

LES ONG DE DÉVELOPPEMENT FACE À L'URGENCE

LE GROUPE INITIATIVES ET LES ARTICULATIONS ENTRE ONG DE DÉVELOPPEMENT ET ONG D'URGENCE

Les acteurs du développement, et parmi eux les ONG de développement, sont de plus en plus souvent confrontés à des situations de crise frappant les populations avec lesquelles ils coopèrent et à des interventions d'urgence massives (secourir les populations menacées) et de post-urgence (reconstruire les services de base et systèmes productifs).

Il convient tout d'abord de rappeler que le terme « crise » recouvre une grande diversité de situations, qu'il est nécessaire de bien caractériser : les crises chroniques ou récurrentes ; celles plus imprévisibles résultant de catastrophes brutales ; les crises combinant les deux dimensions (par exemple : cas de Haïti lors du séisme de 2010 ou du Niger en 2005 et en 2010). Cette imbrication, sur un territoire donné, de plusieurs types de crises conduit à brouiller les frontières habituelles entre les acteurs : ainsi, dans certains pays, des ONG dites d'urgence conduisent des actions sans discontinuer depuis plus d'une décennie.

Il faut souligner que l'impact des aléas climatiques ou naturels sera très différent selon le niveau de développement et de

résilience des sociétés et pays concernés. En ce sens, il n'y a pas de catastrophe « naturelle », toutes les catastrophes sont par essence avant tout sociales. L'ampleur des réactions de la « communauté internationale » est pour sa part liée à un deuxième paramètre, celui de l'impact médiatique très variable selon le pays concerné, les circonstances de la crise, etc. Enfin, il est clair que l'impact de ces crises et la place des interventions internationales vont être très différents selon qu'on se trouve dans un contexte d'État « fort » ou « fragile ».

L'augmentation des interventions d'urgence (et des financements qui les appuient) peut être reliée à deux préoccupations majeures des pays développés : d'une part la priorité donnée à la sécurité internationale et à la réduction des risques liés aux crises et aux conflits, qui s'exerce souvent au détriment d'une vision du développement davantage inscrite dans la durée ; d'autre part, l'importance croissante de la médiatisation et d'une opinion publique compassionnelle dans les décisions d'allocation des moyens de la coopération internationale.

◆ AU-DELÀ DES DIVERGENCES DE MÉTHODES...

Les interventions d'urgence se caractérisent par leur caractère à la fois massif et dispersé (en termes de nombre d'intervenants non gouvernementaux notamment), mais aussi par leur rapidité. Du fait de la nécessité de planifier rapidement et efficacement des interventions à grande échelle, les plans d'action sont fréquemment décidés dans les premiers jours d'une catastrophe, et sont ensuite exécutés sans grande possibilité de flexibilité durant les semaines et les mois suivants.

La capacité à atteindre rapidement des objectifs humanitaires à grande échelle (sauver des vies, porter secours aux populations en détresse) a pour corollaire un certain nombre d'effets non voulus, comme la faible coordination de fait des interventions au moins au départ, la dispersion des intervenants, l'exacerbation de la concurrence entre ONG, le « court-circuitage » des États et des organisations locales aboutissant à affaiblir et parfois à détruire les capacités d'acteurs locaux au lieu de les renforcer.

Paradoxalement, l'obligation de redevabilité vis-à-vis des bailleurs et donateurs privés (qui se traduit en partie par des normes assez standardisées) diminue la possibilité d'introduire de la flexibilité dans les opérations et de mieux les coordonner. Par ailleurs les stratégies de sortie ne sont pas toujours pensées dès le lancement des opérations, qui se terminent souvent assez abruptement.

Les ONG de développement pour leur part (ou d'ailleurs un certain nombre d'ONG « mixtes » qui ont à la fois des pratiques de développement et d'urgence ou post urgence) disposent souvent lorsqu'elles sont présentes depuis longtemps sur le terrain de trois atouts essentiels : une connaissance

fine des réalités et institutions locales, des partenariats solides à la fois avec la société civile nationale et les États, une vision stratégique et politique de long terme sur les dynamiques de développement locales et nationales. De plus, pour les ONG de développement professionnelles engagées, comme celles du Groupe *Initiatives*, la durabilité des changements appuyés, en particulier en termes économiques, politiques et sociaux, est une préoccupation forte. Elle va de pair avec l'objectif d'assurer sur le long terme l'autonomie financière et institutionnelle des organisations appuyées.

Par contre, ces ONG n'ont pas toutes les compétences notamment logistiques nécessaires pour des interventions à grande échelle et ne sont pas préparées, ni équipées pour réagir rapidement aux catastrophes. Elles ne sont donc pas toujours en mesure de répondre à toutes les sollicitations qui surgissent dans un contexte d'urgence, surtout lorsque celui-ci est de grande ampleur et fait l'objet d'une forte couverture médiatique.

Du fait de cultures, de logiques, de valeurs et de méthodes très différentes, les incompréhensions et les conflits entre les organisations intervenant dans une logique d'urgence pure et celles qui se situent dans la perspective du développement sont inévitables. C'est notamment le cas lorsque les ONG d'urgence mettent en avant la nécessité morale de sauver le maximum de vies, y compris dans des phases de transition vers la post urgence. Pour ces dernières, ce principe justifie ainsi la poursuite de programmes de distribution gratuite d'eau potable, de nourriture, de soins et médicaments, qui, du point de vue des ONG de développement, contribuent à hypothéquer (et, dans certains cas, à anéantir) les efforts de mise en place, par des organisations locales, de services

payants mais peu chers accessibles aux plus pauvres de manière durable, qui permettront de renforcer des capacités locales et donc de « sauver des vies » à moyen et long terme.

Ces conflits sont accentués par la méconnaissance réciproque des modes d'organisation interne et par des vocabulaires assez éloignés, conditions peu favorables à construire des coopérations pourtant nécessaires. Même des termes banals comme « développement » ou « humanitaire » n'ont sans doute pas le même sens pour tout le monde et devraient être explicités en préalable à un dialogue constructif.

◆ DE RÉELLES COMPLÉMENTARITÉS

Ce diagnostic posé, un consensus fort se dégage sur la nécessité d'améliorer la manière dont ces deux types d'interventions et d'organisations s'articulent pour optimiser une intervention efficace dans l'urgence tout en préparant la suite, et en assurant une

transition graduelle vers un retour aux actions de reconstruction (services, infrastructures productives...) et de développement permettant de traiter les causes structurelles des fragilités. Ce consensus s'exprime dans de nombreuses publications et colloques, dont la présente journée d'études organisée par le Groupe *Initiatives*.

Il existe une vraie complémentarité entre ONG d'urgence et de développement. D'un côté, une capacité de réaction rapide, de médiatisation et de plaidoyer, de levée de fonds, d'intervention à grande échelle, de gestion des risques et de connaissance des mécanismes de coordination d'urgence notamment onusiens. De l'autre, la connaissance fine du terrain, le réseau de partenaires et de relations avec les institutions et l'État, une capacité à produire de l'information fiable sur la situation du terrain et une vision de long terme sur les déterminants et les causes du mal développement et des fragilités, et sur des stratégies de changement s'appuyant sur des coalitions d'acteurs locaux engagés.

PROPOSITIONS DU GROUPE INITIATIVES

◆ PRÉPARER LES ONG DE DÉVELOPPEMENT AUX SITUATIONS DE CRISE

Intégrer une culture de prévention des risques, aussi bien dans leur propre organisation (formation interne, procédures en cas de risques et d'urgence) que dans les actions et partenariats engagés. Participer aux espaces collectifs de prévention des risques nationaux et intégrer des volets prévention des risques dans leurs activités pour faire valoir une diversité de points de vue.

Développer des outils d'information simples et rapidement mobilisables sur leurs activités, leurs partenariats, leur réseau.

◆ DÉVELOPPER LES COOPÉRATIONS ENTRE ONG DE DÉVELOPPEMENT ET ONG D'URGENCE

Échanger des informations et établir des accords-cadres entre ONG de chaque catégorie (avec des configurations diverses, en binômes ou multi acteurs, par grandes régions, ou par pays...) de manière préventive, afin de pouvoir rapidement discuter d'interventions et de plaidoyers

conjoints lorsque des urgences se présentent sur des terrains où l'une des entités au moins est présente sur place. Ces accords-cadres pourraient notamment porter sur :

- ◊ La conception et la réalisation d'actions de plaidoyer auprès des bailleurs de fonds et des agences internationales visant à ce que l'aide d'urgence internationale s'inscrive effectivement dans les politiques nationales (plans de contingence ou autres) et ne marginalise pas les acteurs nationaux, publics ou privés.
- ◊ La définition de stratégies d'actions communes, dont l'objectif serait à la fois de sauver le plus grand nombre de vies à court terme et de sauvegarder des capacités de développement à moyen terme. Dans cette perspective, l'accent serait notamment mis sur le recours aux marchés locaux (produits alimentaires, prestations de services, etc.) lors de la mise en œuvre des actions d'urgence.

Organiser des journées d'échanges entre ONG de développement et d'urgence (au moins annuellement) sur des contextes où elles sont sur les mêmes terrains d'opération. En effet, des ONG d'urgence présentes depuis plus de dix ans sur certains terrains mettent en place des modes opératoires dits de « long terme ». A l'inverse en cas de crise, les ONG de développement doivent aussi s'adapter. Il y a donc matière à échanger à partir des pratiques à harmoniser.

Créer un espace de concertation permettant en cas de catastrophe :

- ◊ de fournir aux ONG d'urgence des éléments de contexte (à partir notamment des connaissances accumulées par les ONG de développement présentes sur place) ;
- ◊ d'identifier très rapidement les sources d'informations possibles sur la situation du terrain afin d'adapter les interventions d'urgence prévues ;
- ◊ d'établir des coopérations plus ou moins formalisées, sur la base de complémentarités géographiques et thématiques.

◆ **AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES, BAILLEURS PUBLICS ET FONDATIONS PRIVÉES**

Décloisonner les financements, mettre en place des fonds conjoints ou mixtes dans lesquels les objectifs de court terme et long terme sont visés simultanément.

Le **Centre de crise du MAE** doit s'assurer que les ONG de développement présentes dans le pays en crise soient systématiquement invitées lors des réunions de crise.

Les **institutions des Nations unies** doivent intégrer systématiquement les ONG de développement dans les organismes de coordination terrain (clusters) qui se constituent lors de crises et où beaucoup de décisions importantes se prennent.

Publication

Traverses n°37, *Les ONG de développement face à l'urgence, Actes de la journée d'études du 09 février 2012*, Coordination : C. Castellonet, A. Quentin, Rédaction : C. Le Jean, mai 2012

Tous les numéros de Traverses sont téléchargeables gratuitement sur le site web du Groupe *initiatives* (www.groupe-initiatives.org).