

Les leçons de la localisation : expériences croisées de la Fondation de France au Népal et en Indonésie

Karine Meaux et Haryanti Sunarta • Fondation de France
Chaerul Umam • Bina Desa
Patrick Verbruggen • Triangle Génération Humanitaire

À l'heure où la reconnaissance des capacités des acteurs locaux s'affirme progressivement dans la sphère de l'aide internationale¹, quelles leçons tire la Fondation de France de ses vingt dernières années de priorité donnée à ces mêmes acteurs ? Deux expériences récentes sont décryptées de façon croisée, au Népal et en Indonésie, pour mieux comprendre les tendances actuelles et relever les défis qu'elles posent.

Lorsque les tremblements de terre frappent le Népal en avril et en mai 2015 et le Sulawesi central (Indonésie) en septembre 2018, ces pays sont en pleine réforme politique et administrative.

Regard sur les réalités locales

Au Népal, la société sort d'une guerre civile sanglante. La monarchie a fait place à une république démocratique fédérale qui peine à établir sa nouvelle Constitution. La catastrophe accélère le processus et la Constitution entre en vigueur en septembre de la même année. Les institutions afférentes ne sont mises en place qu'à partir de 2017 avec les élections législatives, puis présidentielles l'année suivante. Le territoire est vaste et largement montagneux, la décentralisation laborieuse. Entre-temps, la société civile, encore jeune, a joué un rôle déterminant dans la réponse aux urgences et au relèvement des districts affectés par les tremblements de terre. Le gouvernement népalais, soucieux de sa souveraineté, a imposé aux organisations internationales souhaitant intervenir sur le territoire de travailler avec les ONG népalaises. Dès 2016, les règles et contrôles se raidissent, les taxes et les procédures se multiplient.

Ce phénomène est observé avec d'autant plus d'acuité en Indonésie où les acteurs internationaux, intervenus en quasi totale impunité à Aceh en 2004, font face à des critères très stricts pour apporter leur aide aux victimes des tremblement de terre-tsunami-liquéfaction de sols en Sulawesi central quatorze ans plus tard.

Dans ce pays frappé par de fortes turbulences jusqu'à la fin des années 1990, la stabilité politique et la croissance économique s'affirment déjà depuis plusieurs années. La politique de décentralisation est mise en place dès 2000. Toutefois, la position géographique du pays l'expose à de multiples risques de catastrophe. En conséquence, le gouvernement indonésien a adopté une

¹ Le second engagement du Grand Bargain, établi à la suite du Sommet humanitaire mondial d'Istanbul en 2016, prévoit « plus de soutien et d'outils financiers pour les acteurs locaux et nationaux ». Coopération Sud, *Localisation de l'aide. Plus de proximité permet-il d'assurer une meilleure autonomie des projets ?*, novembre 2019.

loi relative à la gestion des risques en 2007 : des agences publiques ont été mises en place à toutes les échelles territoriales, ainsi que des outils financiers. L'objectif est de renforcer les capacités du pays à réagir en cas de catastrophes et de permettre aux acteurs de la société civile de jouer un rôle plus déterminant dans la gestion de ces crises.

Les mesures très strictes observées à l'encontre des interventions internationales lors de la catastrophe en Sulawesi central marquent un signe de maturité du déploiement de cette politique qui fonctionne selon le principe de subsidiarité. Déclarée comme « catastrophe à échelle locale », la présence des acteurs internationaux ne peut intervenir qu'en complémentarité des capacités locales et nationales. Un mécanisme du contrôle de l'aide est par ailleurs instauré, afin d'assurer la cohérence entre l'aide déployée et les besoins réels sur le terrain.

Modalités d'appui aux acteurs locaux

La Fondation de France n'est généralement pas active sur les territoires affectés au moment d'un désastre. Elle cherche donc immédiatement à identifier des partenaires locaux – recherche qui peut prendre différentes formes : consultation des réseaux nationaux et régionaux associatifs² ou diplomatiques, échanges avec les ONG françaises présentes sur place, visites immédiates sur le terrain pour rencontrer les acteurs capables de réagir...

Dans les cas du Népal et du Sulawesi central, plus de 75 % des projets soutenus par la Fondation sont mis en place via des associations locales. Une grande partie d'entre elles ont une mission sociale ou de développement et, initialement, des compétences très limitées en gestion des urgences. La Fondation ciblant plutôt ses financements sur la post-urgence³, plusieurs types d'accompagnements sont alors envisageables. Un bureau technique composé d'architectes français et népalais a été mis en place au Népal pour renforcer les actions locales de reconstruction. Triangle Génération Humanitaire (TGH) accompagne de façon très étroite depuis 2016 le développement organisationnel et la mise en œuvre des opérations du principal partenaire local de la Fondation, Arsow. L'expertise du réseau régional Asiadhrra a été mobilisée pour faire bénéficier au partenaire indonésien, Bina Desa, de l'expérience en matière de relance agricole de ses membres philippins par suite du cyclone Haiyan en 2013.

Ce type d'accompagnements relève de l'horlogerie fine, qu'il s'agisse de la fluidité des transferts financiers appropriés aux capacités de gestion locales, de flexibilité administrative contrebalancée par des relations de proximité et de confiance ou d'incitations partenariales respectant les identités de chacun.

Portée du partenariat Triangle Génération Humanitaire/Arsowau Népal

Au cours de son histoire, TGH a acquis une expérience concrète de mise en œuvre de programmes multisectoriels en réponse à des catastrophes naturelles, et de solides capacités de gestion financière, administrative et logistique de programmes d'urgence. Arsow-Nepal intervient dans la vallée de Thangpal, affectée par le séisme de 2015, depuis plus de vingt ans, en

² Citons le Forus, Forum international des plateformes régionales et nationales d'ONG, qui constitue une base de contacts essentielle. Il œuvre notamment au développement des compétences de ses membres en matière de gestion des catastrophes et à la défense de leur environnement favorable de façon plus générale.

³ La part d'actions d'urgence est estimée à moins de 5 % des sommes investies dans les programmes de solidarité post-catastrophes de la Fondation. Pour autant, les premiers engagements financiers sont généralement transférés aux partenaires dès le premier mois après les catastrophes pour lancer des activités visant à sortir les populations, au plus tôt, de l'assistance.

s'appuyant sur son réseau local et national et une parfaite connaissance de la société civile.

Les deux ONG sont complémentaires. Elles travaillent ensemble depuis trois ans, TGH apportant un soutien technique et organisationnel, Arsow-Nepal sa connaissance du terrain et sa compréhension du contexte.

Le climat de confiance et de partage qu'elles ont établi éclaire et améliore la qualité des stratégies de partenariats entre acteurs du Nord et du Sud. Il permet l'élaboration d'actions pertinentes de soutien à la reconstruction des sociétés villageoises désorganisées par les troubles politiques et le tremblement de terre, dans lesquelles la population et les autorités locales peuvent s'inscrire.

En créant un comité de coordination au niveau des municipalités rurales, le programme en cours incite les acteurs locaux (municipalités rurales et district) à adopter les nouvelles structures administratives du Népal. Les échanges avec les autorités locales et les chefs communautaires sur la mise en place d'un plan intégré de gestion des déchets ont ainsi permis d'identifier les points forts et les points bloquants sur lesquels construire un plan de collecte, de stockage et de valorisation des déchets recyclables à l'échelle de l'un des *wards* (villages).

Parmi les facteurs clés expérimentés, la territorialisation et la durabilité des actions s'avèrent souvent pertinentes en matière de localisation. Il s'agit de construire de véritables contre-pouvoirs citoyens locaux, capables de dialoguer avec les autres acteurs. S'inscrire dans la durée sur un territoire donné, souvent choisi pour son isolement ou la marginalisation des populations et ethnies qui y vivent, permet en effet de renforcer cette relation de confiance et l'efficacité d'une action ancrée localement. Le dialogue avec les autorités locales, nécessaire au développement durable des actions, s'en trouve facilité. La troisième phase du programme de développement intégral de la vallée de Thangpal, porté par les partenaires Arsow et TGH au Népal associe ainsi désormais la toute jeune municipalité comme acteur clé du projet. La relation de proximité créée facilite l'implication de donateurs institutionnels, comme l'Agence française de développement, à rejoindre l'aventure. Au niveau national, la plateforme des ONG népalaises (NFN), soutenue depuis 2016 par la Fondation, travaille à une mise en œuvre sur le terrain du tout nouveau Disaster Management Act. En Indonésie, quelques mois après la triple catastrophe qui a touché le Sulawesi central, les partenaires locaux de la Fondation sont en première ligne pour défendre les droits des victimes via la création de forums des sinistrés suffisamment structurés pour adresser leurs revendications aux autorités locales.

Donner la parole aux sinistrés

Les expériences de Bina Desa en termes de facilitation de la croissance de la masse critique des communautés rurales en Indonésie à travers l'organisation communautaire et la valeur locale de « musyawarah » ont constitué un véritable atout le 28 septembre 2018, lorsque le tremblement de terre de magnitude 7.4, qui entraîna un tsunami et la liquéfaction des sols, bouleversa le Sulawesi central.

KSP Sangurara, une organisation locale, rurale et communautaire qui travaille avec Bina Desa depuis 2010, est devenue une force motrice pour le mouvement de plaidoyer de la communauté des sinistrés de la catastrophe. Six mois après le tremblement de terre (en mars 2019), elle a réussi à réunir vingt forums de victimes de trois districts (Palu, Sigi et Donggala) à l'occasion d'un congrès des sinistrés. Des milliers de survivants se sont réunis dans la capitale provinciale

pour adresser leur revendication au gouvernement central : un programme de reconstruction et de réhabilitation conçu pour garantir les droits des victimes et qui sera mis en œuvre avec la forte implication des sinistrés. Cette revendication résulte du contrôle exercé par le gouvernement central sur la mise en œuvre du programme post-urgence qui a entraîné une coordination inefficace et bureaucratique, y compris en matière de gestion de budget, un manque de respect pour les autorités locales, et une prise en charge lente des droits des sinistrés.

Depuis décembre 2018, le plaidoyer en faveur des droits des sinistrés est devenu une préoccupation pour plusieurs ONG locales, y compris Bina Desa. Le paradigme gouvernemental pour la post-urgence est très centralisé et tend à créer des communautés qui manquent de résilience, qui sont fortement dépendantes de l'aide, et qui ne peuvent assurer sa durabilité. C'est le cas pour la gestion des tsunamis à Aceh et Nias, ainsi que pour le tremblement de terre en Sumatra occidental. Le Centre Pasigala, créé par ces ONG comme plateforme de plaidoyer, vise à proposer une alternative, plaçant la communauté des sinistrés au cœur de l'engagement et donnant la priorité au respect des droits des victimes.

Outre la facilitation des forums de sinistrés, le Centre Pasigala a publié un large éventail d'écrits critiques, ciblant entre autres le plan-cadre pour la reconstruction et la réhabilitation conçu par l'Agence nationale de gestion des catastrophes et le gouvernement provincial.

Enjeux prospectifs

Quels que soient le territoire touché (y compris en France) et l'ampleur des efforts à déployer, les acteurs de la société civile implantés sur les terrains impactés jouent le rôle de premiers répondants. Le renforcement de leurs compétences en matière de réponse aux urgences devrait davantage être considéré comme un investissement « sans regret ».

Malgré cette priorité majeure donnée au renforcement des capacités des acteurs locaux, il faut toutefois admettre que leurs actions se limitent le plus souvent à des réponses elles aussi très localisées⁴. Lors de catastrophes de plus grande ampleur, l'implication des acteurs internationaux demeure absolument nécessaire.

Dans un cas comme dans l'autre, le défi pour ces acteurs internationaux est de poursuivre leurs efforts pour mieux s'adapter aux contextes politiques et culturels locaux. En cela, la collaboration avec les acteurs locaux est aujourd'hui presque incontournable. Leurs connaissances approfondies des enjeux locaux sont précieuses pour appuyer le travail extrêmement sensible d'identification et de mobilisation des populations et institutions locales dans le respect des équilibres sociopolitiques en jeu⁵.

La bonne compréhension de la multiplicité des enjeux qui se jouent autour d'une catastrophe, dont une partie des facteurs de risque préexistent à ladite catastrophe, est également essentielle. Cette analyse dépasse le territoire impacté et demande un regard plus large dans le temps et

⁴ Humanitarian Country Team in Indonesia, *Emergency Response Preparedness in Indonesia*, avril 2016.

⁵ Tâches d'autant plus sensibles en cas d'interventions post-conflit sur lesquelles la Fondation agit peu, cherchant dans ces cas-là à équilibrer les soutiens pour préserver sa neutralité.

l'espace. La montée en puissance des organismes nationaux et régionaux⁶ dans l'enjeu majeur de la coordination des interventions humanitaires tend à faciliter ces démarches.

Au-delà de l'action humanitaire, les acteurs internationaux, forts de leur expérience et de leur neutralité, ne gagneraient-ils pas à s'impliquer davantage dans le développement des capacités au niveau local, national et régional, et à faciliter les liens entre acteurs qui ne se parlent pas toujours ? N'étant pas eux-mêmes directement affectés par la catastrophe, quelle pourrait être leur plus-value dans l'interpellation et l'accompagnement de ces acteurs pour veiller à une réponse globale qui ne laisse personne de côté et s'inscrive dans une perspective plus durable ?

Biographies

Karine Meaux • Responsable Urgences et Solidarités internationales à la Fondation de France, elle initie et coordonne les engagements de la Fondation à la suite des urgences majeures, ainsi que les soutiens à l'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest. Auparavant, Karine a exercé plusieurs fonctions au sein de la coordination nationale des ONG françaises, Coordination Sud, et au sein du réseau Caritas, essentiellement dans des phases de post-urgence, en appui aux partenaires locaux et autour de problématiques telles que la gestion de camps et la relance de la vie associative locale.

Haryanti Sunarta • Humanitaire et analyste des politiques publiques de formation, elle a travaillé en Asie du Sud-Est (surtout en Indonésie) au sein de plusieurs organisations internationales, y compris des organisations françaises et l'ONU. Ses interventions se focalisent sur des programmes en post-urgence, la réduction des risques de catastrophe et la gestion durable de l'environnement. Installée actuellement à Paris, elle poursuit son projet académique sur le thème de la résilience des territoires à faire face à des catastrophes naturelles.

Chaerul Umam • Chaerul Umam est titulaire d'une licence en technologie agricole industrielle du Bogor Agricultural Institute. En 2009, après avoir obtenu son diplôme, il poursuit sa carrière dans le développement. Il est actuellement « manager PME » chez Bina Desa, une ONG nationale en Indonésie qui collabore étroitement avec les communautés rurales, notamment avec des groupes marginalisés de paysans, de pêcheurs artisanaux, et de femmes rurales. Parmi ses intérêts principaux figurent la promotion du développement « par le bas » en contexte local (musyawarah, gotong-royong), le développement du système participatif de monitoring et d'évaluation, et le développement organisationnel.

Patrick Verbruggen • Patrick Verbruggen intègre l'action humanitaire en 1986. Au sein d'Amitié Pologne, association créée pour soutenir les grévistes du syndicat indépendant Solidarnosc, organise les convois routiers des produits de première nécessité (nourriture infantile, médicaments...). Au sein de l'association ÉquiLibre, responsable des transports, il organise les convois routiers vers l'Arménie (tremblement de terre – 1988) et l'Afrique du Nord et sahélienne (1989), avant d'assurer, depuis le siège de l'organisation, la coordination de programmes en Roumanie (1990), en Irak, en Mauritanie et au Mali.

En 1994, il fonde (avec Christian Lombard) Triangle Génération Humanitaire dont il devient codirecteur. L'association compte aujourd'hui 80 salariés et près de 500 collaborateurs recrutés dans leur pays d'origine. Elle intervient dans 10 pays d'Afrique et d'Asie, dans les domaines de

⁶ L'AHA (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management) était chargé de la coordination des aides internationales lors de la réponse aux urgences en Sulawesi central en 2018, et non les Nations unies.

l'eau et de l'assainissement, de la sécurité alimentaire et du socio-éducatif.

Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires.

*Pour citer cet article : Karine Meaux, Haryanti Sunarta, Chaerul Umam, Patrick Verbruggen, « Les leçons de la localisation : expériences croisées de la Fondation de France au Népal et en Indonésie », *Alternatives Humanitaires*, n°13, mars 2020, p. 72-83,*

<http://alternatives-humanitaires.org/fr/2020/03/16/les-lecons-de-la-localisation-experiences-croisees-de-la-fondation-de-france-au-nepal-et-en-indonesie/>

ISBN de l'article (PDF) : 978-2-37704-639-3