

Soutenant l'action des communautés contre le SIDA dans les pays en voie de développement



Les ONG sont des intermédiaires efficaces

L'expérience de l'Initiative Privée et Communautaire Contre le VIH/SIDA au Burkina Faso (IPC) dans la mise en œuvre du programme plurinational de lutte contre le VIH/SIDA (PPS) de la Banque mondiale met en évidence l'efficacité des organisations non-gouvernementales (ONG) lorsqu'elles servent d'intermédiaires dans l'acheminement des financements internationaux et de l'appui technique.

L'expérience de l'IPC, une organisation de liaison d'International HIV/AIDS Alliance illustre l'importance du rôle joué par l'ONG britannique dans le renforcement des capacités organisationnelles et programmatiques d'organisations de la société civile intermédiaires qui opèrent au niveau national.

La Banque mondiale est depuis les années 90 la première source de financement de la politique nationale de lutte contre le VIH/SIDA au Burkina Faso. Elle subventionne divers projets dont le « Projet de riposte contre la catastrophe du VIH/SIDA » (faisant partie du PPS), effectif depuis 2002. Dans le cadre de ce projet des interventions ciblées ont été financées à partir de 2004 à destination de divers groupes vulnérables : travailleurs du sexe, mineurs du secteur informel, jeunes, femmes enceintes et orphelins et enfants vulnérables.

La Banque mondiale, en accord avec le gouvernement burkinabé, a décidé de sous-

traiter la mise en œuvre des interventions ciblées à des ONG nationales et internationales dites « intermédiaires » qui seraient responsables du décaissement de fonds au profit d'ONG et organisations à base communautaire (OBC) de plus petite taille, qui sont souvent les mieux placées pour toucher les personnes les plus vulnérables à l'épidémie. Ces intermédiaires apporteraient également une assistance technique aux organisations sous-bénéficiaires afin qu'elles puissent mener à bien les interventions. Cette stratégie reposait sur deux constats :

- Le fait d'encourager la participation des ONG et OBC joue un rôle essentiel dans l'efficacité des programmes de lutte contre le VIH. Il s'est avéré que les activités qui bénéficiaient du soutien de ces organisations ont eu un impact généralement positif en termes d'augmentation du niveau des connaissances sur le VIH, de démythification des fausses croyances sur le SIDA, de promotion des changements de comportements et de motivation des individus à se faire soigner lorsqu'ils ont des infections sexuellement transmissibles (IST) ;
- Le fait d'adopter des procédures flexibles et décentralisées pour l'acheminement des fonds accélère le rythme d'exécution et améliore la réponse aux besoins locaux.

Des contrats de sous-traitance ont donc été octroyés à sept grandes ONG pour la composante « interventions ciblées » du « Projet de riposte contre la catastrophe du VIH/SIDA ». L'agence gouvernementale en charge de la gestion du projet (PA/PMLS) a sélectionné l'IPC pour la mise en œuvre des activités ciblant les orphelins et enfants vulnérables (OEV), en raison de sa grande expérience dans ce domaine.

Mise en place d'une ONG leader de la mobilisation communautaire contre le VIH/SIDA au Burkina Faso

L'IPC a été créée en 1994 avec le soutien technique et financier de l'International HIV/AIDS Alliance (l'Alliance).

Après 13 ans de collaboration étroite avec l'Alliance, l'IPC offre aujourd'hui un ensemble d'appuis (financier, technique, institutionnel et de plaidoyer) à des initiatives associatives.

L'IPC est aujourd'hui l'un des acteurs de la société civile les plus expérimentés dans la réponse nationale à l'épidémie au Burkina Faso et, depuis 2001, elle est d'ailleurs l'une des deux seules ONG nationales à être représentées au Conseil National de Lutte contre le SIDA.



Pourquoi utiliser une ONG intermédiaire ?

Il y a de nombreux avantages liés à l'utilisation des ONG « intermédiaires » plutôt que des institutions gouvernementales. Les institutions gouvernementales ont en général peu d'expérience en ce qui concerne les relations avec la société civile.

Elles n'entretiennent pas de rapports avec certains groupes qui jouent pourtant un rôle capital dans l'extension de l'épidémie (par exemple, les travailleurs du sexe) alors que les ONG ont souvent tissé des liens avec ces groupes, notamment par le travail de pairs.

Pour des questions de lourdeur administrative, les institutions gouvernementales sont souvent incapables de gérer en même temps un grand nombre de petits projets, et elles éprouvent des difficultés à verser rapidement de petites sommes d'argent à un vaste éventail d'organisations aux capacités très diverses. En revanche, les ONG ont en général plus de flexibilité dans leur mode de gestion et leur fonctionnement. Par conséquent, le rythme d'exécution est plus rapide.

Les institutions gouvernementales ont du mal à comprendre la nécessité, et/ou n'ont pas les moyens, de fournir l'assistance technique nécessaire pour s'assurer que les OBC soient capables d'utiliser à bon escient les fonds qui leur sont alloués. Les ONG intermédiaires elles, connaissent bien les problèmes organisationnels de ces OBC et peuvent répondre plus rapidement aux besoins de renforcement des capacités techniques.

Le rôle de la société civile dans la réponse à l'épidémie de VIH/SIDA au Burkina Faso

De façon générale, la société civile a commencé à s'impliquer dans la lutte contre le VIH/SIDA au Burkina Faso bien avant que le gouvernement ne se mette à agir. Lorsqu'il s'est impliqué davantage, les ONG ont identifié un certain nombre de lacunes dans son approche. Le gouvernement s'est ensuite rendu compte qu'il ne possédait pas toujours l'expertise ni les capacités voulues pour mener à bien bon nombre des interventions requises, et s'est mis à collaborer plus étroitement et plus spontanément avec les ONG.

Bien qu'il existe désormais un nombre pléthorique d'acteurs de la société civile impliqués dans la lutte contre le VIH au Burkina Faso, leur participation demeure essentiellement limitée à la fourniture de services et d'assistance technique. En revanche, elles se plaignent de ne pas participer significativement à l'élaboration de la réponse nationale et à son évaluation. En particulier, elles disent que les autorités attendent d'elles qu'elles acceptent les décisions prises par le gouvernement et qu'elles les exécutent.

« Le gouvernement veut avoir le plus grand contrôle possible sur les ONG et sur leurs actions » **Personne issue des ONG/OBC, Burkina Faso**

De plus, les ONG ne sont pas encore parvenues à travailler concrètement ensemble dans le cadre de coalitions opérationnelles, et elles ne parlent pas toujours le même langage.

« Il y a un manque de leadership au sein des ONG. En lieu et place, on note plutôt une grande compétition pour l'obtention des ressources et une vision rarement partagée du fait que les activités des ONG peuvent, et parfois même, doivent inclure le lobbying et le plaidoyer »

Personne issue du milieu des ONG/OBC, Burkina Faso

Les défis

Les fonds ont été versés avec retard par l'agence gouvernementale en charge de la gestion du projet PPS et le financement octroyé n'a pas entièrement couvert le coût des activités, l'IPC s'est donc vue exposée à des risques financiers non négligeables. Sans le soutien de l'Alliance et d'autres bailleurs de fonds, il aurait été difficile voire impossible pour l'IPC de surmonter ces difficultés.

Certaines procédures du PPS, tel que le calendrier des décaissements, n'étaient pas appropriées et ont gêné la mise en œuvre des interventions. Ces retards et lourdeurs administratives ont décalé la mise en route des activités. Les retards dans la livraison des équipements et dans les décaissements de fonds aux partenaires communautaires ont également fait courir le risque à l'IPC de ternir sa crédibilité et sa réputation.

Le financement de l'assistance technique à apporter aux associations n'était pas suffisamment pris en compte par le projet, ce qui montre que les agences internationales et les gouvernements ne comprennent pas encore à quel point il est important de consacrer des ressources au renforcement des capacités organisationnelles des associations pour qu'elles utilisent efficacement les fonds reçus.

Ni l'IPC ni les autres organisations intermédiaires n'ont participé à la planification du projet. Il y avait notamment une grande incertitude sur sa durée définitive, et sur ce qui se passerait à l'issue de ce projet, en particulier la possibilité d'une prolongation et pour quel montant de financement.

Cette absence de consultation des ONG impliquées était renforcée par le fait qu'aucune coalition n'existait entre celles-ci, traduisant un manque de leadership au sein de la société civile burkinabé.

Etude de cas

L'IPC : Un intermédiaire efficace



Les activités exécutées par l'IPC dans le cadre du programme financé par le PPS ont particulièrement mis l'accent sur les points suivants : la mobilisation des communautés par une approche participative pour qu'elles fournissent un appui aux OEV ; l'intégration du soutien aux OEV dans les activités de prévention, ainsi que la prise en charge des PVVIH et de leurs familles ; la promotion d'une participation active des OEV à tous les aspects de la réponse ; le renforcement des capacités des ONG et OBC.

Parmi les résultats obtenus, notons que :

- L'IPC a de façon rapide décaissé des fonds importants à 142 ONG et OBC sous-bénéficiaires dans six provinces. Les mécanismes de sélection des projets et de décaissement ont été transparents.
- L'IPC a intégré les activités du programme MAP à son programme existant, ce qui a permis une mise en œuvre plus rapide.
- Elle a aussi fourni une assistance technique aux ONG et OBC sous-bénéficiaires qui a permis de renforcer leurs capacités organisationnelles ainsi que sur les problématiques liées aux OEV, lesquelles étaient nouvelles pour la plupart des ONG et OBC impliquées.
- L'IPC a également travaillé en étroite collaboration avec les autorités provinciales en les sensibilisant pour leur faire prendre conscience des problèmes que rencontrent les OEV.

Grâce à la mobilisation de la société civile et des autorités locales au niveau des provinces couvertes par le programme géré par l'IPC, la gamme et la qualité des services offerts aux OEV et à leurs proches a considérablement augmenté.

« Ce qui nous semble le plus important, cependant, est que nous soyons parvenus à faire figurer la question des OEV sur beaucoup d'agendas d'où elle était complètement absente avant le début du programme » Un membre de l'équipe de l'IPC

A travers son engagement dans ce projet l'IPC a clairement réaffirmé son rôle de leader pour tout ce qui concerne les questions liées aux OEV au Burkina Faso. Faisant partie de l'Alliance, l'IPC a pu bénéficier d'un appui technique pour renforcer ses capacités, lui permettant de partager enseignements et expériences avec des ONG nationales et des OBC. L'IPC joue désormais un rôle important dans la fourniture d'appui technique Sud-Sud aux membres de l'Alliance ainsi qu'à d'autres ONG au niveau international.

Leçons apprises

L'exemple de l'IPC au Burkina Faso démontre une nouvelle fois que les ONG sont parfaitement capables de jouer le rôle d'intermédiaires en intensifiant rapidement leurs activités pour financer un grand nombre d'ONG et d'OBC plus petites, grâce à un système de sélection ouvert et transparent, tout en leur fournissant l'assistance technique dont elles ont grand besoin. Dans ce domaine, elles sont plus efficaces que les institutions gouvernementales. L'évaluation intermédiaire du Programme PPS a conclu que « *les interventions à base communautaire représentent la composante la plus performante* ».

L'utilisation d'une ONG comme l'IPC ayant déjà des programmes en direction des OEV a permis des synergies et la réalisation d'économies d'échelle substantielles.

L'approche basée sur la mobilisation communautaire et le renforcement des capacités des associations permet d'assurer une plus grande pérennité des activités, malgré la courte durée du projet initial.

L'IPC, comme les autres ONG intermédiaires est restée tributaire des procédures mises en place par le gouvernement, notamment les procédures de décaissement, et a été victime des lourdeurs administratives, avec des conséquences négatives sur elle-même et sur les activités mises en œuvre.

L'implication des ONG en tant qu'« intermédiaires » aurait pu avoir de bien meilleurs résultats si ces organisations avaient participé plus étroitement à la planification du projet.



A global partnership:
International HIV/AIDS Alliance
Supporting community action on AIDS in developing countries

Messages clés



- Des mécanismes plus flexibles doivent être mis en place au niveau des bailleurs et des agences gouvernementales afin de permettre aux « intermédiaires » de la société civile de mener à bien leurs activités sans courir trop de risques.
- Il est nécessaire de prendre en compte le volet de renforcement des capacités des ONG et OBC sous-bénéficiaires dans le financement octroyé aux ONG « intermédiaires », à la fois pour une utilisation efficace des fonds déboursés et pour une plus grande pérennité des actions menées.
- Les ONG utilisées comme « intermédiaires » doivent participer à toutes les étapes des programmes dans lesquels elles sont impliquées, de la planification à l'évaluation.
- Il est souhaitable que les organisations de la société civile se regroupent et exigent ensemble une participation plus importante et constructive dans les stratégies nationales de lutte contre le VIH/SIDA.

International HIV/AIDS Alliance (l'Alliance) est une ONG internationale basée en Grande-Bretagne et créée en 1993. Elle a pour but de soutenir pleinement et de manière efficace le rôle des communautés des pays en voie de développement dans leur lutte contre le SIDA.

L'Alliance achemine des fonds vers plus de 40 pays en voie de développement pour fournir un appui financier, technique, et renforcer les capacités de plus de 3 000 projets, tout en ciblant les communautés les plus pauvres et les plus vulnérables dans la mise en œuvre d'interventions de prévention au VIH, de provision de soins, de prise en charge et d'accès au traitement.

Pour plus d'informations sur le travail de l'Alliance, veuillez consulter notre site web www.aidsalliance.org

Photos: L'appui à la société civile par l'IPC © 2007 Gideon Mendel for the International HIV/AIDS Alliance.