



**HERE-Geneva**  
closing the gap between policy and practice

LE ROLE DES  
MANDATS



ETUDE DE CAS DU MALI

**AU-DELA DES LABELS**

**« HUMANITAIRE » ET « DEVELOPPEMENT »**

## REMERCIEMENTS

Ce rapport a été rédigé par Marzia Montemurro et Karin Wendt de HERE-Geneva. L'étude de cas du Mali fait partie intégrante du projet de plus grande envergure « Le rôle des “mandats” », qui examine l'influence des différents choix stratégiques sur la capacité des organisations humanitaires à travailler dans des contextes de conflits armés.

Les auteures remercient toutes les personnes qui ont accepté de partager leurs expériences et réflexions dans le cadre de cette étude, ainsi que les personnes de contact des organisations participantes présentes au Mali : Jérémie Labbé (CICR), Charlotte Billoir (DCA), Bob Kitchen (IRC), Cecilia Roselli & Kari Eliassen (NRC), Monica Castelnau & Mari Carmen Viñoles (MSF-OCBA) et Anna Castelli (WHH). Un remerciement particulier au personnel de la section espagnole de MSF à Bamako pour leur précieux appui logistique lors de la visite de l'équipe en avril-mai 2018. Finalement, nous remercions Céline Studer pour son soutien à la recherche ainsi que pour la traduction française, et Christina Samson pour la mise en page de ce rapport.

Cette étude n'aurait pas pu être réalisée sans le généreux soutien des gouvernements norvégien et suisse. Les conclusions présentées dans ce rapport sont celles de HERE-Geneva, et ne reflètent pas nécessairement les positions de ses bailleurs de fonds ni des organisations ayant participé au projet.

*Au-delà des labels « humanitaire » et « développement ». Etude de cas du Mali dans le cadre du projet HERE, « Le rôle des “mandats” »*

Auteures: Marzia Montemurro & Karin Wendt

© HERE-Geneva 2018

Photo de couverture: Bamako, mai 2018 / HERE-Geneva

### **HERE-Geneva**

Tourelle Emilio Luisoni, 4e étage  
Rue Rothschild 20  
1202 Geneva  
Tel +41 22 731 13 19  
contact@here-geneva.org  
www.here-geneva.org

# CONTENU

<b>RESUME</b>	<b>1</b>
<b>ACRONYMES</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
1.1 Approche méthodologique	5
1.2 Limites	6
1.3 Contexte humanitaire au Mali	6
<b>2. LE « POURQUOI » DE L'AIDE</b>	<b>9</b>
2.1 Motivations « humanitaires » ou de « développement » ?	9
2.2 Perception des objectifs	10
<b>3. LE « QUOI » DE L'AIDE</b>	<b>13</b>
3.1 Où intervenir ?	13
3.2 A qui donner la priorité ?	15
<b>4. LE « COMMENT » DE L'AIDE</b>	<b>18</b>
4.1 Intervenir en l'absence de l'Etat	19
4.2 Faire face aux contraintes de financement	20
4.3 Gérer l'insécurité	22
4.4 Combler les lacunes par la coordination	24
<b>5. CONCLUSIONS : AU-DELA DES LABELS</b>	<b>27</b>
<b>6. REFERENCES</b>	<b>29</b>
<b>7. ANNEXES</b>	<b>31</b>
Annexe 1 : Opérations des organisations participantes au Mali (mi-2018)	31
Annexe 2 : Etude de perception	32

# RESUME

Concevoir la réponse humanitaire uniquement par le prisme du lien entre humanitaire et développement ne permet pas de rendre compte de la variété d'approches qui ont cours dans chaque catégorie – « humanitaire » et « développement ». Les organisations qui, en raison de leur mission ou du rôle qu'elles ont assumé dans un contexte spécifique, peuvent être désignées comme humanitaires présenteront une grande diversité d'interprétations quant à la manière dont elles mènent leur travail. Une organisation peut intervenir à large échelle ou de manière très ciblée. Les organisations peuvent conduire des activités similaires tout en étant basées dans des régions différentes, voire géographiquement opposées. Ce n'est pas parce que des organisations sont qualifiées d'humanitaires qu'elles sont toutes semblables. La manière dont elles interprètent les principes humanitaires et dont elles hiérarchisent les besoins se traduira différemment pour chacune. Le lien entre aide humanitaire et développement se doit donc d'être nuancé.

Peu de contextes illustrent mieux que le Mali les différents défis externes auxquels sont confrontées les organisations humanitaires. Lors de la préparation de leur intervention, elles doivent tenir compte de disparités régionales importantes en termes de progrès développementaux et de besoins humanitaires, mais aussi du conflit dans le nord et le centre du pays, de l'augmentation de la violence intercommunautaire, de la lutte régionale et internationale contre le terrorisme, et de la présence d'une mission intégrée des Nations Unies. Etant donné les multiples facettes de la situation humanitaire au Mali, différentes approches organisationnelles doivent être mises en place pour répondre aux besoins des personnes les plus vulnérables. Etant donné que les besoins des populations touchées par la crise au Mali sont d'origine structurelle, mais résultent également de pics de violence ou de catastrophes naturelles, les réponses vont des approches humanitaires plus traditionnelles

## DES LIMITES S'IMPOSENT A L'UTILISATION DES LABELS.

aux investissements liés au développement à long terme. Il semble cependant difficile pour les ONG d'établir des limites précises entre ce que l'on peut définir comme des approches humanitaires ou de développement respectivement. Cela les place face à un dilemme quant au rôle qu'elles sont appelées à jouer, surtout en l'absence d'un espace de dialogue stratégique. Il en résulte que les ONG ont tendance à s'adapter au contexte de financement actuel plutôt que d'essayer d'en modifier l'équilibre. Dans l'ensemble, l'exemple du Mali indique que des limites s'imposent à l'utilisation des labels « humanitaire » et « développement ».

Les labels sont généralement utiles pour orienter les attentes au sujet d'un produit ou d'une problématique spécifique. Au Mali, les qualificatifs « humanitaire » et « développement » donnent des indications précieuses sur l'objectif d'une organisation (pourquoi elle fournit de l'aide) et sur les efforts qu'elle déploie pour établir ses priorités (quel type d'aide et pour qui). Les principes d'impartialité et de neutralité sont en effet des qualificatifs essentiels pour l'action humanitaire. Les labels atteignent cependant rapidement leurs limites lorsqu'il s'agit de décrire la manière dont les organisations mènent effectivement leurs activités. Comment les organisations concrétisent-elles leur mission humanitaire dans un environnement complexe ? Que se passe-t-il si les organisations ne peuvent pas utiliser visiblement leur identité ONG/humanitaire parce qu'elles sont perçues comme occidentales en fait une cible ? Comment les organisations gèrent-elles les relations avec les groupes armés non étatiques lorsqu'ils poursuivent des objectifs à la fois idéologiques et criminels ? Comment les organisations peuvent-elles s'assurer qu'elles ne se substituent pas à l'Etat s'il n'y a pas d'Etat pour prendre la relève ?

Le Mali a été choisi comme mission pilote dans le cadre de l'étude sur « Le rôle des « mandats » » de HERE parce qu'il est le théâtre de plusieurs problématiques complexes qui se superposent et parfois même s'opposent, exposant ainsi l'importance des questions à l'origine de ce projet. L'analyse des choix stratégiques prioritaires d'organisations ayant des « mandats » différents - au sens large, ici, leur objectif ou leur mission - et par rapport à des paramètres externes tels que le financement institutionnel, devient particulièrement pertinent lorsqu'elles doivent travailler avec des notions contradictoires de besoins humanitaires et de développement, d'impact à court et à long terme, et de questions relatives à l'intégration, la stabilisation et les programmes anti-terroristes d'un certain nombre d'opérations militaires.



# ACRONYMES

<b>ACF</b>	Action Contre la Faim
<b>CICR</b>	Comité International de la Croix-Rouge
<b>DCA</b>	DanChurchAid
<b>EAH</b>	Eau, Assainissement et Hygiène
<b>ECHO</b>	Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne
<b>EHP</b>	Equipe Humanitaire Pays
<b>FONGIM</b>	Forum des ONG Internationales au Mali
<b>GTAH</b>	Groupe Technique Assistance Humanitaire
<b>HERE</b>	Humanitarian Exchange and Research Centre
<b>IRC</b>	International Rescue Committee
<b>MINUSMA</b>	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali
<b>MRR</b>	Mécanisme de Réponse Rapide
<b>MSF</b>	Médecins Sans Frontières
<b>NFI</b>	Produits Non-Alimentaires
<b>NORAD</b>	Agence Norvégienne pour la Coopération au Développement
<b>NRC</b>	Conseil Norvégien pour les réfugiés
<b>OCHA</b>	Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires
<b>O(I)NG</b>	Organisation (Internationales) Non-Gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>PAM</b>	Programme Alimentaire Mondial
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PRH</b>	Plan de Réponse Humanitaire
<b>QIP</b>	Projet à Impact Rapide
<b>UNHAS</b>	Service Aérien d'Aide Humanitaire des Nations Unies
<b>UNMAS</b>	Service de l'Action Antimines des Nations Unies
<b>USAID</b>	Agence des Etats-Unis pour le Développement International
<b>WHH</b>	Welthungerhilfe

# 1 INTRODUCTION

Peu de contextes illustrent mieux que le Mali les différents défis externes auxquels sont confrontées les organisations d'aide internationale. Lors de la préparation de leur intervention, elles doivent toutes tenir compte de disparités régionales importantes en termes de progrès développementaux et de besoins humanitaires, mais aussi du conflit dans le nord et le centre du pays, de l'augmentation de la violence intercommunautaire, de la lutte régionale et internationale contre le terrorisme, et de la présence d'une mission intégrée de l'ONU. Toutefois, la façon dont chaque organisation relève ces défis peut être différente. Compte tenu des multiples facettes de la situation humanitaire au Mali, diverses approches organisationnelles devront être mises en place pour répondre aux besoins des personnes les plus vulnérables. En effet, les praticiens plaident depuis longtemps en faveur d'une plus grande complémentarité entre les approches humanitaires et les approches du développement.

L'aide humanitaire dans les situations de conflit armé peut se retrouver fortement politisée et se voit souvent entravée par l'insécurité et le manque de moyens. Dans de tels contextes, peu d'efforts ont jusqu'à présent été déployés pour mieux comprendre dans quelle mesure les « mandats » opérationnels permettent ou non aux organisations de répondre aux besoins. Le discours humanitaire fait souvent la distinction entre les organisations « à mandats multiples » ou « à mandat unique », selon qu'elles définissent leurs objectifs largement ou qu'elles se concentrent exclusivement sur l'assistance susceptible de sauver des vies dans les situations d'urgence (Wendt and Hiemstra, 2016). Néanmoins, il existe un manque de preuves et de compréhension commune des possibilités pratiques et des limites qui découleraient des différentes façons dont les organisations établissent leurs priorités et font des choix stratégiques. La recherche à l'origine de ce rapport a été menée dans le cadre d'une étude plus large, qui se penche

## LE PROJET SUR LE ROLE DES « MANDATS »

Les recherches à l'origine de ce rapport ont été menées dans le cadre de l'étude de HERE sur « Le rôle des "mandats" dans l'établissement des priorités humanitaires pour les OING en situation de conflit armé ». Ce projet examine la prise de décision organisationnelle et son impact sur l'efficacité de l'aide sur le terrain. Le terme « mandat » est donc entendu au sens large comme le but ou la mission d'une organisation et non dans son sens juridique. L'objectif est de clarifier les différences entre les organisations quant à la manière dont elles établissent leurs priorités et leurs choix stratégiques, et quels sont les avantages et les inconvénients des différents « mandats ». Cette analyse profitera aux organisations opérationnelles ainsi qu'aux bailleurs de fonds, car elle permettra non seulement de mieux comprendre les différentes approches et leurs implications, mais également de suggérer des moyens de tirer profit de ces différences pour rendre le système humanitaire plus efficace. Huit organisations participent à l'étude : DanChurchAid, MSF-Espagne, Concern Worldwide, NRC, ACF, IRC, Welthungerhilfe et le CICR.

La recherche s'effectue sous deux angles. Premièrement, elle explore l'orientation stratégique des organisations participantes du point de vue de leur siège, en ce qui concerne la réflexion politique, les relations avec les bailleurs de fonds et le positionnement public. Les résultats de la phase de recherche au siège seront publiés dans un rapport distinct.

Deuxièmement, la recherche se concentre sur le terrain, en examinant comment les politiques et les valeurs organisationnelles se traduisent dans la pratique. Le Mali a fait l'objet d'une étude de cas pilote, et le présent rapport donne un aperçu de la manière dont les organisations participantes travaillent pour fournir une assistance dans ce contexte précis. Un rapport final combinera les résultats de la recherche au siège et sur le terrain, en établissant des liens entre la façon dont les organisations perçoivent leur « mandat ».

précisément sur ces questions. Le Mali a été choisi comme étude de cas pilote parce qu'il présente un contexte complexe qui rend ces questions d'autant plus importantes. Comment les organisations prennent-elles des décisions lorsqu'elles doivent travailler avec des notions contradictoires de besoins humanitaires et de développement, l'urgence et l'impact à long terme, et les questions relatives à l'intégration, à la stabilisation et à la lutte contre le terrorisme d'un certain nombre d'opérations militaires ?

Afin d'établir les bases d'une réponse aux questions plus larges de l'étude sur les « mandats »<sup>1</sup>, les sections ci-dessous examinent certains des éléments qui caractérisent la réponse humanitaire au Mali, sous l'angle de l'expérience particulière de DanChurchAid (DCA), de l'International Rescue Committee (IRC), du Barcelona Operational Centre de Médecins sans Frontières (MSF-OCBA), du Conseil Norvégien pour les Réfugiés (NRC) et de Welthungerhilfe (WHH). Les conclusions discutées dans ce rapport devront être considérées dans leur contexte car elles ne donnent qu'un aperçu des éléments sous-jacents à l'action des organismes d'aide au Mali en général.

Après un aperçu de l'approche méthodologique adoptée pour cette étude de cas et un rappel des éléments contextuels spécifiques qui encadrent la réponse humanitaire Mali, ce rapport examinera comment les organisations répondent aux défis imposés par leur environnement de travail particulier et quels facteurs externes supportent ou entravent leurs programmes. Elle examinera également si les organisations présentent une certaine complémentarité et, si tel est le cas, comment les exploiter au mieux. Cette analyse sera divisée en trois sections qui examineront tour à tour *pourquoi* les organisations travaillent au Mali, *quelles* sont les activités qu'elles privilégient (le *quoi* de l'aide) et *comment* elles sont mises en œuvre.

## L'ACCENT EST MIS SUR LE CONTEXTE, ET NON SUR LE TYPE DE BESOIN.

### 1.1 Approche méthodologique

Dans le cadre de l'étude des « mandats », une équipe de recherche de deux personnes s'est rendue à Bamako du 29 avril au 8 mai 2018 afin d'analyser comment les politiques et valeurs organisationnelles se traduisent dans la pratique dans un pays touché par un conflit armé. Conformément à la méthodologie globale de l'étude<sup>2</sup>, l'approche adoptée par l'équipe de recherche au Mali a été exploratoire plutôt qu'évaluative : l'intention n'était pas de répondre à la question normative de « quel type de mandat est le meilleur », ni de trouver quelle organisation entre dans quelle catégorie<sup>3</sup>, mais plutôt de clarifier les différences qui existent entre les organisations quant à la façon dont elles mènent leurs activités sur le terrain. La présente étude n'a pas pour objet d'examiner comment les organisations répondent spécifiquement aux besoins urgents, mais plutôt comment elles sont capables de travailler dans des contextes complexes. L'accent est ici mis sur le contexte, et non sur le type de besoin.

A Bamako, l'équipe a mené des entretiens semi-structurés avec en moyenne cinq à six membres du personnel de chacune des organisations participant à l'étude<sup>4</sup>. Les profils des personnes interrogées étaient variés, et comprenaient généralement le directeur de pays, le directeur des programmes, les coordinateurs de programmes, les coordinateurs financiers et le personnel chargé des urgences, de la sécurité et de l'accès.

Afin d'obtenir une image multidimensionnelle du contexte malien, des entretiens

1 L'étude sur les mandats aborde trois questions principales : (1) Est-il utile de parler des distinctions entre les « mandats » ? Qu'est-ce que cela signifie ? (2) En ce qui concerne la capacité des organisations humanitaires à travailler dans les situations de conflit armé, quelles sont les possibilités et/ou les limites découlant de différents « mandats » ? (3) Où est-ce que ces occasions semblent permettre la complémentarité entre les activités des organisations ? Où engendrent-ils de la concurrence ou des tensions comme des différences de politiques, des priorités incommensurables, ou de différents groupes cibles ?

2 Plus d'information sur le projet à l'adresse <http://here-geneva.org/wp-content/uploads/2015/09/HERE-Mandates-Study-Concept-Brief-Sep-2016.pdf>.

3 La pertinence des termes « multi-mandats » ou « mandat unique » en général, et plus spécifiquement dans quelle mesure ils s'appliquent aux organisations participant à cette étude, fera l'objet d'une discussion plus détaillée dans le rapport des résultats des entretiens menées aux différents sièges.

4 L'équipe a principalement interviewé le personnel de DanChurchAid (cinq employés), IRC (neuf employés), NRC (cinq employés), MSF-Espagne (quatre employés) et Welthungerhilfe (quatre employés). Des informations récoltées lors d'une réunion avec le chef de l'équipe de la Délégation du Comité International de la Croix-Rouge (CICR) ont également été incluses dans l'analyse. ACF-France et Concern Worldwide font également partie de l'étude sur les « mandats », mais ne sont pas compris dans la présente analyse puisqu'ils ne mènent pas d'activité au Mali.



supplémentaires ont également été menés avec des représentants d'organisations non participantes<sup>5</sup>, des agences des Nations Unies<sup>6</sup> et des bailleurs de fonds<sup>7</sup>.

L'objectif de la recherche était d'analyser les cinq agences d'aide et leur processus de prise de décision relativement à leurs valeurs et leur structure organisationnelle, plutôt que d'évaluer si les cinq organisations font « ce qu'il faut » au vu du contexte global du Mali. Les questions posées au personnel des organisations participantes concernaient les activités en cours au moment de la visite, la définition et la compréhension par les différents membres du personnel du « mandat » et des valeurs de leur organisation, ainsi que leur perception de ce que leur organisation réussit particulièrement bien ou moins bien au Mali. L'équipe de recherche s'est également intéressée à la manière dont les organisations travaillent pour opérationnaliser les principes humanitaires, comment elles choisissent et hiérarchisent les domaines d'activité au Mali, et comment se caractérisent leurs relations avec les bailleurs de fonds, les partenaires locaux et internationaux, les populations affectées et les communautés. Pour comprendre comment les membres du personnel perçoivent leur organisation et son travail par rapport à certaines de ces questions, toutes les personnes interrogées ont également été invitées à remplir une étude de perception de deux pages (voir Annexe 2). Tout au long de l'analyse des données, l'équipe de recherche a tenu compte du fait que les résultats de l'étude sur la perception s'appliquent essentiellement aux personnes qui ont été consultées. Afin de compléter les idées recueillies lors des entretiens et de l'étude sur la perception, l'équipe de recherche a également effectué une analyse documentaire des rapports annuels et des stratégies accessibles au public des cinq organismes participants.

## 1.2 Limites

L'étude de cas du Mali a été conçue comme une étude pilote et, à ce titre, elle a permis à l'équipe de tester certaines approches méthodologiques et angles de recherche. Les résultats obtenus au Mali offrent l'occasion d'ajuster la méthodologie en fonction des

## L'ANALYSE PORTE SUR LA PRISE DE DECISION DES ORGANISATIONS.

études de cas suivantes. Dans son ensemble, la recherche au Mali aurait pu bénéficier de l'interaction avec un plus grand nombre d'employés des différentes organisations. En raison des spécificités opérationnelles inhérentes au Mali et des contraintes d'accès aux lieux d'affectation sur le terrain, l'équipe de recherche n'a pas pu visiter les programmes pour recueillir l'avis du personnel chargé de la mise en oeuvre auprès des populations affectées. Pour palier à cette lacune, l'équipe a été en contact à distance avec les coordinateurs de terrain des différentes organisations lorsque le contexte le permettait.

En ce qui concerne les limites de cette étude, il est également important de souligner qu'elle est largement basée sur les perceptions que les personnes clés interrogées ont du travail de la communauté humanitaire au Mali en général, et du travail de leur propre organisation en particulier.

Enfin, bien que l'étude se concentre sur l'action de quelques organisations internationales, les entretiens avec les autorités locales et les bénéficiaires peuvent fournir des informations supplémentaires quant à la manière dont les agences d'aide sont perçues par un groupe élargi d'acteurs. Malgré les efforts déployés pour recueillir autant de détails que possible sur les flux des financements humanitaires, toutes les informations n'étaient pas aisément disponibles et l'analyse s'en retrouve donc partielle.

## 1.3 Contexte humanitaire au Mali

En 2012, un violent conflit a éclaté entre les groupes insurgés du nord du Mali et le gouvernement central, déplaçant un demi-million de personnes dans un pays qui était déjà un important point de transit pour les flux migratoires. Au sein de l'un des pays les plus pauvres du monde<sup>8</sup>, la méfiance mutuelle entre Bamako et le nord alimente l'instabilité depuis des décennies. Les divisions ethniques et le retrait progressif de l'Etat malien ont également

5 Première Urgence, MSF-France, et ACF-Espagne

6 OCHA et le Conseiller sur le Nexus humanitaire-développement engagé dans le cadre du PAM.

7 ECHO et le bureau « Food for Peace » de USAID.

8 Le Mali est classé à la 182ème place du classement de l'Indice de Développement Humain 2018, sur 189 pays (voir <http://hdr.undp.org/en/composite/HDI>) et presque 50% de la population vit sous le seuil de pauvreté de USD2 par jour (OCHA, 2018a.)

créé l'occasion pour les groupes insurgés<sup>9</sup> de s'installer et de gagner en influence dans le nord (Chauzal and Van Damme, 2015, chap. 2). L'insurrection de 2012 a participé au renforcement d'une situation humanitaire déjà fragile. On peut argumenter qu'il n'existe pas une seule crise au Mali, mais que plusieurs crises se superposent pour ensemble contribuer à la pérennisation de l'instabilité (MSF, 2017) : les besoins urgents découlant des vulnérabilités liées au climat et au conflit se sont ajoutés aux besoins structurels liés à la mauvaise gouvernance, au manque de cohésion sociale, aux indicateurs économiques généralement mauvais et à l'insécurité alimentaire chronique (STAIT, 2017).

En 2015, un accord de paix a été signé entre le gouvernement malien et les deux principales coalitions armées. Les autorités maliennes ont depuis lors pu progressivement retourner dans le nord, bien qu'à titre symbolique dans certains cas<sup>10</sup>, mais de nombreuses zones reculées manquent encore de services de base. La violence armée, à laquelle participent les signataires et les non-signataires de l'Accord de paix de 2015, ainsi que les tensions ethniques et les conflits intercommunautaires, se sont depuis propagées dans les régions du centre du pays.

Le gouvernement et les forces armées maliennes sont soutenus par un certain nombre de forces militaires internationales et régionales. Il s'agit notamment de Barkhane, une opération militaire française autorisée par le Conseil de sécurité de l'ONU, et de la force opérationnelle du G5 Sahel mise en place dans le cadre de la coordination organisée entre cinq pays d'Afrique de l'Ouest<sup>11</sup>. La politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne a également un certain nombre de missions au Sahel, qui visent à fournir formation et conseils en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée<sup>12</sup>. La Mission intégrée multidimensionnelle de stabilisation des Nations Unies au Mali (MINUSMA), présente depuis 2013, vise par

9 Ce terme est largement utilisé pour désigner différents groupes présents au Mali (voir <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2018/02/19/shifting-relationships-growing-threats-who-s-who-insurgent-groups-sahel>). Il est utilisé à plusieurs reprises dans le texte en parallèle du terme de « groupes armés non-étatiques ».

10 Voir <https://www.reuters.com/article/us-mali-security/mali-returns-interim-authorities-to-last-northern-cities-idUSKBN17M2ZA>.

11 Voir <https://www.defense.gouv.fr/english/operations/barkhane/actualites/lancement-de-l-operation-barkhane>.

12 Par exemple, la mission de formation de l'Union Européenne au Mali (EUTM, de l'anglais European Union Training Mission) instaurée suite à la décision du Conseil 2013/87/ CFSP (voir <http://eutmmali.eu>) et la mission EUCAP Sahel Mali approuvée par la décision du Conseil 2014/219(CFSP) (voir [https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-mali\\_fr](https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-mali_fr)).

EVENEMENTS CLES	
<b>2012</b>	
Janv	Des combats éclatent dans le nord du Mali
Mars	Coup d'état à Bamako
Mars-avril	Des rebelles capturent Kidal, Gao et Tombouktou
<b>2013</b>	
Janv	L'armée malienne, appuyée par l'opération française Serval, reprend une partie du nord du pays
Juin	Accord de cessez-le-feu de Ouagadougou entre le gouvernement intérimaire du Mali et les rebelles
Juillet	Déploiement de la MINUSMA
Juillet-août	Elections présidentielles
<b>2014</b>	
Mai	Reprise des combats dans le nord du Mali
Aout.	: L'opération Barkhane succède à Serval
Nov-déc	Elections législatives
<b>2015</b>	
Juin	Accord de paix et de réconciliation
<b>2016</b>	
Juillet	Reprise des combats à Kidal
<b>2017</b>	
Fév-mars	Autorités établies à Ménaka, Gao et Kidal
Mars	Restrictions sur l'usage des motos à Mopti/Segou
Avril	Autorités établies à Tombouktou
Déc	La MINUSMA soutient la force du G5 Sahel
<b>2018</b>	
Juillet-août	Elections présidentielles

ailleurs à soutenir les processus politiques et à assurer la protection des civils<sup>13</sup>.

Aujourd'hui, on estime qu'environ 4,3 millions de personnes ont besoin d'aide humanitaire au Mali (OCHA, 2018a). Le Plan d'intervention humanitaire de 2018 prévoit que 263 millions d'USD seront nécessaires pour atteindre un objectif de 1,56 million de personnes. L'aide humanitaire consacrée au Mali a culminé à 265 millions USD en 2013 (56% des fonds demandés cette année-là). En octobre 2018, 111,2 millions d'USD, soit 34% des 329,6 millions d'USD actuellement demandés, avaient été reçus. Le Plan de Réponse Humanitaire

13 Voir la Résolution du Conseil de Sécurité 2423 (2018), adoptée le 28 juin 2018, qui renouvelle le mandat de la MINUSMA.

(PRH) souligne que l'aide humanitaire doit être guidée exclusivement par les besoins et que les vulnérabilités particulières des régions du nord et du centre doivent donc être considérées comme prioritaires. Sans indiquer clairement comment les fonds doivent être répartis le PRH énonce trois objectifs stratégiques : fournir une assistance humanitaire aux personnes les plus vulnérables, renforcer l'accès des personnes vulnérables aux services sociaux de base et renforcer les moyens de subsistance et la résilience des populations vulnérables, ainsi que la préparation aux urgences (OCHA, 2018b, p. 12). Le PRH souligne en outre que ces objectifs stratégiques doivent être considérés à la lumière des situations d'urgence générées par la violence, mais que toute analyse de contexte devra tenir compte des « vulnérabilités chroniques et structurelles des populations dans le cadre de l'articulation urgence-développement prônée par la nouvelle manière de travailler » (OCHA, 2018b, p. 12, See also OCHA, 2017).

Le nombre croissant de crises prolongées<sup>14</sup> dans lesquelles travaillent les organisations d'aide rappelle l'urgente nécessité d'une collaboration renforcée, et le PRH du Mali souligne que le lien entre l'humanitaire et le développement<sup>15</sup> établi dans le cadre du Grand Bargain est une opportunité à saisir dans le pays, en particulier pour les « zones affectées par le conflit où les investissements structurels sont essentiels pour permettre aux populations de sortir de l'urgence et acquérir une plus grande autonomie » (OCHA, 2018b, p. 21). En ce qui concerne de la mise en œuvre du Nexus, il est toutefois nécessaire de disposer de preuves relatives à sa forme potentielle sur le terrain et de suggestions sur la manière de surmonter les obstacles pour maintenir l'indépendance humanitaire nécessaire. Il est utile de comprendre à quelles fins cinq ONG internationales différentes travaillent au Mali (section 2), quel type d'activités elles ont choisi de mettre en œuvre (section 3), et comment elles s'y prennent (section 3).

14 L'expression « crises prolongées » fait ici référence à leur longévité et leur complexité, et ne doit pas être interprétée comme un synonyme de « conflits passifs ». La caractérisation actuelle du conflit au Mali est détaillée dans la section 4.3.

15 Le Nexus peut également être appréhendé en tant que système incluant la notion de paix, au-delà des composantes humanitaire et développement.

# 2 LE « POURQUOI » DE L'AIDE

Etant donné que les besoins des populations touchées par la crise au Mali sont d'origine structurelle, mais résultent également de pics de violence armée et criminelle, la situation actuelle justifie une variété de réponses complémentaires, allant des approches humanitaires plus traditionnelles aux investissements centrés sur le développement à long terme. L'étude sur les mandats découle de la reconnaissance du fait qu'une majorité d'ONG internationales actives dans le domaine de l'aide humanitaire définissent leurs objectifs largement, en incluant à la fois les interventions d'urgence à court terme et l'engagement à long terme pour le développement. En revanche, une petite minorité d'organisations ont décidé de se concentrer exclusivement sur l'assistance vitale dans les situations d'urgence. L'analyse des objectifs généraux des organisations et des raisons pour lesquelles elles ont choisi de travailler dans le pays permet de mieux comprendre comment elles structurent leur travail au Mali en termes d'approches « humanitaires » et « de développement ».

## 2.1 Motivations « humanitaires » ou de « développement » ?

Avant le coup d'Etat de 2012, le Mali était salué par de nombreuses ONG multilatérales et internationales comme un succès en matière de développement, malgré des résultats largement discutables (IRIN, 2013). Avec la crise, de nombreuses nouvelles ONG internationales se sont établies dans le

pays pour répondre aux besoins d'urgence les plus immédiats et, ce faisant, elles se sont retrouvées aux côtés d'autres ONG qui étaient là depuis des décennies. Le tableau de l'annexe 1 du présent rapport donne un aperçu des types d'opérations des cinq organisations qui font partie de cette recherche. Comme on peut l'observer dans le tableau, quatre des cinq ont instauré une présence au Mali soit en 2012 (IRC et MSF-Espagne) soit en 2013 (NRC et DCA). La cinquième organisation, Welthungerhilfe, travaillait en revanche déjà dans le pays depuis la fin des années 1960.

Pour les organisations arrivées au Mali en 2012 ou 2013, la nécessité de combler des besoins humanitaires directement liés à l'insurrection de 2012 a été le facteur déterminant. Cependant, les quatre ont suivi des trajectoires légèrement différentes, ce qui reflète les diverses manières dont elles formulent leurs objectifs et articulent leur approche. Dans le but de préserver des vies et de soulager les souffrances par une assistance médicale, la section espagnole de MSF affirme qu'elle « n'aspire pas à transformer une société, mais à lui permettre de surmonter une période critique », ajoutant que « c'est pourquoi nos interventions sont limitées dans le temps »<sup>16</sup>. Ainsi, lorsque la section espagnole de MSF a commencé ses opérations au Mali début 2012, son objectif spécifique était de fournir une assistance urgente dans une partie du pays directement affectée par la crise (MSF-OCBA, 2013, p. 72)<sup>17</sup>.

Comme MSF-Espagne, l'objectif premier de IRC au Mali début 2012 était de répondre aux besoins humanitaires résultant directement du conflit. En adoptant une approche plus multisectorielle, l'organisation ne s'est pas seulement concentrée sur l'aide d'urgence,

LA SITUATION ACTUELLE AU MALI JUSTIFIE UNE VARIETE DE REPONSES COMPLEMENTAIRES.

<sup>16</sup> Traduit de l'espagnol depuis le site internet de MSF-Espagne, voir <https://www.msf.es/conocenos/quienes-somos>

<sup>17</sup> Il doit être souligné que la section française de MSF est présente au Mali depuis 2009, avec une action axée principalement sur des projets à moyen et long terme.

mais elle est également intervenue avec l'ambition à long terme de renforcer les services et le bien-être économique. Cela correspond à l'objectif relativement large d'IRC d'« aider les personnes dont la vie et les moyens d'existence sont brisés par les conflits et les catastrophes à survivre, à se rétablir et à prendre le contrôle de leur avenir »<sup>18</sup>.

Avec pour objectif général de protéger les droits des personnes déplacées et vulnérables en temps de crise, NRC – comme IRC – entend répondre aux besoins humanitaires immédiats tout en s'efforçant de prévenir de nouvelles difficultés et de contribuer à des solutions durables<sup>19</sup>. Cela s'opère par une approche intégrée, basée sur un certain nombre de compétences essentielles<sup>20</sup>. NRC est intervenue pour la première fois en 2012 en apportant son soutien aux réfugiés maliens dans le cadre d'un programme au Burkina Faso. L'organisation a ensuite ouvert un bureau au Mali au début de l'année 2013 pour fournir une aide à court et à long terme aux personnes déplacées, ainsi qu'aux plus vulnérables parmi les communautés d'accueil dans les zones de déplacement (NRC, 2018).

Alors que les trois organisations susmentionnées se sont installées au Mali de leur propre initiative, DanChurchAid a répondu à une demande d'assistance plus directe du Service de l'action antimines des Nations Unies (UNMAS), en 2013 (DCA, 2014a). Plus petite que les trois autres, DCA s'efforce « d'aider et de défendre les groupes opprimés, négligés et marginalisés dans les pays pauvres et de renforcer leurs possibilités de vivre dans la dignité »<sup>21</sup>, ce qui implique de collaborer avec des partenaires pour fournir une aide d'urgence dans les zones sinistrées ainsi qu'une aide au développement à long terme dans les régions pauvres, en vue de créer « un monde plus équitable et durable »<sup>22</sup>.

Contrairement aux quatre autres organisations, l'organisation allemande Welthungerhilfe était présente au Mali bien avant l'insurrection de 2012. Depuis 1968, l'organisation travaille en étroite collaboration avec des organisations partenaires nationales pour développer leurs

18 Traduit de l'anglais depuis <https://www.rescue.org/what-we-do>.

19 Voir <https://www.nrc.no/who-we-are/mission-statement/>.

20 Les compétences clés de NRC sont l'éducation, la sécurité alimentaire, l'accès à l'eau (EAH) et à l'abri, et l'aide juridique (ICLA - *Information, Counselling, and Legal Assistance*) (NRC, 2017).

21 Traduit de l'anglais depuis <https://www.danchurchaid.org/articles/the-abc-s-of-advocacy>.

22 Traduit de l'anglais depuis <https://www.danchurchaid.org/about-dca>.

## LES OBJECTIFS GENERAUX DES ORGANISATIONS SE REFLETENT BIEN DANS LA MANIERE DONT LEUR TRAVAIL EST PERCU

capacités et celles de la population, en mettant l'accent sur la sécurité alimentaire et la nutrition. Welthungerhilfe a ouvert ses propres bureaux en 1999 et travaille en direction de l'objectif d'éradiquer la faim d'ici 2030 (WHH, 2016). Les activités d'aide d'urgence de WHH au Mali sont étroitement liées à la menace potentielle que la crise fait peser sur les résultats de leurs projets de développement. Dans ce cas également, la mise en œuvre des activités du projet est assurée par une étroite collaboration avec les organisations non gouvernementales partenaires nationales.

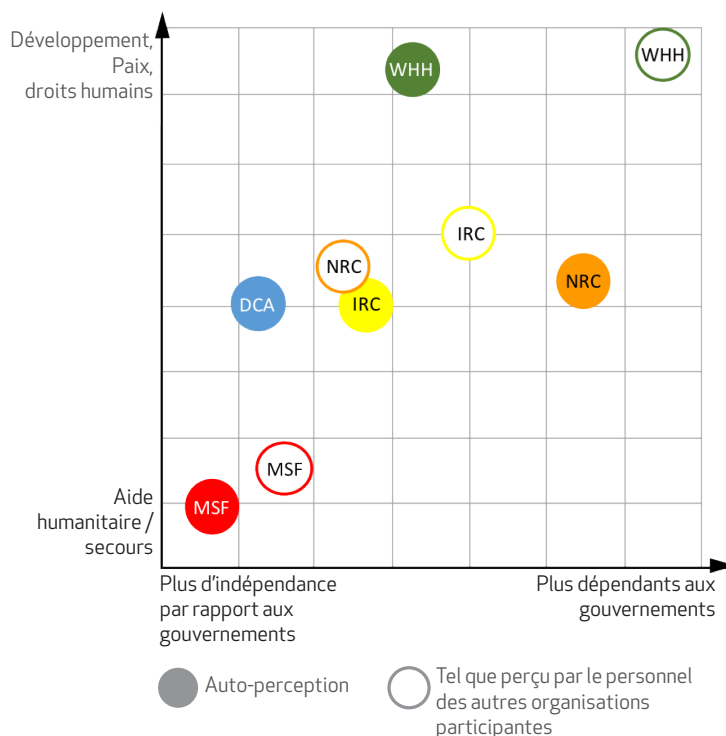
### 2.2 Perception des objectifs

Dans l'ensemble, il apparaît que les raisons pour lesquelles les cinq organisations se sont installées au Mali et la manière dont elles articulent leurs objectifs généraux en termes d'aide humanitaire à court terme ou d'aide au développement à plus long terme se reflètent bien dans la manière dont leur travail est perçu - que ce soit par leur propre personnel ou celui d'autres organisations. Dans le cadre de la recherche à Bamako, toutes les personnes interrogées ont été invitées à remplir une étude de perception, en indiquant notamment où elles situeraient leur propre organisation - ainsi que d'autres organisations qu'elles connaissent - sur une grille (voir Annexe 2). L'un des axes de la grille allait des approches humanitaires plus traditionnelles aux investissements à long terme liés au développement et à la paix, et l'autre axe indiquait le niveau d'indépendance par rapport aux gouvernements bailleurs de fonds ou hôtes. Le schéma 1 présente les résultats moyens combinés de cette étude, avec les cercles pleins indiquant l'endroit où le personnel place sa propre organisation et les cercles vides montrant où le personnel d'autres organisations la situe<sup>23</sup>.

Si la problématique de la perception que les organisations ont d'elles-mêmes et comment elles conçoivent les autres sera examinée

23 Le schéma 1 représente uniquement la perception personnelle de DCA, le personnel des autres organisations n'étant pas assez familier avec DCA pour la situer sur la grille.





**Schéma 1:** Moyenne combinée de l'étude de perception en annexe 2 (évaluations d'approximativement 5-6 employés basés au Mali par organisation, en mai 2018)

plus en détail dans le rapport concernant les résultats de la phase de recherche menée au siège<sup>24</sup>, il convient de relever pour l'instant que les résultats du Mali indiquent déjà que le personnel de différentes organisations considère clairement que la manière dont chacune d'entre-elles structure ses activités, en termes de réponse humanitaire et de développement, repose sur des bases différentes. L'organisation dont la perception d'elle-même se rapproche le plus de la perception des autres est MSF-Espagne<sup>25</sup>. Les répondants n'ont pas hésité à placer MSF-Espagne dans le coin inférieur gauche de la grille. D'ailleurs, MSF est en effet l'organisation qui, avec le CICR, est le plus souvent citée en tant qu'exemple type d'organisation « à mandat unique » (Slim and Bradley, 2013; Krause, 2014; Hilhorst and Pereboom, 2016), en raison de son travail axé sur les activités humanitaires traditionnelles d'urgence. C'est aussi l'organisation qui est considérée comme la plus indépendante vis-à-vis des gouvernements - qu'ils soient hôtes ou bailleurs de fonds. L'argument avancé par les personnes interrogées à cet égard était le pourcentage élevé de financements privés de MSF. Pour

MSF, en revanche, c'est leur engagement à opérationnaliser les principes humanitaires qui explique le degré d'indépendance de l'organisation : la priorité accordée à ces principes précède et explique leur modèle de financement.

Trois organisations se situent au milieu de la grille concernant leurs objectifs, DCA, NRC et IRC, toutes considérées comme s'engageant plus ou moins également dans le but de fournir une aide humanitaire d'urgence et une aide au développement à long terme. Cela correspond clairement aux objectifs qu'ils se sont fixés. Les points de vue divergeaient toutefois en ce qui concerne la relation avec les structures de l'Etat, et il est intéressant de noter que NRC se considérait plus dépendante des gouvernements que la perception du personnel des autres organisations ne le laissait supposer ; c'était l'inverse pour IRC. Comme concernant MSF-Espagne, les discussions sur l'indépendance de NRC et de IRC étaient liées au financement, les répondants des deux organisations expliquant que lorsqu'il est nécessaire de préciser si les fonds requis tombent dans la dénomination humanitaire ou développement, l'indépendance de l'organisation en souffre<sup>26</sup>. Il est intéressant de noter à cet égard que le personnel de DCA, organisation qui travaille également avec des

24 La phase de recherche au siège concerne spécifiquement les orientations stratégiques des organisations, et examine des problématiques telles que l'élaboration des politiques, la relation avec les bailleurs de fonds, et la prise de position publique.

25 Il convient de noter que dans l'étude sur la perception, le personnel des autres organisations ont souvent situé MSF sur la grille sans faire de distinction entre MSF-Espagne et MSF-France, les résultats du schéma 1 représentant donc la fusion des deux.

26 Pour plus de détails sur le lien entre les activités des cinq organisations concernées et les fonds disponibles, voir la section 4.2.

objectifs humanitaires et de développement, se considère relativement indépendante au Mali. Il a été précisé en entretien que cet argument se base sur un financement très flexible de la part du gouvernement danois.

En raison de son type d'activités, WHH a été placée à l'opposé de MSF-Espagne, correspondant ainsi au profil d'une organisation travaillant dans un optique de développement au Mali depuis des décennies. Il est intéressant de noter que si les autres organisations participantes avaient tendance à percevoir le travail de WHH comme étant très étroitement lié aux structures de l'Etat, précisément en raison de cet accent mis sur le développement, le personnel de l'organisation se considérait plus indépendant. Ceci car bien que dépendante du financement des bailleurs de fonds institutionnels et travaillant en étroite collaboration avec les autorités nationales, l'organisation est flexible quand il s'agit de fixer des priorités.

# 3 LE « QUOI » DE L'AIDE

A première vue, il est donc possible de broser un tableau plutôt stéréotypé, avec MSF-Espagne d'un côté comme exemple type de l'organisation humanitaire à mandat unique, WHH à l'autre extrémité en tant qu'organisation plus traditionnellement orientée vers le développement et NRC, IRC et la DCA au milieu, en tant qu'organisations « multi-mandat »<sup>27</sup>. Parallèlement, les différences que l'on peut observer dans le schéma 1 entre la façon dont les organisations perçoivent leur propre travail et la façon dont les autres organisations le perçoivent indiquent qu'il n'y a pas de compréhension commune quant aux catégories auxquelles appartiennent chacune des activités, ou comment les relations aux structures étatiques devraient être catégorisées. Comment l'image "stéréotypée" se traduit-elle alors dans la réalité, lorsqu'il s'agit de l'aide que ces organisations fournissent réellement ?

Il ressort clairement des entretiens réalisés à Bamako, et à partir d'une analyse des stratégies pays des différents organisations, qu'elles formulent toutes leur réponse au Mali en fonction des besoins. Comme nous venons cependant de le souligner, leurs points d'entrée et leurs objectifs varient, et il est donc important de prêter attention aux activités réelles qu'elles mènent et la façon dont elles

<sup>27</sup> La pertinence des termes « multi-mandats » ou « mandat unique » en général, et plus spécifiquement dans quelle mesure ils s'appliquent aux organisations participant à cette étude, fera l'objet d'une discussion plus détaillée dans le rapport des résultats des entretiens menées aux différents sièges.



Schéma 2: Carte du Mali

établissent leurs propres normes dans un contexte où les distinctions entre besoins humanitaires et de développement deviennent de plus en plus floues.

## 3.1 Où intervenir ?

La façon dont une organisation interprète son « mandat » - entendu ici au sens large comme le but ou la mission de l'organisation - influence son évaluation des besoins et l'établissement de ses priorités. En l'absence d'un accord commun sur les besoins prioritaires, chaque organisation utilisera sa propre raison d'être pour décider où intervenir.

Lorsque MSF-Espagne s'est implantée au Mali en réponse directe à la crise de 2012, elle a ciblé les zones les plus touchées par le conflit, où elle a estimé que se situaient les besoins

LA FAÇON DONT UNE ORGANISATION INTERPRETE SON « MANDAT » INFLUENCE SON EVALUATION DES BESOINS ET L'ETABLISSEMENT DE SES PRIORITES.

les plus critiques. Elle a donc commencé par proposer une aide d'urgence dans trois centres de soins primaires à Gossi, Wabaria et Chanaria, tous situés dans la région de Gao (voir carte du schéma 2). Après le début de l'opération militaire française, et quand la présence de MSF-Espagne au Mali était mieux établie, la stratégie a été redéfinie pour se concentrer sur un centre de santé de référence avec un minimum de services hospitaliers à Ansongo, également à Gao (MSF-OCBA, 2013). Le choix de travailler à Gao a été guidé par une évaluation concluant à l'existence d'une crise humanitaire aiguë dans la région et d'énormes lacunes dans les services de santé, l'insécurité empêchant le transport des fournitures médicales et le retour des autorités locales (MSF-OCBA, 2013). MSF-Espagne dispose d'une équipe médicale d'urgence au Sahel (EMUSA), basée au Niger, mais également présente au Mali selon les besoins. Il est intéressant de noter qu'en 2016, tout en poursuivant son travail d'urgence à Ansongo, MSF-Espagne a étendu ses activités aux soins de santé primaires à Kidal, une région où le gouvernement malien était totalement absent (MSF-OCBA, 2016). Un répondant au Mali a souligné que pour MSF, l'arrivée à Kidal en 2016 était considéré comme tardive, mais que le retard était dû aux importants affrontements dans la région à l'époque<sup>28</sup>. En raison de l'insécurité croissante dans le centre, MSF a mené une mission d'évaluation à Mopti au début de 2017, avec un accent particulier sur Douentza<sup>29</sup>. Elle a ensuite lancé un projet dans le cercle de Douentza au milieu de 2017, se focalisant initialement sur le soutien de l'hôpital de la ville, puis l'extension à Boni, Hombori et Mondoro à la mi-2018.

Alors que MSF-Espagne s'est concentrée sur la partie nord du Mali et, par la suite, sur le centre, alors que le conflit et l'insécurité s'y développaient, NRC et IRC ont toutes deux mis en place des programmes à travers le pays à un stade précoce. IRC a lancé des programmes intégrés dans les domaines de l'éducation, de la nutrition, de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène et de la protection de l'enfance à Gao dans le Nord, ainsi qu'à Koulikoro dans le Sud, en avril 2012. La raison pour laquelle IRC s'est également concentrée sur le sud est que l'organisation voulait un positionnement

28 Pour MSF, cela signifiait négocier l'accès avec les groupes armés non étatiques présents dans la région et développer une meilleure compréhension du contexte local. De mi-2015 à fin 2016 MSF a travaillé à distance, ce qui a retardé la mise en place du programme.

29 En raison de la présence très limitée d'organisations humanitaires malgré les besoins urgents et la présence de MSF-France à Ténenkou.

## L'EXERCICE A MIS EN EVIDENCE QU'IL PEUT Y AVOIR DIFFERENTES INTERPRETATIONS DU CONCEPT DE « LOCALISATION »

nutritionnel et que Koulikoro était incluse dans la prévention de la sous-alimentation aiguë. En 2016, IRC avait également établi une présence dans le centre, à Kidal et à Mopti, toujours avec des programmes intégrés et multisectoriels, suite à la propagation de la crise. IRC reste toujours dans le nord, mais se concentre moins sur Gao, où elle estime avoir moins de valeur ajoutée qu'à Kidal et Ménaka. Ménaka est une région nouvellement autonome par rapport à Gao et qui manque encore de services publics. IRC constate qu'ici les besoins sont plus importants, mais que moins d'organisations y sont présentes. La stratégie actuelle donne la priorité à l'amélioration de la santé, de l'éducation et du bien-être économique, en ciblant spécifiquement les personnes déplacées, les rapatriés du Niger et du Burkina Faso, les communautés rurales hôtes et les communautés marginalisées (IRC, 2016, p. 3).

Lorsque le bureau de pays de NRC au Mali a ouvert début 2013, ses activités se sont principalement orientées sur le centre, soutenant les déplacés internes à Bamako, Ségou et Mopti avec une assistance juridique, des abris, la distribution de fournitures de secours, l'éducation et l'amélioration des conditions sanitaires. A la fin de la même année, NRC a cependant établi une présence en Tombouctou et Gao pour aider les rapatriés (NRC, 2013, p. 2). Jusqu'en 2017, l'organisation menait également un petit programme d'éducation à Kidal. Elle a choisi de se retirer de cette région parce que le programme était jugé trop coûteux pour sa taille et pour mieux gérer les ressources existantes. NRC travaille en consortium avec IRC, IRC couvrant Kidal et NRC couvrant Tombouctou.

Arrivée au Mali en 2013, DCA a directement mis en place des programmes de lutte antimines à Kidal (DCA, 2013, 2014a). L'objectif du programme était de protéger et d'aider les populations vulnérables et les travailleurs humanitaires dans le nord du Mali par le déminage et la sensibilisation aux dangers des mines. DCA a quitté Kidal pour des raisons de sécurité en 2014, mais continue de fournir une formation sur les explosifs à Tombouctou avec UNMAS. S'appuyant sur ses programmes initiaux, DCA a également élargi ses activités au fil du temps, travaillant

	DCA	IRC	MSF Spain	NRC	WHH
<i>Bamako</i>		Santé			
<i>Gao</i>		Education Sécurité alimentaire Protection	Santé	Education Protection Abris d'urgence/ articles non alimentaires EAH	Sécurité alimentaire
<i>Kayes</i>					Sécurité alimentaire
<i>Kidal</i>		Education EAH	Santé		Sécurité alimentaire
<i>Koulikoro</i>	Action antimines Sécurité alimentaire	Santé Nutrition EAH			
<i>Mopti</i>	Action antimines Cohésion sociale (Réduction de la violence armée), Sécurité alimentaire	Santé Nutrition EAH	Santé	Education Sécurité alimentaire Protection Abris d'urgence/ articles non alimentaires	Sécurité alimentaire
<i>Ségou</i>	Action antimines Cohésion sociale (Réduction de la violence armée), Sécurité alimentaire	Protection			
<i>Sikasso</i>					
<i>Tombouctou</i>		Protection		Education Sécurité alimentaire Protection Abris d'urgence/ articles non alimentaires	Santé Nutrition Sécurité alimentaire

**Schéma 3:** Types d'activités au Mali par organisations et régions à la mi-2018 (Source: Mali Who does What Where (3W) August 2018 dataset, complété par les informations partagées par le personnel des organisations)

maintenant avec des partenaires locaux pour renforcer la résilience des communautés, par exemple par le biais d'initiatives de planification de la sécurité et des moyens de subsistance communautaires, principalement dans le centre du Mali, à Mopti et Ségou (DCA, 2014b, p. 27).

Depuis le début de son travail au Mali dans les années 1960, WHH s'est engagée dans divers types de projets, tous visant à éradiquer la faim, principalement dans le sud. A la mi-juillet 2013, lorsque les quatre autres organisations participantes sont également arrivées au Mali, WHH menait déjà des projets de développement à Sikasso, Ségou et Mopti, des projets de réhabilitation/résilience à Koulikoro et Kayes, et des projets d'aide humanitaire à Ségou et Tombouctou (WHH, 2013, p. 2). WHH et ses partenaires sont maintenant présents dans la plupart des régions du Mali, menant des projets qui incluent des activités telles que le bien-être économique des jeunes, la prévention de la malnutrition des femmes et des enfants, la réhabilitation rurale et la résolution des conflits liés aux ressources naturelles (WHH, 2018). Travaillant au Mali depuis des décennies, WHH a développé plusieurs partenariats significatifs avec des organisations locales qui, depuis 2013, ont également été en mesure d'effectuer des

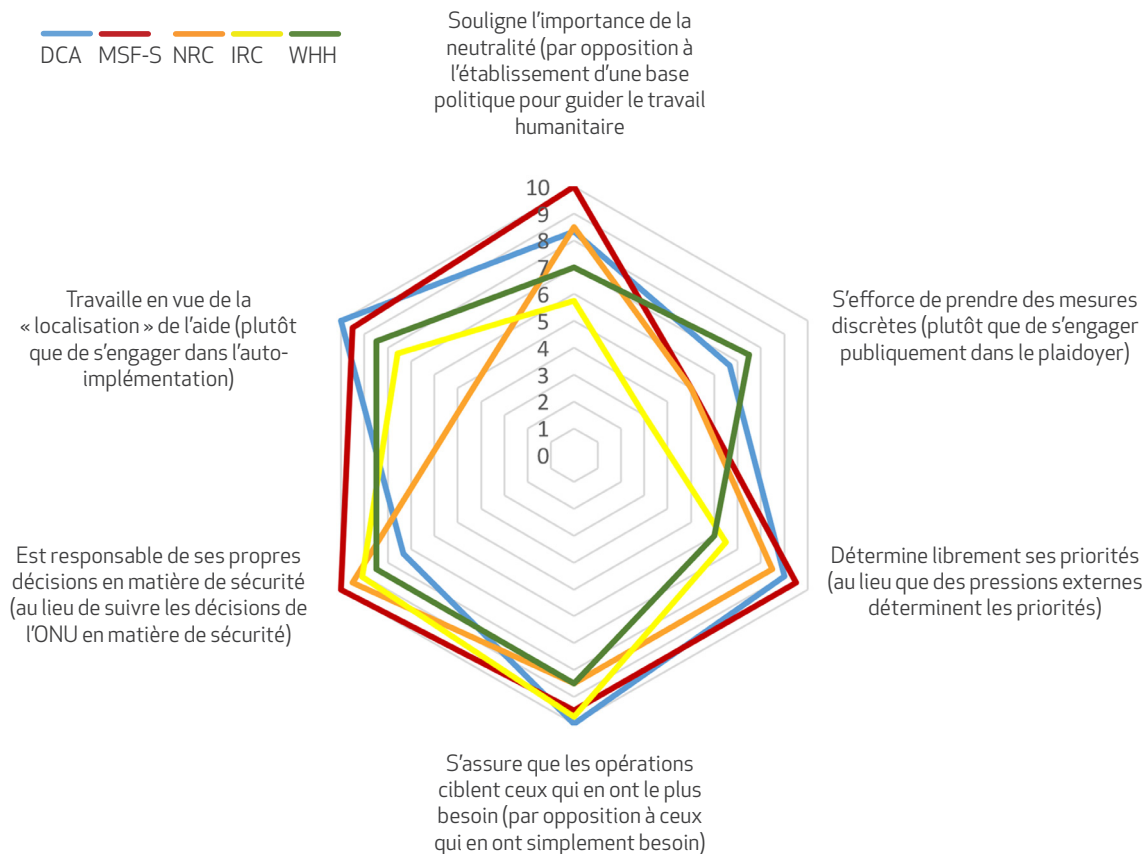
travaux d'urgence dans certaines des zones les plus difficiles d'accès. Le tableau 3 donne un aperçu des domaines dans lesquels les cinq organisations travaillent à la mi-2018 et des types d'activités qu'elles y mènent.

En l'absence d'un espace de discussion stratégique sur la manière de répondre aux multiples niveaux de besoins, les organisations reviennent naturellement à leurs priorités institutionnelles lorsqu'elles décident où intervenir. Par exemple, il était logique qu'une organisation comme MSF-Espagne, qui a pour objectif d'apporter une aide médicale d'urgence dans une période critique, cible les régions du Mali les plus touchées par le conflit. De même, il était logique pour NRC de commencer ses opérations dans les parties les plus méridionales du Mali, car elle visait principalement à aider les personnes déplacées à l'intérieur du pays.

## 3.2 A qui donner la priorité ?

Dans une situation comme celle du Mali, où les besoins d'origine structurelle et conjoncturelle sont importants dans tous les secteurs, chaque organisation peut affirmer qu'elle répond aux besoins les plus urgents dans les domaines





**Schéma 4:** Moyenne combinée de l'étude de perception en annexe 2 (évaluations d'approximativement 5-6 employés basés au Mali, par organisation, en mai 2018, avec des données corrigées des valeurs aberrantes)

où elle travaille. Dans le cadre de l'étude de perception susmentionnée, il a été demandé aux personnes interrogées de situer leur propre organisation et leur travail humanitaire relativement à certaines caractéristiques (voir annexe 2). Le schéma 4 présente les résultats moyens de cet exercice pour les cinq organisations. On observe que l'évaluation des personnes interrogées concernant les efforts déployés par leur organisation pour que les opérations ciblent ceux qui en ont le plus besoin (par opposition à ceux qui en ont simplement besoin) était relativement similaire pour les cinq groupes, la plupart soutenant très fortement qu'elles ciblent effectivement ceux qui en ont le plus besoin<sup>30</sup>.

Si le principe d'impartialité - en tant qu'outil permettant de hiérarchiser et d'allouer les ressources en fonction des besoins humanitaires réels<sup>31</sup> - était donc au premier plan des préoccupations de la plupart des organisations, la recherche au Mali a mis en évidence l'absence d'une terminologie

commune, par exemple sur ce qui constitue des activités d'assistance vitale, ou « *life-saving* »<sup>32</sup>. Le manque d'espace pour discuter de ces questions au sein de l'Equipe Humanitaire Pays (EHP) et le manque de véritable échange entre le EHP et les clusters à Bamako ainsi que sur le terrain ont également contribué au manque de progrès concernant l'identification et l'ordre de priorité des besoins les plus urgents<sup>33</sup>. Comme un participant l'a ainsi souligné : « Nous n'avons pas de méthodologie, de critères d'analyse, de grille de lecture commune » des différents micro-contextes et de leurs besoins. Au vu des contraintes de financement au Mali, cela devient d'autant plus important que des choix doivent être faits. Lorsque l'on examine comment l'impartialité est ensuite mise en œuvre dans la pratique, les organisations mentionnent l'importance du principe de neutralité. Comme le montre le schéma 4, toutes les organisations ont souligné l'importance de la neutralité pour leur travail humanitaire, quoique à des degrés divers. L'exercice a notamment permis de révéler des différences dans la compréhension

30 Un répondant a notamment souligné que les organisations ont besoin d'assurer le principe de « ne pas nuire » en différenciant les personnes ayant besoin d'assistance et celles qui ont en un besoin accru, puisqu'un traitement différent peut attiser les tensions au sein des communautés.

31 Tel qu'il est généralement compris, le principe d'impartialité veille à ce que l'aide soit distribuée sur une base non discriminatoire, et à ce qu'elle vise les personnes les plus précaires.

32 Le concept de « *life-saving* » peut également être interprété comme mesure préventive mise en place pour limiter les décès.

33 Pour davantage de détails sur l'impact de (l'absence) de coordination humanitaire au Mali, voir la section 4.3.

du concept de « localisation »<sup>34</sup>. Pour certaines organisations, la promotion de la localisation est considérée comme un objectif politique en soi, tandis que pour d'autres, comme dans le cas de MSF, la localisation peut être simplement comprise comme une collaboration avec des partenaires locaux, comme le ministère de la Santé<sup>35</sup>. Il est intéressant de noter que lorsqu'il est question de perception, qu'une organisation travaille avec des partenaires ou directement par la mise en œuvre ne semble pas affecter sa perception de sa position en matière de neutralité et d'impartialité. La neutralité et l'impartialité apparaissent comme des critères importants<sup>36</sup> pour l'action humanitaire.

---

34 La recherche a généralement démontré que les répondants ne connaissaient pas le terme « localisation », fréquemment utilisé dans des discussions globales.

35 Il faut souligner que pour le personnel de MSF, le contexte du Mali force les organisations à travailler avec des partenaires locaux, bien que MSF ne poursuit pas une politique de « localisation » per se.

36 Les principes d'impartialité et de neutralité sont généralement perçus de manière légèrement différente puisque le premier est perçu comme un principe fondamental et l'autre en tant que principe opérationnel (Pictet, 1979). Ici, cependant, les deux sont considérés à travers une perspective opérationnelle, sur la base des discussions qui ont eu lieu au Mali. De même, le présent rapport ne vise pas à diminuer l'importance du principe d'indépendance mais simplement à mettre en évidence les observations les plus pertinentes.

# 4 — LE « COMMENT » DE L'AIDE

Les labels sont généralement utiles pour orienter les attentes au sujet d'un produit ou d'une problématique spécifique. Comme nous l'avons vu plus haut, les qualificatifs « humanitaire » et « développement » fournissent de précieuses indications quant à l'objectif d'une organisation (pourquoi elle fournit de l'aide) et aux efforts qu'elle déploie pour établir des priorités (quel type d'aide et pour qui). Une majorité des personnes interrogées rencontrées par l'équipe de recherche - toutes organisations confondues - ont cependant souligné qu'en pratique, il demeure quasiment impossible de distinguer les besoins et les activités humanitaires et de développement au Mali. Pour Welthungerhilfe, les activités de secours d'urgence sont devenues un outil nécessaire pour s'assurer que les groupes cibles ont un accès durable à la nourriture et sont plus résistants face à des crises récurrentes (WHH, n.d.). Inversement, avec l'évolution de la crise au fil des années, les organisations arrivées au Mali en 2012-2013 pour apporter une réponse immédiate au conflit ont dû adapter leurs programmes à l'évolution des besoins. Cela signifie également qu'il a fallu entreprendre des activités qui ciblent des questions plus structurelles. Le résultat final est que les organisations qui, à l'origine, avaient des objectifs différents et des approches différentes, se sont apparemment retrouvées engagées dans des activités relativement similaires.

BIEN QUE DIFFÉRENTES ORGANISATIONS PUISSENT METTRE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES SIMILAIRES, LA MANIÈRE DONT CEUX-CI SONT MIS EN PRATIQUE PEUT SOUVENT ÊTRE UTILISÉE POUR EXPLIQUER EN QUOI UNE ORGANISATION SE DEMARQUE D'UNE AUTRE.

Bien que différentes organisations puissent mettre en œuvre des programmes similaires, la manière dont ceux-ci sont mis en pratique peut souvent être utilisée pour expliquer en quoi une organisation se démarque d'une autre. Les acteurs humanitaires se doivent de tenir compte à la fois des tensions internes découlant de leur structure organisationnelle (Slim and Bradley, 2013) et des tensions externes liées à des éléments contextuels spécifiques. La manière dont ils sont capables de gérer ces tensions, le cas échéant, peut être un indicateur de la capacité globale du système humanitaire à répondre aux besoins dans un contexte précis. Du point de vue des ONG au Mali, il semble qu'il soit difficile d'établir des frontières claires entre ce qui peut être défini comme des approches « humanitaires » ou de « développement » respectivement. Cela peut conduire non seulement à une perte de cohérence, mais aussi à un dilemme en ce qui concerne le rôle que les ONG sont appelées à jouer. Il faut aller au-delà des labels pour illustrer la manière dont les organisations mènent réellement leurs activités.

Les labels atteignent leurs limites particulièrement lorsque les organisations doivent faire face à certains défis, car ils peuvent être une source de dilemmes et exacerber parfois les tensions existantes. Si les principes de neutralité et d'impartialité conservent leur importance en tant que qualificatifs du travail humanitaire, leur mise en œuvre doit être nuancée par rapport aux considérations contextuelles. Il s'agit de relativiser les intérêts entre « sauver des vies aujourd'hui (...) et maintenir la capacité de l'organisation à sauver des vies demain » (Labbé and Daudin, 2016, p. 200; Shenkenberg and Wendt, 2017), ce qui crée des tensions entre objectifs à court et long terme. Les entretiens ont fait ressortir quatre domaines particulièrement difficiles à cet égard.

## 4.1 Intervenir en l'absence de l'Etat

Les organisations opérant dans le nord du Mali et combinant des activités humanitaires avec des objectifs à plus long terme, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la sécurité alimentaire, mais aussi de la santé, ont souligné le défi que représente un environnement duquel l'Etat est partiellement ou totalement absent pour leur travail. Comme il a été souligné dans la littérature (Carter, 2013), la substitution temporaire de l'Etat peut représenter un pas vers son instauration, comme le prévoient les programmes de stabilisation, car le rétablissement de la prestation de services vise également à consolider la confiance dans les processus politiques officiels. Pour les organisations qui se sont établies au Mali avec un objectif humanitaire clair, le fait de se retrouver progressivement dans un rôle de prestataire de services plus en phase avec la fonction de l'Etat crée des tensions. La mise en oeuvre des programmes se rapprochant d'une substitution et avoisinant un objectif de construction de l'Etat est clairement en contradiction avec un objectif humanitaire. Le risque est également de compromettre la neutralité d'une organisation, d'autant plus que les acteurs armés non étatiques perçoivent l'Etat comme ennemi. Cependant, même pour une organisation comme Welthungerhilfe, qui travaille depuis de nombreuses années dans une optique de développement, soutenir l'Etat dans ses fonctions exige un engagement sans faille en cas de crise de gouvernance. Ne pas avoir d'interlocuteur pour la mise en oeuvre des programmes signifie mettre en danger à la fois leur durabilité et toute stratégie de sortie éventuelle.

Pour les raisons susmentionnées, la substitution de l'Etat n'est la stratégie de choix d'aucune des organisations rencontrées par l'équipe de recherche. Les tensions sont toutefois évidentes lorsque les organisations adoptent des approches différentes dans les mêmes domaines. Par exemple, les répondants de deux organisations ont souligné le débat de longue date entre la gratuité des soins de santé et les options de recouvrement des coûts (Poletti, 2004), chacun ayant un point de vue différent sur la question - l'un faisant valoir que les soins de santé humanitaires devraient être fournis gratuitement en toutes circonstances et l'autre qu'avec le temps, il est important de travailler au recouvrement des coûts pour

## SOUTENIR L'ETAT DANS SES FONCTIONS EXIGE UN ENGAGEMENT SANS FAILLE

assurer la durabilité. De telles différences d'approche peuvent provoquer de la confusion quant aux attentes des bénéficiaires - en particulier si elles sont mises en oeuvre dans le même domaine - et appellent à des discussions collectives mieux informées entre les agences et les bailleurs de fonds.

Dans le cas de MSF, leur stratégie a évolué au fil du temps, principalement parce que les vulnérabilités ont changé et qu'il a été possible de mettre en oeuvre d'autres mécanismes. L'organisation a fourni des soins de santé gratuits à Ansongo pendant cinq ans avant d'adopter une nouvelle stratégie en partenariat avec le ministère de la Santé, dans laquelle les soins gratuits cibleraient spécifiquement les groupes les plus vulnérables de la population : enfants de moins de 5 ans, femmes enceintes et blessées et autres victimes du conflit (MSF-OCBA, 2017, p. 80). Cette nouvelle approche était le seul moyen pour MSF de s'étendre à d'autres régions de la périphérie où les vulnérabilités et les besoins étaient plus importants.

Quand il s'agit de trouver l'équilibre entre ce qui peut être vu en tant qu'activités de « *life-saving* », et activités qui deviennent de facto substituables à l'Etat, la recherche au Mali a mis en évidence deux aspects principaux. D'une part, le personnel de trois organisations a souligné que l'un des risques de s'engager dans des activités que l'Etat devrait mener lui-même est d'approuver ainsi d'une certaine manière que le gouvernement se décharge de ses responsabilités. D'autre part, c'est aussi une question de besoins. La plupart des personnes interrogées - toutes organisations confondues - ont convenu qu'au Mali aujourd'hui, les possibilités d'activités de première ligne purement humanitaires visant à sauver des vies sont relativement faibles, principalement parce qu'il n'y a pas de ligne de front claire, mais plutôt des conflits imprévisibles. Le personnel de différentes organisations a toutefois interprété cette situation différemment. Certains d'entre eux soutiennent que les activités qu'ils mènent au Mali ne sont peut-être pas des activités typiques de l'aide d'urgence, mais que cela ne signifie pas pour autant qu'elles sont moins humanitaires ou « *life-saving* ». Le personnel d'une organisation a expliqué, par exemple,

que le travail de vaccination ou la gestion d'une maternité dans des zones sujettes aux conflits est une activité qui sauve des vies, quoiqu' indirectement. De même, les personnes interrogées d'une autre organisation ont fait valoir qu'offrir des programmes d'éducation pour apprendre aux gens à ne pas ramasser les débris d'engins explosifs non déclenchés sauve des vies, car ils peuvent mourir s'ils le font. Les membres du personnel d'autres organisations, en revanche, soutiendraient que leur travail au Mali n'est pas directement salvateur en soi, car il s'agit d'un contexte qui exige un autre type d'investissement. Parce que les besoins au Mali sont autant structurels que conjoncturels, la réponse à ces besoins doit aussi combiner des approches à court et à long terme. Et bien que de telles approches à long terme soient idéalement conçues pour soutenir les services publics plutôt que les remplacer, cela ne peut se faire correctement lorsque de tels services sont inexistantes.

## 4.2 Faire face aux contraintes de financement

Les contraintes de financement représentent le deuxième défi le plus souvent mentionné relativement à la mise en œuvre de l'action humanitaire au Mali. Il ne semble pas y avoir de vision globale du financement pour le Mali, mais plutôt une mosaïque de différents programmes soutenus par une variété de bailleurs de fonds et de mécanismes de financement. Certaines enveloppes font l'objet de négociations annuelles, d'autres des approches budgétaires pluriannuelles et elles se chevauchent dans différentes zones géographiques. Dans certains cas, cela peut être fait à dessein par des bailleurs de fonds individuels. Sida, par exemple, a mis en œuvre des efforts concertés à l'interne pour inclure la résilience dans les stratégies de développement, ce qui a permis de financer les programmes de sécurité alimentaire à la fois sur les lignes budgétaires humanitaires et de développement (Mowjee et al., 2016, p. 44). Toutefois, aucune stratégie commune ne semble avoir été mise en place. Bien qu'ECHO ait essayé de promouvoir une certaine coordination entre les bailleurs de fonds humanitaires, cette tentative n'a pas

## DES COMPROMIS PEUVENT EGALEMENT ETRE OBSERVES ENTRE LES PRIORITES GEOGRAPHIQUES ET SECTORIELLES.

été couronnée de succès. Le PRH du Mali est également revenu à une planification sur un an en 2017 après une planification pluriannuelle dans le cadre du plan d'intervention humanitaire au Sahel entre 2014 et 2016 (Development Initiatives, 2018).

En général, comme le montre le schéma 4 ci-dessus, les membres du personnel des différentes organisations ont souligné leur indépendance financière en termes de capacité à décider de leurs priorités opérationnelles indépendamment de celles de leurs bailleurs de fonds ou d'autres pressions extérieures. Dans le même temps, cependant, ils ont tous reconnu que le Mali est un contexte extrêmement difficile compte tenu des enveloppes de financement humanitaire limitées. A l'exception de 2012, les plans d'intervention humanitaire pour le Mali ont été financés année après année à hauteur de la moitié ou moins du montant total demandé<sup>37</sup>. L'aide humanitaire au Mali a depuis diminué régulièrement (voir schéma 5). Toutes les personnes interrogées ont souligné qu'elles s'attendaient à ce que cette tendance se poursuive malgré une légère augmentation entre 2016 et 2018. Un répondant a relevé à quel point ces chiffres sont encore plus frappants si l'on considère les budgets alloués aux activités de stabilisation et de lutte contre le terrorisme<sup>38</sup>. De facto, le financement humanitaire limité a influencé la manière dont les agences ont fourni de l'aide. Un répondant a souligné, par exemple, comment la redéfinition des priorités par ECHO de différentes zones d'intervention au profit des régions du centre et du nord a obligé ces organisations à se désengager de deux districts du sud malgré la nécessité de renforcer les résultats obtenus jusqu'alors. Pour cette raison, toutes les organisations ont souligné l'importance de disposer de leurs propres fonds, en particulier pour lancer de nouvelles opérations et pour pouvoir intervenir là où elles le jugent le plus nécessaire et de la manière dont elles le jugent nécessaire. Pour

## IL NE SEMBLE PAS Y AVOIR UNE VISION GLOBALE DU FINANCEMENT POUR LE MALI

37 <https://fts.unocha.org/appeals/535/summary>

38 Près de 1 milliard MINUSMA, 450 millions G5 et >30 millions la mission de formation de l'Union Européenne.



### Aide humanitaire au Mali (US\$)

Vers le PRH ainsi que vers l'extérieur

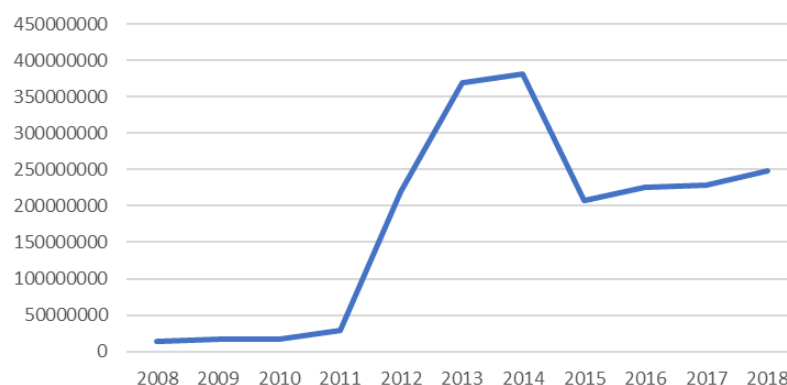


Schéma 5: Aide humanitaire au Mali. Source: OCHA FTS

les organisations qui font partie d'une alliance d'ONG, c'est l'occasion de libérer rapidement des fonds d'urgence sur une base ad hoc. Toutefois, il est généralement admis que les organisations qui disposent d'importantes enveloppes de financement privé profitent d'un avantage comparatif évident car elles ne doivent pas « dépendre » des bailleurs de fonds institutionnels. Le schéma 4 ci-dessus illustre comment chaque organisation se sent capable de déterminer librement ses propres priorités, avec des différences significatives entre WHH, NRC et IRC d'une part, et MSF d'autre part.

Les tensions liées aux financements disponibles sont encore plus évidentes lorsque l'on procède à l'examen de secteurs spécifiques. L'exemple typique au Mali est celui des programmes EAH, pour lesquels les agences d'aide auraient eu du mal à trouver des financements, bien qu'ils soient particulièrement nécessaires. Pour les bailleurs de fonds humanitaires, les besoins en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène sont considérés comme structurels et ne relèvent donc pas de leur mandat. Pour les bailleurs de fonds pour le développement, les conditions dans le nord ne sont pas propices à la mise en œuvre des activités de développement en raison de l'insécurité persistante et de l'absence de l'Etat. Le personnel de deux organisations a donc expliqué qu'il « grefferait » les composantes EAH sur d'autres programmes parce qu'il estimait que EAH était nécessaire. Toutefois, les bailleurs de fonds ne se sont pas totalement désengagés du Nord. Pour d'autres secteurs comme la sécurité alimentaire et l'éducation, par exemple, deux organisations recevaient des fonds à la fois par l'intermédiaire de bailleurs de fonds traditionnels pour le développement comme le NORAD ou de mécanismes de financement d'urgence tels que le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique.

Le processus d'établissement des priorités sectorielles est donc également lié à l'analyse des besoins humanitaires: résultent-ils de déficiences systémiques et structurelles ou plus directement de chocs provoqués par le conflit ou de catastrophes naturelles locales?

Des compromis peuvent également être observés entre les priorités géographiques et sectorielles. Les entretiens menés au Mali ont révélé que le défi de l'aide aux plus démunis (qui et où) inclut la problématique de comment répondre aux besoins les plus importants (quel type), car ces deux aspects ne coïncident pas toujours. Par exemple, les personnes interrogées au sein de la plupart des organisations rencontrées par l'équipe de recherche ont expliqué qu'il leur était difficile de savoir s'il faut accorder la priorité aux zones les moins peuplées du nord du pays, où les populations sont fortement touchées par le conflit, ou aux groupes les plus peuplés du centre, qui sont relativement mieux lotis, mais dans une région où les besoins sont également nombreux. Les cinq organisations ont souligné qu'il était relativement plus facile de travailler dans le sud plus peuplé que dans le nord. Cela n'est pas seulement dû aux différences logistiques et sécuritaires, mais aussi aux fonds disponibles. Il est intéressant de noter que pour les organisations qui s'efforcent clairement d'aider les populations directement touchées par un conflit, le dilemme de l'orientation de leurs activités n'a pas été perçu aussi clairement que pour les organisations qui opèrent dans une optique plus large et sont donc plus directement contraintes de prendre des décisions quant à l'affectation prioritaire des ressources.

En l'absence d'enveloppes de financement appropriées et d'une stratégie commune concernant l'établissement des priorités, les cinq organisations participant à l'étude ont

pour la plupart mis en œuvre l'une de deux approches. Soit ils ont utilisé une lentille qualitative et sont allés plus loin dans quelques domaines choisis, soit ils ont adopté une lentille quantitative en répondant à moins de besoins, mais dans une zone géographique plus vaste. Le choix a été largement influencé par une interprétation opérationnelle de leur « mandat » - que les organisations aient ou non une spécificité sectorielle - et en fonction des ressources disponibles. Selon les entrevues, cette différence d'approche s'est largement traduite soit par une plus grande souplesse et la capacité de s'adapter à un contexte changeant en élargissant le spectre d'intervention, soit par une compréhension très détaillée des besoins spécifiques et du contexte dans un secteur désigné. Toutefois, comme l'a relevé l'un des répondants, lorsque des approches aussi différentes sont appliquées dans une même région, il existe un risque que les populations touchées reçoivent une aide variant en qualité ainsi qu'en quantité selon l'organisation qui la fournit. C'est également le cas lorsque l'aide d'urgence peut être apportée par différents canaux, que ce soit sous forme de distribution directe par l'organisation ou par l'intermédiaire de partenaires et de dirigeants communautaires locaux. Les membres du personnel des organisations avec lesquelles l'équipe de recherche s'est entretenue étaient conscients que de ces différences pouvait résulter une perte de la confiance accordée aux acteurs humanitaires et essayaient d'y remédier en travaillant à la gestion des risques par le biais de consortiums. D'après l'expérience de l'une des organisations, les consortiums sont généralement constitués entre des organisations qui se sentent proches en termes de valeurs et d'approches. Cependant, les consortiums semblent être devenus principalement un canal de financement. Étant donné que l'organisme responsable peut devoir se concentrer principalement sur les exigences administratives de la gestion du contrat de financement, les occasions de discuter de questions stratégiques se font très rares.

L'équipe de recherche a noté une certaine résignation parmi le personnel des différentes organisations quant à l'état actuel du financement au Mali. Les bailleurs de fonds interrogés ont spontanément fait remarquer à quel point les organisations n'ont guère, voire pas du tout, fait pression sur les objectifs stratégiques des bailleurs de fonds institutionnels en matière de financement. Les organisations semblaient essayer de

## L'INSECURITE EST UN DEFI IMPORTANT POUR OPERATIONNALISER LE PRINCIPE DE NEUTRALITE ET ATTEINDRE LES PLUS NECESSITEUX.

s'adapter au contexte de financement plutôt que d'essayer d'en modifier l'équilibre. Il existe une certaine compréhension du fait que les sources de financement de l'aide humanitaire et du développement sont utilisées de manière interchangeable afin de répondre aux besoins. Comme l'a relevé un répondant : « Nous considérons les besoins de manière holistique et ce n'est que lorsque nous cherchons des financements que nous les qualifions de besoins humanitaires ou de besoins de développement ».

### 4.3 Gérer l'insécurité

Le personnel de la plupart des organisations rencontrées au Mali a décrit l'insécurité comme un défi important pour leur capacité à opérationnaliser leur neutralité et à atteindre les plus nécessiteux en temps opportun. Le Mali présente sans aucun doute un contexte extrêmement complexe pour les humanitaires. Si la référence au Mali comme situation de « ni guerre ni paix »<sup>39</sup> peut être débattue<sup>40</sup>, il est vrai que l'intensité du conflit varie d'une région à l'autre et qu'il comprend une série d'acteurs différents, aux motivations variées. Les gains incertains de la mise en œuvre de l'Accord de paix de 2015, la fragmentation des groupes armés non étatiques, l'augmentation des tensions intercommunautaires et la présence d'éléments criminels ayant des liens transnationaux rendent la tâche d'autant plus difficile aux humanitaires. Il n'y a pas de restrictions officielles à la circulation du personnel et du matériel au Mali, mais la plupart des pistes d'atterrissage dans le centre et le nord étant occupées par les forces militaires, et l'utilisation de motos et de pick-up étant interdite dans certaines zones

39 Voir par exemple <https://news.un.org/fr/story/2016/06/338492-le-mali-traverse-une-situation-qui-nest-ni-la-guerre-ni-la-paix-selon-lenvoye>; <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15672&LangID=F>; and <http://maliactu.net/mali-ni-guerre-ni-paix-ni-post-crise/>.

40 Compte tenu des affrontements armés répétés dans le pays impliquant à la fois les signataires et les non-signataires de la Déclaration de paix de 2015, le contexte du Mali devrait sans doute être plus précisément défini comme un conflit armé non international.

pour des raisons de sécurité<sup>41</sup>, l'infrastructure nécessaire à la livraison des secours s'en retrouve considérablement entravée.

Jusqu'à récemment, les acteurs humanitaires n'avaient pas de stratégie d'accès collective. D'une manière générale, la recherche au Mali a mis en évidence une différence entre les organisations qui sont présentes dans les zones les plus précaires via des partenaires de longue date et celles qui sont présentes avec leur propre personnel. Le schéma 4 ci-dessus montre la perception du personnel de chaque organisation quant à ses approches opérationnelles. Les organisations dont les modalités opérationnelles sont orientées vers le travail avec les partenaires locaux ont fait valoir qu'elles trouvent le manque d'accès moins problématique, car elles ont des interlocuteurs de confiance sur le terrain. Une organisation qui travaille au Mali dans une perspective de développement depuis plus longtemps est capable de développer une relation de longue date avec des organisations locales, même dans les zones les plus précaires. Les organisations arrivées au Mali lors de ou peu après l'éclatement de la crise en 2012, ont en revanche davantage insisté sur le principe de neutralité comme outil de sécurité et d'accès, soulignant qu'elles préféreraient ne pas travailler avec des partenaires dont elles ne faisaient pas pleinement confiance au degré de neutralité. Là où la rapidité d'exécution a été la priorité absolue, ces organisations ont également eu recours à des partenaires locaux. MSF, par exemple, n'ayant pas suffisamment de contacts ou de connaissances locales, a pris la décision inconfortable, de collaborer avec une ONG locale basée à Kidal pour faciliter le soutien à distance de MSF aux centres de santé en dehors du village (Pozo Marín, 2017, p. 31).

Le principe de neutralité a également été invoqué par ces mêmes organisations pour prendre leurs distances par rapport au travail de la Mission des Nations Unies et à l'agenda international de lutte contre le terrorisme. La majorité d'entre elles se sont dites préoccupées par les menaces potentielles posées par l'estompement des frontières entre le travail de la MINUSMA et de la force de Barkhane et les objectifs humanitaires, en particulier sous la forme de projets à impact rapide (QIP). La crainte est que cette tendance s'accroisse puisque l'aide humanitaire est incluse dans le

## LA MISE EN OEUVRE DU PRINCIPE DE NEUTRALITE EST PARTICULIEREMENT DIFFICILE AU MALI

champ de la lutte antiterroriste de la task force G5 Sahel. La réaction à ces préoccupations a surtout pris la forme de mesures préventives. Une organisation avait par exemple convenu avec l'un de ses partenaires que les QIPs seraient une ligne rouge. Aucun exemple concret d'un conflit ouvert entre ces deux objectifs n'a toutefois été mentionné.

La mise en œuvre du principe de neutralité est particulièrement difficile au Mali. Tout d'abord, en raison de contraintes logistiques et de ressources : la plupart des organismes d'aide internationale ne peuvent pas instaurer une présence physique constante dans de nombreuses régions du Nord, surtout s'ils ne peuvent pas compter sur les vols du Service aérien humanitaire des Nations Unies (UNHAS). Deuxièmement, en raison des risques de sécurité, les organisations doivent cacher leur identité. La grande majorité des organisations opérant dans le centre et le nord du Mali se voient contraintes d'utiliser des véhicules non marqués (c'est-à-dire sans logos) de fournisseurs locaux pour acheminer l'aide<sup>42</sup>. De l'avis général, seul le personnel non blanc - appelé personnel « invisible », ou « profilé » selon l'organisation - peut travailler dans certaines zones où les Occidentaux sont particulièrement considérés comme cibles potentielles d'enlèvement pour des raisons financières.

Dans l'ensemble, l'appétit pour le risque d'une organisation influencera sa stratégie opérationnelle dans le nord. La visibilité, par exemple, est un risque. Comme il n'est peut-être pas si facile de tracer des limites dans la pratique, certains OING ont essayé de se faire entendre davantage sur l'importance d'appliquer les principes humanitaires aux décisions stratégiques. Si les principes ne sont pas respectés, cela implique un transfert de risques aux organisations humanitaires. Par exemple, en août 2018, un groupe d'ONG internationales, dont certaines participent à cette étude, a pris ses distances<sup>43</sup> par rapport à ce qu'elles ont considéré être une

41 Voir <https://www.jeuneafrique.com/526549/politique/mali-interdiction-de-circulation-des-motos-et-pick-up-dans-certaines-zones-du-nord-et-du-centre/>.

42 L'utilisation de leurs propres véhicules implique des risques de sécurité additionnels pour les ONG puisqu'elles sont davantage susceptibles d'être la cible d'une attaque (vol de véhicules, de matériel, kidnappings, ...)

43 Via une lettre de plaidoyer.

décision hâtive du Coordinateur humanitaire d'utiliser MINUSMA pour fournir une aide alimentaire d'urgence, suite à une maladie dite « mystérieuse » (qui s'est plus tard relevé être la malnutrition) à Mondoro, dans la région de Mopti (Mali Ministère de Santé, 2018)<sup>44</sup>.

Dans le même temps, les représentants de toutes les organisations ont largement reconnu qu'il n'est pas possible d'utiliser la neutralité comme argument auprès de toutes les parties prenantes. Certaines personnes interrogées ont souligné que les bandes criminelles ont tendance à ne rechercher que des gains financiers, ne reconnaissant ni même comprenant la neutralité des acteurs humanitaires. Beaucoup ont également relevé que la simple présence d'une organisation occidentale au Mali est souvent interprétée comme un acte politique et qu'en tant que tel, l'insistance sur la neutralité doit dès le départ être relativisée.

Les recherches menées à Bamako ont également mis en évidence la nécessité de compléter le recours au principe de neutralité par le recours aux réseaux personnels et à des programmes de qualité. En effet, les discussions ont clairement montré que les organisations présentes dans les régions les plus précaires du pays insistent sur le principe de neutralité, mais comptent aussi beaucoup sur la qualité de leur travail. Premièrement, ils constatent qu'un travail de haute qualité conduit à des niveaux d'acceptation plus élevés parmi les communautés locales, ce qui permet ensuite un meilleur accès et une meilleure sécurité<sup>45</sup>. Deuxièmement, il semble qu'en assurant des résultats de haute qualité, ils préservent la réputation de leur négociateur d'accès/coordonnateur de sécurité, qui est fréquemment appelé à utiliser son réseau personnel pour permettre l'accès. D'une manière générale, ces organisations ont fait valoir qu'elles parviennent à parler à la plupart des groupes et à fournir de l'aide dans la plupart des domaines, à condition qu'elles maintiennent un réseau solide et rappellent en permanence leur neutralité en fournissant l'aide directement aux bénéficiaires.

44 Voir <https://www.studiotamani.org/index.php/magazines/16546-le-magazine-du-04-aout-2018-region-de-mopti-une-maladie-inconnue-fait-40-morts-a-mondoro> and <https://maliactu.net/mali-la-maladie-de-mondoro-sur-la-voie-de-la-demystification/>

45 L'un des répondants a souligné l'influence du secteur de travail sur la qualité. Une différence demeure par exemple entre des programmes de santé et de nutrition de haute qualité et des programmes d'éducation de haute qualité, relativement à la manière dont ils sont perçus par les groupes assurant l'accès.

## LE NEXUS IMPLIQUE L'HARMONISATION DES RESULTATS ET LE CHOIX DES BONS INDICATEURS, MAIS PAS SEULEMENT.

### 4.4 Comblant les lacunes par la coordination

La coordination joue un rôle déterminant dans la mise en œuvre opérationnelle du « nexus » entre l'aide humanitaire et le développement (et la paix)<sup>46</sup>. Pourtant, un espace de dialogue stratégique, permettant l'échange d'analyses sur les enjeux de l'aide et le développement du sens de la complémentarité semble faire cruellement défaut au Mali. D'après les entretiens, la coordination humanitaire ne semble pas avoir tenu ses promesses. La coordination devrait être perçue comme un catalyseur. Au Mali, elle est surtout considérée comme un obstacle à l'efficacité de l'action humanitaire. La coordination humanitaire autour de la prestation de services souffre de l'absence d'un leadership humanitaire fort et d'une vision stratégique commune. Dans le même temps, il n'y a pas de coordination claire avec les acteurs du développement et de la paix.

Plusieurs faiblesses identifiées dans les conclusions de l'audit des opérations du OCHA au Mali (OIOS, 2017) et à la suite d'une mission du *Senior Transformative Agenda Implementation Team* (STAIT)<sup>47</sup> en 2017, n'auraient toujours pas été corrigées au moment de cette recherche<sup>48</sup>. Les répondants ont souligné, en particulier, le décalage entre les discussions des réunions de coordination à Bamako et la réalité quotidienne des organisations sur le terrain, notamment au Mali central et au nord. Alors que Bamako devrait fournir une vision stratégique et un soutien aux structures de coordination locales sur le terrain, les répondants ont, dans leur grande majorité, noté la profondeur limitée des discussions qui

46 La communauté humanitaire parle d'un « nexus » entre l'humanitaire, le développement et la paix. Dans le cadre de la recherche sur ce rapport, cependant, la plupart des conversations se sont focalisées sur un nexus entre l'humanitaire et le développement.

47 STAIT a depuis été renommée Peer2Peer Support, voir <http://www.deliveraidbetter.org/>.

48 Basé sur les commentaires émanant des organisations participantes et des informateurs externes.

ont eu lieu, spécialement au sein de l'EHP. Une fracture géographique, aggravée par les restrictions d'accès de certains membres du personnel - en particulier des agences des Nations Unies - aux zones les plus précaires, s'est de facto transformée en une fracture politique et opérationnelle. Comme l'a déploré un répondant, pris dans un cercle vicieux, les structures de coordination - EHP et Clusters tant au niveau du capital que sur le terrain - ont connu un désengagement progressif des OING, car soit elles ne participent plus régulièrement aux réunions, soit elles sont représentées par des staffs juniors, ce qui a un impact significatif sur la qualité des discussions. L'absence d'un mécanisme de fonds commun a également été soulignée comme une autre raison du désengagement des OING des structures dirigées par l'ONU. Tout en reconnaissant les défis de coordination sur le terrain, un autre répondant a cependant relevé qu'essayer d'améliorer les structures de coordination humanitaire internationale et de s'y engager faisait partie de l'approche de son organisation.

Définir si les mécanismes existants ont été mis en place de telle manière qu'ils puissent aujourd'hui être utilisés dans le cadre du nexus est une problématique qui a été abordée par une mission conjointe - ONU, donateur (coopération espagnole) et ONG - à Tombouctou, en février 2018 (OCHA, 2018c). En constatant que les structures actuelles étaient en partie utilisées par les acteurs humanitaires et de développement, la mission a conclu à la nécessité d'un mécanisme temporaire ad hoc en attendant de trouver l'option la plus appropriée. La Commission pour la réhabilitation des zones post-conflit (CRZPC), codirigée par la MINUSMA et la France, est déjà chargée d'améliorer la coordination entre les interventions humanitaires et de développement ainsi que de superviser le lien entre l'humanitaire et le développement au Mali<sup>49</sup>. Cependant, à la lumière des conversations tenues à Bamako, il est important que toute structure soit rationalisée et offre des directives sur la façon de gérer les tensions entre les activités humanitaires, de développement et de paix. Cela apparaît d'autant plus crucial compte tenu du choix de la direction du CRZPC. Il est en effet extrêmement troublant que deux acteurs politiques soient chargés de superviser la coordination entre les organisations humanitaires et de développement. Le nexus implique l'harmonisation des résultats et le choix des bons indicateurs, mais pas

seulement; il s'agira également de tirer parti des avantages comparatifs et de gérer les tensions qui peuvent résulter d'un décalage entre les objectifs à court et à long terme de chaque acteur. En fait, le nexus ne peut se construire que sur une solide composante humanitaire. Le risque demeure que les échecs politiques et les interventions militaires laissent de nombreuses personnes et de nombreux endroits hors de portée<sup>50</sup>.

En l'absence de structures de coordination formelles destinées à faire face aux tensions découlant du contexte du Mali, les OING ont essayé de collaborer de manière plus informelle. L'idée est de répondre aux besoins par des interventions complémentaires. Il est également possible de mettre en évidence deux exemples formels de tentatives d'amélioration de la coordination en dehors des mécanismes institutionnels traditionnels. La première, préconisée par ECHO, aurait selon deux répondants conduit à de meilleures possibilités de coordination et de synergies entre les différents acteurs dans les secteurs de la santé et de la nutrition. Il demeure cependant peu clair s'il s'agissait d'une simple harmonisation des approches opérationnelles dans ces deux secteurs techniques - par exemple au niveau des indicateurs - ou d'un véritable renforcement de la coopération et du soutien aux bonnes pratiques sur le terrain. Le deuxième exemple est apparu à la suite de la prise de conscience par les OING des lacunes existantes dans la réponse humanitaire et dans une tentative d'aborder la question de la priorité des besoins. Financé par ECHO et dirigé par NRC<sup>51</sup>, le mécanisme de réponse rapide (MRR) est né pour remédier au déficit de capacités humanitaires en attente prêtes à être déployées rapidement et de manière coordonnée en cas de besoin (NRC et al., 2018a). Bien que les mécanismes de MRR ne soient normalement pas des mécanismes de coordination en soi, c'est le rôle que le MRR au Mali a assumé de facto, en l'absence de mécanismes plus efficaces pour la coordination. Le projet reconnaît en particulier la présence de différents acteurs d'urgence avec des stratégies d'intervention différentes et l'absence de réponses multisectorielles holistiques. Comme nous l'avons mentionné plus haut, si aucun accord n'existe, chacun

50 Pour plus de détails à ce sujet, cf. F. Schmitz Guinote, A humanitarian-development nexus that works, disponible à l'adresse <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/06/21/humanitarian-development-nexus-that-works/>


51 La liste des membres inclut ACF, IRC, Solidarités, UNFPA et UNICEF, rejoints par d'autres organisations. Preuve du manque de coordination entre bailleurs, il existe un second mécanisme de réponse rapide au Mali, financé par l'OFDA et mené par CRS.




peut alors prétendre qu'il s'occupe des besoins les plus urgents dans la région où il se trouve. La force du mécanisme de MRR est double : il implique des organisations déjà actives dans un domaine donné pour une évaluation des besoins conjointe ou au moins coordonnée; et il est destiné à renforcer les structures de coordination existantes, communiquant donc avec OCHA et les sous-clusters régionaux (NRC et al., 2018b).


# 5 CONCLUSIONS AU-DELA DES LABELS

Selon le contexte, il peut être difficile de distinguer entre différents « mandats » organisationnels. Dans le cas du Mali, l'équipe de recherche a observé un manque de définition commune des interventions « *life-saving* », et un amalgame entre les approches humanitaires et de développement, parfois en conflit avec l'orientation stratégique globale de l'organisation. La recherche a montré que le principal défi pour les organisations humanitaires et de développement au Mali est d'assurer un soutien continu aux mêmes bénéficiaires, qui présentent une combinaison de besoins à court et à long terme (conjuncturels vs. structurels). Cela exige de la flexibilité et une meilleure coordination, tant de la part des organisations elles-mêmes que de la part des bailleurs de fonds. Mais surtout, le Mali démontre que des contextes complexes ne peuvent pas simplement être envisagés de manière dichotomique.

 L'exemple du Mali indique qu'il y a des limites à l'utilisation des termes « humanitaire » et « développement », en particulier lorsqu'il s'agit d'examiner comment différentes agences d'aide peuvent travailler au-delà du fossé entre l'humanitaire et le développement. Les labels sont généralement utiles pour définir les attentes au sujet d'un produit ou d'un enjeu particulier. Dans ce cas, ils fournissent des conseils précieux sur l'objectif d'une organisation (pourquoi elle fournit de l'aide) et sur les efforts qu'elle déploie pour établir des priorités (quel type d'aide). Toutefois, les labels offrent une réalité dépourvue de nuances car ils ne permettent pas d'exprimer la richesse de ce qui peut être considéré comme

« humanitaire » ou « développement », respectivement. Ils atteignent donc concrètement la manière dont les organisations mènent concrètement leurs activités.

 Le simple fait d'envisager une intervention sous l'angle d'un nexus entre l'aide humanitaire et le développement permet de broser un tableau des différentes approches que l'on trouve dans chaque catégorie - « humanitaire » et « développement ». Les organisations qui peuvent être appelées « humanitaires », en raison de leur mission ou du rôle qu'elles ont assumé dans un contexte spécifique, présenteront en fait une grande variété d'interprétations quant à la manière dont elles mènent leur travail. Une organisation peut intervenir à large échelle ou de manière très ciblée. Les organisations peuvent avoir des activités similaires, mais en partant d'objectifs très différents, voire opposés. Et si les principes humanitaires demeurent des qualificatifs essentiels de l'action humanitaire, les agences d'aide peuvent les rendre opérationnels de différentes manières. Face à des dilemmes externes communs, les organisations présentent des différences dans la manière dont elles préservent leur identité humanitaire et appliquent les principes dans la pratique. Si les organisations humanitaires abordent différemment les tensions externes, cela peut en soi en créer de nouvelles.

 Parce que les besoins des populations touchées par la crise au Mali sont d'origine structurelle ainsi que le résultat de pics de violence ou de catastrophes naturelles, les réponses vont des approches humanitaires plus traditionnelles aux investissements liés au développement à long terme. Le risque pour les ONG qui opèrent dans ces contextes est d'être confrontées à une crise d'identité car les

LES CONTEXTES COMPLEXES  
NE PEUVENT PAS SIMPLEMENT  
ETRE ENVISAGES DE MANIERE  
DICHOTOMIQUE.

organisations sont appelées à répondre à une diversité croissante de besoins. En l'absence d'un leadership humanitaire fort et d'un accord commun sur les besoins prioritaires, les personnes et les communautés touchées par le conflit risquent de recevoir une réponse inégale.



Les questions abordées par le nexus apparaissent être les bonnes. Qui fait quoi ? Qui décide ? Trouver des moyens permettant aux acteurs humanitaires et aux acteurs du développement de mieux travailler ensemble dans des environnements fragiles est une évidence vieille de plusieurs décennies. Toutefois, les réponses exigent plus que des résultats et des indicateurs convenus d'un commun accord. Une approche technique doit s'accompagner d'une réflexion stratégique sur la manière d'atteindre ces résultats. Comment gérer la relation avec l'Etat ? Comment être attentif aux sensibilités culturelles tout en respectant le principe d'impartialité ? Comment paraître neutre quand la visibilité est un risque ? Les avantages comparatifs ne doivent pas être définis uniquement entre les organisations qui affichent un objectif humanitaire et celles qui affichent un objectif de développement. Ce n'est pas parce que les organisations sont qualifiées d'humanitaires qu'elles sont toutes les mêmes. La façon dont elles interprètent les principes humanitaires et dont elles classent les besoins par ordre de priorité se traduira également différemment. Le discours doit être nuancé.

# 6 REFERENCES

- Carter, W.R., 2013. War, Peace and Stabilisation: Critically Reconceptualising Stability in Southern Afghanistan. *Stability: International Journal of Security and Development* 2.
- Chauzal, G., Van Damme, T., 2015. The Roots of Mali's Conflict. Moving Beyond the 2012 Crisis (CRU Report).
- DCA, 2014a. DanChurchAid Global Report 2011-2013.
- DCA, 2014b. DanChurchAid International Strategy 2015-2018.
- DCA, 2013. DanChurchAid Annual Report 2013.
- Development Initiatives, 2018. Global Humanitarian Assistance Report 2018.
- Hilhorst, D., Pereboom, E., 2016. Multi-Mandate Organisations in Humanitarian Aid, in: Sezgin, Z. & Dijkzeul, D. (Eds) *The New Humanitarians in International Practice - Emerging Actors and Contested Principles*. Routledge, London, pp. 85–102.
- IRC, 2016. International Rescue Committee Mali: Strategy Action Plan.
- IRIN, 2013. Mali's Aid Problem. <http://www.irinnews.org/report/98528/analysis-mali%E2%80%99s-aid-problem>.
- Krause, M., 2014. *The Good Project: Humanitarian Relief NGOs and the Fragmentation of Reason*. University of Chicago Press, Chicago.
- Labbé, J., Daudin, P., 2016. Applying the Humanitarian Principles: Reflecting on the Experience of the International Committee of the Red Cross. *International Review of the Red Cross* 97, 183–210.
- Mali Ministère de Santé, 2018. Rapport de la mission d'investigation des cas de maladie inhabituelle dans les aires de santé de Douna, Niagassadiou, et Tiguila, Commune de Mondoro, Cercle de Douentza. Direction Régionale de la Santé de Mopti, République du Mali.
- Mowjee, T., Poole, L., Greenhalgh, L., Gharbi, S., 2016. Evaluation of Sida's Humanitarian Assistance (Sida Decentralised Evaluation).
- MSF, 2017. There is a Crisis Overlap in Northern Mali. <https://www.msf.org/mali-there-crisis-overlap-northern-mali>.
- MSF-OCBA, 2017. Informe de Misiones MSF-E 2017.
- MSF-OCBA, 2016. Informe de Misiones MSF-E 2016.
- MSF-OCBA, 2013. Informe de Misiones MSF-E 2013.
- NRC, 2018. NRC's Operations in Mali - Fact Sheet June 2018.
- NRC, 2017. NRC Programme Policy. [https://www.nrc.no/globalassets/pdf/policy-documents/programme-policy/nrc-programme-policy\\_2017\\_low-res.pdf](https://www.nrc.no/globalassets/pdf/policy-documents/programme-policy/nrc-programme-policy_2017_low-res.pdf).
- NRC, 2013. NRC Annual Report 2013.
- NRC, ACF, UNFPA, ECHO, UNICEF, Solidarités, IRC, 2018a. Mécanisme de réponse rapide, v4, 28 February 2018.
- NRC, ACF, Unicef, ECHO, IRC, Solidarités, 2018b. Mécanisme de Réponse Rapide (RRM) Mali -

- Powerpoint Presentation - Février 2018.
- OCHA, 2018a. Humanitarian Response Plan Fact Sheet, January-May 2018.
- OCHA, 2018b. Mali Humanitarian Response Plan January-December 2018.
- OCHA, 2018c. Rapport de la mission conjointe sur le nexus humanitaire/développement. Région de Tombouctou, 26-28 février 2018. AICID, CRS, NRC, MINUSMA, OCHA, WFP.
- OCHA, 2017. New Way of Working. [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW%20Booklet%20low%20res.002\\_0.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW%20Booklet%20low%20res.002_0.pdf).
- OIOS, 2017. Audit of Operations of the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs in Mali (No. 2017/059). Office of Internal Oversight Services.
- Poletti, T., 2004. Cost-Recovery in the Health Sector: an Inappropriate Policy in Complex Emergencies. Humanitarian Exchange 19–21.
- Pozo Marín, A., 2017. Perilous Terrain - Humanitarian Action at Risk in Mali (Emergency Gap Series). MSF.
- Shenkenberg, E., Wendt, K., 2017. Principled Humanitarian Assistance of ECHO partners in Iraq (Case Study). NRC and HERE-Geneva.
- Slim, H., Bradley, M., 2013. Principled Humanitarian Action & Ethical Tensions in Multi-Mandate Organizations in Armed Conflict: Observation from a Rapid Literature Review. World Vision.
- STAIT, 2017. Rapport de mission STAIT Mali, 12-20 Février 2017.
- Wendt, K., Hiemstra, H., 2016. Literature Review - The Role of “Mandates” in Humanitarian Priority Settings for INGOs in Situations of Armed Conflict. HERE-Geneva.
- WHH, 2018. Map of Projects - WHH 2018.
- WHH, 2016. The Welthungerhilfe Strategy 2017-2020.
- WHH, 2013. Billions for Mali -Welthungerhilfe IN BRIEF 30/2013.
- WHH, n.d. Fact Sheet.



# 7 ANNEXES

## Annexe 1

### Opérations des organisations participantes au Mali (mi-2018)

	DanChurchAid <sup>52</sup>	IRC <sup>53</sup>	MSF Spain <sup>54</sup>	NRC <sup>55</sup>	Welthungerhilfe <sup>56</sup>
Au Mali depuis	Février 2013	Avril 2012	Début 2012	Début 2013	1968 (partners); 1999 (own office)
Mission	Aider et défendre les groupes opprimés, négligés et marginalisés dans les pays pauvres et renforcer leurs possibilités de mener une vie dans la dignité.	Aider les personnes dont la vie et les moyens d'existence sont brisés par les conflits et les catastrophes à survivre, à se rétablir et à prendre le contrôle de leur avenir.	Aider les personnes menacées par les conflits armés, la violence, les épidémies ou les maladies oubliées, les catastrophes naturelles et l'exclusion des soins médicaux.	Protéger les droits des personnes déplacées et vulnérables en temps de crise ; fournir une assistance pour répondre aux besoins humanitaires immédiats, prévenir de nouveaux déplacements et contribuer à des solutions durables.	Travailler avec ses partenaires pour éradiquer définitivement la faim dans tous les pays où elle est présente d'ici 2030.
Pourquoi au Mali ?	Assurer la lutte antimines dans le nord-est, à la demande de l'UNMAS.	Répondre aux besoins humanitaires d'urgence dans les domaines de la santé et de la nutrition, de l'AEPHA, de l'éducation, de la protection de l'enfance et du bien-être économique.	Fournir une aide d'urgence dans les centres de soins de santé primaires.	Soutenir les personnes déplacées en leur fournissant une assistance juridique, des abris, des fournitures de secours, de l'éducation et des services d'aide humanitaire. Et l'assainissement amélioré.	Renforcer les capacités locales en matière de sécurité alimentaire.
Objectif clé actuel au Mali	Soutenir les moyens de subsistance et réduire la violence armée et les risques de sécurité auxquels sont confrontées les communautés, principalement dans le centre.	Améliorer la santé, l'éducation et le bien-être économique des personnes déplacées, des rapatriés et des communautés d'accueil, en particulier dans le nord et le centre.	Veiller à ce que les personnes les plus vulnérables reçoivent davantage de soins médicaux et de meilleure qualité.	Fournir une aide à court et à long terme aux personnes déplacées au Mali, ainsi qu'aux plus vulnérables restés au pays, pour leur sauver la vie à court et à long terme.	Renforcer les capacités locales et veiller à ce que les besoins nutritionnels des groupes cibles soient plus résilients.
Partenaires locaux	Oui	Non	Non	Non	Oui
Staff	4 employés internationaux, 26 employés nationaux		23 employés internationaux, 283 employés nationaux (2017)	12 employés internationaux, 113 employés nationaux	61 employés nationaux, 6 employés internationaux (en janvier 2019)
Budget	USD 673,151 (2016 income)		€ 4.7 million (revenu 2017)	USD 6 million (budget 2017)	€ 13.7 million (revenu 2017)
baillleurs de fonds / Fonds	Consulat Général du Danemark; UNMAS, MFA NL	ECHO (USD 3.5 million 2018; EUR 2.750 mill assistance to vulnerable people in Mopti, Ménaka, Koulikoro + EUR 735,000 Children & Youth education, 2017)	40% MSF-Norway; 52% MSF-Spain; 8% MSF-Canada (2017)	Sida, MFA N, UNICEF, WFP, FFP/USAID, ECHO (USD 2.7 million 2018; EUR 1.3m mill RRM + EUR 735,000 education, 2017), AFD, NORAD	GIZ, BMZ, German MFA, PAM, KfW

52 <https://www.danchurchaid.org/where-we-work/mali>

53 <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/740/maliexternalsap-final.pdf> et <https://www.rescue.org/country/mali#how-does-the-irc-help-in-mali> et [http://ec.europa.eu/echo/files/funding/agreements/agreements\\_2017.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/funding/agreements/agreements_2017.pdf)

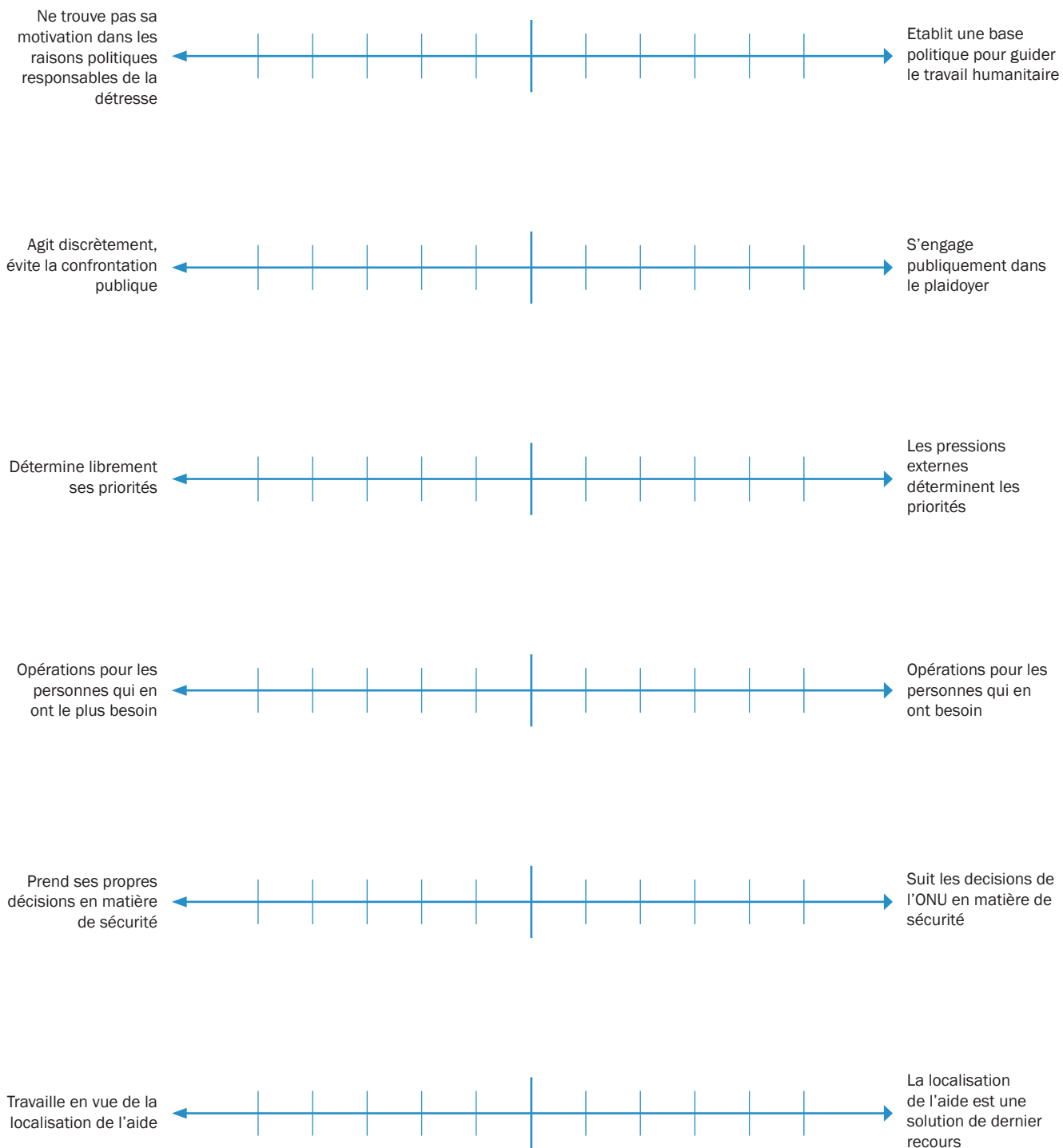
54 [https://www.msf.es/sites/default/files/attachments/informe\\_de\\_misiones\\_ocba\\_2017\\_esp\\_final.pdf](https://www.msf.es/sites/default/files/attachments/informe_de_misiones_ocba_2017_esp_final.pdf) et <https://www.msf.es/conocenos/proyectos/mali>

55 <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/fact-sheets/2018/june/mali/fact-sheet-mali-q2-2018.pdf> et <https://www.nrc.no/countries/africa/mali/> et [http://ec.europa.eu/echo/files/funding/agreements/agreements\\_2017.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/funding/agreements/agreements_2017.pdf)

56 Fiches d'information fournies par le personnel de l'organisation et <https://www.welthungerhilfe.org/our-work/countries/mali/>

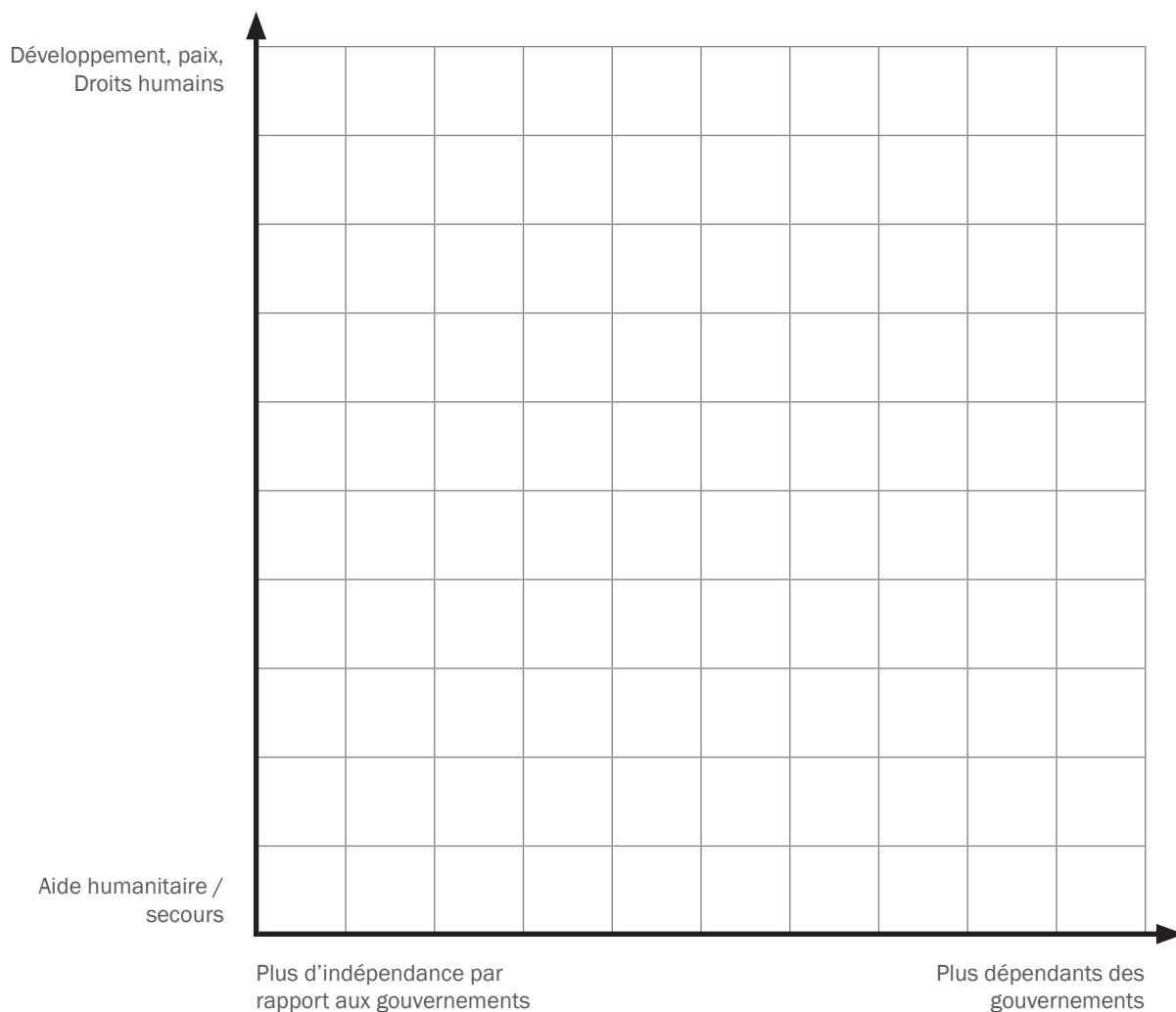
## Annexe 2: Etude de perception

Où placeriez-vous votre organisation par rapport aux caractéristiques suivantes ?



Si vous placez votre organisation dans la grille ci-dessous en fonction de votre perception personnelle, où la placeriez-vous ?

Veillez également ajouter d'autres organisations à la grille, à la fois celles qui vous paraissent proches de votre propre organisation et celles qui vous semblent plus éloignées. Cela pourrait être par exemple les participants à l'étude des mandats (ACF France, Concern Worldwide, CICR, IRC, MSF-Espagne, NRC, Welthungerhilfe, World Vision International), ou toute autre organisation à laquelle vous pouvez penser.



Commentaires ?

---

---

---



HERE-Geneva  
Tourelle Emilio Luisoni, 4e etage  
Rue Rothschild 20  
1202 Geneva  
Tel +41 22 731 13 19  
[contact@here-geneva.org](mailto:contact@here-geneva.org)  
[www.here-geneva.org](http://www.here-geneva.org)