

La programmation dans les pays fragiles et affectés par des conflits

Directives relatives à la politique générale de programmation

Il n'existe pas d'approche prescriptive unique du travail dans un contexte marqué par la fragilité et les conflits. Les causes sous-jacentes des problèmes et des dynamiques de tels contextes sont trop complexes et imprévisibles pour cela. Les causes sous-jacentes, les acteurs, les besoins, les opportunités en présence et les réponses apportées sont extrêmement variés. Le personnel est confronté à d'importants défis et travaille avec des ressources très limitées par rapport à l'ampleur des besoins et à celles des autres programmes. Néanmoins, il reste des progrès à faire pour améliorer la qualité et l'impact de nos programmes. Nous pouvons faire preuve d'imagination, de robustesse ou encore de réalisme tout en restant flexibles et réactifs face aux situations fluctuantes.

Nous disposons d'une grande marge de manœuvre pour renforcer le point de convergence et l'impact de nos programmes, notamment en :

- utilisant une analyse de contexte solide, détaillée et continue qui permette de se forger une compréhension plus précise, plus nuancée et plus contextuelle de la façon dont le changement se produit réellement ;
- prêtant davantage attention à la façon dont nos caractéristiques organisationnelles et compétences distinctes peuvent conférer une valeur ajoutée au travail des autres ;
- renforçant la compréhension que nous avons des aspects propres aux genres de la fragilité et des conflits, notamment des facteurs qui génèrent des différences d'impact entre hommes et femmes et des contextes qui créent ces différences ;
- veillant à intégrer davantage l'analyse des risques, à gérer activement ces risques en faisant appel à des normes analytiques élevées, à l'innovation et à la créativité de même qu'en développant la résilience dans l'ensemble de notre travail ;
- nous assurant que nous œuvrons pour apporter des changements positifs dans la vie des femmes et des hommes pauvres et que nous ne nous contentons pas de les aider à survivre dans un contexte difficile ;
- réalisant fréquemment un suivi et des évaluations pour nous assurer que les programmes restent bien orientés, même dans un contexte changeant et imprévisible.

L'objet de ce document est de conseiller les responsables et les décisionnaires de programmes en leur fournissant des indications quant à la conception et la réalisation des programmes dans les pays où les conflits et la fragilité sont d'importants facteurs de pauvreté et de souffrance.

Table des matières

Préambule	1
1. Introduction	3
2. La « fragilité » et les conflits	4
2.1 Le contexte	4
2.2 En quoi le travail dans des contextes fragiles et affectés par des conflits est-il différent ?	4
2.3 Comment le changement se produit-il dans les contextes fragiles et affectés par des conflits ?	5
2.4 Cibler les causes sous-jacentes de la fragilité et des conflits : quel est le problème central et peut-on y remédier ?	7
2.5 Le rôle d'Oxfam dans les contextes fragiles et affectés par des conflits	8
3. Le développement de programmes dans les contextes fragiles et affectés par des conflits	10
3.1 Les approches programmatiques	10
3.2 Comprendre la dimension de genre se rattachant à la fragilité	10
4. Directives relatives à la politique générale de programmation dans les contextes fragiles et affectés par des conflits	12
4.1 La conception des programmes	12
4.2 La gestion des programmes	13
4.3 Le contenu des programmes	15
5. Conclusion	17
6. En savoir plus	17
Encadré 1 : L'expression « États fragiles »	3
Encadré 2 : Le dilemme du statu quo	7
Encadré 3 : Le combat pour les droits des femmes au Yémen	9
Encadré 4 : Le programme pour les droits territoriaux dans la région de Nariño, en Colombie	9
Encadré 5 : Un « âge sain pour le mariage » au Yémen	11
Encadré 6 : « Les véhicules de la paix » de Karamoja, Ouganda	16

1 Introduction

Selon les estimations, un tiers des personnes les plus pauvres, les plus vulnérables et les plus marginalisées de la planète vivent dans les pays dont la capacité ou la volonté de l'État d'assurer des services et des biens publics aux citoyens sont les moindres. Ces pays sont également les plus chroniquement affectés par les conflits et leurs conséquences. Ces États fragiles et rongés par les conflits sont également les lieux où il est le plus difficile de travailler pour les agences de développement.

Le présent document a pour objet de conseiller les responsables et les décideurs de programmes en leur fournissant des indications quant à la conception et la réalisation des programmes dans les pays où les conflits et la fragilité sont d'importants facteurs de pauvreté et de souffrance. Il comporte une présentation générale des enseignements tirés par Oxfam sans pour autant être un guide exhaustif. Ce document a été préparé avec les contributions importantes de membres du personnel national et régional ayant une grande expérience du travail dans des conditions fragiles et conflictuelles (notamment de membres du Groupe d'apprentissage par l'action consacré aux pays affectés par les conflits et du Groupe de travail sur les États fragiles) ainsi que de l'Équipe de direction des programmes (PLT). Il est prévu que ce document fasse l'objet de révisions dans les deux ou trois ans à venir, en fonction de l'expérience et du savoir qui seront nouvellement acquis. Les directives qu'il contient devront être lues parallèlement au Compagnon d'apprentissage qui leur est associé : « Comment développer des programmes dans des contextes fragiles et affectés par des conflits », lequel fournit davantage de détails sur la théorie sous-jacente et sur les outils pratiques de mise en œuvre.

Ce document a pour objectif spécifique de :

- améliorer la qualité des programmes ciblant la pauvreté en partageant les connaissances acquises en matière de modèles de changement, de stratégies de programme et de pratiques d'excellence ; et en renforçant notre capacité à apporter des réponses adaptées et ciblées à la véritable nature de la fragilité dans les pays où nous travaillons ;
- encourager les approches innovantes et originales de programmation ;
- aider le personnel à s'engager dans des débats externes avec différents acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux.

Encadré 1 : L'expression « États fragiles »

Nombre des discussions engagées à ce jour autour des thèmes traités dans ce document se réfèrent au terme d' « États fragiles » et envisagent principalement la question selon le point de vue des donateurs et des institutions bilatérales/multilatérales. Ce terme a été utilisé de façon approximative en référence aux pays caractérisés par un manque de capacité et de volonté des pouvoirs publics de s'attaquer à la pauvreté et de s'impliquer dans le développement. Les pays dits « fragiles », « faibles » ou « défaillants » s'offusquent à juste titre de ces qualificatifs et l'emploi d'un tel vocabulaire a été évité dans ce document. Se référer aux « États fragiles » peut également induire en erreur. Ainsi, certains des environnements posant les plus gros défis sont ceux de pays dont l'État ou certaines instances étatiques sont forts à de nombreux égards, ce qui peut – comme dans le cas de l'Ouganda et d'Israël (du fait des Territoires palestiniens occupés, ou TPO) – représenter une composante importante du problème. Par conséquent, il est plus judicieux de parler de « contextes fragiles et affectés par des conflits ». Il convient également d'opérer une claire distinction entre l'État – la communauté politique organisée comprenant les instances administratives, juridiques et les autres institutions – et le gouvernement – l'ensemble spécifique de personnes qui contrôlent l'État à un moment donné.

2 La fragilité et les conflits

2.1 Le contexte

La fragilité et les conflits font l'objet de débats animés sur le développement et les principes généraux au sein d'Oxfam comme à l'extérieur. Le DFID, à l'instar d'autres acteurs majeurs, a récemment réaligné ses politiques générales et affecté un plus grand nombre de ressources pour répondre aux problèmes posés par le « milliard du bas » (*The bottom billion*), le développement des États et les conflits. Par ailleurs, il se consacre aux progrès réalisés par les personnes vivant dans la pauvreté par rapport aux OMD dans des contextes plus compliqués¹. Il a également mis un accent plus important sur les thèmes liés à la sécurité et à la stabilisation.

Les pays fragiles et affectés par des conflits sont une priorité évidente pour Oxfam dans l'accomplissement de sa mission. Dans les contextes les plus fragiles, en particulier lorsqu'il y a ou qu'il y a eu des conflits, les actions entreprises doivent trouver le bon équilibre entre l'objectif à long terme du développement, la reconstruction et les besoins humanitaires plus immédiats. Parfois, les besoins humanitaires sont devenus chroniques et dans nombre de ces pays, le rôle, la capacité et l'espace dont dispose la société civile sont de plus en plus limités. Les marchés et le secteur privé fonctionnent parfois de façon médiocre, restreignant d'autant les options de subsistance. Les risques auxquels se trouvent exposés notre personnel, nos partenaires et les communautés avec lesquelles nous travaillons sont de plus en plus élevés et les tensions entre les différentes composantes des programmes doivent être gérées avec diligence. En dépit de cela, des changements positifs peuvent se produire rapidement et nous avons le potentiel nous permettant à la fois de les influencer et d'y faire face. Toutefois, de tels contextes requièrent des approches très différentes de celles adoptées dans les programmes mis en œuvre dans des environnements opérationnels plus stables.

2.2 En quoi le travail dans des contextes fragiles et affectés par des conflits est-il différent ?

À un certain niveau et contre toute attente, la programmation de qualité pour les contextes de fragilité et de conflits requiert des éléments similaires à ceux de la programmation destinée à des contextes plus stables. Ces éléments sont les suivants :

- Une analyse approfondie des genres et du pouvoir, fondée sur la recherche et le savoir local ;
- Des stratégies et des plans réalistes élaborés par les communautés et les partenaires locaux, mais aussi alimentés par nos propres réflexions ;
- Une mise en relation stratégique des niveaux d'intervention s'appuyant sur une approche composite intégrant les campagnes, le développement et l'action humanitaire, afin de maximiser l'impact ;
- Une bonne compréhension de la façon dont survient le changement et des rôles des différents acteurs.

Du point de vue de la programmation, ce qui distingue fondamentalement un contexte fragile ou affecté par un conflit d'une part, d'un contexte plus stable d'autre part, réside dans le fait que dans le premier, les conséquences d'un travail que l'on ne pourrait pas qualifier d'excellent sont bien plus sérieuses. Un programme mal conçu ou mal mis en œuvre expose les personnes pauvres et vulnérables, ainsi que les partenaires et le personnel d'Oxfam, à des niveaux de risque inacceptables. En effet, il existe alors une forte probabilité de faire des erreurs dommageables, quand bien même par inadvertance, qui aggravent les souffrances des personnes vivant dans la pauvreté. La gestion

¹ Bien qu'il soit admis que nombre des personnes les plus pauvres vivent dans des pays à revenu intermédiaire, les pays fragiles et affectés par les conflits représentent encore les contextes les plus difficiles en matière de lutte contre la pauvreté.

des risques et le renforcement de la résilience ont chacun besoin d'être profondément ancrés dans tout ce que nous faisons dans les contextes de fragilité et de conflit.

D'un point de vue plus large, une autre différence entre ces contextes a trait au degré de légitimité et de redevabilité de l'État. Lorsque ces deux éléments font défaut, Oxfam doit identifier des moyens d'appuyer la construction de la redevabilité de façon ascendante et d'aider les populations avec leurs propres stratégies de survie au fur et à mesure qu'elles voient le jour.

La nature de l'État et son mode de gouvernance peuvent être des critères de différenciation, mais peut-être pas tant dans leur essence que dans leur ampleur. La Tanzanie par exemple, souvent présentée comme un contexte relativement stable, possède un système de clientélisme politique sous-jacent à ses structures étatiques et institutions modernes. Le Soudan a également recouru au clientélisme, mais son histoire – économique, politique et sociale – l'a plongé dans un présent très différent et plus fragile, avec des options également différentes pour l'engagement des agences de développement nationales comme internationales.

Une autre différence porte sur la façon dont le changement se produit. Un modèle de base de changement développant des citoyens actifs et des États efficaces est fréquemment utilisé sous formes diverses pour lutter contre la pauvreté dans des contextes plus stables. Dans les contextes fragiles et affectés par les conflits, ce modèle n'est toutefois valable que s'il est utilisé dans une perspective à très long terme. À plus court terme, il convient de faire attention à ne pas saper les processus pouvant entraîner le développement à long terme de la redevabilité et de la légitimité et de comprendre où se trouvent actuellement cette redevabilité et cette légitimité (par exemple, souvent dans certaines parties de l'appareil étatique, dans les églises, les structures de gouvernance traditionnelles). Il s'agit ensuite de travailler sur cette base-là.

2.3 Comment le changement se produit-il dans les contextes fragiles et affectés par les conflits ?

Nombre des approches et des solutions privilégiées par Oxfam et de nombreux autres acteurs en matière de pauvreté reposent sur un ensemble d'hypothèses ayant trait à la nature de l'État et de la société. L'idée de développement à long terme est fondée sur ce qui peut/pourrait être fait au sein (et par) un État fonctionnant correctement et exempt de conflit. Oxfam comprend bien le rôle tenu par les citoyens actifs pour obliger les États à rendre des comptes et assurer une mise en œuvre efficace du développement. La plupart des plaidoyers réalisés dans les pays où nous travaillons poursuivent cet objectif. Nous utilisons souvent l'argument selon lequel les États doivent porter la responsabilité de fournir des services essentiels à leurs populations. Nous agissons de la sorte parce que nous sommes convaincus que la citoyenneté active, associée à des États efficaces et réactifs, offrent les conditions préalables nécessaires (avec des marchés fonctionnant correctement) à l'éradication de la pauvreté.

Cependant, une part importante des personnes les plus pauvres de la planète vit dans des pays qui sont affectés par les conflits et dans lesquels les conditions d'application de la loi, de la justice et de la sécurité ne sont pas réunies. Les gouvernements ne souhaitent pas ou ne peuvent pas prendre de mesures efficaces pour garantir que les besoins de la population seront satisfaits ou pour assurer la protection des personnes les plus vulnérables.

Le lien de causalité entre la pauvreté, les conflits, la fragilité, l'inégalité, l'exclusion sociale et la concurrence pour des ressources limitées n'est pas très net ni cohérent – la pauvreté, l'exclusion sociale et l'inégalité peuvent à la fois être facteurs et conséquences de conflit. Dans de tels environnements, les approches linéaires (et occidentales) du changement ne sont pas valables.

Les dynamiques de la fragilité et du conflit sont fluides, complexes et volatiles. Les changements se produisent de façon imprévisible et très liée aux contextes en présence. Les « chocs » (tels que les catastrophes naturelles de grande ampleur) peuvent représenter des facteurs majeurs, au même titre que les grands « événements » tels que les élections et les changements de pouvoir.

Il y a souvent des périodes de changement discontinu, qu'il soit positif ou négatif. Parfois, c'est lors de telles périodes que les acteurs se voient offrir l'opportunité de faire en sorte que « l'impossible » devienne « inévitable », en particulier s'ils sont bien préparés, avec des idées et des réseaux.

En l'absence de légitimité et/ou de redevabilité étatique, il peut exister d'autres formes de légitimité et de redevabilité permettant aux gens de fonctionner et offrant un potentiel pour construire une gouvernance fonctionnelle au niveau local. Ces autres formes de légitimité et de redevabilité tendent à se manifester au sein de structures et dans des relations où la confiance peut s'instaurer : les églises, les mosquées et autres institutions religieuses, les autorités traditionnelles et les structures tribales peuvent ainsi servir de pôles de changement ; de même que les réseaux du secteur privé, tels que les maisons de change en Somalie ou les réseaux de négociants au Sénégal et ailleurs. Les populations issues d'une diaspora peuvent également contribuer d'une autre façon à la construction d'un nouveau type de légitimité et de redevabilité.

Les États fragiles et affectés par des conflits ne sont pas toujours complètement fragiles : ils peuvent présenter des poches de stabilité et de fonctionnalité – sectorielle ou géographique – dans lesquelles s'engager (par exemple, le secteur éducatif en RDC). Il s'agit là d'un aspect que nous pouvons essayer de renforcer.

Les changements positifs comme négatifs peuvent être imputés à des facteurs externes, tant régionaux ou mondiaux que locaux. La pression internationale peut contribuer à produire des changements au niveau national, mais elle peut également contribuer à la persistance de la fragilité et des conflits. Les diasporas peuvent s'engager aux côtés de l'une ou l'autre des parties à un conflit interne ou fournir les investissements et les compétences si nécessaires. La diplomatie internationale et les intérêts des autres nations peuvent soit accélérer soit ralentir les processus de changement. Les investisseurs internationaux peuvent, quant à eux, soit développer soit soustraire des ressources. Il est donc important d'identifier les opportunités d'engagement de dynamiques externes dans le cadre d'un processus de changement aux niveaux local et national.

Le changement peut aussi provenir du renforcement du développement économique, d'une accentuation de la pression exercée par le secteur privé (informel ou formel) afin que les institutions fonctionnent et qu'il y ait une meilleure prédictibilité ; ceci, afin de contribuer à satisfaire les besoins des entreprises en matière de sécurité, de transports, d'énergie, etc. Dans certains contextes, la hausse de l'emploi, en particulier de l'emploi des jeunes, peut être un facteur essentiel de réduction des conflits. Il y a également un intérêt croissant envers ce que l'on appelle les « marchés frontaliers » dans certains segments du secteur privé international. La forte augmentation des investissements directs à l'étranger offre de nouvelles opportunités, mais pose aussi de nouveaux défis.

Une analyse suivie du contexte - notamment des dynamiques de pouvoir, de l'environnement culturel, de la démographie, des réalités politiques et économiques et de la façon dont ces éléments interagissent – est essentielle si l'on souhaite développer une théorie plausible du changement dans un contexte spécifique, à un moment donné de l'histoire.

Le changement s'avère souvent rapide et imprévisible. Cela signifie qu'une analyse permanente et scrupuleuse est nécessaire pour s'assurer que l'ensemble de notre travail contribue à l'amélioration du statu quo, tout en nous permettant de saisir les opportunités qui se présentent.

Encadré 2 : Le dilemme du statu quo

En considérant la situation telle qu'elle se présente, qui est bénéficiaire et qui est perdant ? Qui a intérêt à ce que le statu quo actuel se poursuive ? Lorsque nous intervenons dans le cadre d'une réponse humanitaire, notre motivation est de sauver des vies. Le dilemme qui se pose alors est de savoir s'il vaut mieux sauver des vies ou bien améliorer la vie dans une situation donnée. En ne résolvant pas ce dilemme, nous contribuons involontairement à ce que la situation perdure. Pourrions-nous sauver davantage de vies sur le long terme en n'intervenant pas ou en contribuant à d'autres activités à cause desquelles les gens auraient plus de mal à bénéficier du statu quo, par exemple parce qu'il leur serait plus difficile d'en profiter (comme cela a été fait avec le commerce de l'ivoire) ou parce que les bénéfices tirés de ces activités seraient plus difficiles à expatrier ? Quelles mesures incitatives pourrait-on prendre pour montrer à ceux qui bénéficient du statu quo, qu'ils pourraient également bénéficier du changement ? Dans certaines circonstances, il peut cependant s'avérer juste d'appuyer le statu quo si cela peut éviter que ne se produise quelque chose de bien plus grave.

2.4 Cibler les causes sous-jacentes de la fragilité et des conflits : quel est le problème central et peut-on y remédier ?

Les causes sous-jacentes de la fragilité et des conflits sont nombreuses et variées. Il peut donc être difficile de distinguer les causes des effets. Cependant, les causes tendent par nature à être politiques. Elles sont souvent liées à des inégalités « horizontales » entre les différents groupes sociaux, économiques, politiques, éthiques ou culturels, ainsi qu'à un manque de cohésion sociale. Les systèmes de sécurité et de justice inefficaces et inaccessibles permettent souvent que de telles inégalités dominent la vie politique et économique et ce, d'une façon telle que cela aboutit à des conflits actifs et/ou à des dysfonctionnements au niveau gouvernemental. Les comportements et croyances d'ordre culturel profondément enracinés sont souvent ceux qui maintiennent les inégalités en place. Il existe une littérature importante abordant ces thèmes sous différents angles, mais aucune « grande explication » péremptoire qui pourrait être invoquée pour chaque cas. Toutefois, dans de nombreux contextes, il existe de « gros problèmes » sous-jacents communs qui, si nous les comprenons suffisamment bien, pourront nous aider à concevoir nos programmes.

Parmi les modes de classification des causes sous-jacentes figure la nature du gouvernement et de l'État. Par exemple²:

- Gouvernement et État inefficaces ou absents (– Haïti) ;
- Gouvernement fort mais sans engagement en faveur de la citoyenneté active (–Éthiopie, Myanmar) ;
- Gouvernement potentiellement efficace mais souffrant d'un sévère manque de ressources car reposant sur des institutions coutumières (– Somaliland) ;
- Gouvernement fort mais au sein d'un État accaparé et corrompu par des groupes/des élites auxquels il bénéficie (– Ouganda) ;
- État fragmenté et société renforcée par l'absence d'infrastructures et de communications (– RDC) ;
- Situation d'impunité où l'État refuse d'intervenir dans certaines parties du pays (– Guatemala, nord du Mexique, nord-ouest du Pakistan).

D'autres classifications utiles pourraient être réalisées sur la base de la nature de l'économie et des caractéristiques dominantes des marchés, ou encore en se fondant sur la base des ressources, la nature du secteur privé, la présence et le rôle des marchés illégaux, le rôle des petits producteurs, les relations entre les marchés, le système politique et les intérêts des élites.

² Cette typologie n'a pas la prétention d'être exhaustive ni de présenter l'ensemble des caractéristiques des pays cités en exemple. Il s'agit juste d'illustrer certains écarts.

2.5 Le rôle d'Oxfam dans les contextes fragiles et affectés par des conflits

Étant donné ces contextes, sommes-nous véritablement en mesure de voir où nous pouvons apporter une valeur ajoutée ? Pour que nos objectifs restent réalistes, nous avons besoin de programmes bien informés et bien ciblés. Le choix de cette cible dépendra d'un certain nombre de facteurs, notamment :

- Des autres acteurs présents et de leurs compétences par rapport aux nôtres ;
- De la place qui nous est laissée, dans un contexte donné, pour soutenir et renforcer un État de plus en plus réactif et redevable ou pour en prévenir le déclin. Lorsque nous disposons d'un tel espace, celui-ci se situe souvent au niveau local ;
- Du potentiel existant pour soutenir la société civile, l'entreprise sociale et le bien-être communautaire. Là encore, le niveau local sera souvent le point focal ;
- De la contribution qui peut être la nôtre pour mettre en relation le niveau local avec les autres niveaux (district/régional, national et international) ;
- La mise en place de coalitions et de « partenariats peu probables ».

Comment identifions-nous et comprenons-nous les opportunités offertes à Oxfam dans de tels contextes ? Comme pour n'importe lequel de nos programmes, nous faisons appel à nos différentes compétences :

- Par un travail de mise en corrélation des actions humanitaires, du travail de campagne et du développement à long terme ;
- Par un travail sur les genres et les droits des femmes ;
- En mettant en relation les efforts réalisés aux niveaux local, national et mondial afin de générer un changement ;
- En travaillant activement avec le secteur privé et les entrepreneurs locaux ;
- En travaillant à la fois sur les aspects offre et demande de la gouvernance et en utilisant des points d'entrée qui ont une pertinence immédiate et de la signification pour les populations locales, tels que les moyens de subsistance et les services essentiels ;
- En déplaçant les termes du débat vers les thèmes de la justice sociale et de la sécurité des personnes.

Les contextes fragiles et affectés par des conflits peuvent présenter des opportunités qui ne seraient pas forcément nécessaires ou appropriées à d'autres environnements – par exemple, les opportunités en relation avec la sécurité, la justice et le système judiciaire, comme l'illustre la situation des droits des femmes au Yémen (voir encadré 3). Cela requiert de disposer d'une visibilité plus large sur les partenariats potentiels, d'une connaissance approfondie du contexte culturel et des véritables rapports de pouvoir, mais aussi de comprendre le travail des organisations engagées plus directement dans les conflits et la construction de la paix et d'établir un lien avec ce travail. Lorsque l'État est absent, nous pouvons contribuer à atténuer son absence – mais en définitive, nous souhaiterions que la moindre des structures temporaires crée un espace pour que l'État s'y positionne et nous encouragerions alors son rôle d'acteur assujéti à des obligations vis-à-vis des droits des citoyens.

Lorsque nous faisons des évaluations et prenons des décisions concernant le rôle d'Oxfam dans un contexte particulier, nous devons faire des choix déterminés par les principes éthiques élémentaires de l'approche « do no harm » (Ne pas nuire) et par une sensibilité au conflit. Nous devons nous assurer que notre présence et nos actions ne contribuent en aucune façon, même involontaire, au maintien d'un statu quo négatif.

Encadré 3 : Le combat pour les droits des femmes au Yémen

Le Yémen est perçu depuis longtemps comme un État fragile et affecté par les conflits : une guerre civile qui n'en finit pas, l'émergence de la menace terroriste, une gouvernance faible et des niveaux de pauvreté en hausse ont laissé le pays dans une situation instable. Dans la fragile démocratie du Yémen, les femmes sont particulièrement vulnérables. Chaque année, des centaines d'entre elles sont emprisonnées pour « crime moral ». Il y a peu d'assistance juridique gratuite pour les femmes incarcérées et nombre d'entre elles sont maltraitées et stigmatisées.

Oxfam et son partenaire, l'Association des femmes yéménites (YWU), travaillent dans des conditions houleuses pour s'assurer que le système juridique protège les droits des femmes vulnérables. Pour ce faire, ils sensibilisent aux droits légaux, apportent une assistance juridique et aident les femmes prisonnières. Les femmes juristes membres de la YWU jouent un rôle de plus en plus important dans l'autonomisation des femmes et le travail de plaidoyer en faveur des droits de ces dernières. Depuis que le programme de protection juridique a commencé, un nombre record d'affaires a été pris en charge – plus de 360 nouvelles affaires ont été adoptées par le projet de protection juridique et il est déjà prévu de développer ce service.

Pour Najwa, 20 ans, qui a été emprisonnée durant 6 mois pour avoir fui son époux, le programme de protection juridique d'Oxfam a été une bouée de sauvetage. Sans le soutien des femmes juristes de la YWU, Najwa et de nombreuses autres femmes seraient très probablement en train de purger une longue peine de prison, voire une peine sans terme précis. Ce travail permet de s'assurer qu'elles ne sont pas oubliées.

3 Le développement de programmes dans les contextes fragiles et affectés par des conflits

3.1 Les approches programmatiques

Lorsque les programmes reposent sur une bonne compréhension des causes sous-jacentes de la fragilité et des conflits, ils peuvent être ciblés efficacement, de façon stratégique, afin d'apporter une contribution positive au changement. Les causes sous-jacentes de la fragilité et des conflits se situent au-delà de ce qu'Oxfam peut faire à lui seul pour les résoudre. Des choix doivent donc être faits, souvent avec des alliés et des partenaires, permettant ainsi de concentrer les ressources disponibles pour apporter une contribution stratégique au changement.

En pratique, chaque contexte est unique et il existe une grande diversité de causes sous-jacentes, d'acteurs, de besoins, d'opportunités et de réponses à apporter. Le personnel concevant et mettant en œuvre les programmes dans ces environnements est confronté à des défis gigantesques et travaille avec des ressources très limitées par rapport à l'ampleur des besoins et à celles des autres programmes menés dans des contextes plus stables. Oxfam se doit d'assister le personnel à juger de l'axe principal, des stratégies et des approches du programme qui font appel à ces ressources ; le but étant d'obtenir un effet positif maximal. Les stratégies et les plans des pays doivent être imaginatifs, robustes, réalistes tout en étant réactifs face aux changements de circonstances. De tels contextes requièrent une approche flexible et adroite.

Les périodes de « transition » représentent des environnements de programmation complexes et peuvent durer longtemps. La réponse humanitaire et le développement à long terme doivent coexister : ils ne devraient être perçus ni comme une progression linéaire ni comme des entités distinctes, bien que le travail de « survie » et le travail de « transformation » requièrent des approches différentes. Dans le cadre d'une approche programmatique de transition³, il convient de négocier de façon claire et prudente les besoins de la réponse humanitaire et la programmation du développement à long terme. Dans des circonstances extrêmes, dans lesquelles le calendrier de transformation semblerait impossible à tenir à court terme, il sera toujours possible de former la génération suivante de façon à ce qu'elle soit prête au moment où des opportunités se présenteront.

Encadré 4 : Le programme pour les droits territoriaux dans la région de Nariño, en Colombie

Cherchant à augmenter les capacités des organisations ethniques (indigènes et afro-colombiennes) afin qu'elles fassent face aux acteurs armés et aux intérêts économiques qui menacent leurs droits territoriaux, Oxfam a identifié deux stratégies clés pour renforcer la voix des organisations communautaires, en particulier le leadership politique des femmes de ces organisations, et pour mener un travail de plaidoyer en faveur de politiques publiques efficaces visant à accroître la protection. Ces stratégies ont ensuite été combinées à des stratégies d'autoprotection.

En phase d'adaptation par rapport à cette situation fragile, Oxfam doit se montrer très prudent dans ses relations avec les parties prenantes, en évaluant minutieusement chacun de ses actes et en recherchant des gouvernements élus progressifs au niveau local qui permettront la mise en œuvre des programmes. Chaque relation nouée au niveau étatique requiert une analyse des risques pour la marque Oxfam et une analyse de la sécurité des partenaires et du personnel. Cela implique une évaluation implicite des structures de pouvoir cachées et de leurs liens avec les intérêts armés et économiques.

³ Voir section 4

Le programme a été développé pendant 12–18 mois, gagnant lentement en reconnaissance de la part des communautés, de leurs organisations et des acteurs armés de la région. Avant de mettre en place des activités « politiques », Oxfam a utilisé des points d'entrée tangibles tels que la sécurité alimentaire, la fourniture de filtres à eau et un travail de sensibilisation à la santé publique. Ces activités humanitaires impartiales lui ont permis de développer ses opérations et ses relations avant d'entamer le travail, plus politique, de renforcement communautaire élémentaire. En mettant en avant le profil humanitaire d'Oxfam, il a été possible de se faire accepter par des acteurs armés vigilants.

Le personnel s'est impliqué auprès des autorités coutumières de façon à renforcer leurs propres capacités et crédibilité au sein de la communauté, renforçant ainsi également les réseaux locaux qui pouvaient mieux faire face aux acteurs armés. Dans la région de Nariño, un programme de santé publique a permis de travailler à la fois avec les institutions sanitaires locales et avec des guérisseurs traditionnels. Aux côtés d'autres organisations, ce programme a fait la promotion d'une présence permanente dans les villages où les communautés indigènes avaient leurs centres administratifs et où les acteurs armés avaient tendance à se trouver. Ici, la présence d'Oxfam a eu un impact protecteur évident.

Afin de réduire les risques pesant sur le programme, le personnel a informé les autorités militaires de sa présence dans les zones rurales, ne transmettant qu'un minimum d'informations de façon à minimiser les risques d'éveiller les soupçons des autorités quant au travail réalisé. Les membres du personnel portaient en permanence des vêtements estampillés du logo d'Oxfam et se déplaçaient toujours par deux.

3.2 Comprendre la dimension de genre se rattachant à la fragilité

La violation des droits des femmes atteint souvent son paroxysme dans les contextes fragiles et affectés par des conflits. Une composante fréquente de la fragilité, à laquelle elle sert également de moteur et qui n'a pas encore été pleinement explorée, est la dimension de genre ; en particulier, la nature de la masculinité et sa relation avec le conflit. Ce qui définit un homme peut être très variable selon les contextes et les époques, et les hommes négocient en permanence ces variations dans la vie de tous les jours. La façon dont les hommes sont supposés être et se comporter, en tant qu'hommes, affecte leurs relations sociales, tant avec les femmes qu'avec les autres hommes. Cela affecte également la façon dont le pouvoir est exercé au domicile, sur le lieu de travail et au sein de leurs communautés. Lors de la programmation, il est essentiel de comprendre à la fois les multiples façons dont la masculinité est exprimée et de s'engager auprès des hommes de façon à ce qu'ils contribuent aux efforts déployés en faveur de communautés et sociétés plus justes plutôt que d'y faire obstacle. Les identités liées au genre affectent d'autres moteurs de conflit et de fragilité et contribuent à déstabiliser les dynamiques de certains contextes. Nous devons mieux comprendre comment cela se produit. Les analyses font généralement fi de cet aspect, et pourtant, il ne fait aucun doute que leur inclusion contribuerait à élargir la gamme des stratégies et des programmes possibles.

Bien que la fragilité et les conflits affectent tout le monde, leurs impacts ne sont pas neutres en termes de genre. Ils exacerbent les inégalités existantes, renforçant les disparités entre femmes et hommes en termes de vulnérabilité face aux effets de la fragilité et des conflits et en termes de capacité d'adaptation. Les hommes peuvent être davantage exposés à la menace mortelle par violence directe, mais cette insécurité se répercute généralement sur les femmes sous la forme d'abus.

Les femmes sont susceptibles d'être affectées par la fragilité et les conflits des différentes façons suivantes :

- Les femmes font face à des abus particuliers sous la forme de violences sexuelles et de viols, lesquels sont de plus en plus considérés comme des armes ;
- Les femmes, qui représentent la majeure partie des personnes pauvres et en raison de leur rôle dans la famille, sont plus vulnérables face aux conséquences de la fragilité et des conflits et sont davantage susceptibles d'en devenir des victimes directes (par décès, blessures et mauvais traitements) ;

- Les femmes sont affectées dans leurs multiples rôles, en tant que productrices et pourvoyeuses de nourriture, en tant que gardiennes de la santé, dispensatrices de soins et actrices économiques. La satisfaction des besoins naturels et l'accès aux ressources naturelles tels que la nourriture, les terres fertiles, l'eau, le carburant et les abris étant entravés, la charge de travail des femmes s'en trouve accrue ;
- Les ménages pauvres vivent souvent dans des conditions plus précaires, ce qui amène les femmes à travailler plus dur pour sécuriser les ressources et les moyens de subsistance. Dans de telles situations, les femmes et les jeunes filles ont moins de temps pour gagner leur vie, recevoir une éducation ou une formation, ou bien pour participer aux instances gestionnaires ou prendre part aux processus décisionnels au niveau communautaire ou sociétal.

Ces aspects négatifs du genre dans les contextes fragiles et affectés par des conflits sont importants. Les rôles positifs que peuvent potentiellement jouer les genres sont tout aussi importants. Il est de plus en plus admis que les femmes ont joué un rôle important dans la construction de la paix dans un certain nombre de conflits de longue durée, notamment en Irlande du Nord et au Moyen-Orient. Les femmes doivent prendre part à tous les processus tentant de trouver des solutions aux contextes fragiles, en capitalisant sur leur capacité à créer une cohésion et à instaurer ou restaurer la relation État/citoyen au niveau local et national.

La contribution particulière d'Oxfam en matière de genres capitalise sur l'expérience que nous avons acquise dans ce domaine lors de nos interventions humanitaires. Cette contribution fournit une opportunité d'innovation en développant des programmes qui tiennent compte de la dimension de genre se rattachant à la fragilité et aux conflits, notamment en intégrant les facteurs qui créent des différences d'impact entre les femmes et les hommes ainsi que les contextes qui sont à l'origine de ces différences.

Encadré 5 : Un « âge sain pour le mariage » au Yémen

Depuis son lancement en 2004, la campagne d'Oxfam GB au Yémen pour améliorer les droits juridiques des femmes a tenté d'élever l'âge légal du mariage à 18 ans. Cependant, cette campagne a fait face à deux problèmes de taille : le système parlementaire yéménite fractionné et l'omniprésence des coutumes traditionnelles, auxquelles de nombreux Yéménites donnent la priorité par rapport à la loi.

La campagne impliquait un travail de lobbying auprès du parlement yéménite afin d'obtenir une modification de la loi déterminant l'âge du mariage et de porter celui-ci à 18 ans. Cependant, le sujet a été récupéré par différents groupes politiques et transformé en outil de propagande, ce qui menaçait de faire de ce véritable problème humanitaire une question politique. À un niveau plus large, il existait une véritable préoccupation consistant à déterminer si le problème des mariages précoces pouvait être réellement réglé par la voie légale alors que les communautés yéménites accordent une valeur bien plus importante aux mœurs traditionnelles et aux écrits religieux qu'aux lois du parlement.

Il a été décidé qu'il fallait se diriger dans une autre direction si Oxfam souhaitait avoir un impact sur ce que les gens considéraient comme étant un âge approprié pour le mariage. Le débat a donc été recentré sur l'idée d'*âge sain pour le mariage*. Un rapport de recherche a été commandité quant aux croyances des leaders religieux concernant les mariages précoces et il s'est avéré qu'une majorité d'entre eux adhéraient à l'idée d'*« âge sain pour le mariage »*. Cela a permis d'asseoir la légitimité de cette campagne recentrée au sein des communautés locales et, en présentant la campagne comme un thème de santé, il a été possible de la dépolitiser et de la ramener au niveau communautaire. La santé était quelque chose que bien plus de personnes de la communauté soutenaient dans la mesure où ledit « âge sain » ne se référait à aucun autre principe que ceux de la santé et du bien-être des jeunes femmes. Au titre de bénéfice supplémentaire, le souci de la santé a pu être perçu comme un problème indigène plutôt que comme un idéal occidental imposé par des ONG étrangères. Pour promouvoir la campagne, des activités ont été organisées avec les écoles et les stations de radio locales, qui ont pu diffuser le message de « l'âge sain pour le mariage » au moyen d'anecdotes provenant des communautés locales elles-mêmes.

La seconde phase de la campagne, qui a démarré en 2009 et qui se poursuivra jusqu'en 2013, consiste à trouver des moyens alternatifs de protection des filles (et des garçons) contre les mariages précoces. Cette phase inclura la création de réseaux locaux de protection sociale afin d'assurer la prévention des mariages précoces à l'avenir. Ces réseaux seront créés à travers des groupes de femmes sympathisants au sein de la communauté.

Comme le décrit Duncan Green, Directeur des recherches pour Oxfam GB :

« Le langage est important : le fait de se concentrer sur la santé et les impacts de l'éducation et d'avoir transformé la campagne en une campagne de promotion d'un âge sain pour le mariage a été un concept bien plus acceptable que de tenter de raisonner de nombreux hommes, femmes, enfants, leaders religieux et communautaires ; bien mieux que la rhétorique plus normative sur les droits des femmes qui avait été utilisée plus tôt dans la campagne. Soyez respectueux des institutions, apprenez leur langage et comprenez leurs croyances. Travaillez avec les groupes confessionnels (en citant les écritures religieuses, en identifiant des alliés, etc.) et non contre eux, et faites appel à des partenaires. Sachez quand lâcher du lest et quand tirer – c'est un peu comme à la pêche ! »

4 Directives relatives à la politique générale de programmation dans les contextes fragiles et affectés par des conflits

Les contextes fragiles et affectés par des conflits ont besoin d'une approche distincte des approches humanitaires et de développement à long terme existantes (même s'il faut s'en inspirer). Nous pourrions appeler cela une « programmation de transition », laquelle est caractérisée par :

- Une attention particulière et délibérée apportée à la compréhension et à la planification des risques ;
- La gestion des risques au moyen d'analyses de haut niveau afin de soutenir les programmes qui innovent et ciblent de façon créative les causes comme les conséquences des conflits ;
- La mise à disposition de suffisamment de ressources, de compétences et d'expérience sur une période de temps elle-même suffisante.

Les programmes de transition s'appuient sur les outils les plus utiles que nous empruntons à la fois de la programmation humanitaire et de la programmation à long terme. Nous adaptons ces outils en fonction des exigences spécifiques des contextes. Le compagnon d'apprentissage qui accompagne ces directives relatives à la politique générale des programmes aborde de façon détaillée la façon dont il convient de mettre en pratique lesdites directives, avec des liens vers des outils et des ressources utiles.

4.1 La conception des programmes

4.1.1 Les bonnes pratiques : ce que nous faisons et ce que nous devrions faire

- Capitaliser sur ce qui fonctionne et développer des modèles indigènes et des capacités locales lorsque c'est possible ;
- Réaliser une analyse poussée du contexte pour soutenir la programmation. Ceci doit se faire de façon permanente dans la mesure où le contexte est en perpétuel changement, et doit s'appuyer sur un ensemble de points de vue et de sources de données afin de pouvoir comprendre la complexité et les dynamiques du contexte. Une perspective culturelle doit également être intégrée de même que les habituels points de vue politiques et économiques ;
- Bâtir la légitimité au niveau local – Celle-ci devra s'appuyer sur la redevabilité envers les parties prenantes locales et sur des relations de qualité avec les différents acteurs ;
- Continuer à se concentrer sur *la façon dont le travail est fait*, ce qui peut être au moins aussi important que *ce qui est fait*. Par exemple, dans un contexte changeant rapidement, la qualité et l'étendue des relations nouées détermineront ce qui est possible et ce qui peut être poursuivi si des problèmes de sécurité nécessitent le retrait d'urgence d'une zone ;
- Adopter une approche de la programmation fondée sur les droits, même là où des structures juridiques et des détenteurs d'obligations clairs sont susceptibles de ne pas être en place ;
- Utiliser nos ressources financières de façon stratégique pour tirer parti d'autres contributions et investissements ;
- Prendre des risques calculés lorsque nous nous exprimons ;
- Rechercher des opportunités pour collaborer avec les acteurs du secteur privé, mais aussi pour les mettre au défi.

Les bonnes pratiques : ce que nous devrions faire davantage

- Prendre le leadership en matière de changement transformationnel, en établissant des liaisons régionales verticales, transfrontalières et internationales. Chaque composante du travail réalisé au niveau local devra être connectée au travail des agendas nationaux ; le travail humanitaire cependant, bien qu'étant concentré sur la sauvegarde des vies, devra être considéré comme faisant partie intégrante d'un processus de changement à long terme ;
- Être plus flexibles : les décisions à prendre sont fréquentes et il faut se montrer flexibles et prêts à saisir les opportunités au moment où elles surgissent ;
- Entreprendre des analyses solides et répétées du pouvoir qui s'attacheront aux différentes formes que prend le pouvoir, notamment aux formes les moins évidentes et les moins visibles. Ces analyses devront inclure tous les niveaux, du niveau du ménage au niveau mondial, en passant par le niveau local. Elles devront également reposer sur une meilleure compréhension des mesures incitatives destinées aux différents acteurs. Enfin, ces analyses devront être intégrées à l'analyse du pays et des plans de mise en œuvre ;
- Travailler de façon itérative pour permettre à la programmation d'évoluer et de se développer ;
- Mettre fréquemment en place des suivis et des évaluations qui soient flexibles afin d'ausculter plus en profondeur ce qui change dans le contexte et dans la vie des gens. Le modèle des évaluations en temps réel utilisé dans les situations humanitaires peut s'avérer adapté à cet objectif ;
- Améliorer la gestion du renouvellement du personnel – outre la perte de savoir et d'expérience, cela affecte aussi le personnel émotionnellement ;
- Aider le personnel à trouver un bon équilibre entre les réponses à court terme et les objectifs de changement à long terme ;
- Mettre l'accent sur la réunion et la connexion des personnes. Cela requiert de disposer de relations étendues et peut impliquer d'avoir à parler avec « l'ennemi » – à savoir, avec des personnes que nous, ou d'autres, éviterions de côtoyer en temps normal ;
- S'impliquer davantage auprès des jeunes, groupe clé de la population ;
- Rendre possible et appuyer le leadership des autres ;
- S'impliquer dans les aspects économiques du changement, rechercher les éléments pour lesquels les interventions économiques peuvent faire avancer le changement et pour lesquels les mesures incitatives économiques peuvent favoriser des changements comportementaux ;
- Utiliser nos compétences techniques comme source de légitimité et comme point d'entrée pour créer des espaces où impliquer les gens situés des deux côtés de la ligne de démarcation (à travers de programmes aux thèmes communs, comme les enfants), créer des opportunités de dialogue et s'assurer que les voix marginalisées soient entendues ;
- Utiliser la capacité d'Oxfam à apporter une influence qui sera relayée au niveau mondial afin de contribuer à exercer une pression extérieure en faveur du changement aux niveaux national et local et renforcer les moteurs externes de changement ;
- Travailler avec les coalitions d'organisations locales pour remettre en cause les lois et règlements stériles, en faisant office de bouclier là où c'est possible ;
- Faire preuve de la plus grande clarté quant aux normes minimales ou « lignes rouges » du contexte national, par exemple, la fréquence des réflexions explicites sur le thème de notre contribution (ou non) à la perpétuation du statu quo.

4.1.3 Sont à éviter...

- Les situations dans lesquelles les risques sont excessifs par rapport aux bénéfices ;
- Le développement direct de l'État au niveau national, rôle dont les organisations bilatérales et multilatérales s'acquittent le mieux ;

- Les tentatives de résolution directe des conflits, qu'il est préférable de laisser aux agences spécialisées (bien que la programmation d'Oxfam se doive de prendre en compte les conflits) ;
- Les programmes qui travaillent directement sur les problèmes de sécurité ou nouent des partenariats avec les militaires ;
- Le travail qui facilite la survie des gens dans un statu quo négatif, mais qui ne contribue en rien à changer les choses ;
- Les mobilisations populaires ou campagnes de masse, à moins que nous ne nous montrions très explicites quant aux conséquences possibles et que nous disposions de l'appui explicite et des encouragements de différents partenaires sur le terrain ;
- En faire trop : mieux vaut faire une ou deux choses correctement plutôt que plusieurs choses moins bien, ou encore des programmes complexes qui ne pourront pas être raisonnablement mis en œuvre.

4.2 La gestion des programmes

4.2.1 Les problèmes de la dotation en personnel

- **Les effectifs** : Il est facile de se tromper en privilégiant les sureffectifs et les perspectives à long terme sur les processus de changement, de façon à éviter les pénuries et les omissions dangereuses à toutes les étapes du programme (cela peut néanmoins s'avérer difficile à financer) ;
- **Les compétences** : Lorsque le niveau de compétences du personnel national est bas, les fondamentaux de la gestion du cycle de projet et de programme auront besoin d'un appui et d'une hiérarchisation des priorités supplémentaires – en particulier, dans le développement de capacité pour la compréhension et la gestion des risques dans des projets et des programmes. Le personnel hautement qualifié n'étant pas issu du contexte immédiat (qu'il s'agisse d'expatriés ou, comme c'est parfois le cas, de membres de la diaspora) peut combler ces lacunes et développer la capacité du personnel qui en a besoin ;
- **L'équilibre culturel et ethnique** : Un équilibre approprié doit être trouvé entre les origines/les affiliations du personnel (de même qu'un emplacement approprié pour les bureaux) afin de s'assurer qu'Oxfam reste impartial et perçu comme tel par les autres ;
- **L'auto-sensibilisation** : La culture locale et la dynamique du contexte affecté par un conflit peuvent trouver un terrain d'expression au sein d'une équipe et se répandre malencontreusement dans les relations externes. La gestion des RH doit s'attaquer activement à ce type de problèmes (qui peuvent ne pas être immédiatement visibles pour le personnel non national). Le personnel doit développer une sensibilité aigüe face aux problèmes de la fragilité et des conflits et face à toute norme culturelle (telle que le rôle des genres) qui pourrait se trouver en conflit avec les valeurs d'Oxfam et les analyses du changement. Des tensions internes et des dynamiques de conflit qui seraient laissées en l'état, de même que le malaise du personnel d'Oxfam par rapport à certains aspects du programme, peuvent affecter la réalisation de celui-ci et la façon dont Oxfam est perçu par les communautés ;
- **Le travail inter-équipes** : Le travail d'équipe est nécessaire dans les limites respectives des « frontières internes » de la programmation humanitaire et de transition, comme de celles du développement à long terme. Il s'avère également nécessaire de travailler de façon « transfrontalière » entre ces secteurs. Un engagement délibéré et flexible vis-à-vis du point de vue et des compétences de l'autre s'impose donc, ainsi qu'une compréhension mutuelle des besoins et des priorités.

4.2.2 Être conscient des impacts inattendus

- **La logistique et les achats** : À travers la réalisation pratique de son travail, Oxfam se trouve souvent en position d'exercer un fort impact sur l'économie locale et les relations de pouvoir en présence. Cela doit être pris en compte lors de la prise de décisions

importantes concernant les fournisseurs et dans les relations nouées autour de la logistique. Ainsi, nous serons conscients de notre impact sur l'économie locale et l'assumerons délibérément ;

- **Les partenariats et les relations externes** : La façon dont Oxfam est perçue est fortement influencée par les décisions que nous prenons quant à savoir qui seront nos partenaires, comment nous engager avec un gouvernement, des institutions étatiques et les autres acteurs majeurs. Ces décisions devront être informées par une analyse détaillée de sorte que les impacts potentiels puissent être anticipés ;
- **Le suivi, l'évaluation et l'apprentissage** : Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de compte-rendu permanent concernant la réalisation du programme et les progrès réalisés et d'émettre des alertes précoces concernant les problèmes et changements affectant l'environnement, en particulier lorsque cela se produit de manière inattendue. Lorsque les choses fonctionnent correctement (que cela nous concerne directement ou concerne les autres), il est également important de tenter de comprendre pourquoi il en est ainsi.

4.2.3 Les lignes de conduite

Oxfam doit avoir un positionnement clair sur des thèmes clés du pays pour que les fondations soient déjà en place lorsque des décisions doivent être prises rapidement. De façon similaire, une ligne de conduite sera nécessaire pour des sujets n'entrant pas dans les attributions de l'équipe nationale afin de fournir un appui prêt sur place si l'équipe nationale devait partir en urgence. Il convient également de faire preuve de discipline dans la mise en pratique de ces positions.

4.2.4 La sécurité et les risques

Il convient de prendre en considération l'analyse et la gestion des risques. Les risques auxquels sont exposés Oxfam, son personnel, les familles du personnel, les partenaires, les membres des communautés et les personnes avec lesquelles et pour lesquelles nous travaillons. En certaines occasions, Oxfam peut répugner plus que ses partenaires et les communautés à prendre des risques. Les équipes nationales doivent rechercher de quelle façon les approches et les partenariats innovants peuvent réduire le risque et doivent se garder de toute tendance à éviter le risque en travaillant à l'obtention de résultats « sûrs » (ce qui est probablement plus traditionnel et concret) sans traiter les problèmes affectant le contexte en général.

4.2.5 Les levées de fonds

Les mécanismes actuels du financement humanitaire sont à trop court terme pour les contextes fragiles et affectés par des conflits. Les mécanismes à long terme nécessitent quant à eux de trop nombreux appels de fonds, lesquels sont qui plus est encadrés de telle façon qu'ils limitent le succès potentiel des candidatures. Il est donc nécessaire d'effectuer un travail de plaidoyer auprès des donateurs afin d'obtenir un financement à long terme de la transition et afin de voir chacun reconnaître que, dans le cas des contextes fragiles et affectés par des conflits, les résultats de processus (tels que la mise en place d'alliances et de coalitions, la consultation) sont tout aussi importants que ne le seraient des résultats plus tangibles. Le personnel encadrant des programmes a un rôle clé à jouer en nouant et en entretenant les relations avec les donateurs afin de favoriser le dialogue avec ces derniers quant aux types de programmes et de financements requis dans de tels contextes. Un engagement similaire est nécessaire auprès des bailleurs de fonds évoluant aux niveaux régional et mondial.

4.2.6 Protection

L'analyse de la protection est essentielle et doit être réalisée en conjonction avec l'analyse des risques afin de minimiser les risques inattendus et d'éviter d'aggraver les dynamiques de conflit. Lors des conflits, les gens souhaiteront toujours trouver les moyens de bénéficier des ressources d'Oxfam. L'analyse de la protection permettra d'identifier les risques nés d'une mauvaise compréhension des associations politiques existant entre les personnes avec lesquelles nous

travaillons. Les partenaires et les personnes au nom desquelles nous travaillons devraient être impliqués dans la mise en œuvre de cette analyse de façon à ce que nous puissions y inclure des risques qu'eux comprennent, mais que nous ne comprenons pas forcément.

4.3 Le contenu des programmes

4.3.1 La programmation relative aux genres

- **Les droits des femmes** : Nos programmes ne devraient pas uniquement prendre en compte les besoins pratiques des femmes afin d'appuyer leurs stratégies d'adaptation durable ou afin d'éviter les violences (ou de leur permettre de s'en remettre) ou d'autres abus traduisant leur vulnérabilité. Ils devraient également cibler des besoins plus stratégiques pour instaurer l'égalité et contribuer à faire entendre la voix des femmes dans les processus de changement. Ils devraient en outre soutenir leur rôle dans la résolution des conflits, la construction de la paix et la gouvernance. Autant de choses qui pourraient nécessiter qu'Oxfam s'engage activement auprès des hommes pour développer l'appui aux droits des femmes et travaille de façon créative avec tout un ensemble d'acteurs afin de cibler les attitudes et croyances sous-jacentes (voir encadré 4) ;
- **La masculinité** : Oxfam devra rechercher des opportunités pour incorporer sa compréhension de la masculinité au sein des programmes afin de renforcer son travail sur les genres. Ce qui devra être fait d'une façon extrêmement sensible au contexte.

4.3.2 Les modèles de changement

- **L'analyse** : une analyse de la sensibilité du conflit et une analyse détaillée du pouvoir sont fondamentales à la programmation efficace dans les contextes fragiles et affectés par des conflits. Ces analyses doivent être fréquemment mises à jour en s'appuyant sur différents points de vue et sur les enseignements tirés des autres ;
- **Une ambition modeste (réaliste)** : ces contextes sont caractérisés par des problèmes politiques à long terme, souvent insolubles. Nous pouvons contribuer à un changement positif, mais en définitive, ce sont les citoyens du pays qui apporteront les changements qui permettront de résoudre les conflits et de renforcer la société et l'économie politique. Nos aspirations devront être réalistes : toujours faire en sorte que le statu quo soit moins confortable (et pas plus), même si de façon modeste, et contribuer au changement positif, dans un laps de temps raisonnable, en faisant correspondre les résultats et les impacts attendus ;
- **Des points d'entrée impartiaux** : nous devrions choisir des points d'entrée qui nous permettent d'opérer dans le contexte sans compromettre notre capacité à nous engager avec des partenaires très divers, notamment avec les instances étatiques lorsque cela est approprié. Les points d'entrée impartiaux seront très vraisemblablement les services essentiels tels que l'eau, l'assainissement, l'hygiène, l'éducation, l'alphabétisation, les moyens de subsistance, la réduction des risques de catastrophe et la préparation face à ces risques. Les méthodes utilisées pour délivrer ces services devront contribuer à renforcer les organisations de la société civile, l'autonomie et l'efficacité de la gouvernance locale ;
- **Une conception robuste** : la programmation devra être planifiée en anticipant la détérioration possible des conditions. Par exemple, le travail sur les moyens de subsistance devra éviter les produits dont la durée de conservation est réduite ;
- **Des micro et macro connexions** : s'assurer de la mise en relation stratégique des différents niveaux et mettre en place une connexion stratégique entre les interventions réalisées sur le terrain au niveau local, même les plus modestes d'entre elles, et le travail de plaidoyer et de communication réalisé à un niveau supérieur. Cela pourra nous aider à gérer le problème que représente les restrictions d'accès à chacun des niveaux, mais aussi à élargir la portée de notre impact sans remettre en cause les conditions d'opération.

Encadré 5 : « Les véhicules de la paix » de Karamoja, Ouganda

Les « Amotoka ka' Ekisil », plus connus sous le nom de « véhicules de la paix », relèvent d'une approche innovante adoptée par Oxfam en Ouganda pour améliorer la cohésion communautaire et promouvoir la paix dans une région ravagée par les conflits tribaux et caractérisée par la pauvreté de ses infrastructures suite à des années de marginalisation. Karamoja est une zone majoritairement pastorale où la pauvreté et la violence sont endémiques. Comme l'indique l'agent d'Oxfam chargé des moyens de subsistance : « *Les jeunes gens circulent ouvertement avec des armes automatiques de type AK47, tout comme d'autres circuleraient avec un téléphone portable* ».

De nombreux acteurs ont tenté d'appuyer le processus de paix dans cette région, mais les moyens de communication avec la population, mobile et dispersée (en particulier avec celle vivant dans les zones les plus reculées du district) ont toujours représenté un défi. Même chose pour recueillir leurs réactions. Tout le nord du Karamoja est privé de station de radio et la couverture des télécommunications cellulaires reste inégale.

Un rapport d'Oxfam datant de 2007 affirmait que les pasteurs souffraient de ne pouvoir se faire entendre. Dans le cadre d'une stratégie visant à offrir à la population locale l'opportunité de faire entendre sa voix pour faire part de ses préoccupations et de participer à l'éducation dispensée sur le thème de la paix, une innovation simple a été apportée par l'équipe programme d'Oxfam afin de combler les lacunes de communication dans la région.

Deux des véhicules Land cruiser d'Oxfam ont été modifiés et équipés d'un système de sono, de projecteurs vidéo, d'une scène hydraulique et de matériel d'enregistrement. Ces vans sont souvent appelés « les véhicules de la paix ». Comme le déclare Mark Adams, Directeur-pays adjoint d'Oxfam GB en Ouganda : « *Les vans font partie d'une initiative de communication intégrée autour des thèmes de la gouvernance, de la paix, des moyens de subsistance, des genres, de la réduction des risques de catastrophe et de l'adaptation au changement climatique. Ils nous permettent d'être mobiles, de transmettre différents messages sur les lieux où se trouvent les gens... d'encourager le dialogue. Nous prévoyons à présent de documenter les discussions et les messages provenant des populations et de les transmettre ensuite à un plus large public à des fins de plaidoyer et pour marquer une influence.* »

5 Conclusion

Ce document indique sans ambiguïté qu'il n'existe pas de réponse prescriptive unique à la question : « Comment travailler dans des contextes fragiles et affectés par des conflits ? ». Les causes sous-jacentes des problèmes et les dynamiques de tels contextes sont trop complexes et imprévisibles pour cela. Nous disposons toutefois d'une grande marge de manœuvre pour renforcer le point de convergence et l'impact de nos programmes, notamment en :

- Utilisant une analyse de contexte solide, détaillée et continue qui permette de se forger une compréhension plus précise, plus nuancée et plus contextuelle de la façon dont le changement se produit réellement ;
- Prêtant davantage attention à la façon dont nos caractéristiques organisationnelles et compétences distinctes peuvent conférer une valeur ajoutée au travail des autres ;
- Renforçant la compréhension que nous avons des aspects propres aux genres de la fragilité et des conflits, notamment des facteurs qui génèrent des différences d'impact entre hommes et femmes et des contextes qui créent ces différences ;
- Veillant à intégrer davantage l'analyse des risques, à gérer activement ces risques en faisant appel à des analyses de haut niveau, à l'innovation et à la créativité de même qu'en développant la résilience dans l'ensemble de notre travail ;
- Nous assurant que nous œuvrons pour créer des changements positifs dans la vie des femmes et des hommes pauvres et que nous ne nous contentons pas de les aider à survivre dans un contexte difficile ;
- Réalisant fréquemment un suivi et des évaluations pour nous assurer que les programmes restent bien orientés, même dans un contexte changeant et imprévisible.

6 En savoir plus

Références et ressources en ligne

de Waal, A. (2010) 'Dollarised'. London Review of Books, Vol. 32 No 12, 24 juin 2010.

DFID Research and Evidence Division (2010), *The Politics of Poverty: Elites, Citizens and States: Findings from 10 Years of DFID Funded Research on Governance and Fragile States, 2001–2010*, <http://www.dfid.gov.uk/politicsofpoverty>

Hilker, L., et al. (2010), *Broadening Spaces for Citizens in Violent Contexts*, IDS Citizenship Development Research Centre, <http://www.drc-citizenship.org/>

Mcloughlin, C. (2009; mise à jour 2010), *Fragile States Topic Guide*, Governance and Social Development Resource Centre, <http://www.gsdrc.org/go/topic-guides/fragile-states>

Putzel, J. (2010), *Why Development Actors Need a Better Definition of 'State Fragility'*, <http://www.crisisstates.com/policy/policy.htm>

Unsworth, S. (2010), *An Upside Down View of Governance*, Institute of Development Studies, <http://www.ids.ac.uk/go/news/an-upside-down-view-of-governance>

Pour obtenir de plus amples informations sur ce programme et sur le travail d'Oxfam relatif aux contextes fragiles et affectés par des conflits, merci de contacter :

Jo Rowlands, Conseillère en chef en gouvernance et redevabilité institutionnelle
jrowlands@oxfam.org.uk

© Oxfam GB février 2011

Ce texte peut être utilisé librement à des fins de plaidoyer, de campagne, d'éducation et de recherche à la condition expresse qu'il soit reproduit dans son intégralité. Les auteurs de ce texte demandent que tout usage conforme à l'un des usages autorisés ci-dessus fasse l'objet d'un enregistrement auprès d'eux dans un objectif d'évaluation d'impact. Toute reproduction totale ou partielle ou réutilisation dans d'autres publications, ou toute traduction ou adaptation est soumise à l'obtention d'une autorisation et pourra éventuellement faire l'objet d'un paiement de droits. E-mail **publish@oxfam.org.uk**

Pour toute information complémentaire concernant les thèmes évoqués dans ce document, merci de contacter par courrier électronique : **enquiries@oxfam.org.uk** ou de consulter le site : **www.oxfam.org.uk**.

Les informations figurant dans cette publication sont correctes à leur date de mise sous presse.

Publié par Oxfam GB sous le n° ISBN 978-1-78077-172-4 en février 2011.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

Oxfam est une organisation caritative enregistrée en Angleterre et au Pays de Galles (no 202918) ainsi qu'en Écosse (SC039042).

Oxfam GB est membre d'Oxfam International.