

**PROGRAMME
HUMANITAIRE &
DÉVELOPPEMENT**

LE PARTENARIAT ENTRE ONG : quelle place dans la stratégie humanitaire ?

Par

OLIVIER ROUTEAU

Responsable des Urgences & du Développement
pour Première Urgence Internationale

JUILLET 2017

OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES



Thématique phare issue des débats du Sommet humanitaire mondial d'Istanbul¹, relayée comme l'un des chantiers prioritaires du *Grand Bargain*² en lien avec l'exigence de « localisation de l'aide », le partenariat avec des acteurs locaux semble aujourd'hui constituer le nouveau paradigme d'une communauté internationale en quête de solutions et de moyens pour faire face aux crises humanitaires et défis qui ne cessent de s'accroître.

La recherche de synergies, le renforcement de capacités, le développement d'outils et de réponses complémentaires à celles d'un système d'aide sous tension (du fait de la limitation des fonds disponibles, de la concurrence entre les crises, ou encore en lien avec les défis de coordination inhérents à la multiplicité des acteurs), sont évidemment en ce sens des axes nécessaires à explorer et renforcer. Il semble néanmoins que penser le « partenariat » comme la réponse unique et vertueuse à l'ensemble de ces enjeux n'est certainement pas souhaitable car cela comporte un certain nombre de risques inhérents à toute logique de systématisation et/ou d'approche simplificatrice des réalités.

Dès lors, l'optimisation opérationnelle des démarches partenariales, si bruyamment promues, passe nécessairement par un véritable examen des logiques sous-jacentes à cette récente publicité, ainsi que par une analyse objective des risques et défis liés à la spécificité de ces « nouveaux » répertoires d'actions ; afin de logiquement définir une approche pondérée de ce qui doit rester avant tout un outil d'efficience et non pas la finalité en soi de toute opération humanitaire.

UNE MISE À L'AGENDA NON DÉPOURVUE DE PARADOXES

En premier lieu, nous pouvons d'ores-et-déjà nous étonner que cette thématique soit présentée comme novatrice, alors même que le partenariat est au cœur des approches et programmes développés par nombre d'acteurs depuis des décennies. S'associer à d'autres n'est pas nouveau en soi et cela doit être répété ; car si comme pour tout champ opératoire, l'analyse des pratiques peut être vectrice d'amélioration, clamer à haute voix la découverte d'un « nouveau filon » inexploré est source de confusion, du simple fait que les réalités et limites de ces modalités ont été et continuent d'être largement explorées par les acteurs pour lesquels le partenariat est stratégiquement structurant.

C'est d'ailleurs à ce niveau que surgit un autre élément de questionnement. Peut-on réellement décider de mettre le partenariat au cœur de la stratégie de l'action humanitaire, alors même que cette démarche implique par essence la rencontre de deux ou plusieurs acteurs, ainsi que la définition d'un projet commun ? Il y a ici une réelle source d'inquiétude quant au travestissement des revendications légitimes émises par nombre d'acteurs du Sud pour une

¹ Organisé à Istanbul par les Nations unies les 23 et 24 mai 2016 ; <https://www.un.org/fr/conf/whs/>

² <http://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861>

meilleure répartition des moyens alloués dans le cadre de « l'aide internationale » afin de résoudre les situations de crise³.

Analyser les enjeux autour de la volonté affichée d'un renforcement des moyens directement gérés par les acteurs du Sud ne peut se faire sans une mise en perspective des limites, largement commentées, d'un système humanitaire décrit comme étant « à bout de souffle ». Si le budget total requis pour le financement de la réponse aux crises a plus que doublé en cinq ans⁴, il faut surtout noter que l'écart entre les moyens nécessaires et les fonds réellement alloués suit une courbe exponentielle ; et que chacun s'accorde à considérer que les interventions sont plus nombreuses, sans terme prévisible et de plus en plus onéreuses. Dans ces conditions, comment honorer la promesse d'une augmentation de moyens pour de nouveaux acteurs, quand le jeu se veut à somme nulle dans la mesure où l'enveloppe disponible n'est pas extensible indéfiniment et que les acteurs présents sur le secteur se livrent déjà une compétition intense ?

En ce sens, nous pouvons craindre que la solution partenariale ne soit que le vernis sémantique appliqué par les bailleurs internationaux, du fait de leur impossibilité à, d'une part, mobiliser les fonds adéquats pour être à la hauteur des crises actuelles ; et, d'autre part, à transformer leurs propres répertoires d'action. Cette « solution partenariale » n'est pourtant pas exempte de risques, à commencer par celui de l'ajout d'une couche au millefeuille d'acteurs impliqués, rognant ainsi d'autant sur l'efficacité des moyens mobilisés - pourtant affichée comme prioritaire par tous. Mais surtout, elle tend à brouiller l'analyse par une mise en retrait et une non prise en compte de ce qui fait la spécificité de l'action humanitaire, à savoir ses principes originels.

REVENIR À L'ESSENCE DES PRINCIPES HUMANITAIRES

Le secteur humanitaire mondial a grandement évolué ces dernières décennies et les mutations actuelles constituent une nouvelle étape de son histoire, comme le sans-frontiérisme ou la professionnalisation l'ont été dans le passé. Chacun de ces moments procède à des recompositions profondes et l'apparition de nouveaux acteurs et/ou paradigmes d'intervention en est la résultante.

Concernant les évolutions actuelles, les débats sur les limites du système et la nécessaire inclusion d'acteurs émergents ne doivent pas occulter pour les concernés leur mission première de *first responder* dans les théâtres de crise humanitaire. L'ambition fondamentale de porter secours et assistance à des populations en situation de souffrance du fait de catastrophes naturelles ou de conflits - selon des principes de neutralité, d'indépendance, d'impartialité et d'humanité⁵ - doit rester au centre de toute redéfinition des modalités opératoires. Systématiser

³ On estime à 4% la part des fonds alloués au financement des réponses humanitaires gérée directement par des acteurs du Sud. L'objectif visé dans le cadre de ce qu'il convient d'appeler la localisation de l'aide serait d'augmenter à « marche forcée » cette part à 20-25% à l'horizon 2020.

⁴ <http://interactive.unocha.org/publication/stateofaid/>

⁵ <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/12010300M%20-%20Humanitarian%20Principles%20-%20French.pdf>

le partenariat avec un acteur local pour mettre en œuvre sur le terrain les réponses d'urgence - suivant l'idée que le facteur de proximité serait un levier absolu de pertinence et d'efficacité - peut en ce sens parfois entrer en contradiction avec un ou plusieurs de ces principes. Cela est d'autant plus vrai dans les contextes de conflits où les risques de politisation et/ou de contrôle des acteurs de la société civile sont souvent prégnants. Ce qui fait le mandat d'un acteur d'urgence - au-delà de la mobilisation de ses savoir-faire et expertises dans une logique de projection la plus rapide et efficace possible -, c'est aussi et avant tout la volonté d'assurer une aide directe et adaptée à ceux qui en ont le plus besoin. Et l'expérience a montré que chaque fois que ce principe de proximité s'est vu remis en cause - dans les situations de pilotage à distance des opérations notamment -, les inquiétudes sur la traçabilité de l'aide et son adéquation aux besoins n'ont fait que croître.

Au-delà des interrogations liées au sens et principes de l'action, c'est la finalité même de l'acteur qui est posée. Aussi souhaitable que pourrait être le développement de partenariats, les formes prises par les pistes explorées actuellement - avec une orientation essentiellement centrée sur la coopération entre acteurs du Nord et du Sud dans une perspective de renforcement de capacités - renvoie au rôle de l'ONG d'urgence. Que le renforcement de capacités d'acteurs similaires au Sud soit nécessaire est une chose ; que ce rôle soit la nouvelle finalité des acteurs du Nord en est une autre. La question de la compétence de ces acteurs, notamment, est méthodologiquement posée. Si une telle évolution peut tout à fait refléter le choix stratégique d'une organisation quant à son mandat et positionnement, la *mainstreamisation* d'une telle approche comporte *a minima* un certain nombre de risques qu'il est important de relever ; et par ailleurs la négation de certaines réalités qu'il s'agit de réintégrer.

En effet, à l'heure où la notion de redevabilité constitue une exigence légitimement croissante, imposer de manière volontariste le partenariat en tant que mode opératoire principal laisse craindre une externalisation des risques, des acteurs du Nord vers ceux du Sud concernant la mise en œuvre des opérations - et qui n'est pas neutre eu égard aux défis croissants en matière de sécurité - ; et des bailleurs de fonds vers les ONG du Nord quant au contrôle de la bonne gestion de la dépense humanitaire. En effet, qu'ils en aient la sincère volonté ou pas, les grands organismes institutionnels de financement n'ont pas aujourd'hui les outils adaptés à une gestion directe de cette localisation de l'aide et vise ainsi, via l'encouragement au développement de partenariats, à transférer cette responsabilité. Nombre de points d'attention devront donc être discutés et résolus si une telle orientation devait se poursuivre.

Enfin, un constat de lucidité s'impose lorsque le l'on se lance dans une analyse d'opportunité objective de la promotion des partenariats avec les acteurs locaux. En premier lieu et par nature, l'action d'urgence renvoie à l'émergence soudaine dans un contexte donné d'une situation de rupture et de dégradation brutale des conditions de vie de populations ; elle vise donc à restaurer de la manière la plus rapide et efficace possible l'accès de celles-ci aux services de base fondamentaux. A l'inverse, comme nous l'avons évoqué précédemment, une démarche de partenariat impose la co-construction d'un cadre commun visant au renforcement de synergies mutuelles et en cohérence avec une stratégie à long terme des acteurs. La temporalité est donc un facteur essentiel et, pour ce qui concerne les contextes d'urgence, une contrainte difficilement appréhensible de manière systémique. Par ailleurs, à l'échelle d'un contexte donné et parfois

limité par le tissu associatif préexistant, la recherche systématique par tous de partenariats locaux peut conduire à une surexposition de ces derniers - dépassés par un accroissement aussi soudain de leur volume opérationnel -, qui risque fortement de nuire à l'efficacité globale des réponses déployées ; ou, *in fine*, de révéler la nature quelque peu hypocrite et paternaliste de ce vernis local et du maintien, malgré les effets d'annonce d'interventions essentiellement pilotées depuis le Nord.

Pour dépasser ces risques et traduire de manière constructive ces nouvelles exigences de reconfiguration, il est avant tout nécessaire pour les acteurs de se réapproprier la démarche partenariale et de mener le débat là où il doit être, à savoir sur la remise à niveau des moyens mobilisables pour être en mesure de faire face aux défis immenses qui s'annoncent.

POUR UNE APPROCHE SEREINE DES SYNERGIES OPÉRATIONNELLES

Il est avant tout nécessaire de rappeler que l'enjeu de proximité mis en avant par cette volonté de localisation de l'aide tend à occulter que les actions des ONG s'ancrent d'ores-et-déjà fortement dans une dimension locale. La très large majorité des opérations sont menées par leurs équipes nationales, vectrices d'une compréhension des contextes d'intervention, garantes d'un accès au plus près des besoins et favorisant une pérennisation des impacts attendus par le transfert de responsabilités et le renforcement de capacités opérés pendant le déroulement des opérations.

Dès lors, si le partenariat a sa place dans le répertoire d'action de ces acteurs, c'est en tant qu'outil complémentaire de ressorts déjà éprouvés et uniquement dans une logique d'accentuation de l'impact, d'amélioration de la qualité des programmes menés et/ou de pérennisation à long terme des acquis. Quelle qu'en soit la finalité principale, ce cadre interdit la logique de simple « intermédiaire », interface administrative et porteuse des contrats d'acteurs locaux aujourd'hui inaccessibles aux bailleurs de fonds internationaux. Il en va de la survie du sens et de l'identité même de l'action humanitaire.

Si le renforcement du dispositif global de réponse humanitaire passe nécessairement par une intégration accrue d'acteurs du Sud, cette dernière ne sera possible qu'à la condition d'une mobilisation adéquate des moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Les ONG du Nord ont leur rôle à jouer dans cette entreprise mais le cadre dans lequel elles opèrent doit évoluer pour cela. En ce sens, faciliter la planification et l'octroi de fonds pluriannuels, simplifier et harmoniser les cadres et contraintes administratifs de contrôle de la dépense dans une logique orientée sur l'analyse de l'impact, ou encore favoriser la part des fonds alloués au renforcement des capacités des partenaires et autres parties prenantes locales, semblent être les prérequis indispensables aux évolutions souhaitées. Certains sont d'ores-et-déjà évoqués dans le cadre du Grand Bargain, mais leur traduction concrète dans la pratique reste encore largement conditionnelle ; et c'est pour cela que le « mariage forcé » annoncé doit être modéré.

Le partenariat reste un concept dont la force, autant que la faiblesse, est d'être malléable ; laissant aux acteurs qui l'incarnent et le font vivre la marge d'innovation et de créativité

nécessaires au quotidien pour réunir les conditions de son succès. Dès lors, une telle effervescence constructive ne saurait être annihilée sur l'hôtel d'une standardisation imposée. ■

LE PARTENARIAT ENTRE ONG : quelle place dans la stratégie humanitaire?

Par **Olivier ROUTEAU**

Responsable des Urgences & du Développement pour Première Urgence Internationale

JULLET 2017

OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES

Sous la direction de Michel MAIETTA, directeur de recherche à l'IRIS
maietta@iris-france.org

Un observatoire du

PROGRAMME HUMANITAIRE & DÉVELOPPEMENT

Sous la direction de Michel MAIETTA, directeur de recherche à l'IRIS
maietta@iris-france.org

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercoeur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

@InstitutIRIS

www.iris-france.org