

L'histoire de SOS Sahel UK

Numéro 86, novembre 2021

Network Paper

L'itinéraire d'une ONG internationale transformée en quatre ONG nationales

Margie Buchanan-Smith



À propos de l'auteure

Margie Buchanan-Smith est associée de recherche principale pour le Groupe chargé des politiques humanitaires (*Humanitarian Policy Group* - HPG) au sein d'ODI et ancienne administratrice de SOS Sahel UK.

Humanitarian Practice Network (HPN)

ODI
203, Blackfriars Road
London SE1 8NJ
Royaume-Uni

Tél : +44 (0)20 7922 0330
Télécopie : +44 (0)20 7922 0399
Courriel : hpn@odi.org.uk
Site Web : www.odihpn.org

À propos de HPN

Au sein d'ODI, Humanitarian Practice Network est un forum indépendant où les travailleurs de terrain, les dirigeants et les décideurs politiques du secteur humanitaire partagent des informations, des analyses et des expériences. Les avis et les opinions exprimés dans les publications de HPN ne reflètent pas nécessairement ceux du Humanitarian Policy Group ou de l'ODI.

Ce travail est sous licence CC BY-NC-ND 4.0.

Photo de couverture : Projet de plantation d'arbres par le collectif SOS Sahel près d'Hawassa en Éthiopie en 2014.
Crédit : Aaron et Lisa via Flickr

Remerciements

Cette histoire de SOS Sahel UK est dédiée à la mémoire de trois professionnels qui ont consacré une grande partie de leur vie professionnelle à l'organisation et à l'atteinte de ses objectifs : Nigel Cross, premier Directeur de SOS Sahel UK ; Steve Bristow, premier Directeur de projet de SOS Sahel UK au Soudan ; et Bachir Amadou, premier Directeur national de la Cellule de Recherche Action Concertée sur la Gestion des Ressources Naturelles (CRAC-GRN).

Même s'il s'agit de l'histoire d'un parcours organisationnel, c'est aussi celle des nombreuses personnes qui y ont participé, et qui, pour certaines, ont travaillé pour SOS Sahel UK et/ou l'ont soutenue pendant de longues années. Comme l'illustre ce document, la longévité des services et l'engagement envers SOS Sahel UK et ses valeurs ont caractérisé l'organisation pendant plus de quarante ans. Un grand merci à tous ceux qui ont accepté de témoigner dans cet article, pour leur honnêteté et leurs contributions à ce récit, et à ceux qui ont participé à une version antérieure. L'auteure remercie particulièrement Linda Horgan et Ella Nicholson pour la qualité de leur travail lors du classement et de l'organisation d'un conteneur rempli de documents (un volume impressionnant d'archives de SOS Sahel UK, sur lesquelles cet article s'est largement appuyé et qui sont désormais conservées à l'École des études orientales et africaines (*School of Oriental and African Studies - SOAS*)).

Merci à l'ancien Conseil d'administration britannique pour son soutien, et plus particulièrement à Karen Twining Fooks, administratrice de longue date, qui a eu l'idée d'immortaliser ce parcours unique. Elle a apporté un soutien et un accompagnement précieux à l'auteure tout au long de la démarche en prenant en charge certains entretiens et en assumant le rôle de « partenaire de réflexion » dans le cadre de cette analyse.

Pour finir, merci à l'équipe du Réseau de pratique humanitaire et aux collaborateurs du Groupe chargé des politiques humanitaires (et en particulier à Wendy Fenton) pour leur relecture attentive et pour leurs commentaires sur les versions antérieures, qui rendent ce récit pertinent et intéressant pour le secteur humanitaire à l'échelle internationale. Toute erreur ou inexactitude relève de la seule responsabilité de l'auteure.

Des informations complémentaires sur SOS Sahel UK sont disponibles à l'adresse <https://sahel.org.uk/>. Une version enrichie et illustrée de ce rapport sera publiée sur le site de SOS Sahel début 2022.

L'histoire de SOS Sahel UK : l'itinéraire d'une ONG internationale transformée en quatre ONG nationales

Contents

Introduction	5
Chapitre 1 Approche de SOS Sahel au sujet de la gestion des ressources naturelles et du développement dans les zones arides.	9
Chapitre 2 Le processus de transformation et de localisation	26
Chapitre 3 Découvrir le processus de transformation sur la base de l'expérience de SOS Sahel UK.	40
Chapitre 4 Implications de la localisation sur l'approche de développement de SOS Sahel	46
Chapitre 5 Conclusions	54
Annexe Liste d'acronymes	56

Introduction

Ce document raconte l'histoire de SOS Sahel UK,¹ une organisation non gouvernementale internationale (ONGI) créée au Royaume-Uni en 1983 en réponse à la sécheresse et à la famine qui a dévasté une grande partie du Sahel dans les années 1970-1975. Malgré ces origines, SOS Sahel UK a été fondée pour être une organisation non gouvernementale (ONG) de développement plutôt qu'une ONG humanitaire, centrée sur la gestion des ressources naturelles (GRN) dans les zones arides du Sahel (voir l'encadré 1).

Ce qui caractérise le travail de SOS Sahel UK, c'est son approche locale et participative du développement sur le long terme. Les activités de développement au Sahel et dans d'autres endroits ont été trop marquées par une approche reposant sur le court terme. Cependant, SOS Sahel UK s'est démarquée par son soutien et son accompagnement sur le long terme auprès de communautés et dans des zones géographiques spécifiques. Cet article décrit la façon dont cette approche de la GRN à l'échelon local a évolué au cours des années 80 et 90, dans quatre pays : le Soudan, l'Éthiopie, le Mali et le Niger.² Cet article décrit également le travail de SOS Sahel UK, qui s'étend à tout le Sahel, à cheval entre l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique de l'Est, et son engagement au niveau politique auprès des pouvoirs publics nationaux. Cette partie de l'histoire, le chapitre 1, est pertinente pour les débats actuels sur le développement au Sahel (notamment autour de l'importance de la gouvernance et de la construction de la paix plutôt que de la protection des ressources naturelles), qui sont souvent analysés par rapport au triple enjeu humanitaire-développement-paix.

Début 2020, 36 ans après sa création, la décision de refermer les portes de SOS Sahel UK a été prise. Pourquoi ? L'organisation avait alors l'impression d'avoir terminé sa mission, car les programmes des quatre principaux pays étaient devenus des ONG pleinement opérationnelles, intégrées à la société civile de chaque pays. La seconde partie de l'histoire (du chapitre 2 au chapitre 5) traite de la poursuite, par SOS Sahel UK, d'un programme de localisation, bien avant que ces termes ne soient devenus monnaie courante. Après avoir commencé comme ONGI mondiale implantée dans les pays du Nord, à la fin des années 90, elle a commencé à réfléchir à la façon de déléguer la gestion et le contrôle à ses programmes, dans chaque pays. La décentralisation, courante au sein de nombreuses organisations internationales, s'est accélérée rapidement lorsque SOS Sahel UK a été frappée par la crise financière du début des années 2000. Cela a déclenché sa transformation, en faisant passer l'organisation internationale non gouvernementale menant des programmes dans certains pays à une famille d'ONG nationales, soutenues et animées par le Royaume-Uni, ce

-
- 1 Même si le nom « SOS Sahel UK » est devenu « SOS Sahel International UK » plus tard, pour des raisons de concision, « SOS Sahel UK » est utilisé dans l'ensemble de cette publication.
 - 2 SOS Sahel UK a aussi travaillé en Érythrée et au Kenya, mais sur des périodes plus courtes, et en 2013, SOS Sahel du Sud Soudan a été créée. Cette publication met l'accent sur les quatre pays dans lesquels SOS Sahel UK a passé le plus de temps et investi le plus de ressources.

qui s'est accompagné d'un changement significatif de l'équilibre des pouvoirs. Ce processus s'est déroulé à des rythmes différents en fonction des pays,³ mais une fois terminé, en 2019-2020, SOS Sahel UK a décidé de cesser ses activités et de partager cette histoire de localisation.

L'expérience de SOS Sahel diffère de celle de nombreuses ONGI en matière de localisation. Il s'agit ici du transfert total des pouvoirs, des ressources et des actifs aux ONG nationales ancrées dans la société civile de leurs pays respectifs, pour que le siège de l'organisation ne soit plus indispensable. Cela présente un grand intérêt en réponse aux débats sur la décolonisation du secteur de l'aide humanitaire, et apporte une expérience riche en enseignements. Comment quatre ONG nationales ont-elles pu naître à partir d'une seule organisation internationale non gouvernementale ? Ce document décrit le parcours de SOS Sahel UK, les défis qu'elle a dû relever et quelques unes des erreurs qu'elle a commises, mais aussi les facteurs qui ont contribué à sa réussite.

Ce document examine également l'expérience des quatre programmes pays, une fois qu'ils sont devenus des ONG nationales. Quels en ont été les avantages ? Quels ont été les défis à relever et qu'apprend-on sur ce qui fonctionne dans le modèle de développement actuel ?

Le document s'appuie sur un volume d'archives conséquent, sur des évaluations et d'autres supports détenus par SOS Sahel UK,⁴ ainsi que sur plus de 30 entretiens menés avec des partenaires de SOS Sahel UK (employés et administrateurs actuels ou anciens, employés et administrateurs des ONG nationales que SOS Sahel UK a créées, et un certain nombre de proches témoins du parcours de SOS Sahel UK, qui ont parfois été des partenaires). Il ne mentionne pas tous les projets de SOS Sahel UK, mais se concentre sur un échantillon de ceux qui ont duré le plus longtemps, pour immortaliser et illustrer la trajectoire et l'histoire de SOS Sahel en tant qu'ONGI.

3 Ses deux programmes en Afrique de l'Ouest, au Mali et au Niger sont devenus des ONG nationales indépendantes, ayant très peu de contacts avec le Royaume-Uni depuis 2008. Ses programmes est-africains, en Éthiopie et au Soudan, ont mis plus de temps à devenir des ONG pleinement indépendantes.

4 Les archives ont été transmises à l'École d'études orientales et africaines (SOAS - School of Oriental and African Studies).

Encadré 1 **Bref historique des origines de SOS Sahel UK**

En 1976, suite à plusieurs années consécutives de sécheresse et de famine, SOS Sahel a été créée à Dakar, au Sénégal, à l'initiative de Léopold Sédar Senghor, alors Président du Sénégal, avec le soutien d'autres États sahéliens. L'objectif était de réunir des fonds publics et privés, provenant d'Europe en particulier, pour soutenir les projets de développement centrés essentiellement sur les ressources naturelles (notamment la déforestation, le forage de puits et la gestion de l'eau). Des comités européens ont été créés en France, en Belgique, en Allemagne, au Luxembourg et, en 1982, au Royaume-Uni. Le comité britannique est devenu opérationnel en 1984 et a été officiellement reconnu au Royaume-Uni en tant qu'ONG (avec des statuts d'organisation caritative) en 1987, sous la présidence de la baronne Ewart-Biggs. SOS Sahel France, SOS Sahel Belgique et SOS Sahel Luxembourg sont aussi devenues des ONGI, mais SOS Sahel Belgique a cessé d'exister et le Comité d'Allemagne a arrêté de fonctionner il y a quelques années. La GRN est restée le sujet commun des trois sièges européens des ONG de SOS Sahel qui fonctionnaient encore.

Préparer le terrain

La sécheresse et la famine ont frappé une grande partie du Sahel au milieu des années 1980. Cela a déclenché une vaste intervention d'urgence à l'échelle internationale, hautement médiatisée. Par la suite, la priorité a évolué vers le développement, étant donné que des sommes substantielles récoltées ont continué à être disponibles pour la reconstruction et le redressement du Sahel. Cependant, l'image internationale du Sahel comme territoire frappé par la famine, désertique, qui se distingue par un faible niveau de productivité, a persisté tout au long des années 1980 et 1990. Ces zones arides semblaient avoir peu de potentiel, tout en étant peu rentables économiquement et nuisibles pour l'environnement. Y investir ne semblait pas être judicieux, sauf pour l'irrigation à grande échelle et pour des programmes d'agriculture mécanisée. À cette période, les pays du Sahel présentaient peu d'intérêt au niveau international, géopolitique et stratégique.

À l'échelle nationale, les pouvoirs publics avaient tendance à mener des politiques qui imposaient un contrôle étatique officiel sur les ressources naturelles. Dans ce modèle, l'État possédait et gérait les réserves forestières, souvent assorties de mesures réglementaires punitives qui priorisaient la conservation et la reforestation par rapport à la participation et à l'accès aux populations locales. Les anciens modèles coutumiers de GRN dans les pays du Sahel étaient ignorés dans le meilleur des cas, et n'étaient pas pris en compte ou supprimés dans le pire des cas, ce qui dévaluait et affaiblissait les institutions et les méthodes traditionnelles.⁵ Cela s'est aggravé dans le cas du pastoralisme. Les régimes de propriété commune, stipulant que les ressources naturelles appartiennent à plusieurs personnes, qui les gèrent ou les utilisent, sont à la base des systèmes

5 Voir Borrini-Feyerabend, G., Pimbert, M., Taghi Farvar, M. et al. (2007) *Sharing power: a global guide to collaborative management of natural resources*. Earthscan.

de production pastorales du Sahel. Pourtant, ceux-ci étaient peu compris et leur signification était sous-estimée, comme lorsqu'il a été question de rendre l'accès aux ressources naturelles équitable et de favoriser une paix durable à l'échelle locale.⁶

À partir du milieu des années 1990, de nombreux pays du Sahel ont décentralisé les pouvoirs, poussés par des transformations politiques à plus grande échelle, à mesure que les régimes militaires ou à parti unique ont cédé la place à des régimes plus démocratiques et au multipartisme. Cela a aussi ouvert la voie à la société civile. Cette combinaison a créé des opportunités pour mener des approches décentralisées en matière de GRN, ce qui permettait de répondre aux intérêts en fonction de chaque zone et d'autonomiser les populations locales. Des ONG comme SOS Sahel UK ont été capables d'occuper cet espace pour promouvoir et soutenir des approches plus participatives.

Puis le 21^e siècle est arrivé et le contexte a changé à nouveau de façon considérable. La valeur des ressources naturelles du Sahel est désormais plus reconnue, qu'il s'agisse des terres ou des minéraux comme l'or et le pétrole. En effet, cela a déclenché de violents conflits à plusieurs occasions entre les pays du Sahel, à mesure que des groupes et des responsables locaux se disputaient la mainmise sur ces ressources.

C'est dans ce contexte que nous retraçons le progrès de SOS Sahel, comme ONGI, puis sous la forme de quatre ONG nationales.

6 PNUÉ – Programme des Nations Unies pour l'environnement (2013) *Governance for peace over natural resources: a review of transitions in environmental governance across Africa as a resource for peacebuilding and environmental management in Sudan*.

Chapitre 1 Approche de SOS Sahel au sujet de la gestion des ressources naturelles et du développement dans les zones arides.

1.1 Les débuts de l'approche de développement de SOS Sahel UK : Chendi, Soudan

La GRN a été au cœur de la mission de développement de SOS Sahel UK depuis le début. À l'origine, la motivation était de « faire reculer » le désert du Sahara, dont on pensait qu'il avançait à un rythme soutenu.⁷ Le premier projet de SOS Sahel UK, en 1983, était un programme d'extension du village de reboisement à Chendi, dans la plaine inondable du Nil (province du Nil), au Soudan. Mis en œuvre en collaboration avec l'organisation internationale non gouvernementale Green Deserts, le projet visait à « lutter contre la désertification et améliorer les conditions dans le village sans introduire de machines ou de techniques trop sophistiquées, tout en augmentant l'autonomie du village et en réduisant la dépendance vis-à-vis des organismes extérieurs ».⁸ Pour ce faire, il fallait principalement établir des pépinières et des parcelles boisées, et planter des brises-vent.

Décrit comme « une grande expérience » par le premier chef de projet international,⁹ le projet « Shendi » a jeté les bases de l'approche de SOS Sahel UK en matière de développement, qui, dans les années 1980, était encore une idée nouvelle. L'encadré 2 décrit certaines caractéristiques distinctives du projet.

Dans le cadre de l'approche forestière communautaire pilotée par le projet Shendi, SOS Sahel UK a lancé un projet forestier communautaire sur dix ans dans la province du Nord du Soudan, de 1988 à 1998, centré sur Ed Debba.¹⁰ S'appuyant sur des solutions autochtones, le projet a mis au point et appuyé un important programme communautaire de stabilisation du sable. Il a été reconnu par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) comme une réussite africaine dans la lutte contre la dégradation des terres et la désertification.

7 Cette conviction a depuis été démentie. Voir par exemple, Behnke, R. et Mortimore, M. (eds) (2015) *The end of desertification? Disputing environmental change in the drylands*. Springer-Praxis Earth System Series (Séries du système terrestre Springer-Praxis).

8 Document de projet pour le programme d'extension de village dans la province du Nil, Comité britannique de SOS Sahel International, en collaboration avec Green Deserts, 1983.

9 Communication personnelle avec Steve Bristow.

10 Financé par le gouvernement néerlandais et le Fonds international de développement agricole (FIDA), il s'agit d'un des premiers exemples de partenariat entre le FIDA et une ONG.

Encadré 2 Caractéristiques du programme d'extension du village de Chendi, au Soudan

- Le projet est né d'une demande d'aide de l'*Umdah* (chef local) de Seyal contre l'empiètement du désert dans les villages du système agricole de Seyal. Lorsque ses demandes officielles de soutien du gouvernement ont échoué, il s'est tourné vers les ONG.
- Une fois le projet lancé, il appartenait aux villageois de s'adresser à SOS Sahel pour demander de l'aide.
- Les femmes ont joué un rôle central dans la création de pépinières à domicile, qui sont devenues une source de revenus, et dans la plantation d'arbres. Elles ont été appuyées par des agents femmes de vulgarisation.
- La participation et la sensibilisation des écoliers sont un autre élément essentiel.
- Un théâtre de marionnettes a été mis en place : il s'agit d'un moyen de communication innovant et très efficace à des fins éducatives et de vulgarisation.
- La participation et l'engagement des communautés à la gestion des activités du projet ont évolué et se sont intensifiés au fil du temps. Au cours de la première phase, les villageois ont choisi les activités forestières qui les intéressaient et ont apporté leur contribution bénévole, tandis que le personnel du projet supervisait les activités. Au cours de la deuxième phase, la gestion des activités a été transférée à la communauté. Au cours de la troisième phase, les villageois ont assumé la prise de décisions et le contrôle de la gestion.
- Les autorités locales ont été impliquées dès le début, en particulier les agents techniques des forêts avec lesquels SOS Sahel a étroitement collaboré. Des forestiers ont été détachés du Service national des forêts pour recruter et former des agents locaux de vulgarisation.

1.2 De un à quatre programmes pays

En s'appuyant sur l'expérience du Soudan et en apprenant sur la GRN communautaire, SOS Sahel UK a décidé d'aller plus loin dans son approche du développement. En 1988/1989, elle a créé le projet de développement rural Koisha à Wolaita, dans la région Sud de l'Éthiopie. Bien que le projet inclue la GRN, il a adopté une approche du développement plus multisectorielle et axée sur la région que les projets du Soudan. Puis, en 1989, SOS Sahel UK a commencé à travailler au Mali, en commençant par une orientation plus technique sur la conservation des sols et de l'eau dans le projet d'environnement communautaire Tominian, dans l'Est du Mali. Mais, comme pour le projet Shendi, l'approche a évolué ; la participation et la gestion de la communauté se sont approfondies avec le temps. En 1990, SOS Sahel UK a lancé un projet agro-forestier au Niger. Cela aussi s'est traduit par une approche plus participative de la gestion communautaire des forêts.

L'approche de SOS Sahel UK est ainsi passée de « la retenue du désert » à l'exploitation du potentiel des zones arides. Bien que certains des défis environnementaux et de développement partagent des similitudes dans l'écosystème du Sahel, les contextes politiques et de gouvernance varient considérablement d'un pays à l'autre, particulièrement entre l'Afrique de l'Est et l'Afrique de l'Ouest

francophone. Cela s'est reflété dans les orientations légèrement différentes prises par SOS Sahel UK dans chaque pays. Mais le même état d'esprit et le même ensemble de valeurs fondamentales ont sous-tendu son travail dans chacun des quatre pays, créant ainsi une approche spécifique.

1.3 Comment l'organisation SOS Sahel UK s'est développée

Avant d'explorer les caractéristiques communes de l'approche de SOS Sahel UK, il est utile d'explorer le « comment » de l'expansion géographique de ses travaux. Bon nombre des personnes impliquées dans les premières années de SOS Sahel UK reconnaissent l'approche non conventionnelle et non normative adoptée par l'organisation. Elle s'est principalement appuyée sur les personnes qu'elle a recrutées, qui ont eu une grande latitude pour identifier les possibilités de gestion nationale des ressources naturelles à l'échelon des communautés, ainsi que sur de nouveaux projets dans le pays dans lequel elles ont été affectées. Dans les années 1980 et 1990, ces recrues étaient pour la plupart des expatriés qui partageaient un profond engagement et une profonde foi dans le développement de la base ; qui ont choisi de vivre dans les zones rurales et de passer du temps dans les communautés locales ; et qui avaient un haut niveau d'expertise technique, souvent dans la gestion des forêts. À leur tour, ils ont recruté du personnel local spécialisé dans le développement communautaire.

Les personnes interviewées pour cette publication, qui ont été associées aux 15 premières années d'existence de SOS Sahel UK, parlent positivement de la flexibilité de l'approche et du manque de dogme. Les gestionnaires de l'époque reconnaissent que tout le monde n'était pas à l'aise avec ce niveau de souplesse ; par conséquent, l'organisation a recherché et recruté du personnel qui *était* à l'aise, qui appréciait l'espace et les possibilités qui lui étaient offerts. Cette approche quelque peu organique du développement a été possible grâce à l'abondant financement disponible pour les ONG à la fin des années 1980 et 1990, qui était également accessible aux petites et moyennes ONG. Les canaux de financement institutionnels étaient encore fortement centralisés, la plupart des décisions prises par les donateurs ayant lieu dans les capitales. Mais il s'agissait d'une époque où les donateurs pouvaient se contenter d'objectifs généraux, d'une orientation géographique claire et d'une logique de projet. Alors que le personnel au niveau des pays a identifié les besoins de développement et les opportunités de projets, le siège londonien de SOS Sahel UK a écrit des propositions de projets et obtenu des financements, avec une grande flexibilité à l'ère pré-cadre. Cela a permis au personnel au niveau des pays et des projets de se concentrer davantage sur le dialogue et la consultation au niveau local.

1.4 Orienté communauté et hautement participatif

Les populations locales étaient considérées comme des acteurs et des agents essentiels du changement.¹¹ En 1989/1990 SOS Sahel UK a lancé le projet Sahel Oral History,¹² le premier du genre. L'objectif n'était pas seulement d'enregistrer les connaissances autochtones sur

11 Entretien personnel avec Judith Sandford.

12 Cross, N. and Barker, R. (eds) (1992) *At the desert's edge: oral histories from the Sahel*. London: Panos

les pratiques traditionnelles d'utilisation des terres, les systèmes agricoles et pastoraux et les changements environnementaux, mais aussi de mettre au point une approche pratique qui pourrait être intégrée à la planification des projets et à la méthodologie. Il donne le ton des relations de SOS Sahel UK dans le cadre de ses projets : le personnel a été encouragé à écouter et à dialoguer en tant que facilitateurs, plutôt que de prescrire des solutions. Ce thème s'est rapidement imposé comme le thème fédérateur de tous les projets et programmes de SOS Sahel : une sorte de boussole morale qui a guidé son travail à l'époque et qui a continué à le faire.

Cependant, cela n'a pas toujours été simple ? et il y a eu beaucoup d'essais et d'erreurs au niveau du projet. Les évaluations commandées par SOS Sahel UK ont joué un rôle important dans la critique de l'ampleur et de l'efficacité de la participation communautaire à ses projets. Il semble qu'il y ait eu une tendance dans un certain nombre de projets, où la « participation communautaire » était initialement conçue comme la fourniture de main-d'œuvre, parfois rémunérée. Inspirée par la critique des évaluations indépendantes et à mesure que le projet s'intégrait, la participation prenait généralement plus de sens au fil du temps et la vision des communautés comme partenaires et agents du changement était plus susceptible de se concrétiser. En 1993, une évaluation du projet forestier communautaire Ed Debba a montré que la mentalité du personnel du projet avait évolué au point que les agriculteurs étaient reconnus pour en savoir autant que le personnel. Les agriculteurs ont été directement impliqués dans la création de solutions techniques efficaces, marquant une étape au-delà de la participation à une forme plus authentique de partenariat.

La nature de la participation et les outils pour la soutenir varient selon les contextes. En Éthiopie, par exemple, l'héritage du régime de Dergue a été marqué par une forte suspicion et une méfiance marquée au sein de la population. En réponse, la stratégie de participation au projet de développement rural de Koisha a été de faire participer les agriculteurs intéressés plutôt que des communautés entières. En 1994, les agriculteurs ont participé à titre de chercheurs à des essais de nouvelles variétés de semences et de nouvelles techniques agricoles et ont joué un rôle clé dans une évaluation externe à mi-parcours.¹³ Le projet Tominian au Mali a expérimenté la pratique du théâtre comme moyen d'explorer et de communiquer les problèmes qui touchent les communautés locales. Cela a également permis de mettre en lumière les dynamiques intra-communautaires et a parfois fourni une évaluation impromptue des travaux du projet.¹⁴ Par exemple, on a répété à maintes reprises les pièges du travail collectif dans les communautés qui étaient profondément fissurées, ce qui a déclenché une réflexion au sein du projet Tominian sur la question de savoir s'il était plus approprié de travailler avec les agriculteurs intéressés plutôt qu'avec des communautés entières.

L'engagement de SOS Sahel UK envers la participation communautaire était clair et cohérent. Mais cela ne s'est pas fait sans critiques. Pendant trois ans, au début des années 1990, SOS Sahel UK a mené un projet d'évaluation participative explorant la manière d'impliquer les communautés

13 Ce projet a été réalisé en collaboration avec le projet de recherche participative des agriculteurs de Farm Africa.

14 Mavro, A. (1991) *Development theatre – a way to listen. Rapport sur le programme du théâtre de développement. Projet communautaire environnemental Tominian, Mali. Avril 1989 – Juin 1991.*

dans l'évaluation des projets de développement. Il s'agissait également d'un examen de l'approche participative de chaque projet, en étudiant de près la façon dont un certain nombre de projets de SOS Sahel se sont déroulés à cet égard, en termes de propriété et de dynamique du pouvoir.¹⁵ Il est important de noter que les projets ayant des objectifs et des programmes d'activités détaillés et prédéfinis sont plus susceptibles d'interpréter la participation comme une mobilisation de la main-d'œuvre. Mais là où les objectifs étaient définis de manière plus générale au départ, il y avait plus de souplesse pour inclure les populations locales dans les activités de planification et la possibilité d'une plus grande participation locale aux prises de décisions.

1.5 De la gestion des ressources naturelles avec des communautés sédentaires à la gestion des ressources naturelles impliquant de multiples acteurs

Dans de nombreux projets de SOS Sahel UK, il y avait une tendance, surtout au début, à se concentrer presque exclusivement sur les communautés sédentaires. Mais à mesure que l'organisation s'impliquait davantage dans la GRN, la nécessité de travailler avec d'autres utilisateurs de la même base de ressources naturelles (en général des éleveurs et des agro-pastoraux) est apparue. Ce changement en faveur de la gestion partagée des ressources naturelles s'est opéré à la fin des années 1990, principalement au Soudan, au Mali et au Niger.

Le projet de gestion des forêts naturelles d'El Ain au Kordofan-Nord, au Soudan, en est un exemple classique. À la fin des années 1990, le personnel de SOS Sahel a compris que l'exclusion des éleveurs menaçait les réalisations du projet et exacerbait les tensions entre les éleveurs et les agriculteurs sédentaires avec lesquels le projet était mené. Les éleveurs ont été considérés comme une partie du problème plutôt qu'une partie de la solution, et les membres du personnel du projet craignent et doutent de la manière de nouer le dialogue avec les groupes d'éleveurs ; il a fallu pour cela que le projet s'engage dans la gestion des conflits. Avec l'appui de l'organisation internationale non gouvernementale Responding to Conflict, le personnel du projet a entrepris une formation à l'analyse et au règlement des conflits, en collaboration avec des membres de la communauté, du gouvernement et des groupes de la société civile qui s'occupent traditionnellement des situations de conflit. En choisissant un domaine que le projet connaissait bien, une approche de gestion des conflits a été mise à l'essai.¹⁶

À peu près à la même époque, une auto-évaluation du projet Bankass au Mali en 1999 a abouti à une conclusion similaire. En travaillant en étroite collaboration avec les agro-pasteurs et les habitants sédentaires, ils n'avaient guère tenu compte des éleveurs transhumants. Les femmes ont également été exclues des activités du projet. Les raisons de cette situation et du parti pris inhérent au projet dès le départ étaient les suivantes : la marginalisation structurelle de certains acteurs tels que les éleveurs transhumants et les femmes ; l'incapacité des institutions coutumières de tenir

15 Martin, P. et Quinney, S. (1995) *Participatory evaluation project. SOS Sahel/UNSO. Rapport final.*

16 Egeimi, O., Mahmood, M.A. et Abdella, A.M. (2003) *Towards a local peace: SOS Sahel's experience of conflict transformation between pastoralists and farmers at El Ain, North Kordofan State, Sudan.* Securing the Commons No.5 (Sécuriser les biens communs n°5). London: IIED (<https://pubs.iied.org/9252iied>).

compte des intérêts de toutes les parties prenantes dans la gestion des ressources communes ; et le fait que le projet n'avait pas développé une approche appropriée pour susciter la compréhension et l'appui à la gestion partagée parmi la population résidente, ni reconnu la nécessité de rendre les structures existantes plus représentatives. En conséquence, les non-résidents ont ignoré les règles locales de la gestion des ressources naturelles et les conflits sur l'utilisation des ressources naturelles se sont aggravés.¹⁷ Le projet a été réorienté dans sa deuxième phase afin de corriger cette situation, en faisant participer les éleveurs et les femmes à la prise de décisions concernant la GRN.

En revanche, le projet de gestion forestière commune Takieta, lancé en 1995 au Niger, a mobilisé dès le départ tous les groupes d'utilisateurs, y compris les agriculteurs et les éleveurs. Le projet a investi massivement dans un processus de dialogue sur au moins 18 mois, mettant en place des systèmes qui permettait aux différents groupes de parler entre eux et de faire connaître leurs désaccords. Il s'en est suivi une série d'ateliers inclusifs visant à trouver un accord et à créer une structure de gestion locale pour la réserve forestière de Takieta. La critique selon laquelle le processus avait pris trop de temps a été rejetée : les membres de la structure de gestion locale étaient d'avis que le temps et les efforts consacrés à la consultation et à la négociation répétées avec les utilisateurs pour s'entendre sur la structure de gestion étaient nécessaires pour obtenir l'appui et la légitimité de la population. L'équipe du projet a souligné que la gestion locale des ressources naturelles était avant tout un défi social plutôt que technique.¹⁸

Dans tous les pays où SOS Sahel UK travaillait, cette approche plus inclusive et multi-acteurs a été soutenue, approfondie et enregistrée par l'un des projets de recherche-action les plus importants et les plus influents de SOS Sahel UK : la « gestion partagée des ressources foncières communes » ou SM CPR.

1.6 Création et soutien des institutions locales pour la gestion partagée des ressources naturelles

Au fil du temps, SOS Sahel UK a accordé une attention croissante au développement des institutions locales, généralement au niveau communautaire et avec un mandat de gestion des ressources naturelles. Dans le premier projet de SOS Sahel au Mali, le projet Tominian Community Environment, l'approche a évolué, passant d'une approche axée sur les individus dans la première phase à la création et au renforcement des institutions locales pour gérer les ressources naturelles, au cours de la deuxième phase. Il s'agissait notamment de constituer et de légaliser des associations supra-villageoises en tant que coopératives agricoles. Le projet de protection de l'environnement Bankass a adopté une approche légèrement différente, revitalisant et renforçant les institutions coutumières existantes en matière de GRN : l'*alamodiou*, gardien coutumier de

17 Bocoum, A., Cochrane, K., Diakite, M. et Kane, O. (2003) *Social inclusion: a pre-requisite for equitable and sustainable natural resource management. Two experiences in Mali*. Securing the Commons No.7 (Sécuriser les biens communs n°7). London: IIED (<https://pubs.iied.org/9252iied>).

18 Vogt, G. et Vogt, K. (2000) *Hannu biyu ke tchuda juna – strength in unity. Shared management of common property resources: a case study from Takiéta, Niger*. Securing the Commons No.2 (Sécuriser les biens communs n°2). London: IIED (<https://pubs.iied.org/x174iied>).

la forêt et des arbres sur les terres agricoles de la société dogon, transfert de compétences et établissement de règles locales de gestion des ressources naturelles. Dans le cadre de ce dernier projet, SOS Sahel UK et, par la suite, Sahel Eco ont été considérés comme les chefs de file de l'identification d'un mouvement autochtone de reforestation.¹⁹

À la fin des années 1990, l'engagement de SOS Sahel UK à identifier, à entretenir et à renforcer les institutions locales était évident dans les quatre programmes pays. Son approche à cet égard variait d'un contexte à l'autre. Mais elle s'est appuyée sur l'expérience acquise dans le cadre du programme de prévention et de répression de la criminalité organisée transnationale pour réfléchir, apprendre, adapter et documenter son travail, en incluant à la fois les difficultés et les succès.

Dans le même temps, SOS Sahel UK a travaillé en étroite collaboration avec le gouvernement. En effet, c'était la marque de fabrique de tous ses projets, depuis les premiers jours du projet Shendi. Cela prenait généralement la forme d'une étroite collaboration avec le Service local des forêts et avec les autorités locales, tout en nouant des relations avec le Ministère des forêts au niveau national. Il ne s'agissait pas simplement d'une question de conformité. Il s'agissait d'une étroite relation de travail, fondée sur la collaboration et l'échange techniques, qui a amené les agents gouvernementaux à participer au projet au fur et à mesure de l'évolution de son approche, à travers des tentatives et des erreurs, en explorant et en établissant de nouvelles façons de travailler, en particulier en termes de GRN communautaire.

Dans chacun des quatre pays, SOS Sahel UK a profité de l'occasion offerte par le changement de politique gouvernementale en matière de décentralisation, en faisant la promotion et en démontrant ce que cela pouvait signifier pour la GRN communautaire. Au Soudan, le projet El Ain a effectivement mis en œuvre les dispositions de la loi de 1989 sur les forêts, aux termes desquelles les communautés locales étaient légalement reconnues comme propriétaires et contrôleurs des terres. Le projet a permis d'enregistrer les forêts communautaires au nom des comités locaux de 14 villages participants. En 2000, les évaluateurs externes ont qualifié cette initiative de « percée très importante dans le contexte de la gestion des ressources naturelles au Soudan »²⁰ (le seul exemple de ce type dans le pays à l'époque). En 2004, la Société des eaux de l'État du Kordofan septentrional a adopté une nouvelle loi stipulant que la gestion des *hafirs* (piscines artificielles d'eau alimentées par des cours d'eau saisonniers) relèverait désormais de sa compétence. Lorsque le Comité local de gestion, soutenu et informé ses droits par SOS Sahel UK, a refusé de payer les prélèvements qui leur étaient demandés, l'affaire a été portée devant les tribunaux, qui ont statué en faveur du village. SOS Sahel UK a ensuite réuni des représentants de la Société des eaux, de la justice et d'organisations de la société civile, entre autres, pour discuter de la question. Il en est résulté une modification de la loi sur l'eau de l'État du Kordofan septentrional, reconnaissant juridiquement la gestion communautaire de leur source d'eau.²¹

19 Entretien personnel avec Peter Gubbels, de Groundswell International.

20 *El Ain Natural Forest Management Project, 1989 à 2001. End evaluation report*, 2000.

21 Voir : Haramata 48, juillet 2005 (<https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/12515IIED.pdf>).

Au Niger, en 1995, le gouvernement a invité SOS Sahel UK à mettre sur pied un projet visant à explorer comment la forêt pourrait être gérée avec succès par les personnes qui l'utilisent, conformément à l'engagement du gouvernement en faveur de la décentralisation. Le projet de gestion forestière commune de Takieta a démontré en quoi cela était possible, en créant l'association Kou Tayani, qui représente environ 10 000 utilisateurs de la forêt. Elle produisait du bois de chauffage de manière durable, cultivait des graines dans les pépinières des villages et versait des salaires aux bûcherons (en trois ans, le travail de l'association a dépassé celui des 50 années précédentes).²² Grâce à une collaboration étroite avec le Ministère des forêts, un changement d'attitude a été amorcé au sein du gouvernement à l'égard de la gestion communautaire des ressources naturelles. Elle a également permis de modifier la législation forestière en 2004 en ce qui concerne les droits des personnes à l'égard des ressources forestières,²³ ouvrant la voie à de nombreuses nouvelles initiatives qui se poursuivent encore aujourd'hui.

En raison de son approche et de ses étroites relations de travail avec le gouvernement, SOS Sahel UK a été particulièrement bien placée pour faciliter la réunion des institutions et systèmes coutumiers et statutaires. Le projet de gestion concertée des forêts de Borana, créé en 1999/2000 dans le Sud de l'Éthiopie, le démontre clairement. Dans un contexte où le pastoralisme était mal compris et où les systèmes de gestion coutumière avaient été mis à mal par la politique (par exemple en plaçant les terres communes pastorales sous la propriété de l'État, ce qui ne permettait pas de contrôler l'exploitation des ressources par d'autres utilisateurs), le projet a mis au point un nouveau système de gestion collaborative. Cela a combiné les institutions coutumières du Borana Oromo, du *Gadaa*, et l'institution moderne de l'Association paysanne, qui fait partie du système de gouvernance décentralisé de l'Éthiopie, en un nouveau système commun de gestion des biens. Les deux institutions sont devenues des titulaires légitimes de droits sur la forêt, en la cogérant (la structure traditionnelle jouant un rôle de chef de file et l'association paysanne un rôle de soutien). Les institutions coutumières ont été modernisées au cours du processus.

Deux réflexions clés ont émergé. Premièrement, la mise en œuvre des projets de ressources avec parties prenantes multiples prend du temps si on veut obtenir des résultats positifs et durables (ce qui est rarement compatible avec les délais courts des donateurs). Deuxièmement, les décisions concernant la forme du nouveau système doivent toujours rester entre les mains des parties prenantes ; le rôle de l'acteur externe du développement est de faciliter un processus de négociation entre ces parties prenantes.²⁴ Une fois de plus, SOS Sahel UK a profité de l'émergence d'un « espace » local résultant de la politique gouvernementale de régionalisation et de décentralisation.

22 Voir le bilan annuel de SOS Sahel UK 2004/2005 (https://digital.soas.ac.uk/content/AA/00/00/16/97/00001/AA00001697_00001.pdf).

23 Législations forestières au Niger : 2004-040 du 8 juin 2004. Titre III : Gestion des Forêts, Chapitre 1 : Principes de gestion.

24 Tache, B., et Irwin, B. (2003) *Traditional institutions, multiple stakeholders and modern perspectives in common property. Accompanying change with Borana pastoral systems. Securing the Commons No.4* (Sécuriser les biens communs n°4 (<https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/9238IIED.pdf>)).

Comme l'ont observé certaines personnes interrogées, la combinaison du renforcement des institutions locales et de la collaboration étroite avec les principaux acteurs gouvernementaux au cours d'une certaine période a permis à SOS Sahel UK d'avoir un impact au niveau local et d'influencer la politique gouvernementale dans une mesure beaucoup plus grande que ce qui est possible lorsque les ONGI s'efforcent de travailler de manière aussi indépendante que possible du gouvernement. L'influence de SOS Sahel UK a été double. Tout d'abord, l'organisation a expérimenté et démontré un modèle de GRN communautaire dans le pays. Au Soudan, par exemple, le modèle de gestion communautaire des forêts El Ain a été reproduit et considérablement élargi par le Fonds International de Développement Agricole (FIDA) et par la Société nationale forestière, dans le cadre du projet de développement rural intégré du Butana. En 2017, les chiffres montrent qu'il y avait 26 forêts communautaires répertoriées au Kordofan-Nord (12 de plus par rapport à la fin du projet).²⁵ Deuxièmement, SOS Sahel UK a influencé la politique gouvernementale au niveau national, comme en témoigne son expérience au Mali (voir encadré 3). Dans ce contexte, SOS Sahel UK a été membre fondateur d'un effort collectif.

L'un des thèmes centraux du travail d'influence politique de SOS Sahel UK est l'établissement de relations plus positives entre l'État et les populations locales en matière de GRN ; en d'autres termes, il s'agit d'influencer le contrat social entre l'état et le citoyen. Cela a été possible grâce aux relations et à la confiance que SOS Sahel UK a développées au fil du temps, non seulement avec les communautés locales et les utilisateurs des ressources naturelles, mais aussi avec le gouvernement, aux niveaux local et national.

25 UNEP (2020) *Lessons learned and good practices in natural resource management* (https://postconflict.unep.ch/Sudan/NRM_2020_EN.pdf).

Encadré 3 SOS Sahel UK influence la politique du gouvernement au Mali, dans le cadre d'un réseau d'ONG

Avec deux autres ONG, SOS Sahel UK a créé en 1994 le réseau GDRN5 (réseau pour la gestion décentralisée des ressources naturelles dans la 5ème région du Mali). En 2003, le GDRN5 était devenu membre de 24 ONG et associations internationales et nationales.

À la fin des années 1990, le réseau a décidé de s'impliquer dans des activités de lobbying et de mobilisation au niveau local afin de remédier aux lacunes de la législation sur la GRN et d'influencer le comportement des agents forestiers locaux, en mettant en évidence les problèmes et les contradictions entre la législation sur la GRN et les pratiques locales. Il s'agissait notamment d'arrangements permettant à la population locale de récolter et d'utiliser le bois, et du rôle des organisations communautaires dans la surveillance, la police et la gestion des forêts. Or, le Service des forêts considère que les ONG contestent leur autorité, ce qui rend la collaboration difficile.

Grâce à un processus facilité réunissant des fonctionnaires, des communautés locales, des organisations de la société civile et, en fin de compte, des parlementaires, il a été possible de trouver des moyens de remédier aux disparités et aux contradictions entre la législation et la pratique locale. Les relations entre les populations locales, les services forestiers locaux et les ONG se sont considérablement améliorées.

Fort de sa confiance en sa capacité d'influer sur les politiques et la législation, le réseau s'est par la suite engagé au niveau national à influencer la formulation de la législation sur la Charte pastorale. Pour la première fois, cela permettrait de reconnaître légalement le pastoralisme comme une forme active et positive d'utilisation des terres. Bien qu'intervenant à un stade avancé du processus législatif, le réseau a influencé l'adoption de certains amendements, en facilitant la tenue d'un certain nombre d'ateliers réunissant des organisations de la société civile, des parlementaires et des services techniques. Exceptionnellement, le réseau GRDN5 a été invité de façon officielle par les autorités de Mopti pour faciliter la formulation d'un projet d'ordonnance d'exécution destiné à la mise en œuvre de la Charte pastorale.

Source : Konaté, A.B. (2003) *Local networks as a tool for influencing policy: experiences of the GDRN5 Network in Mali*. Securing the Commons No.6 (Sécuriser les biens communs n°6). London: IIED (<https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/9254IIED.pdf>).

1.7 Le rôle de la recherche-action

Une grande partie de ce qui a été décrit ci-dessus a été possible grâce à l'engagement de SOS Sahel UK envers la recherche-action. Cela faisait partie de la façon de travailler de SOS Sahel UK depuis le début, sous la conduite de son premier Directeur, Nigel Cross, qui a lancé le Oral History Project. La façon dont l'organisation a mené la recherche-action a été déterminante. Elle a su cerner les questions critiques dans son travail programmatique et a élaboré des projets de recherche-action à ce sujet. La recherche-action est devenue partie intégrante du projet, facilitant l'apprentissage du personnel du projet et contribuant à « mieux faire les choses ». Dans sa forme la plus influente, le travail de recherche-action de SOS Sahel UK avait une forte composante politique.

Un certain nombre de projets individuels comportaient un volet de recherche, et parfois la recherche-action portait sur un thème qui dépassait le cadre du projet. En Éthiopie, par exemple, le programme-pays a lancé en 2005 un projet de recherche sur l'action entre les sexes et du pastoralisme, en collaboration avec Oxfam GB et Farm Africa. À une époque où l'on s'intéressait de plus en plus au développement des zones pastorales en Éthiopie, l'objectif du projet était de lancer des processus de développement et de gestion de l'environnement qui soient davantage dirigés par la communauté, en faisant participer toutes les sections des sociétés pastorales à une meilleure compréhension des relations entre les sexes au sein de ces sociétés.

Lorsque la recherche-action s'est ancrée dans l'expérience de programme de SOS Sahel UK, tout en étant pansahélienne, elle a joué un rôle particulièrement important et de niche, à cheval entre l'Afrique de l'Est et de l'Ouest, sur le clivage anglophone/francophone, réunissant le personnel de différents Bureaux nationaux. Bien que cela exige un engagement à travailler en deux langues, il est essentiel à l'échange et à l'apprentissage à l'échelle du pays. Un programme de recherche lancé au début des années 1990 en collaboration avec le FIDA a été un premier exemple : il a exploré les effets de la migration des hommes sur la gestion, par les femmes, de la base de ressources naturelles du Sahel, dans deux pays où SOS Sahel UK travaillait (Soudan et Mali) et dans deux autres (Sénégal et Burkina Faso). Les résultats ont mis en lumière la dynamique des ménages et la manière de mieux faire participer les femmes aux projets de la GRN. Un projet de recherche de trois ans portant sur l'expérience de SOS Sahel UK en matière de programmation de la gestion forestière a été publié sous forme de livre : *Gestion locale des forêts : vers un nouveau contrat social*.²⁶

Le programme de recherche-action le plus connu (et probablement le plus influent de SOS Sahel UK) est le programme SM CPR. En examinant les travaux de l'organisation sur la gestion forestière participative dans les quatre pays, il est apparu qu'ils étaient tous confrontés à des difficultés similaires pour faire participer des pasteurs mobiles, qui étaient effectivement exclus des arrangements de la gestion non-rurale dans les différents projets et étaient largement perçus comme une source de conflit. SOS Sahel UK a pris contact avec le programme des terres arides de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) et un partenariat très

26 Kerkhof, P. (2000) *Local forest management in the Sahel: towards a new social contract [Gestion locale des forêts au Sahel : vers un nouveau contrat social]*. London: SOS Sahel International.

efficace s'en est suivi. L'expertise opérationnelle de SOS Sahel UK s'est conjuguée à l'expertise de l'IIED en matière de recherche et de publications, ainsi qu'à ses travaux reconnus portant sur le pastoralisme et à son orientation stratégique à long terme.²⁷ L'objectif du programme était de créer les conditions d'une gestion équitable, durable et décentralisée des ressources foncières communes du Sahel. La question de savoir comment les groupes mobiles tels que les éleveurs, dont les moyens de subsistance dépendent de l'accès périodique aux ressources naturelles, jouent un rôle actif dans leur gestion, est particulièrement préoccupante.²⁸

Le programme est largement reconnu pour avoir fait progresser la réflexion et la pratique du personnel et des projets de SOS Sahel UK. L'évaluation finale du programme a révélé qu'il avait eu un impact significatif sur les capacités des partenaires, y compris leur connaissance et leur compréhension des systèmes pastoraux et de la dynamique de l'utilisation des terres. Tous les partenaires avaient mis en œuvre des processus multipartites pour définir des arrangements institutionnels en vue d'une gestion plus équitable des ressources foncières communes. Le programme les a aidés à influencer la politique nationale et locale en matière de GRN, en particulier sur les accords locaux – *conventions locales* en Afrique de l'Ouest - qui ont favorisé l'établissement de relations positives autour de la GRN entre l'État et sa population, par le biais des instances locales. Le programme a également eu une incidence sur une réflexion plus large relative à la gestion commune des ressources foncières et à la gestion forestière participative.²⁹ Décrit comme « fondamental » par les chercheurs de l'IIED, le programme SM CPR a jeté les bases de certains de leurs projets de recherche à long terme ultérieurs, y compris concernant « le travail de décentralisation » et un programme de financement décentralisé du climat.

L'encadré 4 présente les principales caractéristiques du programme SM CPR.

27 Le projet a été financé par Comic Relief, le Département du développement international (DFID) britannique et l'Agence norvégienne de coopération au développement (Norad).

28 Voir : SOS Sahel et IIED (2002) *Shared management of common property resources in the Sahel: a regional action-research programme [Gestion partagée des ressources foncières communes au Sahel : un programme régional d'action-recherche]. Rapport final 1999-2002*. Atteindre cet objectif était en soi un processus d'apprentissage. L'idée originale était un programme de soutien aux éleveurs pour contrer les impacts négatifs des projets existants sur l'accès des éleveurs aux ressources naturelles. Cette idée s'est transformée en un programme réunissant les différents groupes d'utilisateurs, car il est apparu qu'une approche plus appropriée facilitait la résolution des différends concernant l'accès aux ressources naturelles.

29 Voir par exemple : Alden Wiley, L. (2002) *Participatory forest management in Africa: an overview of progress and issues*. Rome : FAO (www.fao.org/3/Y4807B/Y4807B03.pdf).

Encadré 4 Principales caractéristiques du programme de gestion partagée des biens communs (SMCPR)

- Le programme a débuté par une étude de faisabilité et par un atelier réunissant pour la première fois tous les programmes pays de SOS Sahel.
- Bien que le but et les objectifs généraux du programme aient été clairement définis dès le départ, les donateurs ont pu obtenir des plans de projet pour les années 2 et 3, en se fondant sur les consultations communautaires de l'année 1.
- Le programme a adopté une approche axée sur les processus plutôt que sur un modèle unique pour la gestion commune des ressources foncières, reconnaissant les différents contextes, types d'organisations, écoles de pensée et de développement associés aux différents pays.
- Le SMCPR a mis en place un programme de formation à l'attention du personnel du projet et des responsables gouvernementaux, des chefs traditionnels et des représentants de la communauté, en mettant l'accent sur les systèmes de production pastorale, afin de s'attaquer au problème très répandu de la mauvaise compréhension des systèmes d'utilisation des terres par les éleveurs.
- Les formations ultérieures ont été adaptées aux différents pays et partenaires, avec des activités de suivi lorsque cela était possible.
- La série « Securing the Commons (Sécuriser les biens communs) », publiée par l'IIED en anglais et en français, a recueilli et validé l'expérience du personnel du projet participant au SMCPR, et a fourni un enregistrement durable des processus et des dispositions institutionnelles que le programme a favorisés.

Source : Alden Wiley, 2002

1.8 The sustainability challenge

Alors que de nombreux projets de SOS Sahel UK ont apporté une contribution majeure à une gestion plus pacifique et partagée des ressources naturelles, le défi consistait à maintenir cette situation après la fin des projets. Il s'agissait d'un thème qui a fait l'objet de nombreuses évaluations de projets. Les préoccupations allaient du maintien de processus qui rassemblaient les parties prenantes et permettaient de gérer les conflits, au maintien des institutions locales responsables de la GRN. Un certain nombre d'études de suivi ont été menées quelques années après la fin des projets de SOS Sahel UK, afin d'explorer leur impact à plus long terme, (et récemment par le programme Drylands de l'IIED.³⁰ Les résultats sont mitigés.

Du côté positif, un certain nombre d'institutions communautaires créées et encouragées par les projets SOS Sahel UK se sont révélées remarquablement résilientes. Cinq ou six ans après la clôture

30 Voir Toulmin, C., Diakitè, M., Gana, D. et al. (2020) 'Local institutions: resilient in the face of change?' Exposé de l'IIED (<https://pubs.iied.org/17755iied>).

du projet Meket³¹ en Éthiopie, un groupe d'anciens membres du personnel est revenu enquêter sur ce qui s'était passé depuis. Comme de nombreux projets SOS Sahel UK, le projet Meket a fait de gros efforts pour travailler avec le gouvernement et les communautés locales. Bien que le travail avec le gouvernement ait pris fin, les structures communautaires fonctionnaient toujours. Les plans produits au cours de la vie du projet avaient duré cinq ans ou plus, y compris un projet de tourisme communautaire soutenu par une entreprise de voyages opérant à Addis-Abeba.³² Au Niger, en 2019, les institutions communautaires de gestion de cinq sites de sylvopastoralisme (combinant la production animale et la sylviculture en dehors de la zone forestière classée) dans la région de Zinder fonctionnaient encore, de nombreuses années après leur création. Bien qu'elles ne soient pas aussi fortes que lorsque le projet était lancé, elles ont bénéficié du soutien des chefs locaux, qui avaient au départ compté parmi les parties prenantes les plus sceptiques.³³ Ces institutions étaient considérées comme un modèle dont d'autres projets de développement de la GRN pourraient s'inspirer.

De même, à El Ain (Soudan), les structures communautaires de gestion forestière se ont poursuivi leur activité. En 2014, 13 ans après la fin du projet, une étude d'impact a été réalisée par l'UNEP, SOS Sahel UK et la Forests National Corporation (FNC).³⁴ Elle a montré que les communautés disposaient encore de documents juridiques prouvant qu'elles possédaient leurs forêts communautaires et qu'il existait toujours des comités qui fonctionnaient et qui disposaient de divers moyens de protection de leurs ressources forestières (villageois assumant une responsabilité directe, ou la nomination d'un garde forestier par la communauté, notamment).

Cela a démontré de manière convaincante que les forêts communautaires étaient à l'abri de l'expropriation par des étrangers puissants et qu'elles fournissaient un flux continu d'avantages. Cependant, de nombreuses forêts ont été victimes de l'augmentation de la population locale et de la pression exercée par les éleveurs de bétail.^{35,36}

31 Le programme de développement du marché a suivi le projet de soutien à l'agriculture de Wollo en 1998, en intensifiant les activités visant à stabiliser et à inverser le déclin de l'environnement et à renforcer les capacités des institutions locales.

32 Tourism in Ethiopia for Sustainable Future Alternatives (TESFA - Tourisme en Éthiopie pour des alternatives d'avenir durables) (www.tesfatours.com/about/).

33 Entretien personnel avec Kees Vogt.

34 UNEP, FNC et SOS Sahel (2015) *Community natural resource management and farm forestry: twenty-five years of experience in Kordofan and Darfur*.

35 UNEP (2020 : 34).

36 L'étude de suivi de l'IIED en 2020 a montré que les zones de terres forestières qui n'avaient pas été enregistrées comme appartenant à la communauté avaient pratiquement disparu, ce qui indique que la propriété communautaire a offert une certaine protection. Voir : IIED (2020) *How have decentralized natural resource management institutions evolved over 20 years? Résumé des recherches du Mali, Niger, du Soudan et de l'Éthiopie*. Document de travail. London: IIED.

Cependant, au niveau gouvernemental, les membres du personnel de la FNC ne savaient pas tous qu'une forêt pouvait être classée par une collectivité en vertu de la Forest Act de 1986. Cela a constitué une autre menace potentielle et a mis en lumière la nécessité de renforcer la sensibilisation au niveau gouvernemental.

Un modèle commun est apparu : celui de la résilience des structures et des institutions de GRN au niveau communautaire. Beaucoup d'entre eux existent encore longtemps après la fin du projet qui les soutenait, bien qu'elles se réunissent en général moins régulièrement et avec moins de pouvoir, d'autorité et d'efficacité. Les travaux de l'IIED menés en 2019/2020, faisant suite aux études de cas du SMCPR, ont révélé qu'une seule des institutions créées (Kou Tayani au Niger) avait un modèle financièrement viable, qui permettait une reconstitution continue des fonds provenant des licences et des ventes régulières de bois et de miel. D'autres ont été affaiblies lorsque le financement des projets a pris fin, par exemple les structures traditionnelles de gestion du projet de gestion forestière de Borana en Éthiopie, qui n'ont pas été reconnues de manière adéquate par les administrations fédérales et étatiques.³⁷

L'étude de suivi de l'IIED,³⁸ plus de 15 ans après la fin du SMCPR, met en lumière le défi que doivent relever les institutions locales pour naviguer et s'adapter à un environnement politique et économique complexe, en constante évolution. Comme nous l'avons vu plus haut, l'augmentation des populations humaines et animales a accentué la pression sur les ressources naturelles et sur les institutions locales chargées de les gérer. Dans certaines zones – par exemple, dans des parties du district de Bankass au Mali – l'insécurité et les conflits civils se sont transformés en une détérioration des relations entre les éleveurs et les personnes sédentaires, au point que les possibilités de rapprochement entre les différents groupes sont très limitées. En dépit d'un contexte politique changeant dans les années 1990 (qui semblait créer un espace pour les systèmes de gestion participative à travers le Sahel), dans de nombreux pays, les actions de l'État ont également posé une menace pour les ressources naturelles gérées par les communautés, par exemple en transférant des terres à grande échelle à des « investisseurs » ou à d'autres personnes à la recherche de terres, souvent sans aucune consultation locale. Les administrations forestières, à court d'argent, ont continué de considérer les forêts comme une source de revenus, ce qui va à l'encontre des systèmes de gestion participative. Comme nous l'avons vu plus haut dans le cas du Soudan, les modifications de la loi n'ont pas toujours entraîné des changements de comportement parmi les responsables de la mise en œuvre de cette loi, y compris les fonctionnaires et les juges.

D'une part, ces résultats mettent en évidence les limites d'une approche de projet déterminée, et la nécessité d'apports et de soutien continus pour appuyer le logiciel institutionnel qu'un projet peut avoir mis en place, en particulier pour naviguer à travers des forces de changement plus importantes. D'autre part, le fait que les institutions communautaires aient continué à exister et à fonctionner longtemps après la fin des projets de SOS Sahel UK, bien qu'avec une capacité réduite, est encourageant. Un premier projet de rapport récent sur les leçons apprises au Soudan concluait que :

37 IIED (2020).

38 IIED (2020).

Ce qui compte, c'est que le gouvernement et les projets collaborent pour améliorer [les cadres et les politiques de gouvernance]. La réforme des institutions, des politiques et de la gouvernance exige de profonds changements. Ils ne peuvent jamais être réalisés par des projets isolés ; la meilleure façon d'aller de l'avant est d'instaurer une collaboration intensive et à long terme entre les gouvernements, soutenue par des projets.³⁹

À bien des égards, cela reflète la philosophie qui sous-tend l'approche de développement de SOS Sahel UK. Mais en tant qu'ONG relativement petite, elle avait une capacité limitée pour le genre de collaboration intensive et à long terme requise avec le gouvernement. C'est là que la collaboration entre une ONG comme SOS Sahel UK et une organisation plus importante comme le PNUE (qui a une influence accrue au niveau national) est essentielle, et là encore durable.

1.9 Une approche particulière ?

Une grande partie de ce qui est décrit ci-dessus comme l'approche de SOS Sahel UK en matière de développement est semblable à ce à quoi la plupart des ONGI aspirent : une approche participative et communautaire, dans le but d'influencer la politique du gouvernement dans le domaine d'expertise spécifique de cette organisation. Pourtant, les entretiens menés avec des parties prenantes de SOS Sahel UK (internes comme externes) laissent entendre que l'organisation possède une spécificité. Les commentateurs externes mentionnent sa volonté réelle de travailler avec les communautés locales, d'être axée sur les processus plutôt que sur les résultats, et de s'appuyer sur ce que font réellement les communautés. Le fait d'avoir pris le temps d'apprendre à connaître les communautés et d'établir des relations avec elles a été déterminant. Tout au long des années 1990, SOS Sahel UK a fait le choix stratégique de rester petite et spécialisée. Ce choix était très inhabituel dans le secteur des ONG, où l'objectif était souvent l'accroissement des financements et de la couverture géographique. Cependant, le fait que l'organisation ait décidé de ne pas poursuivre son expansion géographique a été considéré comme la preuve de son engagement à effectuer un travail en profondeur dans un nombre limité de pays du Sahel, ainsi que du prix qu'elle attachait à une compréhension profonde des dynamiques nationales et à la mise en œuvre de changements en construisant des relations, de la crédibilité et de la confiance.

De nombreux membres du personnel ayant travaillé pour SOS Sahel UK (tant au niveau du siège qu'au niveau des projets dans les pays) décrivent sa culture de travail caractéristique. Il est frappant de constater à quel point le mot « famille » revient souvent dans les entretiens menés dans le cadre de cet article, ainsi que le respect et l'affection qu'ils expriment envers SOS Sahel UK. Le personnel la voyait comme une organisation qui respecte vraiment ses valeurs. Dans un secteur où la rotation du personnel est généralement élevée, SOS Sahel UK se caractérisait par l'ancienneté de bon nombre de ses collaborateurs. Au début des années 2000, 15 des plus hauts cadres de SOS Sahel UK en Afrique totalisaient en moyenne plus de six ans de présence au sein de l'organisation. Lors

39 Kerkhof (2017), cité dans une version préliminaire de l'UNEP (2020) 'Lessons learned and good practices in natural resource management' (https://postconflict.unep.ch/Sudan/NRM_2020_EN.pdf).

d'un atelier organisé en 2005, on a demandé aux membres les plus anciens de SOS Sahel ce qui leur avait permis de tenir pendant ces quelques années mouvementées. Certaines des réponses étaient éclairantes : « conviction personnelle » et « la liberté de faire ce qu'on veut ».

Chapitre 2 Le processus de transformation et de localisation

2.1 La nécessité de se transformer

Dans la seconde moitié des années 1990, il est devenu évident qu'il fallait changer le modèle organisationnel et économique de SOS Sahel UK. En premier lieu, la dynamique de décentralisation du siège (au Royaume-Uni) vers les programmes pays s'est renforcée. Cela correspondait à une tendance générale du secteur. Au sein de SOS Sahel UK, une pression croissante s'est exercée pour déplacer les fonctions de gestion de programmes hors de Londres, dans un contexte de tensions entre le siège et le terrain, comme c'est le cas pour de nombreuses ONGI. Mais des pressions se faisaient également sentir au niveau des financements. Malgré une structure de gestion allégée au Royaume-Uni, à la fin des années 1990, le contexte de financement avait changé ; il devenait de plus en plus difficile pour les petites et moyennes ONG de trouver des fonds de roulement pour couvrir leurs frais généraux. Jusqu'alors, SOS Sahel UK avait en effet compté sur des organisations telles que Band Aide et Comic Relief pour lever des fonds privés non restreints à ces fins. Ces possibilités ont disparu lorsqu'elle a développé ses propres stratégies de financement, au moment même où la subvention globale accordée par l'Union européenne (UE) aux ONG européennes touchait à sa fin.

En 1999, SOS Sahel UK a chargé trois experts du secteur des ONG de lui fournir une analyse et des recommandations sur la manière de décentraliser ses activités.⁴⁰ Leur rapport laissait entendre que ce qui avait été jusque là le point fort de l'organisation était en passe de devenir son talon d'Achille.

Les valeurs de SOS Sahel ont été définies par ce groupe central [de consultants ou de conseillers expatriés ayant des idées bien arrêtées sur ce qui constitue un « produit » SOS Sahel] dès les débuts de l'organisation, et son développement géographique a été largement influencé par leurs intérêts et leurs préférences. Il peut être efficace de lancer une organisation en se laissant guider par l'enthousiasme des individus, mais si cela se poursuit lors du développement de l'organisation, les choix arbitraires risquent de prendre le pas sur les choix stratégiques.⁴¹

Dans une certaine mesure, SOS Sahel UK était confrontée au défi classique que représente le développement d'une organisation, à savoir passer de la jeunesse à la maturité. Par exemple, elle avait besoin de professionnaliser et de systématiser ses procédures, notamment son système de gestion financière. Plus fondamentalement, le rapport a fourni une analyse sévère du modèle économique non durable de l'organisation. Dans un contexte de financement incertain, l'étendue et la localisation des projets de SOS Sahel UK ont rendu les économies d'échelle difficiles à réaliser. L'organisation était très « insuffisamment capitalisée », pourtant le Bureau de Londres était fortement impliqué dans la gestion courante des programmes. Cette situation était frustrante pour les équipes nationales ; elle restreignait les capacités de réflexion et de gestion stratégiques, et

40 La prestation était financée par une subvention de la Fondation Baring.

41 Hailey J. et Silkin, T. (1999) « *Punching above its weight* » Rapport au Conseil d'administration, p.2.

contribuait à un sentiment de gestion de crise et de surcharge au niveau du siège. Même si, depuis un certain temps, les cadres dirigeants avaient pris conscience de la faiblesse du modèle de gestion, les consultants ont souligné ce point auprès de toutes les parties prenantes, en particulier auprès du Conseil d'administration. Intitulé à juste titre « Punching above its weight » (Jouer dans la cour des grands), le rapport proposait cinq options de réorganisation à SOS Sahel UK:

1. Fermeture du siège londonien;
2. Reprise par une agence plus grande, bien financée et multisectorielle.
3. Fédération, sous forme de groupe d'agences autonomes ayant chacune sa structure de gouvernance, et liées par une vision commune intégrant la même philosophie et les mêmes approches.
4. Fusion avec une ONG partageant les mêmes idées.
5. Création d'un réseau SOS Sahel UK par lequel les Directeurs de programmes sont entièrement responsables du développement et de la gestion de leur programme pays respectif, mais sans pour autant devenir des entités indépendantes.

Les consultants ont recommandé la cinquième option, en invitant l'organisation à déléguer des responsabilités plutôt qu'à « déconcentrer » les tâches, à développer une approche plus stratégique de son développement futur et à intensifier la collecte de fonds.

Le rapport a joué le rôle d'un signal d'alarme pour les administrateurs, qui en étaient destinataires. De fait, après avoir souligné certaines des limites liées au mode de fonctionnement du Conseil d'administration à l'époque, les consultants ont recommandé de réformer sa structure, afin de développer des liens plus étroits entre le personnel et le Conseil, et de faire davantage appel aux compétences et aux contacts des membres du Conseil.

Cette analyse a abouti à un engagement du Conseil d'administration et des cadres dirigeants en faveur d'un changement plus radical du pouvoir et de l'autorité décisionnaire. Il en a résulté un processus de planification et de consultation, avec une réunion de tous les Directeurs nationaux à Londres en juillet 1999, suivie d'une autre en septembre 2000, afin de planifier et de déployer le processus de décentralisation. La première étape vers une gestion financière décentralisée nécessitait de fournir des informations financières aux pays pour leur permettre de gérer leurs budgets, et d'améliorer la communication entre Londres et les Bureaux nationaux, pour une budgétisation plus transparente

Toutefois, ce processus a rapidement été mis à mal par une grave crise des fonds non restreints, qui s'est manifestée au début de l'année 2000. Le budget de SOS Sahel UK avait pratiquement doublé entre 1998/1999 et 2000/2001. Il avait été artificiellement gonflé par les revenus provenant des programmes d'urgence en Ethiopie, en 2000/2001. Au moment même où le pourcentage administratif provenant de la programmation d'urgence disparaissait, de nombreux donateurs exerçaient des pressions pour réduire les frais généraux des budgets des projets, et le déficit

financier de SOS Sahel UK devenait manifeste. Il n'était plus possible de couvrir les frais du Bureau britannique ou d'Addis-Abeba. En résumé, l'organisation était devenue excessivement dépendante de revenus « exceptionnels » imprévisibles pour couvrir ses frais généraux.

Ce changement dans le contexte du financement a révélé la vulnérabilité financière de nombreuses ONG internationales (petites ou moyennes) implantées au Royaume-Uni, ainsi que le défi que représente la collecte « des derniers 10 % de revenus » selon les propres termes du Directeur général de l'époque.⁴² Contrairement à d'autres ONG internationales de plus grande taille, SOS Sahel ne disposait pas d'autres sources de financement non restreint où elle pouvait puiser. Les réserves, qui diminuaient progressivement depuis 1995/1996, se sont épuisées plus rapidement en 2001. L'organisation s'est trouvée confrontée à un dilemme : elle devait investir dans la collecte de fonds, mais cet investissement a dû être mis en attente, car les réserves ne pouvaient pas en supporter le coût. Pour la première fois dans l'histoire de l'organisation, le Conseil d'administration a commencé à contrôler régulièrement les coûts de fermeture, pour s'assurer que l'organisation était toujours solvable.

2.2 Exploration de l'hypothèse d'une fusion

Avec la crise financière, le plan de localisation et de transformation a pris un caractère d'urgence. Soudain, toutes les options du rapport des consultants ont été mises sur la table. L'organisation s'est mise à envisager une fusion avec une ONG ayant des vues similaires (option 4). Forte de son identité et de ses valeurs, SOS Sahel UK a cherché activement à fusionner avec une agence de taille et de profil similaires, qui partagerait le même intérêt pour un transfert définitif de l'initiative et des décisions vers l'Afrique, mais disposerait d'une expérience et d'actifs complémentaires. C'est ainsi que les cadres dirigeants et le Conseil ont contacté Farm Africa, Tree Aid et ACORD (Agency for Cooperation and Research in Development). Cependant, ces autres ONG de taille moyenne étaient également confrontées à des problèmes financiers ; elles ne souhaitaient pas prendre de risques en détournant leurs maigres ressources pour procéder à des fusions et à des intégrations.⁴³ ACORD semblait la meilleure option, car elle avait une approche similaire de transfert de son centre de gravité vers l'Afrique, mais elle n'avait pas la solidité financière nécessaire pour qu'une fusion puisse être envisagée.

L'accent a ensuite été mis sur la fusion avec une plus grande organisation, ActionAid étant l'ONG la mieux placée et la plus intéressée. Au milieu de l'année 2002, les deux agences ont entamé cinq mois de discussions intensives et approfondies, avec des consultations dans au moins deux des pays où SOS Sahel UK opérait. Elles en ont conclu que la création d'un « programme Sahel »

42 Au cours de cette période, le Directeur général de SOS Sahel UK était membre d'un groupe de petites et moyennes ONG implantées au Royaume-Uni, toutes confrontées à des défis similaires en matière de financement et de durabilité (les politiques de financement ayant évolué en faveur des grandes ONG internationales et de subventions beaucoup plus importantes). Ce type d'organisation se trouvait rarement en position de mener des opérations de collecte de fonds dédiées.

43 C'est ce qu'illustre la déclaration du Directeur général de SOS Sahel UK (2002).

commun pouvait apporter une valeur ajoutée significative pour les deux organisations. Cependant, ces discussions ont été rapidement suivies d'une décision de part de la direction d'ActionAid de ne pas poursuivre l'opération, pour trois raisons principales. Une fois de plus, le financement posait problème, car ils donnaient la priorité à leurs propres programmes pays en Afrique ; l'adhésion des hauts responsables était insuffisante pour assurer la contribution managériale nécessaire ; et il y avait une certaine réticence à commencer un partenariat par une fusion nécessitant une restructuration organisationnelle qui « établirait une base très négative pour un tel partenariat ». ⁴⁴

Cela compromettait les perspectives d'avenir de SOS Sahel UK, mais cette fusion avec ActionAid avait déjà suscité des réserves, notamment parmi le personnel de SOS Sahel au niveau national. Celui-ci craignait que SOS Sahel soit absorbée et noyée au sein d'ActionAid, et qu'elle perde le contrôle de son avenir si ActionAid décidait ensuite de clôturer le programme Sahel.

Prise fin octobre 2002, la décision d'ActionAid laissait peu de temps à SOS Sahel UK pour trouver une autre solution. Fin 2002, la faillite était en vue, les réserves ne pouvant plus couvrir les coûts de fermeture. Le personnel chargé des programmes et des projets a été averti de la fermeture à titre préventif, et certains membres du personnel britannique ont reçu un préavis.

Pendant près d'un an, SOS Sahel UK avait activement recherché une fusion pour pouvoir poursuivre ses opérations, ce qui avait occupé beaucoup du temps du personnel dirigeant et du Conseil d'administration. Même si aucune des fusions envisagées n'a abouti, l'expérience acquise en explorant cette possibilité permet aux autres ONG qui étudieraient cette option d'en tirer des leçons profitables, comme le montre l'encadré 5.

44 Lettre d'ActionAid à SOS Sahel UK

Encadré 5 Tirer des enseignements sur les fusions entre ONG à partir de l'expérience de SOS Sahel UK

- Lorsqu'elles sont déclenchées par une situation de crise, les discussions sur la fusion d'ONG ont tendance à être déterminées par des considérations financières (et la survie de l'ONG a tendance à être menacée d'insolvabilité), alors qu'il faudrait plutôt se concentrer sur l'objectif stratégique des organisations respectives et sur la manière de servir au mieux la population cible.
- Il est essentiel de clarifier la nature et les valeurs de chacune des agences concernées, afin d'évaluer leur compatibilité et de déterminer si la fusion permettra de maintenir ce qui vaut la peine d'être préservé chez chacune d'elles. Pour SOS Sahel UK, cela a été décrit comme « l'essentiel de l'approche expérimentale et autonomisante ».ⁱ
- Les fusions ont un coût, surtout si elle résultent de pressions financières de la part de l'une ou des deux organisations concernées, et elles ont peu de chances de réussir en l'absence de ressources financières adéquates.
- Pour qu'une fusion fonctionne, il faut que les deux organisations s'y rallient à tous les niveaux, des administrateurs au personnel.
- Une fusion entre deux organisations de tailles très différentes nécessite une reconnaissance explicite des dynamiques de pouvoir et du risque que la plus petite soit absorbée par la plus grande.
- La diligence raisonnable consiste à effectuer une évaluation approfondie de la faisabilité de la fusion proposée, afin d'inclure (1) l'évaluation de l'engagement de la Direction des deux agences et (2) la motivation de l'organisation la plus puissante.

ⁱ Déclaration du Directeur général de SOS Sahel UK en 2002.

2.3 Transformer des programmes pays en ONG nationales à travers un processus de décentralisation accéléré.

Alors que les pourparlers de fusion échouaient, SOS Sahel réussit à recueillir de petites subventions de plusieurs ONG et donateurs privés. Malgré la menace de fermeture imminente, le projet de création d'une nouvelle Sahel Alliance a été maintenu, en passant d'une ONG basée au Royaume-Uni à une alliance d'organisations indépendantes mais liées entre elles et dirigées par des Africains. Le financement d'un tel processus de transformation organisationnel était estimé à environ 400 000 £. Tous les espoirs se portaient sur un projet soumis à Comic Relief en Décembre 2002, pour obtenir un soutien financier urgent de 190 000 £⁴⁵.

Au début de l'année 2003, la situation financière était devenue critique. Mais alors que le Bureau londonien de l'ONG menaçait de fermeture, l'annonce a été faite que le projet Comic Relief avait été

45 SOS Sahel disposait déjà d'un lien fort avec Comic Relief, qui auparavant avait financé certains de ses projets de travail auprès des éleveurs ruraux.

approuvé. Ceci apportait à SOS Sahel UK un sursis dont elle avait bien besoin. Ce qui devait signer son déclin s'est transformé en opportunité de profonde restructuration. L'ONG se voyait offrir 15 mois (de janvier 2003 à mars 2004) pour s'engager dans un immense processus de transformation organisationnelle, passant d'une ONG siégeant au Royaume-Uni à cinq ONG nationales (incluant le programme pays pour le Kenya). L'intention était alors de préserver et de fortifier les points forts et l'expérience retirés par SOS Sahel de ses dix années de travail auprès d'éleveurs ruraux et de nombreux groupes marginalisés, leur donnant plus d'influence dans la lutte contre la pauvreté et la marginalisation.⁴⁶ L'objectif visait plus particulièrement à créer une Sahel Alliance dans laquelle des organisations nationales sahéennes indépendantes et fortes travailleraient avec leurs partenaires pour les droits et besoins des populations rurales du Sahel. L'idée de créer une organisation faîtière siégeant en Afrique sur l'exemple d'ACORD fut brièvement envisagée, mais elle a été rejetée au motif que les programmes pays décentralisés manquaient des fonds suffisants à sa mise en place et que cela ajouterait davantage de bureaucratie et nuirait au développement d'organisations nationales fortes et autonomes.

Pour marquer le lancement du processus de transformation, deux réunions clés ont suivi. La première a pris la forme d'un atelier de planification de 8 jours, organisé en février 2003 à Addis Ababa (peu après l'approbation de la subvention Comic Relief). L'objectif était que les participants aux programmes pays comprennent l'essence de ce projet de transformation et qu'ils puissent convenir de plans d'action pour sa mise en œuvre. Il a été décidé lors de cette réunion qu'un secrétariat pour l'Alliance verrait le jour, implanté au Royaume-Uni et partiellement au Mali.

La seconde réunion a eu lieu à Bamako. Lors de cette réunion, tous les programmes pays se sont engagés à devenir des ONG nationales avant mars 2004 (bien que l'Éthiopie et Soudan aient nécessité plus de temps) et ont convenu du mandat et de la forme d'une Sahel Alliance. C'est ce qui ressort de la déclaration de Bamako sur l'Alliance pour les terres arides d'Afrique. L'Alliance deviendrait ainsi une coalition centrée sur les enjeux majeurs.

Comme nous l'expliquerons, la vision initiale de l'Alliance ne s'est jamais concrétisée, mais le processus et les résultats de la Déclaration de Bamako ont été importants pour deux raisons. La première est qu'elle était largement pilotée par des responsables africains des programmes pays de SOS Sahel UK, sur la base d'un processus hautement participatif et consultatif. Première raison, cela a nécessité du temps : 5 jours de discussions en face à face à Bamako, où les différents programmes d'Afrique de l'Est et de l'Ouest ont pu échanger leurs différents points de vue et expériences. La deuxième raison, c'est que cela a permis aux membres d'Alliance de définir le rôle et les relations qu'ils souhaitaient avoir avec SOS Sahel UK : en tant que partenaire offrant un support au développement de solutions de financement, et, au besoin, agissant comme intermédiaire principal avec tout autre organismes afin d'étendre les compétences et expériences, et de développer son impact à travers le Sahel. Cela a marqué un tournant, lorsque le lieu de pouvoir et le processus décisionnaire ont commencé à se déplacer du siège britannique vers les programmes africains :

46 Du projet à Comic Relief, Décembre 2002.

Jusqu'alors, le Conseil d'administration britannique avait émis des réserves quant aux transformations, mais la réunion de Bamako a permis au Sud d'exprimer un message fort, à la fois sur l'opportunité d'un changement et sur sa direction. Une série de recommandations a été formulée à Bamako et le coordinateur en poste au Mali a été chargé de les présenter lors de la réunion suivante du Conseil d'administration britannique, en novembre 2003.⁴⁷

La période de 15 mois de la subvention Comic Relief et la situation financière difficile ont mobilisé les esprits. Au début de l'année 2003, seul le programme pays du Niger avait une stratégie claire et documentée à moyen terme. En milieu d'année 2004, tous les autres avaient suivi le mouvement, avec l'aide de consultants. Le processus de transformation organisationnelle a été géré de manière rigoureuse, sous la houlette du coordinateur malien. Cela étant, les capacités et l'autonomie des différents programmes pays variaient énormément. Le programme pays du Soudan était le moins puissant, particulièrement au niveau de la gestion financière, alors que le plus fort était celui de l'Éthiopie, en dépit d'un contexte politique difficile. Les besoins en renforcement de capacités de chaque programme pays ont alors été identifiés et pris en charge tant que possible par l'équipe britannique (en particulier pour la gestion financière et de contrats, afin que ces tâches soient entièrement attribuées au Bureau londonien).

Pendant ce temps, les capacités du Royaume-Uni diminuaient rapidement. En fin d'année 2003 l'effectif britannique est passé de 5,5 à 2,5 postes. Cette période a été douloureuse, marquée par des licenciements, y compris -celui du Directeur général, et par la séparation d'une équipe soudée. Dans une certaine mesure, le Conseil d'administration britannique a pris la relève. Pendant la période de transition jusqu'à mai 2004, leur contribution a été multipliée par trois, selon les estimations, avec la création de trois sous comités : Programme et Stratégie (incluant du personnel externe) ;⁴⁸ Finance et Administration ; Subventions. La partie britannique de l'organisation se heurtait à un dilemme : devait-elle se dissoudre après avoir passé le relais aux ONG nationales nouvellement créées, ou avait-elle encore un rôle à jouer ? À ce stade critique, le Conseil d'administration a décidé qu'il participerait au soutien d'Africa Drylands Alliance en renforçant son engagement dans l'étude de la région sahélienne, ainsi que dans la collecte de fonds et dans le soutien aux ONG nationales naissantes.

Au début de l'année 2005, un nouveau Directeur général, doté d'une forte expérience en développement organisationnel a été nommé pour le Bureau britannique de SOS Sahel afin de piloter la nouvelle phase de localisation. Après avoir employé ses premières semaines en visite dans les programmes pays, il a alerté le Conseil d'administration au sujet d'un sentiment de frustration, parfois de colère, ressenti par les hauts responsables du pays concernant le processus de transformation. Ils se sentaient peu informés sur la crise financière qui avait déclenché ce processus, et avaient à l'époque le sentiment qu'ils devaient faire les frais d'un processus de localisation précipité. En avril 2005 s'est tenue la troisième réunion de tous les programmes pays à Negelle, en Éthiopie

47 Rapport final présenté à Comic Relief, 2004.

48 Des personnes ressources ont été recrutées à partir du personnel de l'IEED (Institut international pour l'environnement et le développement), du Natural Resources Institute, d'ActionAid et de TreeAid.

(voir encadré 6). À l'heure actuelle, tous les programmes nationaux, à l'exception du Soudan, sont enregistrés en tant qu'ONG nationales. Cette réunion marquait un nouveau tournant important. Avec l'ambition de se pencher sur les enjeux émotionnels et complexités liées au processus de transformation, cela marquait un pas en avant significatif en termes de création de consensus et de confiance. Africa Drylands Alliance a été renommée « Sahel Alliance », définissant son mandat autour d'un seul écosystème. La constitution Nigelle sur Sahel Alliance a été formulée, prévoyant une présidence par rotation entre l'Est et l'Ouest de l'Afrique, et le placement du Royaume-Uni au même niveau hiérarchique que les 5 autres membres de l'alliance. Alors que les organisations implantées en Afrique concentraient leurs efforts autour de la localisation, le Bureau britannique a été chargé de gérer le Secrétariat au cours des deux premières années.

Encadré 6 Réunion Nigelle en Éthiopie en 2005

La réunion Nigelle a été organisée par l'association sud-africaine CDRA (Community Development Resource Association). À cette occasion, des récits et des illustrations ont été utilisés pour exprimer les sentiments et les émotions découlant du processus de transformation. Cela a permis de refléter l'abandon ressenti par certains programmes pays face à leur relation avec le Royaume-Uni. Ce travail s'est avéré cathartique, permettant d'aller de l'avant.

La réunion de Nigelle a exploré un deuxième thème important : le rapport avec le contexte mondial. Un économiste politique de renom international a été invité à s'exprimer sur la mondialisation. Deux messages importants pour les ONG naissantes en ressortaient :

1. que la tâche serait difficile pour les ONG cherchant un changement à long terme, à moins de prendre en compte de la manière dont le contexte mondial frappait les communautés et environnements auprès desquels elles travaillent, et
2. qu'afin d'agir au sein du contexte mondial et de l'influencer, les ONG devaient se rapprocher d'alliances et de partenariats supra-nationaux.

Ces éléments seraient essentiels à la survie des ONG nationales. Le choix délibéré de situer cette réunion loin de la capitale éthiopienne, permettant la rencontre entre les participants et les communautés d'éleveurs ruraux entretenant les forêts autochtones, a participé à donner un fondement aux discussions.

2.4 Résumé succinct de l'expérience de chacune des composantes de SOS Sahel UK dans le processus de transformation⁴⁹

2.4.1 Royaume-uni

En 2005, le Bureau britannique à effectif réduit ne comprenait plus qu'un Directeur, un Directeur financier et un Agent de soutien, travaillant tous à temps partiel. Ce Bureau, qui a longtemps été le siège de SOS Sahel dans le Nord de Londres, a été vendu ; le produit de sa vente a été investi dans une collecte de fonds. La petite équipe s'est d'abord installée dans un logement mis à disposition gratuitement par ActionAid, puis à Oxford. En 2003/2004, des rumeurs de fermeture de SOS Sahel UK circulaient. À la nomination de la nouvelle Directrice générale en 2005, les rumeurs ont dû être étouffées, particulièrement parmi les donateurs. Mais en réalité, SOS Sahel UK avait dû se redéfinir comme une ONG du Nord travaillant avec des partenaires du Sud sur la GRN dans les zones arides africaines, centrée sur le renforcement des capacités, la collecte de fonds auprès des partenaires et la gestion des contrats, tout en soutenant l'Alliance. Une nouvelle stratégie triennale a été élaborée, puis actualisée pour devenir une stratégie décennale de 2006 à 2015. La déclaration de mission de SOS Sahel UK est devenue « travailler avec des partenaires africains au Sahel pour les droits et les moyens de subsistance des habitants pauvres et marginalisés des zones arides, et pour la durabilité de l'environnement fragile dont ils dépendent ».

2.4.2 Niger

Dirigé par un couple d'expatriés, le programme nigérien était largement autosuffisant, à l'exception du contrôle financier et du soutien du Royaume-Uni. C'était à la fois une bénédiction et une malédiction. Considérés comme une équipe solide, les responsables du programme nigérien ont eu l'impression d'être mis devant le fait accompli par le siège britannique : soit trouver une solution juridique et financière pour devenir indépendants très rapidement, soit mettre la clé sous la porte. La solution juridique était le choix le plus facile. Ils ont négocié pour faire partie de SOS Sahel Niger, une ONG nationale créée dans les années 1970 et liée à SOS Sahel France, avec laquelle ils avaient déjà établi une relation de travail. Le programme pays de SOS Sahel UK est devenu la Cellule de Recherche Action Concertée sur la Gestion des Ressources Naturelles (CRAC-GRN) au sein de SOS Sahel Niger, levant ses propres fonds. La solution financière était beaucoup plus difficile, bien que le maintien d'une certaine autonomie du programme ait été une priorité pour l'équipe. Tous les contrats du personnel ont été confiés à SOS Sahel Niger mi-2004, le Bureau britannique ayant clairement indiqué qu'il n'était pas en capacité de financer les salaires ou les licenciements du personnel. Pendant les 18 premiers mois, le personnel expatrié a réussi à financer le programme avec ses propres ressources et le personnel local s'est vu réduire son salaire. Petit à petit, la CRAC-GRN a mis sur pied un portefeuille de projets, de manière à être à nouveau solvable et pleinement

49 La présence de SOS Sahel UK au Kenya a été beaucoup plus éphémère. Principalement car le programme était constitué d'un seul projet ne bénéficiant pas du bagage histoire ni de l'expérience institutionnelle des quatre autres programmes pays. Elle a fusionné en mars 2005 avec Resource Projects-Kenya (RPK), mettant ainsi fin à une période d'incertitude, bien qu'elle demande toujours le soutien du Royaume-Uni.

fonctionnelle. En 2008, la Direction a été confiée à un membre senior du personnel nigérien ayant joué un rôle clé dans le programme pendant plusieurs années. Cela étant, son décès prématuré en 2013 a constitué un revers majeur pour la CRAC-GRN à un moment où il était particulièrement difficile au Niger d'accéder à des financements. La CRAC-GRN a cessé de développer ses propres projets pour rejoindre des consortiums d'ONGI. Elle était moins disposée à s'aligner à la culture et aux pratiques associées à SOS Sahel UK.

2.4.3 Mali

La localisation de SOS Sahel UK au Mali a également été très rapide. Au début des années 2000 le contexte politique était propice ; les ONG nationales et SOS Sahel UK jouissaient d'une bonne réputation. En 2004, Sahel Eco relevait du secteur privé, avec le statut d'association à but non lucratif, et a été légalement reconnue dans la même année comme ONG nationale. Un système de gestion financière a été mis en œuvre et tous les contrats des employés ont été transférés, y compris celui du Directeur expatrié. Ce résultat a été obtenu grâce à l'étroite collaboration entre la Near East Foundation et Intercooperation, deux organisations non gouvernementales internationales (ONGI) qui, en mai 2003, se sont engagées à soutenir la création d'une nouvelle organisation non gouvernementale (ONG) nationale : Sahel Eco. Les membres du Conseil d'administration ont été nommés alors même que Sahel Eco était depuis quelque temps confrontée à des problèmes de gouvernance. Le Directeur expatrié de Sahel Eco a déclaré, lors de la réunion de Negele Arsi en 2005 : « ce qui avait été perçu comme une menace est désormais perçu comme une opportunité ». Néanmoins, à l'instar de l'expérience au Nigeria, l'engagement et le dévouement de l'équipe de Sahel Eco ont été essentiels à la survie de l'organisation. Avec le déclin considérable du soutien du Bureau britannique, les membres du Conseil d'administration ont estimé que la décision de continuer le projet ou de l'arrêter leur revenait. En 2013, le leadership a été confié à un Directeur national.

2.4.4 Éthiopie

Le programme pays de l'Éthiopie s'est déroulé sans commune mesure. Au moins 4 fois plus d'agents engagés au titre du projet ont été déployés. Comme nous l'avons déjà mentionné, ce programme a été celui qui a été le plus soutenu en matière de financement et de gestion. Pendant un certain temps, il s'est toutefois avéré lourdement tributaire des financements d'urgence à court terme. Cependant, en comparaison avec d'autres pays d'Afrique de l'Ouest, le contexte politique a été un défi de taille dans le processus de transformation d'une ONGI en organisation nationale. Les procédures bureaucratiques relatives à l'enregistrement étaient fastidieuses et les critères d'éligibilité des membres du Conseil d'administration étaient très stricts. L'intégralité d'entre eux devait être approuvée par le gouvernement. Par voie de conséquence, SOS Sahel Ethiopia n'est devenue entièrement opérationnelle qu'en décembre 2007, et ce même si elle a été enregistrée en tant qu'ONG nationale en février 2005, soit un an plus tard que ce qui était prévu. Les agents engagés au titre du projet ont décrit cela comme « un processus préoccupant et frustrant ». Le très respecté Directeur pays éthiopien, qui avait travaillé pendant de nombreuses années pour SOS Sahel UK en Ethiopie, a habilement aidé l'organisation à traverser les rapides politiques et

reste à la barre en 2021. En dépit d'un processus aussi complexe qu'incertain, la transformation de SOS Sahel Ethiopia en ONG nationale est généralement considérée comme un succès reposant, en définitive, davantage sur le développement que sur le financement de l'aide humanitaire. D'autres organisations entrent désormais en contact avec elle afin d'obtenir des conseils. Cependant, SOS Sahel Ethiopia a bénéficié d'un soutien continu bien plus long de la part du Bureau britannique que ses homologues d'Afrique de l'Ouest, conséquence directe de la lenteur du processus de transformation en une ONG nationale.

2.4.5 Soudan

Le contexte politique du Soudan était encore plus délicat. Les ONG nationales couraient un risque très élevé d'ingérence et de contrôle de la part du gouvernement. La loi soudanaise stipulait que les ONG nationales devaient avoir au moins 30 membres fondateurs, constituant une Assemblée générale au sein de laquelle les membres du Conseil d'administration sont élus. L'intégralité des membres du Conseil d'administration devait être approuvée par le gouvernement. Au Soudan, SOS Sahel UK a fait ses preuves au niveau des projets. Elle était toutefois méconnue à l'échelle nationale. Au moment de la transformation de SOS Sahel, le Soudan traversait une transition historique majeure grâce à la formalisation du processus de paix avec le Sud-Soudan et à la signature de l'Accord de paix global. Cela a ajouté une couche d'incertitude supplémentaire. Quel statut juridique fonctionnerait pour SOS Sahel au Soudan ? Une ONG nationale ? Une association ? Une autre forme d'association ? En 2005, cette question restait en suspens. Parmi les 4 programmes pays, SOS Sahel au Soudan a été celui qui a reçu le plus de soutien de la part du Bureau britannique. Il s'agissait d'un soutien en matière de gestion financière et de collecte de fonds, de renforcement des capacités ainsi que de mentorat. Un membre de SOS Sahel UK a même été détaché, pour environ une année, au Bureau de Khartoum. Pendant un certain temps, il existait *de facto* 2 organisations SOS Sahel opérant au Soudan, conséquence directe de la lente transformation. De nombreux membres travaillaient encore pour SOS Sahel UK, tandis que l'ONG nationale Sahel au Soudan était en cours de création. Cela a engendré une confusion considérable pour les donateurs, le gouvernement et les autres ONG. L'enregistrement de SOS Sahel Sudan a finalement eu lieu en 2010. Toutefois, le transfert de SOS Sahel UK n'a été achevé qu'en 2014. Durant cette période, le leadership du programme pour le Soudan a connu des changements. Il est passé d'un Directeur soudanais fort d'une vaste connaissance relative à l'action de SOS Sahel à un nouveau Directeur soudanais doté, lui aussi, d'une connaissance sur le terrain approfondie au niveau local. Ce dernier disposait toutefois de nombreuses années d'expérience aux côtés de certaines ONGI, ainsi que d'un engagement étroit avec des ONG nationales et avec la société civile soudanaise. Le nouveau Directeur était donc à même de conduire l'organisation vers un nouveau chapitre de son histoire.

2.5 L'histoire de Sahel Alliance

L'objectif initial de l'Alliance était d'agir en tant que « véhicule visant à augmenter l'impact et l'influence politiques en combinant l'expérience, les atouts ainsi que les relations clés dans l'ensemble du Sahel », tandis que les ONG nationales seraient amenées à se concentrer en parallèle

davantage sur les projets au niveau communautaire.⁵⁰ Pour donner du sens et de la pertinence à cet objectif, il s'agissait donc de développer et de collecter des fonds au profit des propositions d'alliance pansahariennes. Mais une fois que les programmes pays étaient engagés sur la voie de l'indépendance totale, il n'y avait plus ni l'énergie ni les ressources nécessaires pour mener à bien cet objectif.

Le Royaume-Uni a tenté de prendre le leadership en matière de collecte de fonds, sans succès. La première proposition axée sur les politiques visant à protéger et à accroître les droits des populations pastorales en matière d'environnement a été présentée à Comic Relief en 2004, mais a été rejetée.⁵¹ Le Bureau britannique a clairement indiqué que, conformément au changement du lieu de pouvoir et de prise de décision, l'esprit d'initiative et le dynamisme de l'Alliance devaient émaner des ONG nationales en Afrique. Les 4 ONG nationales (ou émergentes) ont réaffirmé, lors de chaque réunion de l'Alliance, leur croyance dans la valeur de l'Alliance ainsi que leurs engagements à travailler de manière collaborative. Mais ces affirmations se sont révélées être des « moments d'intérêt et d'engagement, sans véritable objectif commun les unissant ». ⁵² Lorsque les Directeurs sont rentrés chez eux, ils ont dû donner la priorité à la survie de leurs propres programmes, leur laissant ainsi peu de temps pour se consacrer pleinement à l'Alliance.

Il existait 2 contraintes majeures supplémentaires. Premièrement, il était difficile de travailler au-delà du fossé franco-britannique au Sahel, au niveau des langues (les coûts de traduction lors des ateliers étaient conséquents), des patrimoines et héritages coloniaux différents et des différences en matière de politique et de contexte politique. Deuxièmement, il était onéreux de réunir les ONG nationales à une époque où les ressources financières étaient limitées. L'établissement de relations de manière informelle a néanmoins été la clé du succès de l'Alliance. Le projet SM CPR est l'un des rares exemples du travail fructueux de SOS Sahel UK dans l'ensemble de ses programmes en Afrique de l'Ouest et de l'Est. L'IIED est l'une des rares institutions à y être invariablement parvenue par le biais d'un investissement à long terme en matière de recherche et de relations. Le concept de Sahel Alliance est devenu quelque chose de très différent : une relation pragmatique entre SOS Sahel Ethiopia et SOS Sahel Sudan, bénéficiant de la contribution et du soutien de SOS Sahel UK. L'accent a été mis sur l'échange d'expériences et de stratégies dans le domaine du développement et de la gestion d'une ONG nationale efficace au sein d'un contexte politique difficile.

2.6 Nouvel examen de la crise financière : 2008/2009

SOS Sahel UK a fait face à une seconde crise financière en 2008/2009, suite à l'échec de la collecte de fonds pour les propositions d'alliance et alors que les ONG fraîchement nationalisées procédaient à une collecte de fonds pour leurs propres projets. Ceci a une fois encore soulevé des questions quant au rôle et à la raison d'être du Bureau britannique, ainsi qu'à sa potentielle dissolution. Toutefois, le succès de

50 Tel qu'énoncé dans le rapport final rédigé par SOS Sahel UK et qui a été transmis à Comic Relief en 2004.

51 En partie du fait de son caractère trop ambitieux et en partie du fait des incertitudes liées au processus de transition lui-même.

52 Entretien personnel.

la localisation en Éthiopie (et particulièrement au Soudan, où le programme-pays était encore loin de devenir une ONG nationale) a été fortement tributaire de l'équipe britannique. Cette fois, une solution différente et hautement novatrice a été trouvée. L'un des administrateurs de SOS Sahel UK (un employé de l'ONG britannique Skillshare International) a négocié un accord visant à ce que Skillshare⁵³ soutienne SOS Sahel UK et garantisse ses finances pour une période de 6 mois, jusqu'à l'obtention de la prochaine subvention. Pendant cette période, Skillshare a également soutenu financièrement l'un des membres de SOS Sahel UK et a pris en charge son détachement au Soudan. Il ne s'agissait pas d'une fusion, mais plutôt d'une alliance temporaire qui a été mise en œuvre rapidement. Par le biais de cet accord, SOS Sahel UK a cédé, pour un certain temps, une partie de son contrôle lorsque l'un des administrateurs de Skillshare International est devenu Président du Conseil d'administration de SOS Sahel UK. Cela a également apporté à SOS Sahel UK le répit dont elle avait tant besoin pour construire sa base de financement. SOS Sahel UK n'a pas été contraint de faire appel à la souscription de Skillshare, prouvant ainsi qu'il s'agissait d'une initiative intéressante, créative et finalement couronnée de succès. Cela a permis à une petite ONG de surmonter une période financière particulièrement difficile durant laquelle les prévisions de trésorerie étaient aussi primordiales que la budgétisation.

Cependant, cela a également conduit SOS Sahel UK à se séparer de son Directeur général de l'époque. Lorsque les problèmes de la collecte de fonds effectuée pour que le Bureau britannique puisse jouer un rôle politique, de recherche et d'influence sont devenus manifestes, l'organisation n'avait plus les moyens financiers pour compter dans ses rangs des Directeurs généraux aussi expérimentés. En reconnaissant que le Bureau britannique jouait avant tout un rôle de soutien, de renforcement des capacités et d'accompagnement des partenaires africains, le profil des membres de l'équipe britannique a changé. Sous le leadership d'un Directeur financier hautement qualifié, l'équipe britannique est devenue une équipe de soutien aux projets. Mais cette équipe avait besoin d'être renforcée. En 2015, une fois les finances suffisamment redressées, un nouveau Directeur général a été nommé avec toutefois un mandat de soutien aux partenaires africains (principalement au Soudan et en Éthiopie) très différent.

2.7 Évolution du Conseil d'administration de SOS Sahel UK : réflexions sur la gouvernance à travers le processus de transformation

Lors de la création de SOS Sahel UK, le Conseil d'administration s'était montré très « actif » ; son fondateur était étroitement impliqué et le Conseil conservait un lien fort avec les projets au niveau national. Le développement de l'organisation dans les années 1990 a également entraîné l'accroissement du Conseil d'administration. Mais à la fin des années 1990, les cadres dirigeants ont estimé que le Conseil d'administration avait perdu son implication et sa compréhension du travail de SOS Sahel.

Le rapport des consultants intitulé « *Punching above its weight* » (Jouer dans la cour des grands) a remis cette question au goût du jour. Ils ont conclu que les réunions du Conseil d'administration

53 Skillshare International possédait une vaste expérience en matière de fusions fructueuses (par exemple, avec Action Health et Coaching For Hope) et avait repris l'organisation Responding to Conflict (RTC).

ne donnaient pas, à elles seules, la possibilité aux administrateurs d'avoir une discussion approfondie et informée au sujet des questions clés ; que la direction estimait qu'elle ne recevait pas suffisamment de soutien avisé de la part des membres du Conseil d'administration et que ces derniers n'étaient pas suffisamment engagés ; et que les compétences et les connaissances des membres du Conseil d'administration n'étaient pas pleinement exploitées. Cela a déclenché le premier processus de réforme relatif au mode de fonctionnement du Conseil d'administration, avec la création de trois sous-comités, comme décrit précédemment.

La crise financière ainsi que le début du processus de transformation ont provoqué de nouveaux changements. À mesure que certains administrateurs quittaient leurs fonctions, d'autres administrateurs possédant une expérience en matière de localisation étaient recrutés. Il est important de noter qu'au moins un administrateur était présent à chacune des réunions de transformation de l'Alliance. Ce lien direct a permis au Conseil d'administration de suivre étroitement le processus et sa dynamique, et d'y être impliqué. Cependant, il y avait encore une période mouvementée à traverser, notamment au sujet de l'évolution du rôle du Bureau britannique, et de nombreux points de vue discordants défendus par les membres du Conseil d'administration, sans compter le désaccord naissant entre les administrateurs de l'intérieur et de l'extérieur du secteur concernant le processus de localisation. Ces derniers ont émis de nombreuses réserves.

L'alliance entre Skillshare et SOS Sahel UK a provoqué de nouvelles modifications au niveau du Conseil d'administration. Elle a donné à certains membres de longue date du Conseil d'administration la conviction que l'organisation perdurerait et qu'ils pouvaient se retirer. Cela a donc ouvert le champ des possibles. La majorité des administrateurs a, pour la première fois, été issue du secteur de développement, et la diversité du Conseil d'administration s'est considérablement accrue. Le premier point était capital pour une ONG de petite taille nécessitant un engagement plus actif de la part du Conseil d'administration. Le second s'est avéré plus délicat. Deux administrateurs hautement qualifiés d'origine africaine ont été nommés au Conseil d'administration, mais aucun n'est resté plus de 2 ans en raison d'exigences conflictuelles concernant leur emploi du temps.

Lorsque l'équipe de SOS Sahel implantée au Royaume-Uni est tombée à 3 personnes, ces dernières se sont retrouvées en minorité par rapport aux administrateurs, ce qui a parfois été pesant pour les membres du personnel. D'une part, les administrateurs étaient plus étroitement engagés avec SOS Sahel UK et bien mieux informés qu'ils ne l'étaient par le passé. D'autre part, il y a eu des périodes durant lesquelles certains administrateurs ont dû jouer un rôle plus actif afin de combler les lacunes, faute de moyens suffisants en personnel, particulièrement lorsque le poste de Directeur général était vacant. Il est évident que cette situation n'était ni appropriée ni durable sur le long terme. Une répartition des rôles plus équitable et plus conventionnelle a été rétablie entre la direction et le Conseil d'administration après la nomination d'un nouveau Directeur général en 2015.

Chapitre 3 Découvrir le processus de transformation sur la base de l'expérience de SOS Sahel UK.

3.1 Les défis

Les premières années du processus de transformation ont été difficiles ; cela s'est avéré particulièrement délicat dans le cas des programmes d'Afrique de l'Ouest, qui aboutirent, en premier et dans les délais les plus brefs, à la création d'ONG nationales.

3.1.1 Transformation organisationnelle accélérée et sous forme de crise

Bien que SOS Sahel UK ait toujours eu pour objectif une forme de localisation, la vitesse à laquelle cela s'est produit au Niger et au Mali, tandis que l'organisation traversait une crise, a constitué un défi majeur. Les programmes mis en œuvre dans ces deux pays étaient les mieux placés pour devenir des ONG nationales : ils opéraient dans les contextes politiques locaux les plus favorables, si bien qu'on s'attendait à ce qu'ils franchissent le cap en premier. Cependant, la vitesse et le manque de stratégie du processus ont eu pour conséquence que les équipes respectives ont dû faire face à de lourdes tâches administratives et financières, en ne bénéficiant que d'un soutien extérieur restreint. Aucun de ces programmes nationaux n'a eu le temps de s'assurer un financement à long terme avant de devenir une ONG nationale. Des membres de l'équipe nigérienne racontent qu'on leur a donné deux semaines pour mettre un terme à l'un de leurs plus importants projets, à moins qu'une solution immédiate ne soit trouvée. Grâce à l'engagement exceptionnel du Directeur et du personnel, ils ont réussi à maintenir tous les projets, en puisant dans leurs ressources personnelles jusqu'à ce qu'ils soient capables de s'assurer de nouveaux contrats et financements. Cette expérience montre l'importance de procéder à une localisation progressive, après avoir, dans un premier temps, préparé le terrain, mené des consultations, et établi un plan stratégique clair marqué par des jalons qui dictent la vitesse du changement (par exemple en ce qui concerne l'obtention de financements).

3.1.2 Gros plan sur la construction des capacités managériales alors qu'un soutien organisationnel plus global était nécessaire

Le Bureau britannique s'est attaché à renforcer les compétences des programmes pays de façon à ce qu'ils puissent prendre en charge la gestion contractuelle et financière. Dans la course pour transformer le programme du Mali en une ONG nationale, deux éléments ont été négligés : constituer des réserves financières et construire une capacité de pilotage des projets. En d'autres termes, c'est une approche globale de la localisation qui a fait défaut. Trois ans après la transformation du programme du Mali en Sahel Eco, le Bureau britannique a transféré une somme forfaitaire issue des fonds administratifs d'un projet qu'il avait piloté. Cela a été crucial pour que Sahel Eco puisse se constituer des réserves, gérer sa trésorerie et couvrir ses coûts de fonctionnement, en attendant de recevoir les fonds de nouveaux projets, mais cela n'avait pas été

prévu au sein d'un plan stratégique. En outre, Sahel Eco n'a bénéficié que d'un soutien marginal pour établir un Conseil d'administration fonctionnel. Débordé par les impératifs de la gestion quotidienne, le Directeur de Sahel Eco n'a pas pu y consacrer beaucoup de temps, et l'expérience de la gouvernance d'ONG était limitée au Mali. Aussi a-t-il fallu huit ans au Conseil d'administration pour devenir actif et fonctionner pleinement.

3.1.3 Une transformation avec des ressources limitées à disposition et un agenda imposé

Par définition, se lancer dans un processus de transformation dans un contexte de crise financière signifie que les fonds sont limités. Pendant 15 mois, une subvention octroyée par Comic Relief a procuré des ressources vitales, mais insuffisantes. Quand les programmes du Niger et du Mali sont devenus des entités indépendantes, ils ont dû rapidement accomplir les missions auparavant prises en charge par le Bureau britannique (de la gestion financière aux tâches de suivi et d'évaluation, en passant par le travail de compte rendu auprès des donateurs), et ce, sans bénéficier de ressources supplémentaires, hormis pour mettre en place le système financier. La transformation au Soudan et en Éthiopie a pris beaucoup plus de temps, et le « véhicule était en panne sèche ». ⁵⁴ Cela a retardé encore davantage le processus en Éthiopie, où le programme a dû lever des fonds auprès d'autres sources pour couvrir des coûts essentiels et financer le développement de sa stratégie. Cela s'est également traduit par le fait que les membres du personnel en place dans le pays ont assumé une charge de travail particulièrement lourde : il leur était difficile de trouver un équilibre entre piloter le processus de transformation et le faire avancer, tandis qu'ils devaient, dans le même temps, gérer l'organisation au jour le jour. Certains dirigeants ont démissionné durant cette période, en raison des inquiétudes que faisait naître la perspective d'un avenir incertain.

Les programmes du Mali et du Niger ont été contraints de devenir des ONG indépendantes en deux ans. Avec le recul, selon des parties prenantes au cœur du processus, cela aurait dû se faire sur une période de cinq à dix ans, à travers un processus rythmé par différents jalons, plutôt qu'à travers un calendrier imposé de l'extérieur. Dans le contexte politique très difficile du Soudan, le calendrier a été rallongé année après année. Pour reprendre les termes de l'un des membres du personnel de SOS Sahel UK : « Il faut se libérer du calendrier. Il s'agit plutôt de bâtir une réputation et de faire ses preuves. Il s'agit d'être clair sur les objectifs visés, puis de se préparer aussi longtemps qu'il le faudra pour les atteindre, plutôt que de respecter un calendrier [artificiel] ». Cependant, au Soudan, cela a également causé une complication des rapports avec les donateurs et le gouvernement, étant donné que l'ONG nationale avait été enregistrée avant que SOS Sahel UK ne se soit retirée.

3.1.4 Des ratés de communication

La gravité de la crise financière à laquelle l'organisation faisait face n'avait pas été bien expliquée au début du processus de transformation, ni les raisons pour lesquelles les programmes pays d'Afrique de l'Ouest étaient censés opérer cette transition en premier. Cela a nourri la colère et le

54 Commentaire de l'une des parties prenantes au programme en place dans le pays.

ressentiment parmi les acteurs locaux des programmes, quand, plus tard, l'étendue de la crise a été mise en évidence. Ces sentiments ont été particulièrement forts au sein des programmes du Niger et du Mali, qui ont eu l'impression de payer les pots cassés en devant procéder à une localisation accélérée sans bénéficier du même soutien et de la même attention que les programmes du Soudan et d'Éthiopie. Une facilitation externe s'est avérée capitale à certains moments-clés (par exemple lors de la réunion organisée à Negelle) pour permettre le partage des difficultés et des émotions traversées, ainsi que la discussion autour de ces sujets.

3.1.5 Incompréhension des donateurs

Alors que les donateurs ont eu tôt fait de prendre la mesure du processus de transformation engagé par SOS Sahel UK, certains ont perdu confiance, car ils doutaient du succès de l'opération et du projet lui-même. Il y a également eu des interprétations erronées : certains donateurs ont cru que SOS Sahel fermait complètement son Bureau au Royaume-Uni. Au moins trois propositions de financement ont été rejetées par des donateurs, en grande partie pour ces raisons. Accaparée par les défis posés par la transformation, l'organisation a eu peu de ressources à consacrer à la gestion de sa communication et de son image, qui ont ainsi été négligées. Des stratégies de communication externe ont fait défaut.

3.2 Facteurs contribuant au succès de la localisation

Au vue de ces défis considérables, il est pour le moins remarquable que les programmes de ces quatre pays aient réussi leur processus de localisation. Les facteurs suivants ont contribué à ce succès.

3.2.1 Engagement, valeurs et compétences des personnes concernées

Dans le chapitre 1, l'importance de l'adéquation entre les personnes travaillant pour SOS Sahel UK a été expliquée, ainsi que la façon dont l'organisation abordait le développement. L'engagement de ces personnes (dont beaucoup travaillaient pour SOS Sahel depuis de nombreuses années) a été essentiel pour mener à bien la localisation. Les compétences de l'équipe britannique (en particulier les compétences relationnelles comme l'écoute, le coaching et l'accompagnement, ainsi que sa confiance en l'objectif final) se sont avérées cruciales. Le Directeur général nommé en 2005 a également apporté ses connaissances acquises au cours d'expériences au sein d'autres ONGI, dont WaterAid, et a établi un ensemble de recommandations qui se sont avérées « extraordinairement utiles »⁵⁵ aux ONG qui venaient d'être implantées. En outre, il a apporté une compréhension profonde de l'essence d'un processus de transformation en ONG nationale. Il a été fondamental que l'ensemble du personnel partage les mêmes valeurs et le même engagement pour un développement en partenariat avec les communautés locales, et, par extension, pour

55 selon les termes du Directeur de l'une des nouvelles ONG nationales.

des organisations dirigées par des africains. Cela montre que le changement organisationnel est avant tout une question de personnes et de processus. Des valeurs partagées et des compétences appropriées parmi les personnes pilotant le processus sont essentielles.

3.2.2 L'envergure de la direction nationale

Quand les Directeurs expatriés ont quitté Sahel Eco et la CRAC-GRN (des ONG respectivement basées au Mali et au Niger),⁵⁶ ils ont passé le relais à des dirigeants locaux expérimentés. Dans le cas de la CRAC-GRN, le nouveau dirigeant était imprégné de la démarche de développement de SOS Sahel UK, alors que, dans le cas de Sahel Eco, le Directeur était nouveau, mais le reste du personnel de l'organisation travaillait depuis longtemps pour SOS Sahel UK. En Éthiopie et au Soudan, les Directeurs ont été recrutés localement (en Éthiopie, bien des années avant le processus de transformation, et au Soudan, pour piloter le processus de localisation). Les deux jouissaient d'un grand respect auprès des dirigeants de la société civile, ainsi que de réseaux importants et d'une forte crédibilité au sein de la communauté humanitaire internationale dans leurs pays respectifs, et parmi les ONG nationales. En substance, une direction forte et expérimentée a été essentielle au processus de localisation.

3.2.3 Le Bureau britannique prêt à céder le pouvoir

Dans les années 1990, le Conseil d'administration au Royaume-Uni, et dans une certaine mesure, le Bureau britannique, s'étaient montrés réticents à passer la main, conscients de leur responsabilité financière et de leurs obligations redditionnelles. L'obligation financière de procéder à une transformation a rendu la résolution du problème impérative. Une fois que l'objectif de procéder à une transformation en ONG nationales a été établi, et que le cap à suivre a été clair, l'engagement à céder le pouvoir et le contrôle a gagné des suffrages. Une fois encore, ce sont les personnes qui ont joué un rôle déterminant, en raison de leur conviction en ce processus et en son objectif final, ainsi qu'en leurs valeurs. Le personnel du Bureau britannique et les membres du Conseil d'administration ont pris l'habitude de contrôler et questionner sans cesse la pertinence de leur rôle, et ont souvent demandé aux directions de SOS Sahel en Éthiopie et au Soudan de partager leurs impressions. L'équipe britannique a dû faire preuve de beaucoup de discernement pour éviter tout réflexe d'intervention et de prise de contrôle, notamment lorsque l'ONG nationale rencontrait des difficultés, comme dans le cas de SOS Sahel Sud Soudan.

3.2.4 Vers un partenariat d'égal à égal

Les dirigeants des programmes pays sont prompts à faire remarquer que leur relation avec le Bureau britannique ne ressemblait guère à un partenariat d'égal à égal au début du processus de localisation. Bien que n'étant pas une ONG extrêmement hiérarchisée, SOS Sahel UK a néanmoins

56 La vitesse de la localisation au Mali et au Niger a eu pour conséquence que le Directeur expatrié de chacun des programmes de SOS Sahel UK est devenu le Directeur exécutif de la nouvelle ONG nationale, et l'est resté jusqu'à ce qu'il soit possible de passer le relais à un Directeur recruté localement.

été gérée et dirigée depuis son Bureau britannique. Au fur et à mesure que le programme de chaque pays devenait une entité indépendante, s'opérait de façon naturelle (et parfois délibérée) un rééquilibrage de la relation de pouvoir avec le Bureau britannique. Parfois, la nouvelle ONG nationale a dû affirmer son indépendance. Ainsi, en 2004, le Conseil d'administration de Sahel Eco a rejeté une clause figurant dans un protocole d'accord proposé par SOS Sahel UK, qui stipulait que ce dernier aurait le droit d'examiner à tout moment les comptes de Sahel Eco, ce qui aurait été clairement en contradiction avec le processus de transformation en ONG indépendante. À l'inverse, au fil du temps, l'avenir financier de SOS Sahel UK dépendait de plus en plus des propositions de programmes de SOS Sahel Sudan et de SOS Sahel Ethiopia, y compris une ligne budgétaire pour l'apport et le soutien au Bureau britannique. Ceci constitua un véritable tournant dans la nature de la relation.

3.2.5 Construire sur des bases solides

Dans chacun des quatre pays, la localisation s'est faite sur la base d'une solide expérience (construite au fil de nombreuses années en matière de développement communautaire), d'un personnel formé et expérimenté y compris au niveau de la direction, et d'un bureau fonctionnel. Les programmes de SOS Sahel ont conservé, sur de longues périodes, un personnel national expérimenté et engagé, ce qui était inhabituel dans ce secteur. Même si certaines capacités ont dû être consolidées, cette solide base a été essentielle au succès, et explique en partie pourquoi les ONG se sont développées au Niger, au Mali, en Éthiopie et au Soudan, mais pas au Soudan du Sud, où l'ONG locale est partie de zéro en 2011, avec l'appui de SOS Sahel Sudan.

3.2.6 Un accompagnement au long cours pour SOS Sahel Ethiopia et SOS Sahel Sudan

SOS Sahel Ethiopia et SOS Sahel Sudan ont toutes deux bénéficié de l'accompagnement et du soutien de SOS Sahel UK pendant des années. Cela a pris différentes formes : développement continu des capacités du personnel national, négociation de relations avec les organisations internationales, gestion occasionnelle de subventions par SOS Sahel UK quand les donateurs exigeaient qu'une ONGI joue ce rôle, soutien aux activités de suivi et d'évaluation.

Le détachement du responsable financier de SOS Sahel UK au Bureau de Khartoum a constitué un atout considérable pour SOS Sahel Sudan : cela a stimulé sa collecte de fonds institutionnelle et, par conséquent, sa santé financière, à un moment crucial de son évolution en tant qu'ONG nationale viable. Indubitablement, malgré un contexte politique difficile, ces deux ONG nationales ont eu un parcours beaucoup plus aisé que la CRAC-GRN et Sahel Eco, qui ont bénéficié d'un soutien beaucoup plus restreint et ont donc dû davantage se débrouiller avec leurs propres moyens.

3.3 Le rôle essentiel de la gouvernance et de la direction

Mettre en place des structures de gouvernance efficaces pour chacune des ONG nationales a été fondamental pour leur succès. Bien que cela n'ait pas toujours été un processus évident ou facile, il n'en reste pas moins qu'être en mesure d'établir une claire distinction entre le Conseil d'administration et la Direction de l'ONG est essentiel à sa crédibilité.

La gouvernance des ONG nationales s'est révélée bénéfique à leurs succès respectifs, mais le défi à plus long terme est la gestion de la succession de leur gouvernance. Sahel Eco a rempli cet objectif une fois lors du remplacement du premier Directeur expatrié par un Directeur national, dissipant ainsi les inquiétudes de certaines parties prenantes externes, qui craignaient une forme de « syndrome du fondateur ». La CRAC-GRN est également parvenue à opérer un transfert de gouvernance entre sa direction expatriée et sa direction nationale, bien que le décès prématuré du nouveau dirigeant ait eu des répercussions sur la poursuite de son travail et de son approche. SOS Sahel Sudan et SOS Sahel Ethiopia, qui tous deux avaient un Directeur national au moment de la transition, doivent encore effectuer la succession.

Chapitre 4 Implications de la localisation sur l'approche de développement de SOS Sahel

4.1 Introduction

Ce chapitre retrace l'histoire de la localisation après la transformation des quatre programmes pays en ONG nationales. Bien entendu, la trajectoire a varié d'un pays à l'autre. SOS Sahel Sudan et SOS Sahel Ethiopia ont gardé une relation proche avec SOS Sahel, tandis que Sahel Eco et la CRAC-GRN ont développé leur identités propres plus rapidement. La trajectoire de chaque ONG partait de contextes politiques très variés : généralement favorables et accueillants envers les ONG nationales au Mali et au Niger, beaucoup moins au Soudan et en Éthiopie.

4.2 Avantages du passage au statut d'ONG nationale

Grâce à l'approche de développement de SOS Sahel UK, les ONG nationales ont pu s'implanter fortement dans la société civile à l'heure de leur indépendance, et même être reconnues pour l'amplitude et l'étendue de leur engagement local. Selon les propres termes d'un membre du personnel chevronné :

« Ils ont toujours incarné le meilleur de la société civile, ancrés dans le contexte local... Ils ne sont pas les seuls à le faire, mais nous perdons cela dans le secteur du développement à mesure que nous nous bureaucratisons.. SOS Sahel n'a jamais perdu cette identité.

Le processus de localisation a amplifié cette identité.

Dans chaque pays, les organisations qui sont récemment devenues des ONG ont bénéficié de cet héritage de SOS Sahel UK. En fin de compte, le personnel, les projets et les approches n'avaient pas changé, seuls le statut et la gouvernance étaient différents. Les ONG nationales avaient hérité d'une réputation et d'une expérience crédibles dans le secteur de l'aide humanitaire : elles étaient capables de respecter les normes et les exigences de conformité applicables à une ONGI, tout en étant fortement impliquées dans le développement communautaire. En Éthiopie et au Soudan, certains donateurs ont simplement commencé à transférer des fonds directement aux ONG nationales.

Les ONG nationales étaient dès lors capables de créer un réseau de partenariats plus vastes avec d'autres ONGI. La diversification est particulièrement importante en Afrique de l'Ouest francophone, où le fait d'être trop centré sur le Royaume-Uni était considéré comme une stratégie risquée. Dans l'exemple du Mali, Sahel Eco a réaffirmé son identité malienne auprès des donateurs et d'autres organismes, à mesure que le lien avec SOS Sahel s'effritait. Dans le contexte politique soudanais, où donateurs et ONGI avaient des difficultés à trouver des ONG nationales indépendantes auxquelles s'associer, la nationalisation de ONG a ouvert de nouvelles opportunités.

SOS Sahel Sudan est rapidement devenue l'ONG nationale « de choix », ce qui lui a permis de choisir ses partenariats internationaux. Dans ce cas, elle a également maintenu un lien plus fort avec SOS Sahel UK, pour les raisons décrites précédemment.

4.3 L'approche de développement

En plus d'assurer sa propre viabilité financière, chaque nouvelle ONG nationale donne toujours la priorité à son travail communautaire, axé sur la gestion des ressources naturelles (GRN). Jusqu'à ce jour, l'approche participative et consultative qui a été la marque de fabrique des projets de SOS Sahel a fait son chemin, abordant souvent la question de la relation entre le citoyen et l'État, essentielle à une gestion et une gouvernance efficaces en matière de GRN. Toutes les organisations ont également maintenu un engagement à long terme envers les communautés et les zones géographiques. C'est grâce à cet engagement à long terme que les organisations nationales ont pu maintenir une compréhension du contexte et des relations au niveau communautaire qui constituent l'essence de cette approche.

Bien sûr, il y a eu quelques divergences d'orientation entre les quatre ONG nationales. Sahel Eco, par exemple, met l'accent sur la régénération naturelle des arbres régie par les agriculteurs sur leurs propres terres, en favorisant une agriculture résiliente au changement climatique et en s'engageant dans la chaîne de valeur des produits forestiers. En mettant l'accent sur la résilience des communautés, elles s'engagent dans la promotion des énergies renouvelables, dans la diversification des activités génératrices de revenus et dans les services sociaux. SOS Sahel Éthiopie décrit le passage à la « deuxième génération » de problèmes liés au développement à Kindo Koisha, où elle est présente depuis la fin des années 1980. Il s'agit de travailler sur l'intégration des marchés et sur l'agroforesterie. SOS Sahel Sudan a développé une nouvelle expertise en matière de barrages de sable comme forme de technologie appropriée pour les zones arides, qu'elle déploie actuellement dans au moins trois zones géographiques différentes. Dans une certaine mesure, cela reflète un engagement naturellement plus large auprès des communautés avec lesquelles les ONG nationales entretiennent des relations de longue date. Mais cela reflète également l'évolution des priorités au sein du secteur de l'aide internationale, notamment avec l'émergence du paradigme de la résilience.

Les demandes des donateurs sont également importantes et, en tant qu'ONG nationales disposant d'un financement non restreint très réduit, elles ont dû y répondre. Cependant, sûres de leur identité propre, elles étaient également capables de décliner certaines de ces demandes. Malgré la détérioration de la sécurité au Mali, Sahel Eco a évité de devenir une agence humanitaire distribuant de grandes quantités d'aide alimentaire (bien qu'elle s'engage toujours dans des interventions humanitaires à petite échelle), car cela risquerait de la détourner de son travail de développement communautaire à plus long terme. SOS Sahel Sudan, l'une des rares agences encore présentes dans le Kordofan du Sud, a résisté à la pression exercée par les Nations unies pour qu'elle s'engage dans le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR), domaine dans

lequel elle n'a pas d'expertise (et qui l'aurait également éloignée de son travail de développement de base). Le choix volontaire d'être peu axées sur les contrats, malgré les problèmes de ressources, témoigne de l'intégrité des ONG nationales respectives.

Ce qui a fait défaut depuis la transformation en ONG nationales, ce sont les capacités et les ressources nécessaires pour mener à bien la recherche-action, qui était une caractéristique essentielle de l'approche de SOS Sahel UK. Cette perte est à la fois reconnue et déplorée par les Directeurs exécutifs respectifs. (En Éthiopie, elle a été activement découragée par la politique gouvernementale relative aux ONG nationales.) D'autres parties prenantes ont également commenté cette lacune, qui prive les ONG nationales des avantages d'une analyse critique externe et constructive et de la possibilité de faciliter la réflexion et l'apprentissage du personnel. Certains pensent que cela empêche les ONG nationales d'être aussi innovantes et novatrices que SOS Sahel UK, qui était mieux dotée en ressources dans les années 1990. Le projet de SOS Sahel Sudan dans l'État de Mer Rouge, intitulé « Production agricole par les petits exploitants », en est un exemple. Les évaluateurs externes ont trouvé certains aspects de leur travail « particulièrement transformateurs ». Mais il y a eu une occasion manquée de générer et de publier des preuves de qualité sur l'approche transformationnelle du projet, qui auraient pu informer et influencer le secteur plus large (voir encadré 7).

Cela dépend en partie des acteurs internationaux qui fournissent aux ONG nationales les ressources et l'expertise requises en matière de recherche pour rédiger et diffuser leurs travaux les plus innovants. Par exemple, le PNUF a aidé SOS Sahel Sudan à rédiger une documentation éclairée sur son travail de démarcation et de gestion des couloirs de bétail dans le Nord et le Sud Kordofan, afin de réduire les conflits entre les éleveurs transhumants et les agriculteurs sédentaires. Ce travail essentiel a commencé en 2002 et se poursuit encore aujourd'hui (voir encadré 8).

Le travail d'influence politique des ONG nationales a également été relégué au second plan. Sous l'égide de SOS Sahel UK, cela avait été étroitement lié à sa recherche-action et en était le moteur. Les défis que représente la recherche-action en tant qu'ONG nationale ont eu un impact sur la capacité à influencer les politiques. Cela peut également être très risqué, pour une ONG nationale, de s'engager seule dans un travail de mobilisation. Au Mali, Sahel Eco s'est associé à d'autres réseaux nationaux et internationaux dans la région de Mopti, pour une campagne visant à influencer la loi forestière afin de mieux promouvoir la régénération naturelle conduite par les agriculteurs. Au Soudan, l'ONG nationale a participé à des projets menés par le Feinstein International Center de l'Université de Tufts pour promouvoir la compréhension des systèmes de production pastoraux, rejoignant le Forum pastoral au Soudan vers 2012.

Encadré 7 Principales conclusions de l'évaluation finale du projet de SOS Sahel Sudan : Production agricole des petits exploitants dans l'État de la mer Rouge, 2013 - 2018

Ce projet, qui s'inscrit dans le cadre d'un programme quinquennal de sécurité alimentaire financé par l'UE, visait à atteindre les résultats suivants :

1. Pratiques et techniques améliorées pour l'agriculture pluviale.
2. Disponibilité et utilisation d'intrants et de technologies appropriés pour la production agricole.
3. Accès et utilisation accrus des services (services financiers, commerçants, etc.).

L'évaluation a révélé que les petits producteurs étaient effectivement été exposés à une série de techniques nouvelles et perfectionnées, avec des taux d'adoption généralement élevés, en particulier pour la pêche. En effet, le projet met en évidence le potentiel que représente la pêche par les petits exploitants pour l'économie locale. Il est important de noter que le projet a réussi à vaincre le scepticisme et la résistance face à l'abandon de l'approche d'aide, en particulier au niveau de la communauté et du gouvernement local, en démontrant qu'une approche plus axée sur le développement permettant de soutenir les moyens de subsistance des petits producteurs était viable. L'élément novateur consistait à « favoriser les liens et une dynamique de gains réciproques entre les petits producteurs et les fournisseurs du secteur privé » (p. 5) grâce à un système de bons subventionnés. Cela a permis de renverser les relations d'exploitation qui existaient auparavant, les producteurs étant considérés comme des clients par les distributeurs locaux, qui ont ouvert de nouveaux débouchés lorsqu'ils ont vu les possibilités commerciales offertes par l'investissement auprès des petits producteurs.

La crédibilité de SOS Sahel Sudan reposait sur sa longue implication dans l'État de Mer Rouge et sur la confiance qu'elle avait établie avec les communautés et les autorités locales « qui appréciaient le leadership d'une ONG nationale implantée dans le contexte local » (p. 5). Cela étant, l'évaluation a également permis de conclure que « SOS Sahel disposait d'une mine d'informations, qui étaient auparavant trop peu utilisées et que l'organisation devait, si elle en était capable, tenter de trouver des moyens de promouvoir une meilleure compréhension des besoins des producteurs par la création de supports pédagogiques ciblés » (p. 6).

Source : Plastow, J. et Sahl, I. (2019) *Final evaluation report: agricultural production by smallholders in Red Sea State - Sudan*

Avec l'échec du lancement de Sahel Alliance, les ONG nationales ne sont plus en mesure de diriger la recherche sur les politiques couvrant la région sahélienne, ni d'exercer une influence. Leur influence a été maximale lorsqu'elles ont fait partie d'initiatives internationales plus vastes. Dans une certaine mesure, la relation avec l'IIED s'est poursuivie. La CRAC-GRN et Sahel Eco faisaient toutes deux partie du programme politique de l'IIED intitulé « Making decentralisation work » (Faire en sorte que la décentralisation fonctionne), qui a pris fin en 2011. Plus récemment, les quatre ONG nationales ont été impliquées dans une étude de l'IIED explorant l'évolution de la GRN, et en particulier celle des institutions locales menant la GRN, au cours des 20 dernières années. Sahel Eco a développé une relation étroite et importante avec l'ONGI Groundswell International,⁵⁷ qui se concentre sur l'environnement et la sécurité alimentaire. Elle soutient l'apprentissage de terrain par l'intermédiaire de partenaires locaux sélectionnés, dont Sahel Eco en tant que membre de Groundswell West Africa Collaborative. Cela a permis à Sahel Eco, apprécié par Groundswell International pour son expérience solide des programmes, de contribuer à un certain nombre de documents d'information et d'études de cas sur l'agro-écologie et la résilience au Sahel. Groundswell a également facilité la participation de Sahel Eco à des réunions et alliances régionales en Afrique de l'Ouest. Cependant, comme les autres ONG nationales, Sahel Eco n'a pas été en mesure de développer sa propre capacité institutionnelle à documenter les résultats de ses programmes et les implications politiques, bien qu'elle le souhaite.

Encadré 8 Innovation et rôle de leader de SOS Sahel Sudan dans la gestion des couloirs à bétail au Kordofan

SOS Sahel UK a commencé à travailler sur la démarcation des couloirs au Nord-Kordofan en 2002. Pour la première fois, SOS Sahel a tenté de délimiter les itinéraires de transhumance du bétail dans la région de Kordofan, en faisant appel à diverses structures communautaires (notamment le syndicat des éleveurs, le syndicat des agriculteurs, les chefs tribaux et les services gouvernementaux concernés), dans le but de développer un sentiment plus profond de propriété partagée et de responsabilité pour la base de ressources naturelles.

57 Voir www.groundswellinternational.org/our-approach/

Avant d'étendre ce travail au Sud-Kordofan en 2007, SOS Sahel a réalisé une évaluation interne ainsi que des séances d'analyse du pouvoir avec les communautés ciblées, pour comprendre l'impact des couloirs délimités et ainsi savoir si son approche fonctionnait. Les résultats ont été positifs en termes de réduction des conflits violents, mais ont également révélé des faiblesses importantes. Les femmes et les jeunes ont été identifiés comme des acteurs clés de la dynamique des conflits, mais n'ont pas été inclus dans les mécanismes de résolution des conflits. Les pénuries d'eau ont également été identifiées comme source de désaccord dans le conflit le long des itinéraires délimités. Ceci a permis la deuxième étape de la démarcation des couloirs, au cours de laquelle les femmes et les jeunes ont été activement engagés dans la prise de décision communautaire sur la GRN et la résolution des conflits, tant au sein de la communauté agricole sédentaire que de la communauté pastorale. Des points d'entrée pour commencer ce travail ont été identifiés (par exemple, communiquer avec des leaders traditionnels et obtenir leur permission). Des comités de femmes et de jeunes ont été formés, suite auxquels des problèmes plus complexes concernant des conflits ont été introduits. Chaque comité a élu un représentant pour siéger à un Comité de Paix, ce qui a permis de diversifier sa composition au delà des aînés de tribus traditionnels. Des fonds de développement ont aussi été investis pour développer des infrastructures d'eau, tout en faisant attention à la gestion communautaires des nouvelles sources d'eau et en prenant en compte l'impact que cela aura sur le pâturage.

D'une part, SOS Sahel Sudan a joué un rôle prédominant avec son approche innovative concernant la démarcation de corridors de bétails, appuyant l'importance de faire attention à ce processus qui peut durer environ six mois, et grâce à des preuves concrètes de son impact positif. Cette approche a depuis été suivie par d'autres, y compris par l'IFAD. D'autre part, l'engagement de SOS Sahel Sudan auprès d'autres organisations internationales (comme le Centre Feinstein de l'Université Tufts, le PNUE et l'IIED) a permis à l'organisation d'accéder à des ressources régionales plus vastes pour enrichir son travail. Ceci inclut la politique pastorale de l'Afrique de l'est, qui a été adaptée au contexte du Soudan, ainsi que des connaissances régionales en matière de construction et de gestion des barrages de sables, que SOS Sahel Sudan a introduit au Sud du Kordofan.

Source : Mageed, S.A. (2020) 'Best practice on natural resources management: lessons learnt from SOS Sahel Sudan on livestock corridor management' in *Lessons learned and good practices in natural resource management*. PNUE, pages 17-22

4.4 Réflexions sur l'approche internationale actuelle du développement et sur les implications de la localisation

Alors que les ONG nationales ont été grandement appréciées des acteurs internationaux du fait de leurs connaissances profondes du contexte local ainsi que pour leurs réseaux relationnels, certaines limitations à ce qu'elles ont pu accomplir sont inhérentes au modèle actuel de développement.⁵⁸ Par exemple, une grande partie du financement des donateurs pour le développement rural est actuellement canalisé à travers un consortium d'acteurs de développement, qui est généralement dirigé par une ONGI et parfois par une agence des Nations Unies. La pratique habituelle consiste à engager des ONG nationales en tant que fournisseurs de services en sous-traitance. Il est rarement donné aux ONG nationales une place égale à la table de consortium avec les ONGI et le donateur. Selon les termes d'une personne interviewée, qui possède des décennies d'expérience dans le Sahel, « ceci amoindrit complètement la capacité des ONG nationales à occuper l'espace qu'elles devraient occuper ».

Les implications de cette dynamique de pouvoir sont l'une des raisons pour lesquelles SOS Sahel Sudan et SOS Sahel Ethiopia étaient réticentes à se rapprocher de SOS Sahel UK. Lorsqu'elles devaient travailler avec des ONGI, SOS Sahel UK avait été leur « ONGI de choix » en raison de la nature de ce partenariat, dont l'habitude n'était pas de placer l'ONG nationale dans le siège conducteur. En travaillant avec SOS Sahel UK, elles ont aussi eu accès à des subventions beaucoup plus élevées que celles qui sont généralement accessibles aux ONG nationales (par exemple 5 millions € pour le projet Red Sea State sur les productions agricoles des petits exploitants. De si importantes subventions ne sont que très rarement accessibles aux ONG nationales.

Le fait que les ONG nationales soient presque entièrement financées en tant que partenaires de mise en œuvre a des implications financières significatives. Les budgets serrés liés à la prestation de services ne représentent qu'une petite contribution aux frais généraux, voir aucune. Cela limite sévèrement leur accès au financement non restreint, et les opportunités, pour les ONG nationales, de faire des levées de fonds de manière indépendante sont très réduites. Ceci a des conséquences majeures sur leur développement institutionnel et sur leur capacité à supporter les risques (tels que le risque financier de pertes sur change). Cela limite également leur capacité à adapter et ajuster leurs programmes en fonction des communautés, conformément au modèle initial de SOS Sahel UK. Les contrats des employés dépendent des budgets de chaque projet, ce qui les force à être de courte durée et met les employés à risque d'être congédiés entre chaque projet, comme cela fut le cas avec Sahel Eco. Il n'est possible de garder la même équipe que si une subvention est immédiatement suivie d'une autre, comme ça a été le cas pour SOS Sahel Sudan au Kordofan. Sans un financement non restreint, il est quasiment impossible de mettre en place des équipes de communication et de mobilisation qui renforceraient la capacité des ONG nationales à influencer les politiques. Les ONG nationales se retrouvent obligées de démontrer aux donateurs qu'elles ont

58 Voir aussi : Barbelet (2019) *Rethinking capacity and complementarity for a more local humanitarian action*. Rapport du HPG. London: ODI (<https://odi.org/en/publications/rethinking-capacity-and-complementarity-for-a-more-local-humanitarian-action/>).

la capacité et l'expérience requises pour travailler selon les mêmes normes internationales que les ONGI, sans pour autant avoir le même accès au financement, ni la même garantie. Les demandes croissantes d'un système d'aide orienté conformité rendent cette limitation d'autant plus grande.

Les salaires des employés travaillant pour les ONG nationales sont presque toujours moins élevés que ceux des employés nationaux travaillant pour des organisations internationales ; cette situation est perpétuée par les attentes des donateurs et des ONGI concernant les budgets émis par les ONG nationales en tant que partenaires de mise en œuvre. De fait, toutes les ONG nationales ont perdu des employés expérimentés qui ont rejoint des ONGI. Ceci est encore plus prononcé pendant les périodes de stress économique. Au cours de la dernière année par exemple, SOS Sahel Sudan a perdu une partie de ses employés travaillant dans le domaine technique, qui sont allés travailler sur le même projet avec ses partenaires internationaux. Le Soudan traverse une période de crise économique profonde avec un taux d'inflation atteignant plus de 100 %. Face à cette situation, il est particulièrement remarquable que les ONG nationales aient réussi à maintenir un personnel stable. Un personne affiliée depuis longtemps à une ONG nationale a résumé les raisons pour lesquelles les employés y restent, malgré les aspects financiers dissuasifs :

1. Un sentiment d'appartenance ou de loyauté envers les ONG nationales, qui peut être plus prononcé que celui ressenti au sein d'une organisation internationale.
2. La majorité des employés viennent de la région où ils travaillent, et ils ressentent un sentiment d'engagement du fait qu'ils aident leurs familles et leur communauté.
3. Le sentiment de « famille », décrit précédemment en relation à SOS Sahel International, qui a continué depuis la nationalisation des programmes pays, est fortement lié à la Direction des ONG nationales, qui est très respectée et efficace.

Chapitre 5 Conclusions

Ce document a relaté l'histoire d'une ONGI travaillant dans les zones arides d'Afrique pendant plus de trois décennies, une période de changement majeur dans le Sahel et dans l'approche de l'engagement international qui s'y trouve. La première partie de ce récit décrit en quoi l'approche participative de SOS Sahel envers la GRN a évolué, remettant parfois en cause des approches plus conventionnelles du développement, ainsi que les perceptions du potentiel de ces zones arides. L'approche du développement de SOS Sahel a été hautement relationnelle, à travers un modèle d'accompagnement sur le long terme des communautés et utilisateurs de ressources naturelles, et à travers son engagement auprès des officiers et services gouvernementaux à l'échelle nationale et surtout infranationale. À travers cette approche, l'organisation a surmonté avec succès un grand nombre des limitations qui surviennent en raison d'une manière de travailler basée sur des projets de courte durée.

L'équipe recrutée par SOS Sahel UK, qui travaille selon un ensemble de valeurs communes, a joué un rôle clé dans l'évolution organique de son approche. Pour autant, certains aspects clés de sa façon de travailler ont été établis très tôt, particulièrement au niveau de son engagement en faveur de la recherche active et de l'écoute des personnes et communautés qu'elle a pour but de soutenir. La recherche active avait une efficacité maximale lorsqu'elle était conduite par des partenariats stratégiques, par exemple avec l'IIED, un partenaire à la fois constructif et critique, avec des valeurs semblables. Ceci, en plus d'un engagement envers une évaluation régulière, a permis que son approche du développement puisse continuer à évoluer grâce au questionnement et à l'apprentissage.

La deuxième partie de ce récit est celle du chemin parcouru par SOS Sahel en créant quatre ONG nationales à partir de ses quatre principaux programmes pays. Le but de ceci n'était pas de créer une copie conforme de l'ONGI siégeant dans le Nord. Il s'agissait plutôt de créer des organisations nationales enracinées dans la société civile locale. Ceci a été rendu possible grâce à la manière dont les programmes pays se sont intégrés à chaque pays. Mais cela a aussi eu des implications sur la manière dont le processus de transformation a été déterminé : en travaillant avec les capacités et aspirations des ONG nationales plutôt qu'en les leur dictant. Cela a nécessité que les employés des ONGI « écoutent attentivement cette énergie » et la suivent, comme l'a décrit une employée.

Malgré le fait que le processus de transformation ait été accéléré par la crise financière, ce qui rendait impératif le fait d'aller au delà de la décentralisation pour mettre en place des ONG nationales entièrement indépendantes, il a été largement couronné de succès et a offert de précieux enseignements. D'une part, l'expérience met en garde contre la fusion comme solution à la crise financière : il ne s'agit pas d'une base solide permettant d'explorer une alliance stratégique entre deux ONG. D'autre part, l'expérience de SOS Sahel UK montre l'importance d'enraciner les programmes pays dans les sociétés civiles avant qu'ils ne deviennent des ONG indépendantes. Cela démontre aussi le rôle critique d'une direction locale efficace, et l'importance d'encourager et de soutenir cette direction. Dans le cadre de l'effort de localisation, ce sont souvent les capacités et compétences de gestion de l'ONG nationale qui attirent l'attention et les investissements. Mais comme ce

récit le démontre, cette approche restrictive néglige la capacité institutionnelle plus générale de l'organisation. L'expérience des ONG nationales et les difficultés auxquelles certaines d'entre elles sont confrontées pour développer des structures de gouvernance efficaces démontrent clairement la façon dont ces problèmes doivent être abordés dès le début, et soutenus sur la durée.

L'expérience de SOS Sahel UK montre combien il peut être long de transformer un programme pays en une ONG nationale, surtout dans un contexte politique hostile. Il y a un équilibre à trouver entre accomplir sa mission avant que le financement ne soit épuisé, et travailler de façon plus organique en fonction du tempo et du contexte opérationnel de l'organisation nationale et du pays concerné. Les ONG ouest africaines ont fait l'expérience de l'importance de ce premier point, tandis que les ONG de l'Est de l'Afrique ont pu profiter d'un processus de transformation plus organique.

Par dessus tout, l'expérience de SOS Sahel UK illustre ce que signifie « aborder les dynamiques de pouvoir inhérentes et inégales entre les ONG internationales et nationales » : une relation qui est souvent (et généreusement) étiquetée comme étant un « partenariat », alors que la réalité peut être de nature fortement contractuelle. Le processus de transformation a consisté pour SOS Sahel UK à lâcher prise, au point que sa viabilité financière est devenue dépendante du flux de financement des ONG nationales qu'elle soutenait. En 2020, SOS Sahel UK a fait preuve de l'ultime manifestation du lâcher prise : la fermeture, jugeant que le processus de transformation et de localisation était terminé.

Le processus de localisation et de transformation de SOS Sahel UK n'a pas toujours été facile. Il y a des leçons à retirer de ses erreurs, par exemple autour de la communication. Cependant, le fait que les ONG nationales soient maintenant convoitées comme étant des « partenaires nationaux de choix » par les acteurs internationaux, les plaçant ainsi en position favorable, parle de soi. Toutefois, certains aspects de la structure, de la mentalité et des mécanismes de financement du modèle de développement actuel (financé par l'aide internationale), empêchent encore de manière intrinsèque les ONG nationales de réaliser leur potentiel en tant que partenaires à part entière de leurs homologues internationaux, malgré leur légitimité accrue. Il reste beaucoup de travail à faire pour repenser le rôle d'accompagnement que les acteurs internationaux peuvent jouer auprès des ONG nationales, pour soutenir une réflexion critique et constructive provenant d'une volonté de facilitation plutôt que d'une gestion contractuelle et contrôlée.

Annexe Liste d'acronymes

CDRA	Community Development Resource Association
CRAC-GRN	Cellule de Recherche Action Concertée sur la Gestion des Ressources Naturelles
DDR	Désarmement, Démobilisation et Réintégration
CNF	Corporation Nationale Forestière
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement
ONGI	Organisation Non Gouvernementale Internationale
ONG	Organisation Non Gouvernementale
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
GPRC	Gestion Partagée des Ressources Communes
SOAS	School of Oriental and African Studies (École d'études orientales et africaines)
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement

HPN

Humanitarian
Practice Network

Managed by

Humanitarian Policy Group



Humanitarian Practice Network (HPN)

ODI

203 Blackfriars Road

London SE1 8NJ

United Kingdom

Tel: +44 (0)20 7922 0300

Fax: +44 (0)20 7922 0399

HPN e-mail: hpn@odi.org.uk

HPN website: www.odihpn.org
