

ontrac

No. 27 Mai 2004

Le bulletin d'information du Centre International de Recherche et de Formation des ONG (INTRAC)

TABLE DES MATIERES

point de vue Repartir du bon pied. L'aide humanitaire et l'aide au développement dans une phase de transition

gros plan sur les ONG espagnoles : Intégrer l'action humanitaire

nouvelles du renforcement des capacités

Ouragan Mitch: conséquences sur les ONG d'Amérique centrale

Nouvelles de Praxis : Renforcement des capacités des ONG humanitaires et de développement

Consortium des ONG du Malawi : expérience acquise

Dans ce numéro : Oliver Bakewell expose les grandes lignes du changement d'approches de l'action humanitaire dans le cadre du cycle de gestion des catastrophes; Miguel Ángel Prieto décrit l'apparition des mesures d'urgence des ONG espagnoles; Catalina Gómez se penche sur les expériences des ONG d'Amérique centrale après l'ouragan Mitch; Vicky Brehm met en exergue les enseignements tirés d'une intervention d'un consortium d'ONG à la crise alimentaire survenue au Malawi en 2002.

point de vue Repartir du bon pied. L'aide humanitaire et l'aide au développement dans une phase de transition

De nombreuses ONG de développement du Nord ont débuté en apportant une aide d'urgence dans les situations de catastrophes. Des générations distinctes d'ONG se sont créées au départ de crises diverses, à commencer par l'aide aux millions de réfugiés et de personnes déplacées en Europe après la deuxième guerre mondiale, en passant par le Biafra en 1967, la famine en Ethiopie en 1984, la guerre du Golfe en 1990 au Kurdistan, le Rwanda en 1994, l'ex-Yougoslavie en 1999, et la liste ne manquera certainement pas de s'allonger. Dès le début de l'action humanitaire, les ONG, on l'ignore, ont reconnu qu'offrir simplement une aide d'urgence dans le cadre d'une crise ne constitue pas une réponse adéquate parce que l'on s'attaque aux symptômes et non aux causes profondes. Par conséquent, bon nombre de ces ONG sont intervenues au-delà des catastrophes immédiates et le développement est devenu leur principal sujet de préoccupation.

Toutefois, l'intervention en cas de catastrophes garde une place importante dans le travail de la plupart des ONG internationales de développement. Elles entendent travailler avec les plus démunis qui, par définition, sont les moins bien protégés en cas de crises. Malgré tous les efforts des programmes de développement, les catastrophes

continuent régulièrement à tourmenter les populations les plus pauvres, à leur ôter la vie, de même que leurs moyens de subsistance. En outre, même si le financement des ONG pour le développement se réduit, l'aide d'urgence est souvent généreuse, en particulier pour les urgences spectaculaires. Les fonds d'urgence peuvent améliorer considérablement les finances des ONG, en leur permettant de poursuivre un autre aspect de leur travail de développement.

Malheureusement, l'expérience a montré que non seulement l'aide d'urgence tend à négliger les causes profondes des catastrophes, mais que l'aide humanitaire peut contribuer à détériorer la situation. Par exemple, réunir des gens dans un lieu pour qu'ils bénéficient de l'aide alimentaire crée les conditions idéales pour la propagation de maladies. Le débordement de l'aide alimentaire extérieure sur les marchés détruit les marchés indigènes et affaiblit de la sorte les chances de reconstruction. Par conséquent, l'intervention d'urgence ne peut être séparée du processus de développement.

Dans les années 1990, on a beaucoup parlé du **continuum aide-développement**, qui se fondait sur le modèle d'une crise soudaine, interférant avec le développement en cours. Trois phases d'intervention ont été identifiées :

- **l'aide d'urgence** : essentiellement les réponses à court-terme, la satisfaction des besoins de base en nourriture, eau, abri et soins médicaux curatifs
- **la reconstruction** : le rétablissement des infrastructures et des institutions, souci de la durabilité, participation plus engagée et développement local
- **le développement** : retour au développement à long-terme en privilégiant le renforcement des moyens d'existence et l'autonomisation.

Ce modèle a été largement critiqué pour sa simplicité excessive puisque les catastrophes sont rarement suivies d'un redressement sans heurts. Une catastrophe peut en outre en amener une autre : par exemple, une inondation peut ravager les récoltes et concourir ainsi à des pénuries de produits alimentaires. Les ménages pauvres peuvent surmonter les pertes occasionnées par une crise, mais leur base de ressources sera gravement affaiblie et ils seront plus vulnérables à la prochaine crise. Des gens peuvent survivre à une sécheresse importante en s'endettant, mais succomber à une sécheresse moins grave l'année suivante, parce qu'ils ne peuvent plus avoir accès au crédit.

Se limiter à intervenir lors d'une catastrophe n'est pas suffisant. Les interventions doivent en outre réduire la probabilité que ces événements se reproduisent et minimiser leur impact si c'est le cas. Le modèle précédent de réaction aux catastrophes a donc été supplanté par la **gestion des catastrophes**. Cette approche englobe une série d'interventions qui s'articulent autour du cycle de gestion des catastrophes. Celle-ci implique l'atténuation, la préparation, l'intervention et le redressement. Tout en reconnaissant la nature cyclique des catastrophes, le concept apporte en outre une perspective à plus long terme de la mission humanitaire.

- Atténuation : mesures pour réduire ou minimiser l'impact des risques potentiels de catastrophes. Par exemple, améliorer les normes de construction

dans les zones de tremblement de terre et établir des systèmes d'assurance pour étaler le risque en cas de crise.

- Préparation : veiller à ce que les communautés soient prêtes à réagir en cas d'impondérable, par exemple, par la planification de l'évacuation et la formation en premiers secours.

L'évolution vers la gestion des catastrophes a introduit les concepts d'**impondérable** et de **risque**. L'impondérable est un événement ou un processus potentiel qui pourrait déboucher sur une catastrophe. La probabilité ou le risque qu'il aboutisse à une catastrophe dépend du degré de vulnérabilité des personnes par rapport à l'impondérable. Les tremblements de terre peuvent représenter un danger potentiel dans une région, mais le risque de catastrophe dépend du nombre d'habitants dans la région, de la qualité de leur habitation etc. On tend actuellement à privilégier la gestion du risque plutôt que les catastrophes potentielles. La Banque mondiale, par exemple, utilise à présent le terme « gestion des risques » plutôt que « gestion des catastrophes » et les organisations de développement effectuent de plus en plus d'analyses des risques dans le cadre normal de leurs programmes.

Ces approches partagent une volonté très raisonnable d'éviter les catastrophes et de minimiser les risques futurs. Le problème est qu'elles négligeront peut-être de tenir compte des forces potentielles de changement social, économique et politique déclenchées par une catastrophe. Les crises, qu'il s'agisse de catastrophes « naturelles » ou « induites par l'homme » (et la distinction entre les deux est de plus en plus floue) créent d'énormes souffrances, de morts et de douleur. Toutefois, la catastrophe ne peut être écartée de son contexte social et politique spécifique. Les inondations provoquent la noyade parce que les gens n'ont d'autre choix que de construire leur maison dans des plaines sensibles ; les tremblements de terre tuent des milliers de gens parce que leur maison a été construite sur des terres marginales avec des matériaux de piètre qualité. La catastrophe peut être naturelle, mais le nombre de victimes ne l'est pas. Il faut également saisir la catastrophe et la douleur qui l'accompagne, comme une opportunité de changement. Des catastrophes naturelles importantes peuvent renverser des régimes et l'ordre social. Elles peuvent mettre en exergue le risque inacceptable avec lequel les gens doivent vivre et créer une force de changement. Elles peuvent mettre en avant de nouveaux entrepreneurs sociaux et des idées qui mobilisent les communautés.

Le processus de développement doit tenir compte des catastrophes naturelles qui perturbent son fonctionnement au quotidien. Elles doivent être considérées comme faisant partie intégrante du développement. La « normalité » avec laquelle de nombreuses personnes vivent est inacceptable et certains chercheront toutes les occasions d'y apporter un changement. En cherchant des moyens de faire face aux catastrophes, les ONG d'aide d'urgence et de développement doivent rester attentives aux initiatives émergeant des crises et prendre garde à ne pas renvoyer les gens à l'ancien modèle de développement.

Ce numéro d'*ontrac* étudie les problèmes auxquels sont confrontées les ONG quand elles s'engagent dans l'action humanitaire, en s'appuyant sur des études de cas de différentes régions du monde. Miguel Ángel Prieto décrit l'apparition du secteur des ONG de développement espagnoles, basé sur le modèle ONG « intermédiaire ». Intervenir dans les situations d'urgence humanitaire est une tendance récente.

Catalina Gómez de CABILICA se penche sur les expériences auxquelles ont été confrontées les ONG d'Amérique centrale après l'ouragan Mitch. Elle explique entre autres comment la période d'urgence a changé les ONG et dans quelle mesure elle leur a apporté de nouveaux défis en tant qu'organisations. Vicky Brehm présente le modèle du consortium d'ONG au Malawi et la manière dont il a réagi à la crise alimentaire au Malawi en 2002.

INTRAC continuera à suivre les problèmes rencontrés par les ONG quand elles s'engagent dans l'action humanitaire, et dans tous les aspects du cycle de gestion des catastrophes. La prochaine édition d'*ontrac* (septembre 2004) abordera en particulier le thème « Les ONG et la crise de neutralité », qui fait spécifiquement référence aux situations de conflit. On approfondira les facteurs contextuels - politiques, sociaux et économiques - qui exercent des pressions et représentent des dilemmes grandissants pour les ONG.

Oliver Bakewell

Chercheur senior, INTRAC. Email: o.bakewell@intrac.org

Les ONG espagnoles : Intégrer l'action humanitaire

L'adoption de stratégies d'aide humanitaire est un phénomène récent pour les organisations de développement espagnoles. Cet article resitue le contexte historique et les facteurs internes et externes qui contribuent à justifier cette tendance. La dictature et la faiblesse du développement économique expliquent que le secteur des Organisations Non Gouvernementales en Espagne ne s'est pas développé avant les années 1980. Les ONG de développement, qui sont apparues pour diverses raisons en réaction au contexte de transition sociale et politique, étaient liées à des acteurs sociaux spécifiques (comme les ordres religieux, les partis politiques, les syndicats, les groupes professionnels, les professeurs d'universités et les mouvements sociaux), dont nombreux étaient actifs dans le processus de changement du pays. Au départ, leurs principales activités étaient de gérer des projets de coopération au développement, de même que l'éducation et la sensibilisation de la société espagnole aux questions "nord-sud". Les ONG intermédiaires, qui finançaient les organisations locales, prédominaient.

Dans les années 1980 et au début des années 1990, on a mis l'accent sur le discours et la pratique du développement, et quelques rares ONG ont effectué des missions humanitaires. Même MSF-Espagne, qui était issue d'une famille d'ONG humanitaires, privilégiait la coopération au développement.

Durant toutes les années 1990, divers facteurs ont provoqué les changements intervenus dans les organisations et un discours sur l'action humanitaire est progressivement apparu. Tout d'abord en 1994, la crise des Grands Lacs (Rwanda) a entraîné un déluge de dons privés et a permis aux ONG présentes dans la région de faire une apparition notable dans les médias. Quelques ONG ont choisi l'action humanitaire comme voie stratégique pour s'étendre, sur base d'une récolte de fonds

auprès du public, confortant de la sorte leur présence sociale et le nombre de leurs membres. Dans cette période, Intermón a, par exemple, créé une unité d'aide humanitaire, Caritas Espagne a mis en place un département de coopération internationale et MSF-Espagne a connu une augmentation considérable de ses ressources humaines.

Un autre facteur important était « l'internationalisation » : des ONG se sont intégrées dans des familles internationales d'ONG, comme Intermón et Oxfam International. D'autres ont renforcé les réseaux de coordination internationale et d'échange (par exemple Caritas, MSF et la Croix-Rouge). Enfin, plusieurs ONG implantées dans d'autres pays se sont établies en Espagne (comme Action contre la faim, International Rescue Committee et Save the Children). Leur apparition a fait connaître aux ONG espagnoles de nouvelles façons de travailler et leur a montré comment aborder l'action humanitaire.

Les partenaires locaux sont un aspect important du **modèle ONG intermédiaire**. Ces partenaires réagissent aux catastrophes et sollicitent l'aide des ONG espagnoles avec lesquelles ils ont déjà travaillé dans des initiatives de développement. L'ouragan Mitch, qui est le cas de référence, a fixé les paramètres, puisque la majorité des partenaires des ONG espagnoles sont situées en Amérique centrale.

La vaste campagne dans les années 1990 visant à ce que le gouvernement central atteigne la cible des 0,7 % du PNB pour la coopération au développement a également contribué à augmenter le volume des ressources gérées par les ONG et à conforter leur présence publique. Cela a également créé des débats internes sur la professionnalisation des ONG, les possibilités de développer de nouveaux domaines de travail (effectuer des recherches, du plaidoyer, le commerce équitable, l'action humanitaire) et établir une présence dans de nouvelles zones géographiques (Afrique). Dans le même temps, la disponibilité des ressources publiques pour l'aide humanitaire a augmenté en Espagne et plus généralement dans toute l'Europe.

Aujourd'hui, l'action humanitaire constitue un domaine minoritaire dans les ONG espagnoles. La plupart des grosses ONG (Intermón, la Croix-Rouge et MSF) différencient l'action humanitaire de la coopération au développement. Cela a entraîné la création de nouveaux départements, des procédures opérationnelles et de sécurité, des politiques de relations avec les médias, des ressources humaines et une formation adaptée aux exigences de ce type de travail. Pour un autre groupe d'ONG - les moyennes et petites -, s'engager dans l'action humanitaire ne se justifie que quand l'intervention a lieu dans une région où elles travaillent déjà et où elles ont des partenaires. Enfin, certaines organisations choisissent l'action humanitaire suite à des catastrophes de grand impact, même quand elles n'ont aucune expérience dans la région ni dans l'action humanitaire.

La prédominance du modèle intermédiaire dans le secteur des ONG de développement espagnoles et sa capacité opérationnelle limitée (à l'exception de MSF et de la Croix-Rouge), expliquent pourquoi l'action privilégie habituellement la phase de reconstruction plutôt que celle de l'urgence immédiate.

En conclusion, l'action humanitaire n'est pas une priorité pour les acteurs de développement international en Espagne (les ONG, les bailleurs de fonds publics, les

instituts de recherche et les universités). Dans une ère de transition politique, l'émergence du secteur est plus étroitement liée au débat sur le développement et sur le rôle politique des ONG qu'aux discussions portant sur l'action humanitaire. Ceci de même que le fait que la majorité des ONG adoptent un rôle intermédiaire sont des facteurs importants pour comprendre l'adoption de cette stratégie. Les tendances dans notre contexte, vont pourtant dans le sens du changement.

Miguel Ángel Prieto

Consultant indépendant

Notes

1. J'utilise le terme « action humanitaire » parce qu'il englobe un éventail d'actions plus large que le terme « aide d'urgence ». La définition qui suit me semble adéquate : « Un ensemble de différentes actions d'aide aux victimes de catastrophes (comprises comme catastrophes naturelles ou conflits armés), visant à soulager la souffrance, promouvoir la survie, protéger les droits fondamentaux et la dignité et, parfois, à freiner le processus de désintégration socio-économique de la communauté et à la préparer aux catastrophes naturelles. » Karlos Pérez de Armiño (2000), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Icaria Editorial: Hegoa.

2. MSF-Espagne est probablement la seule ONG qui se définit comme une organisation d'action humanitaire.

nouvelles concernant le renforcement des capacités

Nous sommes heureux de vous présenter les nouvelles concernant le renforcement des capacités n° 16. Dans ce numéro, Catalina Gómez de CABILICA décrit les difficultés auxquelles les organisations d'Amérique centrale ont été confrontées suite au désastre provoqué par l'ouragan Mitch. Mia Sorgenfrei rapporte les dernières informations concernant le Programme Praxis d'INTRAC.

Ouragan Mitch: conséquences pour les ONG d'Amérique centrale

Au terme des années 1970 et 1980, qui est une période fortement marquée par les conflits armés, les nations d'Amérique centrale ont amorcé une transition démocratique. Les avancées accomplies ont été manifestes dans les années 1990 et, durant cette période, les gouvernements en place appuyaient le renforcement des institutions et des droits de l'homme pour garantir un certain niveau de gouvernance et de stabilité dans la région. En outre, le débat sur la réforme de l'État a commencé à s'étendre aux conséquences de la décentralisation et de la participation des citoyens.

C'est en 1998, alors que l'Amérique centrale commençait à sortir de l'ornière, que l'ouragan Mitch s'est abattu sur la région. On a dénombré 9.000 morts au Honduras et au Nicaragua uniquement. Les dégâts ont été estimés à plus de 8,5 milliards de dollars US et la région dans son ensemble a subi l'effondrement de l'économie régionale. Cette catastrophe a clairement montré à quel point l'Amérique centrale

demeurait vulnérable principalement en raison de sa situation géographique, de la pauvreté endémique et de l'absence de capacité de gestion institutionnelle des risques.

Plusieurs mois après l'ouragan, la communauté des donateurs a mis sur pied des groupes consultatifs pour montrer son engagement et soutenir la reconstruction dans la région. Lors de ces réunions, les autorités nationales et les représentants des organisations bilatérales et plurilatérales se sont engagés à consacrer des ressources importantes à l'aide humanitaire et financière.

Néanmoins, "Mitch" a permis de débattre non seulement de la reconstruction de l'Amérique centrale mais également de la **transformation** à long terme qui devait être apportée à la région. Lors des réunions des groupes consultatifs et de celles qui ont été consacrées aux activités de suivi concernant l'ouragan, une série de mesures concrètes a été adoptée pour la promotion du développement durable de la région. L'une des actions prioritaires à laquelle la communauté des donateurs a apporté son soutien était de ramener les discussions sur la **décentralisation** et la **participation des citoyens**. Le groupe a fortement encouragé l'intégration officielle des autorités locales et des organisations de la société civile dans la stratégie de développement à long terme de la région.

Il a été reconnu que les autorités locales et les ONG possèdent un potentiel et des avantages évidents pour compléter les initiatives centralisées visant à promouvoir la réduction de la pauvreté et le développement dans la région. Ces avantages comprennent la connaissance des situations locales, ainsi que la capacité d'aider les institutions locales à formuler des stratégies adéquates fondées sur les besoins et les priorités réelles. La capacité à mobiliser les personnes et les ressources financières dans un but collectif constitue un atout de plus (Mark Schneider, 1999). En outre, les ONG représentent une valeur ajoutée supplémentaire puisqu'elles peuvent remplir le rôle de réviseur et de gardien de l'administration publique.

Sur base de ces potentialités, le fonds CABILICA a commencé à travailler avec certaines institutions locales en vue de renforcer leurs capacités. Ces travaux ont permis d'évaluer le nombre d'organisations actives et les difficultés auxquelles elles sont confrontées. Citons, à titre d'exemple, la capacité des ONG de plus grande taille à mettre en œuvre des projets d'envergure durant le processus de reconstruction qui a suivi l'ouragan. Les plus petites organisations étaient confrontées à la difficulté d'obtenir des fonds et de promouvoir leurs activités. Compte tenu de l'étendue et de la complexité du processus de reconstruction, les ONG avaient coutume de diversifier leurs domaines d'intervention. Elles visaient essentiellement à obtenir des ressources auprès de donateurs différents et à se conformer aux domaines prioritaires spécifiques définis par les différents donateurs. De plus, bien souvent, ces ONG ne possédaient pas l'expérience nécessaire au suivi et à l'évaluation de leurs propres activités.

À la suite de l'ouragan, un nombre croissant d'ONG et de réseaux ont été confrontés à la nécessité de renforcer leurs capacités pour définir leur mission, leurs objectifs et leurs activités, en somme pour établir leur "plan de développement". Il a également paru indispensable de renforcer l'**aptitude** des ONG et des réseaux **en termes de réflexion stratégique** pour leur permettre d'améliorer leurs opérations de récolte de fonds et de conclure des partenariats. Cela signifie, entre autres, qu'il faudra aider certains groupes à développer leur capacité afin qu'ils puissent présenter aux

donateurs des propositions de projets solides et claires qui mettent en valeur leurs activités, leurs stratégies de mise en œuvre et leurs systèmes d'informations.

Plus de cinq ans après l'ouragan, le soutien aux institutions locales qui se consacrent à leurs communautés et à leur développement durable reste une priorité. Les besoins en termes de renforcement des capacités sont nombreux et divergents, mais il faut se focaliser sur les solutions permettant de renforcer la représentation de ces organisations auprès d'un public plus large et de promouvoir la participation de groupes et de communautés exclus qui doivent pouvoir s'exprimer via des canaux démocratiques.

Rédigé par Catalina Gómez

CABILICA (IDB-DFID Capacity Building Fund for Local Institutions in Latin America) E-mail: CATALINAG@Contractual.IDB.org

Cet article s'inspire de l'expérience acquise par le Capacity Building Fund for Local Institutions in Central America (CABILICA Fund), qui a été créé en 1999 par l'Inter-American Development Bank (IDB) et qui dispose de ressources financières attribuées par le Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni. Ce fonds vise essentiellement à financer des petits projets pour les institutions locales, qu'elles soient gouvernementales comme les municipalités ou non-gouvernementales telles que les associations, les groupes bénéficiaires et les réseaux, afin de renforcer leur participation au cycle du projet de l'IDB. Les avis exprimés dans cet article sont ceux de l'auteur et ils ne reflètent pas la politique de l'IDB et du DFID.

Pour de plus amples renseignements sur l'expérience acquise suite à l'ouragan Mitch, veuillez lire "Building Capacity in Disaster Response" par Phil Gelman, du Aid Workers Network :

<http://www.aidworkers.net/exchange/20040407.html>

ou <http://www.aidworkers.net>

Nouvelles de Praxis : Renforcement des capacités des ONG humanitaires et de développement

Au Nord comme au Sud, il est manifeste que les ONG de développement et les ONG à but humanitaire doivent renforcer leurs capacités organisationnelles. Praxis reconnaît qu'il faut nécessairement adapter les approches relatives au renforcement des capacités pour les transférer d'un contexte à l'autre, non seulement en raison des divergences culturelles entre les pays mais également entre les organisations. Par exemple, les pressions engendrées par les situations d'urgence risquent de pousser les organisations humanitaires à se focaliser sur les compétences techniques et les performances des individus comme étant cruciales pour assurer des résultats, alors que les ONG de développement ont tendance à souligner l'importance des relations organisationnelles et l'apprentissage, ainsi que les stratégies et l'impact à plus long terme. Ces tendances influent sur leur mode de fonctionnement organisationnel et, partant, sur leurs besoins en termes de renforcement des capacités.

Apprentissage organisationnel

L'apprentissage organisationnel est un thème qui suscite actuellement un grand intérêt parmi les ONG européennes, tant en termes de systèmes que de processus. Cette année, Praxis accueille deux ateliers d'apprentissage organisationnel. Un séminaire de recherche sur l'apprentissage organisationnel s'est tenu le 30 mars 2004 ; il a réuni des participants issus des ONG du R.-U. qui avaient participé à un projet de recherche Praxis entrepris par Bruce Britton sur les tendances de l'apprentissage organisationnel. Début juin, un atelier international Praxis sur l'apprentissage organisationnel se tiendra à Oxford pour permettre l'échange d'expériences et explorer les nouveaux modèles et les nouvelles méthodes d'apprentissage organisationnel.

Approches du renforcement des capacités dans la communauté francophone

On a entamé, en septembre 2004, les travaux préparatoires de l'atelier consacré aux approches de la communauté francophone en matière de renforcement des capacités. Cet atelier sera géré conjointement par la Programme Praxis et l'ONGD-cadre française, Coordination Sud. Il fait suite à un projet de recherche pilote de Praxis mené en France qui a révélé que les activités de développement des ONG françaises se focalisent de plus en plus sur le renforcement des capacités et qu'il faut procéder à un échange d'expériences et diffuser les informations sur le renforcement des capacités dans la communauté francophone. Le français sera la langue principale employée lors de cet atelier et l'on espère que l'absence de barrières linguistiques permettra aux participants de prendre part aux discussions et aux débats sur les questions relatives au renforcement des capacités au niveau international, qui sont traditionnellement réservés aux organisations anglophones.

Les pages Internet de Praxis

On peut désormais accéder au *Praxis Directory of Civil Society Support Providers* sur la page Internet de Praxis (aller à www.intrac.org et cliquer sur "Praxis Programme"). Cette page vise à combler un vide au niveau des informations sur les activités menées par la société civile en répertoriant les organisations qui apportent au niveau mondial un soutien à la société civile, y compris les services de renforcement des capacités et la recherche. Dans les quatre premiers PraxisNotes, qui se trouvent également sur les pages Internet de Praxis, Terry Jackson évoque les conséquences des théories de la gestion interculturelle et de la recherche en termes de renforcement des capacités des ONG. Il mentionne les aspects relatifs aux thèmes Praxis, tels que les possibilités de transfert des approches en matière de renforcement des capacités, ainsi que les méthodes d'évaluation de l'incidence. Avant de travailler pour Praxis, Terry Jackson a réalisé une étude exhaustive sur le terrain portant sur la gestion en Afrique des différents modes de gestion dans les secteurs public et privé (voir *Management and Change in Africa: A Cross-cultural Perspective*, Routledge 2004). On espère que d'autres études sur le terrain permettront d'établir des comparaisons avec les modes de gestion au niveau des ONG africaines.

Praxis cherche à intégrer recherche et pratique dans le domaine du renforcement des capacités organisationnelles. Le Programme Praxis est fondé sur un cycle de recherche, une action et un apprentissage continu. Nous invitons, par conséquent, les organisations, qu'elles soient des organisations humanitaires ou des ONG de

développement, qui utilisent le renforcement des capacités organisationnelles dans leur pratique professionnelle, à nous apporter des suggestions et fournir une contribution, afin de nous aider à orienter nos travaux et garantir que nous répondons effectivement aux défis auxquels les professionnels sont confrontés dans ce domaine.

Rédigé par Mia Sorgenfrei

Programme Assistant, INTRAC. Email: m.sorgenfrei@intrac.org

*Fin des nouvelles concernant le renforcement des capacités ******

Consortium des ONG du Malawi: expérience acquise

Les critiques formulées au sujet de l'action humanitaire d'urgence portent souvent sur le manque de coordination, en particulier lorsque des acteurs internationaux sont impliqués. La nécessité d'apporter une réponse rapide en cas de crise et le principe universel de la protection de la vie sont les obstacles quasi incontournables de la planification et de la coordination entre les myriades de parties prenantes en présence. L'exemple du Consortium des ONG du Malawi est une tentative qui a permis de surmonter certaines tensions en apportant une réponse conjointe et coordonnée à la crise alimentaire qui a frappé le pays en 2002. Ce Consortium est désormais considéré comme un modèle permettant d'organiser l'aide alimentaire via la mise en œuvre d'une opération d'aide majeure. Le présent article présente certains aspects qui ont contribué à cette réussite et il identifie également les difficultés qui ont été surmontées et l'expérience acquise pour préparer l'avenir.

Le Consortium des ONG du Malawi a été créé en reconnaissance de l'importance de la crise alimentaire qui a frappé le pays et ce, en vue de renforcer les capacités et réagir utilement. Pour l'essentiel, ce Consortium était composé de douze ONG œuvrant à la mise en œuvre du programme alimentaire mondial en exécution du Joint Emergency Food Aid Programme (JEFAP). Dix ONG sur douze étaient des ONG internationales, et les deux autres étaient des ONG locales. Une NGO a été désignée "chef de file" pour éviter d'avoir recours à un secrétariat distinct. Néanmoins, le Consortium n'a pas assuré la gestion des fonds et chaque ONG a conclu un contrat de financement séparé avec le programme alimentaire mondial. Les districts géographiques à couvrir ont été répartis entre les membres et une ONG chef de file a été désignée pour chaque district, celle-ci travaillait tour à tour avec les autres parties prenantes dans le district concerné (par exemple les autorités du District, les ONG locales, les églises, etc.).

En termes de résultats, en octobre 2003, le programme alimentaire mondial avait distribué 240.000 tonnes de fournitures d'urgence via le Consortium dans le cadre d'un programme d'aide étroitement coordonné. On estime à 3,4 millions le nombre de personnes qui ont bénéficié de son aide. Le Consortium des ONG a fait en sorte que chaque village reçoive l'aide alimentaire d'une seule source **pour éviter la multiplication des efforts** tout en **garantissant la couverture** des zones les moins accessibles. Cette méthode a permis une approche plus cohérente et un plus grand respect des normes en vigueur. À titre d'exemple, des procédures communes ont été respectées pour l'ensemble de l'opération, y compris les systèmes de ciblage et de

distribution. Le Consortium a pu rassembler les ONG et renforcer le **dialogue** avec les autres agences et encourager de la sorte la collaboration future. Les membres du Consortium ont estimé que s'ils avaient agi séparément, leur voix n'aurait pas été aussi bien entendue et n'aurait pas eu autant de poids dans les discussions politiques.

Toutefois, compte tenu de la durée et de la complexité de l'urgence, le mandat du Consortium a été relativement limité : il s'est focalisé sur l'apport rapide d'une quantité aussi grande que possible de nourriture. Le fait que la plupart des ONG locales et les autres réseaux d'ONG locales aient été exclus du Consortium a représenté un obstacle supplémentaire. Cette décision n'a pas été prise de manière délibérée, mais est une conséquence de la manière dont le Consortium a été créé. En outre, la participation du gouvernement du Malawi dans le Consortium a été insuffisante. Bien que le Consortium ait reçu un soutien de haut niveau de la part du Gouvernement, en pratique, l'initiative a été dirigée par les donateurs. De plus, suite aux décisions prises par le Consortium, les agences ont souvent contourné les autorités du district et dans certains cas, le partage d'information s'est révélé insuffisant.

À l'avenir, pour créer un consortium dans une situation d'urgence analogue, on retiendra qu'il faut **renforcer les capacités à l'échelon local**, car ces situations d'urgence demeureront vraisemblablement du ressort des ONG internationales. La plupart des ONG locales se focalisent sur le développement et un petit nombre d'entre elles a la capacité de mener à bien une aide d'urgence; toutefois, le renforcement des capacités des ONG locales est un des aspects essentiels de la stratégie de préparation nationale aux catastrophes. Les donateurs et les ONG internationales devraient s'efforcer d'inclure le renforcement des capacités dans le travail d'urgence et de consacrer plus de fonds au renforcement des capacités des ONG locales et des réseaux d'ONG. La base d'un tel travail pourrait être établie en réalisant une enquête sur les capacités des ONG locales à fournir de l'aide et mettre en œuvre les futurs programmes d'urgence. De plus, les réseaux d'ONG locales pourraient participer aux réunions du consortium pour ne pas avoir le sentiment d'être confrontées à un cartel d'ONG internationales essentiellement administré par des expatriés.

Toutefois, un danger perdure dans le cadre de la crise alimentaire endémique qui sévit en Afrique. En effet, l'émergence d'un schéma d'intervention provisoire fondé sur une distribution occasionnelle de nourriture ne permet pas d'apporter une aide adéquate pour ce qui concerne des moyens d'existence **survie à long terme**. Un des principaux problèmes des interventions de développement et d'aide est que les principaux acteurs ne sont souvent pas responsables dans les pays où ils opèrent. Le Consortium des ONG du Malawi était important parce que ses membres devaient être responsables non seulement vis-à-vis du donateur mais également l'un vis-à-vis de l'autre. On déplore que le Consortium n'ait pas imposé à ses membres de rendre compte aux autorités gouvernementales. À l'avenir, il faut que les membres des consortiums d'ONG s'engagent à renforcer la capacité des agences gouvernementales locales pour respecter les normes Sphere selon lesquelles les compétences des partenaires locaux et des institutions locales doivent être coordonnées et renforcées durant le programme d'aide humanitaire. (Projet Sphere 2000).

Rédigé par Vicky Brehm

Chercheur, INTRAC. Email: v.brehm@intrac.org

Cet article se base sur l'Evaluation of the 'Malawi NGO Consortium Model': Experiences, Lessons Learnt and Future Opportunities par Hugh Goyder, INTRAC Associate et Rick James, INTRAC. Le rapport a été présenté lors d'un séminaire du réseau Integrated Planning Against Risk (IPAR). Un rapport sur ce séminaire sera bientôt disponible auprès d'INTRAC (contact b.brubacher@intrac.org).

Référence

Projet Sphere (2000) *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response.*

ontrac

ISSN 1476-1327

Éditeur: Vicky Brehm, chercheur, INTRAC

Design : Sophie Johnson, Colophon

Impression et distribution : Document Despatch

ontrac est le bulletin d'informations d'INTRAC (Centre International de Recherche et de Formation des ONG). Il est publié trois fois par an. Le contenu du bulletin d'informations peut être reproduit et traduit librement pour autant que les sources soient citées. INTRAC tient à remercier les organisations suivantes pour leur contribution à la production d'*ontrac*: APSO, CAFOD, Christian Aid, Concern Worldwide, Cordaid, DanChurchAid, MS Denmark, Norwegian Church Aid, Novib, Oxfam GB, the International Save the Children Alliance, Save the Children Norway, Save the Children Sweden, Save the Children UK et South Research.

Pour vous abonner à *ontrac*, prenez contact avec Natasha Thurlow à INTRAC (n.thurlow@intrac.org) en indiquant si vous souhaitez le recevoir par e-mail (anglais, chinois, français, portugais, russe ou espagnol) ou par courrier (en anglais et russe uniquement).

INTRAC

PO Box 563

Oxford OX2 6RZ

Royaume-Uni

Tél: +44 (0) 1865 201 851

Fax: +44 (0) 1865 201 852

Email: info@intrac.org

Site web: <http://www.intrac.org>

INTRAC est une société anonyme portant le n° 2663796 et une association caritative enregistrée portant le n° 1016676.