Pratiques & Humanités

Numéro 2
Juillet 2021

TRANSITION HUMANITAIRE – COTE D'IVOIRE

ONG locales et reconstruction du système de santé publique au nord de la Côte d'Ivoire

Ce numéro analyse les enjeux de sortie de crise du système de santé ivoirien, placé sous "perfusion humanitaire" de 2002 à 2007. L'étude s'intéresse aux reconfigurations et redéfinitions des missions de santé publique des différentes parties prenantes (ONG internationales, ONG locales et autorités médicales publiques), en mettant en relief les enjeux de pouvoir et d'interdépendance au cœur de leurs actions.

Toily Anicet ZRAN

Docteur en Histoire de la santé, Anicet Toily Zran est enseignant-chercheur à l'Université Alassane Ouattara de Bouaké (Côte d'Ivoire), associé au CRECCSA (Centre de Recherche sur les Communautés et les Civilisations des Savanes d'Afrique). Ses recherches portent sur l'analyse socio-historique des épidémies comme des crises multidimensionnelles.

AXA Research Fund

Cette recherche a été menée avec le soutien du Axa Research Fund.

La forte présence des ONG pour pallier la crise sanitaire

La crise politico-militaire de 2002 a entraîné une scission de la Côte d'Ivoire en deux zones distinctes : le nord, sous contrôle de la rébellion, et le sud, sous contrôle gouvernemental. L'éclatement du conflit a provoqué le départ massif des autorités publiques, dont celles du secteur de la santé, vers le sud du pays. Cette situation va plonger le pays dans une crise sanitaire et motiver l'intervention d'ONG humanitaires internationales. La présence de ces ONGI va susciter la création d'ONG locales, qui vont prendre le relais des acteurs du secteur public.

En 2007, les accords de Ouagadougou mettent fin au conflit et marquent le redéploiement du personnel médical public dans la zone nord du pays. L'État ivoirien souhaite alors rompre avec le modèle de l'action humanitaire d'urgence international. Cette dynamique de transition humanitaire va reconfigurer le rôle des ONG de santé locale et les relations qu'elles entretiennent avec les autorités médicales

La transition humanitaire ivoirienne en question

La recherche qui a été menée en 2018 dans deux régions du nord de la Côte d'Ivoire, la région du Poro et de la Bagoué, a visé à questionner les relations entre ONG locales, internationales et l'État ivoirien dans un contexte de transition humanitaire post-urgence.

Partant du constat que les périodes de crise sont des situations d'urgence favorisant une reconfiguration des acteurs de la santé (notamment via des missions de "sous-traitance" remplie par l'implication d'acteurs locaux dans le processus humanitaire), elle a donné lieu à une analyse de l'adaptation et de la redéfinition des missions sociales de ces ONG locales.

FONDATION croix-rouge française
Pour la recherche humanitaire et sociale

L'éclosion des ONG locales de santé lors de la crise ivoirienne

A partir d'une étude de terrain réalisée dans deux régions du nord de la Côte d'Ivoire, la région du Poro et de la Bagoué, l'enquête a mis en relief une culture très récente du mouvement associatif dans la partie nord du pays.

Bien qu'il existe des associations et ONG dont la présence dans la région est antérieure à la crise, leur émergence s'inscrit principalement dans le contexte d'urgence humanitaire généré par le déclenchement de la décennie de crise militaro-politique de 2002. La crise a également influencé le champ d'intervention des ONG locales. À titre d'exemple, la section Caritas de la ville de Korhogo, créée en 1993, a commencé à intervenir dans le domaine de la santé au lendemain du déclenchement de la crise. Ce changement d'orientation et le développement de nouveaux programmes s'expliquent également par l'afflux des bailleurs de fonds internationaux.

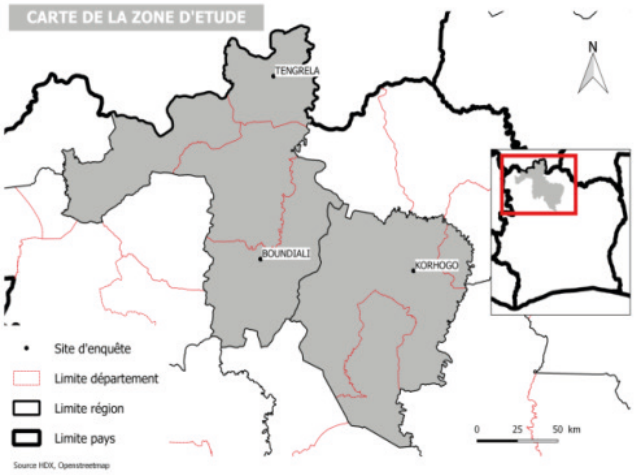
Les associations nées de la crise ivoirienne

La fuite du personnel de santé publique vers le sud du pays a mis en péril la situation humanitaire du nord du pays. Ce contexte a motivé l'intervention d'ONG internationales (MSF, CARE, MDM, ACF...) qui ont créé les conditions d'éclosion d'ONG locales de santé. En effet, pour mettre en place leurs programmes, ces ONGI ont eu besoin d'ONG partenaires ou "ONG relais", qui ont joué le rôle d'intermédiaires avec les bénéficiaires.

Repositionnement des ONG locales et reconstruction du système de santé publique

A l'issue des accords de Ouagadougou de 2007, l'Etat ivoirien a mis en place un plan de reconstruction du système de santé dans le cadre du Programme Présidentiel d'Urgence (PPU). Malgré la réhabilitation des centres de santé et la construction de nouvelles infrastructures, les besoins en termes de moyens financiers et de ressources humaines demeurent cependant cruciaux, et sous-évalués par les statistiques officielles.

À titre d'exemple, dans la région étudiée, il faut compter un CHR (Centre Hospitalier Régional) pour 1 656 667 habitants.



A l'issue du départ des ONG, les ONG locales vont adopter des stratégies de repositionnement pour pallier les carences du secteur public. La persistance de la logique de l'humanitaire d'urgence a en effet bouleversé la dynamique du tissu associatif local et a poussé les acteurs de la société civile à adopter des stratégies de résilience et de repositionnement. Ces stratégies vont être mises à l'épreuve de la dépendance vis-à-vis des ressources extérieures, dont l'agenda est souvent dicté par une logique de court terme.

Méthode utilisée pour la recherche

L'étude réalisée dans deux régions du nord de la Côte d'Ivoire, celles du Poro et du Bagoué, en 2018, a adopté une approche qualitative. Plusieurs instruments de collecte de données ont été utilisés :

- Entretiens semi-directifs auprès des responsables et volontaires des ONG et associations de santé, des responsables du Ministère de la Santé chargés des ONG, les responsables régionaux et départementaux du système de santé publique.
- Observation directe
- Recherche documentaire réalisée à Abidjan (centres de documentation, Ministère de la Santé) et dans les deux régions étudiées.

ONG locales et substitutions au secteur public de la santé

Certaines missions de santé publique vont ainsi devenir le monopole des ONG locales qui vont développer une expertise et intervenir directement dans les hôpitaux à la demande du Ministère de la Santé (ex: suivi psychosocial des personnes séropositives). On assiste alors à un phénomène d'« ONGisation » soit « l'instauration de la configuration ONG comme vecteur privilégié de l'action collective pour le développement ». Cette « gouvernance multi-partenariats » déplace les frontières entre public et privé. Les secteurs d'intervention des ONG locales sont par ailleurs très diversifiés : lutte contre le VIH/SIDA (prise en charge médicale et psychosociale), lutte contre la tuberculose, prise en charge des personnes âgées, suivi médical de groupes marginalisés (LGBT, travailleuses du sexe), santé mentale, malnutrition, etc.

Certaines ONG s'impliquent dans la prise en charge des usagers de la santé sur le modèle de l'hôpital public. C'est notamment le cas de l'association AIBEF (Association Ivoirienne pour le Bien-Etre Familial), qui a implanté un hôpital à Korhogo et enregistre en moyenne 400 consultations par semaine. L'insuffisance de l'appareil public de santé a ainsi donné lieu à une privatisation, qui s'est étendue aux opérations des actions humanitaires et de développement.

Centre de santé Tetsuko à Korhogo. Crédit photo : Anicet Toily Zran

Les relations entre humanitaires et acteurs du système de santé publique

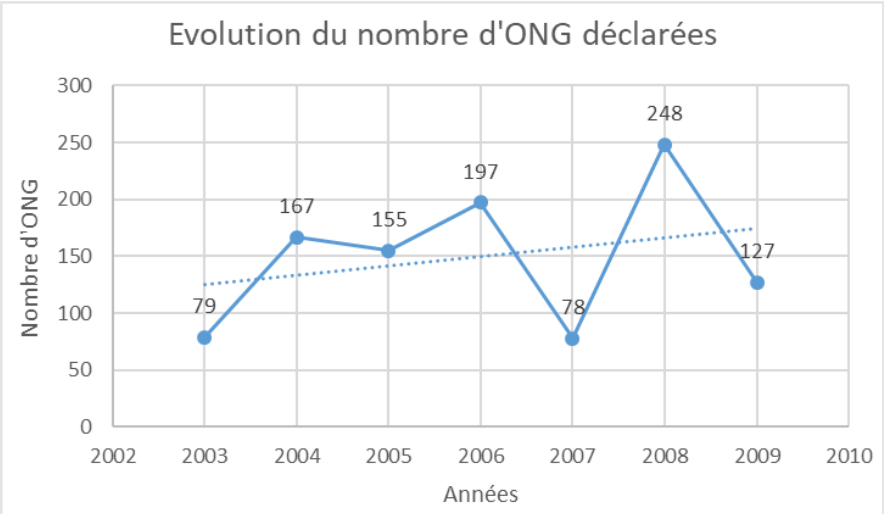
L'expertise acquise par les humanitaires pendant la décennie de crise a fait d'eux un maillon essentiel du dispositif sanitaire en reconstruction.

De nombreux personnels associatifs collaborent avec le personnel médical dans les hôpitaux publics. L'extrait du témoignage d'un bénévole intervenant de façon permanente dans l'hôpital de Boundiali depuis le déclenchement de la crise, illustre bien le rôle qu'il joue dans le dépistage volontaire du VIH :

> « Moi, je m'occupe de tout ce qui est dépistage, tout ce qui est bilan et tout ce qui est conseil. Quand un patient vient faire son dépistage, il demande en médecine, on lui dit, il faut voir Diallo, c'est lui qui s'occupe du dépistage »

Ce témoignage met en relief le rôle déterminant des ONG et bénévoles face aux défaillances du système de santé et à l'échec de la politique de santé communautaire ivoirienne. Cependant, cette collaboration connaît des difficultés, certains acteurs du secteur public reprochent aux associations d'outrepasser leurs missions.

En outre, il n'est pas rare que des ONG suspendent leurs activités, faute de financement, mettant en question la pérennisation de leurs actions. Certaines estiment ne pas bénéficier du soutien de l'État. Elles dénoncent également le traitement peu valorisant réservé à leurs bénévoles dans certaines structures de santé, où ils sont confinés dans une posture de subalternes.



Source : Floridi, M. et Verdeccha

L'importance du transfert de compétences des ONGI aux ONG locales pour sortir de la crise à long terme

- Cette recherche met en exergue l'importance de la transition humanitaire post-urgence et du transfert de compétences des ONG internationales aux ONG locales, avant leur départ du terrain :
    - Le départ des ONGI du théâtre des opérations a provoqué un changement dans le secteur humanitaire car il a favorisé l'éclosion d'acteurs locaux bénéficiant de leur parapluie.
    - L'expérience acquise auprès des ONGI durant la décennie de crise et les faiblesses inhérentes à la reconstruction du système de santé publique ont fait des ONG locales des acteurs incontournables de la région.
- Les stratégies des ONGI et bailleurs de fonds se concentrent trop souvent sur la sortie de crise, au détriment d'un travail sur les causes profondes qui sont à son origine.
- Deux éléments principaux limitent la réussite de la transition humanitaire :
    - Faible soutien de l'État à la société civile
    - Dépendance des ONG vis-à-vis des bailleurs de fonds due à une faible capacité à mobiliser les ressources nationales
- La collaboration entre ONG, autorités publiques et bailleurs de fonds est essentielle pour guider les ONG locales vers un changement de mode opératoire. Cet accompagnement leur permettrait d'exercer leur rôle d'acteurs du développement à long terme, en dépassant la logique de l'urgence humanitaire.

Bibliographie

ADOU Djané, F., (2016), « Transition humanitaire en Côte d'Ivoire : Idéologies et pratiques des acteurs à l'épreuve de la demande locale », Fonds Croix-Rouge française, Les Papiers du Fonds, n°3,17 p.

AKINDES, F. ; TROIT, V., (2017), « La transition humanitaire en Côte d'Ivoire, éléments de cadrage», in FOUQUET, T. et TROIT, V., Ed., Transition Humanitaire en Côte d'Ivoire, Paris : Karthala, p. 9-24

BINATE, I., (2018), « Les ONG islamiques en Côted'Ivoire en période de conflit : acteurs et enjeux », Repères, Revue scientifique de l'Université Alassane Ouattara, vol. 1, n°1, p. 193 – 230

BNETD, Programme Présidentiel d'Urgence, (2013) Projet d'appui à la carte sanitaire primaire, Rapport final, 202 p.

BUFFET C., (2014), « De l'urgence à la résilience : changements de cadrage », Humanitaire, n°38, p. 70-77

FLORIDI, M. et VERDECCHA, S., (2010), Étude de faisabilité du programme d'appui à la société civile en Côte d'Ivoire. Rapport de mapping, juillet 2010. Union européenne, ECO3, 165 p.

HIBOU, B. (Ed.). (1999). La privatisation des États. Karthala Editions.

MATTEI, J-F., (2005), « L'urgence humanitaire et après? Opinion », littérature, Économie et humanisme, n° 375, Paris, éditions Hachette, pp 84-87

MINISTERE DE LA SANTE, (2014), Évaluation de la gouvernance du secteur santé en Côte d'Ivoire, Rapport d'Évaluation, Avril 2014, 77 p.

MINISTERE DE LA SANTE, Service des ONG, Guide des ONG : la clé, 47 p. ww.serviceongsante.ci

OCHA (2013), Côte d'Ivoire 2013, besoins humanitaires en phase de transition [en ligne], http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CIV

La Fondation Croix-Rouge française est une fondation reconnue d'utilité publique dédiée à la recherche dans les champs de l'action humanitaire et sociale. Elle porte la volonté de la Croix-Rouge française de promouvoir la connaissance scientifique, la réflexion éthique et l'innovation sociale pour faire avancer l'action au service des plus vulnérables.

La série « Pratiques & Humanités » de la Fondation Croix-Rouge française synthétise les travaux de recherche des chercheurs soutenus par la Fondation. Elle a pour objectif de mettre à disposition des acteurs de l'humanitaire une information scientifique de qualité et concise.

Retrouvez toutes les publications de la Fondation et abonnez-vous à la newsletter sur le site **www.fondation-croix-rouge.fr**

Fondation Croix-Rouge française
21 rue de la Vanne | CS 90070 | 92126 MONTROUGE CEDEX
+33 1 40 71 16 34 | www.fondation-croix-rouge.fr
contact@fondation-croix-rouge.fr

FONDATION croix-rouge française