

Partenariat durable avec les ONG locales

UN LEVIER D'EFFICACITÉ

par Lidia Miani et Jean-Cyril Dagorn *

Le tsunami a fait resurgir une question qui s'était déjà posée en 1998 (1) : comment mieux articuler l'action des organisations locales (OL) et celle des organisations internationales d'urgence ?

Alors que les catastrophes naturelles se multiplient (2), la question ressurgit, tant les populations affectées et les acteurs locaux ont peu été associés à la mise en place de l'aide internationale.

Dans la plupart des situations d'urgence, il pré-existe sur le terrain une société civile organisée. Sa connaissance du terrain est irremplaçable. Selon les partenaires du CCFD, les associations étrangères d'urgence mettent trop souvent en place leurs propres programmes comme s'ils débarquaient en terrain vierge (3). Les acteurs locaux souhaiteraient, quant à eux, que les organisations étrangères appuient les initiatives et structurations en cours.

De l'urgence au développement, des acteurs incontournables

Les OL (4) ont prouvé qu'elles étaient des acteurs incontournables, de par la rapidité, l'efficacité et la durée de leurs interventions. Cette solidarité de voisinage a permis de dégager des rescapés des décombres et de procurer abris et nourriture à des dizaines de milliers de personnes qui avaient tout perdu (5). Même si l'ampleur de la catastrophe nécessitait une aide extérieure, le rôle joué par les réseaux locaux de solidarité a été sous-estimé par les « urgenciers » et la plupart des médias.

La société civile locale dispose d'informations qui ne peuvent être connues par les organisations absentes du terrain. La diffusion de ces informations aux acteurs qui arrivent au lendemain de la catastrophe permettrait d'éviter les actions inadaptées en direction des victimes – voire les actions qui offensent leur dignité –, ainsi que la perte de temps dans la gestion des complexités administratives locales (6).

Dès les premiers secours, les OL ont montré une réelle volonté d'associer les populations à leurs actions. Notamment pour prendre en charge une partie des activités (7) : Les acteurs locaux bénéficient de la proximité culturelle et de leur expérience auprès des populations. Ainsi en Thaïlande, l'ONG Yadfon est intervenue auprès de villages de pêcheurs dans lesquels elle avait déjà mené des projets : restauration de la mangrove et organisation communautaire (8). Dès lors, les populations n'ont pas

* Service Asie-Pacifique, CCFD

(1) Après le passage de l'ouragan Mitch au Guatemala et au Honduras.

(2) Voir http://www.hcci.gouv.fr/travail/rapports_avis/cata.html

(3) Beaucoup d'associations « du Nord » continuent de mener leurs propres activités, accaparant l'espace, les hommes et les fonds.

(4) Thaï, sri lankaises, indiennes, indonésiennes...

(5) En Indonésie, alors que la province d'Aceh était encore fermée à toute intervention extérieure, les acteurs locaux ont été les seuls, avec les militaires et les policiers indonésiens, à pouvoir intervenir.

(6) Les organisations locales ont l'habitude de négocier au quotidien avec les autorités locales et nationales, capital précieux pour l'efficacité des secours.

(7) Achat des équipements de première nécessité, distribution et répartition des vivres et autres formes d'aides.

(8) Après avoir repris contact avec les habitants, elle a pu confier la responsabilité de l'ensemble des opérations d'achat et de distribution des équipements de première nécessité aux comités villageois qui avaient été créés à l'occasion des projets de développement.

été simples bénéficiaires passifs mais acteurs de l'aide, ce qui amorce des dynamiques de la reconstruction du tissu social mis à mal par les pertes humaines et matérielles.

Les OL adoptent naturellement une perspective de long terme dès la mise en place des premières opérations de secours (9). Elles se saisissent de l'opportunité de la reconstruction pour lutter contre les blocages et les inégalités qui existaient auparavant. Ainsi, IRDS, travaillant traditionnellement à la défense des droits des communautés Dalits opprimées (« intouchables ») dans le district de Villupuram (Inde), a réuni pêcheurs et Dalits pour l'élaboration d'une position commune face aux projets gouvernementaux d'éviction des côtes du Tamil Nadu, réduisant considérablement les tensions historiques entre ces deux communautés.

Les OL ne peuvent pas couvrir seules tous les besoins, et il faut identifier leurs faiblesses pour mieux les appuyer dans leurs actions. Beaucoup n'ont pas, ou peu, d'expérience de gestion des crises. Toutefois, la succession des catastrophes, en Amérique centrale, dans le pourtour de l'Océan indien et en Asie du sud-est, a forcé un certain nombre d'entre elles à intervenir à plusieurs reprises dans les opérations d'urgence (10).

Effets pervers d'une action internationale non concertée

Le drame provoqué par le tsunami a battu en brèche l'opinion répandue selon laquelle les OL ne disposeraient pas de la liberté d'expression dont bénéficient les ONG internationales. De fait, ce sont les OL qui se sont trouvées isolées pour critiquer la gestion de l'aide par leurs gouvernements et les agences internationales. Elles ont été peu soutenues par les associations internationales quand elles ont élevé la voix pour protester contre la lenteur, la partialité ou le biais politique de l'aide gouvernementale (11).

Des ONG humanitaires internationales ont mis en place des protocoles pensés à l'avance, bénéficiant de l'expérience passée dans d'autres crises. Toutefois, selon les partenaires du CCFD, la mise en œuvre de ces actions a bien souvent abouti à la marginalisation des OL présentes sur le terrain (12). Les opérateurs internationaux n'ont pas tiré parti des premières actions locales spontanées, mais ont juxtaposé leurs propres programmes, réduisant à néant les efforts d'organisation déjà initiés (13).

Le recrutement de personnel local qualifié, à des salaires bien supérieurs aux normes locales, a vidé les sociétés civiles locales de leurs représentants les plus actifs sur le terrain. La visibilité des urgentistes étrangers, l'importance de leurs moyens financiers et l'absence de coordination avec les OL ont rapidement conduit les autorités locales et nationales à considérer les ONG

(9) Dans le même temps, l'intervention massive d'organisations étrangères provoque un déséquilibre du marché et une inflation des prix des produits de première nécessité et des matériaux de reconstruction.

(10) Au Sri Lanka, *Human Development Organisation* était déjà intervenue dans le Sud du pays lors des inondations de 2003-2004. En Indonésie, FSPI, fédération nationale de mouvements paysans et pêcheurs, possède un service pour les catastrophes naturelles. En Thaïlande, les ONG qui se sont regroupées au sein du *Tsunami Action Group* sont habituées à intervenir dans les camps de réfugiés birmans à la frontière thaï-birmane. À Aceh, *Jesuit Refugees Service* était présent depuis 2001 auprès des personnes déplacées par le conflit civil entre le gouvernement et le GAM.

(11) En Inde, les mouvements Dalits, contre la discrimination dans l'aide ; des ONG thaïlandaises, qui ont dénoncé les mesures de répression à l'encontre des immigrants birmans ; au Sri Lanka, 200 ONG locales qui ont critiqué la mise en œuvre de l'aide publique ; en Indonésie, les acteurs locaux qui se sont dressés contre les dérives de l'aide internationale et son impact sur l'économie locale...

(12) Sous prétexte d'efficacité, la machine humanitaire internationale se déploie souvent sans tenir compte des sociétés existantes, ce qui... réduit l'efficacité de l'action.

(13) Sans coordination, l'aide est rapidement devenue anarchique et les discriminations ou doublons ont généré d'énormes frustrations.



internationales comme leurs interlocuteurs privilégiés pour la gestion et la coordination de l'aide, ce qui condamne pour longtemps les capacités de négociation des ONG locales, pourtant habituées à traiter avec les pouvoirs publics dans leurs actions de développement habituelles ; au lieu de devenir des parties prenantes à la reconstruction de leur pays, certains acteurs locaux ont perdu pour longtemps leur crédibilité auprès des autorités.

Vers un partenariat de long terme

L'existence de partenariats de long terme peut contribuer à l'amélioration des actions d'urgence, de réhabilitation et de développement. Pour les acteurs locaux, les partenaires du Nord peuvent contribuer à mobiliser rapidement les fonds nécessaires à leurs programmes. Les ONG internationales ont également la capacité de faire écho aux actions de plaidoyer et lobbying menées par les OL lorsque celles-ci constatent des injustices liées à la distribution ou à la nature de l'aide. Les ONG peuvent également être amenées à transférer des compétences pour permettre aux OL de renforcer leurs moyens d'action dans le long terme (14).

Réciproquement, pour les ONG étrangères, le partenariat de long terme permet de bénéficier de la compréhension du contexte et de mettre en œuvre des programmes qui prennent en compte les spécificités locales. Le travail en appui et en complément des OL permet également d'établir des contacts rapides et directs avec les populations et les autorités locales. En intégrant leurs programmes à ceux déjà existants, développés par les acteurs locaux, les organisations étrangères évitent de répéter des activités déjà menées et gagnent en rapidité et en participation des bénéficiaires à leurs actions. De plus, leurs activités s'inscrivent alors dans une perspective de plus long terme, propre aux ONG locales de développement.

Un partenariat efficace implique un long travail d'échange, de connaissance mutuelle et de construction d'une relation de confiance, bien au-delà d'une simple collaboration initiée dans l'urgence d'une crise. Si les OL doivent être renforcées pour accroître leur capacité d'intervention en période d'urgence et de reconstruction, il en va de la responsabilité des ONG du Nord de prendre à bras le corps avec elles les problèmes d'absorption de fonds, de gestion d'opérations. À ces conditions, un appui des OL par les ONG internationales permettrait de mener une action rapide associant les bénéficiaires, mais également d'ancrer, dès le départ, cette action dans une perspective de développement. Le partenariat de long terme renforce les sociétés civiles locales ; il est même possible d'affirmer qu'ainsi il améliore la prévention de catastrophes naturelles telles que le tsunami.

Lydia Miani, Jean-Cyril Dagorn

(14) Notamment dans le montage et la gestion de projets