

LA STRATÉGIE DE TRIPLE NEXUS HUMANITAIRE-DÉVELOPPEMENT-PAIX (HDP)
DES INTERVENTIONS FINANCÉES PAR ELANKIDETZA

RAPPORT DE SYNTHÈSE

ALFREDO LANGA HERRERO

LUCÍA MATEOS JAQUETE

RÉALISÉ PAR :

.iecah.

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

FINANCÉ PAR :



LANKIDETZARAKO ETA
ELKARTASUNERAKO
EUSKAL AGENTZIA
AGENCE BASQUE DE
COOPÉRATION ET
SOLIDARITÉ

Introduction

Le nexus entre action humanitaire, développement, et construction de la paix (en anglais, HDP) est l'une des approches les plus récentes pour tenter d'adapter la réponse de la coopération internationale au développement à un contexte mondial marqué par des crises toujours plus complexes et de plus en plus longues. C'est la raison pour laquelle il cherche à assurer la cohérence, la complémentarité et la coordination des différentes actions humanitaires, de développement, et de construction de la paix, en tenant compte des principes et des objectifs de chaque composante.

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a émis en 2021 un document établissant des recommandations et une série de principes pour appliquer le Triple Nexus afin d'optimiser la collaboration, la cohérence et la complémentarité de ses différentes composantes. Ainsi, selon le CAD, devrait-il être possible de : « réduire la précarité générale et le nombre de besoins non satisfaits, de renforcer les capacités de gestion des risques, et d'appréhender les causes sous-jacentes des conflits ».

La stratégie du Triple Nexus étant une optique relativement récente et novatrice, elle est encore en construction, ce qui est susceptible d'entraîner des difficultés opérationnelles lors de sa mise en place. Il n'en reste pas moins qu'elle constitue également une opportunité importante de débats et d'échange d'expériences concernant les défis et les avantages ; échanges qui seront nécessaires pour assurer son application de façon efficace et appropriée à chaque contexte. L'une des options concernant cette application consiste à envisager des outils et des méthodologies sensibles au conflit comme « ne pas nuire ».

Dans cette optique, la présente étude vise à analyser l'intégration de cette stratégie aux interventions de coopération internationale financées de 2018 à 2023 par eLankidetza-Agence basque de Coopération et de Solidarité. ELankidetza a récemment participé à un processus d'échange de connaissances autour du Triple Nexus avec différentes organisations et experts dans ce domaine, démontrant ainsi sa volonté de comprendre la stratégie du Triple Nexus et de l'intégrer à différents champs d'action.

Figure 1. Convergence du triple nexus HDP.



Source : IECAH

Objectifs et méthodologie de l'étude

Objectif principal : Analyser les opportunités, les défis et les freins pour intégrer l'approche du nexus Humanitaire-Développement-Paix (HDP) aux interventions financées par eLankidetza.

Objectifs secondaires :

1. Analyser le degré d'intégration du nexus HDP aux interventions financées par eLankidetza au cours de la période 2018-2023.
2. Analyser et évaluer les critères appliqués par eLankidetza pour intégrer la stratégie du Triple Nexus en identifiant les difficultés et les opportunités rencontrées.
3. Fournir des recommandations concrètes et constructives sur la façon d'améliorer l'intégration de la stratégie du nexus HDP aux futures opérations financées par eLankidetza.
4. Promouvoir l'apprentissage et la collaboration pour la mise en place de la stratégie HDP en proposant un atelier d'une journée aux organisations humanitaires basques pour leur présenter les résultats de l'étude et débattre sur des expériences pratiques.

La méthodologie proposée utilise des approches qualitatives et quantitatives pour analyser le degré d'intégration du nexus HDP au cadre stratégique et aux interventions financées par eLankidetza de 2018 à 2023. Elle comprend une révision exhaustive des documents pertinents (sur le plan normatif de la planification) et un échantillon de 57 rapports d'intervention. Pour ce qui est des interventions (stratégies, projets et aides directes), nous avons sélectionné celles qui se rapportent le plus aux composantes du nexus HDP ou qui ont été directement exécutées dans des contextes de guerre ou de violence.

Tableau 1. Dossiers d'intervention approuvés et analysés dans cette étude (2018-2023).

Instrument	Dossiers approuvés de 2018 à 2023	Dossiers analysés	Pourcentage de dossiers analysés
PRO K1	320	11	3 %
PRO K3	122	5	4 %
PRE	118	25	21 %
EHE	23	10	43 %
ZUZ	104	6	6 %

Source : document réalisé par nos soins à partir des données d'eLankidetza (annexes, fonds et mémoires)

L'analyse de la documentation repose sur l'application de questions ayant trait aux critères de coordination, de cohérence et de complémentarité du CAD de l'OCDE, ainsi que sur le cycle de projet, pour les interventions. Nous avons aussi réalisé des entretiens avec des acteurs clés pour recueillir leurs expériences et leurs ressentis. Nous avons également intégré une analyse quantitative des données pour identifier des schémas et des tendances, et une analyse quantitative poussée pour extraire des informations sur les défis, les opportunités, et les enseignements qui en ont été tirés. C'est ainsi que l'analyse des sources primaires et secondaires a fait apparaître une série de constats dont nous avons tiré une série de conclusions, sur la base desquelles nous avons élaboré des recommandations.

Conclusions

CADRE STRATÉGIQUE

- 1. Le cadre légal et stratégique de coopération internationale d'eLankidetza intègre des éléments du nexus HDP implicitement contenus dans la Loi 3/2024 et dans le Plan directeur en vigueur.** Ces deux documents promeuvent par ailleurs la cohérence des politiques, l'interdépendance des droits humains et la construction de la paix. Cette cohérence fournit une base normative qui facilitera l'intégration ultérieure du nexus HDP. (Voir [R1](#))
- 2. La Stratégie d'Action humanitaire 2018-2026 arrive en tête des documents les plus en rapport avec le Triple Nexus.** Il y est indiqué que l'action humanitaire doit contribuer au développement et à la construction de la paix. Par ailleurs, ses axes prioritaires pourraient également favoriser cette cohérence en se focalisant sur l'aide dans des contextes de conflits, la priorité accordée à l'action locale, les retombées en termes de sensibilisation de la population basque aux thématiques du Triple Nexus... mais aussi parce que cela renforcerait eLankidetza dans son rôle de promotion des échanges de connaissances et des réflexions avec d'autres acteurs. La structure de cette stratégie fournit par conséquent un cadre permettant une intégration entre les interventions humanitaires et les initiatives de développement et de paix ; intégration qui dépend toutefois en grande partie des stratégies transversales et de l'existence d'une volonté de relier ces trois éléments. (Voir [R2](#))

APPELS ET BARÈMES

- 3. Le nexus HDP est implicitement évoqué dans les critères de barémisation des appels à projets de développement, d'éducation à la transformation sociale (K1 et K3) et d'action humanitaire (EHE et PRE).** Ces appels imposent de respecter le cadre des planifications de coopération au développement d'eLankidetza, la stratégie (H)ABIAN 2030, la planification stratégique de l'entité à l'origine de la demande et celle des partenaires locaux. L'importance accordée à la cohérence est essentielle lorsque la stratégie de cette cohérence est explicitement en lien avec le Triple Nexus. (Voir [R4](#))
- 4. Les appels impliquent de suivre la stratégie du cadre logique** auquel il est continuellement fait référence dans les critères de barémisation, **ce qui offre la possibilité d'intégrer des outils sensibles au conflit, comme « ne pas nuire »**, puisque la matrice de planification peut être modifiée pour tenir compte des contextes de violence. Les appels d'action humanitaire comportent certains critères destinés à analyser et limiter les risques de nos interventions et à ne pas nuire (par exemple, le respect manifesté à la population locale au cours de nos interventions). Ceci n'est toutefois pas le cas pour les appels de développement. En outre, bien que ces deux types d'appels impliquent d'analyser le contexte, il n'est pas impératif, dans le cas qui nous occupe, de réaliser une analyse approfondie du conflit pour concevoir une intervention sensible au conflit, c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessaire de modifier ou d'inclure de nouveaux éléments dans la matrice de planification pour réduire les facteurs de risque. (Voir [R8](#))
- 5. Dans tous les appels, les stratégies transversales pourraient faciliter l'application du nexus HDP.** Ces stratégies pourraient favoriser l'intégration des trois composantes, puisqu'elles abordent la réduction des vulnérabilités, l'incidence de solutions plus durables et la construction de la paix. (Voir [R5](#))

6. Le degré de flexibilité des rubriques budgétaires limite l'efficacité de la mise en place du Triple Nexus. L'appel d'action humanitaire offre plus de flexibilité dans la modification des budgets que celui de la coopération au développement. Par ailleurs, dans le cas des stratégies humanitaires (EHE), il est possible de concevoir et de mettre en œuvre des interventions plus durables. Toutefois, davantage de ressources sont nécessaires pour que les interventions humanitaires soient non seulement associées, mais qu'une relation simultanée s'établisse entre les trois composantes du Triple Nexus. De même, le cadre normatif des aides est limité lorsqu'il s'agit d'intégrer des composantes humanitaires à des projets de développement dans des contextes de conflits, lesdits projets demandant de s'adapter rapidement aux différentes évolutions du contexte. (Voir [R3](#) et [R7](#))

7. Les appels pour des projets de développement humanitaire peuvent favoriser la coordination, la collaboration et la complémentarité des activités des organisations qui œuvrent dans chacune des composantes du nexus HDP, grâce à la présentation de projets en partenariat. La possibilité de présenter des projets en partenariat pourrait permettre d'optimiser les ressources et de faciliter le travail conjoint des acteurs du développement, de la paix et de l'action humanitaire. Toutefois, l'absence de lignes directrices spécifiques pour le Triple Nexus limite l'efficacité de ce type de collaboration. (Voir [R6](#))

8. Les appels stimulent la collaboration de la population bénéficiaire et des autorités formelles et informelles. Ce point est particulièrement important pour la connaissance des scènes de conflit et constitue un aspect important de la sensibilité au conflit qu'il importe de prendre en considération pour aborder le nexus HDP. (Voir [R6](#))

STRATÉGIES ET PROJETS D'ACTION HUMANITAIRE ANALYSÉS

9. La plupart des stratégies et projets d'action humanitaire ont intégré la stratégie VARD (Association AH, reconstruction et développement). Des stratégies comportant des éléments sensibles au conflit dans l'optique « ne pas nuire » ont également été identifiées. Tous les projets consultés comportent une analyse exhaustive du contexte et du conflit et mentionnent les sources de division ou de tension (éléments susceptibles d'induire la violence), et les sources de cohésion (éléments et capacités locales pour la paix). Les interventions de ce type sont celles qui intègrent le plus grand nombre d'éléments du Triple Nexus. C'est la raison pour laquelle on a observé que le Triple Nexus tend à s'appliquer sur un *continuum* partant de l'humanitaire. (Voir [R4](#) et [R8](#))

10. La plupart des organisations se coordonnent avec différents acteurs, comme les autorités locales et nationales, les ONGI, les agences de l'ONU et de l'OCHA, et les organisations de la société civile. Ces acteurs sont essentiellement en lien avec l'action humanitaire ou le développement, mais une coordination a également été observée avec des acteurs de construction de la paix. (Voir [R6](#))

11. La plupart des interventions humanitaires réalisent des actions promouvant des solutions plus durables qui passent notamment par le renforcement des capacités, l'intégration des populations réfugiées et la construction de communautés. En ce qui concerne la composante de la paix, les actions menées dans ce sens se centrent surtout sur la protection, l'accès aux droits, l'incidence politique, le recueil de témoignages et la sensibilisation. Des activités destinées à favoriser la cohésion sociale comme facteur de paix ont été réalisées dans différents contextes.

Tous ces éléments présentent un grand potentiel de rattachement à des initiatives de développement et de construction de la paix. (Voir [R5](#))

PROJETS DE DÉVELOPPEMENT ET AIDES DIRECTES ANALYSÉS

12. Dans les projets, des mécanismes de coordination avec différents acteurs, et en particulier des acteurs de développement et de construction de la paix, ont été identifiés, puisque les projets analysés sont mis en œuvre dans des contextes de conflits. Parmi les acteurs avec lesquels les organisations chargées de la mise en œuvre entretiennent des relations, on trouve principalement des organisations de défense des droits humains, des institutions publiques et des organisations locales. Cette coordination n'a toutefois pas été observée entre les acteurs humanitaires et les acteurs de développement et/ou de construction de la paix. (Voir [R6](#))

13. L'approche des droits humains occupait une place importante dans les projets de développement analysés dont le but était de protéger les bénéficiaires. Les activités de ces projets étaient axées sur le renforcement des capacités, l'autonomisation, la défense des droits humains, la sensibilisation et l'intégration, et le travail avec les détenteurs desdits droits et obligations. Tout cela a été fait dans l'optique de réduire les vulnérabilités, de promouvoir le développement et la construction de la paix. En outre, tous les projets étudiés ont mis l'accent sur la prévention de la violence et se sont employés à garantir l'accès aux droits et à les défendre. (Voir [R5](#))

14. Dans les projets de développement analysés, des études du contexte d'action et du conflit ont été effectuées. Dans ce but, des éléments de tension et des facteurs de cohésion expliquant la situation et le cadre du conflit existant ont été identifiés. Toutefois, ces éléments n'ont pas été utilisés pour concevoir des résultats et des activités sensibles au conflit. (Voir [R8](#))

15. La plupart des projets d'éducation à la transformation sociale (K3) analysés ont eu pour objectif de sensibiliser la population de la CAE à la protection des personnes chargées de la défense des droits humains. Bien qu'aucun ne mentionne l'application du Triple Nexus ni l'utilisation de méthodologies sensibles au conflit, tous les projets ont une incidence sur la construction de la paix à long terme grâce à des activités de renforcement des capacités des organisations en matière de protection, et à des actions à incidence politique et de communication destinées à sensibiliser la population basque à la situation des populations vulnérables et affectées par les crises. (Voir [R5](#) et [R8](#))

16. Dans le cas des aides directes (ZUZ), la demande est faite au moyen d'un document intitulé « Note de concept », plus simple et plus court, dans lequel il n'est pas nécessaire de fournir autant de détails. Les ZUZ intègrent des activités relatives à l'incidence politique en termes de protection des droits humains, des initiatives de recherche et de formation, des initiatives de construction de la paix et de réduction des violences. Ce type de modalité, dont le formulaire ne requiert pas autant de détails, pourrait servir de base pour planifier des stratégies intégrant le Triple Nexus. (Voir [R3](#))

Recommandations

Ces conclusions ont permis d'élaborer les recommandations suivantes dont il faut préciser qu'elles sont axées sur les points à améliorer des stratégies et des appels à partir de leur analyse et de celle des initiatives et projets étudiés.

1. Incorporer de façon explicite l'approche du Triple Nexus dans le Plan Directeur

Dans le processus d'élaboration du prochain Plan Directeur il est important de présenter l'incorporation du nexus HDP de façon explicite. Cela ne doit pas se limiter à une approche théorique, mais passer par une proposition méthodologique concertée avec les ONG et les entités publiques et privées pertinentes en matière de coopération internationale et de construction de la paix.

Le nexus HDP doit être conçu comme une stratégie visant à transformer la violence générée par les conflits dans les contextes des actions de coopération d'eLankidetza. Tel doit être l'horizon de toutes les actions en matière de développement, d'action humanitaire proprement dite et, bien sûr, de construction de la paix. Chaque élément doit non seulement être considéré avec ses propres principes et objectifs, mais aussi avec un horizon commun de transformation pacifique des violences dans les contextes de mise en œuvre.

Le Triple Nexus doit à son tour être envisagé comme une combinaison d'éléments qui s'entrelacent, se superposent et se recoupent sur les champs d'action, à l'intérieur ou à l'extérieur de la CAE. Pour ce faire, il est important d'encourager la part locale dans l'approche local-global déjà contenue dans le IVe Plan Directeur et la Loi 3/2024 de Coopération et de Solidarité.

2. Renforcer l'approche du Triple Nexus dans la Stratégie d'Action Humanitaire

La stratégie tient compte des trois composantes du nexus. Toutefois, il serait nécessaire d'inclure cette stratégie de façon explicite en développant éventuellement un axe spécifique ou transversal consacré au nexus HDP. Cela pourrait contribuer au renforcement de cette stratégie, à condition toutefois que cela soit fait de façon intégrale et exhaustive, pour éviter d'en faire « une rubrique de plus du formulaire ».

En ce qui concerne l'axe 4, il y a lieu de continuer à encourager les échanges d'expériences et de connaissances pour que l'administration, les ONG, les partenaires locaux et les autres acteurs significatifs puissent construire conjointement des stratégies cohérentes en matière de nexus HDP.

3. Adapter les appels à projets à une nouvelle classification

Les appels ne devraient pas séparer les éléments du nexus HDP (qui n'auraient jamais dû l'être). Pour ce faire, ils ne devraient pas établir de distinction entre les initiatives de développement et les initiatives humanitaires, mais devraient introduire d'autres critères de classification, tels que :

- Des appels en fonction du niveau de planification, répartis en plans/programmes/stratégies et en projets/interventions, qu'ils concernent des aides directes ou non. De cette façon, toutes les initiatives contiendraient des éléments du nexus HDP et la différenciation n'interviendrait qu'au niveau de la planification. Dans l'appel de plans/programmes/stratégies, on pourrait utiliser le document de note de concept actuellement utilisé pour les aides directes, afin que le processus d'octroi de l'aide soit plus simple et n'implique pas autant de détails.
- Des appels concernant les initiatives de formation, de recherche et d'échange de connaissances incorporant des éléments du nexus HDP.

- Des appels pour le renforcement des organisations locales afin d'améliorer leur réponse.

En raison des difficultés liées à la mise en place de ce type de changements, nous préconisons de les réaliser à moyen et long terme.

4. Promouvoir la cohérence de la stratégie du Triple Nexus dans les appels

La stratégie du nexus HDP ne constitue pas un exercice partant de l'action humanitaire qui devrait, à partir de celle-ci, s'associer au développement et à la construction de la paix. Chaque élément du nexus est d'importance égale, et c'est le contexte d'action qui devrait, en fonction du scénario de violence, déterminer le type d'action le plus efficace pour élaborer une proposition de projet. En ce sens, les appels devraient spécifier la nécessité d'appliquer la triple vision envisagée par le Triple Nexus.

Les critères de valoration peuvent continuer à exiger que les projets soient en ligne avec la planification stratégique de l'entité demandeuse et locale, ainsi qu'avec les plans sectoriels du Gouvernement basque qui s'inscrivent dans l'agenda international de développement.

5. Intégrer des éléments pour guider l'application du Triple Nexus

En ce qui concerne la recommandation précédente, tous les appels – qu'il s'agisse des appels actuels de développement et d'action humanitaire ou de ceux qui sont proposés dans cette étude – devraient inclure des rubriques incitant les organisations demandeuses à justifier l'intégration des composantes du nexus HDP. Cela devrait se faire en tenant compte du cadre d'action et des capacités de l'organisation locale et de ses partenaires. Les stratégies transversales continuent à être utiles en ce sens, surtout pour ce qui touche aux questions des droits humains, de la protection, du témoignage et de l'égalité des sexes.

L'approche de genre devrait davantage prendre en compte la violence culturelle et structurelle que subissent les femmes et les populations LGBTIQ+ (implication des hommes, développement de nouvelles conceptions de la virilité, sensibilisation et prévention). En ce qui concerne l'approche des droits humains, il conviendrait de prioriser des activités qui engagent davantage les détenteurs d'obligations, de façon à rendre concrètement plus efficace le renforcement des détenteurs de droits afin de les aider à sortir de leur situation de vulnérabilité. En règle générale, il y a lieu d'opter pour des activités de prévention, de médiation, d'incidence politique et de cohésion sociale capables d'induire des effets positifs pour les populations.

Il est particulièrement important que les initiatives qui intègrent des composantes d'éducation, que ce soit dans des situations d'urgence ou de crises chroniques, soient en ligne avec les normes minimales de l'INEE en matière d'éducation. En tout état de cause, la sensibilité au conflit et le rôle de l'éducation devraient être considérés comme des facteurs de transformation des conflits.

6. Renforcer la coordination et la complémentarité

En ce qui concerne la coordination et la complémentarité, nous préconisons de renforcer le soutien à la présentation de projets en collaboration avec des organisations qui intègrent les composantes du nexus HDP. De même, l'intégration des initiatives aux plans ou appels de différentes institutions locales ou internationales devrait toujours être envisagée favorablement, tout comme la participation à des clusters humanitaires et à des espaces de coordination.

Par ailleurs, il est important de renforcer le soutien et la collaboration avec des organisations partenaires locales, avec les populations bénéficiaires, et avec d'autres acteurs pertinents dans chaque contexte par le biais de leur participation au projet. Il est également important d'encourager la participation des autorités formelles et informelles, et des institutions publiques et privées. En ce qui concerne ce dernier point, il est particulièrement important de tenir compte de la façon dont les bénéficiaires perçoivent ces autorités, et de savoir si l'action concernée est susceptible d'entraîner un effet pervers en termes de distribution ou un phénomène de blanchiment. Dans cette optique, il est important de continuer à encourager les échanges de connaissances entre les différents acteurs impliqués dans les interventions. Cela peut se traduire par l'incorporation d'acteurs de coopération atypiques (centres technologies, entreprises, associations professionnelles, organismes sociaux, et autres).

7. Miser sur un financement flexible et stratégique

Il y a lieu de continuer à renforcer la flexibilité en matière de budget et de justification, surtout si cette nécessité est justifiée par le scénario de mise en place de l'organisation demandeuse.

Cette étude se propose de miser sur un financement flexible, prévisible, et non destiné à des fins spécifiques, dont la programmation pourrait être adaptée. En cas d'évolution du contexte, cela permettrait ainsi d'adapter les interventions en réassignant des fonds en fonction des besoins et permettrait in fine d'articuler les composantes humanitaires, de développement, et de paix.

8. Intégrer des méthodologies sensibles au conflit comme « ne pas nuire »

Les appels devraient a minima inclure l'utilisation de méthodologies de planification intégrant des outils sensibles au conflit et tenant compte de la composante de transformation du conflit, étant entendu que le poids de la composante du Triple Nexus déterminera la mesure dans laquelle il est possible d'influer sur cette transformation. Dans les critères de barémisation, il conviendra d'évaluer l'analyse des contextes, l'analyse des risques, et les mesures contingentes à prendre en compte. En ce qui concerne les aides directes (ZUZ), il conviendrait de leur incorporer un document de planification envisageant, a minima, la sensibilité au conflit comme une composante d'intégration du nexus HDP.

Dans les descriptions des scènes de conflits, il conviendrait d'adjoindre une présentation approfondie du contexte permettant d'identifier les causes structurelles et les acteurs pertinents. De même, il y aura lieu de tenir compte des facteurs susceptibles d'engendrer la violence et de réaliser une analyse des points susceptibles d'améliorer les capacités locales pour la paix. En ce sens, la collaboration entre les différents acteurs du nexus HDP pourrait se révéler très positive. Cette analyse des facteurs de tension ou de division et de cohésion devrait tendre à incorporer le nexus HDP à la planification des actions et à l'ensemble du cycle du projet. Ceci permettrait que lesdits facteurs soient pris en compte pour l'élaboration d'activités ou de résultats au sein de la matrice de planification. De même, l'analyse du risque doit identifier l'impact éventuel de l'action dans le contexte de sa mise en place. En cas d'impacts inattendus au cours de la mise en place,

Il y aura lieu de procéder aux modifications envisageables pour en limiter les effets négatifs.

En ce qui concerne le suivi et l'évaluation des actions, il conviendra d'intégrer aux documents de suivi un point permettant de prendre en compte le nexus HDP et/ou la sensibilité au conflit. Il serait par ailleurs souhaitable, dans la mesure du possible, que chaque action comprenne une évaluation permettant de mesurer a minima l'impact des actions liées aux composantes du nexus HDP et/ou à la sensibilité au conflit.