

L'ENVOI DE PERSONNES AU SEIN DE LA COOPÉRATION NON GOUVERNEMENTALE : LE POURQUOI ET LE COMMENT POUR LA DÉCENNIE À VENIR

Ceci est une note de vision commune de la DGD et des ONG sur l'envoi de personnes par les ONG pour la décennie à venir. Elle a été approuvée par le Comité Paritaire de Concertation du 16 décembre 2011. Elle constitue un élément important pour l'appréciation des interventions des ONG et est le préalable des futures adaptations réglementaires qui seront réalisées en 2012.

Dans un monde qui change, il est important de tirer les leçons des pratiques tout en gardant l'esprit tourné vers les enjeux et les défis de la décennie à venir. Dans le présent document, nous souhaitons faire le point sur les envois de personnes entre le Nord et le Sud au sein de la coopération non gouvernementale. Ils ont beaucoup changé, entre autres suite aux évolutions de la société civile du Sud et grâce à une amélioration considérable et rapide des moyens de communication virtuels et physiques. Cette note concerne les différentes modalités d'envoi, des plus classiques aux plus récentes, sans vouloir exclure de nouvelles modalités innovatrices qu'il s'avérerait utile de mettre en place. Ainsi, aussi bien l'envoi de personnel expatrié (Nord-Sud, Sud-Nord ou Sud-Sud) que l'octroi de bourses, les échanges (Nord-Sud, Sud-Nord ou Sud-Sud) et les voyages d'immersion ont permis de développer la présente réflexion.

L'envoi de personnes doit s'insérer dans une vision du développement. La question centrale est de savoir comment le secteur ONG peut contribuer efficacement au développement, quels objectifs sont poursuivis, quels rôles sont assumés et, dans ce cadre, quelle place peuvent occuper les différentes modalités d'envoi de personnes.

L'envoi de personnes s'inscrit dans des valeurs de solidarité propres au secteur ONG. Il s'agit d'une des façons de développer une coopération directe et de proximité entre acteurs du Nord et du Sud qui travaillent ensemble en fonction d'objectifs partagés, de permettre à des personnes issues de réalités diverses de confronter et partager leurs savoirs, aptitudes et visions, ainsi que de créer des alliances dans une perspective de communauté d'intérêts. L'envoi de personnes doit pouvoir se réaliser dans un travail au quotidien, dans un partage des réalités associatives, institutionnelles, politiques, sociales, culturelles,... C'est une des façons de forger le partenariat.

Les échanges entre personnes de cultures et de background différents, provenant d'organisations différentes, peuvent apporter un regard nouveau sur une situation. Cela peut véritablement être une source de renouvellement et de création.

Pour travailler au développement, il n'est pas seulement important de mettre l'accent sur le Sud, mais aussi sur le travail dans notre propre société. Les personnes connaissant particulièrement les réalités du Sud, aussi bien celles qui proviennent du Sud que celles qui y ont vécu ou séjourné, peuvent jouer un rôle essentiel dans le Nord.

Les jeunes sont un acteur important pour la vitalité et la crédibilité des mouvements Nord-Sud et une cible importante de l'Éducation au Développement. Ils peuvent donc également être envoyés chez un partenaire, que ce soit du Nord vers le Sud ou inversement, avec un encadrement adéquat, pour poursuivre un, ou plusieurs, des cinq objectifs identifiés plus loin dans cette note. Dans le cadre d'une vision à long terme de l'atteinte des objectifs de développement, il faut répondre au souci de renouvellement du personnel engagé dans la coopération au développement ayant une expérience dans le Sud. L'envoi de jeunes du Nord dans les pays du Sud qui acquièrent par ce biais une première expérience professionnelle au Sud se verra donc favorisé pour les postes n'exigeant pas d'expérience professionnelle particulière dans le Sud. La sélection de ces personnes, leur encadrement, la clarification des attentes de part et d'autre (jeunes, volontaires et partenaires du Sud), le suivi,... doivent faire l'objet d'une attention particulière de la part des ONG.

Les différentes modalités de l'envoi de personnes demandent une analyse et une justification

sérieuses se basant sur le principe de l'appropriation locale et nationale des processus de développement, sur des partenariats plus égalitaires et sur l'accent mis par les ONG sur le travail d'éducation au développement et de plaidoyer au Nord. Un envoi de personnes efficace doit être inscrit dans les systèmes des partenaires – Nord ou Sud - et doit soutenir les vues, analyses et valeurs du Sud.

Nous considérons que l'envoi de personnes peut contribuer à :

1. Renforcer les capacités des partenaires du Sud.
2. Apporter un soutien en cas de situations de crise et de réhabilitation dans le Sud.
3. Contribuer à l'Éducation au Développement au Nord et/ou au plaidoyer.
4. Assurer la coordination des interventions de coopération dans le Sud.
5. Développer et renforcer les relations de partenariat, travailler en réseau.

L'envoi d'une seule personne peut contribuer à plusieurs de ces objectifs. L'enjeu est donc pour chaque ONG et ses partenaires de bien identifier les objectifs poursuivis de façon à choisir les meilleures modalités possibles.

1. Renforcer les capacités des partenaires du Sud

L'objectif est de renforcer les compétences des partenaires dans le Sud afin qu'ils puissent, de manière durable, prendre en main leur processus de développement et ceci de façon complètement autonome. La présence de capacités locales au niveau des individus, des organisations et de la collectivité est déterminante pour le développement d'une région ou d'un pays.

Le renforcement des capacités peut se traduire premièrement par de meilleures capacités et compétences du personnel des partenaires pour remplir ses différentes missions dans le processus de développement et deuxièmement, par de meilleures capacités des organisations du Sud à prendre leur place dans la société civile et à jouer leur rôle comme partenaires.

Éléments opérationnels et défis

A côté de ses moyens humains, financiers et matériels, une organisation a aussi besoin de compétences pour remplir ses missions de façon satisfaisante¹. Le processus pour renforcer ou construire ces capacités en termes de compétences est plus complexe que l'on ne le suppose souvent et ses défis s'appliquent aussi à l'envoi de personnes.

Le partenariat entre les ONG du Nord et leurs partenaires du Sud doit également satisfaire à un minimum de critères qualitatifs. A ce sujet, nous faisons entre autres référence à l'évaluation des partenariats des ONG orientés vers le renforcement de capacités réalisée en juin 2010 par le service de l'Évaluateur Spécial.

Dans tous les cas, les ONG du Nord doivent encourager et renforcer les réseaux entre partenaires locaux et laisser le partenaire choisir la forme la plus adaptée de renforcement des capacités après avoir procédé conjointement à une analyse préalable soignée de ce qui est disponible localement ou pas pour renforcer les capacités dans la région. L'envoi de personnel expatrié en particulier doit être soupesé avec d'autres formes d'échanges et d'appui comme les bourses, le financement du développement de la politique des ressources humaines chez le partenaire, les échanges au sein d'un réseau (autant Sud-Sud que Sud-Nord), etc. L'expatriation ne peut être envisagée que quand il est établi que le renforcement ne peut être réalisé avec l'expertise présente et disponible.

Certaines préconditions doivent être remplies² pour toute forme d'envoi de personnes :

- L'ONG et le partenaire ont fait une analyse commune établissant la nécessité de l'envoi.

¹ In Capacity change and performances, Policy Management Brief 21, ECDPM, décembre 2008.

² Notons toutefois qu'il n'est parfois pas si aisé de déterminer avec la plus grande précision en début de mission l'objet du renforcement. Des choses s'éclaircissent en cours de mission en approfondissant l'analyse... L'appui en matière de renforcement des capacités est évolutif et doit pouvoir être adapté (sa durée notamment). L'envoi de personnel doit s'adapter à ces évolutions.

- Il y a une description de la mission à remplir par cet envoi.
- Un briefing approfondi et un bon suivi du personnel envoyé sont prévus.
- La durée est déterminée à l'avance.

Lors d'envois dans le Sud, les phases de désengagement doivent être prévues dès le début et des mesures doivent être prises pour que les services livrés et le soutien aux processus soient poursuivis ou que les résultats attendus soient intégrés dans le travail du partenaire. L'analyse préalable devra aussi examiner pourquoi, pour certaines fonctions cruciales, la société civile locale ne parvient pas à attirer les personnes qui conviennent. Il est donc éventuellement important de découvrir les raisons du brain-drain local et international, et le cas échéant de collaborer à des recherches de solutions.

2. Apporter un soutien en cas de situations de crise et de réhabilitation dans le Sud

Lorsqu'une situation de crise a été bien identifiée, les ONG peuvent apporter une réponse énergique et adéquate à ces situations en veillant scrupuleusement à ne pas affaiblir les structures locales. Elles doivent par ailleurs mentionner clairement à quels codes de bonne conduite elles adhèrent. L'intervention se passe sur base du droit international et humanitaire et dans la mesure du possible sur base d'un accord de collaboration avec les pouvoirs publics locaux. L'intervention doit poser les bases pour reprendre, après la crise, la réhabilitation et le développement structurel.

Dans ces situations, c'est souvent l'envoi de personnel expatrié au Sud qui est la forme d'envoi choisie. Ce personnel peut :

- avoir une action directe et fournir une expertise spécifique dans des situations de crise ou de réhabilitation, quand le personnel local est insuffisamment disponible ;
- renforcer temporairement le personnel local disponible dans ses capacités à offrir une réponse à des situations de crise ;
- renforcer le tissu social local pour qu'il puisse apporter lui-même une réponse aux situations de crise.

Éléments opérationnels et défis

Dans des situations de crise, il s'agit d'envoyer rapidement sur place des moyens humains et du matériel pour la reconstruction. L'ONG du Nord doit pouvoir travailler avec son propre personnel pour ses propres actions, sur base d'un accord de collaboration avec les autorités publiques du pays partenaire ou sur base du droit d'intervention humanitaire soutenu par le droit international.

L'envoi de personnel propre est souvent nécessaire parce que, dans ces situations, les capacités humaines locales sont en général réduites. Les travailleurs locaux ont, par exemple, réussi à fuir, ou sont blessés, traumatisés ou absorbés par l'attention à donner à leur famille. Ou encore ils ne peuvent pas fonctionner dans des situations de désorganisation et de chaos. De plus, se pose parfois la question de leur sécurité. Souvent ils sont visés et/ou menacés. Dans ce genre de situation, il est important aussi de pouvoir utiliser du personnel expérimenté. Cela demande en effet une expertise et une approche spécifique, comme l'envoi pour de courtes missions.

Dans d'autres situations, il est possible qu'il y ait encore du personnel spécialisé sur place, mais que celui-ci ait besoin d'un renfort temporaire, par exemple en cas de catastrophe naturelle. Après de telles crises, ou après un conflit armé, cela peut durer longtemps avant que les capacités locales ne soient rétablies. Parfois, la présence de personnel international aide à convaincre les collaborateurs locaux de revenir, grâce à la mise en place de mesures minimales de sécurité et de soutien.

L'aide d'urgence peut se transformer en aide à la reconstruction. Les conséquences de la crise continuent à exiger leur tribut bien après la fin officielle de la crise. Il est donc essentiel de pouvoir continuer à répondre directement aux besoins des populations. Dans cette phase, la coopération en ressources humaines est amenée à combiner à la fois fourniture de services directs et renforcement des capacités.

Pour que le personnel expatrié puisse jouer utilement un rôle dans les situations de crise, certaines préconditions doivent être remplies qui détermineront la nécessité de l'envoi et ses modalités :

- La situation de crise a clairement été identifiée.

- Les expertises nécessaires sur le terrain ont été identifiées.
- L'envoi est temporaire et veille à renforcer les capacités des cadres locaux afin qu'ils puissent mieux répondre à ce genre de situation.

3. Contribuer à l'Éducation au Développement au Nord et/ou au plaidoyer ³

L'envoi de personnes peut, par diverses voies, contribuer à renforcer l'engagement solidaire des citoyens du Nord. Parmi ces voies on inclura notamment, les voyages d'immersion au Sud mais aussi la contribution des envois de personnes à la construction des messages d'Éducation au Développement (ED) et à la formulation des plaidoyers des ONG.

Un des éléments clés d'une ED et d'un plaidoyer efficaces est en effet de s'assurer de la pertinence et de la légitimité des messages portés avec le Sud et de favoriser l'implication des organisations du Sud dans les démarches d'ED. Il est donc essentiel que chaque acteur de l'ED ait développé une bonne connaissance des réalités du Sud, que les messages véhiculés soient pertinents et corrects du point de vue du Sud et qu'ils soient portés avec le Sud (facteur de légitimité de l'ED). Les partenariats Nord-Sud et les interventions des partenaires sont amenés à prendre une place croissante dans le travail d'ED. L'envoi de personnes, qu'il se concrétise par la présence de personnes du Nord au Sud ou vice-versa est un des moyens pour nourrir l'ED des expériences du Sud. De très nombreuses modalités d'envoi de personnes sont envisageables pour répondre à cet objectif. Elles devront à chaque fois être adaptées à cet objectif et au contexte local, de l'ONG et de ses partenaires.

L'envoi contribue à un ou plusieurs de ces éléments :

- Éduquer au développement (un groupe-cible).
- Alimenter les messages d'ED et contribuer à leur pertinence, légitimité et actualité.
- Construire les messages de plaidoyer.
- Impliquer des partenaires du Sud dans le travail d'ED.
- Confirmer l'engagement et la mobilisation d'un groupe-cible réduit pour qu'il devienne un relais du travail d'ED.

Éléments opérationnels et défis

Les actions d'Éducation au Développement doivent répondre à certains critères de qualité tels que :

- Développer des stratégies appropriées qui tiennent compte des spécificités et caractéristiques des groupes cibles visés et qui favorisent l'implication de ces groupes cibles dans le changement social.
- Viser l'atteinte de résultats avec des indicateurs de suivi qui se centrent sur les résultats des activités et non sur la réalisation des activités
- Se baser sur l'expertise des acteurs de l'ED dans une perspective d'amélioration constante de la qualité.
- Expliquer clairement la relation entre la recherche du soutien public (récoltes de fonds, promotion de l'image d'un acteur particulier) et les objectifs de l'ED.

Lorsque l'envoi de personnes est retenu pour enrichir les actions d'ED et de plaidoyer, le choix des modalités d'envoi doit également prendre en compte ces critères⁴.

³ Cette partie reprend largement les éléments de la définition de l'ED et des trois notes de consensus sur l'ED adoptées par le CPC-POC du 04/02/2011 : efficacité de l'éducation au développement, spécificités et rôles des acteurs d'éducation au développement et complémentarités et synergies en éducation au développement.

⁴ Pour les jeunes la Platform Kleurrijk Vlaanderen a fait une recherche sur leur mobilité vers le Sud, restituée en mars 2008. Des critères de qualité spécifiques en ont découlé (référence : Kwaliteitskader voor jongerenmobiliteit naar het Zuiden, Brussel, 9 maart 2009 (<http://www.jint.be/language/nl-BE/Infotheek/Themas/Mondiaal.aspx>) ou www.coprogram.be. Egalement disponible : Carla Bracke, Onderzoek naar de omkadering voor Vlaamse jongeren die naar het Zuiden trekken, Brussel, januari 2008)

4. Assurer la coordination des interventions de coopération dans le Sud

Les interventions des ONG dans le Sud doivent être gérées de façon optimale. Il s'agit de remplir une série de fonctions de gestion de l'ONG du Nord depuis la réalité du Sud. De cette façon l'exécution et aussi parfois les choix politiques de l'ONG belge sont décentralisés vers le Sud.⁵

Dans certaines circonstances, l'envoi d'une personne au Sud peut aider à réaliser cette gestion. La personne envoyée a un rôle de facilitateur, d'intermédiaire. Cette personne travaille au sein d'un bureau local de l'ONG⁶. Elle peut également avoir un rôle de représentation de son organisation (et éventuellement d'autres organisations) dans la région. En général, cette fonction requiert du recul par rapport au contexte national et une position à l'abri de conflits d'intérêt, ce qui peut être rencontré par l'envoi d'un expatrié.

Les résultats de gestion attendus peuvent être liés à la stratégie globale de l'ONG belge dans un pays ou une région déterminée et/ou à la mise en place, au monitoring et au suivi administratif d'interventions.

Il peut s'agir de :

- Identifier des interventions, les acteurs présents
- Analyser la situation locale
- Élaborer des dossiers de financement
- Assurer le suivi des résultats atteints, le contrôle financier, l'évaluation
- Se coordonner, rechercher des synergies avec d'autres acteurs externes ou locaux
- Représenter l'ONG du Nord.

Éléments opérationnels et défis

Puisque une série de fonctions sont plus proches des partenaires du Sud, une meilleure concordance entre le travail de l'ONG belge d'une part et les besoins et attentes des partenaires du Sud d'autre part sont un atout possible.

La forme de la représentation varie fort d'une ONG à une autre, il peut s'agir d'une antenne d'une personne ou d'un large bureau où, à côté d'un ou de plusieurs expatriés, une série de collaborateurs locaux sont engagés. Certaines ONG choisissent aussi de n'engager que du personnel local pour leurs représentations.

Pour que le personnel envoyé puisse jouer utilement ce rôle, certaines préconditions doivent être remplies qui détermineront la nécessité de l'envoi et ses modalités :

- L'ONG doit mettre en place une série de collaborations avec d'autres acteurs afin d'optimiser la représentation.
- L'ONG doit faire un usage maximal des ressources humaines disponibles localement.
- L'ONG doit justifier comment une série de tâches de l'ONG sont réalisées de manière plus efficiente depuis un bureau dans le Sud (ce qui est souvent indispensable dans le cas de projets FBSA⁷).
- Le prix de la représentation doit être acceptable compte tenu du volume d'activités (activités Sud et Nord) qui sont réalisées par l'ONG dans la région pour laquelle l'expatrié est responsable.

5. Développer et renforcer les relations de partenariat, travailler en réseau

Les relations de partenariats vont bien au-delà d'une relation de financement, et des partenariats sans relation financière existent. Ainsi, au-delà de la gestion des interventions, les ONG du Nord et du Sud doivent assurer des relations de partenariat harmonieuses, réciproques et enrichissantes. Parallèlement, le travail en réseau se développe de plus en plus et les partenaires sont associés dans des campagnes communes de plaidoyer sur des thèmes particuliers, campagnes menées tant au

⁵ Il ne s'agit pas ici de réaliser les tâches des partenaires.

⁶ Voir aussi la note entre DGD et fédérations d'ONG sur les bureaux locaux de coordination des ONG.

⁷ La question se pose de savoir si c'est le cas également de l'Allocation de base 'synergies avec le PIC », même après discussion sur la façon d'organiser les fora locaux discutée lors du GT2 du 07/10/11.

Nord qu'au Sud. Il s'agit de partager les savoirs et de susciter des alliances dans une perspective de communauté d'intérêts. La présence de personnes du Nord dans le Sud ou du Sud dans le Nord, selon différentes modalités, est un des moyens pour atteindre ces objectifs.

Éléments opérationnels et défis

Le partenariat implique que l'on tende vers une relation égalitaire ou du moins vers des relations équilibrées et que chaque partie soit redevable devant l'autre, au moins quant aux objectifs communs.

Déjà riche au départ, le partenariat ONG a évolué au cours du temps. Les fonctions des uns et des autres ainsi que l'objet du partenariat entre ONG du Nord et du Sud se sont diversifiés, en tentant de recentrer le pouvoir d'initiative au Sud, notamment pour tenter de mieux répondre à l'idéal de relation égalitaire au cœur même de l'idée de partenariat, et devançant ainsi de dizaines d'années les notions d'ownership initié par le CAD de l'OCDE. Les analyses ne sont plus centrées seulement sur les besoins au Sud mais aussi sur les ressources et leur mobilisation. Par ailleurs, la relation d'aide se complète par la recherche d'appui mutuel basé sur l'échange.

Le secteur ne se satisfait plus d'actions de développement centrées au Sud mais engage une série de processus visant à agir plus fondamentalement sur les mécanismes d'interdépendances mondiales. Ceci entraîne la recherche d'autres cibles, la diversification des formes d'actions et la redéfinition des rôles des partenaires au Nord et au Sud. Le travail en réseau a acquis de l'importance, modifiant les méthodes, les formes de partenariat et accentuant aussi la nécessité de solidarités Nord-Nord et Sud-Sud.

Il faut souligner également l'importance pour le succès d'un partenariat de la qualité des relations humaines. Une certaine communauté de pensée comme assise du partenariat est très fréquente, mais les affinités et sympathies interpersonnelles jouent un rôle dans cette relation. L'envoi de personnes pourra contribuer à cette dimension importante du partenariat et du réseautage.

Lorsque l'envoi de personnel est choisi dans ce cadre, certaines préconditions doivent être remplies qui détermineront la nécessité de l'envoi et ses modalités :

- L'ONG (ou les ONG) ont fait une analyse préalable à l'envoi, et sondé leurs partenaires, il en ressort que l'envoi est justifié.
- Il y a une description de la mission et des fonctions à remplir par cet envoi.
- Les mandats du personnel envoyé sont précis, clairs et dûment partagés avec les partenaires.
- Un briefing approfondi et un bon suivi du personnel envoyé sont prévus.
- Des mesures sont prises pour que les résultats soient pérennisés.