

L'union fait la force : leçons de localisation en Haïti

Mai 2021

Jean Claude Cerin avec Christon Domond, Oenone Chadburn et Asha Kurien

« L'union fait la force » est la devise inscrite sur le drapeau haïtien. Pour de nombreux Haïtiens, ces mots ne se sont pas encore concrétisés dans la société locale, mais les membres du RIHPED¹ (Réseau Intégral Haïtien pour le Plaidoyer et l'Environnement Durable) sont attachés à cette devise et l'ont vue se matérialiser grâce à leur travail en Haïti. Depuis 2016, les initiatives visant à soutenir la localisation, comme celles proposées dans le cadre du Grand compromis, ont eu du mal à générer suffisamment de changements transformateurs qui satisfassent les ONG nationales et amènent le système humanitaire à une collaboration intégrée entre acteurs locaux et internationaux. À première vue, le contexte de la pandémie de la Covid-19 semble favoriser la localisation, surtout compte tenu des restrictions relatives aux voyages internationaux. Pourtant, la recherche² n'a produit que des données fragmentaires sur l'évolution vers une approche de localisation chez ceux qui en avaient fait leur objectif avant l'émergence de la Covid-19. Un financement limité, la méfiance et un manque d'ouverture supposé des deux côtés constituent encore des entraves à une telle évolution dans l'ensemble du secteur.

Cette étude de cas se penche sur le parcours vers la localisation entrepris par un réseau d'organisations en Haïti dans le but de consolider la coordination, l'adhésion et la prise de décisions locales. Elle s'appuie sur trois sources principales : (1) le Haiti Partner Listening Forum Report (Rapport du forum haïtien d'écoute des partenaires) de l'Integral Alliance³ paru en janvier 2020⁴ ; (2) un plan d'action basé sur les recommandations

¹ <https://rihped.info/>

² Barbelet, V., Bryant, J. et Willitts-King, B. "All eyes are on local actors": Covid-19 and local humanitarian action. Opportunities for systemic change' (« "Tous les yeux sont tournés vers les acteurs locaux" : Covid-19 et action humanitaire locale. Opportunités de changements systémiques ». Document d'information de l'HPG (Groupe des politiques humanitaires). Londres : ODI

(<https://odi.org/en/publications/all-eyes-are-on-local-actors-covid-19-and-local-humanitarian-action/>).

³ https://www.integralalliance.org/files/3116/2037/9968/2020-03_Integral_Partner_Listening_Forum_report.pdf

⁴ Durant l'établissement du contenu de cet article, certains Haïtiens interrogés ont fait des observations informelles sur les commentaires enregistrés lors du Partner Listening Forum (Forum d'écoute des partenaires – PLF). Ils craignaient que le forum ne fasse pas une distinction suffisante entre la critique à l'égard des partenaires de l'Integral Alliance et la critique à l'égard de la coordination humanitaire au niveau national. L'enquête auprès des membres du RIHPED, sur laquelle repose en grande partie cet article, reflète davantage l'expérience positive entre les ONG nationales et les ONG internationales membres de l'Integral Alliance. De plus, cette enquête a été réalisée 13 mois après le PLF, ce qui indique également des améliorations dans les relations entre les membres, quoique aucune comparaison formelle n'ait été faite.

de partenaires à la suite de l'ouragan Matthew ; et (3) l'enquête auprès des membres du RIHPED réalisée en 2021 pour servir de base à cet article.

Les origines du RIHPED

Le RIHPED a été constitué en 2014 par l'union de six organisations haïtiennes locales : le Concile des Églises Évangéliques d'Haïti (CEEH), la Fédération des Écoles Protestantes d'Haïti (FEPH), la Fondation Haïtienne de l'Enseignement Privé (FONHEP), King's Organisation, Michée Haïti et l'Union Évangélique Baptiste d'Haïti (UEBH) ; et de cinq organisations internationales : Food for the Hungry (FH), Tearfund, World Concern, World Relief et World Renew. Les cinq organisations internationales sont membres de l'Integral Alliance (IA)⁵, un réseau mondial d'ONG chrétiennes internationales. En tant que membres de l'IA, ces organisations coordonnaient leur réponse humanitaire au niveau international, mais n'étaient pas suffisamment bien coordonnées au niveau national, notamment en Haïti.

Les initiateurs du RIHPED ont été motivés par leur expérience de la réponse humanitaire au séisme de 2010 en Haïti, qui s'était caractérisée par une coordination limitée entre ONG et par l'exclusion des organisations locales des principaux espaces où les ressources étaient distribuées et où les décisions étaient prises. Les membres fondateurs ont dressé un plan d'urgence pour se préparer à de futures catastrophes humanitaires potentielles et ont légalement enregistré le réseau RIHPED en tant que fondation. Ils ont également établi un fonds, le Fonds de Réponse Rapide et Efficace (Fonds FRERE). Toutefois, malgré la contribution des membres d'ONG locales et internationales au Fonds, le processus décisionnel relatif à l'allocation était dirigé localement, sur la base d'une analyse collective réalisée par les membres, sur un pied d'égalité, destinée à établir où les besoins se faisaient le plus ressentir. Le RIHPED a tenu sa première assemblée nationale en 2015 et a continué de croître (il compte actuellement 14 membres). Tous les membres versent des cotisations proportionnelles à leur taille et s'engagent à collaborer, y compris en matière de collecte de fonds pour l'approvisionnement du FRERE.

Le RIHPED à l'œuvre

En 2016, quand l'ouragan Matthew a frappé Haïti, le RIHPED était bien placé pour venir en aide aux communautés sinistrées grâce au plan d'urgence qu'il avait mis en place. Les ressources du FRERE ont permis aux membres de mettre en œuvre le programme Assess and Assist (Évaluer et aider), qui consistait à effectuer une évaluation rapide des besoins et à offrir une aide initiale aux familles les plus vulnérables dans les communautés touchées. La réponse à l'ouragan Matthew a inclus la distribution de nourriture et de kits d'hygiène, la réparation des maisons endommagées, l'offre de formations et de semences aux agriculteurs, des transferts monétaires et une formation en gestion des projets humanitaires destinée aux organisations membres du RIHPED. Les résultats des évaluations des besoins ont incité les organisations membres à demander et à obtenir des fonds pour des interventions plus importantes.

En novembre 2019, tous les membres se sont réunis pour revoir l'orientation du RIHPED. Dans le cadre d'une réunion de développement stratégique, le réseau a entrepris un processus d'apprentissage et de sensibilisation facilité par un consultant externe, consistant, entre autres, à reconnaître les différents facteurs et motivations entre organisations nationales et internationales. Cette initiative comprenait un

⁵ <http://www.integralalliance.org/>

examen des valeurs et une analyse SWOT, qui ont servi de base pour définir les nouveaux objectifs stratégiques du réseau. Cet exercice a renforcé l'adhésion et l'harmonie entre les membres.

Le réseau a également formulé un énoncé de vision pour l'avenir : « voir une moins grande vulnérabilité dans les familles et une plus grande résilience dans les communautés à travers les actions d'un réseau haïtien d'organisations chrétiennes dynamique et représentatif, capable d'influencer les décisions majeures et les pratiques populaires en matière d'environnement et de gestion des risques de catastrophes ».

À l'apparition de la Covid-19 en 2020, le RIHPED a pu de nouveau réaliser des évaluations des besoins qui lui ont permis de lever des fonds rapidement pour une réponse à deux volets. Lors de la première intervention, qui portait sur l'insécurité alimentaire, des outils et semences ont été distribués aux communautés pour cultiver la terre. La réponse du RIHPED a été localisée et hautement coordonnée lors de sa deuxième intervention, destinée à venir en aide aux institutions de santé par la distribution d'équipements de protection individuelle, d'équipements médicaux ainsi que d'aliments et de compléments alimentaires aux hôpitaux et aux centres psychiatriques dirigés par l'État. Tout cela a été possible grâce aux efforts continus des membres du RIHPED pour répondre avec efficacité, rapidement et localement.

Satisfaction des membres

Dans une enquête réalisée auprès des membres du RIHPED, les participants ont indiqué ce qui les avait motivés à rejoindre le réseau et à y rester. Les réponses ont mentionné, entre autres, une vision d'un travail collaboratif et un désir de mettre en commun ressources et expertise. Enel Angervil, directeur d'une ONG locale nommée Fondasyon Kominote Kreyen an Aksyon (FOKA), a expliqué : « J'ai rejoint le RIHPED parce que je voulais collaborer avec d'autres acteurs locaux qui pouvaient aider notre organisation à développer ses capacités. Le partage de ressources, telles que connaissances, informations, fonds, formations et expertise technique, est ce qui nous motive à participer au réseau ».

Tearfund, une ONG internationale membre du réseau, a déclaré qu'elle avait décidé de soutenir le RIHPED dans le but d'accroître la coordination locale entre les ONG nationales et internationales, de promouvoir la prise de décisions locale, de réduire les retards de financement par le prépositionnement local de fonds (p. ex. le Fonds FRERE) et de renforcer les capacités humanitaires des ONG locales.

Même si Tearfund reconnaît qu'il existe des domaines dans lesquels des améliorations pourraient être apportées, par ex. en ce qui concerne le financement local et l'affectation indépendante de personnel à l'administration et à la coordination du réseau, elle considère que l'impact et la croissance continue du réseau sont des signes encourageants. « Les ONG locales et internationales coopèrent étroitement et se complètent mutuellement. Nous collaborons sur toutes les décisions qui concernent le réseau », a déclaré un collègue d'une ONG internationale membre. Certains participants ont expliqué que la présence continue de certains membres du réseau dans les communautés avait permis d'établir des liens avec des régions éloignées du pays. Cela a été appréciable pour créer la confiance et partager des informations dans les premières phases de préparation et d'évaluation des besoins.

Le désir de bénéficier de formations est une autre raison qui a motivé beaucoup d'ONG locales à rejoindre le RIHPED. Les réponses à l'enquête indiquent que les formations offertes par l'intermédiaire du réseau ont été très utiles aux ONG locales membres. Des représentants de l'une de ces ONG, Fondasyon Chanje Lavi,

ont affirmé que le réseau avait renforcé les capacités de ses membres grâce à l'abondance de formations offertes, surtout en matière de gestion de projet.

La participation au réseau n'est pas dépourvue de difficultés. L'un des problèmes majeurs est un déséquilibre de pouvoir entre les ONG internationales et les ONG locales, qui possèdent moins de ressources. Un membre explique : « depuis longtemps, les ONG nationales manquent de confiance et de capacités. Elles se sentent inadéquates par rapport aux organisations plus importantes ». Pour répondre à ce déséquilibre, le RIHPED offre régulièrement des formations et un renforcement des capacités aux organisations locales. Ces formations sont déterminées par les membres en fonction de leurs propres observations et expériences. Le comité exécutif du RIHPED achète des formations à un groupe représentatif de fournisseurs locaux et internationaux, en veillant à ce que la majorité soit en créole et à ce que les coûts soient couverts, dans la mesure du possible, par le RIHPED.

Les employés des ONG internationales bénéficient souvent d'un renforcement de capacités de la part de leurs collègues et équipes des bureaux centraux, mais beaucoup d'organisations locales n'ont pas ce luxe. L'adhésion au RIHPED permet aux membres locaux et internationaux d'accéder à des formations d'un niveau international sur des thèmes tels que la programmation de transferts monétaires, la logistique, le suivi et l'évaluation. Christon St. Fort, directeur de la Fédération des Écoles Protestantes d'Haïti (FEPH), explique que l'un des principaux avantages et succès du RIHPED a été l'existence et le versement d'espèces prépositionnées localement avant l'ouragan Matthew, dans le cadre du Fonds FRERE. Celui-ci a été établi avec les contributions des membres et l'obtention de subventions en plus/séparément des droits d'adhésion. Après l'ouragan, l'argent a été mis à profit pour constituer un fonds commun. Cela n'a pas été sans difficultés, comme l'a expliqué un membre d'une organisation locale ayant participé à l'enquête : « les membres dont les contributions sont plus importantes ont plus de poids dans la prise de décisions. Les organisations internationales paient des droits d'adhésion plus élevés et ont donc plus d'influence que les organisations locales ». D'autres participants s'inquiètent de la tendance à la concurrence entre les membres, qui affecte leur aptitude à collaborer. Un représentant d'une ONG internationale a déclaré : « nous avons estimé qu'il y avait une concurrence trop importante entre les membres ; même lorsque les évaluations rapides étaient effectuées en tant qu'équipe, les résultats n'étaient pas communiqués en même temps à tous les membres ».

Malgré ces difficultés, lorsque l'on a demandé aux participants s'ils reconsidéraient leur adhésion, 100 % ont répondu « non », ce qui indique un haut niveau de satisfaction. Les membres du RIHPED se sont engagés à aller de l'avant ensemble, tout en résolvant ces graves difficultés au sein du réseau.

Enseignements tirés

Fort de son expérience depuis 2014, le RIHPED a tiré plusieurs enseignements qui ont été essentiels à sa croissance.

1^{er} enseignement : une coordination efficace améliore la préparation et les capacités de réponse locales

Les membres du RIHPED ont dressé et mis en œuvre un plan d'urgence commun, qui leur a permis de savoir exactement qui se trouvait dans la meilleure position pour intervenir en cas de catastrophe. Ce plan a été

immédiatement consulté et utilisé lorsque le RIHPED a commencé sa coordination quelques jours avant que l'ouragan Matthew touche terre. Il a été mis à jour plusieurs fois et continue à influencer les stratégies de réponse du réseau, plus récemment dans le cadre de la réponse à la Covid-19. Le fait d'avoir un document d'orientation présentant les thèmes d'activité, les lieux de présence et les communautés cibles de chaque organisation est essentiel à la synergie des membres. Des réunions régulières, le partage d'informations et les efforts généraux de coordination ont favorisé une plus grande efficacité des mécanismes de préparation et des réponses.

2^e enseignement : un prépositionnement commun améliore l'efficacité des réponses

Le RIHPED a pu mettre en place des systèmes de prépositionnement de fonds pour soutenir l'achat d'articles non alimentaires, l'information sur la santé publique et les communications recommandées par les groupes thématiques des Nations Unies. Ce prépositionnement commun, qui comprend une carte en temps réel montrant où travaillent les organisations et comment elles peuvent collaborer en matière de logistique, par exemple pour le partage des espaces d'entreposage, permet au réseau de commencer les évaluations et d'apporter rapidement un secours à la suite d'une catastrophe. La disponibilité de fonds dans le FRERE, l'actualisation systématique du plan d'urgence et la tenue à jour d'une carte des ressources des membres sont des éléments essentiels à un prépositionnement efficace. Le RIHPED a simplifié le processus de demande d'accès aux ressources du fonds commun, par exemple en numérisant le suivi et l'évaluation avec des tablettes pour recueillir des données de référence et les rapports, et a amélioré en parallèle les rapports conjoints, ce qui a conduit à une plus grande efficacité.

3^e enseignement : des changements structurels délibérés sont nécessaires pour lutter contre les déséquilibres de pouvoir entre les membres

Le réseau réexamine continuellement la façon dont tous les membres conçoivent le rôle et la contribution des organisations locales. Dès leur accueil au sein du réseau, les nouveaux membres sont encouragés à respecter l'importance que le réseau accorde au rôle des acteurs locaux. Le RIHPED a récemment pris des mesures pour garantir la présence d'une majorité de représentants d'ONG locales au comité exécutif, afin d'établir l'importance d'écouter et de prendre en compte les voix locales. Les membres aspirent à mettre en place un secrétariat séparé pour le réseau, composé d'un responsable général indépendant et d'un assistant administratif, en vue d'éviter une dépendance excessive à l'égard des ressources administratives des organisations de plus grande taille. C'est un problème constant et crucial, mais les membres sont conscients que la création d'un réseau indépendant, autofinancé, peut prendre de nombreuses années. Ces mesures permettront de partager les responsabilités et le pouvoir plus équitablement parmi les membres.

4^e enseignement : l'indépendance du réseau ne sera obtenue que par un financement anticipé sûr et à long terme

Pour y parvenir, tous les membres devront augmenter leurs contributions. Le réseau devra également s'élargir à l'ensemble du pays pour permettre à davantage d'organisations locales, y compris aux partenaires locaux des ONG internationales membres, de l'intégrer. Les membres devront redoubler d'efforts pour sensibiliser les donateurs à l'importance des réseaux comme le RIHPED et à la nécessité d'y investir.

5^e enseignement : un réseau puissant ne fait pas concurrence à ses membres et vise à tempérer la concurrence entre ses membres afin d'éviter l'autosabotage

Les participants à l'enquête souhaitaient des canaux de communication plus clairs entre les membres, afin d'éviter une tendance à la concurrence. Un membre a fait part d'une occasion où, malgré la réalisation conjointe d'évaluations des besoins urgents, le rapport d'analyse des données n'avait pas été disponible à tous les membres en même temps. Beaucoup de ces enseignements tirés concordent avec une récente analyse réalisée par le Humanitarian Policy Group (HPG). Le rapport de 2020 *From the ground up*⁶ demande quelles valeurs sont priorisées, et en particulier qui « attribue la valeur » et comment les ressources sont allouées. Définir les relations de pouvoir entre les acteurs internationaux et locaux est au centre du débat humanitaire international ; le RIHPED est entré au cœur de ce débat par un apprentissage et une pratique répétés.

L'avenir

Les membres du RIHPED estiment que les ONG locales et internationales pourront mieux se soutenir mutuellement en cas de besoin et venir en aide aux communautés touchées, par une collaboration au sein de leur réseau. Ils ont également indiqué que leur foi chrétienne commune facilitait la confiance et la collaboration : « grâce à notre foi, nous pouvons oser prendre des risques et faire confiance à d'autres membres pour pouvoir travailler ensemble ».

En ce qui concerne l'avenir, les membres du RIHPED explorent des moyens de sensibiliser leurs homologues et donateurs humanitaires à l'importance d'investir dans des réseaux comme le leur, qui soutiennent le travail d'acteurs locaux. Ils visent également à établir un secrétariat indépendant, à réduire la dépendance à l'égard de financements externes (facilités par des ONG internationales) et à élargir la portée du RIHPED, afin de renforcer les mesures de réduction des risques de catastrophe ainsi que la préparation et la réponse humanitaires dans l'ensemble du pays. Ils savent que cela prendra du temps, mais leur parcours jusqu'à présent montre un engagement profond à faire en sorte que cette initiative commune entre des organisations locales et internationales soit un modèle de collaboration qui inspirera d'autres acteurs.

À propos des auteurs

Jean Claude Cerin est un consultant indépendant. Christon Domond est responsable du renforcement des capacités chez Tearfund, Haïti. Oenone Chadburn est chef de l'équipe Aide humanitaire et résilience chez Tearfund. Asha Kuriem est conseillère en Politique humanitaire internationale chez Tearfund. Si vous souhaitez des informations supplémentaires sur l'approche de la localisation adoptée par Tearfund, veuillez consulter learn.tearfund.org ou adresser un email à hart@tearfund.org

⁶ Fast, L. et Bennett, C. (2020) *From the ground up: it's about time for local humanitarian action*. (Partir du terrain : il est grand temps de passer à l'action humanitaire locale). Rapport du HPG. Londres : ODI (<https://odi.org/en/publications/from-the-ground-up-its-about-time-for-localhumanitarian-action>).

Tearfund, 100 Church Road, Teddington, TW11 8QE, Royaume-Uni.

☎ UK +44 (0)20 3906 3906 ✉ publications@tearfund.org learn.tearfund.org

Siège social : Tearfund, 100 Church Road, Teddington, TW11 8QE, Royaume-Uni. Enregistrée en Angleterre sous le numéro 994339. Une société limitée par garantie. Association caritative enregistrée sous les numéros 265464 en Angleterre et au pays de Galles et SC037624 en Écosse

