



# Renforcer les systèmes locaux et Investir dans les capacités locales

## Analyse des autoévaluations sur les changements 4A et 5A du Programme d'action pour l'humanité

### Résumé :

Ce rapport a été préparé par :<sup>1</sup>

**act:onaid**

 **Caritas**  
Internationalis

 **christian aid**

**actalliance**

 **HAI**

L'un des résultats les plus importants du Sommet mondial sur l'action humanitaire a été l'engagement dans le Programme d'action pour l'humanité à renforcer les systèmes locaux (Changement 4A) et à investir dans les capacités locales (Changement 5A). Le Programme d'action pour l'humanité insiste sur l'importance de : respecter le leadership et la capacité locale, ne pas mettre en place des structures parallèles, fournir une aide directe, des financements définis et une capacité sur le long-terme aux acteurs locaux. Le 18 juin 2018, quatre-vingt-dix-neuf (99) parties prenantes avaient donné des retours sur les progrès réalisés en matière de renforcement des systèmes locaux en 2017 et cinquante-trois (53) s'étaient exprimées sur les progrès réalisés en matière d'investissement dans les capacités locales.

Plusieurs signes positifs montrent que les acteurs internationaux orientent leur travail vers davantage d'espace et de possibilités pour les acteurs nationaux et locaux. Quelques donateurs utilisent leur influence pour promouvoir ce changement parmi leurs partenaires de financement. Plusieurs exemples témoignent des progrès réalisés dans plusieurs domaines : pour permettre un engagement plus fort des acteurs locaux dans les structures de coordination, pour instaurer des plateformes nationales et renforcer la voix de la société civile nationale et pour permettre aux acteurs locaux de faire entendre leur voix dans les débats mondiaux.

De nombreux donateurs voient dans les fonds communs une voie prometteuse pour augmenter l'investissement dans les acteurs locaux. Plusieurs donateurs ont augmenté leurs financements en faveur des fonds communs, notamment le fonds de financement commun pour les pays (CBPF) du Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA), le Start Fund et le Fonds d'urgence pour les secours en cas de catastrophe (DREF) de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR). Les CBPF ont reçu la somme record de 824 millions de \$ US de la part de 26 états membres, dont 24 % sont directement allés aux ONG nationales. Plusieurs acteurs, en particulier les ONG internationales, ont renforcé les systèmes de traçabilité financière pour être en mesure d'identifier et de rendre compte du pourcentage de leurs dépenses humanitaires étant parvenues aux acteurs locaux. Il s'agit d'un grand pas en avant visant à développer une

<sup>1</sup> Ce rapport a été co-écrit par Floriana Polito et Yvonne Tangheroni Ingabire (Caritas Internationalis), Michael Mosselmans (Christian Aid/ACT Alliance), Mike Noyes (Action Aid) et Sudhanshu Singh (Humanitarian Aid International) sous la coordination de Kate Katch (OCHA-ONU).

Les obstacles les plus souvent rapportés concernent les modalités de financement. Les donateurs se heurtent à des difficultés qui entravent leur capacité à investir dans les acteurs locaux : ressources humaines limitées pour assurer la gestion des multiples aides, obstacles juridiques et d'audit préalable, aversion au risque. Les mécanismes de financement sont insuffisants pour permettre un investissement dans le renforcement des capacités et dans les dépenses administratives de base des premiers acteurs de la réponse sur le plan national. Les défis rencontrés incluent également le manque d'approbation au niveau du pays, où les réformes proposées par les sièges des acteurs humanitaires internationaux ne sont pas toujours complètement soutenues ou connues par leur personnel sur le terrain. Au même titre, tous les acteurs locaux ne connaissent pas toujours très bien les engagements du WHS et ne sont donc pas bien placés pour exiger des comptes des acteurs internationaux.

Ce rapport recommande, entre autres, que les fonds communs s'engagent à accorder davantage de leurs ressources aux acteurs nationaux, que les acteurs internationaux développent de nouveaux mécanismes de financement qui permettraient d'arriver plus rapidement à des progrès dans les engagements de localisation du Programme d'action pour l'humanité, et que les efforts soient renforcés pour faciliter l'engagement des acteurs locaux dans la coordination humanitaire au niveau du pays.

## Aperçu du contexte actuel

Deux ans après le Sommet mondial sur l'action humanitaire et la Grande Négociation, les demandes relatives au système humanitaire ne cessent d'augmenter. Les agences jonglent avec les demandes jumelles de réponse aux besoins immédiats tout en encourageant le changement du système visé. En 2017, plus de 200 millions de personnes dans le monde dépendaient de l'aide humanitaire internationale.<sup>2</sup> Les conflits représentent la première source à l'origine des besoins, souvent amplifiés par les problèmes environnementaux comme la sécheresse. La famine a menacé quatre pays dans l'année, mais il est encourageant de constater que des réponses précoces et ciblées ont empêché la détérioration de situations déjà difficiles.

Le programme de localisation reste un point essentiel de la mise en œuvre de la Grande Négociation et la portée et l'ampleur du sujet ont gagné en clarté en 2017. À partir de cela, l'IASC<sup>3</sup> (Comité permanent interorganisations) a partagé, début 2018, une définition commune de ce que représente un acteur local. Concernant la cible intitulée « au moins 25 % des fonds humanitaires vont aux opérateurs locaux et nationaux aussi directement que possible » d'ici 2020, les fonds rapportés au Service de traçabilité financière de l'OCHA étant parvenus directement aux organisations non gouvernementales locales et nationales, ou fournis par un intermédiaire, représentaient 3,6 % de l'aide humanitaire en 2017. Cela constituait une hausse de 2,3 % en 2016 (rapport GHA 2018).

## Sources des données

Lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire, plus de 200 parties prenantes ont pris près de 700 engagements pour faire avancer le Changement 4 A « Renforcer et non remplacer les systèmes locaux et nationaux » dans le Programme d'action pour l'humanité. En 2018, 99 parties prenantes ont rapporté les progrès réalisés au cours de l'année 2017 pour faire avancer les engagements du 4 A, représentant alors le nombre le plus élevé de rapports de parties prenantes

<sup>2</sup> Source : Rapport sur l'aide humanitaire mondiale, 2018. Initiatives de développement, juin 2018.

<sup>3</sup> Source : Comité de travail IASC sur le financement humanitaire, janvier 2018.

du Programme d'action pour l'humanité pour cette période de rapports.<sup>4</sup> Cinquante-trois parties prenantes ont rendu un rapport sur le Changement 5A « Investir dans les capacités locales ». <sup>5</sup> Le but du présent rapport est d'analyser les informations fournies par les parties prenantes dans leur engagement du WHS, pour documenter la Plateforme PACT et examiner les zones ou les tendances des progrès réalisés ainsi que les difficultés identifiées par les parties prenantes concernant les changements 4A et 5 A. Les rapports de la Plateforme PACT concernant les changements 4A et 5 A sont les seules sources d'informations dans ce document, sauf indication contraire.

Dans les rapports concernant le changement 4A, les parties prenantes étaient invitées à déclarer les réalisations accomplies dans une ou plusieurs sous-catégories<sup>6</sup> ainsi que les obstacles et les zones sur lesquels se pencher pour obtenir des progrès futurs en lien avec le plus grand changement intitulé « renforcer les systèmes locaux ». Dans les sous-catégories existantes, plus de 50 % des parties prenantes (55) se sont exprimées sur la sous-catégorie « renforcer les systèmes et leadership nationaux/locaux » et près de 35 % (34) se sont exprimées sur la sous-catégorie « approches centrées sur les personnes ». La présente analyse examine uniquement les données liées à ces deux sous-catégories pour permettre une analyse plus détaillée.<sup>7</sup>

## Les tendances positives qui émergent des autoévaluations

### Les acteurs locaux et nationaux passent de responsables de la mise en œuvre à partenaires

Près de 50 % des rapports des parties prenantes sur le renforcement du leadership et des systèmes nationaux et locaux étaient centrés sur la collaboration et les partenariats. Un certain nombre de ces rapports révélait des signes positifs montrant que les acteurs internationaux fournissaient des efforts croissants pour changer le modèle de mise en œuvre traditionnel direct en faveur d'une approche qui donne davantage d'espace et d'opportunités aux acteurs locaux et nationaux.

ActionAid a établi un rapport sur le projet de Changement des capacités de déploiement, qui prévoyait une liste collaborative et localisée, facilitant les déploiements locaux. Oxfam a mis en œuvre le Projet des facilitateurs financiers et l'Autonomisation des acteurs humanitaires locaux et nationaux (ELNHA) pour démontrer comment les acteurs locaux pouvaient mener des réponses dans des contextes spécifiques. La Localisation accélérée par l'intermédiaire du Projet de partenariats a commencé à être mise en œuvre par six ONG internationales (sous la direction de Christian Aid) pour renforcer les acteurs nationaux/locaux au Myanmar, au Népal, au Nigeria et au Soudan du Sud. L'Humanitarian Aid International a conçu et soutenu une plateforme d'ONG sur le terrain en Inde pour établir de meilleurs partenariats avec les acteurs locaux. World Vision est entré en partenariat avec 48 organisations locales en Somalie tout en plaidant auprès des

---

<sup>4</sup> Ces rapports sont compris dans la période allant du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2017. Le rapport reçu datait du 18 juin 2018 sur la Plateforme pour les engagements d'actions et les changements (PACT) - [agendaforhumanity.org](http://agendaforhumanity.org)

<sup>5</sup> Huit parties prenantes supplémentaires ont fourni un rapport sur les différents changements ou soumis des rapports d'initiative qui sont fortement en lien avec le changement 4A et cinq autres ont soumis des rapports en lien avec le 5A. Ces rapports ont également été considérés pour la présente analyse.

<sup>6</sup> Les sous-catégories étaient les suivantes : renforcer les systèmes et leadership nationaux/locaux ; renforcer la résilience de la communauté ; approches centrées sur les personnes ; programmes de transfert d'argent ; respect des normes de qualité et de transparence.

<sup>7</sup> Les pourcentages des parties prenantes ayant communiqué un rapport sur les autres sous-catégories du changement 4A étaient répartis comme suit : Programmes de transfert d'argent (38 %), respect des normes de qualité et de transparence (26 %), renforcement de la résilience de la communauté (26 %), autres (15 %).

donateurs et de l'Équipe nationale humanitaire de Somalie pour financer les organisations locales. En outre, un certain nombre de parties prenantes, comme l'Aide de l'Église Norvégienne, l'UNICEF et Trocaire ont produit des rapports sur les nouvelles politiques internes qui placent les principes de partenariats avec des partenaires locaux et nationaux au centre de leurs programmes.

Les donateurs ont également rendu compte de la façon dont ils utilisaient leur influence politique et financière pour soutenir ce changement culturel. Le Danemark a remanié son approche de partenariat avec les organisations de la société civile (OSC), pour demander à ses 17 partenaires stratégiques danois des OSC de travailler avec des partenaires locaux et nationaux. L'Agence française de développement (AFD) a également créé des initiatives pour que les ONG françaises travaillent avec les OSC locales et élaborent des solutions à long terme. L'Australie investit actuellement 50 millions de dollars australiens dans la région indo-pacifique pour renforcer la réponse menée par les acteurs nationaux et locaux. La Suisse a elle aussi investi 50 % de ses fonds dans le renforcement des capacités des acteurs locaux pour qu'ils puissent participer davantage aux programmes humanitaires.

### **Exemples prometteurs de représentation accrue des acteurs locaux et nationaux dans les mécanismes de coordination internationale**

Soutenir le leadership national et local dans les crises et garantir que les acteurs internationaux n'investissent pas dans des mécanismes de réponse et de coordination internationale parallèles constituent un grand pas en avant pour augmenter la représentation nationale et locale dans les processus de prise de décision comme dans les structures de coordination. En 2017, environ 10 parties prenantes ont montré des exemples prometteurs de bonnes pratiques dans un nombre limité de pays, tout en développant des modules de formation et des lignes directrices pour les consolider et les étendre.

Au niveau du travail sur le terrain, le Conseil international des agences bénévoles (ICVA) s'est engagé avec les membres dans dix pays du Moyen-Orient, d'Afrique et d'Asie pour assurer un soutien personnalisé et comprendre le rôle des forums locaux dans l'architecture de la coordination humanitaire des grandes réponses actuelles. ActionAid a établi un rapport sur le Projet de changement de pouvoir, qui soutenait les ONG locales dans leur engagement dans les mécanismes de coordination en Éthiopie, en République démocratique du Congo (RDC), au Bangladesh, au Pakistan et au Kenya.<sup>8</sup> Inspirée par ce travail, la Coalition pour un changement pacifique du pouvoir a été mise en place afin de mettre en lien les organisations locales féminines avec les mécanismes de coordination nationale dans cette région. De leur côté, les États membres déploient eux aussi des efforts pour élargir le rôle des acteurs locaux dans les mécanismes de coordination. L'Australie a soutenu le leadership national pour la coordination des catastrophes et des réponses dans la réponse à l'éruption du volcan Ambae au Vanuatu. Le Chili a mis en œuvre des formations pour les coordinateurs de gestion des risques de catastrophes.

Des progrès ont également été notés en termes de création de mécanismes de coordination auprès des acteurs humanitaires nationaux, comme en Éthiopie et au Bangladesh (aussi dans le Projet de changement de pouvoir). L'Humanitarian Aid International a commencé à élaborer une Charte du Sud pour améliorer la coordination des ONG locales/nationales, promouvoir la

<sup>8</sup>Cette information a été complétée par les rapports suivants pour les pays concernés par ce qui a été accompli :  
<https://startnetwork.org/resource/how-has-shifting-power-influenced-local-and-national-partners-response-emergencies>  
<https://startnetwork.org/resource/localisation-aid-are-ingos-walking-talk>

sensibilisation aux engagements de localisation et améliorer la reddition de comptes entre les acteurs nationaux et internationaux pour garantir le respect de ces engagements.

Un certain nombre de parties prenantes a également fourni des rapports sur l'élaboration de nouvelles positions politiques et formations avec l'objectif d'accroître la participation des acteurs nationaux et locaux. L'UNICEF a développé un module de formations de localisation dans la coordination, visant à promouvoir les principes de partenariat, à rendre plus systématique et transparent le renforcement des capacités des partenaires locaux et à promouvoir le leadership local ou le co-leadership dans les organes de coordination. La confédération Caritas Internationalis a rédigé une prise de position pour renouveler et améliorer ses engagements existants de partenariat et pour renforcer l'engagement de ses organisations membres dans les mécanismes et systèmes de coordination internationale.

Les exemples cités ci-dessus illustrent les bonnes pratiques à appliquer et à étendre. Cependant, le changement systématique à grande échelle n'est pas encore évident. Cette évaluation pourrait encore s'accompagner d'une meilleure activité de rapports de la part des parties prenantes qui mènent ou s'impliquent dans des mécanismes de coordination et également de la part des acteurs du Sud sur leurs expériences de coordination.

### **Une voix et une visibilité accrues pour les partenaires locaux et nationaux**

Accroître la visibilité du rôle des acteurs locaux et nationaux dans la préparation, la réponse et la récupération humanitaires est essentiel pour soutenir et donner du poids au leadership local et national. Un certain nombre de parties prenantes internationales ont rendu compte des efforts fournis pour améliorer la reconnaissance et la visibilité des acteurs locaux et nationaux, notamment via les publications des médias. Christian Aid a réalisé une enquête sur les partenaires du monde entier pour comprendre comment ils aimeraient être présentés dans les communications et a commencé à nommer et à attribuer les crédits aux partenaires œuvrant dans tous les canaux de communication. Oxfam a mis en place une nouvelle politique interne pour une meilleure représentation des partenaires locaux dans les produits de communication. D'autres parties prenantes ont rendu compte de leurs efforts pour améliorer la représentation des acteurs locaux. L'agence catholique de développement outremer (CAFOD) et l'Humanitarian Leadership Academy ont facilité l'organisation d'événements et œuvré pour garantir aux organisations du Sud un siège aux tables de travail et une voix dans les mécanismes de coordination internationale et dans les processus mondiaux.

### **Meilleure utilisation des fonds communs pour financer les acteurs locaux**

Le Programme d'action pour l'humanité a lancé un appel pour un octroi plus important de financements directs et prévisibles aux acteurs locaux et nationaux afin de résoudre les blocages concernant les investissements directs au niveau local et afin d'accroître à 15 % la part globale des financements d'appels humanitaires transmis par les fonds communs des pays de l'ONU.

En 2017, les parties prenantes ont identifié les fonds communs comme l'un des mécanismes les plus efficaces pour augmenter la quantité et la proportion des fonds acheminés aux acteurs locaux. L'OCHA a établi un rapport selon lequel, en 2017, les fonds de financement commun pour les pays (CBPF) avaient reçu la somme record de 824 millions de dollars US des 26 États membres. 164 millions de dollars US (soit 24 %) des financements avaient été directement alloués aux ONG nationales, représentant une hausse de 74 millions d'USD en 2015 et de 134 millions d'USD en 2016. Même si cette hausse est positive, elle ne représente que 5 % des Plans de réponse humanitaire.

Un certain nombre d'États membres ont rapporté avoir contribué à cette hausse des fonds disponibles dans les fonds communs et ont considéré les fonds communs comme l'une des voies les plus prometteuses et faisables pour accroître le soutien aux acteurs nationaux et locaux. Par exemple, l'Australie a transmis 32 millions de dollars australiens via les fonds communs et la France en a transmis 5,5 millions. L'Allemagne, le Canada et l'Islande ont déclaré une hausse des financements vers les CBPF. En plus de sa contribution aux fonds CBPF, le Royaume-Uni a contribué à hauteur de 10 millions de livres (étant le donateur principal) au Start Network's Start Fund, le premier fonds commun multi-donateurs géré exclusivement par des ONG. La Belgique a programmé de financer 63 millions d'euros sur une période de deux ans par le biais de onze fonds CBPF et d'allouer 1 million d'euros au Start Fund. L'Irlande a augmenté ses contributions au Start Fund ainsi qu'aux fonds CBPF. La Suisse a versé 5 % de ses financements aux fonds communs, notamment les fonds CBPF et le Fonds d'urgence pour les secours en cas de catastrophe de la FIRC. Act Alliance a également changé le règlement de son Fonds de réponse rapide pour que les membres ACT locaux et nationaux soient les seuls à être éligibles.

### **Meilleur suivi des financements aux acteurs locaux et nationaux**

Pour évaluer les progrès en termes de respect des engagements pour acheminer davantage de ressources aux acteurs locaux et nationaux, il est essentiel de suivre et mesurer les flux financiers. Par le passé, les organisations d'aide ont connu des difficultés pour obtenir de leurs systèmes de gestion financière le montant de leurs financements atteignant les acteurs locaux. En 2017, l'OCHA, CAFOD et Development Initiatives, sous l'égide du Comité de travail IASC sur le financement humanitaire, ont mis au point un processus pour déterminer la façon dont les financements aux acteurs locaux et nationaux devait être définie, en collaboration avec les responsables de travail sur la localisation de la Grande Négociation, FIRC et le gouvernement de Suisse. Dans le rapport sur les engagements WHS, un nombre plus important d'organisations (CARE, l'Aide de l'Église norvégienne, Oxfam, ActionAid, Christian Aid, Diakonie Katastrophenhilfe, Catholic Relief Services, Humanitarian Aid International, la Suède, le HCR et l'UNICEF) ont identifié le montant de leurs financements humanitaires acheminés aux acteurs de réponse locaux et nationaux en 2017 et ont montré leur transparence. Les parties prenantes ont relevé que les cibles de la Grande Négociation et de la Charte pour le changement les avaient incitées à améliorer leurs systèmes de données. CARE et Oxfam figuraient parmi les parties prenantes qui avaient déclaré fournir des efforts significatifs pour une réforme nécessaire des systèmes de gestion de l'information. Les rapports rédigés sur la plateforme PACT sont encourageants : hausse de la transparence, amélioration des systèmes de données, mise en place d'une base de référence pour évaluer les progrès dans le temps.

### **Améliorations organisationnelles pour intégrer des approches centrées sur les personnes dans les programmes**

Les rapports sur la mise en œuvre des engagements qui cherchent à garantir des approches centrées sur les personnes ont drastiquement augmenté depuis l'année dernière (17 % contre 13 % en 2016), avec une majorité de ces rapports qui se concentrent sur l'amélioration de la participation des communautés touchées par les catastrophes, la reddition de compte envers celles-ci et l'engagement avec elles. Les parties prenantes qui ont rédigé des rapports ont noté une tendance positive dans l'encouragement à la participation et à la réaction des communautés touchées pour s'assurer que les programmes s'adaptent à leurs besoins de la façon la mieux adaptée.

GOAL Global a mis en place un Groupe de réponse aux réclamations pour traiter les réclamations de manière transparente et travaille avec des systèmes de mécanisme de réponse aux réclamations (CRM) dans neuf pays. Caritas Internationalis a créé un Groupe de travail sectoriel sur la reddition de comptes qui se concentre sur l'engagement et la participation de la communauté, l'analyse et l'évaluation des besoins, le partage de l'information, le traitement des commentaires et des réclamations et la généralisation de la protection. Au Niger, CARE a mis en place des systèmes d'alerte précoce pour la communauté via lesquels les personnes touchées participent à l'analyse des données pour les indicateurs de déclenchement et les évaluations de capacité/résilience. Plusieurs parties prenantes (Good Neighbours International, World Vision en partenariat avec Save the Children et Plan International) se sont intéressées plus particulièrement aux mécanismes et programmes de participation adaptés aux enfants.

Les parties prenantes se sont également exprimées sur la création et l'amélioration des systèmes permettant de mesurer les progrès et la collecte de données sur l'efficacité des mécanismes de réclamations. Help Age a créé un outil d'Évaluation des besoins rapides (RNA) qui recueille les données sur le handicap et la ventilation par tranche d'âge, sur l'évaluation des capacités des personnes âgées et sur les commentaires des communautés auxquelles l'organisation vient en aide. Plusieurs parties prenantes (Concern Worldwide, l'Aide de l'Église norvégienne, World Vision) ont considéré la certification des Normes humanitaires essentielles comme une méthode utile pour suivre et évaluer de façon périodique la qualité et l'efficacité de leurs programmes en termes de réponse et de reddition de comptes aux communautés qu'elles soutiennent.

## **Obstacles/entraves aux progrès collectifs sur les changements**

Il y a plus de deux ans, des leaders mondiaux et des acteurs humanitaires clés ont pris des engagements pour réformer les façons de fonctionner du système, pour renforcer les systèmes locaux et nationaux et pour accorder davantage de reconnaissance et de soutien aux acteurs locaux et nationaux, qui sont souvent les premiers acteurs de la réponse. Deux ans plus tard, des progrès ont été réalisés et l'engagement de nombreuses parties prenantes persiste. Il convient toutefois de noter que le changement s'est opéré lentement et que des obstacles persistent au niveau du financement, du renforcement à plus long-terme des systèmes et des acteurs nationaux et locaux, de l'adaptation des mécanismes de coordination et de la garantie d'une approbation et d'une mise en œuvre suffisantes sur le terrain.

## **Financements insuffisants et modalités de financement inflexibles pour soutenir des réponses nationales et locales et un renforcement des capacités sur le plus long terme**

Le financement ou les modalités de financement ont été considérés comme les deux plus gros obstacles au progrès : 50 % des parties prenantes ont identifié des obstacles empêchant d'avancer sur le changement 4A (Renforcer les systèmes locaux) et près de 70 % sur le changement 5A (investir dans les capacités locales).<sup>9</sup> D'après les parties prenantes qui ont fourni de plus amples informations, les obstacles concernaient : 1) les limitations des donateurs pour investir dans les acteurs nationaux et locaux ; 2) les difficultés d'accès des partenaires locaux et nationaux au financement ; 3) l'insuffisance de financements pour le renforcement des capacités (en particulier sur le long-terme) et les systèmes non appropriés pour suivre l'impact et le financement du renforcement des capacités.

---

<sup>9</sup> Le 5 juin 2018, concernant le changement 4A, 81 parties prenantes ont rapporté des obstacles et 42 d'entre elles ont identifié les montants des financements et/ou les modalités de financement comme un obstacle à la réalisation de progrès. Concernant le changement 5A – 43 parties prenantes ont rapporté des obstacles et 30 d'entre elles ont identifié les montants des financements et/ou les modalités de financement comme un obstacle à la réalisation de progrès.

Un certain nombre de parties prenantes (CAFOD, l'Aide de l'Église norvégienne, Action Aid, Christian Aid, Trocaire, Doz. E. V., Humentum UK) ont pointé les politiques et les pratiques des donateurs comme l'une des limites à l'augmentation des financements aux acteurs nationaux et locaux, citant notamment l'aversion au risque, un manque de confiance dans les premiers acteurs de réponse locaux et nationaux, la lenteur des progrès pour harmoniser et simplifier le respect des exigences d'audit préalable et les financements inflexibles. Plusieurs donateurs (l'Australie, l'Espagne, l'Union européenne, la France, l'Allemagne et Malte) ont reconnu l'existence d'obstacles internes pour assurer un financement direct aux acteurs locaux et nationaux, relevant des ressources humaines limitées pour gérer les aides multiples et plus petites, des difficultés juridiques et d'audit préalable et un développement à plus long-terme des partenariats avec les partenaires locaux et nationaux qui peuvent ralentir les résultats immédiats.

Pour remédier à la tension entre les difficultés et les engagements à fournir davantage de financements et de soutien aux partenaires locaux et nationaux, les donateurs ont souvent mentionné l'augmentation des contributions aux fonds communs ainsi que de nouvelles ou meilleures stipulations de financement avec les agences de l'ONU et les ONG internationales pour établir des partenariats avec les partenaires locaux et nationaux. Globalement, même si l'utilisation des fonds communs est positive, plusieurs parties prenantes (ActionAid, l'OCHA, Trocaire, Humanitarian Aid International) ont toutefois mentionné des difficultés qui continuent d'être vécues par les partenaires locaux et nationaux pour accéder aux fonds communs et bilatéraux. À titre d'exemple, l'OCHA a déclaré que « les nouveaux partenaires de mise en œuvre qui ne disposent pas d'expérience de mise en œuvre et de fonds préalables n'avaient pas accès aux fonds communs du pays ».

Dans les rapports établis par les parties prenantes, un thème récurrent revenait également, à savoir l'insuffisance de financements pour le renforcement des capacités des partenaires locaux et nationaux ainsi que les financements à court terme et inflexibles. Christian Aid, CHS Alliance, CORDAID, la France, l'OIM et la Turquie ont fait part de l'insuffisance des financements et des ressources pour leur permettre d'offrir un renforcement des capacités suffisant aux partenaires. D'autres parties prenantes (CAFOD, Catholic Relief Services ; Oxfam ; Anglican Inter Faith Network of the Anglican Communion; Concern Worldwide; Doz e.V. ; Kesh Malek ; UN Industrial Development Organization) ont également pointé le fait que la majorité des financements humanitaires étaient axés sur le court-terme et sur des projets, ce qui compliquait la tâche aux agences d'aide internationale pour trouver des ressources pour investir de façon conséquente dans le renforcement local des capacités sur le long-terme. Elles ont également pointé les limites des arrangements de financement inflexibles qui rendent impossibles les contributions pour financer les dépenses administratives de base des partenaires locaux. Comme l'a mentionné CAFOD, « les cycles de financement annuels et/ou les cycles de financement liés à une intervention/réponse spécifique ne sont pas propices au renforcement des capacités organisationnelles sur le long-terme. Les exigences strictes et non flexibles des donateurs limitent notre aptitude à soutenir le développement des capacités des partenaires ».

Le renforcement des capacités en lui-même n'est pas suffisant pour répondre aux objectifs du programme de localisation, qui consiste à améliorer la réponse humanitaire et rapprocher les prises de décisions des personnes touchées. Ces activités peuvent uniquement être réalisées en investissant dans le financement des réponses pour les acteurs locaux. À l'avenir, pour améliorer les financements directs aux partenaires locaux et nationaux, il faudra que les donateurs poursuivent leurs efforts ou trouvent des solutions pour contourner les contraintes politiques et juridiques. Les différents mécanismes ou outils utilisés (les fonds communs ou par l'intermédiaire des partenaires internationaux) devront eux aussi être examinés pour s'assurer qu'ils offrent des

financements suffisants et flexibles aux partenaires locaux et nationaux. Les organisations devront également déployer de plus grands efforts pour trouver des moyens d'investir dans les dépenses de base et dans le renforcement des capacités sur le long terme pour maintenir les compétences et connaissances humanitaires des partenaires locaux entre les crises. L'Irlande demande à ce que les donateurs lancent un effort collectif pour amorcer une réforme : « Tous les donateurs doivent s'efforcer de fournir des niveaux raisonnables de financements non réservés/de base. Ce doit être une responsabilité collective/un effort collectif ». En même temps, même s'il apparaît essentiel de résoudre les difficultés de financement, on observe le constat suivant, comme le souligne Interaction dans son rapport : « [il est] crucial que cette conversation devienne une conversation plus holistique qui inclut de réelles discussions de dynamiques de pouvoir plutôt qu'un exercice visant simplement à garantir davantage de financements aux acteurs locaux ».

### **Promouvoir le changement de culture et garantir une adhésion au niveau du pays pour une réponse menée de façon plus locale et nationale**

Amener un changement culturel dans une organisation et au sein du secteur humanitaire et garantir une adhésion et une mise en œuvre suffisantes ont constitué deux autres défis qui ont occupé une place importante dans les rapports de la plateforme PACT.

Les rapports de plusieurs parties prenantes ont pointé le fait qu'il restait encore beaucoup à faire pour répondre aux perceptions et aux pratiques qui empêchent de se tourner vers une réponse menée davantage par des acteurs locaux et nationaux. En ce sens, les parties prenantes ont notamment fait part des déficits de confiance sur les connaissances locales et sur les mécanismes de coordination locale, mais aussi des défis liés à la recherche de partenariats dignes de confiance dans les contextes d'urgence, ou encore des préférences de continuer à financer les acteurs de réponse locaux et nationaux par des intermédiaires. Même dans les situations où l'on observe un processus de changement en cours, les organisations internationales (Christian Aid, l'Aide de l'Église norvégienne, CARE, GOAL Global) ont remarqué que le changement culturel est un processus lent qui pouvait prendre des années avant que le changement soit constant. Christian Aid a observé que le fait de se détourner des mises en œuvre des ONG internationales exigeait directement « une flexibilité et une confiance auxquelles les systèmes et la "culture" n'étaient pas prêts... Cela signifie inévitablement des changements pour les acteurs internationaux, qui impactent sur les rôles, l'identité, les comportements et les pratiques... Les ONG internationales doivent avoir un rôle distinct des acteurs nationaux où les deux parties voient comment se compléter l'une l'autre ».

D'autres parties prenantes nationales et internationales (CAFOD, Food for the Hungry ; GOAL Global, Humanitarian Aid International, INTERSOS, OIM, Oxfam, UNICEF, Welthungerhilfe) ont soulevé un manque d'adhésion ou d'exécution au niveau du pays, freinant tous deux le progrès. Les parties prenantes ont souvent pointé le fait que les engagements pris au niveau du siège n'étaient pas traduits au niveau du pays. Pour certaines parties prenantes, le problème relevait de la méconnaissance des engagements au niveau du pays. Pour d'autres, le problème venait de l'inaptitude du siège à contrôler ou à influencer activement les bureaux des pays dans leurs décisions de tous les jours sur les partenariats (avec qui/comment). D'autres ont également pointé du doigt plusieurs problèmes dans les bureaux des pays : les priorités concurrentes, les défis pour apporter des changements en raison de problèmes de sécurité, les difficultés pour garantir du temps au personnel et des engagements de formation, et dans certains cas, pour accepter et suivre de nouvelles procédures et politiques. En outre, la plupart des acteurs nationaux et locaux n'ont pas connaissance des engagements pris pour eux, et sont donc incapables d'exiger des comptes aux acteurs internationaux, comme l'a rapporté une ONG

nationale. Plusieurs autres ONG internationales pensent que le personnel sur le terrain ne devrait pas être ouvert aux changements tout le temps et que leur grande structure pose problème pour apporter des changements dans les systèmes, les attitudes et la culture sur une courte période donnée.

Un changement positif est en cours, même s'il reste contrasté et requiert une priorisation constante. Une transformation dans les schémas de partenariat entre les acteurs locaux et internationaux demande un investissement sur plusieurs années, des ressources appropriées avec un personnel propre au sein des acteurs internationaux et une prise de connaissance des engagements pour les bureaux du pays et les partenaires locaux et nationaux avec des plans de mise en œuvre clairs et mis en place.

### **Obstacles persistants à la participation effective des partenaires locaux et nationaux dans les structures de coordination internationale**

Environ 20 % des parties prenantes ayant établi un rapport sur les défis rencontrés concernant les changements 4A et 5 A ont mentionné une série de problèmes de coordination. Concernant les défis liés plus spécifiquement à l'autonomisation du leadership local et national dans la réponse humanitaire, une poignée de parties prenantes seulement (ActionAid, CHS Alliance, Royaume-Uni) a soulevé le fait que les partenaires locaux et nationaux avaient toujours du mal à participer ou à avoir une voix suffisamment forte dans les mécanismes de coordination internationale. Les obstacles mentionnés étaient les suivants : la barrière de la langue, les dynamiques de pouvoir au sein du système humanitaire mondial qui privilégient les acteurs internationaux, la confiance limitée des donateurs dans les mécanismes de coordination locale, les multiples exigences des donateurs et les politiques des agences. Les parties prenantes étaient encore moins nombreuses (France et Union européenne) à soulever la nécessité d'un meilleur renforcement et d'un meilleur travail dans les systèmes locaux et nationaux et la nécessité de mieux soutenir les autorités locales dans leur rôle de direction.

Il est surprenant que les parties prenantes ne soient pas plus nombreuses à remarquer ces défis, étant donné qu'ils sont constamment soulevés dans les autres rapports et évaluations.<sup>10</sup> La nécessité de s'orienter vers des réponses coordonnées et dirigées à l'échelle locale et nationale est au cœur de l'appel lancé dans le Programme d'action pour l'humanité et de la volonté politique soutenue lors du Sommet. Cette nécessité s'accompagne d'un soutien international personnalisé basé sur une évaluation claire du contexte et de la complémentarité. Malgré plusieurs signes positifs prouvant que les acteurs internationaux s'efforcent d'accorder davantage d'espace et de financements aux acteurs locaux et nationaux, les efforts ne doivent pas s'arrêter à une hausse des financements ou à l'implication des organisations nationales et locales dans les processus ou mécanismes internationaux. Toutes les parties prenantes devraient continuer de fournir des

---

<sup>10</sup> Voir : Global Mentoring Initiative (K.Van Braband & S.Patel), « Debating the Grand Bargain in Bangladesh: How are Grand Bargain Commitments Shaping the Response to the FDM Rohingya Influx », 9 mars 2018, pg. 3  
<https://static1.squarespace.com/static/58256bc615d5db852592fe40/t/5aacc26a88251b563033d651/1521271410735/Final-Debating+Grand+Bargain+and+Rohingya+response.pdf>  
See, Oxfam, "Mid-term Evaluation of the Empowering Local and National Humanitarian Actors (ELHNA)", March 2018, pg. xviii  
<https://www.oxfamnovib.nl/Files/rapporten/2018/ELNHA%20MTE%20Executive%20summary%20and%20management%20response%20for%20publishing.pdf>

Voir : Humanitarian Advisory Group, "When the Rubber Hits the Road: Local Leadership in the First 100 days of the Rohingya Crisis Response" pg.7-9  
<https://humanitarianadvisorygroup.org/wp-content/uploads/2017/12/When-the-Rubber-Hits-the-Road-Localisation-Final-Electronic-1.pdf>

efforts en faveur d'une réponse internationale flexible et personnalisée qui permet aux acteurs nationaux et locaux d'être des moteurs centraux d'aide et de récupération.

## Recommandations

1. Les responsables des fonds communs des pays et des autres fonds communs devraient accroître les objectifs pour l'attribution de fonds aux acteurs locaux et nationaux.
2. Les donateurs, les agences de l'ONU et les ONG internationales devraient considérer le développement de nouveaux mécanismes de financement ou l'adaptation de mécanismes de financement existants pour soutenir le renforcement des capacités humanitaires de base des organisations locales ou nationales en dehors des périodes de réponse aux crises.
3. Les donateurs, les agences de l'ONU et les ONG internationales devraient adopter des dispositions pour s'assurer que les organisations locales et nationales reçoivent des paiements généraux appropriés. Ils devraient par ailleurs intégrer, dans le cadre des accords de partenariat, des engagements pour contribuer aux dépenses de base.
4. Les agences de l'ONU et les ONG internationales devraient déployer davantage d'efforts pour évaluer les mécanismes de réponse et de coordination à l'échelle locale et nationale dans les pays avec l'objectif de fournir une réponse plus adaptée au contexte et plus complémentaire avec les systèmes locaux et nationaux existants quand cela est possible. Les évaluations des réponses devraient intégrer une évaluation de la façon dont les mécanismes de réponse et de coordination à l'échelle locale et nationale ont été utilisés et de la complémentarité des efforts de réponse internationale.
5. Les organisations humanitaires internationales et les donateurs devraient davantage partager les informations, notamment sur les audits préalables et sur les acteurs locaux afin de faciliter l'identification rapide des partenaires locaux dans une réponse à une crise qui pourrait être gérée directement.
6. Pour faire entendre davantage la voix des acteurs locaux et nationaux dans les mécanismes de coordination internationale, de plus gros efforts devraient être déployés pour rendre l'information plus accessible et le processus de participation moins fastidieux pour les petites organisations.
7. Les sièges des ONG internationales, les agences de l'ONU et les donateurs devraient développer et mettre en place une stratégie de communication pour informer les bureaux régionaux et nationaux sur les engagements d'actions locales pertinentes. Les bureaux des pays devraient communiquer les engagements aux partenaires locaux et nationaux avec une stratégie spécifique au contexte sur la façon dont les engagements seront mis en œuvre.
8. Les organisations devraient continuer à entreprendre des réformes internes pour éviter que les systèmes lents opèrent des changements plutôt que des adaptations. Elles devraient en outre adopter une approche centrée sur les droits de l'homme pour augmenter la reddition de compte auprès des personnes.

#### **À propos de ce rapport**

Toutes les parties prenantes qui ont pris des engagements lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire (WHS) pour faire avancer le Programme d'action pour l'humanité ont été invitées à fournir une autoévaluation sur leurs progrès réalisés en 2017 via la Plateforme pour les engagements d'actions et les changements (PACT) ([agendaforhumanity.org](http://agendaforhumanity.org)). Les informations fournies via les autoévaluations sont accessibles au public et constituent la base, avec d'autres analyses pertinentes, du rapport de synthèse annuel. Le rapport de synthèse annuel sera préparé par l'OCHA et soulignera les tendances en matière de progrès, d'accomplissements et d'obstacles qui requièrent davantage d'attention comme les parties prenantes travaillent de façon collective pour faire avancer les 24 changements du Programme d'action pour l'humanité. Pour conserver l'esprit multiple des parties prenantes du Sommet mondial sur l'action humanitaire, l'OCHA a invité les partenaires à préparer de courts rapports d'analyse pour analyser et évaluer les autoévaluations sur la plateforme PACT ou fournir des informations actualisées sur les progrès réalisés dans les initiatives lancées au Sommet mondial sur l'action humanitaire. Les points de vue exprimés dans ce rapport appartiennent à leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du Secrétariat des Nations Unies.