (1996) appelle « la construction des problèmes publics dans les arènes publiques ».

À partir de cette orientation de la littérature, nous avons cherché à comprendre comment les interactions entre acteurs autour de la mobilisation et la mise en place de l'aide entrent-elles dans le registre de la transition humanitaire, et comment la localisation de l'aide telle que défendue à l'échelle internationale représente-t-elle une opportunité pour les bénéficiaires, dont l'amélioration des conditions de vie reste la raison d'être même de l'action humanitaire. Une analyse des enjeux liés aux perceptions et aux pratiques des bénéficiaires pourrait contribuer à réorienter les efforts en cours pour la réussite de la transition humanitaire.

Approche méthodologique et terrain de recherche

La logique de compréhension des micropolitiques en lien avec l'aide humanitaire au Bénin, nous a conduits dans la Zone Agro-Ecologique de l'extrême Nord-Bénin (ZAE1), qui est le plus tristement célèbre « foyer » des inondations dans le pays. La ZAE1 regroupe deux communes, Malanville et Karimama, qui couvrent une superficie totale d'environ 9.057 Km^2, avec une population estimée en 2013 à environ 234.994 habitants (dont 50% de femmes), répartis dans 32.240 ménages de sept membres en moyenne, dont 67% agricoles (INSAE, 2016). Les systèmes de cultures locaux reposent sur le coton comme culture de rente, et le maïs, le mil, le sorgho et le riz comme principales céréales. Le maraîchage, autour des spéculations telles que l'oignon, la tomate, la pomme de terre, le piment et le gombo, est pratiqué le long du fleuve Niger et participe fortement au revenu des ménages et à l'autonomisation économique des femmes (Adjovi, 2006). En dehors de l'agriculture, l'élevage de ruminants (bovins, ovins, caprins) est la deuxième activité la plus importante de l'économie des ménages dans la région. Le cheptel de la ZAE1 est estimé en 2013 à 128.000 têtes de bovins, 72.000 têtes de caprins et 48.510 têtes d'ovins (FAOSTAT, 2018). Le système d'élevage local est essentiellement mobile, basé sur la transhumance des troupeaux à la recherche d'eau et de pâturage, avec des apports en compléments alimentaires et minéraux, surtout en saison sèche (van Driel, 2002).

L'avènement des inondations dans la ZAE1 est associé à un effet conjugué de facteurs naturels climatiques et hydrogéologiques, renforcés par un certain forçage anthropique

(Gouvernement du Bénin, 2011 ; Mairie de Malanville, 2015 ; Adjakpa, 2016 ; Boko et al. 2017 ; Ayena et al. 2017). En effet, les analyses réalisées à partir de données climatologiques collectées sur six décennies (1954–2013) ont révélé que les débits du fleuve Niger ont globalement baissé, alors que les hauteurs d'eau se sont augmentées, avec une concentration des précipitations saisonnières sur une saison pluvieuse dont la durée se réduit d'année en année, en raison des changements climatiques. Ce facteur climatique est amplifié par l'ensablement du lit du Niger par les charges solides issues des superficies agricoles en forte progression sous la pression de la demande en terres agricoles fortement corrélée avec la croissance démographique[1] (Boko et al. 2017).

Les inondations viennent en tête comme le risque le plus récurrent dans les deux communes, qui sont aussi régulièrement soumises à d'autres formes de risques, notamment les sécheresses, les vents violents, les incendies et les conflits agriculteurs-éleveurs (PCC Karimama, 2014 ; PCC Malanville, 2014). Elles impactent négativement sur différents aspects de la vie des communautés locales. Elles détruisent partiellement ou totalement les cultures, les habitations, et les infrastructures économiques (paillotes et hangars de marchés), socio-éducatives (modules de classes d'écoles et centres de divertissement), sociosanitaires (bâtiments de centres de santé, latrines et sources d'eau), et routières (pistes de desserte rurales, ponts, ponceaux et autres ouvrages de franchissement, etc.). Elles engendrent des pertes d'animaux d'élevage, de matériels de pêche et de biens divers, ainsi que des pertes en vies humaines[2]. Les inondations provoquent le ralentissement de l'activité économique, l'amenuisement du pouvoir d'achat des ménages, la cherté de la vie, la baisse de la productivité, la baisse du flux des transactions sur les marchés et des difficultés d'écoulement des produits vivriers[3]. Les pertes de cultures, d'animaux, d'équipements de pêche et d'habitations induites par les inondations de 2010, 2012 et 2013 dans les communes de Malanville et de Karimama sont estimées à près de 39 milliards de francs CFA (78 millions de dollars US) (Adjakpa, 2016 : 158–160). La tendance est pire pour les inondations survenues en 2015, 2016 et 2017 qui sont localement perçues comme encore plus dévastatrices que les précédentes (Mairie de Karimama, 2015 ; Mairie de Malanville, 2015 ; DEDRAS ONG/ERIKS, 2017 ; PDC_3 Karimama, 2017 ; PDC_3 Malanville, 2017).

[1] En deux décennies (1992–2013), la densité de population par rapport à la superficie exploitable dans la commune de Malanville est passée de 46 à 210 habitants/km^2, soit un accroissement de 347%. La situation est similaire à Karimama où la densité de population par rapport à la superficie exploitable est passée de 42 à 142 habitants/km^2, soit un accroissement de 238%. L'accroissement incontrôlé de la population (aussi soutenu par l'immigration incontrôlée en provenance des pays de l'hinterland) face à une disponibilité limitée de terre est à la base d'une forte pression foncière, dont les corollaires sont l'occupation anarchique des espaces inondables par des populations déjà pauvres et vulnérables (Djodjouhouin et al. 2015 ; Adjakpa, 2016).

[2] Trois, deux et six cas de décès par noyade ont été enregistrés à Malanville respectivement en 2012, 2015 et 2017 (Adjakpa, 2016 : 161 ; Mairie de Malanville, 2015 : 7 ; Mairie de Malanville, 2017a : 3). Sur trente années (1980–2010), les inondations ont affecté environ 2 millions 700 mille personnes et causé le décès de 176 personnes au Bénin. Les inondations de 2010 seules ont fait 680,000 sinistrés (dont plus de 32.000 à Karimama et Malanville) et 46 morts à travers le pays. Pour l'ensemble des risques et catastrophes qui surviennent, le pays est plus globalement vulnérable par rapport à l'inondation (Gouvernement du Bénin, 2011).

[3] Un bilan détaillé des dommages directs, indirects, tangibles et intangibles des inondations de 2010, 2012 et 2013 dans la ZAE1 est disponible dans la Thèse Doctorale de Théodore Tchékpo Adjakpa (Adjakpa, 2016). Nous résumons ici quelques impacts des crises d'inondations dans la région, pour permettre aux lecteurs de saisir la portée humanitaire du phénomène.

Les impacts des inondations sont aggravés par un contexte de pauvreté de la population et de fragilité des infrastructures localement installées. Les Enquêtes Modulaires Intégrées sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV) au Bénin ont révélé que l'incidence de la pauvreté monétaire à Malanville est passée de 40% à 48% entre 2007 et 2015, alors que celle de la pauvreté non monétaire oscille entre 57% et 38% au cours de la même période. La tendance est similaire à Karimama, où l'incidence de la pauvreté monétaire est passée de 44% en 2007 à 51% en 2015, et celle de la pauvreté non monétaire de 83% à 71% au cours de la même période (PNUD/INSAE, 2016). Cet état de pauvreté chronique est perçu comme fragilisant la capacité des populations à répondre aux chocs, les rendant davantage vulnérables (Djodjouhouin et al. 2015).

Les inondations dans la ZAE1 s'accompagnent aussi d'une recrudescence de diverses affections bénignes ou graves et de pertes en vies humaines. Les statistiques de la zone sanitaire Malanville-Karimama ont révélé que le paludisme simple confirmé et le paludisme grave sont les premières plus importantes maladies enregistrées dans les situations d'inondation. La souillure des eaux de boisson, la prolifération des vecteurs et la dégradation des conditions globales d'hygiène favorisent la survenue de maladies graves. La production agricole s'en trouve affectée, ce qui soumet les populations à des risques d'insécurité alimentaire et de malnutrition (Djodjouhouin et al. 2015). Les inondations de 2010 et 2013 ont plongé respectivement environ 1193 et 5547 ménages de la commune de Karimama dans le dénuement total, en raison de la perte de tous leurs biens (Gouvernement du Bénin, 2011 ; Adjakpa, 2016 : 161). La dégradation du tissu social s'accompagne aussi de graves crises de malnutrition, de déscolarisation et d'abandon d'enfants.

En somme, les inondations constituent dans la ZAE1 une entrave majeure au bien-être des communautés locales, qui se retrouvent enrôlées dans un cercle vicieux de marginalité, de vulnérabilité et de pauvreté. Les dégâts matériels et humains sont énormes, et s'accompagnent d'une paupérisation croissante des communautés locales, sans que les réponses apportées ne soient encore efficaces (Adjakpa, 2016 : 157) :

> « On peut conclure qu'en marge du risque de sécurité alimentaire […], les réponses apportées pour réduire les risques (moyens de gestion développés par les populations locales, par les mairies, par l'Etat central et les partenaires techniques et financiers) n'ont pas été efficaces pour freiner l'ampleur des dégâts d'une année à l'autre ».

Collecte et analyse des données

Cette étude a utilisé une approche ethnographique orientée vers l'analyse des jeux de pouvoir et la cartographie des formes relationnelles qui lient les divers acteurs et groupes stratégiques impliqués dans le tissu humanitaire de la ZAE1 (Bierschenk, 1988 ; Olivier de Sardan, 1995 ; Bierschenk et al. 2000). Au bout de six mois de terrain (octobre 2017–mars 2018), nous avons mobilisé, à partir de sources secondaires, d'observations directes, d'entretiens semi-directifs et de discussions de groupe, des données sur l'organisation et le fonctionnement de l'action humanitaire.

Après exploitation de la littérature au cours du mois d'octobre, les mois de novembre et de décembre 2017 ont été utilisés pour mobiliser des informations à Malanville et à

Karimama sur les perceptions et les stratégies des acteurs locaux, en lien avec les inondations et l'aide humanitaire. Les mois de janvier et de février 2018 ont été consacrés à la compréhension de l'action humanitaire du point de vue des partenaires extérieurs impliqués dans sa mise en place.

Au cours d'un séjour à Cotonou (avec quelques navettes entre Parakou et Porto-Novo), nous avons visité des ONG humanitaires et des structures gouvernementales citées dans les communes d'étude comme intervenant dans l'aide d'urgence et la résolution des crises humanitaires liées aux inondations, et interviewé leurs agents. Dans le mois de mars 2018, nous sommes retournés à Malanville et à Karimama pour la dernière phase de terrain, au cours de laquelle nous avons cherché à comprendre davantage la structure et le fonctionnement des plateformes communales de gestion des risques et catastrophes, qui sont des émanations d'une plateforme nationale de la même contexture et dédiée aux mêmes fonctions de mobilisation et de coordination de l'aide. Nous avons aussi profité de ce dernier séjour de terrain pour collecter des données complémentaires auprès des centres communaux de promotion sociale (CPS), des points focaux et autres membres des plateformes locales de gestion des risques, ainsi que des ONG locales et divers auxiliaires humanitaires locaux.

Cette approche nous a permis de mobiliser localement une cinquantaine de documents divers qui abordent les inondations et la gestion de l'aide humanitaire. Nous avons réalisé au total 20 discussions de groupe et 15 entretiens individuels semi-structurés entièrement enregistrés, codifiés et analysés à partir du logiciel F4 (version 3.1.0) ; et fait des observations directes sur 20 sites. Les interlocuteurs ayant fourni des informations sensibles au cours de l'étude sont gardés anonymes dans le cadre de cet article.

Résultats et discussion

Organisation et fonctionnement de l'aide dans la ZAE1 : le professionnalisme humanitaire en conflit avec les normes institutionnelles

L'aide humanitaire dans la ZAE1 est structurée autour de trois principaux acteurs : les collectivités décentralisées, les ONG humanitaires et les bénéficiaires.

Les collectivités locales sont dotées de pouvoir institutionnel pour mobiliser et coordonner l'aide dans leurs ressorts territoriaux. En effet, la Loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin leur accorde l'autonomie et le pouvoir d'organiser et de mettre en œuvre leurs propres mécanismes de prévention et de gestion des risques et catastrophes. Cependant, les municipalités ne disposent pas de ressources financières et humaines pour organiser à elles seules la réponse humanitaire face aux différentes situations de crise. Elles dépendent globalement des ONG humanitaires d'envergure internationale comme CARE, PLAN et Croix-Rouge, etc. et divers partenaires au développement, notamment les agences du Système des Nations Unies (SNU), pour organiser et conduire l'action humanitaire. À ce titre, les communes de Karimama et de Malanville ont bénéficié de l'appui financier et technique du Programme des Nations Unies

pour le Développement (PNUD) et des humanitaires précités pour l'élaboration et l'adoption de leurs Plans de Contingence Communaux (PCC) en 2012. Ce document actualisé une seule fois depuis 2014[4] représente le seul outil multirisque qui organise l'aide dans sa forme et son fonctionnement. Il vise globalement à « mettre en place un mécanisme pour une réponse humanitaire coordonnée, rapide et efficace en temps réel, afin de minimiser les conséquences des catastrophes sur les populations ». De façon stratégique, il vise à : (i) pourvoir une assistance et une protection adéquates aux populations affectées par la catastrophe ; (ii) établir des mécanismes appropriés pour mobiliser des ressources, afin de satisfaire les besoins immédiats, à moyen et long termes des populations sinistrées ; (iii) assurer une sécurité adéquate aux acteurs et aux personnes sinistrées ; et (iv) activer la plateforme communale de réduction de risque de catastrophe (PCC Karimama, 2014 : 25 ; PCC Malanville, 2014 : 30). Le PCC qui couvre les principaux risques biophysiques, climatiques et socio-économiques, dont les inondations occupent le premier rang dans les deux communes de la ZAE1, est assorti d'un plan annuel d'actions prioritaires orienté vers un certain nombre d'activités « réalistes » et « réalisables », en rapport avec neuf « groupes thématiques » ou « clusters »[5], qui mobilisent l'ensemble des structures politico-administratives, humanitaires ou de développement opérant sur les territoires des communes.

En relation avec le quatrième objectif stratégique du PCC, toute situation de crise donne lieu à l'activation systématique d'une Plateforme Communale de Réduction des Risques de Catastrophes et d'Adaptation au Changement Climatique (PCRRC-ACC), qui est le principal agent opérationnel de l'aide humanitaire au plan communal. Il s'agit d'une plateforme multiacteurs structurée en « comités techniques »[6] et chargée de : (i) prendre en compte la prévention des risques et la gestion des catastrophes dans les plans de développement communaux ; (ii) définir les orientations stratégiques et de valider les programmes établis dans le cadre de la réduction des risques de catastrophe ; et (iii) mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre des programmes et projets de prévention des risques, de gestion des catastrophes, de réhabilitation et de développement post-catastrophe (Mairie de Malanville, 2014). Dans la pratique, les frontières entre « groupes thématiques » institués

[4] Le PCC est un outil annuel qui devrait être évalué et actualisé tous les ans, mais les municipalités évoquent des limites budgétaires pour le mettre à jour. C'est pour cette raison que les PCC à Karimama et Malanville n'ont plus été « réellement » actualisés depuis leur dernière actualisation en 2014.

[5] Il existe dans chaque commune environ neuf clusters : (i) Coordination, (ii) Communication et Médias, (iii) Alimentation, (iv) Eau, Hygiène et Assainissement, (v) Santé et nutrition, (vi) Education, (vii) Sécurité et Protection, (viii) Abris et non vivres, et (ix) Logistique et Transport. Les ONG humanitaires sont officiellement membres du seul cluster « Abris et non-vivres », où le représentant du Comité Local de la Croix-Rouge béninoise participe à l'identification des abris et la distribution de non-vivres (PCC Karimama, 2014 : 35–36 ; PCC Malanville, 41–42) ; mais elles contribuent, à l'exception de la coordination, à la réalisation des activités de tous les autres clusters en pré, pendant et post-urgence (PCC Karimama, 2014 : 36–52 ; PCC Malanville, 42–58).

[6] Il y a sept comités techniques de la PCRRC-ACC par commune : (i) Prévention des Catastrophes, (ii) Recherche et Education, (iii) Communication et Sensibilisation, (iv) Préparation et Réponse aux Urgences, (v) Renforcement des Capacités et Mobilisation des Ressources, (vi) Protection Sociale et Genre, et (vii) Suivi-Evaluation. Les ONG humanitaires sont formellement membres des comités techniques « Communication et Sensibilisation » (Comité Local Croix-Rouge), « Préparation et Réponse aux Urgences » (Comité Local Croix-Rouge et CARE International Bénin/Togo), « Protection Sociale et Genre » (CARE International Bénin/Togo) et « Suivi-évaluation » (toutes les ONG humanitaires présentes) (Mairie de Malanville, 2014 : Article 5).

par le PCC et « comités techniques » prévus dans la PCRRC-ACC sont assez floues et se résument à la disponibilité d'acteurs capables de participer aux rencontres et de contribuer aux activités initiées par divers membres de la plateforme dans le cadre de la gestion des urgences ou de l'après-catastrophe.

À la survenue d'une inondation, le Maire, en tant que coordonnateur du PCC et président de la PCRRC-ACC, organise une évaluation rapide pour faire le point des ressources humanitaires disponibles localement et des besoins réels des populations sinistrées (Mairie de Malanville, 2015 : 11–12). Lorsque les moyens requis par la gestion du sinistre dépassent les capacités de sa commune, il lance par le biais des médias (télévision, radio) ou par voie hiérarchique un appel à solidarité pour la mobilisation de l'aide à l'échelle supra-locale. Les ONG humanitaires, installées pour la plupart dans la capitale économique du pays, Cotonou, répondent à l'appel – si elles en jugent de la pertinence – pour accompagner les collectivités locales dans la gestion des urgences. Elles mettent en place des staffs terrain, chargés de l'exécution ou de la supervision de différentes initiatives (« initiative urgence », « initiative résilience », etc.), avec l'appui d'équipes de professionnels basées aux sièges de leurs organisations respectives à la capitale. Leurs principaux secteurs d'investissement sont le WASH (Eau, Hygiène et Assainissement), la nutrition et la sécurité alimentaire, la santé, l'éducation et la protection de la mère et de l'enfant, et l'approvisionnement en non-vivres (abris et matériaux divers).

Dans la pratique, les structures humanitaires, dans un cadre relativement libre et ouvert, apparaissent avec leurs projets et moyens, mettent en œuvre leurs activités selon leurs propres règles et principes, évaluent leurs actions auprès des bénéficiaires par des évaluateurs internes ou des consultants externes selon les exigences de leurs bailleurs, et disparaissent à la fin des interventions jusqu'à la prochaine crise. Si les conditions sont favorables, elles entrent en consortium avec d'autres ONG humanitaires opérant dans le même milieu pour la conception ou la réalisation de projets ou actions spécifiques. Pour la réalisation de leur mandat, elles font généralement appel à la main-d'œuvre locale ou au « partenariat local », sous trois principales formes :

Premièrement, elles sollicitent des agents des services spécialisés des collectivités locales (environnement, sécurité alimentaire, eau, hygiène, assainissement, etc.), des cadres des services administratifs déconcentrés (santé, sécurité, agriculture, protection sociale, etc.) et divers élus locaux. Ces acteurs sont associés aux échanges et dialogues autour de l'action humanitaire, dans le cadre de leur appartenance à divers clusters de la plateforme de gestion des risques. Leur implication dans différentes activités est aussi un moyen pour les professionnels de l'aide de contourner les conflits de leadership autour de l'aide au plan local, de préserver leur autonomie d'action et de promouvoir leurs valeurs et principes humanitaires, tout en ayant plus facilement accès au terrain et en légitimant leurs interventions, dans un contexte où les normes institutionnelles leur font obligation de conduire leurs actions sous l'autorité des responsables municipaux, qui sont les coordonnateurs des plateformes de gestion des crises :

> « Les organisations et associations à vocation humanitaire intervenant dans les opérations de réduction des risques de catastrophe […] sont placées sous l'autorité de la

plateforme de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation au changement climatique de la commune » (Mairie de Malanville, 2014 : Article 15)[7].

Deuxièmement, des agents spéciaux sont directement mobilisés sur le terrain, au sein des populations bénéficiaires ou des communautés voisines, et formés sur le tas pour assumer diverses fonctions dans les processus de mise en place de l'aide. Bénévoles pour la grande majorité, ou motivés pour certains dans leurs tâches et responsabilités, ils portent les pseudonymes de relais communautaires, de promoteurs d'hygiène, de pairs éducateurs, de secouristes, etc., qui renseignent quelque peu sur leurs fonctions essentielles dans le dispositif humanitaire en place, même si un même agent peut incarner plusieurs fonctions à la fois. En dehors de la Croix-Rouge béninoise basée dans la capitale administrative, Porto-Novo, et qui dispose de comités locaux et de volontaires dans toutes les communes en question, et de CARITAS/Secours Catholique Bénin qui opère aussi à travers quelques points focaux plus ou moins permanents, la plupart des autres ONG humanitaires agissent dans la ZAE1 par le biais de ces auxiliaires qui appuient les professionnels dans la mise en place de l'aide d'urgence et de quelques autres initiatives orientées vers le renforcement des moyens d'existence et des capacités de réponse des communautés locales aux chocs.

Troisièmement, les ressources humaines d'ONG locales, sans vocation strictement humanitaire, mais investies dans la promotion du développement communautaire ou la protection des droits de l'homme, de la femme ou de l'enfant, sont sollicitées pour exécuter divers pans des initiatives et projets humanitaires. Ces organisations qui ne sont généralement pas basées dans la ZAE1, et qui sont souvent sélectionnées/cooptées depuis Cotonou, ou Parakou pour les plus proches, sous-traitent avec les professionnels, ou mettent à disposition leurs staffs (animateurs, facilitateurs…) pour l'exécution de mandats particuliers sous le contrôle de superviseurs provenant des ONG humanitaires.

Par exemple, CARE International Bénin/Togo par le biais de financements d'ECHO, de bailleurs canadiens et néerlandais et d'autres partenaires privés intervient depuis 2012 à Karimama et Malanville. Elle a apporté des réponses d'urgence dans trois séries de crises d'inondation entre 2012 et 2015, et concentre ses actions sur le WASH, la sécurité alimentaire et le relogement des victimes. En matière de WASH des kits standards composés de savons et de purificateurs d'eau (aquatabs et aluns) sont distribués aux personnes vulnérables. Pour améliorer la sécurité alimentaire des populations sinistrées, des transferts monétaires (cash/voucher transfers) sont réalisés sans condition à 40 % environ des plus vulnérables. L'accès à un abri adéquat est facilité par l'organisation humanitaire, qui a contribué au relogement de nombreux ménages du lit majeur du fleuve Niger, en mettant à leur disposition des kits shelter constitués de matériaux non accessibles localement, en termes de disponibilité ou de coûts (feuilles de tôle, pointes galvanisées, etc.). Plusieurs autres organisations humanitaires comme la Croix-Rouge, Plan International, Africare et CARITAS/Secours Catholique interviennent dans la mobilisation et la distribution de kits de survie, de dignité et d'hygiène (moustiquaires, vêtements, vivres, couvertures, nattes, etc.), aux côtés des structures du Système des Nations Unies (UNHCR, UNICEF,

[7] Il y a cependant quelques confusions entretenues par certains documents officiels qui stipulent que les humanitaires opèrent directement dans les communes sous l'autorité de la plateforme nationale (PCC Karimama, 2014 : 27 ; PCC Malanville, 2014 : 32), ce qui fait que les autorités municipales ont très peu d'influence sur leurs activités.

FNUAP,…). Plan International Bénin est particulièrement connu dans le milieu pour son assistance psychologique aux personnes affectées par les inondations.

Dans le cadre de l'approche de « faire-faire » (Aïna & Agbodjogbé, 2014 : 10), CARE fait appel à diverses organisations locales de développement, pour l'exécution de son mandat. C'est le cas avec SIA N'SON Microfinance[8], une institution locale de microfinance, d'intermédiation financière et de formation, qui a accompagné le staff de CARE dans la mise en place d'aides alimentaires d'urgence dans 1353 ménages sinistrés d'inondation à Karimama et Malanville, entre avril et juin 2014 (Djodjouhouin et al. 2015). Elle a aussi contribué à former les femmes bénéficiaires de l'aide, en matière de nutrition, d'hygiène et de gestion d'Association Villageoise d'Epargne et de Crédit (AVEC), installées pour la collecte et la promotion de l'épargne communautaire. D'autres initiatives mises en place au niveau ménage ou village, à l'instar des Foyers d'Apprentissage et de Réhabilitation Nutritionnelle (FARN) et des jardins potagers, ont bénéficié aussi de l'accompagnement de divers partenaires locaux, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et la reconstruction des moyens de subsistance des ménages après les catastrophes. Il s'agit d'initiatives de résilience décrites comme « un continuum entre la réponse humanitaire et le développement ».

Femmes Actrices de Développement Communautaire (FADeC ONG) est une autre « ONG partenaire » de CARE International Bénin/Togo dans la mise en œuvre de ses initiatives dans la ZAE1 (Aïna & Agbodjogbé, 2014 ; Djodjouhouin et al. 2015). L'initiative de « Renforcement des Moyens d'Existence et des capacités de Réponse aux Chocs Récurrents » (RMEC) mise en œuvre dans 70 hameaux de 18 villages des communes de Karimama et Malanville entre juillet 2013 et octobre 2014, en est un exemple. FADeC a été créée en 1994 en tant qu'association à but non lucratif, puis transformée en 2007 en ONG, basée à Cotonou, la capitale économique du Bénin. Elle a près d'une dizaine d'employés à temps plein et quelques autres à temps partiel. Cette organisation de développement a entamé une certaine professionnalisation dans le domaine humanitaire depuis quelques années et opère globalement en partenariat/sous-traitance avec diverses agences des Nations Unies (UNICEF, PAM…), ONG humanitaires internationales et réseaux d'organisations de la société civile ; et jouit d'une bonne réputation dans diverses régions du Sud-Bénin. Bien que retenue par CARE International Bénin/Togo comme une organisation dont le personnel a une bonne connaissance du terrain, les interventions de FADeC ONG étaient limitées dans la partie septentrionale du Bénin en général et dans la ZAE1 en particulier. Ses objectifs « humanitaires » très larges comprennent entre autres l'éducation des filles, l'émancipation des femmes et la lutte contre la pauvreté et les crises alimentaires, domaines de préoccupation proches des intérêts de RMEC.

Le staff de FADeC ONG constitué de 6 facilitateurs (4 à Karimama et 2 à Malanville) ayant préalablement participé à la gestion des urgences liées aux inondations de 2012 et 2013[9], a

[8] SIA N'SON Microfinance est une institution créée en 2005 et agréée depuis 2014. Elle est ancrée dans une ONG créée en 1995, qui porte le même nom d'origine baatonou, signifiant « pour un avenir meilleur », et qui a son siège à Parakou, la métropole du Nord-Bénin, à environ 320 km de la ZAE1. SIA N'SON ONG œuvre prioritairement dans les domaines de l'éducation et de développement des affaires gérées par des femmes.

[9] Aïna & Agbodjogbé (2014 : 9)

été intégré au staff terrain de CARE (une assistante responsable de programme, une responsable logistique, 2 superviseurs), dans le cadre de la mise en œuvre du RMEC. Dans ce partenariat, CARE a fourni à son ONG partenaire les moyens matériels et financiers, les orientations nécessaires (plan d'activités, plan de suivi-évaluation et plan de redevabilité) et un cadre d'échange et de partage d'expériences, qui lui auraient permis de « faire des prestations de qualité », et de « renforcer ses capacités technique et institutionnelle », dans le strict respect des valeurs humanitaires de son partenaire CARE :

> « Le partage d'expériences était permanent entre les facilitateurs et les superviseurs sur le terrain, ce qui faisait régner une atmosphère de synergie des actions menées dans le but d'atteindre les objectifs fixés. […]. Les orientations des facilitateurs de l'ONG partenaire sur les valeurs de CARE, notamment celles du respect et de l'intégrité leur ont permis d'adopter des comportements de transparence et de travail bien fait » (Djodjouhouin et al. 2015 : 31–32).

En dehors des ONG humanitaires et leurs partenaires directs d'exécution, il existe aussi d'autres structures qui interviennent localement dans le champ humanitaire de manière plus ou moins indépendante. Il s'agit d'organisations généralement confessionnelles de développement qui participent à la mise en place de l'aide, dans le cadre de leur appartenance aux clusters de la plateforme locale multiacteurs de gestion des risques. Certaines organisations caritatives de philanthropes locaux ou mobilisant divers fonds étrangers se retrouvent aussi dans cette catégorie. Les cas de l'Organisation pour le Développement Durable, le Renforcement et l'Autopromotion des Structures Communautaires (DEDRAS ONG) à Karimama, et de l'ONG Bienfaisance au Bénin (OBB) à Malanville, peuvent être cités en exemple.

L'Organisation pour le Développement Durable, le Renforcement et l'Autopromotion des Structures Communautaires (DEDRAS ONG) est une structure chrétienne évangélique basée à Parakou, qui met en œuvre depuis 2012 dans la commune de Karimama, à travers un bureau local, des projets de nutrition communautaire, d'hygiène et d'assainissement, avec le financement de la Fondation Chrétienne Suédoise « ERIKS Development Partner » (PDC_3 Karimama, 2017 ; DEDRAS ONG, 2018). Elle n'a pas une vocation humanitaire à la base, et n'a d'ailleurs pas de ressources humaines ou financières dédiées à cette cause ; mais participent à la mise en place de l'aide aux côtés de la municipalité, des ONG humanitaires (CARE, PLAN,…) et des agences du Système des Nations Unies (PNUD, FNUAP, FAO/PAM…) en tant que membre de la plateforme communale de gestion des risques :

> « Nous intervenons surtout dans l'hygiène et l'assainissement et la nutrition communautaire dans la commune […]. Il y a au moins quatre de nos villages d'intervention qui sont touchés quand il y a inondation. Mais si la Croix-Rouge d'ici ou la plateforme veut aller travailler dans les zones sinistrées, elle nous informe. Nous sommes associés aux activités et nous sommes membres de la plateforme. Nous faisons des sensibilisations, on apporte des kits de soins et de traitement des eaux aux sinistrés. On apporte par exemple des aquatabs, des remèdes rapides pour gérer divers problèmes. […]. On était allé ensemble faire les enquêtes avec la plateforme d'ici, le docteur a administré des traitements aux sinistrés avec les produits et kits qu'il a, les tentes et les moustiquaires et autres. Même au niveau des sites de relogement, c'est ensemble qu'on a apporté notre soutien aux sinistrés. En réalité, nous n'avons aucune intervention

directe, ou aucun projet d'action humanitaire pour accompagner les sinistrés des inondations ici. Nous sommes simplement associés aux interventions humanitaires initiées par les autres structures humanitaires [CARE et PLAN, notamment] ou la plateforme communale. Nous ne gérons pas directement de fonds humanitaires. Nous ne gérons pas non plus de ressources matérielles liées à l'appui aux sinistrés. Nous sommes simplement membre de la plateforme et de ce fait nous prenons part aux activités et initiatives de la plateforme »[10].

L'ONG Bienfaisance au Bénin (OBB), qui revendique une vocation humanitaire, est une petite organisation musulmane basée à Malanville, dotée de fonds arabes et islamiques pour des activités orientées vers la distribution de biens alimentaires et non-alimentaires aux couches vulnérables (sinistrés d'inondation, orphelins, etc.), l'approvisionnement en eau potable par la construction de puits et de forages en milieu rural, la promotion d'un meilleur accès aux soins de santé (subvention d'opérations de cataracte, etc.) et la promotion de l'Islam par la création de centres de formation coraniques et franco-arabes et la construction de mosquées, etc. (OBB, 2018). Bien qu'associée à quelques activités de la plateforme de Malanville, OBB reste une structure jeune (moins de quatre ans d'existence), peu expérimentée et sans personnel humanitaire qualifié. Elle n'a encore collaboré ou sous-traité avec aucune autre ONG humanitaire intervenant dans la ZAE1 et dépend essentiellement des financements de bailleurs du Golfe. Nombre de ses responsables locaux ne comprennent même pas le français, la langue officielle du Bénin et opèrent en langues locales et surtout en Arabe dont ils font la promotion à travers leurs diverses œuvres. OBB est très investie dans la propagande humanitaire et une certaine quête de légitimité, en associant les autorités politico-administratives communales et départementales à la plupart de ses actions, et en faisant diffuser la plupart de ses cérémonies de remise de dons dans la presse locale et nationale et sur les réseaux sociaux, notamment Facebook. La méconnaissance des principes de l'humanitaire international est évidente dans le fonctionnement par procuration de cette organisation qui semble être la figure de proue de quelques leaders religieux de type El-Hadj.

« Nous, on travaille seulement avec les Arabes. On fait surtout l'enseignement, avec école coranique et école franco-arabe. On a commencé en 2014–2015 par là, et depuis, les gens viennent vers nous pour faire des demandes de mosquées, de puits, de forages d'aliments et autres. Et quand nous on prend ces demandes on les envoie à nos partenaires en Arabie Saoudite, au Koweït, à Dubaï ; disons, chez les Arabes. […]. On est membre de la plateforme ici à Malanville, mais on ne connaît personne d'abord. Nous faisons seulement nos propres activités avec l'appui de nos partenaires. Quand nous avons des activités, on appelle l'État, surtout le maire, le préfet, et parfois le ministre »[11].

Globalement, la configuration humanitaire de la ZAE1 est caractérisée par une certaine prééminence des structures professionnelles, qui contrôlent le dispositif, de par leur capacité à mettre en branle leurs réseaux internationaux de bailleurs institutionnels et privés pour mobiliser les ressources nécessaires à la réalisation de leur mandat. Il existe très peu d'ONG locales à vocation strictement humanitaire qui mettent au cœur de leurs actions le respect des principes humanitaires reconnus et défendus au plan international. Quelques structures locales ou prête-noms qui revendiquent une certaine identité humanitaire dans le

[10] Discussion de groupe, agents de DEDRAS ONG, Karimama.
[11] Entretien avec le Trésorier Général de l'ONG Bienfaisance au Bénin (OBB).

milieu mettent en avant leurs valeurs religieuses, ce qui contraste avec l'idéologie et les principes de l'aide (Pasquier, 2001 ; Adou, 2016). Même les organisations locales de développement qui sous-traitent avec les ONG humanitaires depuis la capitale sont encore en phase d'apprentissage et ont encore besoin du temps pour acquérir les capacités nécessaires pour concevoir et exécuter une action humanitaire à l'échelle locale. Ces facteurs entravent la transition humanitaire, de par l'inexistence d'un cadre adéquat de transfert de compétences aux acteurs locaux, malgré quelques efforts des professionnels d'associer quelques-uns d'entre eux aux processus de mise en place de l'aide. Les besoins de renforcement de capacités managériales, d'accès aux financements directs et d'établissement de partenariats égalitaires pour les acteurs locaux sont énormes, mais ne peuvent être réellement comblés que lorsque de vraies structures à vocation humanitaire émergeront localement pour tirer profit des expériences des professionnels humanitaires qui opèrent dans le pays depuis plusieurs décennies.

De plus, le dispositif institutionnel fait des collectivités décentralisées les leaders de l'action humanitaire, sans qu'elles ne soient dotées de ressources financières (fonds d'urgence) et humaines qualifiées pour mettre en place efficacement l'aide. Le capital humanitaire des municipalités ne dépasse guère quelques maigres ressources financières glanées sur diverses lignes budgétaires de leurs plans de développement communaux et quelques dons provenant du circuit gouvernemental ou de philanthropes et partenaires spéciaux. Quelques agents des services municipaux investis des charges de protection environnementale, d'approvisionnement en eau potable, d'hygiène et d'assainissement, et les bénévoles sollicités pour diverses opérations en temps de crise constituent l'essentiel des ressources humaines humanitaires au sein des mairies, qui sont obligées de dépendre des professionnels installés à distance, pour gérer les crises d'inondations. C'est en cela que les ONG humanitaires internationales qui contrôlent le circuit de mobilisation des ressources auprès des bailleurs internationaux, avec lesquels elles décident des secteurs prioritaires d'intervention, sont considérées dans la ZAE1 comme opérant dans une logique caricaturée par l'expression « surgir, agir et disparaître ».

Cependant, l'expérience de partenariat local de CARE International Bénin/Togo avec FADeC ONG dans les communes de Karimama et de Malanville est porteuse d'espoir que progressivement des organisations locales à vocation plus large pourraient se spécialiser à l'avenir dans le domaine humanitaire, et voir leurs capacités techniques et institutionnelles se renforcer aux côtés des professionnels. Ce sera la condition sine qua non pour une transition humanitaire réussie dans le pays, puisque les collectivités décentralisées décrétées leaders de l'aide n'apparaissent pas comme des partenaires locaux « crédibles » pour porter cette relocalisation et garantir le respect des principes humanitaires les plus basiques. Elles sont considérées comme des entités politiques et partisanes qui peuvent apporter leurs contributions aux dialogues autour des mécanismes d'exécution de l'action humanitaire, mais pas comme des acteurs porteurs de l'aide. C'est en cela que les normes institutionnelles qui consacrent la coordination de l'aide humanitaire par les autorités politico-administratives entrent en conflit avec les valeurs des professionnels humanitaires, qui doivent lutter pour préserver leur autonomie d'action et défendre leurs valeurs.

Sur les perceptions et pratiques des bénéficiaires

Le don se pratique souvent dans le cadre de relations de pouvoir entre différents acteurs : des donateurs capables et puissants, face à des victimes incapables et faibles (Mauss, 2012). Cette même logique est encore présente dans les mécanismes en cours sur la transition humanitaire, qui présupposent qu'il suffirait d'autonomiser (empower) les acteurs locaux pour crédibiliser l'aide et améliorer davantage les conditions de vie des bénéficiaires. Les données mobilisées au cours de cette étude suggèrent que les bénéficiaires ne soient plus perçus comme des victimes sans voix, totalement soumises à la domination du don, ou au diktat de leurs bienfaiteurs humanitaires. En effet, les acteurs ou groupes stratégiques élaborent et mettent en œuvrent leurs propres agendas dans le cadre de luttes pour des perspectives nouvelles et des ressources socio-économiques et politiques qui façonnent leurs interactions avec les autres :

> « It is this struggle for perspective, interpretations and concepts, material resources and political power which determines the strategic actions of social groups who, in the context of a development project, devise and carry out their own projects » (Bierschenk, 1988 : 158–159).

Les bénéficiaires de l'aide humanitaire n'échappent pas à cette dynamique. Ils sont capables de participer activement à sa mobilisation, de s'en servir pour faire du business ou de manifester des valeurs socioculturelles et identitaires qui vont à l'encontre des principes de l'aide. Les victimes peuvent aussi mépriser l'aide ou l'utiliser comme un tremplin pour revendiquer des positions stratégiques dans le dispositif humanitaire. Toutes ces dynamiques sont importantes à cerner pour mieux redéfinir les rôles que pourraient jouer les bénéficiaires dans les processus de relocalisation :

Les bénéficiaires comme acteurs dans la mobilisation de l'aide

Les impacts des inondations sur les communautés locales sont globalement lourds, mais les étendues et dégâts diffusés dans les médias relèvent souvent d'une normalité fantôme (Goffman, 1990). Ceci résulte en une véritable politique locale de diffusion de réalités déformées (Neubert, 2000 : 255–256), qui gouvernent les interactions entre acteurs dans l'arène humanitaire locale. La contribution des médias de masse et des réseaux sociaux, notamment WhatsApp à la construction de l'ampleur des inondations et la mobilisation de l'aide est très significative dans la ZAE1. En effet, plusieurs pratiques évoquées par les victimes visent à montrer aux acteurs extérieurs leur degré élevé de souffrance, dans le but de susciter la compassion et l'appui du plus grand nombre possible de partenaires. Une histoire de « grève » racontée dans le hameau de Tounga (Malanville) illustre parfaitement cette dynamique :

Les populations de Tounga, un hameau de 200 ménages environ, constituées majoritairement de pêcheurs installés depuis plus d'un demi-siècle dans la vallée du fleuve Niger, reçoivent à l'occasion de chaque inondation des agents de la municipalité qui leur demandent de vider leurs maisons pour s'installer sur un espace occasionnellement aménagé devant les locaux de l'arrondissement de Malanville. Sur ce « site de relogement

temporaire », où des tentes[12] sont installées pour la circonstance, les ménages viennent s'exhiber devant les médias, les autorités politiques extérieures et les ONG humanitaires. Pendant que ceux qui doivent prendre la parole pour parler de la situation aux visiteurs au nom de leurs pairs sont coachés pour être assez loquaces dans leurs descriptions, la grande masse est conviée à adopter des comportements pouvant susciter la pitié et déclencher des actions rapides. Par exemple, les sinistrés ne doivent laisser apparaître aucune trace d'aliments sur le site ni présenter une apparence extérieure heureuse ; si l'objectif est de montrer aux visiteurs que depuis les deux ou trois derniers jours de leur relogement, ils sont sous le joug de la faim et qu'il faut immédiatement des vivres pour les sauver d'un drame humanitaire. Cet « art de faire croire » (Bierschenk et al. 2000 : 27 ; Blundo, 2000 : 93) qui inspire les mises en scène et les théâtralisations initiées et encadrées par certains agents et associés de la municipalité et ses structures déconcentrées sont parfois porteuses de résultats immédiats[13]. Les populations de Tounga affirment avoir vu plusieurs fois des Dogohunbaru (camions de 10 tonnes) convoyer des vivres et non-vivres à l'arrondissement à la suite de leurs lamentations et appels au secours, démontrant ainsi le succès de leur stratégie collective.

Cependant, cette participation à la construction des problèmes humanitaires (Cefaï, 1996) ne leur a pas souvent procuré beaucoup d'avantages. Autrement dit, la rente humanitaire ne leur a pas souvent été redistribuée à la mesure de leur implication pour sa mobilisation. Les populations regrettent d'avoir pris part pendant trois années consécutives à la réception et même au déchargement de dons humanitaires, sans en avoir jamais bénéficié à la hauteur du hawandiyam (humiliation), du haawi (honte) et du djiriman siyam (perte de dignité) associées à ces pratiques :

> « … lorsque nous allons rester à l'arrondissement, les gens nous regardent comme des gens extrêmement pauvres qui n'en peuvent plus ; c'est ça qu'on appelle les pauvres du dernier degré [...]. Certains se disent, oh! Voilà les pauvres ruinés par l'eau. Tout le monde veut venir voir et prendre des photos, et filmer les pauvres chassés par l'eau sur les portables [et partager par WhatsApp]. Même si dans ces conditions on gagnait quelque chose, cela pourrait nous consoler, mais on retourne toujours tel qu'on est parti. On se demande pourquoi on est allé s'exposer au monde entier, à toutes les caméras et à tous les portables qui prennent abondamment nos photos. Nous acceptons la honte, mais on n'obtient rien. Même si on obtenait un sac de maïs ou un sac de riz [par ménage] contre cette honte, on l'accepterait. Mais ne rien recevoir, c'est une humiliation de plus. Réunir tout un village et donner deux sacs de maïs et un sac de riz, c'est de

[12] Au-delà du besoin de relogement, l'installation de tentes apparaît dans la ZAE1 comme une fenêtre ou une vitrine (Bierschenk et al. 2000 ; Djohy, 2017) par laquelle l'aide humanitaire est mobilisée à une plus grande échelle. Plus tôt des tentes disponibles sont installées sur des sites stratégiques, plus tôt les acteurs extérieurs perçoivent la gravité de la situation de crise et le niveau de vulnérabilité des populations locales, et plus facilement l'appel à la solidarité porte. Environ 120 tentes avaient été installées sur le site de John Fari (Wanda, Malanville) dès les premières heures des inondations de 2017, pour prétendument accueillir 62 ménages d'environ 293 personnes (Mairie de Malanville, 2017b).

[13] Nous sommes ici dans un registre de l'émotion et de la séduction, en lieu et place de celui de l'argumentation et du débat pour une gestion durable des crises d'inondation dans la ZAE1 (Brauman & Backmann, 1996). Les technologies de l'information et de la communication jouent un rôle important dans ce dispositif. C'est dans ce cadre que l'Agence Nationale de la Protection Civile (ANPC) a récemment offert à la plateforme de gestion des risques de Malanville un Smartphone (Infinix HOT 4) comme outil de travail (Mairie de Malanville, 2017b).

l'insulte. Et ce n'est même pas facile d'obtenir ça, il faut parfois se battre pour l'obtenir »[14].

En dehors du fait que les tentes données aux « vrais sinistrés » (et autres sinistrés de circonstance) leur sont reprises à la fin de ces figurations et mises en scène, – qui se terminent souvent par des simulations de distribution, au cours desquelles les femmes, les enfants et autres personnes vulnérables sont pris en photo avec en mains quelques échantillons des biens humanitaires mobilisés pour servir de preuve du succès de l'opération aux donateurs – les habitants de Tounga affirment être habitués aux dons insignifiants, souvent très difficiles à partager entre les ménages. Le cas des 20 feuilles de tôle qui leur ont été offertes à la suite de l'inondation de 2012, mais finalement utilisées pour couvrir le toit d'un hangar communautaire servant de salle de réunion est un exemple. Aussi, les trois sacs (de 25 kg) de riz et les cinq litres d'huile végétale, reçus comme aide dans le cadre de l'inondation de 2017, encore en stock dans la chambre du délégué du hameau, sont-ils d'autres exemples qui montrent l'insignifiance de l'aide qui ne répond parfois pas du tout aux besoins réels des victimes, et prend une valeur principalement symbolique.

Les mécontentements des victimes peuvent aller d'un simple refus de participer aux réunions sur la gestion des inondations ou la distribution de l'aide, à plusieurs autres formes d'actions collectives, comme l'ont révélé les grévistes de Tounga :

> « La dernière fois que nous sommes allés à l'arrondissement, ils nous ont exposés là, jusqu'à trois jours ; ils ne disaient rien et en colère nous avons ramassé les tentes pour rentrer dans nos maisons […]. C'était comme une grève, nous sommes partis avec les tentes, parce que les deux premières fois, ils nous ont gardé là et après ils nous ont arraché les tentes et nous étions rentrés dans nos maisons, tels que nous étions partis. C'est pour cela qu'à la troisième fois, nous étions partis avec nos tentes. C'est depuis ce jour que nous avons refusé d'aller nous exposer comme des marchandises à l'arrondissement pour que ces gens nous utilisent pour mobiliser des dons qu'ils vendent par la suite ou se les partagent entre parents et amis »[15].

En somme, l'aide humanitaire apparaît comme une ressource socio-économique très importante, même si elle ne répond pas souvent entièrement aux besoins des victimes. Elle est localement perçue comme une contribution significative à leurs capacités de réponse en situation de crise, surtout dans ses aspects de sécurisation alimentaire et de relogement à travers des abris sécurisés.

Les bénéficiaires dans le business de l'aide

L'aide humanitaire dans le contexte de la ZAE1 est une importante ressource d'affaire « business », qui permet aux victimes de transformer leurs situations de catastrophes en opportunités : « for resources are dependent upon context and a good player can turn even a catastrophe into an advantage » (Bierschenk, 1988 : 146). Les bénéficiaires prennent une part active dans divers processus d'échange (troc) ou de commercialisation de vivres et non vivres provenant des appuis humanitaires. Il est courant de rencontrer certaines

[14] Discussion de groupe à Tounga, Malanville.
[15] Discussion de groupe à Tounga, Malanville.

communautés régulièrement sinistrées qui ne sont pas réceptives à l'idée d'une résolution définitive des problèmes d'inondation. Elles aiment recevoir chaque année des ressources alimentaires et des biens non alimentaires, en guise de dédommagement, signe d'une certaine dépendance vis-à-vis de l'aide. C'est pour cela qu'une grande inquiétude exprimée aussi bien par les autorités locales que certaines victimes d'inondations à Malanville et à Karimama, se rapporte au niveau du déséquilibre entre les dégâts toujours plus lourds des inondations, face à une aide humanitaire en diminution dans le temps.

Les bénéficiaires qui mettent l'aide au service des valeurs socioculturelles

En dehors des mesures individuelles visant à tirer profit des crises, les liens de solidarité qui existent au sein des communautés donnent aussi souvent lieu à diverses formes d'accueil de sinistrés par ceux qui ne sont pas affectés par les inondations. En dehors des options de relogement ou de regroupement temporaire de sinistrés par les autorités locales sur des sites plus sécurisés, nombre de sans-abris sont accueillis par des membres de leurs réseaux sociaux. Par exemple, 661 ménages non-victimes des inondations de 2010 dans la commune de Karimama ont hébergé environ 40% des sinistrés (Adjakpa, 2016 : 163). Une tendance similaire a été observée au cours des inondations ultérieures, où des sinistrés des deux communes avaient été hébergés par des amis, des parents ou des proches, basés aussi bien au Bénin qu'au Niger[16]. Cette solidarité intra et intercommunautaire permet à certains ménages non affectés par les inondations de tirer profit de l'aide libérée en faveur des principales victimes. C'est une stratégie pertinente dans un contexte de précarité, où les conditions de vie des ménages d'accueil ne leur permettent pas de disposer de ressources suffisantes pour subvenir à la fois à leurs propres besoins et à ceux de leurs hôtes. Les populations ne comptent dans ces conditions que sur l'aide humanitaire qui intervient alors comme une importante ressource de survie et un moyen d'expression des valeurs culturelles. Les intrants agricoles (semences, engrais…) et les ressources monétaires provenant des transferts de certaines ONG humanitaires comme CARE jouent également un rôle significatif dans la manifestation de cette solidarité locale. Même dans les cas de distributions de biscuits nutritifs et autres produits alimentaires, des ménages bénéficiaires peuvent, parfois au mépris des recommandations des ONG humanitaires, partager leurs rations avec des non-bénéficiaires[17] ; ce qui leur procure une certaine satisfaction morale – en lien avec l'accomplissement des normes socioculturelles –, bien plus importante que la récupération nutritionnelle exclusive d'enfants malnutris destinataires de l'aide.

[16] Le relogement de sinistrés dans des infrastructures communautaires, telles que les magasins de stockage de produits agricoles, et auprès de personnes non touchées par les inondations aussi bien au Bénin qu'au-delà des frontières est une pratique courante dans le milieu (Aïna & Agbodjogbé, 2014 : 37 ; Mairie de Karimama, 2016 ; DEDRAS ONG/ERIKS, 2017). Les liens d'amitié, de mariage et autres jouent un rôle important dans les démonstrations de solidarité dans divers contextes humanitaires (voir aussi Uwizeyimana, 2017 : 10).

[17] Des cas ont été relevés lors des distributions de kits de biscuits BP-5 par CARE International Bénin/Togo à 1605 ménages dans les communes de Karimama et Malanville, en réponse aux inondations de 2013. Les biscuits destinés aux enfants malnutris ont été servis par les femmes à leurs maris et coépouses, ainsi qu'aux enfants de voisins non bénéficiaires, souvent mécontents (CARE International Bénin/Togo, 2014).

Les bénéficiaires qui diversifient leurs trajectoires d'existence sans compter uniquement sur l'aide

Les pratiques des victimes d'inondation consistent aussi à puiser dans leur ingéniosité pour développer diverses autres activités économiques, en fonction des opportunités, non directement liées à l'aide, que leur offrent les situations de crises. Dans ce cadre, on note par exemple le développement du transport fluvial par des piroguiers permanents ou occasionnels qui assurent la mobilité des personnes et des biens. Cette activité de transport fluvial est très florissante pendant les mois de crues et d'inondations, en raison de l'impraticabilité des pistes de desserte rurales et la dégradation des ouvrages de franchissement. Elle procure en moyenne, par piroguier, un revenu mensuel de 45.000 francs CFA, souvent réinvesti dans la couverture des besoins du ménage, la réhabilitation d'habitations endommagées par l'eau, l'acquisition d'intrants agricoles, la reconstitution de matériels et d'équipements de production végétale, animale ou halieutique. Aussi, la disponibilité d'eau et l'enrichissement des sols après les inondations favorisent-ils la mise en place de cultures de contre-saison, perçues localement comme économiquement rentables. En effet, les « crues guinéennes » ou « crues noires » de fin septembre/début octobre et fin janvier/début février, – après les crues dévastatrices d'août-septembre –, apportent de limons fertilisants favorables aux cultures de contre-saison, notamment le riz (Adjakpa, 2016 : 101). Les stratégies de ce genre sont nombreuses et dépendent des divers groupes socioprofessionnels[18]. Des ménages victimes d'inondations peuvent devenir assez préoccupés par les activités champêtres d'après retrait des eaux, qu'ils n'attendent même pas l'aide humanitaire à la maison ou sur leur site de relogement. C'est par exemple en réponse à cette situation que l'équipe de CARE a dû organiser des séances de rattrapage pour servir des kits de biscuits BP-5 aux enfants de nombreux ménages non atteints par les opérations de distribution dans les communes de Karimama et de Malanville lors des inondations de 2013 (CARE International Bénin/Togo, 2014 : 7). Tout ceci prouve que les bénéficiaires de l'aide humanitaire ne sont pas toujours des victimes passives, absolument incapables et totalement impuissantes ; mais elles sont créatives, saisissant les nouvelles opportunités et adoptant de nouvelles trajectoires d'existence, capables d'accroître leur propre résilience face aux chocs.

Les bénéficiaires qui se positionnent comme des opérateurs de l'aide

Tout en étant capables de jouer le jeu de la théâtralisation ou de la figuration (Goffman, 2003 ; Redmond, 2015 ; Rigaux, 2015) pour la mobilisation de l'aide, les bénéficiaires sont aussi capables de défier l'ultra-domination de l'aide, pour se positionner aussi comme des opérateurs de leur propre aide, au même titre que leurs donateurs (ONG humanitaires ou acteurs politiques). De par les jeux qu'elle implique au plan local, l'aide humanitaire est associée par les populations de la ZAE1 à deux principales sources : soit elle est fournie par des acteurs politiques (gouvernement, hommes politiques et citoyens philanthropes divers)

[18] On note le développement de plusieurs innovations locales par les populations elles-mêmes (semis précoces, modification du calendrier agricole), mais aussi l'adoption de diverses innovations promues dans le milieu, par exemple, les variétés améliorées de céréales à cycle court et moins exigeantes en eau, pouvant être moissonnées avant la survenue des inondations, etc. Des reconversions et des diversifications de moyens d'existence sont aussi observées dans les différentes communes (Adjakpa, 2016 : 222 ; Mairie de Malanville, 2017b).

ou par les « Blancs » (à travers des agences internationales, des bénévoles expatriés, ou des ONG locales mandatées). L'aide provenant du sérail gouvernemental ou de l'élite politique transite par les collectivités décentralisées qui la redistribuent dans une logique partisane, clanique ou de terroir, exprimée localement par les termes tels que : « ceux qui sont avec eux », « ceux qui sont pour eux » ou « ceux qui votent pour eux », etc. La logique de transfert de l'aide repose dans ce cas sur la prédisposition des bénéficiaires à accompagner la politique de l'autorité décentralisée à travers la propagande, ou par le suffrage électoral. Les appuis de fondations de citoyens béninois sont aussi classés dans ce registre, puisque les populations locales ont la perception générale qu'il n'y a jamais d'altruisme dans les actions de leurs concitoyens. Les cas des fondations de Béninois, ainsi que de certaines organisations confessionnelles locales sont souvent cités comme associés à diverses expectatives politiques, religieuses ou idéologiques. L'aide humanitaire « apolitique » et « neutre » est celle qui implique surtout les ONG humanitaires internationales, dont les valeurs de sympathie et de charité sont très appréciées au plan local. Elle est perçue comme l'expression de la compassion des « Blancs » qui apportent leurs soutiens aux personnes vulnérables, sans aucune contrepartie ; contrairement aux appuis provenant des locaux qui cachent divers intérêts. Les actions directes des agences du Système des Nations Unies et de certaines ONG humanitaires, notamment CARE, PLAN et autres, sont assimilées à ce genre d'aide.

Ces différentes perceptions[19] déterminent la réceptivité et les comportements des populations vis-à-vis des acteurs de l'aide en général dans les situations d'urgence. Nombre de nos informateurs auraient, par exemple, préféré que l'aide humanitaire soit totalement confiée aux partenaires occidentaux, plutôt qu'à des ONG locales ou des autorités politico-administratives, aussi bien au niveau central qu'à l'échelle décentralisée. Les premiers inspirent plus la confiance (naane), la sincérité (aaditerey) et l'équité (andiley), tandis que les seconds portent le stéréotype d'être généralement « faux » (taari) dans leurs discours et « partiaux » (sasaberendi) dans leurs pratiques d'opérationnalisation de l'aide. Les populations locales préfèrent l'aide humanitaire des « Blancs », qui est perçue comme dotée d'une impartialité (dede) certaine, d'un respect mutuel (tchere berendi) et d'une vraie compassion (kounfa).

Conscients des différentes pratiques peu respectueuses des principes humanitaires qui ont cours localement, les bénéficiaires se servent parfois des occasions de mise en place de l'aide humanitaire pour réclamer une certaine identité d'opérateur de l'aide et non seulement des victimes consentantes, incapables devant les agissements d'agents donateurs ou d'autorités locales. Divers événements qui se sont produits au cours des interventions humanitaires dans la commune de Karimama illustrent bien ces dynamiques.

[19] Cette perception dichotomique de l'aide sur la base des pratiques des acteurs contraste cependant avec l'idéologie et les principes de l'aide humanitaire qui se veut apolitique et neutre, accessible de manière inconditionnelle et désintéressée à toute personne en détresse indépendamment de sa condition sociale, politique et culturelle (Croix-Rouge, 2006 : 5–6; Adou, 2016 : 4–5). Cette même ambiguïté est présente au niveau des municipalités de la ZAE1 qui, bien qu'étant des entités politiques et administratives, déclarent adopter les principes humanitaires de neutralité et d'indépendance, tels que consignés dans leurs plans de contingence communaux respectifs (PCC Karimama, 2014 : 25; PCC Malanville, 2014 : 30).

En réponse aux urgences humanitaires induites par les inondations de 2012, un véhicule contenant des sacs de riz avait été conduit dans un village de la commune, où les bras valides avaient été sollicités pour décharger les vivres, afin d'en faciliter la distribution. À la grande surprise des agents humanitaires, les populations locales avaient refusé de décharger ces produits si elles ne sont pas rémunérées en retour pour cette opération. Surpris et surtout déçu par leur attitude, l'agent de l'ONG locale impliquée dans les opérations humanitaires leur lança ces mots : « Si vous ne venez pas décharger les vivres, nous allons partir avec hein ! ».

La population locale davantage indignée et banalisant sa réaction lui répliqua :

> « Vous pouvez partir avec. Vous pouvez faire comme vous voulez. Nous ne vous avons pas invités ici. Ce ne sont pas vos biens, ce sont les blancs qui nous les ont envoyés. D'ailleurs, vous ferez mieux de partir avec vos miettes de riz, que de venir nous emmerder ici, et nous faire perdre du temps ».

Ces attitudes constituent pour les bénéficiaires, un moyen de revendication vis-à-vis des différents acteurs impliqués dans la mise en place de l'aide, aussi bien les autorités locales qui en tirent des avantages socio-économiques et des dividendes politiques, que les agents humanitaires qui en tirent aussi de l'emploi et autres avantages. Ce genre de revendication est surtout pertinent dans un contexte où l'aide humanitaire ne répond que partiellement aux besoins des victimes et ne constitue pas pour elles une ressource inévitable dans la résolution de leurs problèmes[20]. De ce fait, les communautés exclues par une gestion partisane d'une aide antérieure, par exemple, n'hésitent pas à se servir des nouvelles interventions humanitaires pour exprimer de diverses manières leur désapprobation et leur mécontentement. C'est aussi un baromètre dont se servent les autorités locales pour éviter des « votes sanction » de la part de leurs populations aux prochaines échéances électorales. Ces données révèlent que les victimes, aussi démunies soient-elles, se positionnent comme des acteurs majeurs de l'aide humanitaire, tentant d'aménager des espaces de liberté et d'autonomie vis-à-vis des humanitaires et des politiques, sans accepter l'aide in extenso telle qu'elle leur est apportée ou telle qu'elle se gère localement[21]. Elles sont capables de transcender leurs situations de précarité et mépriser quelquefois l'aide, afin de revendiquer des droits sociaux ou de revaloriser leur influence au sein du dispositif humanitaire et au plan politique ; une façon de montrer que tous les acteurs de l'aide, y compris eux les bénéficiaires, sont au service de l'aide d'une part, et au service les uns des autres d'autre part. Les rapports de pouvoir entre donateurs et victimes s'en trouvent quelque peu modifiés.

Les clichés Blancs versus Noirs ou Béninois versus non-Béninois apparaissent dans un environnement de crise de confiance, où les victimes ne sont jamais sûres que leurs concitoyens s'occupent mieux d'eux, même lorsqu'ils auront accès à plus de moyens ou auront plus de marge de manœuvre dans le domaine humanitaire. Ces données questionnent la pertinence et la légitimité des acteurs humanitaires du Sud par rapport à

[20] L'insuffisance quantitative et qualitative de l'aide est une problématique importante à prendre en compte dans un contexte de transition humanitaire, comme cela apparait aussi dans l'analyse de Uwizeyimana (2017 : 19–21).

[21] Ceci rejoint le processus développé par Goffman (1961) qui a montré que même dans les asiles psychiatriques, les malades mentaux ont aussi des espaces de liberté.

ceux du Nord dans le contexte local des crises d'inondations dans la ZAE1. Du point de vue des bénéficiaires et dans une perspective de transition humanitaire, cette tendance suggère que la localisation de l'aide ne doit pas être perçue comme une panacée, ou être réalisée de manière aveugle ; elle pourrait, si on n'y prend garde, s'enchâsser dans le paysage global des asymétries traditionnelles d'information et de pouvoir entre pourvoyeurs et bénéficiaires, au détriment des derniers.

Conclusion

Cette étude révèle un dispositif humanitaire essentiellement contrôlé par les humanitaires professionnels, qui disposent d'énormes capacités et de relations au niveau international pour mobiliser des ressources et exécuter des mandats humanitaires à l'échelle locale. Leurs efforts de transfert de compétences se heurtent à un cadre institutionnel qui consacre le leadership des acteurs politiques dans un domaine d'essence « apolitique », et à un environnement local constitué d'acteurs locaux non spécialisés dans l'humanitaire ou en phase d'apprentissage et de pseudo-humanitaires qui mettent en avant diverses valeurs anti-humanitaires. La transition humanitaire, bien que nécessaire, exige dans un tel contexte plus de préparation et du temps, afin de permettre aux acteurs locaux de renforcer davantage leur crédibilité et surtout leur légitimité auprès des bénéficiaires qui préfèrent à cette étape une aide plutôt occidentale, portée par des ONG ou des agents venant du Nord. Les efforts de partenariat en cours entre les ONG humanitaires et les structures locales sont encourageants et contribueront certainement à renforcer les capacités des locaux dans la mobilisation et la mise en place de l'aide, dans un cadre de respect des principes et valeurs humanitaires partagés à l'échelle internationale.

L'aide humanitaire dans la ZAE1 laisse aussi apparaître des enjeux majeurs sur les perceptions et les pratiques des bénéficiaires. En effet, elle constitue une ressource socio-économique importante qui contribue fortement à la résilience des victimes. Différents kits alimentaires, de reconstruction d'abris ou de production agricole à petite échelle permettent aux populations sinistrées de répondre à un certain nombre de leurs besoins, même si leurs attentes surpassent souvent les ressources disponibles. Comme une ressource stratégique, l'aide est au cœur de diverses pratiques en lien avec les valeurs socioculturelles et d'affirmation identitaire. La victime n'est pas absolument impuissante, mais elle est plutôt capable de s'organiser pour faire du business ou embrasser de nouvelles trajectoires d'existence (transport fluvial de piroguiers, vente/échange de vivres humanitaires, culture d'après-crues), sans attendre ou accepter sans broncher l'aide telle qu'elle est fournie. Elle fait parfois preuve de beaucoup de créativité et d'une grande capacité de réaction dans les situations de crise. Face aux questions de respect de sa dignité, elle négocie des espaces de liberté en se positionnant aussi comme un opérateur de l'aide et non comme un bénéficiaire absolument incapable.

Les dynamiques en cours montrent aussi que si l'on délocalise l'aide sans réflexion ou de façon naïve dans des contextes comme celui de la ZAE1, on risque de renforcer certaines perceptions sur l'aide du Noir versus l'aide du Blanc, ou l'aide du non-Béninois versus l'aide du Béninois. L'aide du Blanc semble être une aide moins biaisée, moins partisane, et plus respectueuse des valeurs et principes humanitaires internationaux, alors que celle locale ou

noire est jugée partisane, orientée et greffée sur des enjeux électoralistes, claniques, religieux/idéologiques ou territoriaux. Une localisation aveugle de l'aide dans un tel contexte est susceptible de créer de nouveaux pouvoirs au village (Bierschenk & Olivier de Sardan, 1998, 2003). Nous voulons soutenir l'idée que les « nouveaux humanitaires » deviendront de plus en plus des pouvoirs importants au cœur de stratégies de courtage, d'incapacitation, de neutralisation et de chevauchement politique dans les différentes communes (Bierschenk et al. 2000). Contrairement aux situations de dépendance vis-à-vis de régimes politiques forts qui précarisent les ONG humanitaires et les rendent malléables (Corbet et al. 2017 : 17), les positionnements et activités des humanitaires dans des contextes politiquement flexibles et ouverts comme celui du Nord-Bénin, pourraient induire un régime humanitaire assez fort à la base.

Remerciements

Nos sincères gratitudes à la Fondation Croix-Rouge française (FCRF) et son partenaire, l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD)/France, pour avoir sélectionné et financé ce projet de recherche. Nous exprimons aussi notre reconnaissance à notre parrain, Prof. Dr. Gautier Pirotte de l'Université de Liège (Belgique) pour les conseils et les orientations méthodologiques et théoriques dans la conduite de l'étude. Nous remercions, enfin, les populations de la ZAE1 et les acteurs humanitaires du Bénin qui ont contribué à la collecte des données.

Bibliographie

Adjakpa, T.T. (2016). Gestion des risques hydro-pluviométriques dans la vallée du Niger au Bénin : Cas des inondations des années 2010, 2012 et 2013 dans les Communes de Malanville et de Karimama. Thèse de Doctorat Unique. Abomey-Calavi : Université d'Abomey-Calavi.

Adjovi, N.R.A. (2006). Monographie de la commune de Malanville. Cotonou : Afrique Conseil.

Adou, D.D-F. (2016). Transition humanitaire en Côte d'Ivoire : Idéologies et pratiques des acteurs à l'épreuve de la demande locale. Fonds Croix-Rouge française, Les Papiers du Fonds, n°3.

Aïna, S.M., Agbodjogbe, J. (2014). Évaluation finale de l'initiative « Réponse à la situation d'urgence suite aux inondations de 2013 dans le Nord Bénin ». Rapport Final/Mai 2014. Cotonou : CARE International Bénin/Togo.

Al Husseini, J. (2003). L'UNRWA et les réfugiés palestiniens: Enjeux humanitaires, intérêts nationaux. Revue d'études palestiniennes, 86, 71–85.

Ayena, A. A., Totin, H. S., Amoussou, E., Vissin, E. W. (2017). Impact de la dynamique de l'occupation du sol sur les berges dans la vallée du fleuve Niger au Bénin. Revue Ivoirienne de Sciences et Technologie, 29, 119–135.

Bierschenk, T. & Olivier de Sardan, J.-P. (1998). Les pouvoirs au village : Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation. Paris: Karthala.

Bierschenk, T. (1988). Development projects as arenas of negotiation for strategic groups: A case study from Bénin. Sociologia Ruralis, 28(2–3), 146–160.

Bierschenk, T., Chauveau, J.-P., Olivier de Sardan, J.-P. (2000). Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets. Paris : Karthala.

Bierschenk, T., Olivier de Sardan, J.-P. (2003). Powers in the village: Rural Benin between democratisation and decentralisation. Africa, 73(2), 145–173.

Blundo, G. (2000). Élus locaux et courtiers en développement au Sénégal: Trajectoires politiques, modes de légitimation et stratégies d'alliance. In T. Bierschenk, J.-P. Chauveau & J.-P. Olivier de Sardan (Eds.), Courtiers en développement: les villages africains en quête de projets, pp. 71–100. Paris: Karthala.

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.

Brauman, R. (1999). Les dilemmes de l'action humanitaire dans les camps de réfugiés et les transferts de populations. In J. Moore (Ed.), Des choix difficiles: Les dilemmes moraux de l'humanitaire, pp. 233–256. Paris : Gallimard.

Brauman, R. (2000). L'action humanitaire. Paris : Flammarion.

Brauman, R. (2005). Mission civilisatrice, ingérence humanitaire. Le Monde Diplomatique, 52(3).

Brauman, R. (2009). Émotion et action humanitaire. Études, 410(1): 9–19

Brauman, R., & Backmann, R. (1996). Les médias et l'humanitaire : éthique de l'information ou charité-spectacle. Paris : Éditions du Centre de Formation et de Perfectionnement des Journalistes (CFPJ).

CARE International Bénin/Togo, (2014). Rapport enquête post distribution des biscuits BP-5 dans les communes de Malanville-Karimama lors des Inondations de 2013. Cotonou : CARE International Bénin/Togo.

Cefaï, D. (1996). La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. Réseaux, 14(75), 43–66.

Cessou, S. (2017). Aide humanitaire : la « localisation » en question. Hebdo/RFI. Disponible sur : http://www.rfi.fr/hebdo/20170317-aide-humanitaire-localisation-question-burundi-refugies-ong (consulté 20/05/18).

Corbet, A., Ambrosetti, D., Bayle, G., Labaze, M. (2017). Agents de l'État et acteurs humanitaires : enjeux d'une interdépendance négociée. Étude de cas à Gambella », Fonds Croix-Rouge française, Les Papiers du Fonds, n°8.

Coutu, B. (2007). De la dépolitisation humanitaire. Aspects Sociologiques, 14(1), 113–139

Croix-Rouge, (2006). Statuts du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (adoptés par la XXVe Conférence Internationale de la Croix-Rouge à Genève en 1986 et amendés en 1995 et 2006). Genève : Comité International de la Croix-Rouge (CICR).

Dato, J. (2013). Anthropologie, sciences sociales et aide humanitaire : Quels liens. Grotius International: Geopolitiques de l'humanitaire. Disponible sur: http://www.grotius.fr/auteur/dato (Consulté le 15/04/2017).

de Geoffroy V., Grunewald F., Ní Chéilleachair R. (2017). More than the Money – Localisation in practice. Dublin : Irish Aid.

DEDRAS ONG, (2018). Organisation pour le Développement Durable, le Renforcement et l'Autopromotion des Structures Communautaires (DEDRAS ONG). Parakou: DEDRAS ONG. http://www.dedras.org (consulté le 01/05/2018).

DEDRAS ONG/ERIKS, (2017). Rapport de l'inondation à Kargui (Août 2017). Karimama : DEDRAS-ONG & ERIKS.

Djodjouhouin, D., Ezin, E., Vant Hul, E., Houinato, G. (2015). Évaluation finale de l'initiative « Renforcement des Moyens d'Existence et des capacités de Réponse aux Chocs Récurrents dans le Nord Bénin ». Cotonou : CARE International Bénin/Togo.

Djohy, G. (2017). Pastoralism and socio-technological transformations in northern Benin: Fulani innovations in pastoral migration, livelihood diversification and professional association. Göttingen: Göttingen University Press.

Emmanuelli, X. (1991). Les prédateurs de l'action humanitaire. Paris : Albin Michel.

Emmens, B., Clayton, M. (2016). Localisation of Aid: Are INGOs Walking The Talk? Shifting the Power Project. Disponible sur: https://disasterpreparedness.ngo/wp-content/uploads/2017/10/WTT_FINAL.pdf (consulté le 20.10.18).

FAOSTAT, 2018. Répartition des e*ff*ectifs d'animaux vivants selon année, niveau administratif 2, produit (Têtes). Disponible sur : http://193.43.36.162/home.aspx?c=BEN&ta=053SPD135&tr=21 (consulté le 02.09.18).

Fichtner, S. (2016). La fabrique locale des statistiques scolaires. Revue d'anthropologie des connaissances, 10(2), 261–278.

Gingerich, T.R., Cohen, M.J. (2015). Turning the Humanitarian System on its Head: Saving lives and livelihoods by strengthening local capacity and shifting leadership to local actors. Oxfam Research Reports. Oxford: Oxfam America.

Goffman, E. (1961). Asylums: Essays on the social situation of mental patients and other inmates. New York: Anchor Books, Doubleday & Company.

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

Goffman, E. (2003). On face-work: An analysis of ritual elements in social interaction. Reflections : The SOL Journal, 4(3), 7–13.

Gouvernement du Bénin, (2011). Inondation au Bénin – Rapport d'évaluation des Besoins Post Catastrophe. Cotonou : Gouvernement du Bénin, Banque Mondiale & Systèmes des Nations Unies (SNU).

Gustin, L. (2017b). La localisation de l'aide humanitaire : révolution en vue ? UniversSud Liège. Disponible sur : http://www.universud.ulg.ac.be/la-localisation-de-laide-humanitaire-revolution-en-vue/ (consulté le 20/05/2018).

Gustin, L. (2017a). La localisation de l'aide humanitaire: Approche des enjeux et des effets potentiels pour les ONG humanitaires. Master en Sciences de la Population et du Développement. Liège : Université de Liège.

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).

Juhem, P. (2001). La légitimation de la cause humanitaire: un discours sans adversaires. Mots, 65(1), 9–27.

Laissus, P. & Lallau, B. (2013). Résilience spontanée, résilience suscitée. Les complexités de l'action humanitaire en « zone LRA » (Est de la République Centrafricaine). Éthique et Economique, 10(1), 95–118.

Lavergne, M. & Weissman, F. (2003). Soudan: À qui profite l'aide humanitaire ?. In F. Weissman (Ed.), A l'ombre des guerres justes. L'ordre international cannibale et l'action humanitaire, pp.145–167. Paris : Flammarion.

Le Pape, M. & Salignon, P. (2001). Une guerre contre les civils : réflexions sur les pratiques humanitaires au Congo-Brazzaville (1998–2000). Paris : Karthala.

Mairie de Karimama, (2015). Rapport d'évaluation des dégâts causés par les inondations à Kargui. Karimama : Plateforme Communale de Réduction des Risques et Catastrophes et d'Adaptation aux Changements Climatiques.

Mairie de Karimama, (2016). Réponse à une inondation dans la commune de Karimama survenue en Juillet 2016. Karimama : Plateforme Communale de Réduction des Risques et Catastrophes et d'Adaptation aux Changements Climatiques.

Mairie de Malanville, (2014). Arrêté modificatif N° 58/MCM/SG/SEHA/SA de l'Arrêté N° 58/020/MCM/SG/SEHA/SA du 17 Juin 2014 portant création, composition, attributions et fonctionnement de la Plate-forme Communale de Réduction des Risques de Catastrophe et d'Adaptation au Changement Climatique. Malanville : Mairie de Malanville.

Mairie de Malanville, (2015). Rapport provisoire de l'évaluation rapide sommaire des inondations d'Août 2015 dans la commune de Malanville. Août 2015. Malanville : Secretariat Permanent de la Plateforme Communale de Réduction des Risques de Catastrophe et d'Adaptation au Changement Climatique.

Mairie de Malanville, (2017a). Rapport de l'évaluation rapide des inondations de septembre 2017 dans la commune de Malanville. Malanville : Mairie de Malanville.

Mairie de Malanville, (2017b). Fiche de compte rendu de réunion : Séance de travail des membres de la Plateforme Communale de Réduction des Risques et Catastrophes et d'Adaptation aux Changements Climatiques sur la situation des sinistrés de N'Wada. Malanville : Mairie de Malanville

Mattei J-F., Troit, V. (2016). La transition humanitaire. médecine/sciences 2016, 32, 211–215.

Mauss, M. (2012). Essai sur le don: Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques. Introduction de Florence Weber. Paris : Presses Universitaires de France.

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 africains en quête de projets, pp. 241–257. Paris: Karthala.

OBB, (2018). ONG Bienfaisance au Benin : ONG apolitique humanitaire et à but non lucratif. Malanville : ONG Bienfaisance au Benin. Disponible sur : https://web.facebook.com/pages/category/Health---Wellness-Website/ONG-Bienfaisance-au-Beninsi%C3%A8ge-Malanville-163659247625372/?_rdc=1&_rdr (consulté le 01/05/2018).

Olivier de Sardan, J.-P. (2014). The Delivery State in Africa. Interface Bureaucrats, Professional Cultures and the Bureaucratic Mode of Governance. In T. Bierschenk & J.-P. Olivier de Sardan (Eds.), States at Work: Dynamics of African Bureaucracies, pp. 399–429. Leiden : Brill.

Olivier de Sardan, J-P. (1995). Anthropologie et développement. Essai en socioanthropologie du changement social. Paris : Karthala.

Pasquier, A. (2001). Action humanitaire: une légitimité en question? Revue Internationale de la Croix-Rouge, 83(842), 311–322.

PCC Karimama, (2014). Plan de Contingence Communal (PCC). Karimama : Mairie de Karimama.

PCC Malanville, (2014). Plan de Contingence Communal (PCC). Malanville : Mairie de Malanville.

PDC_3 Karimama, (2017). Plan de Développement Communal de Karimama (3ème Génération). Karimama : Mairie de Karimama.

PDC_3 Malanville, (2017). Plan de Développement Communal de Malanville 2017–2021. Malanville : Mairie de Malanville.

PNUD/INSAE, (2016). Les tendances de la pauvreté au Bénin sur la période 2007–2015. Cotonou : Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) & Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Redmond, M.V. (2015). Face and Politeness Theories. English Technical Reports and White Papers 2. Disponible sur : https://lib.dr.iastate.edu/engl_reports/2 (consulté 15/03/18).

Rigaux N. (2015). Introduction à la sociologie par sept grands auteurs. Bourdieu, Durkheim, Godbout, Goffman, Sennett, Tönnies, Weber. Louvain-la-Neuve : De Boeck.

Rottenburg, R. (2002). Weit hergeholte Fakten: Eine Parabel der Entwicklungshilfe. Stuttgart : Lucius und Lucius.

Rufin, J.C. (1986). Le piège – Quand l'aide humanitaire remplace la guerre. Paris : Lattès JC.

Schloms, M. (2005). Le dilemme inévitable de l'action humanitaire. Cultures & conflits, 60: 85–102.

Singh, S.S. (2016). As local as possible, as international as necessary: humanitarian aid international's position on localisation », Charter For Change. Disponible sur : https://charter4change.org/2016/12/16/as-local-as-possible-as-international-as-necessary-humanitarian-aid-internationals-position-on-localisation/ (consulté 10/02/18).

Uwizeyimana, E. (2017). La transition humanitaire dans le camp des réfugiés burundais de Mahama: réalité et nécessité. Fonds Croix-Rouge française, Les Papiers du Fonds, n°11.

van Driel, A. (2002). Sharing a valley: The changing relations between agriculturalists and pastoralists in the Niger Valley of Benin. Research Report No. 64. Leiden: African Studies Centre.