



Résumé exécutif

Promesses non tenues : Comblent le fossé entre les engagements et la pratique dans l'action humanitaire menée localement

Ce rapport est une exploration complète du concept d'action humanitaire menée localement. Il explore les raisons pour lesquelles l'action humanitaire menée localement est essentielle pour atteindre le nombre croissant de personnes dans le besoin mondialement et pour créer un système humanitaire plus efficace et plus juste. Il comprend une évaluation des progrès réalisés par les principaux gouvernements donateurs internationaux, les agences des Nations unies majeures et les plus grandes ONGs internationales dans la concrétisation de leurs engagements à soutenir l'action humanitaire locale. Pour ce faire, nous avons mis au point le tout premier indice permettant de mesurer la manière dont les principaux donateurs et agences humanitaires tiennent leurs promesses. Le rapport examine lesquels de ces donateurs et agences internationales sont à l'avant-garde et lesquels sont à la traîne, en particulier du point de vue des acteurs locaux eux-mêmes. Des entretiens avec des organisations locales au Liban et en Colombie illustrent les perspectives d'organisations humanitaires locales sur les défis et les opportunités auxquels elles sont confrontées. Le rapport a été commandé par les membres européens de la confédération Caritas, en collaboration avec SNPS (l'organisation nationale de Caritas en Colombie) et Caritas Liban (l'organisation nationale de Caritas au Liban), et réalisé par le *Centre for Humanitarian Action*.

Pourquoi l'action humanitaire menée au niveau local est-elle essentielle pour apporter une aide humanitaire efficace et sauver des vies ?

Les acteurs humanitaires locaux sont des organisations qui ont leur siège et opèrent dans leur propre pays, bénéficiaire de l'aide, et qui ne sont pas affiliées à une ONG internationale. Cela inclut également les autorités de l'État du pays affecté qui sont engagées dans l'aide humanitaire, que ce soit au niveau local ou national. Selon la même définition, un acteur local n'est pas considéré comme affilié [à une ONG internationale] du seul fait qu'il fait partie d'un réseau, d'une confédération ou d'une alliance, dans lesquels il maintient des systèmes indépendants de financements et de gouvernance.

Au sein des crises humanitaires, différents acteurs apportent une aide vitale, notamment des organisations internationales qui arrivent dans le pays ou la région pour apporter leur soutien et des organisations locales qui se trouvent déjà dans la zone touchée par la catastrophe. Les organisations humanitaires locales sont souvent mieux placées pour répondre aux crises que les organisations internationales, car elles comprennent mieux le contexte local et sont connues des communautés touchées, qui leur font confiance. Une analyse estime que « les intermédiaires locaux pourraient proposer des programmes 32 % plus rentables que les intermédiaires internationaux, en éliminant les coûts élevés des frais généraux et des salaires internationaux ».¹

Outre l'efficacité accrue des organisations locales, les valeurs d'auto-détermination et de justice sont également des éléments importants, car ce sont les communautés et les organisations locales qui devraient déterminer leurs priorités et leurs valeurs, plutôt que des entités extérieures.

¹ Cabot Venton et al. 2022

Ces dernières années, plusieurs politiques et initiatives internationales ont été mises en place pour encourager les actions humanitaires menées localement, la plus importante étant le « Grand Bargain ». Dans ce cadre, les gouvernements donateurs, les agences des Nations unies et les ONGs internationales se sont engagés à apporter « un soutien accru [...] au leadership, aux actions et à la capacité des intervenants locaux, ainsi qu'à la participation des communautés touchées dans les réponses aux besoins humanitaires » (IASC 2021). Parmi ces engagements prioritaires figure l'objectif d'allouer 25 % du financement le plus directement que possible aux organisations humanitaires locales, mais aussi de leur transférer le financement des frais généraux, les intégrer dans l'élaboration et la conception des projets et de garantir leur participation aux forums de coordination et aux réunions avec les donateurs.

Malgré ces engagements, les organisations locales continuent de se heurter à des obstacles importants, dont l'accès limité au financement, les exigences administratives considérables et le manque de reconnaissance et de soutien de la part des acteurs internationaux.

Les gouvernements donateurs et les agences humanitaires respectent-ils leurs engagements en matière de localisation ?

Compte tenu de la lenteur des progrès accomplis depuis des années dans la mise en œuvre de ces réformes, ce rapport présente le tout premier indice élaboré pour rendre les principaux donateurs et agences redevables de leurs promesses. Il permet également d'évaluer les politiques et pratiques organisationnelles des acteurs humanitaires internationaux en ce qui concerne l'action humanitaire menée localement. L'indice évalue les dix gouvernements donateurs majeurs, ainsi que les cinq principales agences des Nations unies et les cinq plus grandes organisations internationales non gouvernementales (ONGs) (sur base de leurs budgets humanitaires). Il a été développé avec trois sources différentes : Deux enquêtes ont été conçues afin de recueillir le rapportage factuel et l'auto-évaluation des gouvernements donateurs, des agences des Nations unies et des ONGs, en ce qui concerne le renforcement de l'action humanitaire menée localement. Une troisième enquête a été diffusée auprès des acteurs locaux afin d'obtenir leurs retours sur ces 20 acteurs par rapport à des indicateurs clés (convenus par toutes les parties dans plusieurs forums internationaux).

L'indice est basé sur ces six indicateurs : (1) l'engagement en faveur de la localisation, (2) les partenariats avec les organisations locales, (3) le renforcement des capacités des organisations locales, (4) le financement des organisations locales, (5) la transparence et la responsabilité et (6) le leadership et la coordination. Les notes obtenues pour chaque enquête ont été résumées dans un sous-classement pour l'évaluation par les acteurs locaux, le rapport factuel et l'auto-évaluation, sur une échelle de 0 à 100. Pour le score final, ces trois perspectives ont été pondérées différemment : la perception des acteurs locaux à 50%, le rapport factuel à 30% et l'auto-perception à 20% du score global.

Classement général par les gouvernements donateurs			Auto-évaluation		Rapport factuel		Perception des acteurs locaux	
Non	Acteur	Score (sur 100)	Score* (rang)		Score* (rang)		Score* (rang)	
1	Allemagne	60	63	(2)	50	(1)	64	(1)
2	Commission européenne	57	58	(4)	46	(2)	63	(2)
3	Canada	56	74	(1)	39	(3)	59	(7)
4	États-Unis	53	62	(3)	33	(5)	61	(4)
5	Royaume-Uni	50	52	(6)	36	(4)	58	(8)
6	Suède	47	55	(5)	20	(6)	60	(6)
7	Norvège	44	43	(7)	15	(7)	62	(3)
8	Pays-Bas		---		---		61	(4)
9	Japon		---		---		55	(9)
10	France		---		---		47	(10)

* sur 100 / ** Données non transmises

Quelques points clés à retenir par rapport aux gouvernements donateurs :

- Seuls trois² des dix plus grands donateurs gouvernementaux ont été en mesure d'indiquer la part de leur financement qui parvient aux organisations locales via seulement une organisation intermédiaire.
- En outre, aucun de ces donateurs, à l'exception de la France (tel que mentionné dans leur rapportage au Grand Bargain), n'a atteint l'objectif d'accorder au moins 25 % du financement le plus directement possible aux acteurs locaux.
- Un seul donateur a une politique qui permet aux organisations locales de recevoir un financement pour les coûts de fonctionnement quotidiens (plutôt que les coûts de projets spécifiques).
- Seul un donateur dispose d'une politique spécifique de renforcement des capacités des organisations locales, tandis qu'un autre bailleur a indiqué qu'il demandait aux ONGs intermédiaires de partager les besoins et les demandes des organisations locales ainsi que la manière d'y répondre.
- Si les sept donateurs rencontrent des acteurs locaux dans le cadre de leurs **projets et d'autres types d'engagements**, trois d'entre eux ont déclaré avoir organisé des **moments de dialogue** auxquels les acteurs locaux pouvaient participer de manière significative.
- Même les donateurs les plus performants n'obtiennent pas plus de 60 points sur 100, ce qui illustre une marge d'amélioration importante.

² L'un des donateurs qui n'a pas été en mesure de fournir ce chiffre agrégé n'a pu partager que la part du financement humanitaire aux organisations locales sans aucune organisation intermédiaire. Ce chiffre étant inférieur à 1 %, il serait essentiel de disposer du chiffre agrégé pour avoir une vision globale du montant des fonds que ce donateur transfère aux organisations locales.

Classement général Agences des Nations unies et ONGs			Auto-évaluation		Rapport factuel		Perception des acteurs locaux	
Non	Acteur	Score (sur 100)	Score* (rang)		Score* (rang)		Score* (rang)	
1	HCR	66	77	(2)	81	(1)	53	(2)
2	PAM	64	78	(1)	76	(2)	51	(4)
3	UNICEF	63	75	(3)	72	(3)	53	(2)
4	International Rescue Committee	52	55	(6)	56	(4)	48	(7)
5	World Vision International	51	73	(4)	37	(8)	51	(4)
6	Save the Children	50	44	(8)	43	(7)	57	(1)
7	OMS	46	45	(7)	44	(6)	48	(7)
7	Norwegian Refugee Council	46	58	(5)	35	(9)	47	(9)
9	Médecins Sans Frontières	43	36	(10)	49	(5)	42	(10)
10	UNRWA	33	40	(9)	0	(10)	49	(6)

* sur 100

Les agences de l'ONU et les ONGs en ont tiré quelques enseignements :

- Par rapport aux gouvernements donateurs, la disponibilité des données des organisations internationales est meilleure, bien qu'encore insatisfaisante.
- Sur les cinq ONGs, deux n'ont pas été en mesure de fournir des données sur la part de financement allant aux acteurs locaux, contrairement aux cinq agences des Nations unies qui disposaient toutes de données claires.
- Les réponses varient considérablement, allant de 0 à 5 % à plus de 40 % des financements accordés aux organisations locales par le biais d'une seule organisation intermédiaire.
- En ce qui concerne le pourcentage de financement des frais généraux (frais de fonctionnement quotidiens distincts du financement du projet), seules cinq organisations ont déclaré avoir une politique en la matière. Les pourcentages de ces types de financements partagés avec les partenaires varient de 4 à 10 %.
- Huit organisations ont des partenariats avec des acteurs locaux qui comprennent un **renforcement stratégique à long terme des capacités** qui va au-delà des cycles de projets spécifiques.
- Même les acteurs les plus performants ont obtenu un maximum de 66 points sur 100, et seulement 57 points du point de vue des acteurs locaux, ce qui laisse une marge de progression importante.

L'indice démontre qu'il existe un fossé entre la politique et la pratique, de nombreuses organisations ayant des politiques et des engagements en matière de localisation, mais dont la mise en œuvre et les mécanismes de responsabilité sont faibles. La disponibilité des données, la transparence et le suivi des financements ne sont pas à la hauteur pour la plupart des acteurs, en particulier en ce qui concerne les questions de financement.

Bien qu'aucune organisation Caritas ne figure dans le top 5 des ONGs évaluées, Catholic Relief Services (CRS), le plus grand membre de la confédération Caritas mondiale, a été profilé pour assurer la transparence. Sur la base des données actuellement disponibles, CRS a accordé 79 millions de dollars de financement humanitaire aux intervenants locaux/nationaux en 2022 (12% d'un total de 655,3 millions de dollars de dépenses d'intervention d'urgence).

Perspectives des organisations locales - Études de cas au Liban et en Colombie

Au Liban, les organisations locales estiment qu'elles ne sont pas suffisamment soutenues par les acteurs internationaux et que, dans certains cas, elles ne sont pas considérées comme des partenaires égaux. Les organisations locales signalent qu'elles sont souvent exclues des processus décisionnels, qu'il n'y a pas de transparence et que leur expertise n'est pas pleinement reconnue. Elles signalent également que les acteurs internationaux imposent souvent leurs propres priorités et agendas plutôt que de répondre aux besoins des communautés touchées. Toutefois, des évolutions positives ont été constatées, comme la reconnaissance accrue de l'importance des organisations locales et les efforts déployés pour mettre en place des partenariats plus équitables.



© Bente Stachowske / Caritas Allemagne

En Colombie, certains acteurs locaux indiquent qu'ils ont pu établir des partenariats solides avec des acteurs internationaux et qu'ils ont été en mesure d'influencer les processus de prise de décision. Ils notent que le fait d'être dans des partenariats de type consortium avec des organisations internationales permet

« [...] Mais pour la population qui va rester ici et qui va commencer une nouvelle vie [...] vous devez avoir un abri, vous devez leur fournir une éducation, et ce qui nous inquiète, c'est que nous sommes laissés seuls. »

- Personne interviewée en Colombie qui aide les personnes originaires du Venezuela

une dynamique équitable et transparente. Toutefois, le rapport constate également que des défis importants subsistent, tels que l'accès limité au financement et la détermination des priorités du haut vers le bas. Les défis particuliers auxquels sont confrontées les organisations confessionnelles et les organisations dirigées par des femmes sont soulignés par les personnes interrogées. Celles-ci ressentent fortement les dynamiques de pouvoir et le fait qu'elles doivent « ajuster » leur identité pour espérer d'être plus acceptées par les donateurs, malgré le fait que cette même identité leur confère souvent une légitimité vis-à-vis des bénéficiaires.

Dans l'ensemble, les organisations locales au Liban et en Colombie confirment les conclusions de l'indice, à savoir qu'il reste un long chemin à parcourir pour réaliser l'agenda de la localisation. Elles soulignent qu'elles ont besoin d'un financement plus flexible et à long terme, de transparence, de reconnaissance de leur expertise et d'une participation active aux mécanismes de coordination. Elles signalent également qu'il faut redoubler d'efforts pour mettre en place des partenariats plus équitables et veiller à ce que les besoins des communautés touchées soient au cœur de l'action humanitaire.

Conclusion et recommandations

Toutes les organisations humanitaires internationales ont réalisé des progrès limités en matière de soutien à l'action humanitaire locale et de respect de leurs engagements. Elles doivent donc intensifier leur travail pour faciliter le changement dans le système humanitaire mondial afin de le rendre plus équitable, plus efficace et plus efficient.

Les partenaires Caritas proposent les recommandations suivantes aux donateurs, aux agences des Nations Unies et aux ONGs :

1. Les donateurs, les agences des Nations unies et les ONGs doivent tenir leurs promesses de longue date, mesurer la quantité et la qualité du financement accordé aux organisations locales (via une seule organisation intermédiaire) et élaborer un plan concret pour atteindre l'objectif des 25 %.
2. Les donateurs, les agences des Nations unies et les ONGs doivent s'engager à élaborer des politiques organisationnelles visant à couvrir les frais généraux des organisations locales et à consacrer une partie du financement au développement des capacités organisationnelles locales et de leur durabilité.
3. Les donateurs, les agences des Nations unies et les ONGs doivent activement faciliter le leadership des organisations locales dans les forums de coordination, en leur permettant de définir l'agenda et les priorités de l'action humanitaire.
4. Les donateurs doivent mettre en place des modalités de financement plus souples, permettant des extensions ou des modifications, afin de tenir compte des circonstances opérationnelles complexes des acteurs locaux et internationaux.
5. Les donateurs doivent assumer une plus grande part du risque financier et sécuritaire qui est actuellement assumé par les organisations locales.

« [...] Il faut avec soin prendre en compte ce qui est local, parce qu'il a quelque chose que ne possède pas ce qui est global : le fait d'être la levure, d'enrichir, de mettre en marche les mécanismes de subsidiarité. »

Pape François (Fratelli Tutti, 142)



Rue de la Charité 43
1210 Bruxelles, Belgique
+32 (0)2 280 02 80
info@caritas.eu
www.caritas.eu