

**Journée d'études du GI**  
**« Les ONG de développement face à l'urgence : enjeux et stratégies d'adaptation »**

## **Gestion des partenariats dans l'urgence**

PRESENTATION DE FREDERIC APOLLIN, DIRECTEUR DES OPERATIONS AVSF

---

### **1. Introduction : une ONG spécialisée en développement rural mais une intervention ancienne liée à des situations d'urgence**

Présente dans 20 pays, AVSF agit depuis plus de 30 ans avec les communautés et organisations paysannes des pays en développement pour résoudre la question alimentaire.: aide technique, financière, formation, accès aux marchés, etc. Reconnue d'utilité publique, AVSF mène en 2012 plus de 80 programmes de coopération dans 20 pays d'Amérique Centrale et du Sud, d'Asie et d'Afrique, au côté des sociétés paysannes pour lesquelles l'activité agricole et d'élevage reste un élément fondamental de sécurisation alimentaire et de développement économique et social. AVSF est donc une ONG spécialisée en développement rural :

- agissant sur des territoires ruraux souvent déjà soumis à de fortes contraintes et vulnérabilités (économiques, sociales mais aussi climatiques)
- coopérant avec des partenaires du Sud sur du moyen et long terme : organisations paysannes et locales, de même que des ONG, des institutions de formation et des services publics
- mettant à disposition des compétences spécialisées d'agronomes, économistes, zootechniciens, vétérinaires

L'histoire d'AVSF est pourtant liée à des situations d'urgence : les premières interventions de VSF au Mali répondent à des sécheresses répétées auprès des éleveurs, avec une forte mortalité du bétail. Depuis lors, à plusieurs reprises, AVSF est intervenu en situations de crise et "post-urgence"

Quelques exemples d'intervention d'AVSF en situations de crise et post-urgence :

- **Nord Mali & Niger : sécheresses (2004/05 par ex.)** : projets de sécurisation alimentaire : distribution de semences, caravanes mobiles de santé animale et humaine, campagne de vaccination contre les épizooties, réhabilitation de puits pastoraux, mise en place de banques céréalières.
- **Guatemala - tempête Stan, 2005** : distribution de semences et intrants et appui à la relance rapide de la production agricole pour les populations indiennes du Lac Atitlan
- **Haïti - cyclones successifs de 2004 et 2008 (Gustav, Hanna et Ike)** : reconstruction d'infrastructures de systèmes irrigués.
- **Mongolie – Dzud de 2010** – Acheminement et distribution rapide de fourrages aux éleveurs pour sauver les jeunes animaux.
- **Pérou – Inondations de la région de Cuzco – 2010** – Achat et distribution rapides de semences (et quelques outils) pour assurer une campagne agricole
- **Cambodge – Inondations en 2011** – Recapitalisation de stocks (semences, animaux) auprès des familles paysannes bénéficiaires de projet

L'ensemble des actions mises en œuvre jusqu'au récent séisme d'Haïti du 12 janvier 2000 présente pour AVSF des points communs :

Elles sont mises en place sur des **terrains historiques de coopération** auprès de populations placées soudainement en situation accrue de vulnérabilité. Elle le sont avec des **partenaires traditionnels du "développement"** : OP, ONG et parfois quelques alliances nouvelles (Médecins du Monde, ...). Cette connaissance préalable des terrains et acteurs est à priori un gage de meilleure efficacité et rapidité dans les réponses apportées.

Les réponses à ces crises se font toujours **dans les thématiques et les champs d'action traditionnels** d'AVSF. Il n'y pas – ou peu - d'intervention et d'actions spécifiques sur l'urgence pour répondre à des besoins de base vitaux des hommes et femmes : nourriture, santé, abri.

Elles se font cependant avec **des modalités parfois différentes** comme l'est la distribution gratuite de biens et services pendant un temps déterminé. **Il s'agit donc bien d'une intervention en post-urgence, conçue pour redonner très rapidement aux familles sinistrées les moyens et la capacité de production pour s'alimenter et soutenir des besoins économiques vitaux.**

Enfin, ces réponses d'AVSF se font avec des financements le plus souvent "classiques" pris sur des opérations de développement, et quelques financements spécifiques urgence/post-urgence souvent plus conséquents (Fondation de France, OCHA, PAM, ECHO)

## **2. Le séisme du 12 janvier 2010: bilan d'une réponse en post-urgence**

Depuis 1992, AVSF agit dans les zones agricoles d'Haïti en collaboration avec des partenaires locaux pour consolider l'agriculture paysanne. La coopération en Haïti privilégie trois entrées prioritaires :

- le renforcement de la société civile haïtienne, en particulier d'ONG nationales professionnelles, d'organisations paysannes de type syndical ou économique.
- la promotion de l'irrigation paysanne et la protection des bassins-versants par des démarches innovantes de soutien à l'agriculture de montagne et de reboisement participatif (dispositif de paiement pour services environnementaux, contrôlé par les organisations paysannes)
- l'appui à la structuration d'organisations professionnelles de producteurs/trices sur des filières stratégiques pour la sécurité alimentaire et le développement économique du pays, vivrières locales ou d'exportation (filières café, cacao, fruits, produits laitiers, maraîchage).

Le séisme d'une extrême violence qui a frappé Haïti le 12 janvier 2012, bouleverse le pays, les populations rurales, mais aussi nos partenaires (dont plusieurs subissent de lourdes pertes matérielles et humaines) et finalement notre coopération. Le séisme a ravagé la zone urbaine de Port-au-Prince mais aussi les départements plus ruraux du sud-est autour de Jacmel. Il a causé de nombreuses victimes, morts et blessés. Un bilan confirmé fait état de 250 000 morts, 300 000 blessés et 1,6 millions de déplacés. Les structures, institutions et l'organisation de l'État haïtien ont directement souffert de la catastrophe. Trois jours après le séisme, l'état d'urgence a été déclaré sur l'ensemble du pays pour un mois.

Rapidement, Haïti a vécu un déferlement d'aide internationale humanitaire et d'ONG : plus de 1000 ONG en six mois sont arrivées sur le sol haïtien avec des moyens et des compétences diverses, mais parfois sans commune mesure avec les moyens financiers de certains de nos partenaires.

### ***Le positionnement d'AVSF post-séisme***

Dès le lendemain du séisme et en cohérence avec la politique gouvernementale, notamment celle rapidement définie par le Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural (MARNDR), AVSF décidait de se mobiliser en faveur des populations paysannes avec lesquelles l'association travaille depuis 18 ans, aux côtés de ses partenaires historiques issus de la société civile. Dans le département du sud-est, les communautés rurales des communes de Jacmel et Cayes Jacmel sont durement touchées. AVSF décide donc d'agir dans cette zone avec et à la demande de son partenaire : la Coordination régionale des organisations du sud-est (CROSE), un mouvement social important de ce département.

Pour ces familles paysannes déjà vulnérables au niveau économique, social et climatique, au-delà du traumatisme vécu, le séisme du 12 janvier a de sérieuses conséquences. De nombreuses familles rurales affectées par le séisme se sont immédiatement déplacées vers la ville de Jacmel, abandonnant provisoirement leur maison endommagée ou détruite, à la recherche d'aide et particulièrement d'alimentation. Dans un mouvement inverse, des familles urbaines de Jacmel et de Port au Prince ont quitté la ville pour rejoindre leurs parents ou familles dans les sections communales, où ces derniers ont peu été affectés par le séisme. Ces migrations ont créé de fortes tensions sur l'alimentation et certaines familles se sont vues contraintes de sacrifier leurs propres semences pour nourrir ces nouveaux venus. L'augmentation des prix des produits agricoles, la pénurie d'essence et de moyens de transport dans les journées qui ont suivi le séisme ont également limité durant quelques jours les échanges sur les marchés locaux tant au détriment des consommateurs urbains que des producteurs ruraux.

Enfin, plusieurs familles ont également perdu, en même temps que leurs maisons, des moyens de productions (outils, semences, matériel agricole) restés dans les décombres. Ces phénomènes ont subitement provoqué des situations de fragilité économique accrue et pouvaient avoir des conséquences graves sur les prochaines campagnes agricoles.

Dans la réponse d'AVSF à cette nouvelle situation, l'ONG décide ainsi de :

1. **rester fidèles à ses partenaires** et les soutenir, dans ce cas précis, la mouvement social CROSE
2. **Rester dans les zones historiques de coopération** et définir avec CROSE les nécessités urgence/post-urgence

AVSF et CROSE décident ainsi de mettre en œuvre dès mars 2010 :

- **Des actions de post-urgence** en vue de permettre aux familles de récupérer rapidement leur capacité de production et fournir parallèlement en produits locaux l'aide alimentaire : distribution d'intrants agricoles semences (haricot, maïs, pois), drageons de banane, fertilisants et outils agricoles (houe, machette, etc.), relance de la production agricole (formation technique, installation d'infrastructures individuelles et collectives pour la transformation et le stockage) et du petit élevage (distribution de volaille et chèvres, perfectionnement d'auxiliaires vétérinaires), soutien au réseau de petites laiteries rurales Letagogo touché par la perte subite de ses marchés (logistique / salaires)
  - **Mais fait nouveau, des actions d'urgence** : mise en place d'un programme de cash transfert immédiat via les femmes, notamment réfugiées sur la ville de Jacmel, et de *cash for Work* (construction d'une route – piste pour désenclaver une section communale isolée), enfin, un programme de reconstruction d'habitat rural.
3. **porter l'expérience et la connaissance des réalités locales dans les espaces de coordination post-séisme** (type Cluster), afin de défendre la légitimité et le positionnement de l'Etat, et en particulier du MARNDR, auprès des instances et organisations "urgentistes", de soutenir les

instances de coordination déjà existantes (CRI/CLIO<sup>1</sup>), et enfin en appuyant les dynamiques locales et associations haïtiennes peu touchées par les programmes d'aides.

Enfin, en coordination avec la Fondation de France, AVSF appuie parallèlement les dynamiques locales et des associations haïtiennes peu touchés directement par les programmes d'aide, grâce à la gestion pour la Fondation de France d'un fond d'investissement rural.

### 3. Quel bilan et quels enseignements ?

- ***Des éléments de bilan pour notre partenaire***

Notre partenaire a joué un rôle pivot dans la coordination de l'urgence dans la zone du sud-est (devenu point focal pour la distribution alimentaire et d'abris, structure de référence pour PAM, Nations-Unies et ONG humanitaires, mobilisation de plus de 300 bénévoles), ce qui a permis de renforcer sa légitimité sur son territoire mais surtout au niveau national. Cette reconnaissance s'est accompagnée d'une augmentation conséquente de son budget sur les deux dernières années, mais non maîtrisée ce qui a entraîné des difficultés de gestion (technique et financière) pour notre partenaire et son équipe.

AVSF et son partenaire sont par ailleurs restés dans la même logique de coopération sur ces projets post-séisme, avec des difficultés logistiques : anticipation insuffisante sur les achats (par exemple matériaux pour le programme d'habitat rural), retards sur certaines actions.

Enfin, tandis que les financements de l'aide humanitaire diminuent depuis la fin de l'année 2011, le partenaire fait face actuellement à une baisse de budget et d'activités, et a un impérieux et urgent besoin de se réorganiser en conséquence.

- ***Quel bilan pour AVSF ?***

Devant l'ampleur du séisme et des dégâts, l'ampleur de la réponse humanitaire et le déferlement d'aide, AVSF a rencontré des difficultés de positionnement pour d'une part, faire valoir son expérience et son analyse du contexte local face à l'arrivée massive des ONG d'urgences, d'autre part, faire reconnaître les savoir-faire et l'expérience de ses partenaires haïtiens sur le terrain.

Le séisme a bouleversé le pays et a créé un "Haïti différent", y compris dans l'esprit de nos partenaires : habitué à des démarches de développement, AVSF a rencontré des difficultés dans sa capacité d'anticipation et de réorganisation au regard d'une situation nouvelle (changement de ressources humaines et forte concurrence, organisation logistique, etc.). Avec une coopération sur des territoires conçus sur des pas de temps longs, AVSF n'était pas habitué à travailler très vite et parfois sur de nouvelles actions hors du cœur de métier historique (par exemple le programme d'habitat rural).

Enfin, le positionnement d'AVSF n'a pas toujours été aisé tout au long de l'année 2010 vis-à-vis des demandes importantes des partenaires historiques, en particulier de soutien logistique et d'actions d'urgence (mais l'ONG pouvait-elle refuser ?) et face aux déferlements de l'aide.

- ***Quels enseignements pour AVSF ?***

De cette catastrophe, exceptionnelle par sa magnitude, et les expériences passées déjà engagées dans des situations de crise, quelques enseignements ont pu être identifiés pour AVSF et sa coopération :

1. Il reste effectivement pertinent et légitime pour une ONG dite "de développement" **d'intervenir avant tout en post-urgence**, conçu comme une transition vers des démarches de développement, et de mettre en oeuvre de telles actions d'abord dans les pays et territoires de coopération où nous sommes présents, par la "connaissance intime des territoires et acteurs locaux"

---

<sup>1</sup> Comité de liaison inter-ONG (pré-existant au séisme)

2. Tout aussi pertinent est le choix de **rester fidèles aux partenaires historiques en coopération** (mieux articuler post-urgence et développement, connaissance des territoires et acteurs, présence locale et logistique installée en partie) mais :
  - En restant modestes sur les transferts financiers pour ne pas fragiliser aussi la propre organisation de ces partenaires ;
  - En proposant une co-maîtrise d'œuvre technique et financière, avec des moyens humains accrus d'accompagnement des partenaires, pour plus d'efficacité et de rapidité dans les réponses apportées et actions mises en œuvre
  - En prenant le le temps préalable – même si court - de mieux analyser le nouveau contexte, d'identifier certaines actions et d'anticiper les conditions requises pour leur mise en œuvre
3. **Dans le domaine de l'urgence, limiter au maximum nos interventions**, mais créer les alliances nécessaires avec des structures spécialisées de l'humanitaire (locales ou internationales) pour répondre aux légitimes demandes des partenaires.
4. Dans les **projets "classiques" de développement**, prévoir les moyens financiers minimums et intervenir avec nos partenaires sur la **prévention des crises** (notamment celles « prévisibles » climatiques) : formation des populations, mise en place de dispositifs de détection, mise en place de stocks de pénurie, voire petits fonds d'urgence (distribution d'intrants, etc.)
5. Pour améliorer son efficacité dans les actions de post-urgence et la cohérence de ces actions avec sa mission principale, il est important pour une ONG comme AVSF de **préciser des règles internes** : sur les priorités géographiques, sur les méthodes "utilisables et nouvelles" (dons, *cash for work*, etc.), avant de retourner à des démarches plus courantes dans le développement (systèmes financiers pérennes d'appui, etc.), sur l'incorporation de la prévention et gestion des risques dans tous les projets, etc.
6. Enfin, il semble nécessaire que les ONG de développement créent enfin des **liens plus forts et des alliances avec des ONG humanitaires et urgence sur la base d'une réelle complémentarité de compétences et de temps** :
  - ONG humanitaires : réponses immédiates et pertinentes au "saving life" après une crise exceptionnelle
  - ONG de développement : prise de relais en post-urgence et transition au développement