



La question de la poursuite du travail sur le terrain après des élections entraînant de profonds changements politiques, par exemple liés aux questions de genre ou de droits humains (comme ici au Brésil), méritera de nouvelles réflexions.

© E-Changer

PROJETS DE DÉVELOPPEMENT

Enjeux liés à l'appropriation nationale : tout savoir sur l'atelier de la DDC

En janvier 2022, la DDC a organisé un atelier de travail portant sur la problématique de l'appropriation nationale pour les projets de développement. La séance a été riche en contenus. Elle a notamment mis en lumière les questions qui se posent lorsque les projets se déroulent sous des régimes autoritaires et dans des contextes dits fragiles, violents ou affectés par des conflits.

Dans le sillage de l'atelier qui s'est déroulé lors de l'Assemblée générale (AG) du 20 novembre 2021 sur la thématique de l'intégration du principe de *country ownership* (ou « appropriation nationale » en français) dans les projets de développement, le Secrétariat de la FGC a participé le 28 janvier 2022, par visio-conférence, à une nouvelle session de la plateforme de réflexions et d'échanges de la DDC sur cette thématique. Cet atelier intitulé « Immersion dans la problématique de l'appropriation nationale » (« *Deep dive on country ownership* ») a réuni 55 participant-e-s dont des représentant-e-s de la DDC, des ONG partenaires suisses et locales, des fédérations cantonales de coopération et des organisations multilatérales. Objectifs ? Encourager la réflexion sur la définition du terme d'appropriation nationale et débattre de ce qu'implique ce principe dans les

contextes particuliers cités ci-dessus. Les résultats de l'atelier de l'AG (lire le dossier spécial dans le *Quoi de neuf* n° 203) ont permis de nourrir les réflexions ; certains cas pratiques des OM de la FGC ont pu être partagés lors de l'atelier organisé par la DDC.

Le principe d'appropriation nationale est considéré par la FGC comme un aspect essentiel pour la qualité, l'efficacité et la durabilité des projets. Or l'évolution des contextes politiques et sécuritaires des États dans lesquels ils sont mis en œuvre nécessite, de la part des OM et de leurs partenaires sur le terrain, un travail d'adaptation pour continuer la mise en œuvre de ce principe devenant de plus en plus complexe. Afin d'alimenter la réflexion et de soutenir la démarche, les points principaux de cet atelier ont été traduits et présentés ci-dessous. Le document suit le déroulement de l'atelier qui s'est déroulé en trois sessions :

- **une séance plénière** portant sur la définition de *country ownership* ;
- **une session de travail** en groupe intitulée « Au-delà de l'évidence : le principe de *country ownership* en pratique ».
- **une dernière session** sur la manière dont la coopération au développement devrait idéalement être mise en œuvre pour prendre en compte le *country ownership*.

Suite à ces échanges, deux autres ateliers sont prévus. Ils porteront plus spécifiquement sur le renforcement de la société civile, aspect très important lié au thème du *country ownership*. Les discussions, nourries des expériences rapportées des OM de la FGC, permettront de partager de nouveaux éléments pour continuer à améliorer la qualité des projets de développement. ■

Compte rendu de l'atelier de la DDC : « Immersion dans la problématique de l'appropriation nationale »

1. DÉFINITION DU TERME DE *COUNTRY OWNERSHIP* OU « APPROPRIATION NATIONALE »

Les thèmes clés suivants sont ressortis de la séance plénière :

- Le terme de *country ownership* est étroitement lié à une gouvernance à plusieurs niveaux et exige que les partenaires du développement s'alignent sur les priorités nationales, sous-régionales et locales. En ce sens, les partenaires du développement contribuent à atteindre les priorités établies par les pays partenaires et ce, avec une attente de réciprocité. Cependant, étant donné que certains acteurs peuvent avoir des perspectives différentes sur les questions de l'appropriation, cette approche doit coïncider avec des processus démocratiques inclusifs, non discriminatoires et participatifs.
- L'approche « démocratique » du *country ownership* s'est accentuée après la réunion sur le partenariat mondial pour une coopération au développement efficace, qui s'est tenue en 2014 à Mexico. À partir de cette date, la définition du terme de *country ownership* a cessé d'être limitée aux seules autorités étatiques. Une approche multi-dimensionnelle et multi-acteurs a été introduite, à travers laquelle les organisations de la société civile et les citoyen-ne-s jouent aussi un rôle important. L'impératif du processus participatif a ainsi été intégré à l'ensemble du cycle de vie des projets de coopération au développement.
- Enfin, il a été souligné que le principe de *country ownership* doit être considéré comme un processus, un moyen d'atteindre des résultats de développement pertinents, efficaces et efficaces – étant entendu que l'appropriation nationale est un processus long impliquant l'ensemble du gouvernement et de la société dans un effort soutenu.

2. AU-DELÀ DE L'ÉVIDENCE : LE PRINCIPE DE *COUNTRY OWNERSHIP* DANS LA PRATIQUE

Afin d'aller plus loin dans la réflexion, les participant-e-s, par groupe, ont partagé leurs expériences et leurs pratiques en matière d'appropriation nationale dans quatre contextes spécifiques, à savoir :

- a. dans des régimes autoritaires ;
- b. dans des contextes affectés par de violents conflits et par un manque de leadership clair ;
- c. dans des contextes de crises humanitaires ;
- d. dans des contextes de démocraties en transition.

a. Intégration de l'approche du *country ownership* dans les régimes autoritaires

Prenant en compte leurs expériences, les participant-e-s de ce groupe ont souligné que les interventions dans des États autoritaires, généralement fragiles¹ constituent une tendance croissante dans la coopération au développement. Dans ces contextes, le degré de coopération entre le gouvernement et la société civile exige que les différents acteurs aient entre eux une compréhension encore plus importante des différentes perceptions et de leurs positions mutuelles. L'approche du *country ownership* ne peut donc se construire qu'à travers des relations fortes basées sur une confiance mutuelle, une égalité visible et avec une réelle réflexion sur les inégalités de pouvoirs. Cependant, une telle compréhension du contexte nécessite une présence et un engagement à long terme dans un pays, ainsi que la possibilité de pouvoir développer des partenariats sur la base d'une confiance mutuelle. À cet effet, l'approche décentralisée et d'appropriation démocratique joue un rôle important qui de-

¹ Sur ces sujets (corrélation entre régimes autoritaires et fragilité ; caractéristiques des régimes autoritaires), voir des deux articles suivants : «Do Autocracy and Fragility Connect?», DDC, 2021, et «Examining authoritarian Developmental States», DDC, 2021.



vrait être encore plus développée lorsque l'on travaille avec des régimes autoritaires.

L'établissement de contacts avec les groupes locaux, l'intégration d'un triple nexus (liens entre les acteurs de l'humanitaire, du développement et de la paix) et la localisation de l'aide doivent également être considérés. En outre, il est très important de persévérer dans la recherche de points d'entrée appropriés pour parvenir à établir un dialogue en créant des partenariats à plusieurs niveaux et d'adopter une position critique vis-à-vis des politiques gouvernementales menaçantes en demandant des comptes au gouvernement.

TRAVAILLER DANS DES RÉGIMES AUTORITAIRES

DÉFIS RENCONTRÉS

- Pas d'espace pour parler, pas de liberté de réunion, rétrécissement menaçant de l'espace pour les organisations de la société civiles (OSC).
- Faible inclusion des OSC dans l'élaboration des politiques.
- Obstacles administratifs importants.
- Fortes dynamiques et fragmentations de pouvoir.
- Difficulté de soutenir le gouvernement, les ONG du gouvernement et le reste de la société civile.
- Difficulté de mener de véritables évaluations de la situation et d'obtenir des données en raison de la peur des gens de s'exprimer.
- Les défenseurs et défenseuses des droits humains sont considéré-e-s comme faisant partie de l'opposition.
- Pas de possibilité de rassemblement.

LEÇONS APPRISSES ET CONSEILS

- Changer de langage et ne pas utiliser certains termes (sensibles).
- Utilisation des réseaux régionaux pour exercer une influence.
- Coopérer avec le gouvernement tout en définissant clairement les points avec lesquels nous ne sommes pas d'accord.
- Coopérer sur les aspects moins sensibles pour instaurer une relation de confiance, puis exiger le respect des droits tout en formulant des attentes claires.
- Plaidoyer pour faire entendre aux autorités les avantages d'une bonne coopération.
- Mettre en relation les différentes OSC de prestation de services et de défense des droits et faciliter les efforts conjoints pour avoir plus de poids dans les discussions.
- Travailler avec les membres de la diaspora.

Les discussions ont entraîné d'autres questions qui nécessitent d'approfondir la réflexion s'agissant du travail avec des régimes autoritaires :

- Comment faire face à la forte rotation du personnel parmi les homologues gouvernementaux dans les pays autoritaires ?
- Comment travailler de manière inclusive avec les organisations de base, en engageant les acteurs qui ne voient pas l'intérêt d'un engagement ou qui ne peuvent s'impliquer et pour augmenter les contributions des acteurs locaux ?
- Comment envisager un équilibre entre pouvoir et relation de financement ?
- Comment aligner efficacement sa programmation de travail

de coopération au développement dans un État qui commet des violations des droits humains et érode délibérément l'espace civique. En effet, si le principe de *country ownership* concerne les processus démocratiques, est-il vraiment possible de parler d'appropriation nationale dans des contextes non démocratiques et autoritaires ?

b. Travailler dans des États violents, affectés par des conflits et/ou des États fragiles

La discussion a porté sur les expériences des participant-e-s dans des États violents, affectés par des conflits et fragilisés. Les défis de ces contextes, en lien avec l'intégration du principe de *country ownership* dans leur travail, incluaient en particulier :

- une faible priorité accordée aux politiques et aux processus participatifs en raison de la tendance des gouvernements à se concentrer sur la dynamique des conflits et non sur les besoins urgents des populations ;
- des environnements législatifs difficiles ;
- des dynamiques de pouvoir complexes entre les groupes les plus forts et les plus faibles à prendre en compte lorsqu'il s'agit de les encourager à s'engager ;
- les promesses de groupes dirigeants instables et non fiables, l'implication de personnes n'ayant pas de réelles responsabilités et/ou la participation d'institutions généralement affaiblies entraînant par conséquent une impossibilité d'obtenir de la part des institutions des retours d'informations fiables ou une collaboration efficiente ;
- un taux de rotation élevé des ressources humaines entraînant des défis particulièrement importants en termes de renforcement des capacités de plaidoyer.

Étant donné cet environnement difficile et ces défis, les participant-e-s ont souligné que, dans ce type de contexte, un engagement à long terme est particulièrement important étant donné que les activités de développement nécessitent généralement plus de temps pour avoir des impacts. Comme dans les pays avec des régimes autoritaires, un travail d'identification et de saisie d'opportunités stratégiques de dialogue est considéré comme étant clé pour l'engagement dans des États fragiles ou affectés par des conflits.

TRAVAILLER DANS DES ÉTATS VIOLENTS, AFFECTÉS PAR DES CONFLITS ET/OU FRAGILES

DÉFIS RENCONTRÉS

- Les stratégies des pays vont souvent à l'encontre des droits civiques de la population.
- Absence de procédures juridiques et de protection pour les défenseurs et défenseuses des droits humains.
- Les gens ne s'expriment pas sur les vrais problèmes par peur des répercussions violentes causées par la violence structurelle contre les groupes qui s'expriment.
- Manque de moyens financiers et par conséquent d'allocation des ressources ou de soutien financier pour les activités des OSC.

- Problèmes sécuritaires et d'accès des équipes de mise en œuvre locales et internationales, ainsi que des personnes les plus démunies.
- Processus participatifs incertains et difficiles (dans les contextes à hauts risques sécuritaires), étant donné les difficultés d'engager les gens et les OSC locales dans des évaluations, des enquêtes ou des demandes de retours lors de discussions communautaires.
- La grande mobilité des bénéficiaires due aux questions sécuritaires rend plus difficile le travail avec ces personnes.

LEÇONS APPRISSES ET CONSEILS

- Importance d'impliquer les communautés et les autorités locales à chaque étape du cycle de gestion de projet. Un engagement systématique et intensif atténue une grande partie des risques et permet de prendre en compte les intérêts des groupes exclus et sous-représentés.
- Intégrer des processus de rétroactions réguliers en utilisant des instruments tels que des mécanismes de plainte et des audits sociaux, afin de donner aux bénéficiaires la possibilité de faire facilement des retours et aux ONG de prendre le pouls de la population locale et des projets.
- Adapter le vocabulaire utilisé avec les autorités afin de faciliter le dialogue et leur engagement
- Favoriser les dialogues multipartites entre les partenaires locaux – par exemple entre les médias et les populations locales ou entre les groupes de jeunes et les autorités locales – afin d'instaurer la confiance et la coopération.
- Effectuer systématiquement des analyses de l'économie politique et du pouvoir sur le terrain pour déterminer quels partenaires locaux engager et comment.
- Permettre aux stratégies d'intervention d'être dirigées par les bureaux de projets des ONG sur le terrain «plutôt que par un agenda du Nord».
- Définir des attentes claires en matière de normes de qualité dans les partenariats dès le début des programmes/projets.
- Soutenir les activités de plaidoyer, de lobbying, de collecte de fonds et de sensibilisation des partenaires locaux par le développement des capacités et des compétences.
- Pour assurer la sécurité, maintenir la neutralité et traiter tous les acteurs d'une manière semblable et équilibrée en incluant les acteurs informels ou les groupes armés.
- Autoriser une certaine souplesse dans l'utilisation des fonds en laissant les partenaires déterminer leurs propres besoins.
- Allouer des fonds aux institutions locales pour la mise en œuvre des politiques locales et le développement de leurs capacités afin qu'elles puissent elles-mêmes piloter les activités.
- Fixer des limites claires en ce qui concerne l'engagement de la coopération et les consensus qui peuvent être acceptés de part et d'autres par les acteurs.
- Ne pas craindre d'intégrer l'innovation, qui peut contribuer à des impacts positifs et parfois non planifiés.

D'autres aspects relatifs au travail dans des États violents, affectés par des conflits et/ou des États fragiles mériteraient cependant des réflexions plus approfondies :

- Comment encourager l'instauration de relations de confiance entre la société civile locale et les autorités locales ?
- Comment ouvrir des espaces sûrs pour que la société civile et les citoyens puissent s'exprimer et assurer ainsi une large inclusion et représentativité de l'engagement ?
- Comment faire face à la rotation élevée des partenaires gouvernementaux ?
- Comment faire face à l'évolution des priorités des autorités ?
- Comment instaurer la confiance dans les contextes de conflit ?
- Comment présenter et parvenir à ce que des actions sur des sujets sensibles qui vont à l'encontre du discours du gouvernement soient finalement intégrées dans les politiques ?
- Comment renforcer les relations locales-nationales quand celles-ci, soit n'existent pas, soit ne sont pas cohérentes, soit sont en conflit ?
- Comment aborder les situations lorsque, en raison de changements abrupts ou électoraux, de nouvelles entités gouvernementales s'opposent à des stratégies nationales ou à celles des donateurs (par exemple, l'égalité des sexes et la prévention de la violence au Brésil) ?

C. Contextes touchés par des crises humanitaires

Un aspect spécifique du travail dans des contextes affectés par des crises humanitaires est la nécessité pour les ONG de devoir réagir rapidement, sans que leurs actions ne soient toujours en accord avec les politiques de la société civile et les politiques nationales. Cet état d'esprit opérationnel de réponse rapide, bien qu'essentiel dans les contextes de crise, a ses inconvénients. Le principal défi est alors de savoir comment engager efficacement des partenaires à plusieurs niveaux lorsque les systèmes s'effondrent.

Le consensus qui s'est dégagé des discussions est que, même dans de tels contextes, il est possible de trouver des acteurs, des partenaires qui peuvent être consultés, avec lesquels travailler et qui peuvent être inclus dans la planification. Sans qu'il soit possible de pouvoir pleinement prendre en compte le système, les politiques ou les acteurs en place dans le pays, de «bons projets» planifiés pourraient être conçus de manière efficace. Un mélange diversifié de partenaires dans la mise en œuvre du projet est donc essentiel. D'après l'expérience des participant·e·s, l'approche du triple nexus – liens, articulation entre les acteurs de l'humanitaire, du développement et de la paix – est un moyen efficace de parler de *country ownership* avec les partenaires nationaux.

TRAVAILLER DANS DES CONTEXTES TOUCHÉS PAR DES CRISES HUMANITAIRES

DÉFIS RENCONTRÉS

- La nécessité pour les ONG de devoir réagir rapidement, sans que les actions soient toujours en accord avec les politiques de la société civile et les politiques nationales.
- Difficulté d'engager efficacement des partenaires à plusieurs niveaux lorsque les systèmes s'effondrent.

LEÇONS APPRISSES ET CONSEILS

- La création de partenariats diversifiés et à long terme est essentielle. Importance de travailler à plusieurs niveaux pour assurer une communication, une inclusion et une participation efficaces.
- Nécessité d'accepter le fait que les partenariats sont affectés par des dynamiques de pouvoir complexes à travers lesquelles le principe de *country ownership* peut être fragilisé.
- Même en situation de crise, il est possible de trouver des relations de synergie ou des points d'entrée pour s'aligner sur les feuilles de route et les visions nationales et locales.

d. Démocratie en transition

Les participant-e-s de cet atelier ont souligné l'importance de l'introduction et de l'intégration de processus participatifs, tels que la planification participative et la définition des priorités avec tous les acteurs nationaux concernés à toutes les étapes de conception du programme. Ceci afin de garantir une approche systémique et l'inclusion de divers acteurs.

Le co-développement d'idées initiales avec les partenaires est également nécessaire dès le début du programme/projet, tout comme le fait d'investir et de cultiver des partenariats basés sur la confiance tout au long du projet.

TRAVAILLER DANS DES DÉMOCRATIES EN TRANSITION

DÉFIS RENCONTRÉS

- Difficultés lorsque les agendas locaux ne sont pas alignés sur les agendas nationaux rendant les options de collaboration difficiles.
- Les changements fréquents de gouvernement et la rotation du personnel dans les institutions partenaires peuvent également entraîner des changements abrupts de l'orientation politique et des priorités des pays, rendant ainsi parfois difficile l'application des engagements conjoints.

LEÇONS APPRISSES ET CONSEILS

- Utilité de mettre en place des comités de pilotage avec les principales parties prenantes.
- Inciter les gouvernements locaux à engager structurellement les différents acteurs locaux tout en encourageant la coordination des différentes interventions par des acteurs locaux.
- Fournir des conditions favorables favorisant un développement basé sur les droits humains.

- Donner une certaine flexibilité, ainsi que la possibilité d'utiliser une approche de mise en œuvre basée sur les besoins et qui serait soutenue par les modalités de co-financements des pays partenaires.

3. DÉFINIR L'« ÉTAT IDÉAL » : OÙ VOULONS-NOUS ALLER ET COMMENT ?

Au cours de la dernière session, les participant-e-s ont évalué la manière dont l'« État idéal » devrait collaborer pour soutenir les actions de coopération au développement. La réflexion a porté d'une part sur ce qu'ils et elles considéreraient que les ONG suisses et les partenaires du développement font correctement actuellement et d'autre part sur les domaines qui pourraient être améliorés lors de l'intégration de l'approche du *country ownership* dans la programmation de leurs propres organisations.

En ce qui concerne les aspects positifs, les participant-e-s des ONG suisses ont considéré que la mise en œuvre de l'Agenda 2030 qui implique de « Ne laisser personne de côté », le travail avec les organisations de la société civile, le renforcement des capacités, le plaidoyer par rapport à leur travail et à l'explication des avantages de la société civile aux gouvernements des pays, sont des domaines relativement bien maîtrisés.

Les domaines présentés comme pouvant être améliorés ont toutefois été les suivants :

- la réflexion sur les défis ainsi que sur les dynamiques de pouvoir dans les partenariats devrait être menée de manière plus transparente en ne traitant pas uniquement des réussites ;
- un financement plus souple et pouvant être adapté en fonction des besoins des pays devrait être mis à disposition par les différents bailleurs ;
- un dialogue devrait être engagé avec les bailleurs de fonds pour simplifier les exigences en matière de rapports et d'administration ;
- les efforts de renforcement des capacités des OSC devraient être intensifiés en se concentrant davantage sur un apprentissage mutuel que sur une approche « paternaliste » à l'égard des acteurs locaux ;
- les autorités locales, les organisations/acteurs et actrices de base et communautaires, les mouvements citoyens, les entreprises locales et la diaspora devraient être engagés plus intensivement dans toutes les phases du cycle de projet des ONG suisses. ■

Synthèse du second atelier de travail de la DDC
« *Learning Journey with Swiss NGOs 2021-2022: Deep dive on country ownership* », version initiale en anglais.

Traduction : Deepl. / Adaption : Émilie Anderson Mottier, coordinatrice des projets de développement, Fédération genevoise de coopération.