
le

Leader Humanitaire

**Aborder la localisation de manière innovante :
le Programme de soutien rural Sarhad au Pakistan**

MASOOD UL MULK



LE LEADER HUMANITAIRE

Aborder la localisation de manière innovante : le Programme de soutien rural Sarhad au Pakistan

PUBLICATION 051

NOVEMBRE 2024

Informations sur l'auteur

Masood Ul Mulk

Masood Ul Mulk est le directeur général du Programme Sarhad, la plus grande ONG à but non lucratif opérant dans la région frontalière du nord-ouest du Pakistan. Masood a 38 années d'expérience dans le secteur du développement et de l'aide humanitaire. Son travail dans le domaine des énergies renouvelables a été récompensé par l'« Oscar vert » du Ashden Award. Il a également reçu le prix présidentiel pakistanais d'excellence « Tamgha e Imtiaz » pour son travail. Masood est diplômé en développement et en gestion rurale et est l'auteur d'articles publiés par l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) et le Centre international pour le développement intégré des montagnes (the International Center for Integrated Mountain Development). Il est également vice-président du réseau de programmes de soutien rural qui regroupe huit organisations d'aide au développement et d'assistance humanitaire au Pakistan.

Remerciements

Mes remerciements vont au travail humanitaire de l'ONG SRSP, un travail dirigé par Aftab Ahmad et l'équipe humanitaire.

Bureau de rédaction

The Centre For Humanitarian Leadership
Deakin University
221 Burwood Highway
Burwood 3125 VIC
Australia

Rédactrice en chef (version anglaise) : Dr Phoebe Downing, Dr Marian Abouzeid et Dr Joshua Hallwright

Rédactrice en chef (version française) : Justine De Rouck

Éditrice de production : Cara Schultz

Traduction : Benoit Glayre and Isaline Doucot

Mise en page : Diana De León

ISSN: 2653-1011 (En ligne)

Vous trouverez ci-dessous la « Reconnaissance territoriale » faite par le Centre for Humanitarian Leadership et conservée dans sa version anglaise. La « Reconnaissance territoriale » est une manière de reconnaître, de respecter et de rendre hommage aux peuples des Premières Nations en tant que propriétaires traditionnels et gardiens permanents des territoires.

The Centre for Humanitarian Leadership acknowledges the Australian Aboriginal and Torres Strait Islander peoples of this nation. We acknowledge the traditional custodians of the lands on which we work. We pay our respects to ancestors and Elders, past and present.

Droits d'auteurs

This paper was prepared for the Centre for Humanitarian Leadership. The views expressed herein are those of the author and Ces publications ont été préparées pour le Centre for Humanitarian Leadership. Les points de vue présentés sont ceux des auteur.e.s et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Centre for Humanitarian Leadership. Ces publications sont distribuées afin de servir à la discussion et n'ont pas été examinées par des pairs.

© 2024 par Masood Ul Mulk. Tous droits réservés.

Image de couverture : Un espace de santé pour les femmes mis en place par le programme Sarhad de soutien dans les zones rurales (SRSP), dans le nord Waziristan © Masood Ul Mulk

Résumé

Le travail humanitaire de l'ONG Sarhad Rural Support Programme (SRSP), une ONG qui propose un programme de soutien dans les zones rurales instables du nord-ouest Pakistanais est un exemple intéressant de la manière dont les organisations locales évoluent, s'adaptent, renforcent leurs capacités et, si besoin, transposent leurs activités à plus grande échelle. En abordant des questions telles que la capacité organisationnelle, le risque, le renforcement des capacités, la confiance et l'adaptabilité des approches, l'ONG SRSP s'est attaquée aux limites de l'application de la localisation dans le secteur humanitaire. Ce document nous montre comment la SRSP via sa gestion, ses systèmes, ses politiques et son action communautaire s'engage véritablement et se tient responsable auprès des parties marginalisées de la population pakistanaise. L'organisation est également responsable puisqu'elle est inscrite à la loi pakistanaise sur les sociétés, qui fixe des normes strictes et internationalement acceptées en matière de responsabilité financière et protège l'autonomie de l'organisation contre la prédation du gouvernement et des politiciens. Son approche du renforcement des capacités a été progressive et est axée sur la résolution concrète des problèmes et la conception de ses programmes a été basée sur l'itération, l'apprentissage et l'adaptation. Le travail de la SRSP montre également la manière avec laquelle les intermédiaires locaux peuvent faire le pont entre le système international et un grand nombre de communautés.

Pertinence du leadership

L'une des raisons choisies pour expliquer la réticence à appliquer la localisation est la faiblesse des organisations locales - leur manque de capacité et d'organisation, leur incapacité à prendre des risques, les problèmes liés à la responsabilité, leur petite taille, etc. Cette étude montre aux responsables humanitaires la manière avec laquelle il est possible de développer des organisations locales fortes, en prenant l'exemple de l'ONG SRSP (Sarhad Rural Support Programme). Dans cette organisation, le processus de renforcement des capacités est centré sur la résolution des problèmes et fonctionne de manière progressive. Au cours de ses 35 années d'existence, la SRSP n'a jamais fait appel à du personnel ou à des consultants expatriés. En adoptant une approche « best fit », les programmes humanitaires de la SRSP s'intègrent dans leur environnement et peuvent ainsi facilement être mis en place. Lorsque les organisations internationales se retirent, la SRSP comble les lacunes. Le soutien à la construction des organisations locales est une thématique souvent abordée, mais peu d'attention est accordée à ceux et celles qui en construisent. La SRSP mérite que ses réalisations soient reconnues, célébrées et reproduites.

Introduction

Le travail humanitaire de la SRSP - une ONG à but non lucratif opérant dans les régions instables du nord-ouest du Pakistan - est un exemple de la manière avec laquelle les organisations locales évoluent, s'adaptent, renforcent leurs capacités et peuvent transposer leur programme à plus grande échelle. Fondée en 1989, la SRSP a travaillé en tant qu'organisation de développement communautaire pendant les 16 premières années de son existence, avant d'être obligée d'ajouter l'action humanitaire à son portefeuille après les crises humanitaires répétées dans la région.

Au cours des 19 années suivantes, la SRSP s'est attaquée aux limites de l'architecture humanitaire existante dans l'application du principe de localisation, en abordant des questions telles que la capacité organisationnelle, la gestion des risques, le renforcement des capacités, l'adhésion aux valeurs humanitaires, les systèmes de responsabilité ascendante et descendante et l'instauration d'une relation de confiance avec les communautés. La SRSP a adopté une approche du travail humanitaire « best fit » qui analyse et mesure les contextes dans leur environnement social et culturel. Cette approche a permis à l'organisation de remporter des succès remarquables, comme en témoignent les résultats obtenus sur le terrain.

Ce document peut être utilisé à la fois comme modèle pour d'autres organisations locales et nationales s'engageant dans l'architecture humanitaire internationale, et comme étude de cas pour les organisations mondiales cherchant à soutenir leurs homologues au niveau local.

L'ampleur, la diversité et la portée des programmes humanitaires de la SRSP en réponse au tremblement de terre de 2005, à la crise des personnes déplacées de 2007 à 2016, aux inondations de 2010, 2015 et 2022 et au COVID-19 en 2021 sont illustrées par les chiffres suivants. L'organisation a contribué à la construction d'environ 60 000 maisons et 23 000 abris, à l'enregistrement de 621 000 familles, à l'apport d'articles non alimentaires à 869 000 personnes, à la construction et à l'amélioration de 2 808 projets d'infrastructure dans les domaines de l'eau potable, de l'irrigation et de la communication, à la réhabilitation de 719 écoles, à la formation de 61 000 femmes et adolescentes et à l'amélioration de la qualité de l'eau potable. L'organisation a touché 61 000 femmes et adolescentes via les programmes de protection, de lutte contre la violence sexiste et d'interventions en faveur de l'autonomisation des femmes ; elle a distribué 28 000 tonnes de nourriture et

a entrepris des actions de plaidoyer aux niveaux national et international (voir le site web de la SRSP, 2024 ; Bureau des statistiques de Khyber Pakhtunkhwa, 2024 ; Banque asiatique de développement, 2022).

Ce document explique l'histoire, le contexte et les réalisations de la SRSP en tant qu'organisation humanitaire et rend compte des facteurs qui ont contribué à ce succès. Ce document peut être utilisé à la fois comme modèle pour d'autres organisations locales et nationales s'engageant dans l'architecture humanitaire internationale, et comme étude de cas pour les organisations mondiales cherchant à soutenir leurs homologues au niveau local.

Le contexte : Khyber Pakhtunkhwa (KP)

La SRSP travaille dans la province instable du Khyber Pakhtunkhwa au Pakistan. Cette province s'étend le long de la frontière nord-ouest du pays et partage une frontière poreuse de 2 640 km avec l'Afghanistan. La province de Khyber Pakhtunkhwa (KP) s'étend sur 74 521 km² et compte une population majoritairement musulmane de 40,8 millions d'habitants.e.s.

Cette région est principalement peuplée de Pachtones, ainsi que d'autres plus petits groupes ethniques et linguistiques. Le KP est une société tribale qui ont un mode de vie dicté par des valeurs tribales conservatrices ; les femmes n'ont que très peu d'espace dans l'espace public. Depuis les conflits engendrés par l'invasion des Soviétiques en Afghanistan, en 1979, des migrations massives vers le Pakistan ont eu lieu. L'invasion américaine de l'Afghanistan en 2001 a encore déclenché un grave conflit, avec l'intrusion des talibans dans la région. Depuis, les explosions de bombes, les attentats suicides, les enlèvements et les déplacements de population font partie intégrante du quotidien dans cette région. Les régions frontalières sont le théâtre d'une importante contrebande et l'économie de subsistance est le principal moyen de subvenir à ses besoins. Il existe une migration saisonnière vers les villes et le Moyen-Orient qui génère des envois de fonds et qui représente une source importante de revenus dans la région et il existe également un potentiel touristique dans les montagnes, ainsi qu'un potentiel minier.

Sur les 38 districts administratifs de la province, huit se trouvent dans la région tribale. Ces districts ont été au centre de la guerre régionale et ont des indicateurs économiques et sociaux très faibles, résultat d'une longue négligence historique. Le taux d'alphabétisation dans la province est de 53%, 73% pour les hommes et 37% pour les femmes. Les taux de mortalité infantile et maternelle sont élevés et l'accès aux soins de santé est très faible. Le taux de chômage est l'un des plus élevés du pays et la pauvreté globale dans la province s'élève à 40,7 % (site Internet du Bureau des statistiques de Khyber Pakhtunkhwa, non daté ; Banque asiatique de développement, 2022).

L'organisation SRSP, le programme Sarhad de soutien dans les zones rurales

L'organisation SRSP a été créée en 1989 en tant qu'ONG à but non lucratif pour entreprendre un travail de développement axé sur les besoins de la communauté, dans la province pakistanaise de Khyber Pakhtunkhwa. Cette organisation a été enregistrée conformément à la loi pakistanaise sur les sociétés.

L'idée de la SRSP a été inspirée par le travail communautaire du programme de soutien rural de l'Aga Khan (AKRSP) dans les régions montagneuses du nord du Pakistan, et la direction de la SRSP au niveau du conseil d'administration a été assurée par M. Shoaib Sultan Khan, le directeur général fondateur de l'AKRSP. Il a été rejoint par différents fonctionnaires, des membres des médias et de la société civile.

Le programme était fondé sur l'idée que les communautés disposaient d'une capacité d'auto-assistance qui pouvait être mise à profit pour leur développement. On pensait que cette capacité pouvait être renforcée par une organisation centrée sur les personnes et dotée de systèmes flexibles, facilement adaptables et responsables afin d'exploiter le capital social et susciter la confiance. La SRSP prévoyait d'y parvenir en mobilisant les communautés en groupes et en formant leurs dirigeants aux postes de leadership, tout en fournissant une assistance technique et économique aux communautés organisées afin de résoudre leurs problèmes communs.

Au cours de ses 35 années d'existence, l'ONG SRSP est passée du statut de « petite » organisation au statut de « grande » organisation respectée et crédible. L'ONG a su saisir les opportunités qui se présentaient à elle, afin de poursuivre sa mission.

Au fil des années, la SRSP a développé des compétences en matière de mobilisation communautaire (44 500 organisations communautaires, dont un tiers sont orientées vers les besoins des femmes) et de développement d'infrastructures communautaires (10 955 projets d'infrastructures bénéficiant à 2,5 milliards de personnes, construits pour un coût de 10 milliards de roupies). Ses travaux d'infrastructure ont porté sur des domaines tels que l'accès à l'eau potable, l'irrigation, les routes, les ponts, l'assainissement, les écoles et la production d'électricité à partir de microcentrales hydroélectriques. De plus, 524 000 personnes ont été formées dans le cadre de ses programmes de ressources humaines et de formation professionnelle, et l'organisation a distribué des fonds de microfinancement et de banque communautaire à 135 000 ménages pour un montant s'élevant à 2 milliards de roupies. Au niveau politique, la SRSP a plaidé en faveur du renforcement des institutions communautaires et de la réduction de la pauvreté par le biais du « réseau de soutien rural », qui rassemble des organisations qui opèrent à travers le Pakistan.

La SRSP emploie 6 400 personnes, dont 4 313 professionnelles. Elle a travaillé avec 73 donateurs internationaux et nationaux sur 293 projets et a levé des fonds d'un montant total de 47,1 milliards de roupies.

La flexibilité de ses systèmes, la multiplicité de ses structures organisationnelles et ses politiques émergentes ont aidé l'organisation à s'adapter à des gouvernements politiques changeants et à de nombreuses crises humanitaires prenant place dans des régions d'une grande diversité géophysique, culturelle et politique.

La survie et la durabilité de l'ONG sur le long terme sont considérées comme un point important pour l'organisation. Grâce aux contributions du gouvernement, aux coûts institutionnels et aux services, un fonds a pu être constitué à cet effet. Ce fonds a permis à la SRSP de conserver un personnel de qualité, de renforcer ses capacités et de préserver la mémoire institutionnelle et la stabilité de l'organisation sur une longue période. Le fonds a également été utilisé pour mobiliser plus de 25 milliards de roupies d'aide humanitaire provenant de sources internationales. La flexibilité de ses systèmes, la multiplicité de ses structures organisationnelles et ses politiques émergentes ont aidé l'organisation à s'adapter à des gouvernements politiques changeants et à de nombreuses crises humanitaires prenant place dans des régions d'une grande diversité géophysique, culturelle et politique. L'organisation a su gérer de manière cohérente un environnement extrêmement complexe et instable, en permettant également de gagner de l'espace pour opérer ainsi qu'en comblant les lacunes là où les organisations nationales et internationales ne parvenaient pas à travailler. Après 16 ans de programme de développement axé sur la communauté, l'organisation a dû s'adapter afin d'inclure le travail humanitaire pour faire face aux conséquences du tremblement de terre de 2005. (Publications SRSP, 2006-23)

Crises humanitaires à Khyber Pakhtunkhwa (KP)

La province de Khyber Pakhtunkhwa a connu des crises humanitaires de différents types au cours des trois dernières décennies. Ces crises sont brièvement décrites ci-dessous.

Tremblement de terre de 2005

Lors du tremblement de terre de 2005, le bilan officiel était de 87 380 morts, dont 19 000 enfants. Environ 38 000 personnes ont été blessées et 3,5 millions de personnes se sont retrouvées sans abri. 780 000 bâtiments, dont des

logements, des écoles et des hôpitaux, ont été détruits, ainsi que de nombreuses infrastructures permettant l'accès à l'eau potable, l'irrigation et encore les routes. 250 000 animaux de ferme sont morts. Les zones de programme de la SRSP à Abbotabad, Mansehra, Battagram et Kohistan ont également été gravement touchées (Relief Web, 2006).

Crise des personnes déplacées

De 2008-9 à 2017, les opérations militaires contre les insurgés.e.s ont entraîné le déplacement de 6,8 millions de personnes. 2,8 millions d'entre elles ont été déplacées des districts de Swat, Buner, Dir et Shangla de la division de Malakand, tandis que 4 millions ont été déplacées des districts tribaux de Mohmand, Bajaur, Khyber, Orakzai, Kurram, du Waziristan du Nord et du Waziristan du Sud. Selon les estimations, 15 % des personnes ont décidé de résider dans des camps, tandis que les 85 % restants sont allés vivre dans des communautés d'accueil, chez des parents ou dans des maisons louées. 95 % des infrastructures, y compris les écoles, les établissements de santé et les routes, ont été endommagées. Au début du déplacement, ce sont les femmes et les enfants qui ont le plus souffert et pendant la période de déplacement, cette partie de la population a été plus exposée aux problèmes de protection, de santé et d'éducation. Les moyens de subsistance ont été totalement perturbés. La plupart des familles sont rentrées chez elles en 2017, lorsque les opérations ont pris fin (Commission des droits de l'homme, 2010 ; The Guardian, mai 2009).

Inondations de 2010

En 2010, des inondations dues à la mousson ont frappé le Pakistan, tuant 1 700 personnes, affectant 20 % de la superficie du pays et touchant 20 millions de personnes. Les inondations ont causé des dégâts au niveau des infrastructures, des habitations, de l'agriculture et du bétail s'élevant à des milliards de roupies. Dans la province de Khyber Pakhtunkhwa, 1 068 personnes sont mortes et 912 999 personnes ont été déplacées. Dans les 13 districts les plus gravement touchés, plus de 52 000 bovins sont morts, plus de 5 000 acres de cultures ont été détruits et 191 215 maisons ont été endommagées (Gouvernement du Pakistan, 2011).

COVID-19

Au Pakistan, 1,6 million de cas de COVID-19 ont été signalés, cette crise a entraîné 30 000 décès, dans la province de Khyber Pakhtunkhwa, plus spécifiquement, 140 000 cas ont été enregistrés et 4 400 décès. La fermeture des entreprises a entraîné un chômage massif et, au sein des foyers, la violence domestique a augmenté, la fermeture des écoles et la pression exercée sur les centres de santé ont aussi contribué à la misère de la population (www.worldometers.info, 2024).

Inondations de 2022

Les inondations de l'été 2022 ont causé la mort de 1 739 personnes. 2,1 millions de personnes se sont retrouvées

sans abri au Pakistan et plus de 897 000 maisons ont été détruites. Dans le Khyber Pakhtunkhwa, 18 districts ont été touchés, entraînant le déplacement de 600 000 ménages et la destruction de 320 877 maisons. 7 742 têtes de bétail ont été tuées. Les petites infrastructures communautaires ont été massivement détruites (Banque mondiale, 2022).

Réfugiés afghans

Entre 1979 et 1988, 4 à 5 millions d'Afghan.e.s ont cherché refuge au Pakistan en raison de la guerre soviétique, en 2002, 5,2 millions d'entre eux.elles étaient retournés.e.s dans leur pays, le Pakistan accueille encore 2,8 millions de réfugiés.e.s de différents statuts. 58% vivent dans la région de Khyber Pakhtunkhwa. Il y a 800 000 personnes ayant une preuve d'enregistrement et 500 000 Afghan.e.s non enregistré.e.s. 600 000 autres personnes afghanes se sont installés.e.s au Pakistan après le retrait des États-Unis en 2021. Au départ, ces réfugiés.e.s se sont déplacés.e.s vers les zones rurales et se sont installés.e.s dans des villages, la province compte en effet 43 villages de ces réfugiés.e.s répartis.e.s dans 18 districts. Ensuite, ces groupes se sont progressivement déplacés vers les zones urbaines à la recherche de meilleurs moyens de subsistance. L'afflux de réfugiés.e.s a surchargé les services et les installations déjà faibles des communautés d'accueil et a provoqué des frictions entre la population. Les conditions de vie sont médiocres avec des installations sanitaires limitées et les mauvaises pratiques d'hygiène entraînent des maladies d'origine hydrique et des infections chez les enfants et les femmes (Commissionerate of Afghan Refugees/Safron, 2024).

Le Pakistan accueille encore 2,8 millions de réfugiés.e.s de différents statuts. 58% vivent dans la région de Khyber Pakhtunkhwa.

Les programmes humanitaires de la SRSP

La dévastation causée par le tremblement de terre de 2005 a convaincu le conseil d'administration de la SRSP qu'il devait s'engager dans le travail humanitaire pour répondre aux besoins des membres de sa communauté. Depuis lors, le pannel d'activités humanitaires de l'organisation n'a cessé d'évoluer, atteignant presque la moitié de leurs activités liées au développement.

L'ampleur, la diversité et la portée du programme humanitaire de la SRSP peuvent être jugées par le résumé suivant de son travail : l'ONG SRSP a travaillé avec 31 donateurs.rice.s internationaux.ales et quatre donateurs.rice.s nationaux.ales pour mettre en œuvre des programmes humanitaires. Le portefeuille financier de ce programme s'élève à plus de 26,5 milliards de roupies. Elle a également :

- construit ou reconstruit 2 808 projets d'infrastructures dans les domaines de l'irrigation, de l'eau potable, de l'assainissement, des ponts et des mini-hydrauliques au profit de 1,6 milliard de personnes pour un coût de 3 milliards de roupies dans les zones touchées par la crise humanitaire.
- reconstruit 83 908 maisons et abris pour un coût de 8,5 milliards de roupies. Plus de 60 000 maisons ont notamment été reconstruites selon les normes de la Banque mondiale après le tremblement de terre de 2005, grâce à un financement du Fonds pakistanais de lutte contre la pauvreté.
- formé 42 724 personnes dans les domaines suivants : machinerie lourde, panneaux solaires, électricité, plomberie, téléphonie mobile, couture, mécanique automobile, broderie à la main, cuisine, etc.
- fourni des soins de santé à 224 233 personnes grâce à des camps médicaux et à la réhabilitation de 109 centres de soins de santé.
- fourni 869 666 articles non alimentaires pendant les phases d'aide.
- enregistré 621 651 familles lors des crises de déplacé.e.s internes afin de leur permettre d'accéder à l'aide humanitaire.
- distribué 28 943 tonnes de nourriture à 317 781 familles afin d'assurer la sécurité alimentaire.
- distribué 1,6 milliard de roupies à 509 351 personnes dans le cadre des programmes « Argent contre travail ».
- fourni 1,2 million de personnes des interventions WASH pour un montant de plus d'un milliard de roupies.
- atteint 61 000 femmes et adolescentes par le biais de programmes de protection, de lutte contre la violence liée au sexe et d'autonomisation des femmes.
- ciblé les réfugié.e.s afghan.e.s avec des programmes WASH, d'éducation et de santé.

La SRSP a également défendu des causes humanitaires lors de forums nationaux et de réunions de haut niveau, ainsi que lors de la conférence de l'IVCA à Genève en 2007, du Cambridge Humanitarian Forum en 2010 et de la Conférence sur le Leadership humanitaire en 2022 à la Deakin University de Melbourne (publications de la SRSP, 2006-23).

L'apport de la force des organisations locales pour le travail humanitaire

Au cours de ses 16 premières années d'activité, la SRSP a acquis une notoriété et une confiance considérables dans les communautés où elle était en action. Elle a mis en place des systèmes de gestion, de finances, de ressources humaines, d'approvisionnement, d'audit et de valeurs organisationnelles en qui les donateur.ice.s internationaux.ales et nationaux.ales, ainsi que d'autres parties prenantes, avaient confiance. Ces systèmes étaient déjà à la disposition de la direction lorsqu'elle était appelée à entreprendre une action humanitaire.

La SRSP tient compte des perceptions et des besoins de ses communautés. Son travail n'est pas divisé en deux parties distinctes et rigides, l'« humanitaire » et la « développement ». Ces deux parties co-existent. Pour la plupart des communautés, la reconstruction commence le jour même de la catastrophe ; un canal d'irrigation, une conduite d'eau potable ou un mini-projet hydroélectrique ayant été détruits ne peuvent attendre la fin de la phase de secours pour être remis en état.

Pour la plupart des communautés, la reconstruction commence le jour même de la catastrophe ; un canal d'irrigation, une conduite d'eau potable ou un mini-projet hydroélectrique ayant été détruits ne peuvent attendre la fin de la phase de secours pour être remis en état.

In the earthquake of 2005, 15 out of the 18 union councils requiring housing reconstruction in the Mansehra/Battagram/Abbotabad districts were assigned to SRSP. These union councils had serious landlord-tenant and housing ownership problems complicating the compensation issues. SRSP managed these issues successfully because of the credibility it enjoyed in the communities. It helped communities rebuild over 60,000 houses in a program funded by the Pakistan Poverty Alleviation Fund (PPAF) and World Bank.

SRSP has also demonstrated that the best way to reach grassroots community groups is to access them through strong local intermediaries, who play a role in nurturing them and linking them with service providers. Studies have shown that small local NGOs lack the capacity to reach a large number of community groups, while large and strong intermediary organisations such as SRSP reach thousands of community groups. It's a myth that community groups come up on their own and do not need the support and nurturing of intermediaries. While there were hundreds of small NGOs working in the earthquake area, the reconstruction of houses had to be undertaken by SRSP in 15 out of 18 union councils because it had the competencies and outreach within the communities to do it (Caroll, 1992 and Mulk, 2006).

International experience said that those hit by the earthquake should be moved into large camps established by aid giving organisations, but SRSP could see very early that conservative values and a desire to be near their homes would prevent people from moving to these camps. It therefore took the initiative of establishing 27 local community camps for over 28,000 people near the villages, which were more culturally acceptable to the communities (Mulk, 2006).

Lors du tremblement de terre de 2005, 15 des 18 conseils d'union nécessitant la reconstruction de logements dans les districts de Mansehra, Battagram et Abbotabad ont été confiés aux équipes de la SRSP. Ces conseils syndicaux étant confrontés à de graves problèmes de propriétaires et de locataires qui compliquaient les questions d'indemnisation. La SRSP a su gérer ces questions avec succès grâce, notamment, à la crédibilité dont elle jouissait au sein des communautés. L'ONG a aidé les communautés à reconstruire plus de 60 000 maisons dans le cadre d'un programme financé par le Fonds pakistanais de lutte contre la pauvreté et la Banque mondiale.

La SRSP a également démontré que le meilleur moyen d'atteindre les groupes communautaires de base est de passer par des intermédiaires locaux, solides, qui jouent un rôle en les soutenant et en les mettant en relation avec des prestataires de services. Des études ont montré que les petites ONG locales n'ont pas la capacité d'atteindre un grand nombre de groupes communautaires, alors que les organisations intermédiaires plus grandes et plus solides, comme la SRSP, peuvent, elles, atteindre des milliers de groupes communautaires. Croire que les groupes communautaires se développent d'eux-mêmes et n'ont pas besoin du soutien et de l'aide des intermédiaires est un mythe. Alors que des centaines de petites ONG travaillaient dans la région touchée par le tremblement de terre, la reconstruction des maisons a dû être entreprise par la SRSP dans 15 des 18 conseils d'union car l'organisation avait les compétences et le rayonnement nécessaires au sein des communautés (Caroll, 1992 et Mulk, 2006).

L'expérience internationale a montré que les personnes touchées par le tremblement de terre devaient être déplacées dans de grands camps établis par des organisations d'aide, mais la SRSP a pu constater très tôt que les valeurs conservatrices et le désir de rester près de leur habitation empêchaient les individus de se rendre dans ces camps. L'ONG a donc pris l'initiative d'établir 27 camps communautaires locaux pour plus de 28 000 personnes près des villages, une décision culturellement plus adaptée à ce cas spécifique et aux besoins des communautés (Mulk, 2006).

Après les inondations dans le district de Chitral en 2015, la SRSP a constaté que plusieurs centaines de canaux d'irrigation gérés par les communautés avaient été gravement endommagés par les inondations. Ces canaux, initialement construits par les communautés n'apparaissaient pas dans les chiffres des infrastructures endommagées et l'aide leur a été refusée ; mais la SRSP a constaté qu'ils étaient essentiels pour les habitants de la région. L'ONG a pu convaincre le gouvernement d'utiliser les fonds disponibles dans le cadre du projet de développement local piloté par la communauté et financé par l'Union européenne, afin de rapidement résoudre le problème. L'UE a accepté cette suggestion car l'esprit de l'organisation est de répondre aux besoins immédiats de la population et de trouver une solution locale à un

problème local. Dans ce cas spécifique, respecter le clivage « développement » et « aide humanitaire » se serait fait au détriment des besoins des communautés.

La crise des personnes déplacées a commencé en 2007-2008 et a duré jusqu'en 2017. Les graves menaces pesant sur la vie des travailleurs humanitaires ont contraint les organisations internationales et nationales à quitter le PK. La SRSP a décidé de rester et de combler le vide créé par ce retrait, en veillant à ce que les services atteignent les millions de personnes déplacées, en gérant un très grand entrepôt d'opérations du HCR pendant près de deux ans. La SRSP a également entrepris le processus d'enregistrement de millions de personnes déplacées à la demande d'un gouvernement qui se trouvait impuissant. Tout cela a été possible grâce à l'engagement profond de la SRSP à aider les personnes en détresse, à ses compétences et à sa capacité à mieux comprendre et gérer les risques.

La situation en matière de sécurité et les règles strictes régissant les opérations ont considérablement réduit la marge de manœuvre des opérations de la société civile dans les zones de conflit. D'après son expérience, la SRSP a constaté qu'un des éléments qui empêchait les organisations de la société civile à atteindre leurs objectifs était leur incapacité à équilibrer les composantes matérielles et logistiques de leurs programmes dans ces régions. Par exemple, la plupart des organisations internationales se sont concentrées sur les composantes logistiques des programmes WASH, comme l'hygiène et le lavage des mains, alors que la SRSP a mis l'accent sur les contraintes liées à l'accès à l'eau potable parallèlement à un programme de lavage des mains. En effet, les agences de sécurité qui examinent le travail sous l'angle de la sécurité attribuent généralement des agendas aux organisations qui n'ont pas équilibré les deux composantes, car elles ne comprennent pas pourquoi le lavage des mains est une priorité lorsqu'il n'y a même pas d'eau potable disponible. En équilibrant les deux composantes, la SRSP a été mieux acceptée par les organisations de sécurité et a montré aux organisations humanitaires comment gagner de l'espace opérationnel dans les zones difficiles. La SRSP a réussi à gérer les relations civilo-militaires dans la région sans compromettre son intégrité.

La plupart des organisations internationales se sont concentrées sur les composantes logistiques des programmes WASH, comme l'hygiène et le lavage des mains, alors que la SRSP a mis l'accent sur les contraintes liées à l'accès à l'eau potable parallèlement à un programme de lavage des mains.

L'ONG SRSP a également été en mesure d'aborder les questions des violences basées sur le sexe en modifiant la

terminologie et les processus du projet afin de les rendre culturellement sensibles lors des déplacements dans les zones tribales du Waziristan du Nord.

De même, alors que la SRSP a pu constater que les communautés les plus pauvres n'hésitaient pas à passer de longues heures dans la file d'attente pour recevoir des tentes pendant la crise du déplacement, certains groupes, d'une classe sociale légèrement plus élevée ont eu beaucoup de mal à le faire en raison de la « culture de la honte ». Ces groupes ne se présentaient que tard dans la nuit pour recevoir leurs tentes et il a fallu trouver un moyen plus adapté de les aider.

Ces exemples montrent que l'expérience et l'approche locales de la SRSP ont permis de trouver des solutions innovantes à des problèmes humanitaires mal compris et de combler des lacunes que les organisations internationales ne pouvaient pas combler (publications SRSP, 2005-2024).

Capacités organisationnelles et valeurs

La capacité organisationnelle d'une organisation motivée par une mission et un but précis découle de son engagement et de sa capacité à mettre en œuvre cette mission. La SRSP a eu la chance de trouver un conseil d'administration très engagé, respecté et crédible, motivé par le désir d'aider les communautés les plus pauvres de la société. Il s'agit d'hommes et de femmes issus.e.s de la société civile, du monde universitaire, des médias et du gouvernement (qui y ont adhéré à titre individuel).

Ensemble, ils ont apporté au conseil d'administration un leadership expérimenté et ont concilié la nécessité d'une bonne gouvernance avec la volonté d'accorder une autonomie suffisante à la direction pour lui permettre de mettre en place un programme dans un environnement très complexe et instable. L'engagement profond qu'ils ont montré envers les groupes marginalisés a permis à l'ONG de ne jamais perdre de vue son objectif. La primauté des besoins, les opinions et les points de vue des communautés sont toujours restés des éléments essentiels pour l'ONG. Le conseil d'administration était profondément attaché à la philosophie du développement communautaire et n'admettait aucun écart à ce sujet. Mais lorsque le tremblement de terre a frappé les zones où l'ONG était présente en 2005 et que les conflits et les inondations ont ensuite dévasté la région, le conseil d'administration a accepté que la direction lance des programmes humanitaires. L'impératif humanitaire d'aider les êtres humains en détresse était leur première motivation. Au cours des deux décennies suivantes, alors que la zone de programme a continué à être touchée par la crise des personnes déplacées, les inondations,

le COVID-19 et la crise des réfugiés, les programmes humanitaires sont devenus une partie importante du travail de l'ONG SRSP.

Si l'impératif humanitaire a poussé le conseil d'administration à entreprendre des programmes humanitaires, il faut également noter que les idéaux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance faisaient déjà partie du système de valeurs de la SRSP. L'organisation opère dans des sociétés profondément déchirées par les hiérarchies sociales, les castes, les divisions ethniques et linguistiques et la polarisation politique, et rester pratique, impartial, neutre et indépendant était essentiel (publications de SRSP, 2005-24).

Capacité de survie et de durabilité à long terme

L'un des défis auxquels sont confrontées les organisations de la société civile des pays du Sud est l'absence d'une capacité critique, que nous appelons « la capacité à long terme de survie et de durabilité » (Banerjee, 2006). La plupart des organisations vivent de projet en projet et ne parviennent pas à conserver leur personnel, à développer leurs systèmes et leurs politiques, et perdent facilement leur mémoire institutionnelle. Il est rare que les donateurs fournissent un soutien institutionnel afin de renforcer cette capacité. Le conseil d'administration de la SRSP a compris que cette faiblesse constituait un obstacle important dans le renforcement des capacités organisationnelles. Ainsi, dès le début, l'organisation s'est concentrée sur la création d'un « fonds de survie et de durabilité à long terme » pour l'organisation, afin de combler le fossé financier entre les projets et de permettre à l'organisation de penser et de se projeter sur le long terme. En 2007, le conseil d'administration de la SRSP a réussi à convaincre le gouvernement de fournir un fonds de 700 millions de roupies dans ce but. Ce fonds a été octroyé sous la forme d'une subvention et a permis d'instaurer une stabilité institutionnelle indispensable. Les conditions du fonds ont garanti que l'autonomie de l'organisation n'était pas compromise et ont permis à la SRSP d'obtenir davantage de ressources. Ce fonds a également permis de conserver le personnel et la mémoire institutionnelle. Le conseil d'administration a également décidé que les organisations internationales se verraient facturer des frais institutionnels pour les projets mis en œuvre par la SRSP en leur nom. Le conseil a pris cette décision parce qu'il voyait une discrimination dans le fait que les organisations internationales et multilatérales ne leur payaient pas ces coûts. Par ailleurs, les organisations internationales n'étaient pas en mesure de refuser cela en raison de leur dépendance à la SRSP pour l'acheminement de l'aide humanitaire dans des conditions difficiles (Banerji, 2006).

Le conseil d'administration a également décidé que les organisations internationales se verraient facturer des frais institutionnels pour les projets mis en œuvre par la SRSP en leur nom. Le conseil a pris cette décision parce qu'il voyait une discrimination dans le fait que les organisations internationales et multilatérales ne leur payaient pas ces coûts.

Lois régissant le fonctionnement de la société civile

Au Pakistan, les organisations de la société civile sont principalement enregistrées en vertu de trois lois : la loi sur les sociétés, la loi sur les coopératives et la loi sur les entreprises. La plupart des petites organisations s'inscrivent sous les deux premières lois parce que le processus d'enregistrement est simple et que les exigences en matière de responsabilité sont peu nombreuses et peu contraignantes. La SRSP a décidé de s'enregistrer en tant qu'entreprise à but non lucratif en vertu de la loi sur les sociétés. Cette procédure d'enregistrement est plus complexe et les exigences en matière de responsabilité sont à la fois coûteuses et strictes. Des normes de responsabilité financière internationalement acceptables doivent être respectées. Mais l'enregistrement en vertu de la loi sur les sociétés a également ses avantages. Il protège l'organisation contre la prédation du gouvernement et des politiciens et l'autonomie organisationnelle est ainsi protégée par la loi. Les tentatives répétées visant à réduire l'autonomie de l'organisation ont échoué en raison, justement, des lois qui la régissent (publications SRSP, 2005-2024).

Relations avec le gouvernement

Le conseil d'administration de la SRSP a décidé d'inviter le gouvernement à siéger à son conseil d'administration afin d'instaurer un climat de confiance et de s'assurer que le gouvernement soit pleinement conscient du travail qu'il entreprend. Le conseil d'administration a estimé qu'il s'agissait d'un point important, car la taille et l'étendue des activités de la SRSP étaient telles qu'elles pouvaient susciter la suspicion ou la jalousie. La présence du gouvernement au sein du conseil d'administration lui confère également une certaine crédibilité auprès des donateurs. Le gouvernement envoie donc des représentants ex officio au conseil (même s'il reste minoritaire), ce qui permet de protéger l'autonomie de l'organisation et de faire en sorte que les politiques et les nominations du personnel ne soient pas contrôlées par

le gouvernement. Cela signifie également que la SRSP a travaillé avec succès avec 10 gouvernements provinciaux différents en 35 ans, ce qui n'est pas attendu dans une région où les relations organisationnelles avec les autorités peuvent se rompre à chaque changement de gouvernement.

Des politiques qui s'adaptent

Le conseil d'administration est composé de personnes ayant une longue expérience de la gestion et du service public. S'il se concentre sur la gouvernance, il veille également à ce que la direction dispose d'une autonomie considérable pour gérer des environnements très difficiles, instables et complexes. Un bon exemple réside dans le fait que le conseil d'administration comprend que les politiques de ressources humaines doivent être élaborées en prenant en compte le contexte dans lequel l'organisation opère. Le Khyber Pakhtunkhwa est une société qui est fondée sur des accords plutôt que sur des règles. Les relations individuelles, les réseaux et les liens sont essentiels pour la réussite ou l'échec des organisations et des programmes. En travaillant dans certaines zones tribales, il a été nécessaire de trouver un équilibre en tenant compte des sensibilités locales concernant les tribus et les questions communautaires, lors de la sélection et de l'affectation du personnel. Faute d'y parvenir, certaines organisations internationales de qualité ont été contraintes de se retirer de la région. Si l'objectif reste de créer une organisation rationnelle fondée sur le mérite, il est important de garder à l'esprit l'importance d'intégrer les sensibilités locales dans le processus et les politiques organisationnelles en tiennent compte.

Autre exemple, la SRSP n'est pas l'organisation qui rémunère le mieux ses employés. Ses salaires sont inférieurs à ceux des organisations internationales et de nombreuses organisations nationales. Dans les premières années, les organisations internationales se précipitaient après chaque crise et commençaient à débaucher le personnel de la SRSP en lui versant des salaires plus élevés, ce qui perturbait le travail de l'organisation. Pour remédier à cette situation, le conseil d'administration de la SRSP a élaboré une politique flexible de rémunération du personnel. Lorsqu'elle est confrontée à une situation de crise, la direction est autorisée à modifier ses politiques de rémunération afin de se protéger contre le débauchage jusqu'à ce que la situation revienne à la normale (publications de la SRSP, 2005-24).

Un bon exemple réside dans le fait que le conseil d'administration comprend que les politiques de ressources humaines doivent être élaborées en prenant en compte le contexte dans lequel l'organisation opère.

Conserver la mémoire institutionnelle

Les donateur.rice.s de la SRSP ont décrit que l'une des forces de l'organisation est la confiance et la loyauté de son personnel, ceci est dû à sa stabilité institutionnelle, ainsi qu'à sa politique de rétention du personnel et d'assignation à de nouveaux projets. Bien qu'elle ne soit pas l'organisation qui paie le mieux dans cette région, elle compense cela en créant un environnement professionnel où le personnel reste motivé. Cette capacité à garder son personnel sur le long terme a également permis de préserver la mémoire institutionnelle et de conserver les connaissances locales et régionales sur les différents domaines dans lesquels le personnel a œuvré, ce qui a donné à la SRSP un avantage lorsqu'il a été question de mettre en œuvre des programmes. À plusieurs reprises, il lui a été demandé, dans un délai très court, de mettre en place des projets de grande envergure, lorsque les projets des donateur.rice.s n'aboutissaient pas. Cette capacité de travail découle de sa connaissance approfondie de l'environnement local, des communautés et des parties prenantes. Cette capacité a également permis à l'organisation de gérer les risques de manière plus efficace, car les actions ne se réalisent pas dans l'abstrait, mais se basent sur les réalités du terrain.

Contrairement aux organisations internationales, les compétences que l'on trouve au sein de l'ONG SRSP sont multidisciplinaires et s'étendent sur un large spectre. Cela lui permet de travailler avec les communautés tout au long du cycle de vie humanitaire, qu'il s'agisse de fournir des secours, de procéder à l'enregistrement, d'organiser le transport ou d'aider à la reconstruction. Les animateur.rice.s communautaires se retrouvent entre l'organisation et les communautés et sont toujours présent.e.s, ce qui crée un sentiment de confiance et d'appartenance. À la suite d'un conflit en 2006 dans la région d'Alai, à Mansehra, des dizaines de bureaux d'ONG internationales et nationales ont été incendiés par des membres de tribus, alors que des efforts de reconstruction pour les victimes du tremblement de terre étaient en cours. En raison de la confiance dont elles jouissaient, les équipes de la SRSP, elles, ont été autorisées à revenir quelques jours plus tard.

Itération, adaptation et apprentissage sur le terrain

Compte tenu de la complexité et de l'incertitude de l'environnement politique et social dans lequel la SRSP opère, de la diversité des besoins des communautés qu'elle aide, de ses compétences pluridisciplinaires et des nombreux.se.s donateur.rice.s et projets avec lesquels l'ONG travaille, la SRSP adopte un système très flexible et une multiplicité de structures organisationnelles et

de politiques afin de faire face à une grande diversité de situations. Le principe de subsidiarité est largement appliqué dans l'organisation, ce qui permet au personnel qui se trouve le plus proche du problème de prendre les décisions. La conception des programmes repose sur les principes d'itération, d'adaptation et d'apprentissage, ce qui a permis à la SRSP d'éviter le recours à des consultant.e.s internationaux.ales et nationaux.ales. Au lieu de cela, les capacités organisationnelles sont renforcées par l'innovation et la résolution de problèmes sur le terrain.

Un bon exemple de cette pratique est lorsque les équipes de la SRSP ont constaté que les grandes tentes prévues pour la scolarisation des personnes touchées par les tremblements de terre, les déplacements et les inondations (qui étaient considérés comme les meilleures pratiques internationales en matière de scolarisation) étaient, en fait, inadaptées aux conditions climatiques difficiles. Il a alors été demandé à la section ingénierie de la SRSP de proposer des structures préfabriquées utilisant des matériaux et des compétences locales, capables de résister aux conditions climatiques difficiles, et rapidement prêtes à l'usage, conformes aux normes du ministère de l'éducation et d'une durée de vie d'au moins dix ans. Au cours des dix années suivantes, la SRSP a piloté, construit et préconisé la construction de ces écoles préfabriquées improvisées, améliorant et adaptant progressivement les modèles, les modifiant progressivement à chaque étape de chaque crise différente en fonction des exigences locales, et obtenant la reconnaissance et le financement de donateur.rice.s internationaux.ales et du département de l'éducation du Pakistan pour mettre à l'échelle le modèle. En temps voulu, la conception des écoles a été améliorée sous la supervision de l'université d'ingénierie et de l'entreprise internationale Halcrow. Les premières écoles construites dans le cadre de cette expérience ont maintenant 17 ans et sont toujours utilisées ; plus de 50 écoles ont été construites dans le cadre de ce programme.

Un autre exemple est la construction entreprise par la SRSP de téléphériques capables de venir en aide aux gens qui traversent les rivières dans les zones inondées, aidant des milliers de personnes avant que des dispositions sur le plus long terme ne soient prises. Dans une région, il a été constaté que des centaines d'écolier.ère.s utilisaient encore ces téléphériques, car six ans après les inondations, un pont endommagé n'avait pas encore été reconstruit.

De même, à Khyber, la SRSP a encouragé les communautés à utiliser le programme « argent contre travail » pour construire et entretenir des pépinières agricoles et forestières qui aideraient les communautés à s'adapter au climat ; 92 pépinières ont été créées dans le cadre de ce programme (publications de la SRSP, 2005-24).

Conclusion

Le travail de l'ONG SRSP, Programme Sarhad de soutien dans les zones rurales, montre comment les organisations locales peuvent se développer dans le secteur humanitaire, et la manière avec laquelle il est possible d'améliorer les présumées faiblesses de la localisation. En effet, les capacités organisationnelles, les systèmes et les mécanismes, peuvent être construits grâce à un processus progressif de résolution de problèmes, d'innovation et d'apprentissage.

Le travail de l'ONG SRSP, Programme Sarhad de soutien dans les zones rurales, montre comment les organisations locales peuvent se développer dans le secteur humanitaire, et la manière avec laquelle il est possible d'améliorer les présumées faiblesses de la localisation. En effet, les capacités organisationnelles, les systèmes et les mécanismes, peuvent être construits grâce à un processus progressif de résolution de problèmes, d'innovation et d'apprentissage. L'absence de ces compétences ne devrait pas être utilisée comme une excuse pour ne pas faire avancer les objectifs de la localisation, au contraire, ils devraient être vus comme une opportunité pour nourrir et soutenir les organisations désireuses de les développer. La SRSP montre qu'il est possible de créer une situation dans laquelle toutes les parties prenantes gagneraient, une situation qui, grâce à de nouvelles façons de penser, avantagerait les donateurs, les organisations locales et les communautés dans le besoin.

Bibliographie

- Asian Development Bank. (2022). Khyber Pakhtunkhwa Health Systems Strengthening Programme. ADB
- Bannerji, N. (2006) *Capacity, Change and Performance Discussion Paper No 57*, ECDPM.
- Bureau of Statistics Khyber Pakhtunkhwa. (2024). <https://kpbos.gov.pk/>
- Caroll, T. (1992). *The Supporting Link in Grassroot Development*. Kumarian
- Commissionerate of Afghan Refugees/Safron. (2024). *Data Report*. Commissionerate of Afghan Refugees/Safron
- Government of Pakistan, Finance. (2011). *Economic Survey Report*. Government of Pakistan
- Human Rights Commission. (2010). *Internal Displacement in Pakistan*. Human Rights Commission
- Mulk, M.U.I. (2006) *Devising Strategy for Linkage between CSOs and Local Government Institutions*. Essential Institutional Reform Project. UNDP/Government of KP.
- Mulk, M.U.I. (2006). Rural Support Programmes, Communities and Disaster Management. *Pakistan Horizon*. Published by Pakistan Institute of International Affairs.
- Sarhad Rural Support Programme website. (undated). <https://aw1.srsp.org.pk/site/where-we-work/>
- Sarhad Rural Support Programme. (2022-23). *Annual Report*.
- Sarhad Rural Support Programme. (2006). *Restoring Hope, Earthquake*
- Sarhad Rural Support Programme. (2011). *Education Returns to the Valley, IDPs*
- Sarhad Rural Support Programme. (2011). *IDPs Testimonial*
- Sarhad Rural Support Programme. (2012). *Lending a Hand, Floods*
- Sarhad Rural Support Programme. (2014). *SRSP's Humanitarian Support to IDPs of North Waziristan*
- Sarhad Rural Support Programme. (2016). *Ensuring Protection of Women in Emergencies*
- Sarhad Rural Support Programme. (2017-19). *Making a Difference*
- Sarhad Rural Support Programme. (2021). *SRSP's COVID-19 Response*
- Relief Web. (2006). *Kashmir Earthquake report*. reliefweb.int
- World Bank. (2022). *Flood Damages and Economic Losses*. World Bank
- Worldometers.com. (2024). <https://www.worldometers.info/>

Cette publication est rendue possible grâce au généreux soutien du peuple américain par le biais de l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID). Le contenu de cette publication engage uniquement la responsabilité de l'auteur et ne reflète pas nécessairement les points de vue d'USAID ou du gouvernement des États-Unis.

