



Financer directement les acteurs locaux

Funding at the sharp end

Investir dans la capacité de réaction des ONG nationales



Ce rapport étudie les pratiques et tendances actuelles du soutien financier international apporté aux organisations non-gouvernementales nationales des pays du Sud

Sommaire

Préface :	3
Résumé analytique	4
Recommandations	5
1 Initier un dialogue international sur l'investissement dans la capacité de réponse nationale	5
2 Identifier des opportunités et mécanismes afin d'augmenter le financement des ONGs nationales	5
3 Eliminer les obstacles à l'accès aux financements humanitaires existants	6
4 Construire un partenariat égal et de confiance	6
Introduction	7
1 Un environnement politique mondial en évolution	8
2 Expériences de financement international d'ONGs nationales	11
3 Comment les ONGs nationales accèdent-elles aux financements internationaux ?	14
3.1 Donateurs bilatéraux	14
<i>L'approche des donateurs dans le soutien apporté aux organisations nationales</i>	16
3.2 Agences des Nations Unies	19
3.3 Les ONGs internationales et la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge	23
3.4 Fonds humanitaires communs	26
<i>Fonds d'Intervention d'Urgence</i>	27
<i>Fonds Humanitaires Communs</i>	29
<i>Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF)</i>	30
4 Que doit-on changer ?	33
4.1 Initier un dialogue international sur l'investissement dans la capacité de réponse nationale	33
4.2 Identifier des opportunités et mécanismes afin d'augmenter le financement des ONGs nationales	34
4.3 Eliminer les obstacles à l'accès aux flux de financements humanitaires existants	35
4.4 Construire un partenariat égal et de confiance	36
Conclusion	38
Bibliographie	39
Annexe 1. Principes en matière de partenariat : Une Déclaration d'Engagement	42

Préface :

Ce document a été préparé et rédigé à la demande du Comité Humanitaire de Caritas Internationalis suite à l'engagement pris par la Confédération Caritas de mettre au point des actions humanitaires et de développement dans le cadre d'un modèle de partenariat.

Ce document a été rédigé par Lydia Poole (lydiapooleconsulting@gmail.com) et ces travaux ont été coordonnés par Anne Street, Responsable de la politique humanitaire à CAFOD (astreet@cafod.org.uk). Caritas Internationalis et CAFOD souhaitent remercier les personnes suivantes pour leurs contributions à ce document, particulièrement les cinq premières personnes mentionnées qui ont passé un temps considérable à relire les premières ébauches et ajouter des commentaires détaillés : Sandra Aviles de la FAO, Marieke

Hounjet et Sean Lowrie du Consortium des Agences Humanitaires Britanniques (CBHA), Abi Perry du Département Britannique pour le Développement International (DFID), Manisha Thomas, Matthew Carter (CAFOD), Mike Noyes (précédemment à CAFOD), Laura Donkin (CAFOD), et certains membres du Comité Humanitaire de Caritas Internationalis : Jennifer Poidatz (Services des Secours Catholiques), Jan Weuts (Caritas Belgique); et Alistair Dutton et Floriana Polito du Secrétariat Général de Caritas Internationalis (CI).

Nous souhaiterions également remercier ActionAid, Christian Aid, Oxfam et Tearfund pour avoir partagé avec nous leurs pertinentes données financières, ainsi que les membres de leurs équipes Rockerfeller Mungati (Action Aid), Lindsey Reece-Smith (Tearfund), Alexander Carnworth (Christian Aid) et Fred Wessels (Oxfam).

Merci également aux personnes suivantes, qui ont aimablement accepté d'être interviewées, de fournir des informations, et de promouvoir cette étude : Christine Knudsen (UNICEF), Michiel Meerdink (WFP), Seb Fouquet (DFID), Aamir Malik (Concern Pakistan), Marc Cohen (Oxfam America), Shoko Arakaki et Pierre Bry (UN OCHA), Marcus Oxley (Global Network of Civil Society Organisations for Disaster Reduction), et Katharina Samara, Steffen Schwartz et Liliane Bitong, anciens membres d'ONG et du Projet Réforme Humanitaire II.

Enfin, merci aux 195 participants provenant d'organisations nationales membres de Caritas et d'autres ONG nationales, qui ont tous consacré de leur temps pour partager leur opinion et point de vue sur le financement international en répondant à notre sondage en ligne.

Juillet 2014

Produit avec le soutien de CAFOD,
Caritas Angleterre et Pays de Galles



Résumé analytique

Le financement international des ONG nationales n'est plus adapté. Imprévisible, volatile, difficile d'accès, et insuffisant, il ne soutient pas suffisamment le développement de capacités et le renforcement des ONG nationales, qui sont pourtant des éléments clés pour améliorer leur préparation, leur capacité de réaction et leur résilience face aux catastrophes.

La segmentation institutionnelle fréquente au sein des acteurs internationaux ne laisse que peu de place au soutien d'organisations et de leurs activités (notamment le soutien et le renforcement de capacités institutionnelles) situés dans la zone grise entre réaction aux crises et développement. Alors que les organisations internationales ont une approche plus large et sur le long terme du travail à mener en partenariat avec les ONG nationales, elles ont souvent des difficultés à financer ces travaux, et se replient généralement sur des ressources privées limitées pour soutenir ces travaux essentiels.

Les engagements rhétoriques internationaux pris pour soutenir les capacités locales entrent en conflit avec les demandes croissantes de qualité, d'échelle

et d'obligations contractuelles et de gestion des risques stipulées par les donateurs. Cette étude démontre que les donateurs gouvernementaux sont peu enclins à augmenter significativement leurs financements bilatéraux et leur capacité à dialoguer avec la société civile nationale au niveau des pays bénéficiaires. Néanmoins, il y a beaucoup à faire pour améliorer les infrastructures existantes et permettre une augmentation des financements accordés aux ONG nationales.

La solution résiderait en partie dans le développement d'approches innovantes des acteurs nationaux et internationaux, destinées à instaurer la confiance et gérer les risques, et incluant et promouvant activement les ONG nationales. Heureusement, des initiatives et des exemples de bonne pratique émergent et montrent la voie à suivre. Le partenariat est au cœur de la vision et de la mission de la Confédération Caritas, et est une valeur clé du travail fourni par les 164 membres présents dans 200 pays et territoires.¹

Les donateurs internationaux et les organisations non-gouvernementales travaillant en « partenariat » avec des acteurs

nationaux doivent changer leur façon de penser et de financer en considérant qu'investir dans les acteurs de la société civile nationale est une fin en soi, et non un moyen d'y parvenir. Les donateurs devront également s'orienter vers des fonds plus flexibles et à usage multiple afin de renverser les obstacles administratifs et dans certains cas, afin de permettre une approche plus flexible et tolérante de la gestion des risques.

En parallèle à ces ajustements procéduraux, les acteurs internationaux doivent revoir de manière urgente leurs engagements afin de renforcer les capacités locales de réaction à une catastrophe et de travailler en partenariat de manière méthodique, faisant de l'égalité des acteurs locaux face au dialogue et à la réponse une réalité, et non pas seulement un engagement sur le papier. Cela ne peut cependant relever de la seule responsabilité des acteurs humanitaires. En effet, des investissements et des engagements sur le long terme seront nécessaires de la part des acteurs du développement, dans le cadre de leur engagement à investir dans le développement de la résilience face aux catastrophes.

1 The Caritas Partnership. A Caritas Internationalis Handbook for Reflection and Action, Tipografia Instituto Salesiano, Rome, October 2003. <http://www3.caritas.org/upload/par/partnership.qxd1.pdf>

Recommandations

Les acteurs nationaux et internationaux doivent identifier collectivement les opportunités de financement des capacités locales de préparation et de réaction, soit en modifiant les mécanismes déjà existants soit en en créant de nouveaux. Ils devront trouver de nouvelles approches afin d'assurer une gestion solide du risque, sans pour autant exclure les ONG nationales des opportunités de financement.

1. Initier un dialogue international sur l'investissement dans la capacité de réponse nationale

A l'approche du probable Sommet Humanitaire Mondial en 2016, les acteurs humanitaires nationaux et internationaux devraient engager un dialogue international afin de s'accorder sur une vision commune du nouveau système humanitaire mondial, dans lequel autorités, gouvernements, ONG nationales et société civile seraient placés au cœur, avec le soutien de la communauté internationale si nécessaire. Cet accord devrait inclure une identification des solutions pratiques concernant les ressources une possibilité pour les acteurs nationaux d'avoir leur place dans le processus de décision et de répondre aux crises en tant que partenaires à part entière dans le mécanisme de réponse collective. Les donateurs devraient aussi s'engager à augmenter leur soutien aux ONG nationales (a) de manière directe et (b) par l'intermédiaire de partenaires internationaux ayant des objectifs annuels.

2. Identifier des opportunités et mécanismes afin d'augmenter le financement des ONG nationales

Une priorité plus grande devrait être donnée aux ONG internationales mettant en œuvre des projets avec des partenaires nationaux (à défaut de ne pouvoir financer des ONG locales, il faudrait alors financer des ONG internationales travaillant avec des partenaires locaux)

Il faut tenter d'éviter les mises en œuvre directes d'ONG internationales.

Créer et prévoir de nouveaux mécanismes de financement comblant le fossé entre humanitaire et développement

Les donateurs devraient étudier la possibilité de créer un nouveau mécanisme canalisant les contributions d'un éventail de donateurs humanitaires ou autres (institutionnels ou privés) à travers lequel faire augmenter les investissements dans la capacité de réaction nationale, ce qui serait un investissement sur le long terme dans les domaines de la préparation aux situations d'urgence et de la capacité de réaction. Cela pourrait prendre la forme d'un fonds de capacité mondial géré à une échelle régionale.

Développer de nouveaux flux et fonds de financements internes pour le soutien organisationnel sur le long terme des ONG nationales

Les ONG et les agences des Nations Unies devraient chercher à développer des fonds communs inter-agences et internes et des subventions spécifiques afin de financer le soutien organisationnel et le renforcement des capacités d'ONG nationales.

Développer des fonds et subventions « parapluies » via des ONG internationales afin de reproduire les bénéfices des fonds communs au-delà de leurs zones géographiques

Les donateurs bilatéraux devraient travailler avec leurs ONG partenaires afin de développer des fonds et subventions « parapluies » spécifiques au contexte comme le fond OFDA RAPID au Pakistan.

Quand les Coordinateurs Humanitaires identifient les besoins à une échelle nationale pour développer la capacité de réaction nationale, les Fonds Humanitaires Communs (CHF) pourraient encourager les ONG internationales à développer des propositions de subventions « parapluies » destinées au financement du renforcement des capacités et de la rapidité de la réaction des ONG nationales.

Investir dans de nouvelles approches collectives de la gestion de risques

De récentes innovations dans les CHF de RDC et de Somalie montrent que des approches alternatives des audits de projets, basées sur des évaluations préalables des capacités et des risques, peuvent apporter un certain nombre de bénéfices potentiels pour les partenaires financiers éventuels, notamment une rationalisation des procédures et une amélioration de la rentabilité des mesures de reddition de comptes existantes.² Couplé avec des investissements dans le soutien du développement organisationnel sur des points de faiblesse identifiées, cela pourrait constituer une approche bien plus constructive de la gestion de risques et fournirait aussi une base plus objective pour la sélection de membres et partenaires organisationnels et un modèle commun d'analyse comparative des besoins d'investissement dans le renforcement de capacités.

3. Éliminer les obstacles à l'accès aux financements humanitaires existants

Donner l'accès à l'information concernant les opportunités de financement

Tous les types de donateurs doivent prendre des mesures immédiates afin de publier les opportunités de financement là où les ONG nationales pourront les consulter et concéder des délais raisonnables, lorsque c'est possible, pour laisser aux ONG nationales une chance de postuler. Les donateurs devraient aussi traduire les documents, notamment les consignes et contrats, dans des langues de travail appropriées et si possible être flexible sur le montant minimal des subventions pour les ONG nationales. Lorsque ce n'est pas possible, ils devraient encourager des demandes groupées incluant des ONG nationales.

Simplifier, reformer, et harmoniser les processus contractuels des Nations Unies

Les agences des Nations Unies devraient continuer à améliorer leurs processus afin d'améliorer l'accès aux ONG nationales et de leur accorder des conditions plus favorables. Elles devraient aussi travailler de manière collégiale afin d'harmoniser leurs approches administratives et de coordonner les partenariats stratégiques sur le long terme et le renforcement des capacités entre les agences des Nations Unies.

Les gestionnaires d'un fond humanitaire commun national devraient chercher à ajuster les exigences procédurales en suspens, qui représentent encore des obstacles d'accès pour les ONG nationales, y compris l'augmentation de flexibilité en ce qui concerne les audits obligatoires, l'accélération des liquidations de paiements

et une possibilité de flexibilité concernant le montant des subventions minimales.

Soutenir les ONG nationales afin qu'elles bénéficient des opportunités de financement et qu'elles aient leur mot à dire lorsqu'il s'agit de fixer des priorités humanitaires

OCHA devrait recruter plus de personnes au niveau national afin de (a) permettre une approche plus planifiée et systématique pour accompagner et soutenir les ONG nationales dans l'accès aux fonds communs nationaux, et (b) pousser les ONG nationales à participer aux forums et exercices clés de prises de décisions et de coordination, notamment aux équipes humanitaires dans chaque pays, à la coordination de groupe, aux groupes consultatifs des fonds communs, aux évaluations des besoins de coordination et au développement de plan d'action humanitaire.(c) Les réunions devraient être menées dans la langue locale afin de faciliter la participation des ONG.

4. Construire un partenariat égal et de confiance

Augmenter la transparence concernant le transfert de ressources aux ONG nationales

Un changement radical et collectif dans l'approche de la transparence est nécessaire afin de développer la confiance, la reddition de comptes et l'efficacité des investissements affectés à des acteurs nationaux via des intermédiaires internationaux. Tous les donateurs, notamment les agences des Nations Unies et les ONG internationales qui jouent le rôle d'intermédiaires du financement, devraient publier de manière transparente et en accord avec les normes de l'IITA leurs propres dépenses en temps réel. Les donateurs devront encourager et certainement exiger de leurs partenaires financiers d'en faire de même.

Développer des normes communes de comptabilité financière

Quand des bénéficiaires de financements travaillent en partenariat, ils devraient rendre compte, au regard de leurs engagements, d'un travail méthodique. À cette fin, les donateurs et leurs partenaires devront s'accorder sur des critères communs selon lesquels les bénéficiaires de financements devront rédiger des rapports et être évalués.

Lorsque des partenaires internationaux ne travaillent pas en partenariat, ils devront expliquer de quelle façon ils concrétisent leur engagement à renforcer leur capacité de réaction locale.

Soutenir les initiatives destinées à planifier et vérifier la capacité de réaction nationale

Il y a une faille importante dans l'aptitude des ONG nationales à démontrer leur capacité aux financeurs. L'exemple des Fonds Humanitaires Communs (CHF) de la RDC et de la Somalie concernant la gestion préalable de risques illustre l'énorme potentiel d'une gestion de facto à un niveau national des processus de planification et de vérification des capacités.

En s'appuyant sur l'expérience de la Somalie en matière d'évaluation des capacités et des risques, et sur sa compétence à coordonner la préparation et la réaction d'urgence, l'OCHA devrait vivement insister sur ces façons de procéder afin d'en faire une priorité pour le secteur. L'OCHA devrait étudier de manière urgente la possibilité et le niveau de soutien afin de reproduire une approche aussi robuste et objective de la cartographie et de l'évaluation des capacités, et devrait également travailler avec d'autres membres du secteur pour l'aider à entreprendre ce travail.

Introduction

Ce document est un exercice de schématisation de certains des problèmes soulevés concernant l'augmentation des financements destinés à renforcer la capacité locale via des acteurs de la société civile nationale.³ En énumérant ces recommandations, nous souhaitons mettre l'accent sur les engagements collectifs pris par différents secteurs du système humanitaire afin de soutenir la capacité locale et de s'assurer que les acteurs de la société civile nationale sont au cœur du débat politique mondial.

La capacité de réaction locale importe beaucoup plus que ce que nombre d'acteurs internationaux veulent bien admettre. Parmi une large gamme d'avantages comparatifs, les acteurs locaux, qu'ils soient des communautés affectées par la crise, des acteurs de la société civile ou des gouvernements, sont généralement les premiers à réagir et auront très probablement plus de facilité à accéder aux populations que les équipes internationales. Ils seront plus susceptibles de rester, d'impulser une reprise, et de rendre des comptes aux populations affectées par la catastrophe.

Comme mentionné par la doctrine sociale catholique, la réponse humanitaire

internationale devrait suivre le principe de subsidiarité et non de substitution : notre position par défaut devrait être de renforcer la réponse humanitaire à partir des capacités de ceux qui sont plus proches des communautés affectées, et notamment les communautés elles-mêmes, la société civile locale et le gouvernement.⁴ Une telle approche doit être en accord avec les principes humanitaires et avec les engagements soulignés dans les Principes en matière de partenariat signés en 2007, qui reconnaissent l'importance de la diversité et d'une division du travail fondée sur les avantages comparatifs de tout un éventail d'acteurs.

Le système de financement humanitaire international actuel n'est pas en adéquation avec la réponse aux besoins, basée sur les capacités locales. Il est en effet fortement axé sur les fonds rassemblés, renforçant et privilégiant par conséquent l'influence des acteurs internationaux.

Ce document tente de retracer les fonds financiers circulant dans le système humanitaire international (avec un succès mitigé) afin d'avoir une idée générale d'où viennent les financements internationaux des ONG nationales et de leurs volumes. Ce rapport identifie aussi certains des obstacles

et difficultés que les ONG nationales rencontrent lorsqu'elles tentent d'obtenir des financements via des ONG internationales, des agences des Nations Unies, des fonds humanitaires communs et des donateurs bilatéraux.

Durant ces travaux de recherche, nous avons consulté des donateurs, des agences des Nations Unies, des ONG internationales, des experts en politique et surtout, des organisations nationales membres de Caritas, et des ONG nationales et régionales, à l'aide d'une enquête en ligne ayant reçu 195 réponses d'organisations nationales à travers 43 pays.

Le but de ces recherches est d'identifier les actions pratiques pouvant être mises en place afin de faciliter le passage à un système humanitaire *mondial* dans lequel les financements humanitaires internationaux seraient réévalués afin d'en permettre l'accès à des ONG nationales, plutôt que de les en exclure. Dans ce schéma, le but du financement des capacités locales ne consisterait pas seulement à répondre à des besoins immédiats mais, à terme, à rendre exceptionnel le besoin de réponse internationale face aux catastrophes.

3 Note sur la terminologie : ce rapport utilise indifféremment les termes ONG du Sud et ONG nationales. Nous sommes conscients de la grande variété d'acteurs de la société civile impliqués dans l'action humanitaire, et un certain nombre d'entre eux ne correspondent pas précisément à cette terminologie. Par exemple, des organisations nationales membres de Caritas ne se définiraient pas comme des ONG, mais plutôt comme faisant partie de la société civile, en tant qu'organisations d'inspiration catholique ou faisant partie de l'Église Catholique. Dans le cadre de ce rapport, le terme comprend aussi les ONG de compétence régionale et les ONG basées dans des pays touchés par des catastrophes mais n'étant pas situés dans l'hémisphère Sud, comme la Syrie.

4 Le Comité Permanent Inter Organisations fait par exemple référence au principe de subsidiarité dans ses Grands Principes, indiquant que « Les décisions seront prises au niveau le plus bas possible ».

<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pagelocator.aspx?page=content-about-default>

1. Un environnement politique mondial en évolution

La participation de la société civile nationale au dialogue humanitaire international et son accès à des ressources financières internationales ont généralement été limités, et souvent modulés par des acteurs internationaux. Mais les opinions sur l'importance des acteurs de la société civile nationale sont en train d'évoluer, et nous espérons entrer dans une nouvelle ère où la reconfiguration des relations et des dynamiques devienne possible.

Le pragmatisme face à l'augmentation des catastrophes

La fréquence et l'impact des catastrophes et l'augmentation des besoins humanitaires dépassent la capacité de réponse du système humanitaire international. Les acteurs humanitaires traditionnels reconnaissent de plus en plus qu'ils ne seront plus en mesure de relever les futurs défis sans coopérer avec un large nombre d'acteurs. Une approche où tout le monde « met la main à la pâte » commence à être perceptible dans le récent changement de ton advenu dans le dialogue autour des partenariats, où les acteurs humanitaires internationaux réfléchissent à comment édifier leurs relations de travail avec un panel bien plus large d'acteurs publics et privés. De plus, de nombreuses catastrophes naturelles, qui sont de plus en plus nombreuses, reçoivent des réponses à l'échelle locale et ne sont probablement pas enregistrées par les acteurs humanitaires internationaux. De manière réaliste, nous pouvons nous attendre à ce que la proportion de réponses aux catastrophes des acteurs locaux et nationaux soit toujours plus importante et grandissante.

Mettre l'accent sur la préparation et la résilience

Certes, les catastrophes sont de plus en plus susceptibles de se produire, et ce constat est lié à l'acceptation croissante de l'idée selon laquelle le risque de catastrophe doit être géré de manière active. Les gouvernements et acteurs internationaux ont donc commencé à mettre un peu plus l'accent (tout du moins dans leurs politiques respectives) sur l'investissement dans la préparation aux situations d'urgence et le renforcement de la résilience face aux catastrophes.

Le renforcement des capacités locales pour préparer, réagir, et développer la résilience face aux situations d'urgence est fondamental pour parvenir à ce changement. Cependant, les structures organisationnelles et les flux financiers doivent encore s'adapter pour soutenir ce consensus conceptuel émergent.

Le consensus mondial de l'aide humanitaire via les systèmes locaux : une nuance en évolution

Les principaux cadres intellectuels des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et, plus tard, du programme sur l'Efficacité de l'Aide, ont respectivement privilégié l'importance des réponses sectorielles techniques, dans lesquelles les ONG jouent souvent le rôle de fournisseur de services.

Dans les consultations organisées pour trouver les successeurs des OMD, et les Objectifs du Développement Durable (ODD), les groupes de la société civile de pays en développement jouent cependant un rôle proéminent dans l'élaboration du programme.⁷ Dans une consultation organisée par la CAFOD en 2012 et rassemblant 104 représentants d'organisations de la société civile de

Principes en matière de partenariat

La diversité de la communauté humanitaire constitue un atout si nous tirons parti de nos avantages comparatifs et complétons les contributions de chacun.

La capacité locale est l'un des principaux actifs à renforcer et sur lequel prendre appui.

Les organisations humanitaires doivent s'efforcer, lorsque cela est possible, de l'intégrer dans l'intervention d'urgence. Les barrières linguistiques et culturelles doivent être surmontées.

Source: Principes en matière de partenariat⁶

27 pays en développement, le souhait pour ces citoyens du Sud de jouer un rôle dans le règlement post-OMD était clair : « L'opinion la plus fréquemment exprimée de la part des répondants reflétait le souhait de voir le Nord et le Sud travailler en partenariat afin de développer un nouveau cadre, plutôt que de voir l'une ou l'autre partie prendre les commandes »⁸

Le programme sur l'Efficacité de l'Aide a évolué et mûri, et se tourne désormais vers une compréhension plus équilibrée du rôle de la société civile dans la réalisation d'objectifs de développement. Le Programme d'Action d'Accra de 2008 appelle les donateurs à s'engager davantage avec la société civile, et la Réunion de Haut Niveau de Busan en 2012 comporte un engagement à « moderniser, renforcer, et élargir notre coopération, en impliquant les états et acteurs non-étatiques désirant participer à l'élaboration d'un programme jusque-là réservé à un groupe restreint d'acteurs du développement. »⁹

Principes de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe

- 6 Nous chercherons à fonder nos interventions sur les capacités locales.
- 8 Les secours doivent autant viser à limiter les vulnérabilités futures qu'à satisfaire les besoins essentiels.

Source: Code de Conduite du Mouvement International de la Croix Rouge et du Croissant Rouge⁶

Proposition quinquennale du Secrétaire Général des Nations Unies, 2012 :

Améliorer la collaboration entre les organisations humanitaires, issues en particulier du Sud, aux niveaux local, régional, et national afin de renforcer la résilience des communautés et la réponse face aux situations d'urgence, et établir un système de contrôle pour évaluer les progrès dans la mise en place de mesures de préparation.

Des dynamiques du pouvoir mondial en évolution et une influence croissante des ONG du Sud

Les acteurs de la société civile nationale sont une force qu'il convient de prendre de plus en plus en considération. Une cartographie récente des capacités humanitaires mondiales a identifié environ 2800 ONG nationales et organisations communautaires entretenant des relations avec la communauté humanitaire internationale, présente dans 140 pays.¹¹

Prochainement, les demandes d'inclusion dans le débat mondial et l'établissement de priorités à un niveau national viendront de plus en plus de sociétés civiles des pays en développement. En Asie et en Amérique Latine, les ONG et les organisations communautaires travaillent déjà fréquemment en réseau afin d'engager le dialogue et de l'influencer aux niveaux national et international.¹² La croissance économique ainsi que les opportunités en termes de mobilisation sociale, communication et collecte de fonds via les NTIC dans beaucoup de pays en développement est susceptible d'accroître les opportunités de prospérer pour les groupes de la société civile.

Malgré l'intérêt croissant témoigné par les pouvoirs publics en faveur des ONG nationales, et le potentiel des groupes de la société civile de l'hémisphère Sud à engager le dialogue et à influencer les réactions face aux catastrophes et au risque de catastrophes, la réalité est cependant encore toute autre. Les politiques internationales regorgent d'engagements rhétoriques mais le réel engagement politique et l'action pratique sont d'une urgente nécessité pour garantir une distribution des ressources et du pouvoir en adéquation avec l'esprit de ces engagements.

En bref, le consensus sur l'aide mondiale s'est orienté vers une approche touchant tous les pans de la société, qui reconnaît clairement le rôle important des acteurs non-étatiques, notamment le secteur privé et la société civile.

Changer les normes humanitaires mondiales

A l'intérieur de la communauté humanitaire, une évolution similaire a vu le jour : la reconnaissance de la contribution d'une communauté d'acteurs plus diverse.

Les "Principes en matière de partenariat" (voir Annexe 1) signés lors du Dispositif Mondial d'Aide Humanitaire en 2007 sont une déclaration d'engagement en vue de travailler en partenariat lors d'actions humanitaires. Ce partenariat est basé sur l'égalité, la transparence, une démarche axée vers les résultats, une responsabilité et une complémentarité. Si ce point est particulièrement important pour les ONG nationales, les Principes en matière de partenariat admettent la valeur de l'appui

sur les avantages comparatifs d'un éventail d'acteurs, et reconnaissent les capacités locales comme l'un des principaux atouts que nous devrions chercher à améliorer.

Même s'il y a eu une lacune dans les mobilisation et leadership mondiaux après la signature des Principes en matière de partenariat, on observe de nouveau une reprise des engagements de haut niveau à travailler en partenariat avec des acteurs locaux et nationaux.

En 2012 par exemple, le Secrétaire Général des Nations Unies a reconnu qu'une meilleure collaboration entre acteurs internationaux et acteurs du Sud concernant l'amélioration de la résilience, de la préparation, et de la réponse face aux situations d'urgence serait l'une de ses priorités dans son Plan d'Action quinquennal.¹⁰

1. Un environnement politique mondial en évolution

- 5 <http://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf>
- 6 <http://www.globalhumanitarianplatform.org/pop.html> (voir aussi Annexe 1)
- 7 La présidente du Libéria Ellen Johnson Sirleaf, l'une des trois co-présidents du Groupe de personnalités de haut niveau de l'ONU apportant des conseils pour le Plan cadre pour le développement de l'ONU post-2015, aurait déclaré « à la réunion que j'organise avec mes homologues à Addis, je leur ferai savoir que la suite du programme des OMD ne viendra pas de leur tour d'ivoire. Il doit venir des personnes engagées localement. Je le crois réellement. »
<http://post2015.org/2012/07/13/beyond-2015-meets-co-chair-of-post-2015-high-level-panel-and-liberian-president-ellen-johnson-sirleaf/>
- 8 CAFOD, (2012), '100 Voices: Southern perspectives on what should come after the MDGs',
<http://www.cafod.org.uk/Media/Files/Resources/Policy/100-Voices>
- 9 Le Partenariat de Busan pour une Coopération efficace en faveur du développement, Quatrième Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide, 2011
<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>
- 10 http://www.un.org/sg/priorities/sg_agenda_2012.pdf
- 11 Taylor et al. 2012
- 12 Voir par exemple les réseaux nationaux ralliés au Réseau Mondial pour la Réduction du Risque de Catastrophes
<http://www.globalnetwork-dr.org/home.html>

2. Expériences de financement international d'ONG nationales

Il va sans dire que les ONG nationales constituent une communauté extrêmement diverse et que leurs points de vue personnels pourraient évidemment ne jamais être exprimés, et notre intention n'est pas de nous prononcer pour elles. Les opinions exprimées ici sont tirées d'une enquête en ligne réalisée en avril-mai 2013, et à laquelle ont participé 195 représentants d'ONG nationales et d'organisations membres de Caritas de 43 pays différents. Certes cet échantillon n'est pas statistiquement représentatif ou n'exprime pas forcément un consensus, mais beaucoup des conclusions ou réponses individuelles apportent des analyses pertinentes d'un point de vue national, et quelques très claires recommandations.

Les répondants consultés pour ce sondage ont décrit une variété d'obstacles politiques et pratiques dans les efforts déployés pour accéder au financement international de l'action humanitaire. Ils estimaient aussi majoritairement qu'il était devenu plus difficile d'accéder aux financements internationaux au cours de ces trois dernières années.

Parmi les principaux obstacles identifiés par les partenaires et membres nationaux consultés, l'accès à l'information concernant les opportunités de financement est un problème majeur. Les membres et partenaires nationaux ont indiqué qu'ils n'étaient tout simplement pas au courant des opportunités de financement et que les délais s'avéraient alors trop courts au

moment où ils prenaient connaissance d'une opportunité. Cela les désavantage gravement et inutilement. Le besoin de se conformer aux priorités et réglementations des financeurs internationaux a aussi été noté comme difficile.

La concurrence avec d'autres organisations a aussi été jugée problématique, et d'autres dynamiques importantes ont été soulignées.

Tout d'abord, les organisations nationales des pays du Sud se sentent dominées par les ONG internationales et injustement défavorisées, car les processus et critères de demande sont orientés vers les cultures organisationnelles et linguistiques des acteurs internationaux. Un grand nombre de répondants a indiqué qu'en tant qu'organisations nouvelles et/ou locales, elles ne pouvaient accéder aux financements par manque d'informations et de connexions. De plus, elles ne correspondaient pas aux critères de participation pour faire valoir leurs résultats antérieurs (voir encadré ci-dessous).

Sur le même thème de désavantage face aux systèmes de financement internationaux, des organisations nationales du Sud ont le sentiment que les financeurs internationaux n'ont pas confiance en elles lorsqu'il s'agit de gérer efficacement et de manière responsable des financements. De plus, elles ont aussi mentionné le fait qu'elles manquaient d'opportunités et de capacités pour prouver leur valeur. Parallèlement, et comme décrit dans la section 3.1 ci-dessous, de nombreux donateurs bilatéraux manquent de capacités pour évaluer la compétence des partenaires nationaux. Comblant ce manque de communication et s'attaquant au manque de confiance est l'un des principaux défis à relever pour augmenter le financement d'organisations nationales.

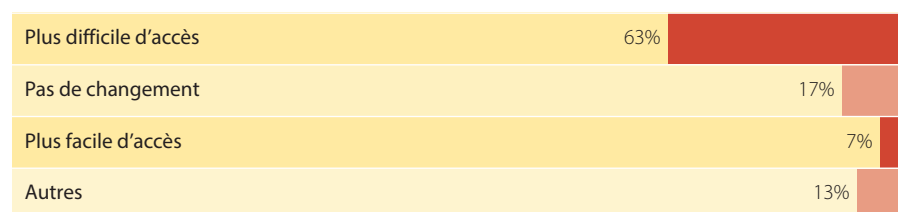


Illustration 1 : En vous basant sur votre expérience, comment l'accessibilité aux financements internationaux a-t-elle changé ces trois dernières années?

Source: Étude « Le problème du financement » menée par des organisations nationales du Sud, Avril – Mai 2013

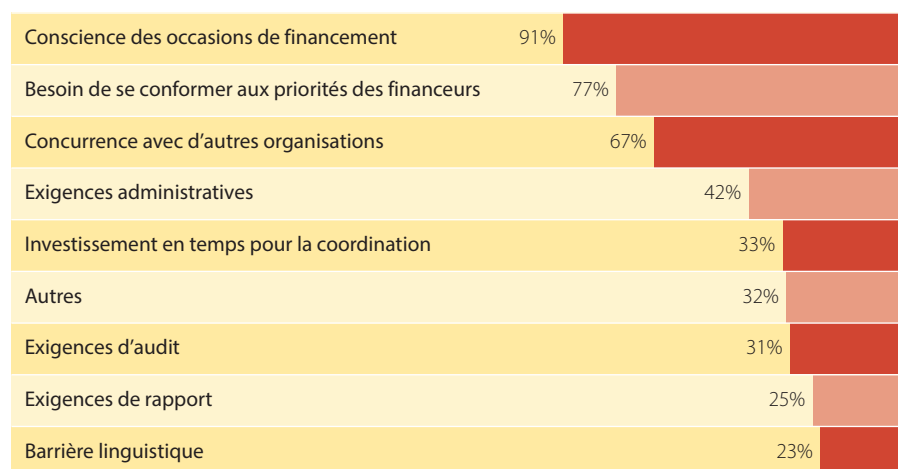


Illustration 2 : Quels sont certains des aspects les plus exigeants dans l'accès aux financements internationaux ?

Source: Étude « Le problème du financement » menée par des organisations nationales du Sud, Avril – Mai 2013

2. Expériences de financement international d'ONG nationales

La deuxième série de craintes soulignées par les organisations nationales quant à la concurrence avec des acteurs internationaux concerne des dynamiques d'exclusion inquiétantes dont certains acteurs internationaux ont été soupçonnés de pratiquer intentionnellement et concerne également des partenariats pour leur intérêt financier personnel.

Enfin, plusieurs organisations nationales ont souligné que le modus operandi des acteurs humanitaires internationaux pouvait avoir des conséquences négatives non désirées pour les acteurs de la société civile nationale. Le fait que les organisations internationales recrutent leurs meilleurs employés est considéré comme un problème non négligeable.

Peut-être que l'effet indésirable le plus significatif n'est pas relatif à la concurrence, mais aux effets du financement humanitaire de court terme.

L'irrégularité de la plupart des financements alloués aux organisations nationales est hautement préjudiciable pour le développement organisationnel et la viabilité à long terme. Tandis que les ONG sont occupées à courir après les contrats et à se focaliser sur la mise en œuvre d'une

action lorsqu'elles reçoivent des fonds, elles n'ont pas assez d'opportunités et de ressources pour investir dans leur développement stratégique et organisationnel, y compris dans le développement de leur base financière générale. Les acteurs internationaux arrivent probablement à amortir les impacts organisationnels entraînés par le financement de court-terme, grâce à leurs importantes bases de données de donateurs, au financement de base qu'ils reçoivent et aux flux financiers privés, mais peu d'ONG nationales peuvent se le permettre. De plus, courir après les financements de court-terme pour « vivoter » peut avoir des effets corrosifs sur la comptabilité des ONG nationales. Une approche-caméléon qui sécurise les financements et adapte ses offres de service et sa façon de travailler pour cadrer avec les priorités de donateurs et qui se focalise sur l'accroissement des financements peut détourner de la pire manière le but des ONG vers une organisation à but lucratif.¹³

Pour déterminer des priorités en matière de changement, les partenaires et membres nationaux ont massivement évoqué le besoin de financements sur le long terme (voir illustration 3 ci-dessous). Comme l'a

expliqué le représentant d'une ONG ivoirienne : « Ayant traversé une période de crise profonde, nous avons pu sans trop de difficultés accéder à des fonds afin de financer des petits projets sur 3 à 6 mois à impact rapide. Mais aujourd'hui, plus d'un an après la crise, il n'y a quasiment aucun financement disponible pour cette période de transition critique. »

Plus préoccupant, la nécessité d'être inclus dans l'identification des besoins et la hiérarchisation des réponses a été la deuxième priorité soulevée par les répondants pour changer la situation.

L'inclusion systématique de représentants de communautés d'ONG nationales dans l'évaluation des besoins et les processus de priorisation, notamment dans les appels globaux et les plans d'action humanitaire similaires, ainsi que leur participation aux processus d'allocation de fonds communs permettraient de favoriser l'amélioration de cette situation. En effet, la participation croissante des ONG aux processus humanitaires nationaux est un engagement du Programme de Transformation de l'IASC. Cependant, comme l'illustre notre enquête, les organisations nationales auront probablement besoin d'un soutien financier et technique afin de développer leur

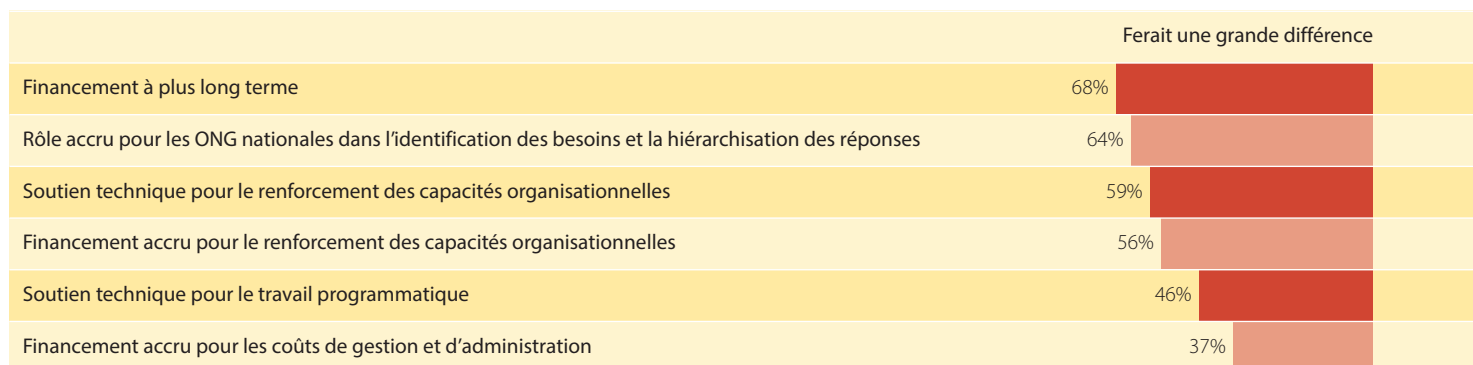


Illustration 3 : Comment les acteurs internationaux pourraient changer la manière dont ils financent et travaillent avec des organisations nationales afin de mieux les aider à se préparer, à répondre et à renforcer la résilience face aux catastrophes ?

Source: Étude « Le problème du financement » menée par des organisations nationales du Sud, Avril – Mai 2013

capacité à participer à ces exercices et à se libérer de leurs obligations journalières.

Investir dans le soutien de long terme pour appuyer la capacité permanente de réponse sera un défi conséquent, qui ne pourra d'ailleurs pas être relevé seulement avec les sources de financement humanitaires. De plus, les organisations locales et nationales mettent rarement en œuvre des programmes purement humanitaires durant toute la durée de vie de l'organisation, et elles seront plus susceptibles que les ONG internationales de changer et moduler les activités programmées afin de répondre aux besoins évolutifs des communautés des lieux où elles se trouvent. La capacité des organisations locales et nationales relève donc de l'intérêt commun de toute une gamme d'acteurs internationaux agissant dans les domaines de l'assistance humanitaire, de la réduction des risques de catastrophe, de la capacité de résistance aux crises, des droits de l'homme, de la paix, de la sécurité et du développement. Les mécanismes permettant de soutenir collectivement la capacité permanente de réponse des acteurs nationaux n'existent cependant pas encore.

Opinions sur la concurrence avec des ONG internationales :

« Les ONG internationales sont en concurrence avec les ONG locales (il y a de nombreuses ONG internationales, et elles travaillent au niveau local, les opportunités pour les ONG locales s'amenuisent donc de jour en jour). »

Représentant d'une ONG nationale, Pakistan

« Les enjeux sont si élevés que les organisations internationales ayant des systèmes bien établis concurrencent facilement les ONG nationales. »

Représentant d'une ONG nationale, Kenya

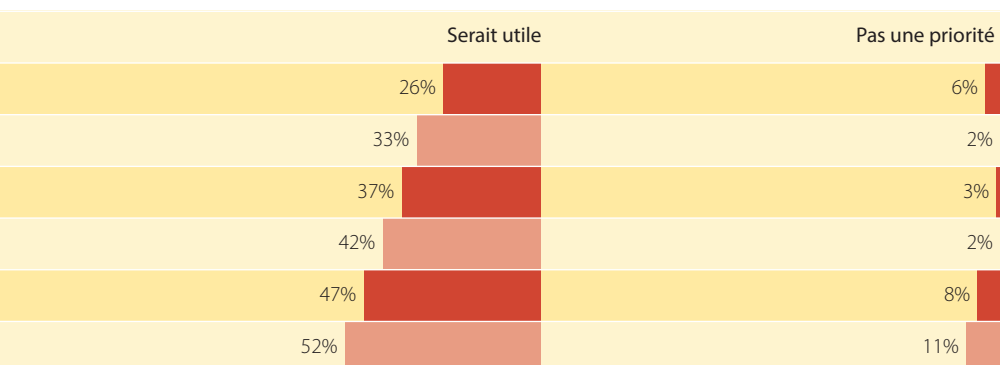
« Utilisez les capacités et l'expérience des ONG nationales au lieu les ONG internationales et de « voler » leur personnel talentueux et expérimenté. »

Représentant d'une ONG nationale, Liban

« Réguler dans tous les pays l'implantation d'organisations « internationales ». Ces installations devraient promouvoir le développement et la professionnalisation des organisations nationales, et ne pas les écraser et les remplacer, ou encore les considérer comme des sous-traitants. »

Représentant d'une ONG nationale, Burkina Faso

Source: Étude « Le problème du financement » menée par des organisations nationales du Sud, Avril – Mai 2013



13 Bien entendu, ceci est aussi valable pour les ONG internationales.

3. Comment les ONG nationales accèdent-elles aux financements internationaux ?

Très peu de financements sont directement octroyés par des donateurs bilatéraux (notamment les gouvernements et institutions de l'Union Européenne) aux ONG nationales, la majorité étant allouée via des agences des Nations Unies, des fonds communs, et des ONG internationales.

Les illustrations ci-dessous sont extrêmement partielles et, dans certains cas, basées sur des estimations du fait de la quasi-impossibilité de suivre les financements au-delà du premier niveau bénéficiaire. Mais à en croire ces estimations partielles, les agences des Nations Unies et les ONG internationales sont très

certainement les premiers canaux de financement international des ONG nationales.

Parmi les agences des Nations Unies, les fonds et les ONG examinés, les ONG étaient plus enclines à consacrer aux organisations nationales une plus grande part de leurs dépenses.

L'accessibilité à ces différentes sources varie considérablement selon le point de vue de l'ONG nationale. Les donateurs privés, les ONG internationales, les Fonds d'Intervention d'Urgence et les Agences des Nations Unies sont considérés par les répondants comme certaines des sources

de financement les plus facilement accessibles. Le financement direct par des donateurs bilatéraux, des Fonds Humanitaires Communs et des gouvernements nationaux sont considérés comme les plus difficiles d'accès.

3.1 Donateurs bilatéraux

Les donateurs bilatéraux représentent une très petite proportion du total des financements directs des ONG nationales : en 2012, on relevait seulement 28 millions de dollars US de financements directs des ONG nationales. Malgré des engagements

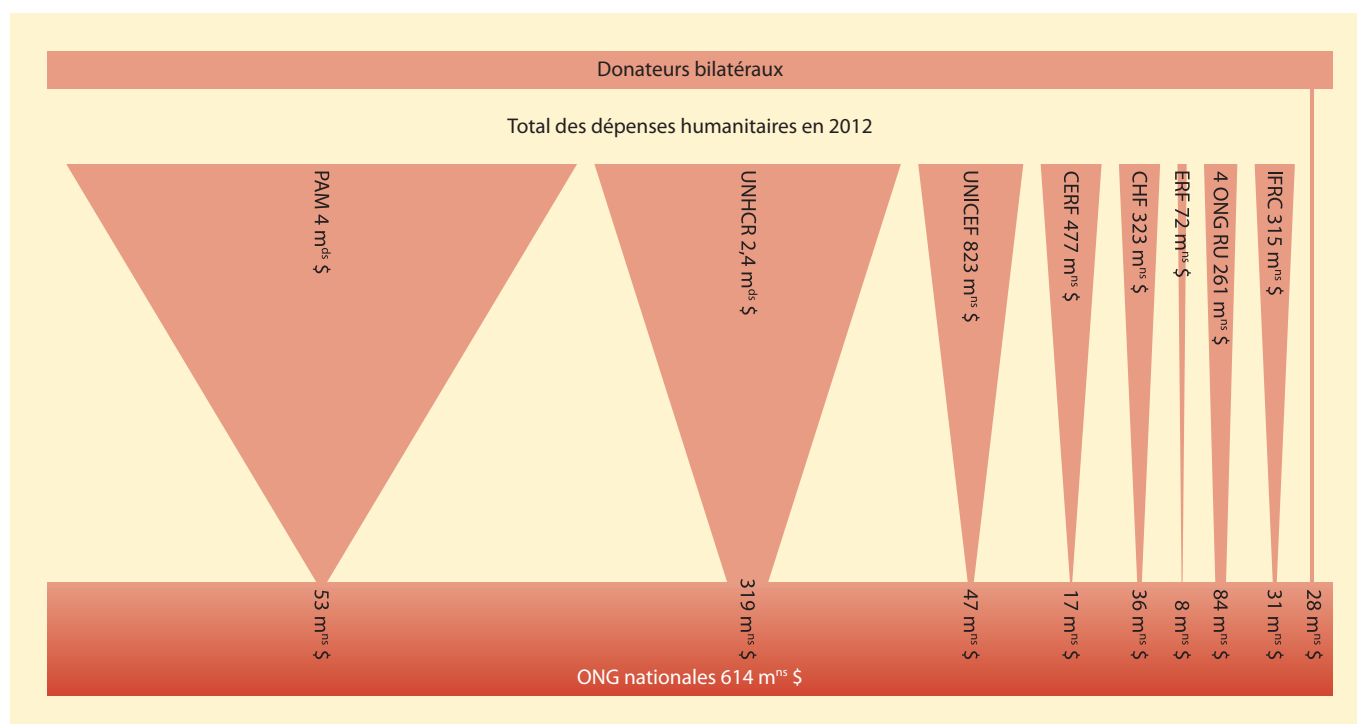


Illustration 4 : Suivi des flux de financement de l'aide humanitaire bénéficiant aux ONG nationales en 2012.

Source : Les calculs de l'auteur sont basés sur les données du Service de Surveillance Financière de l'UN OCHA (FTS), les rapports annuels des Coordinateurs Résidents/Humanitaires du Fonds Central d'Intervention d'Urgence de l'ONU (CERF), les rapports annuels du Fond d'Intervention d'Urgence (ERF), les données fournies par l'UNHCR, les rapports annuels de la Fédération Internationale de la Croix-Rouge (IFRC), les rapports annuels de CAFOD, Christian Aid et Tearfund, et les données fournies par Oxfam Grande-Bretagne. Notez que les données financières des ONG nationales pour le WFP et l'UNICEF sont basées sur un calcul utilisant les données du CERF de l'ONU comme un moyen pour déterminer la part de dépenses humanitaires consacrées aux ONG nationales en 2012 et doivent donc être considérées comme des estimations. Les données de Christian Aid peuvent inclure du financement de partenaires internationaux. Le montant total concernant les ONG nationales représente la somme des valeurs listées, moins les fonds du CERF ayant transité via le WFP, l'UNHCR et l'UNICEF, afin d'éviter une double comptabilisation. Les sociétés nationales de l'IFRC ont en ce sens été considérées comme des « ONG nationales ».

politiques en faveur du soutien à la capacité de réaction locale, en pratique, beaucoup de gouvernements donateurs font face à des restrictions politiques et légales (souvent en relation avec leur capacité limitée à évaluer les contrôles financiers et les capacités des ONG nationales), ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas financer de manière directe les ONG nationales.¹⁴

Lorsque les donateurs signent un contrat directement avec des ONG nationales, ils ont généralement un réseau d'employés présents physiquement dans des pays affectés par une crise et capables d'identifier et de contrôler des partenaires potentiels. Par exemple, le Royaume-Uni, les États-Unis, et la Suisse, qui traitent parfois directement avec des ONG nationales, ont des experts sur le terrain ayant le pouvoir et l'expertise humanitaire pour identifier et sélectionner des ONG nationales partenaires. Le Japon et la France utilisent leurs employés d'ambassade pour contrôler et traiter avec les ONG nationales partenaires. La majorité des donateurs ne sont cependant pas durablement présents sur le terrain.

De plus, les critères d'éligibilité à l'octroi d'un financement se sont nettement officialisés pour de nombreux donateurs et incluent des contrôles stricts de diligence raisonnable, souvent présents dans le processus de présélection, et dépendant fortement de la capacité à démontrer l'existence d'audits financiers externes. Ces processus de plus en plus formalisés concernant la gestion de risques placent la barre si haute pour être accepté, que beaucoup de petites et nouvelles ONG sont tout simplement inéligibles à ce type de demande.

De plus, afin de rationaliser les charges de travail et la gestion du risque, beaucoup de donateurs cherchent de plus en plus à

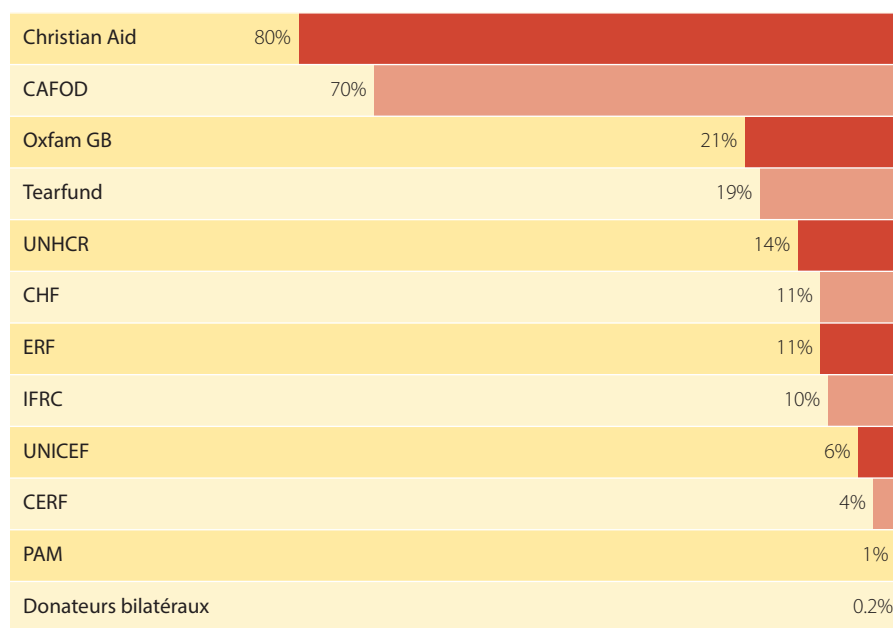


Illustration 5 : Part des dépenses humanitaires totales consacrées aux organisations nationales en 2012.

Source: Comme indiqué ci-dessus pour l'illustration 4. Notez que les proportions concernant l'UNICEF et le WFP (PAM) sont basées sur les proportions des fonds du CERF ayant transité via ces agences pour être transférées aux ONG nationales partenaires en 2012.

réduire le nombre de partenariats, à augmenter le montant des subventions, et à transférer les responsabilités de suivi, d'obtention de résultat, et de reddition de comptes aux bénéficiaires du financement.

Même si certains donateurs humanitaires reconnaissent de plus en plus l'importance de travailler avec des acteurs nationaux, en pratique, la perspective d'une augmentation du financement bilatéral direct d'ONG nationales, dans ce contexte de rationalisation du nombre de partenariats et de renforcement des contrôles stricts de gestion de risques, n'augure rien de bon.

Cependant, afin de compenser ces orientations politiques, les donateurs canalisent souvent consciencieusement leurs fonds bilatéraux via des mécanismes et organisations intermédiaires présents sur le terrain. Ceux-ci mettent en œuvre des

procédures, évaluent les partenaires au niveau national, contractent avec eux et rendent des comptes sur le service fourni face aux engagements financiers (principalement des agences des Nations Unies, des fonds administrés par les Nations Unies, et des ONG).

Il y a quelques exemples encourageants de donateurs bilatéraux développant des approches innovantes afin de canaliser les fonds destinés à des acteurs locaux via des partenariats internationaux stratégiques (voir encadré page 24 sur le fonds OFDA RAPID géré par Concern in Pakistan). Mais dans l'ensemble, les donateurs confient d'importants volumes de fonds à des organisations internationales avec la perspective qu'ils soient transférés à des acteurs locaux de manière responsable et appropriée, sur une base de confiance.

3. Comment les ONG nationales accèdent-elles aux financements internationaux ?

Très peu de bénéficiaires de fonds sont capables, et on le leur demande encore moins, de signaler de manière systématique ou comparable des informations de base sur les fonds ayant été transférés à des organisations tierces, sur la nature de leur « partenariat », et naturellement sur les résultats et sur l'impact de leur action. En somme, il n'y a actuellement aucune manière de déterminer le montant d'argent transféré à des ONG nationales via des agences des Nations Unies, des fonds, et des ONG internationales. Et par conséquent, il n'y a aucun moyen d'évaluer de manière systématique la rapidité et l'efficacité du financement, ni son impact, ce qui permettrait de fournir des informations pour réaliser des investissements plus efficaces et stratégiques.

La capacité des donateurs gouvernementaux à influencer les ONG nationales dans l'accès à des financements internationaux, bien que considérable, est actuellement sous-exploitée, et les opportunités d'augmenter les financements sont sous-développées.

L'approche des donateurs dans le soutien apporté aux organisations nationales

Bureau de l'USAID pour les secours d'urgence en cas de catastrophes naturelles à l'étranger (OFDA)

Le gouvernement américain est le plus important donateur humanitaire au monde et ses investissements vont essentiellement aux ONG. Sur l'année fiscale 2011, 51% des financements de l'OFDA ont transité via des ONG. Cependant, de nombreuses ONG nationales ont du mal à répondre aux rigoureux critères appliqués par l'USAID lors de ses processus d'audit de vérification préalable, et l'USAID conseille généralement aux ONG nationales d'établir un partenariat avec des organisations internationales. La sous-traitance aux organisations nationales n'est pas enregistrée par les systèmes de contrôle de l'USAID.

L'USAID a cependant trouvé une autre possibilité pour accorder des financements directs aux organisations ne répondant pas aux critères d'éligibilité, en passant par des subventions d'obligation fixe (SOF). Celles-ci permettent une plus grande flexibilité des critères exigés mais demandent davantage

de surveillance au niveau de la mise en œuvre, du déblocage des fonds, et du plafond des fonds disponibles.¹⁷

En plus de faciliter l'accès aux petites et nouvelles organisations, l'objectif explicite des SOF est de renforcer les capacités de l'organisation bénéficiaire. La période durant laquelle est accordée la subvention est l'occasion pour les bénéficiaires de renforcer leurs systèmes et capacités en vue de répondre aux critères de conformité de l'USAID. Et le personnel de l'USAID présent sur place est censé les orienter et les soutenir activement en ce sens. En particulier, plutôt que des audits annuels, les bénéficiaires devraient autoriser les membres de l'USAID à accéder directement à leurs données financières.

Entre 2011 et 2013, l'OFDA a versé environ 3,25 millions de dollars US en subventions à obligation fixée, principalement à des ONG locales, et à des Sociétés nationales de la Croix Rouge ou du Croissant Rouge.¹⁸

Alors que les dépenses de l'OFDA via des SOF sont peu élevées au regard de leur budget global, l'USAID s'est engagé à augmenter les financements via des partenaires locaux. Dans le cadre des

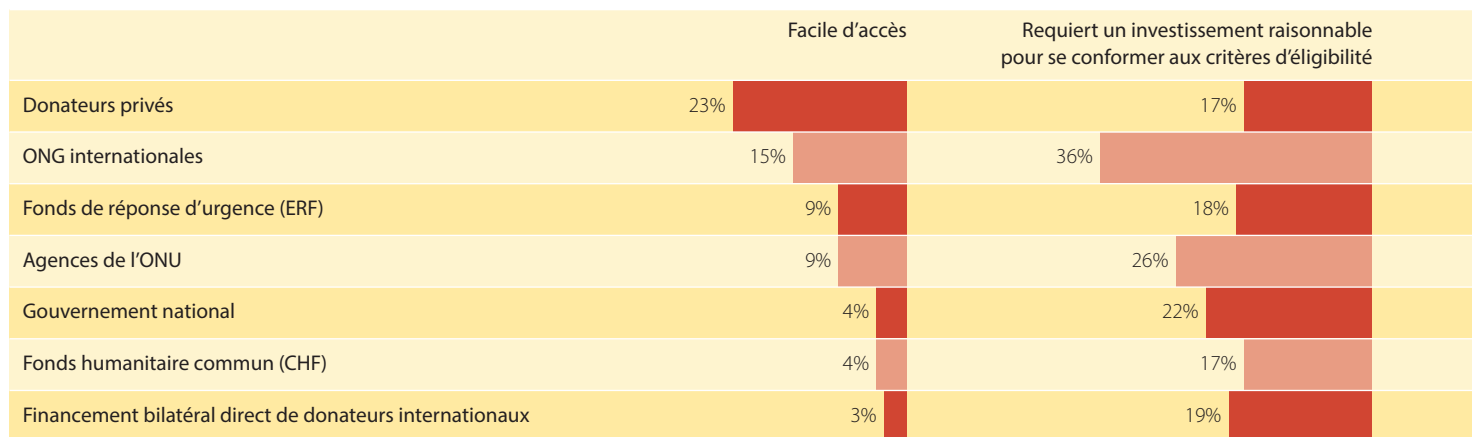


Illustration 6 : En vous basant sur l'expérience de votre organisation, comment noteriez-vous ces sources de financement en terme d'accessibilité ?

3. Comment les ONG nationales accèdent-elles aux financements internationaux ?

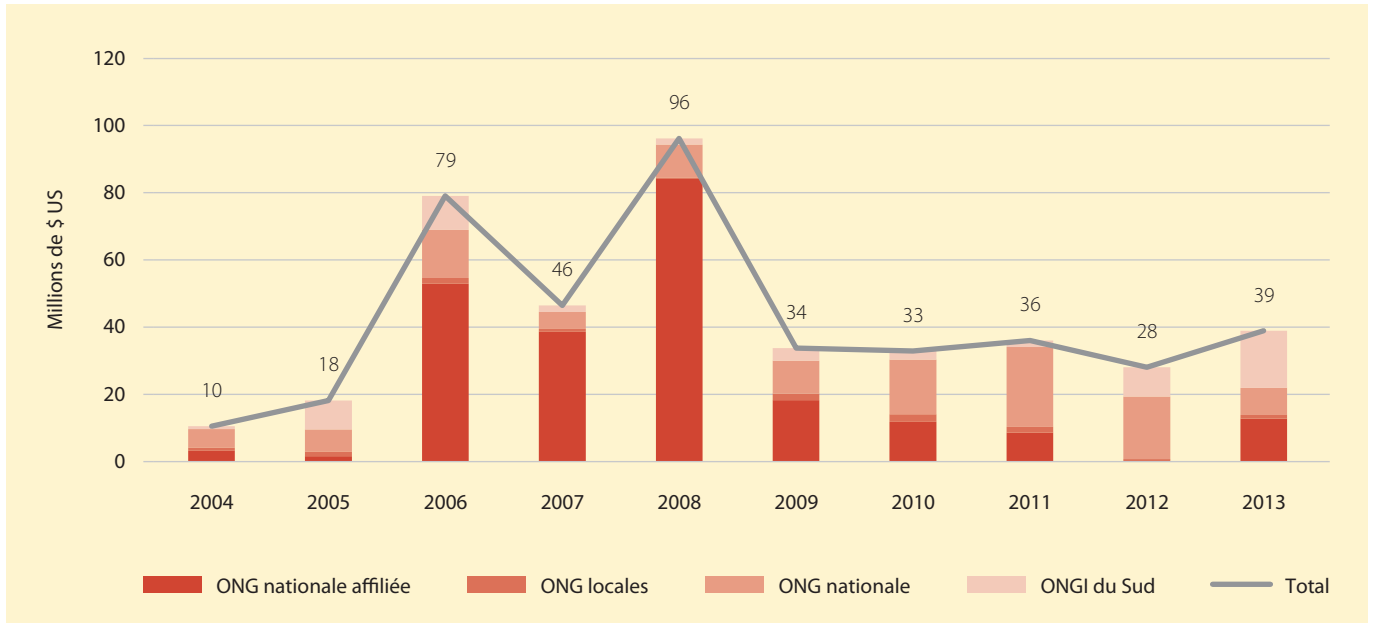


Illustration 7 : Financement humanitaire d'ONG nationales par des donateurs bilatéraux, 2004-2013.

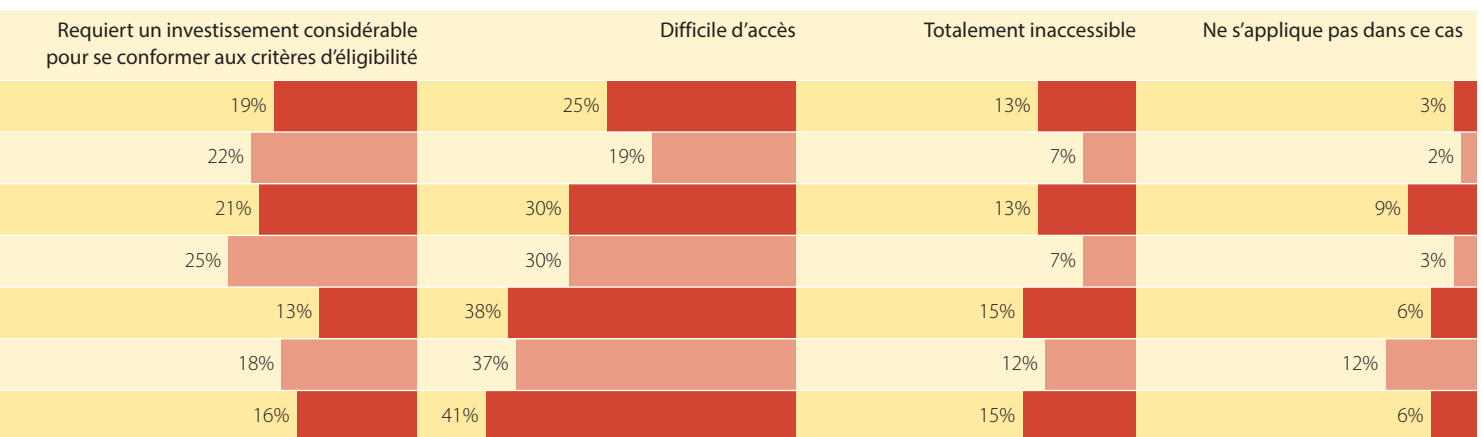
Source : Initiatives de Développement basées sur le Système de suivi financier de l'UN OCHA

mesures de réformes actuelles de l'USAID, le gouvernement américain a réaffirmé son engagement à « favoriser les capacités locales et la gestion propre du développement » auprès des gouvernements, des ONG, du secteur privé et des citoyens,¹⁹ ce qui inclue un

engagement à octroyer 30% de son aide aux partenaires locaux et gouvernements nationaux d'ici 2015. Les dépenses de l'USAID réalisées via des partenaires (hors gouvernements) sont passées de 5,7% en 2010 à 7,5% en 2012.

Le Service d'Aide Humanitaire et de Protection Civile de la Commission Européenne (ECHO)

L'ECHO est le second donateur le plus important en termes de financements humanitaires officiels et est tenu par la loi de ne financer que des ONG légalement



Source : Étude « Le problème du financement » menée par des organisations nationales du Sud, Avril – Mai 2013

3. Comment les ONG nationales accèdent-elles aux financements internationaux ?

enregistrées et dont le siège social se situe dans l'Union Européenne.²⁰ L'ECHO ne rapporte pas systématiquement les financements versés aux ONG nationales mais 51% des 1072 opérations examinées sur 2011 et 2012 mentionnaient l'implication d'ONG nationales.²¹

En 2011, le Service d'Audit International de la Commission Européenne a recommandé que l'ECHO évalue l'efficacité et l'efficience des fonds transférés aux ONG locales, dans le but d'amender cette législation. Selon les conclusions de l'évaluation ultérieure, le fait de baser une telle décision sur un rapport coût-efficacité était contestable, et dans la plupart des cas, le renforcement continu de capacités reste nécessaire à ce jour. L'évaluation recommande que l'ECHO ne finance des ONG nationales que dans des cas « exceptionnels », et que pour la majorité des ONG nationales potentiellement partenaires, « la valeur ajoutée actuelle fournie par les ONG internationales, les Organisations internationales et les partenaires des Nations Unies (par exemple des rapports narratifs et financiers sur l'assurance et le contrôle de qualité, le soutien financier, le travail de suivi et d'évaluation, la coordination avec les donateurs) reste déterminante ».²²

La Commission Européenne a décidé de respecter la législation existante en 2012, qui ne permet pas l'octroi de financement direct à des ONG non-européennes.

Lors de l'année 2011–2012, le fonds d'Amélioration de Capacité de Réaction de l'ECHO, a inclus des activités qui « encouragent et donnent des orientations spécifiques aux partenaires concernant l'intégration de renforcement de capacité locale dans les programmes ».²³

Bonnes pratiques en matière d'action humanitaire

Principes Généraux :

8 Renforcer la capacité des communautés locales et des pays affectés à prévenir, préparer, atténuer et répondre aux crises humanitaires, afin de veiller à ce que les gouvernements et communautés locales soient mieux en mesure de faire face à leurs responsabilités et de se coordonner efficacement avec les partenaires humanitaires.

Promotion de normes et renforcement de la mise en œuvre :

18 Soutenir les mécanismes de planification optimisée des organisations humanitaires, et notamment l'attribution de fonds, afin de renforcer les capacités de réponse.

Source : 23 Principes et bonnes pratiques en matière d'action humanitaire¹⁵

Le Département de Développement International du Royaume-Uni (DFID)

En 2011, le Royaume-Uni était le troisième donateur le plus important en aide humanitaire officielle. La majorité de l'aide humanitaire du DFID est versée à des agences et fonds multilatéraux (et cette stratégie est amenée à durer étant donné que depuis 2013, le gouvernement du Royaume-Uni s'est engagé à consacrer 0,7% de son PIB aux dépenses en aide humanitaire).

Dans cette optique, le DFID a évalué à deux reprises l'effectivité de ses dépenses réalisées via des agences multilatérales, ce qui a conduit la communauté de donateurs à mieux examiner les performances multilatérales.²⁴ Le DFID cherche à créer des alliances parmi les autres donateurs afin de s'accorder sur des priorités dans le cadre d'une réforme des Nations Unies et de travailler de concert pour mieux soutenir la réforme et prendre en considération les agences multilatérales. Les priorités du Royaume-Uni dans le cadre de la réforme des Nations Unies sont entre autres l'amélioration du compte-rendu des résultats, la transparence, la responsabilité et comportements en termes de partenariat.²⁵

Le DFID a plusieurs circuits de financement accessibles aux ONG, parmi lesquels son nouveau Fonds d'Intervention Rapide (RRF), ses accords de partenariat (PPA), et son budget humanitaire normal. Le RRF est uniquement accessible à des ONG internationales présélectionnées. Les PPA sont théoriquement ouverts à des ONG de n'importe quel pays, mais en pratique n'ont été accordés qu'à des ONG internationales sur la période 2011–2014. Alors que le budget humanitaire normal du DFID est théoriquement accessible aux ONG nationales, ses critères de diligence raisonnable en excluent beaucoup d'entre elles.

Le Royaume-Uni a mis en place de nombreuses réformes politiques et de nouvelles procédures suite à l'Examen de Réponse Humanitaire d'Urgence (HERR) de 2011, et en plus d'un engagement politique majeur sur l'aide à la résilience face aux catastrophes, le DFID s'est spécialement engagé à « Investir plus dans la mesure de l'impact du gouvernement du Royaume-Uni et de ses partenaires » et à « Étudier les avantages de la conception de nouveaux mécanismes de financement pour les crises prolongées, comme le

financement des gouvernements des pays affectés », ²⁶

Aujourd'hui, le DFID n'a pas concrètement modifié son approche du financement des ONG nationales en lien avec ces engagements, mais il mène actuellement des recherches afin de mettre en exergue des éléments portant sur l'efficacité et l'impact des actions menées via des partenaires locaux. ²⁷

3.2 Agences des Nations Unies

Les agences des Nations Unies reconnaissent le rôle majeur joué par les ONG nationales lorsqu'il s'agit de délivrer une assistance humanitaire. Le WFP (PAM) affirme par exemple avoir travaillé avec plus de 2100 ONG en 2011, dont 90% étaient des organisations locales. ²⁸

En effet, les agences des Nations Unies sont probablement les garde-fous de la

grande majorité des fonds internationaux disponibles pour les ONG nationales, transférés via des subventions accordées au niveau national. Les agences des Nations Unies travaillent avec des ONG locales et nationales sur un large gamme de compétences, allant de la coordination à la concertation pour les questions d'intérêt général pouvant mener à un mémorandum d'accord mais non à des transferts de ressources, en passant par des partenariats impliquant une sous-traitance pour la distribution de biens/services spécifiques.

Cependant, il est difficile d'affirmer avec certitude le volume exact des financements alloués aux ONG nationales par l'intermédiaire des agences des Nations Unies, étant donné que celles-ci ne centralisent pas les transactions et donc, n'en établissent pas de rapports.

L'UNHCR est l'une des rares agences des Nations Unies travaillant sur des crises

humanitaires à enregistrer et suivre ses financements auprès de partenaires nationaux. Pour illustrer l'ampleur des flux de financements transitant via des agences des Nations Unies, en 2012, le volume transféré par l'UNHCR (319 millions de dollars US) était quatre fois plus important que l'ensemble des financements alloués aux ONG nationales par des donateurs bilatéraux (28 millions de dollars US) et par des fonds humanitaires communs nationaux (44 millions de dollars US).

Entre 2004 et 2012, la part des fonds alloués aux partenaires de l'UNHCR qui a été versée aux ONG nationales s'est vue passer de 9% à 14%. Les fonds transférés aux ONG nationales par l'intermédiaire de l'UNHCR ont plus que triplé entre 2004 et 2012, jusqu'à atteindre 319 millions de dollars US.

Cependant, nous n'avons que très peu de données concernant les fonds, probablement considérables, transférés à des partenaires tiers par les autres organismes des Nations Unies. Le WFP et la FAO sont aujourd'hui institutionnellement incapables de tracer les fonds reçus par les bénéficiaires car la prise de décision et l'enregistrement se font au niveau des bureaux nationaux et le siège exige peu d'informations à ce sujet. ²⁹ L'UNICEF a récemment mis en place un nouveau système de gestion des finances qui devrait théoriquement rendre possible cette traçabilité, mais les informations doivent préalablement être rendues publiques. ³⁰

Ce manque d'informations de base pose un obstacle majeur à la compréhension des délais, à un ciblage efficace, et à l'optimisation des ressources transférées via des agences des Nations Unies. Cette situation est en contradiction avec les Principes en matière de partenariat de 2007, qui affirment que « La communication et la transparence, et notamment la transparence financière, augmentent le

Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire :

Art. 53. La réponse locale destinée à faire face à une crise humanitaire est un élément essentiel. Les acteurs locaux sont en première ligne lorsqu'une catastrophe arrive soudainement, et sont aussi de plus en plus au cœur du processus de réponse humanitaire lors de situations d'urgence complexes. L'Union Européenne se penchera sur la manière la plus appropriée de soutenir les activités de renforcement des capacités dans le but d'améliorer durablement la réponse locale face aux catastrophes, et afin d'encourager les partenaires d'exécution en développant les partenariats avec des organisations locales présentes dans les communautés affectées.

En pratique, cela signifie donc une anticipation des catastrophes, une réduction de l'exposition aux risques, un renforcement de la résilience des communautés vulnérables, l'utilisation de mécanismes de transfert de risques si nécessaire, et le renforcement de la capacité de mobilisation et de réponse nationale et internationale. Les acteurs humanitaires devraient se focaliser sur la préparation, en tenant compte du travail de renforcement des systèmes d'alarme précoces et de développement des capacités des organisations de la société civile et des communautés locales à répondre aux crises.

Source : Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire ¹⁶

3. Comment les ONG nationales accèdent-elles aux financements internationaux ?

niveau de confiance au sein des organisations ».

Les approches de partenariat des agences des Nations Unies ont été sujettes à d'importantes critiques de la part d'ONG partenaires (qui ont souvent l'impression que les partenariats sont essentiellement contractuels et que le cheminement à travers les étapes bureaucratiques des Nations Unies est excessivement coûteuse en temps et en efforts), et notamment dans des évaluations indépendantes de l'UN CERF.

L'évaluation réalisée en 2008 par l'UN CERF a relevé des incohérences et un sentiment général d'inégalité rapporté par les ONG dans les pratiques des agences des Nations Unies concernant les frais généraux, soulignant que « les agences des Nations Unies attendent généralement des ONG qu'elles mettent en place leurs programmes sans leur permettre d'y inclure des frais généraux raisonnables ». L'évaluation a préconisé la signature d'un accord au niveau du Comité Permanent Inter Organisations

afin d'harmoniser les frais généraux des ONG à la réception de fonds du CERF.³¹

Les ONG internationales ayant accès à une base de données de financement plus diverse pourraient prendre en charge les subventions des Nations Unies, qui en réalité ne couvrent pas les coûts de gestion et d'administration des fonds. Les ONG nationales ont généralement des ressources financières bien plus restreintes et des opportunités limitées de maintenir leurs coûts opérationnels actuels en trouvant des sources de financement plus généreuses. Tandis que les ONG nationales ont sans aucun doute des frais généraux moins élevés du fait qu'elles n'ont pas à supporter les dépenses occasionnées par un siège social délocalisé et ses salariés, le niveau minimal de coûts d'exploitation offerts par beaucoup d'ONG n'incite pas à investir dans la capacité organisationnelle, et beaucoup d'ONG nationales dépendantes des financements des Nations Unies se retrouvent bloquées dans un schéma de focalisation sur la distribution, car incapables

d'appuyer leur engagement stratégique de coordination ou d'amélioration des systèmes et processus.

Plusieurs agences des Nations Unies ont ajusté leurs politiques relatives aux frais généraux (l'UNICEF applique par exemple à présent un taux fixe de 7% à toutes les ONG partenaires et le WFP paye un taux proportionnel au tonnage de nourriture traité, sans tenir compte de la catégorie du partenaire). Mais toutes les agences ne permettent pas aux ONG nationales d'imputer des frais et il y a un manque de cohérence parmi les agences quant à l'autorisation d'imputation raisonnable de frais généraux. L'UNHCR permet par exemple seulement aux organisations internationales ayant leur siège dans un autre pays d'imputer jusqu'à 5% aux frais généraux.³²

L'évaluation de 2008 et celle de 2011, organisées sur cinq ans par le CERF, ont souligné des problèmes majeurs concernant les délais de transfert de fonds aux ONG, et a appelé à la publication de rapports obligatoires sur ces derniers, ce que le CERF

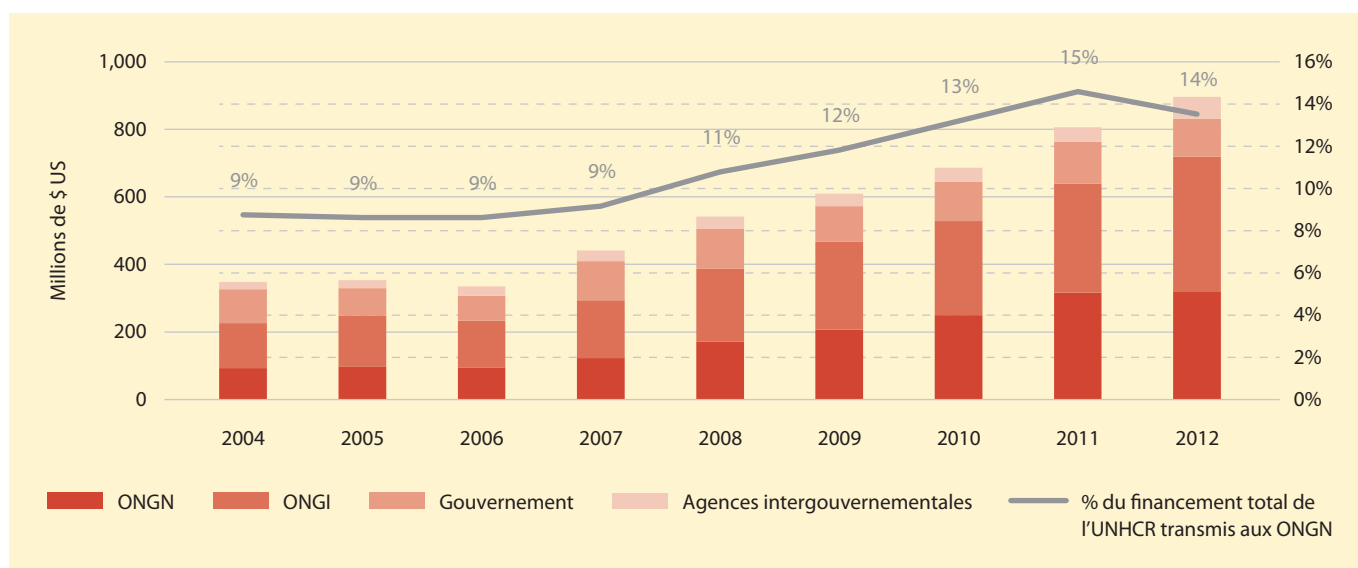


Illustration 8 : Fonds ayant transité via l'UNHCR et destinés à des partenaires, 2004–2012.*

Source : UNHCR. *Notez que les chiffres pour l'année 2012 sont provisoires, et que les dépenses reflétées dans ce graphique ne sont pas toutes destinées à des programmes humanitaires.

« La notion “d’ONG internationale” et “d’ONG nationale” est un critère fortement discriminatoire. Par exemple, les critères utilisés par l’UNHCR pour ne pas payer les frais généraux des ONG « nationales » sont très discriminatoires. Elles ont les mêmes activités et obtiennent les mêmes résultats mais n’ont pas droit au même soutien à la gestion de projet ».

Représentant d’une ONG nationale, Burkina Faso

a réussi à faire dans ses rapports Coordinateur Résident/Humanitaire annuels. Les délais de transfert ne concernent bien entendu pas seulement le CERF mais reflètent des contraintes bureaucratiques institutionnelles plus larges auxquelles font face beaucoup d’agences.³³ Ces dernières peuvent avoir de sérieuses conséquences sur les ONG nationales, qui n’ont souvent pas les ressources pour préfinancer, ce qui, en plus de créer un impact négatif dans leur trésorerie, les met en situation de désavantage face à ces organisations internationales qui elles, peuvent se le permettre.

L’évaluation la plus récente de l’UN CERF conseillait au Secrétariat du CERF de chercher à lancer une discussion, lors de la réunion du sous-groupe de Travail sur le Financement Humanitaire du Comité Permanent Inter Organisations, sur une révision potentielle des procédures des agences de financement. A cette occasion, les agences n’ont montré que peu d’intérêt à cette initiative, et se sont justifiées en citant des réformes et améliorations en cours concernant leurs accords de partenariats.³⁴

En effet, l’UNICEF, le WFP et la FAO révisent actuellement de manière substantielle l’esprit et le contenu de leurs accords de partenariat avec des ONG. L’UNICEF a mis à jour ses Accords de Coopération Opérationnelle (PCA) en

2012,³⁵ qui incluent dorénavant la possibilité de créer des partenariats spécifiques au renforcement de capacités. La FAO serait également en discussion sur une manière d’améliorer ses outils contractuels pour l’établissement de partenariats, parallèlement à une proposition de changement radical dans la manière dont la FAO travaille avec ses partenaires nationaux, qui a été approuvée par ses organes de direction en Avril 2013, et qui inclut un fonds dédié au renforcement de capacité nationale.³⁶ Et le WFP devait déployer au début de l’année 2013 des modèles révisés pour ses accords de terrain.³⁷ Mais les conséquences réelles de ces changements pour les ONG partenaires (et notamment dans le cas du WFP et de la FAO) ne sont pas encore tout à fait claires, et il n’existe toujours pas d’approche générale parmi les agences sur des accords de partenariats contractuels.

Au sein de plusieurs agences des Nations Unies, existe une réelle volonté d’impulser un changement et il y a un grand potentiel pour rééquilibrer et harmoniser les capacités des partenaires, l’évaluation des risques et les procédures contractuelles avec les partenaires. Cela permettrait non seulement de simplifier les procédures pour les demandeurs, mais aussi de réduire les opérations des agences signant des contrats. Mais la réforme se traduit aujourd’hui par une simple évaluation des

processus internes plutôt que par une harmonisation innovante de l’ensemble des agences des Nations Unies. En effet, l’histoire démontre clairement que la réforme et l’harmonisation des pratiques de travail des Nations Unies ne sont pas un simple problème, et ceci a été extrêmement décevant jusqu’à maintenant.³⁸

L’évolution dans la mise en œuvre de l’Approche Harmonisée des Transferts Monétaires (HACT) a par exemple été particulièrement décevante.

L’HACT est une approche commune visant à identifier, évaluer et transférer des fonds à un programme de transfert de fonds partagé entre l’UNDP, l’UNFPA, l’UNICEF et le WFP. Il a été développé en vue de réduire les coûts de transaction à travers une minimisation des divers règlements et procédures des Nations Unies auxquels leurs partenaires devaient obligatoirement se plier. Les agences participantes mènent des activités d’évaluations et d’assurance communes et partagent la même démarche de gestion des risques, comme l’utilisation des procédures et formulaires communs pour les demandes et rapports visant l’utilisation de l’argent. L’HACT devrait autoriser qu’un partenaire considéré comme fiable par l’une des agences puissent traiter avec toutes les autres.

Cependant, un audit de 2012 du HACT a souligné que six ans après leur introduction, ces dispositifs de bonne gouvernance étaient « insatisfaisants » et que seuls deux pays sur un total de 150 pays évalués utilisaient régulièrement cette approche.³⁹ La capacité du personnel national des Nations Unies à assurer les contrôles de gestion des risques a aussi été insuffisante en pratique et a conduit à des situations perverses où l’approche « harmonisée » continue à fonctionner en parallèle, en plus des divers contrôles et systèmes normaux des Nations Unies. Et il semblerait que la

3. Comment les ONG nationales accèdent-elles aux financements internationaux ?

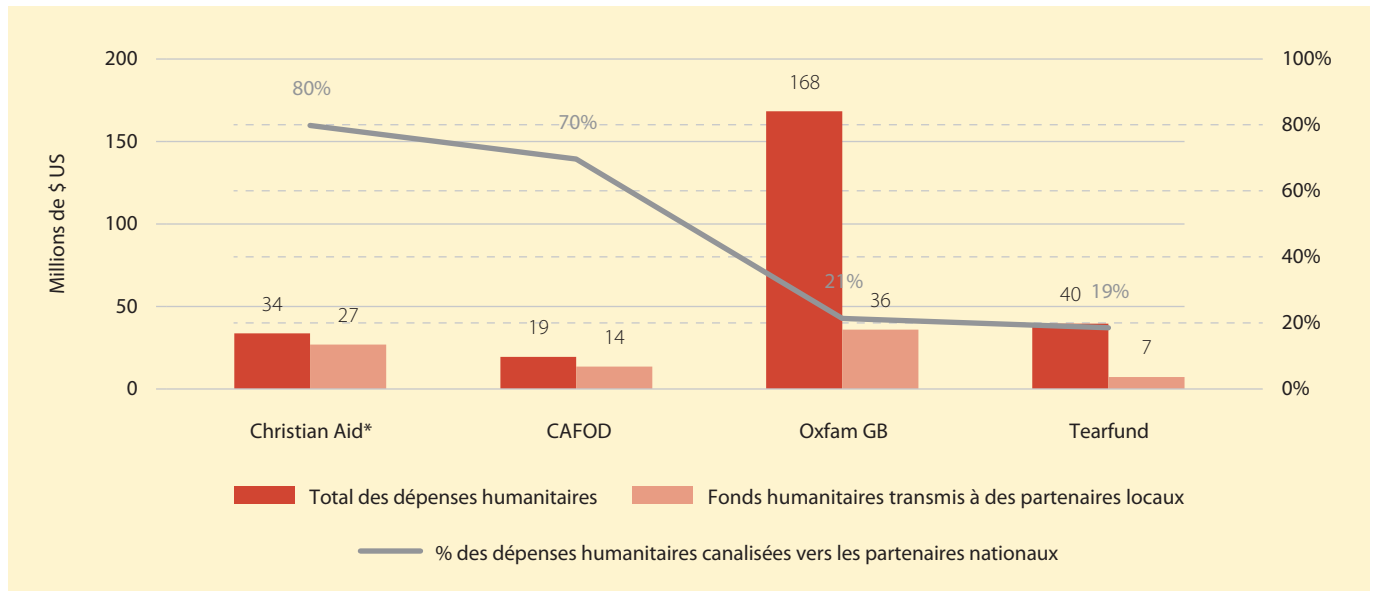


Illustration 9 : Fonds alloués aux activités de réponses face aux catastrophes par quatre ONG britanniques en 2012. Source : Rapports annuels de CAFOD, Tearfund et Christian Aid et données fournies par Oxfam Royaume-Uni. *Notez que les chiffres pour Christian Aid peuvent inclure des fonds transférés à des partenaires tant nationaux qu'internationaux.

non-incitation à investir dans de nouvelles approches pour ceux qui ont la charge de les appliquer l'emporte sur les bénéfices potentiels, ce qui se répercuterait sur les partenaires des Nations Unies. Les intentions louables du HACT se sont heurtées à la résistance des agences et les difficultés pratiques de mise en œuvre.

La dernière série de réformes et conseils sur l'harmonisation se trouve dans l'Examen Quadriennal Complet des Nations Unies (QCPR) adopté par l'Assemblée Générale de Décembre 2012. Cette résolution donne les lignes directrices des activités opérationnelles des Nations Unies pour la période 2013–2016. Le QCPR souligne la nécessité d'investir à tous les niveaux dans la capacité nationale dans les contextes de transition, et appelle les donateurs à octroyer des financements plus flexibles et rapides pour la prévention, la résilience, la préparation, la réponse et la transition de la phase des secours à celle du développement.⁴⁰

Parallèlement, il y a regain d'intérêt en faveur d'une réforme substantielle des

programmes, avec certaines des principales agences des Nations Unies impliquées dans la réponse humanitaire qui sont actuellement soumises à un changement institutionnel profond dans la manière d'aborder la nature des crises humanitaires et par conséquent les programmes à mettre en œuvre en réponse à celles-ci. Ce changement concerne notamment leurs approches de partenariat avec des acteurs locaux et nationaux. Par exemple, l'UNICEF est en train d'opérer un changement conceptuel de l'accent mis, non plus sur la réponse humanitaire, mais sur l'action humanitaire impliquant un progrès vers la mise en œuvre de programmes « tenant compte du risque ». Le WFP commence une transition des réponses aux crises alimentaires liées à l'offre, vers des solutions à long terme pour lutter contre la faim.⁴¹ Entre temps, la Procédure de Raisonnement Stratégique de 2012 de la FAO a réaffirmé que « les organisations de la société civile étaient des alliées clés dans sa lutte contre la faim, la malnutrition, et la pauvreté ».⁴²

Certes, ces développements présentent des opportunités, mais en pratique, le soutien apporté par les donateurs est incertain. Il est notamment difficile d'assurer le financement de la préparation et de l'investissement dans le renforcement des capacités. Actuellement, le WFP ainsi que l'UNICEF ont signalé qu'ils dépendaient de fonds privés pour financer ces activités. Les agences des Nations Unies ont cependant récemment constaté une baisse considérable dans leurs contributions aux fonds de base, les Nations Unies relevant une réduction de la part des financements de base, passant de 33% du total des financements relatifs au développement en 2007 à 30% en 2010. L'UNICEF note une baisse de 7% de ses financements de base entre 2011 et 2012. Il semble que les réductions de financements de base soient liées aux déceptions des États Membres face au manque de progrès en économies et en efficacité.

Malgré des engagements de haut niveau pour réformer les pratiques de travail et les

appels au soutien envers les donateurs, il reste encore à trouver les instruments adéquats et les financements pour que les agences des Nations Unies puissent respecter leurs engagements politiques, devenus chaque fois plus nombreux, concernant les partenariats stratégiques avec des acteurs de la société civile nationale. Les agences des Nations Unies ont également encore beaucoup à accomplir pour restaurer la confiance des donateurs dans leur engagement à apporter des financements de base flexibles de manière judicieuse et efficace.

De plus, il serait nécessaire de repenser de manière bien plus radicale la manière dont les agences travaillent individuellement et *collectivement* avec les acteurs de la société civile nationale. Une nouvelle conception permettrait ainsi d'apporter un changement en profondeur des façons dont les entités des Nations Unies soutiennent les investissements dans les capacités locales afin de les améliorer et de répondre aux catastrophes. Ces changements prévoiraient notamment de planifier et d'évaluer collectivement les capacités locales, et de mettre en place une collaboration afin de financer, soutenir et contrôler le progrès du développement de la capacité de réponse locale.

3.3 Les ONG internationales et la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge

Du point de vue des organisations nationales ayant participé à l'enquête, le travail en partenariat avec des ONG internationales leur permet d'obtenir des sources de financements internationaux plus importantes et accessibles. Cependant, les ONG internationales manquent autant de transparence que les agences des

Nations Unies lorsqu'il s'agit de rapporter publiquement les volumes de fonds transférés à des partenaires nationaux, et les volumes globaux de fonds sont aujourd'hui impossibles à vérifier.

Les ONG internationales sont extrêmement diversifiées en termes de mandats et d'approches et peuvent se aussi bien travailler exclusivement avec les partenaires locaux comme s'occuper de la pure mise en œuvre directe. Les ONG britanniques ayant participé à cette étude ont montré une grande variété dans leurs approches du partenariat et dans la proportion de leurs dépenses humanitaires transférées à des partenaires locaux.

Non seulement nous en savons peu sur les volumes des fonds transférés, mais nous en savons encore moins sur les termes selon lesquels les fonds sont délégués aux ONG nationales via des ONG internationales, sur la rapidité des virements de fonds, sur les pratiques de travail et leurs implications auprès des partenaires nationaux. En bref, il semble ne pas y avoir de repères externes cohérents pour contrôler les organisations ou rendre compte des termes de leurs contrats ou de la manière dont elles travaillent avec des ONG nationales. L'information publiée et disponible est très maigre en dehors des discours de politique de haut-niveau.

Cependant, les ONG internationales sont plus enclines et mieux adaptées institutionnellement parlant que les donateurs bilatéraux et les agences et fonds des Nations Unies pour maintenir des relations de long terme avec leurs partenaires nationaux et pour considérer le renforcement de capacités comme une visée stratégique en soit. Beaucoup d'ONG internationales ont un « mandat mixte » et travaillent sur l'humanitaire, le redressement et le développement. De telles organisations doivent être institutionnellement bien

adaptées au maintien de partenariats avec des ONG nationales sur le long terme et beaucoup d'entre elles ont précisément développé des politiques sophistiquées, des outils et des approches destinés à travailler en partenariat.

Par exemple, Tearfund adopte une démarche sur le long terme en cherchant à établir des partenariats pendant une durée maximale de six ans, et durant ce délai, l'agence offrira un renforcement des capacités adapté, et attribuera des subventions afin de pousser les organisations à « prendre conscience de leur propre capacité ». Dans sa démarche, Tearfund insiste notamment sur la non-dépendance à son soutien financier, et sur une échéance à la fin de laquelle ses partenaires doivent avoir atteint une certaine indépendance. Après avoir travaillé avec Tearfund durant plusieurs années, Heal Africa, en RDC, est par exemple aujourd'hui capable d'accéder à des financements provenant de sources alternatives.

L'un de nos membres, CAFOD, investit du temps et des fonds privés dans une approche stratégique qui privilégie le renforcement des capacités. CAFOD est actuellement dans la phase de commencement d'un Programme pilote de Développement des Capacités Humanitaires qui s'étend sur 2 ans et dans 10 pays. Une équipe d'agents de développement de la capacité régionale apportera à un maximum de 15 partenaires choisis un soutien solide sur de nombreux domaines nécessaires à une action humanitaire efficace, notamment dans les domaines de financement et de coordination. Le programme vise à planifier des mesures d'urgence afin de comprendre les besoins de l'organisation en capacités humanitaires et une auto-évaluation afin d'identifier leurs forces et leurs faiblesses. Le cadre d'auto-évaluation des capacités de la CAFOD a pour but de permettre aux

3. Comment les ONG nationales accèdent-elles aux financements internationaux ?

Le fonds RAPID au Pakistan, géré par Concern in Pakistan et financé par le Bureau d'Aide d'Urgence à l'Étranger de l'USAID (OFDA) a fourni une assistance à plus de deux millions de personnes dans des zones sujettes aux conflits ou aux inondations à travers 130 subventions depuis 2009, essentiellement via des ONG nationales pakistanaïses. Le but de ce fonds est de canaliser des financements destinés à la réponse d'urgence des organisations locales, mais l'objectif sur le long terme est de renforcer les systèmes et capacités des ONG locales à fournir une assistance humanitaire et mettre en place des programmes de développement et de leur permettre de sécuriser, gérer, et rendre compte des financements d'autres donateurs dans le futur.

Concern, en tant que gérant du fonds, publie des appels à proposition, évalue et commente les demandes, vérifie la capacité des partenaires, signe des contrats, verse des fonds, et apporte un soutien pratique, conseille et contrôle tout au long de la période de mise en œuvre. Concern a non seulement adapté ses services aux besoins des ONG nationales, ou apporté un soutien pratique de haut niveau et des services de contrôles efficaces, mais il a aussi prouvé qu'il avait un mécanisme de versement de fonds très efficace. Le temps moyen de la réponse apportée à une proposition est de deux semaines. Le temps moyen de versement de la tranche finale du financement après réception des rapports finaux est de 2 à 4 semaines.

organisations d'identifier les mesures pratiques à mettre en place pour renforcer leurs capacités en fixant les caractéristiques d'une bonne activité humanitaire sur une échelle de complexité croissante.

Sur le long-terme, le financement et le renforcement des capacités avec les partenaires nationaux est extrêmement difficile à financer via les ressources régulières de financement humanitaire. Les ONG consultées durant cette enquête ont dit s'appuyer sur leurs ressources privées pour soutenir ces travaux. Au Pakistan par exemple, Concern a financé à un partenaire ambitieux un exercice de planification des capacités dans les districts exposés aux catastrophes afin d'identifier des partenaires pouvant intervenir lors d'une réponse d'urgence. Les organisations sélectionnées ont pu bénéficier de formations de deux semaines sur les systèmes (notamment en finances, logistique et gestion des ressources humaines) et sur les compétences de

programmation (notamment les évaluations de besoins et rédaction de rapports) avant de signer un mémorandum d'accord afin de travailler en partenariat en cas de catastrophe. Concern a financé cette initiative sur ses propres fonds privés entre

Le Start Fund est un fonds commun multi-donateur, géré par des ONG pour des ONG. Le Start Fund a pour but de compléter les mécanismes de financement existants en rendant les financements directs disponibles dans les 72 heures pour les ONG. Ceci permettra aux ONG de répondre rapidement aux urgences faibles, sous-financées, et de faible et moyenne dimension. Durant la première phase, le Start Fund fonctionnera internationalement par le biais du Start Network composé de près de 7000 organisations, la plupart de ces dernières étant des partenaires locaux ou nationaux. Le modèle du Start Fund est basé sur un projet pilote du Consortium des Agences Humanitaires Britanniques et mené sur deux ans, qui a prouvé la rapidité, l'effectivité et l'efficacité du fonds.⁴⁶ De plus, durant ce projet pilote, plus de la moitié des subventions ont été allouées à des ONG locales et nationales membres du réseau. À l'avenir, le Start Network fonctionnera via un modèle décentralisé, avec des fonds nationaux permettant aux ONG locales et nationales d'accéder directement à ce fonds destiné à la société civile.

2003 et 2007, avant que ses revenus ne s'effondrent suite à la crise économique et financière mondiale de 2008.⁴³

Les ONG internationales profitent parfois de leurs avantages et accèdent à certains fonds pour soutenir leur travail avec des partenaires nationaux. En Somalie par exemple, Care et NRC ont créé un consortium avec des ONG nationales somaliennes et ont soumis au Programme de Travail des Nations Unies un projet destiné à soutenir des activités de renforcement des capacités des ONG Somaliennes.⁴⁴

Dans certains cas, les ONG internationales ont travaillé avec les donateurs en vue de développer des solutions créatives afin de canaliser des fonds vers des ONG nationales via des fonds et subventions parapluies administratifs (voir encadré ci-dessous).

Ces modèles restent exceptionnels et sont sans aucun doute plus complexes du point de vue de l'ONG internationale. Ce modèle pourrait cependant être un indicateur des nouveaux modes de programmes humanitaires dans lesquels les ONG internationales seraient moins susceptibles de fournir des biens et des

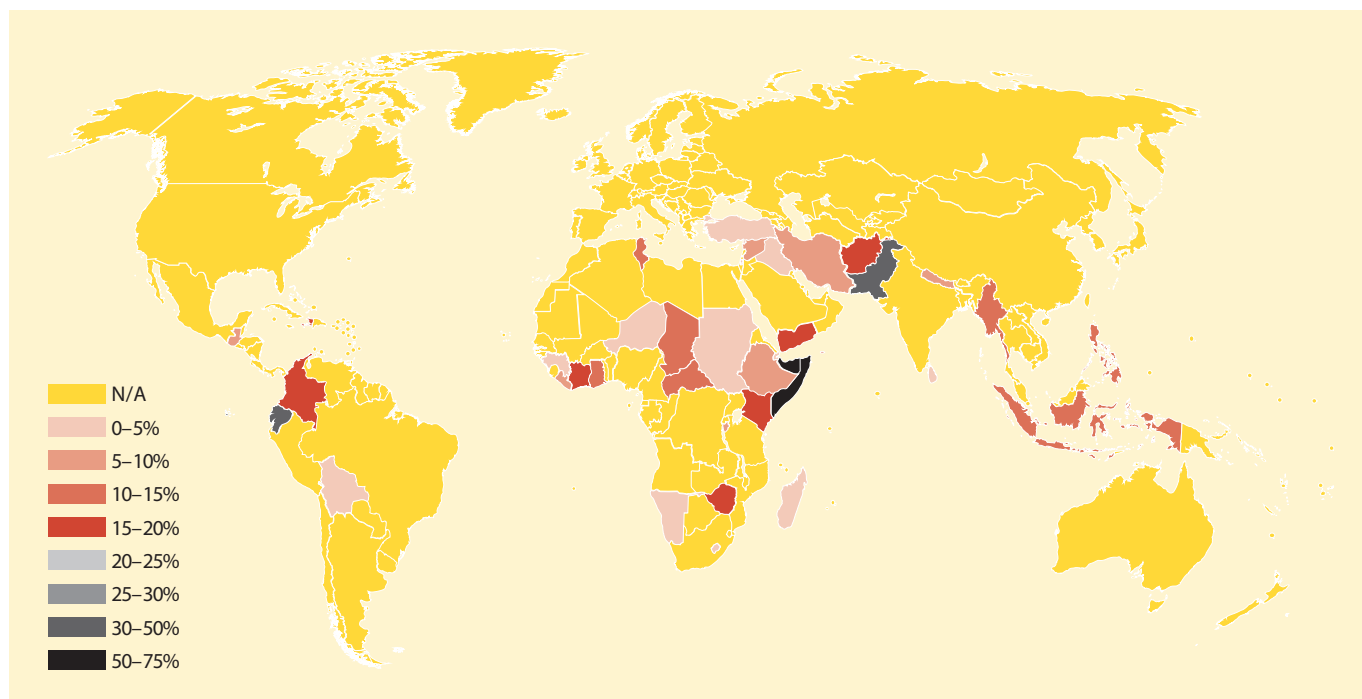


Illustration 10 : Distribution géographique des financements d'ONG nationales via des fonds humanitaires communs (Pourcentage des fonds totaux alloués aux ONG nationales via les CHF, ERF et le CERF en 2011). Source : Rapports annuels de l'ERF OCHA des Nations Unies, rapports annuels Coordinateur Résident/Humanitaire du CERF des Nations Unies, et estimations des auteurs basées sur les données du Service de Surveillance Financière de l'OCHA des Nations Unies. Notez que les données des CHF et ERF ne tiennent pas compte des fonds alloués aux ONG nationales via des agences des Nations Unies et que les données des CHF, ERF et CERF ne tiennent pas compte des fonds alloués aux ONG nationales via des ONG internationales.

services aux populations affectées mais dans lesquels leur expertise et expérience technique pourraient être plutôt utilisées dans un rôle de médiateur entre les financeurs internationaux et les partenaires nationaux, apportant une assistance technique et une assurance de qualité et de responsabilité.⁴⁵

Comme constaté dans l'enquête ayant nourri ce rapport, la concurrence entre ONG nationales et internationales est clairement un sujet de préoccupation pour les ONG nationales. Le manque de transparence concernant les relations contractuelles et le transfert de ressources contribue à ce manque de confiance.

De plus, la compréhension des avantages comparatifs et des capacités respectives des différents acteurs est fondamentale pour permettre une division du travail rationnelle

et une distribution équitable des ressources. L'hypothèse selon laquelle les ONG nationales ont besoin de renforcer leurs capacités est en quelque sorte litigieuse et parfois incorrecte. Les ONG nationales ont peut-être besoin d'être formées pour mieux se plier aux exigences des donateurs, mais dans la majorité des cas, elles auront de grandes capacités et de nombreux avantages comparatifs. Dans la plupart des cas cependant, les acteurs internationaux comprennent mal de la capacité de réaction des ONG, et ne partagent pas la même vision sur le sujet.

La Fédération Internationale de la Croix Rouge a récemment développé une nouvelle approche destinée à évaluer et vérifier la capacité des Sociétés Nationales pour qu'elles soient solides et durables. Le nouveau processus d'évaluation et

certification de capacité organisationnelle (OCAC) comprend une auto-évaluation et une évaluation par les pairs basées sur des critères liés à la capacité. Ce nouveau processus s'appuie sur des modèles de reddition de comptes qui impliquent des audits réguliers. Les financements de la Fédération étant relativement surs et prévisibles et un partenariat sur le long terme avec les sociétés nationales ayant été engagé, il est dès lors facile pour la FICR de suivre et soutenir stratégiquement des partenaires en cours d'amélioration de leurs capacités.

Cependant, il n'existe actuellement pas d'approche communautaire équivalente pour identifier les capacités et lacunes pouvant permettre aux organisations internationales de faire un choix éclairé lorsqu'il s'agit de la sélection d'un partenaire,

3. Comment les ONG nationales accèdent-elles aux financements internationaux ?

du besoin d'investissement dans la capacité, et de la référence sur laquelle se baser afin d'évaluer les progrès effectués dans le cadre d'un renforcement de capacité nationale à répondre aux crises.

3.4 Fonds humanitaires communs

Les fonds humanitaires communs sont une voie à ne pas négliger pour les ONG nationales désirant accéder aux financements internationaux. Les financements de ces fonds communs ont été fortement stimulés par le programme pour la réforme de l'aide humanitaire de

l'ONU.⁴⁷ En 2011, 5% de l'aide humanitaire internationale financée par des gouvernements et des donateurs privés a été versé via des fonds communs au niveau mondial (le Fonds Central d'Intervention d'Urgence (CERF)) et aux pays affectés (Fonds Humanitaires Communs (CHF) et aux Fonds d'Intervention d'Urgence ERF). En 2012, les ONG nationales ont reçu 44 millions de dollars US des fonds humanitaires communs nationaux, et 17 millions de dollars en plus des fonds CERF, transférés via des agences des Nations Unies.

Les fonds humanitaires communs nationaux permettent particulièrement aux

donateurs d'octroyer des fonds à des crises spécifiques pour lesquelles ils ne sont pas eux-mêmes présents sur place, et où des partenaires de confiance (comme l'OCHA, les agents administratifs du fond commun et les conseils consultatifs du fond commun) sont chargés d'identifier et évaluer la capacité organisationnelle des bénéficiaires du financement. Ceci permet aux donateurs d'atteindre un nombre beaucoup plus important de partenaires.

Alors que les fonds humanitaires communs représentent une étape importante vers des règles du jeu plus équitables pour les acteurs nationaux dans l'accès à des financements internationaux,

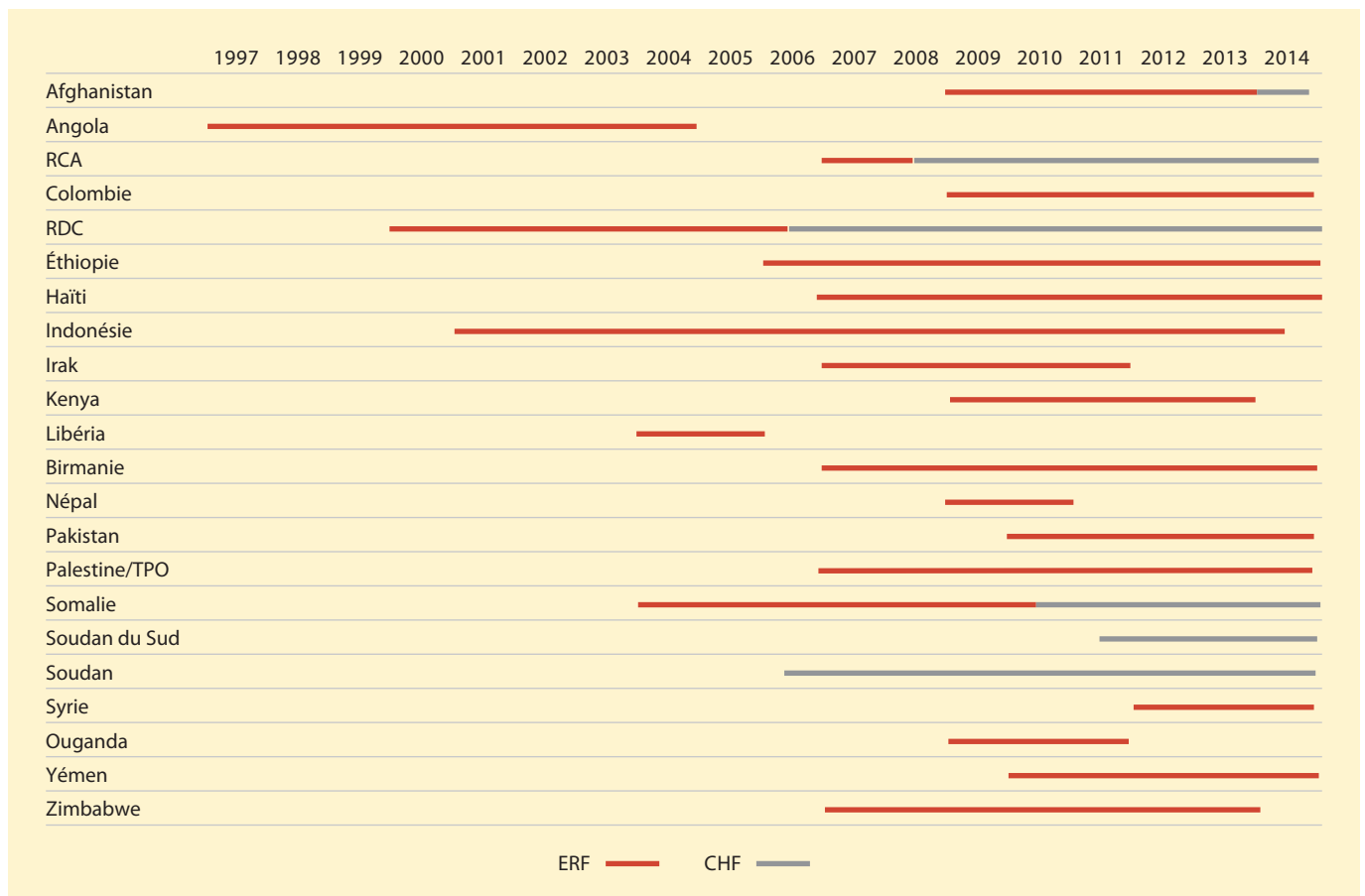


Illustration 11 : Durée de vie des fonds humanitaires communs nationaux à ce jour. Source : Basées sur les Initiatives en matière de Développement de 2011 et le site de l'UN OCHA

3. Comment les ONG nationales accèdent-elles aux financements internationaux ?

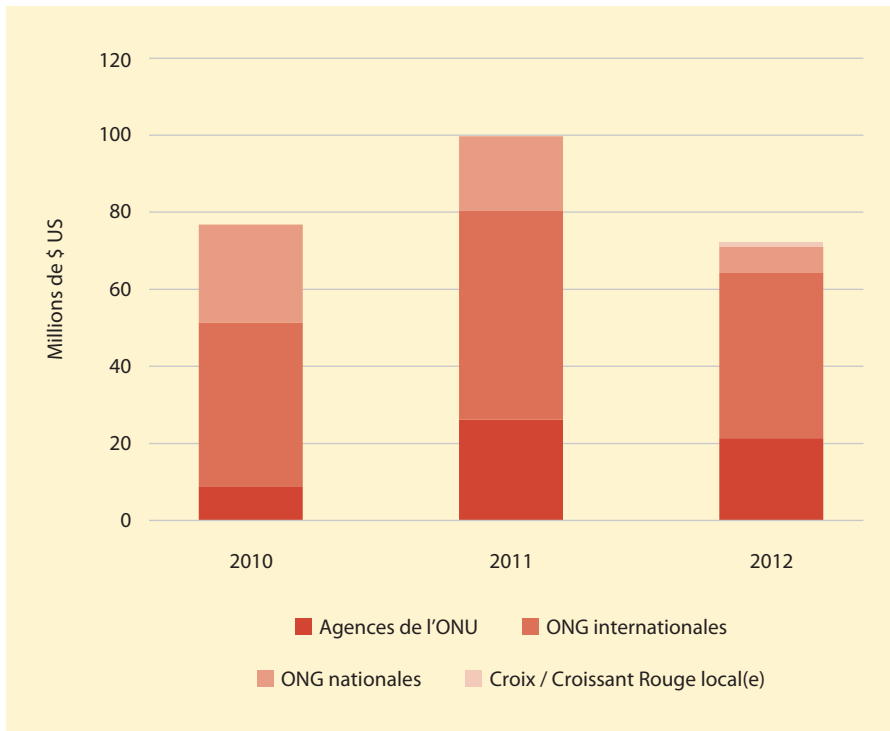


Illustration 12 : Fonds alloués à des ONG nationales via les ERF, par type de bénéficiaire.

Source : Rapports annuels de l'ERF OCHA des Nations Unies

un certain nombre de barrières pratiques administratives subsistent et empêchent un accès optimal aux fonds pour les acteurs nationaux.

Les fonds communs nationaux que gèrent l'OCHA ont généralement une longue durée de vie. Dans plusieurs pays (Indonésie, RDC et Somalie), cela fait plus de 10 ans que les ERF et CHF fonctionnent de manière continue.

Étant donné leur présence sur le long-terme et leurs nombreuses demandes en faveur de différents types de financements de crises prolongées (notamment la préparation à l'urgence, la réduction des risques de catastrophe et parfois l'attribution de services de base), les fonds humanitaires communs apportent en pratique une assistance souvent bien plus poussée qu'une aide d'urgence immédiate.

De nombreuses interrogations demeurent actuellement quant à savoir si les fonds

humanitaires communs sont correctement organisés pour pouvoir soutenir davantage d'activités (comme un soutien sur le long terme et un renforcement des capacités des ONG nationales), et ce par choix plutôt que par défaut. Et alors que les fonds humanitaires communs à un niveau national ont sans aucun doute amélioré l'accès aux financements humanitaires pour les ONG nationales dans les pays où ils se trouvent, leur zone géographique limitée signifie que les fonds humanitaires communs pourraient uniquement apporter une solution très partielle à la problématique de l'amélioration de l'accès aux financements pour les ONG nationales.

Fonds d'Intervention d'Urgence

Les Fonds d'Intervention d'Urgence (ERF) acheminent essentiellement les

financements vers les ONG, qu'elles soient nationales ou internationales,⁴⁸ et sont une source importante de financement pour les ONG nationales dans les pays où ces fonds sont actifs.

En 2014, 10 ERF étaient actifs : en Colombie, République Démocratique du Congo (RDC), Éthiopie, Haïti, Myanmar, Pakistan, Territoires Palestiniens, Syrie, Yémen et Zimbabwe (l'Indonésie, le Kenya, et l'Ouganda conservent des fonds reportés, mais n'ont ni reçu de nouvelles contributions ni consenti à des allocations en 2014). En 2010, les ONG nationales ont reçu 25 millions de dollars US, c'est-à-dire 33% des fonds totaux alloués via des ERF. Les données historiques nécessaires à la constitution d'une analyse de tendance n'ont pas été rendues publiques. Cependant, une évaluation des ERF de l'OCHA datant de 2007 montre qu'entre leur mise en place et l'année 2006, les ONG nationales n'ont reçu que 3% des fonds totaux alloués.⁴⁹ En se basant donc sur ces deux séries de données, nous remarquons que les volumes et parts des fonds totaux des ERF reçus par les ONG nationales ont considérablement augmenté. Leur part du total a cependant chuté à 19% (19 millions de dollars US) en 2011, et à 11% (7 millions de dollars US) en 2012.

La proportion des fonds transférés aux ONG nationales varie considérablement selon le contexte (La RDC et l'Indonésie ont distribué plus de 50% des fonds aux ONG nationales en 2012, alors que la Syrie n'en a distribué que 5% à des acteurs nationaux).

Conformément à leur objectif qui était d'apporter des financements de substitution destinés à la réponse d'urgence sur le court terme, les ERF financent des actions spécifiques à la réponse d'urgence et limitées dans le temps et supposent un certain niveau d'investissement préalable dans le développement et la capacité organisationnelle. Les subventions des ERF

3. Comment les ONG nationales accèdent-elles aux financements internationaux ?

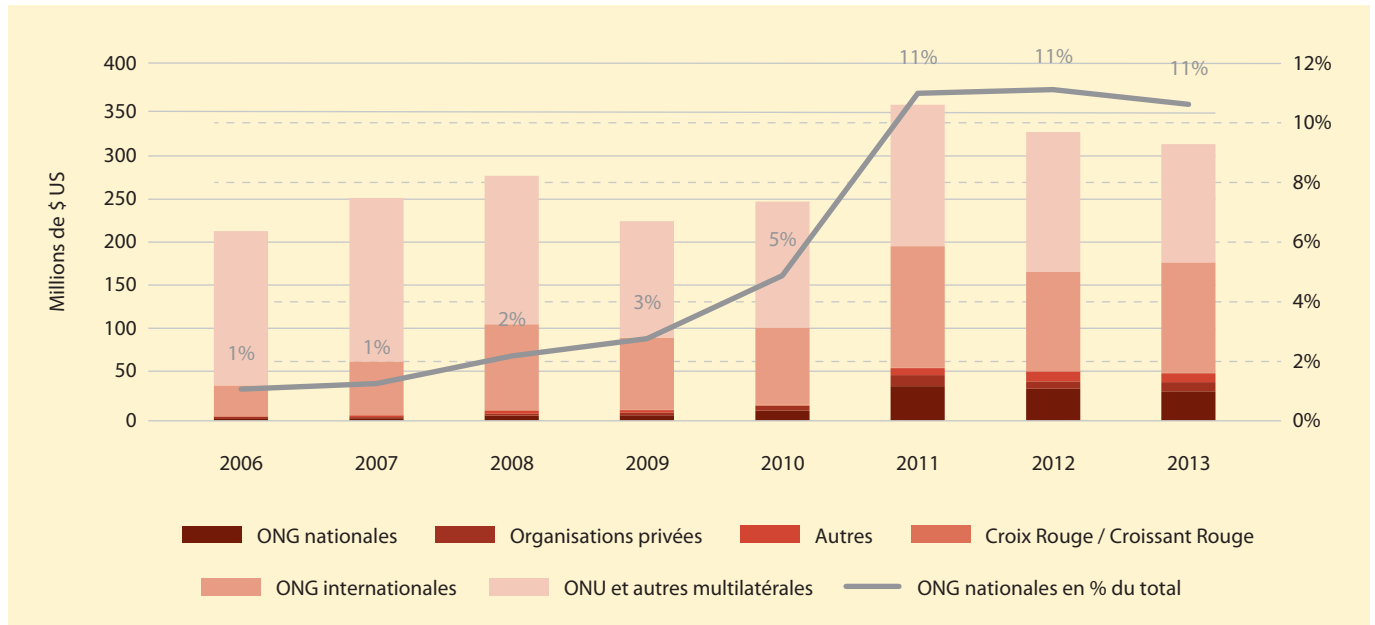


Illustration 13 : Financement des CHF par type de bénéficiaire, 2006–2013.

Source : Basées sur les Initiatives en matière de Développement en fonction des données du Service de Surveillance Financière de l'UN OCHA

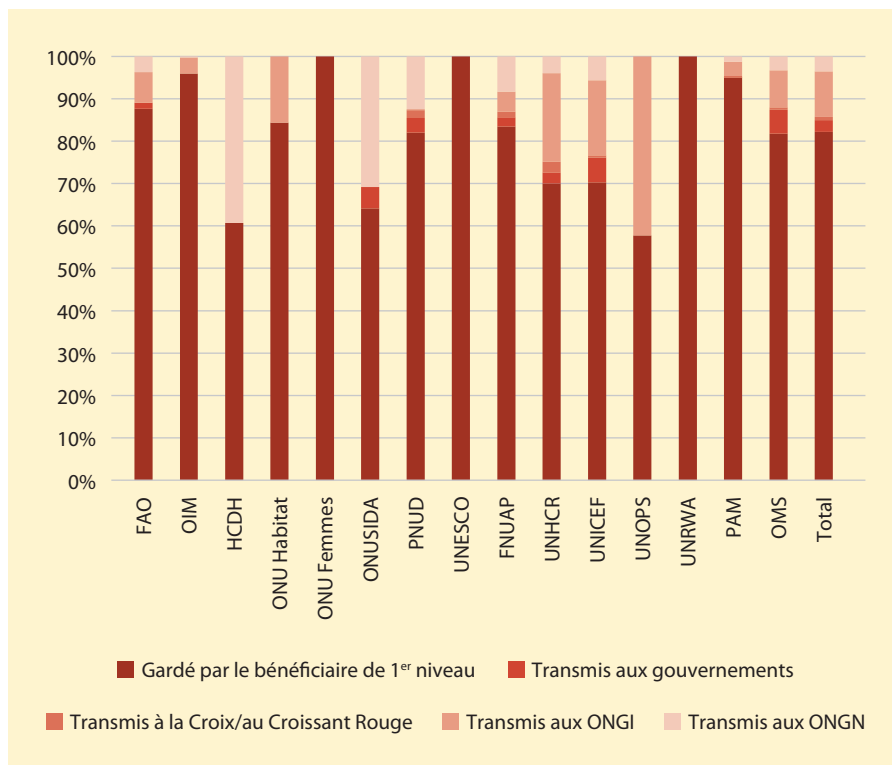


Illustration 14 : Proportion des fonds du CERF conservés et transférés aux partenaires de mise en œuvre en 2012. Source : Rapport Coordinateur Résident/Humanitaire de l'UN CERF

sont habituellement maigres, et destinées à des projets mis en œuvre sur une durée maximale de 6 mois, et chaque contrat décroché doit être audité.⁵⁰

Les ERF interprètent différemment leur mandat selon les besoins de la crise et par rapport aux autres sources de financement. En RDC par exemple, le mandat de l'ERF (qui coexiste avec un CHF bien plus important et qui est financé par ce dernier) insiste davantage sur la satisfaction des besoins d'urgence vitale, limitant la durée des projets à un maximum de trois mois, et les subventions à montant allant de 10 000 et 250 000 dollars US.⁵¹ Parallèlement, l'ERF d'Indonésie, suivant les priorités de l'unique donateur et du gouvernement indonésien, a privilégié la réduction du risque de catastrophe (DRR)⁵² et la préparation aux situations d'urgence. En Colombie, en réponse aux demandes croissantes de financement de la préparation aux situations d'urgence et de la réduction du risque de catastrophes, le Comité Consultatif

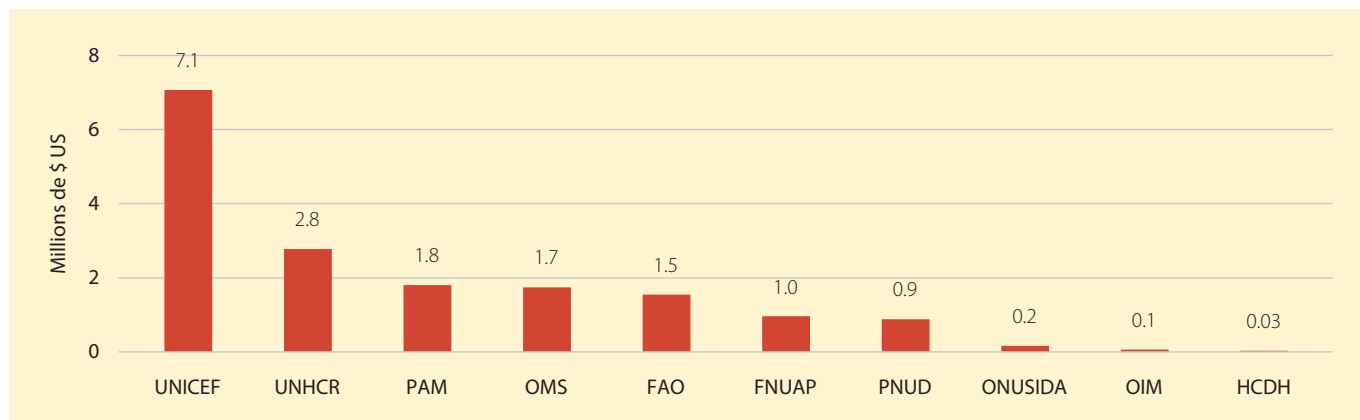


Illustration 15 : Fonds du CERF des Nations Unies transférés aux ONG nationales via des agences des Nations Unies en 2012.

Source : Rapport Coordinateur Résident/Humanitaire de l'UN CERF

de l'ERF a accordé que pour chaque proposition, 10% des coûts soient utilisés à des fins de DRR.

Un certain nombre de questions administratives et procédurales constituent un obstacle pour les ONG nationales, comme par exemple le fait que les consignes et contrats ne soient pas traduits dans les langues de travail principales des ONG nationales (l'espagnol, le français, ou encore l'arabe). Dans certains cas en Colombie, les faibles taux des versements finaux des paiements ont conduit à la quasi-faillite de certaines organisations.⁵³ Et en général, la lenteur des processus d'approbation des propositions (plus de 60 jours dans certains cas) reste problématique pour tout partenaire ne pouvant avancer financièrement et les fonds destinés à la « réponse d'urgence ».

L'OCHA a beau affirmer que « les ERF financent majoritairement des ONG et soutiennent activement le renforcement des capacités des ONG locales »,⁵⁴ l'ERF n'est en réalité pas en mesure de financer le renforcement durable des capacités institutionnelles des organisations, et ce pour diverses raisons : l'échéance très courte des financements, la nécessité de privilégier les activités sur des projets répondant à

d'importantes lacunes et des restrictions portant sur les coûts admissibles.

De plus, le soutien du renforcement des capacités des ONG locales n'est pas l'objectif premier des ERF, qui indiquent qu'il s'agit d'une conséquence bienvenue mais fortuite. Toujours selon eux, l'OCHA considère que l'allocation directe de fonds aux ONG locales est synonyme d'appui au renforcement des capacités. En pratique, le soutien direct par l'OCHA du renforcement de capacités prend généralement la forme d'un soutien ponctuel discrétionnaire de la part des gestionnaires nationaux des ERF afin d'aider les ONG nationales lors du processus de candidature.⁵⁵

Fonds Humanitaires Communs

Les Fonds Humanitaires Communs (CHF) sont actuellement actifs en Afghanistan, République Démocratique du Congo (RDC), Somalie, Sud Soudan, Soudan et en République Centre-Africaine (RCA).

Les CHF ont permis aux ONG nationales d'accéder à des financements et de participer à des activités de coordination, à un degré jamais atteint auparavant, dans les endroits où les CHF n'existaient pas. La part des financements des CHF reçue par les

ONG nationales est progressivement passée de 1% des fonds totaux en 2006 à 11% en 2011.

Les CHF varient de manière considérable, mais les subventions sont généralement plus élevées que celles des ERF, avec des périodes d'éligibilité des dépenses organisées sur une année calendrier. Dans certains cas, les subventions minimales ont été adaptées afin de permettre aux ONG nationales d'obtenir de plus petites sommes. Cependant, au Soudan, le montant minimal est de 200 000 dollars US.⁵⁶

Les CHF sont accessibles aux agences des Nations Unies et aux ONG, mais dans des proportions différentes. En RDC, le Coordinateur Humanitaire (HC) a concentré des fonds du CHF sur des ONG en couvrant les besoins de l'ONU avec des fonds CERF. Les ONG nationales accèdent aux fonds des CHF tant directement qu'indirectement, via des ONG internationales et des agences des Nations Unies. Cette pratique de « transit » du financement reçu par les premiers bénéficiaires est controversée car dans certains cas, ces sous-subventions ne permettent pas de couvrir certains coûts d'exploitation, comme les coûts salariaux.⁵⁷ Le volume des fonds conservés par les premiers bénéficiaires n'est pas déclaré de

3. Comment les ONG nationales accèdent-elles aux financements internationaux ?

façon transparente. Cela représente une source de méfiance et pourrait s'avérer inefficace. Cependant, l'UN OCHA encourage activement les Coordinateurs Humanitaires et les coordinateurs des certains groupes à s'assurer que la priorité des fonds CHF est de financer directement les ONG.

En pratique, le financement par un CHF n'est pas une source de financement flexible et prévisible destinée à soutenir de manière exclusive les activités, et les bénéficiaires ont tendance à considérer les financements des CHF comme un complément aux financements bilatéraux.⁵⁸ Les ONG nationales, n'ayant pas une base de financement diversifiée, ni de financements bilatéraux directs, sont naturellement désavantagées et doivent généralement accepter le caractère restrictif et imprévisible des coûts admissibles, étant donné leur incapacité à tempérer ces effets grâce à des financements bilatéraux plus prévisibles. Alors que des nouveautés existent au niveau national (voir encadré page 36 concernant l'évaluation préalable des risques et des capacités pour les CHF de

RDC et Somalie), ces dernières doivent encore être partagées et appliquées dans tous les CHF.

Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF)

En 2012, le CERF a injecté 477 millions de dollars US pour faciliter une réponse rapide aux crises dans 47 pays.

Les agences des Nations Unies et l'OIM sont les premiers bénéficiaires des fonds octroyés annuellement par le fond de l'UN CERF. Cependant, les agences bénéficiaires transmettent une certaine proportion de ces financements à des partenaires de mise en œuvre, notamment des gouvernements, et des ONG internationales et nationales. En 2012, 18% des fonds ont été transférés de cette manière, avec 4% (17 millions de dollars US) de ces derniers en faveur des ONG nationales.⁵⁹

Bien entendu, les volumes et proportions de fonds CERF reçus et ensuite transférés comme subventions à des partenaires de mise en œuvre varient considérablement parmi les agences des Nations Unies, selon

les modèles de programmation et types d'assistance fournis.

Même si le CERF ne finance pas directement les ONG, son influence sur l'établissement de normes et la responsabilité des agences des Nations Unies vis-à-vis des fonds a été largement démontrée.

En réponse aux critiques relatives aux évaluations du CERF conduites en 2008⁶⁰ et 2011⁶¹ concernant la lenteur de l'octroi des financements de bénéficiaires de fonds des Nations Unies à leurs partenaires de mise en œuvre, le Secrétariat du CERF a rendu obligatoires les rapports des bénéficiaires de financements précisant les dates et volumes des versements faits aux partenaires de mise en œuvre depuis 2009. À ce jour, c'est la seule information disponible, parmi une de nombreuses agences des Nations Unies, qui prouve le suivi des transactions aux partenaires de mise en œuvre et démontre l'existence de précédents en matière de demande d'un niveau de transparence accru. En retour, cela a bel et bien prouvé la nécessité de demander des comptes aux organisations et d'améliorer l'efficacité.⁶²

3. Comment les ONG nationales accèdent-elles aux financements internationaux ?

- 14 Un certain nombre de donateurs financent uniquement les ONG résidant sur leur territoire (par exemple, la Norvège, l'Australie et la Belgique ne peuvent que financer les ONG dont le siège social se trouve dans leur propre pays). L'Union Européenne est légalement tenue de ne financer que les organisations dont le siège social se situe dans l'UE.
- 15 <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx>
- 16 http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/consensus_en.pdf
- 17 Les paiements ne sont pas réalisés à l'avance mais à l'atteinte de « jalons » convenus, et le montant d'une subvention peut atteindre un maximum de 500 000 dollars US pour les ONG dont le siège social se situe hors des États-Unis. <http://transition.usaid.gov/policy/ads/300/303saj.pdf>
- 18 USAID comm. pers., Mai 2013
- 19 Voir par exemple le Rapport d'Avancement de l'USAID : <http://www.usaid.gov/USAIDForward>
- 20 Règlement du Conseil (CE) No 1257/96 du 20 Juin 1996 concernant l'Aide Humanitaire
- 21 Germax, 2013 http://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2013/LNGO_Evaluation.pdf
- 22 Ibid.
- 23 CE, 2010 http://ec.europa.eu/echo/files/funding/grants/Enhanced_Response_Capacity_guidelines_en.pdf
- 24 La première Enquête sur l'Aide Multilatérale a été publiée en 2011 <https://www.gov.uk/government/publications/multilateral-aid-review>. Une mise à jour de cette dernière devrait être publiée à la fin de l'année 2013.
- 25 Bureau d'Audit National britannique (National Audit Office), 2012 <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/09/1213594.pdf>
- 26 DFID, 2011, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67489/hum-emer-resp-rev-uk-gvmt-resp.pdf
- 27 Par exemple, le DFID a financé la Fédération Internationale de la Croix Rouge afin qu'elle détermine les approches les plus efficaces du renforcement de capacité en vue d'une meilleure gestion des risques face aux catastrophes, dans le cadre de leur Stratégie d'Indication et d'Innovation Humanitaire. <https://www.gov.uk/government/news/dfid-research-building-local-disaster-risk-management-capacity>
- 28 <http://www.wfp.org/about/partners/ngos>
- 29 Voir le rapport du WFP publié en Mai 2013 et intitulé 'Report of the External Auditor on Working with Cooperating Partners' qui relève : « la disposition prise concernant le fait de ne pas avoir un seul centre gérant les informations sur tous les partenaires (gouvernements, ONG, Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge et agences des Nations Unies) au siège n'est pas adapté pour les gérer efficacement » ; En se référant à la FAO, MARKIE, 2010 affirme que « Les Lettres d'Accord sont une modalité importante dans le soutien d'urgence, particulièrement avec les ONGs, pour la livraison directe des entrées aux bénéficiaires... Il n'y a pas d'enregistrement distinct des Lettres d'Accord gérées sur le terrain ».
- 30 Il est également important de noter que peu d'agences des Nations Unies font une distinction administrative entre partenaires nationaux et internationaux, et appliquent les mêmes procédures de demande et de diligence raisonnable pour tous, et il peut donc devenir impossible de distinguer les catégories de partenaires dans le système de gestion interne.
- 31 Barber et al., 2008
- 32 Rapport "Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR's Partners" publié en 2003 par l'UNHCR, <http://www.unhcr.org/4a39f7706.html>
- 33 Une évaluation menée en 2010 par l'UNICEF relève par exemple que « la majorité des personnes interrogées durant cette évaluation trouve la bureaucratie de l'UNICEF laborieuse et inutile, et pensent que les subventions ne sont pas délivrées au moment opportun. »
- 34 Voir la réponse des dirigeants à l'évaluation sur 5 ans du CERF, Avril 2013 <https://docs.unocha.org/sites/dms/CERF/Five-Year%20Evaluation%20update%20to%20MRP%209%20April%202013.pdf>
- 35 Notez que la révision des Accords de Coopération Opérationnelle de l'UNICEF mise en œuvre en 2009 a nécessité plusieurs années. La plus récente révision, signée à la fin de l'année 2012, a cependant été mise en place beaucoup plus vite, en réponse aux préoccupations de la direction suite aux commentaires négatifs des évaluations du CERF sur l'UNICEF.
- 36 FAO, 2013 <http://www.fao.org/docrep/meeting/027/mf350e.pdf>
- 37 Comme indiqué dans la Réponse de la direction du WFP suite aux Recommandations du Rapport de l'Auditeur Externe sur le Travail mené en Coopération avec des Partenaires, 27 et 28 Mai 2013, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/Fin_Comm/Documents_FC_149/en/FC149-8-Add1-E.pdf
- 38 Par exemple, l'Examen Indépendant de 2012 portant sur « Assessing the Cost and Benefits of Simplifying and Harmonizing Business Practices of UN Entities at the Country Level » conclut : « Il y a presque 35 ans, en Décembre 1977, l'Assemblée Générale a adopté une résolution demandant au système des Nations Unies de parvenir à une uniformité maximale aux niveaux administratif, financier, de la gestion du personnel et des procédures de planification, comme l'établissement d'un système d'achats commun, d'un budget et de cycles de programmes harmonisés, et d'une unification des services du personnel. Depuis, le système des Nations Unies a augmenté de manière significative et compte un nombre supplémentaire d'organisations, dont la plupart suit ses propres politiques et procédures, conduisant à des politiques de travail spécifiques dans les programmes et activités qui semblent incompatibles avec d'autres organisations. Il semble que chaque tentative d'harmonisation des politiques de travail du système des Nations Unies ait été brillamment sapée, avec une énergie considérable et une capacité à expliquer pourquoi ce n'était pas possible ou faisable » Nations Unies, 2012 http://www.un.org/esa/coordination/pdf/qcpr_2012_business_operations_report-unedited_draft-13.06.2012.pdf
- 39 Bureau de l'Audit et des investigations de l'UNDP/Division des Services de Contrôle Interne de l'UNFPA, 2012 <http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/DOS/Executive%20Summary%20HACTGovernance%20Audit%20FINAL%20Rpt%20No%20%201064%209Nov2012.pdf>
- 40 Résolution 67/226 adoptée par l'Assemblée Générale. Examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/226

3. Comment les ONG nationales accèdent-elles aux financements internationaux ?

- 41 Voir par exemple Haddad, 2012
- 42 FAO, 2013
- 43 En se basant sur une interview des membres de l'équipe de Concern Pakistan, Mai 2013
- 44 Ce projet restait encore à financer à la date du 29 Mai 2013
- 45 Une tendance similaire est en cours concernant le rôle des ONG dans la mise à disposition d'aide humanitaire sous forme de transferts de fonds
- 46 Voir l'évaluation finale réalisée par le bureau d'évaluation DARA
- 47 Alors que les ERF existent depuis 1997, les CHF nationaux ont été créés en 2006 et le CERF des Nations Unies s'est développé et s'est amélioré afin d'intégrer en 2006 une subvention destinée à appuyer les objectifs financiers du programme pour la réforme de l'aide humanitaire de l'ONU
- 48 À l'exception de l'ERF d'Éthiopie où des restrictions juridiques nationales empêchent les ONG d'accéder au fonds
- 49 Mowjee et Randel, 2007, les ERF d'Angola, d'Indonésie, de RDC, de Somalie, d'Éthiopie et du Liberia ont alloué 2,2 millions de dollars US à des ONG locales depuis la création et jusqu'à l'année 2006 incluse, ce qui représente 3,3% des 64,5 millions de dollars US distribués via ces fonds.
- 50 « Chaque projet mis en place par une ONG doit être audité au moins une fois au cours de sa durée d'existence. L'OCHA embauche des auditeurs externes indépendants afin de passer en revue les activités financières des ONGs partenaires des mises en œuvre. », Directives de l'ERF, 9 Octobre 2012, UN OCHA [https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Global%20ERF%20Guidelines%20\(long%20version\).pdf](https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Global%20ERF%20Guidelines%20(long%20version).pdf)
- 51 Unité Conjointe de Financement Humanitaire de l'OCHA/UNDP, 2012 <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/HCG10>
- 52 Universalialia, 2013b
- 53 L'appel d'offres destiné à identifier les auditeurs, les processus d'audit et l'approbation des rapports d'audit s'est déroulé sur plus de deux ans pour certains bénéficiaires colombiens en 2010, ce qui a retardé les paiements des 20% restants du financement. En 2012, il semblerait que « la plupart des ONG aient reçu de leur Conseil d'Administration la consigne claire de ne plus travailler avec l'ERF », ibid.
- 54 <http://www.unocha.org/what-we-do/humanitarian-financing/emergency-response-funds-erf>
- 55 Certaines sous-délégations de l'OCHA, par exemple en Colombie, assurent un rôle de coordination et de renforcement de capacité en vue d'appuyer le suivi, et l'élaboration et la mise en œuvre des programmes entre les ONG nationales, Germax 2013b
- 56 Cosgrave et Goyder, 2011 https://ochanet.unocha.org/p/Documents/CHF_Sudan_Report.pdf
- 57 Ibid. Aussi mentionné dans Goyder et al. 2011, Les transferts des fonds de la FAO destinés aux semences et outils couvraient les contrats de transports mais pas les coûts de main d'œuvre associés.
- 58 Cosgrove et Goyder, 2011
- 59 Cela signifie que les agences des Nations Unies conservent les 82% restants. Elles dépensent aussi beaucoup dans l'achat de biens et services, qui sont souvent fournis par des partenaires de mise en œuvre.
- 60 Barber et al., 2008
- 61 Channel Research, 2011
- 62 L'analyse de ces données portant sur les dates de décaissement révèle que le temps moyen nécessaire aux agences des Nations Unies et à l'OIM pour transférer le montant des subventions via le CERF est passé à 50,5 jours en 2011, contre 59,2 jours l'année précédente. UN OCHA, 2012 <https://docs.unocha.org/sites/dms/CERF/CERF%20IP%20Sub-grant%20analysis%2029%20May%202012.pdf>

4. Que doit-on changer ?

Il y a beaucoup à faire pour améliorer la quantité et la qualité des financements humanitaires destinés aux ONG nationales. Les difficultés fondamentales rencontrées dans l'augmentation du soutien et du financement internationaux aux ONG nationales via des mécanismes de financement humanitaire existants relèvent d'un manque de **confiance**, de véritables lacunes identifiées dans la **capacité** des ONG nationales et de l'incapacité des

donateurs (notamment les fonds communs, les agences des Nations Unies et les ONG internationales) à gérer le **risque** de manière suffisamment solide et participative. Il y a aussi toute une variété d'obstacles pratiques à l'accès devant être surmontés.

Cependant, afin d'augmenter de manière plus radicale le financement des ONG nationales, les fonds venant de donateurs non-humanitaires doivent être incorporés et de nouveaux mécanismes destinés à

rassembler les différents fonds doivent être développés.

En plus de tout cela, un changement de mentalité à l'égard du rôle des acteurs locaux et nationaux en matière de réponse et de renforcement de la résilience face aux crises doit être adopté. Ceci avait déjà été envisagé dans les Principes en matière de partenariat, et il y est question dans le récent rapport du Comité de Personnalités de Haut Niveau sur le programme de développement Post-2015 appelant à former de nouveaux « partenariats mondiaux » pour le développement.⁶³ Et cette proposition est probablement encore mieux décrite par le représentant d'une ONG nationale Kényane qui a répondu à notre étude en les termes suivants : « une nouvelle approche doit se baser sur une confiance mutuelle et une responsabilité collective ».

Recommandations de changements selon les ONG nationales

« Les Donateurs Internationaux devraient créer une nouvelle approche basée sur la confiance mutuelle et sur une responsabilité collective de gestion des ressources »,

Représentant d'une ONG nationale, Kenya

« Mes recommandations sont les suivantes :

- 1. Éviter de placer des agences dans les pays d'accueil qui interceptent les divers appels à propositions en vue d'un financement*
- 2. Informer suffisamment à l'avance le grand public sur les divers appels à proposition afin que les ONG nationales puissent se préparer à répondre à temps.*
- 3. Réduire la durée des négociations afin de réduire l'augmentation du nombre de personnes vulnérables.*
- 4. Accepter de financer des projets d'urgence en prenant en compte l'aspect de la résilience.*
- 5. Prendre en compte le développement institutionnel et le renforcement organisationnel des ONG nationales.*
- 6. Octroyer aux ONG nationales des financements flexibles afin de leur permettre de commencer à agir avant l'arrivée de financements externes lors d'une catastrophe. »*

Représentant d'une ONG nationale, Mali

« Nous pensons qu'une urgence quelle qu'elle soit, doit avoir une réponse appropriée.

Nous invitons donc les donateurs internationaux à :

- Ne pratiquer aucune forme de discrimination dans l'allocation de subventions dans des régions et pays en détresse*
- Renforcer de manière sérieuse la capacité des structures nationales en termes de gestion organisationnelle et financière*
- Traiter de manière équitable les financements d'ONG nationales et internationales dans le cadre de la réponse humanitaire à une urgence. »*

Représentant d'une ONG nationale, Côte d'Ivoire

4.1 Initier un dialogue international sur l'investissement dans la capacité de réponse nationale

Les acteurs nationaux ne sont pas suffisamment pris en compte lors de l'identification des problèmes et des solutions aux problèmes humanitaires nationaux et mondiaux. Les échanges réalisés avec nos ONG partenaires nationales et avec des membres nationaux de Caritas durant la réalisation de cette étude démontrent clairement que les organisations nationales ont beaucoup à dire sur ce sujet et sont capables de proposer des solutions à la plupart des problèmes soulevés dans ce document. Et comme les acteurs locaux et nationaux seront probablement amenés à jouer un rôle de plus en plus important dans la réponse aux catastrophes, la communauté humanitaire internationale aurait tout intérêt

4. Que doit-on changer ?

à ajuster ce rapport de force à l'aide d'une approche proactive globale.

A l'approche du probable Sommet Humanitaire Mondial en 2016, les acteurs humanitaires nationaux et internationaux devraient engager un dialogue international afin de s'accorder sur une vision commune du nouveau système humanitaire mondial. Cela devrait inclure l'identification de solutions pratiques afin d'apporter des ressources et de permettre aux acteurs nationaux d'avoir leur place dans le processus de décision et de répondre aux crises en tant que partenaires à part entière dans le mécanisme de réponse collective.

4.2 Identifier des opportunités et mécanismes afin d'augmenter le financement des ONG nationales

Les acteurs nationaux et internationaux devront identifier collectivement les opportunités de financement de la capacité locale à prévoir et répondre à une catastrophe, soit en modifiant des mécanismes déjà existants soit en en créant de nouveaux. Ils devront trouver de nouvelles approches afin d'assurer une gestion solide du risque, sans exclure les ONG nationales des opportunités de financement.

Le sous-groupe de travail sur le Financement Humanitaire du Comité Permanent Inter Organisations portant sur la préparation, qui est sur le point de conclure sa deuxième phase d'étude sur la préparation, devrait formuler dans les prochains mois des recommandations destinées à augmenter le financement de la préparation face à l'urgence. Nous ne savons pas encore s'ils vont adopter une vision plus large de ce qui constitue la préparation face à l'urgence et inclure l'augmentation des investissements dans le renforcement de la

« Les donateurs internationaux devraient avoir un registre d'ONG nationales pré-identifiées/sélectionnées dans le cadre de leur stratégie de réponse humanitaire afin qu'en cas de crise, les donateurs puissent identifier et financer des ONG nationales. Avant de financer des ONG nationales, les donateurs peuvent aussi les aider à améliorer la capacité, l'efficacité et la transparence des ONG du Sud. »

Représentant d'une ONG nationale, Pakistan

« En collaboration avec les institutions gouvernementales respectives, les donateurs devraient mettre en place un processus destiné à certifier les organisations viables. »

Représentant d'une ONG nationale, Kenya

capacité de réaction nationale. Les donateurs devraient étudier la possibilité de création d'un nouveau mécanisme pouvant être administré au niveau régional, et rassemblant les dons d'un éventail de donateurs humanitaires ou autres (institutionnels ou privés) afin d'augmenter les investissements dans la capacité de réaction nationale et d'en faire un investissement important sur le long terme dans les domaines de la préparation aux situations d'urgence et de capacité de réaction.

Les ONG et agences des Nations Unies travaillant avec des ONG nationales manquent de financements suffisants, flexibles et sur le long terme afin de réaliser leurs ambitions de travailler en partenariats plus stratégiques et durables. Pour leur part cependant, les donateurs peuvent penser qu'ils manquent d'opportunités claires pour financer ce travail. Les ONG et les agences des Nations Unies devraient chercher à développer des fonds communs inter-agences et internes afin de financer le soutien organisationnel et le renforcement des capacités d'ONG nationales, récemment préconisé par la FAO. Les ONG et agences des Nations Unies travaillant en partenariat avec des ONG nationales devraient aussi

adresser aux donateurs des demandes explicites de financement destinées à financer des partenariats flexibles.

Les fonds et subventions "parapluies" gérées par des ONG internationales offrent des opportunités pratiques et intéressantes d'augmenter rapidement le financement d'ONG nationales ayant un but précis et de gommer l'aspect compétitif de cette dynamique, afin de mettre l'accent sur l'action en complémentarité, en prenant en compte les avantages comparatifs de chacun. Les donateurs bilatéraux devraient travailler avec les ONG avec lesquels ils sont partenaires afin de développer des fonds et subventions « parapluies » adaptés au contexte, comme le Fonds OFDA Rapid au Pakistan.

Quand les Coordinateurs Humanitaires identifient les besoins à une échelle nationale pour développer la capacité de réaction nationale, les Fonds Humanitaires Communs (CHF) pourraient encourager les ONG internationales à appliquer des approches similaires au renforcement des capacités ainsi qu'à la rapidité de la réponse. Deux fonds de financement multi-donateurs au Soudan et au Sud Soudan ont déjà démontré la viabilité de cette approche et

ont mis en place des possibilités de financement qui non seulement sont accessibles aux organisations locales, mais également soutiennent le renforcement de capacités de ces dernières, qui n'auraient autrement certainement pas rempli les critères d'éligibilité pour un financement direct, en transférant des fonds à des organisations bénéficiaires « parapluies » qui supervisent les activités liées aux contrats, au suivi et au renforcement de capacités.

4.3 Éliminer les obstacles à l'accès aux flux de financements humanitaires existants

Le fait que des ONG nationales ne puissent pas accéder à des opportunités de financement par manque d'informations est injustifiable. Tous les types de donateurs doivent prendre des mesures immédiates afin de publier les opportunités de

financement là où les ONG nationales pourront les consulter (y compris dans les journaux, sur des sites partagés et dans les réseaux locaux de coordination) et concéder des délais raisonnables lorsque c'est possible pour laisser aux ONG nationales une chance de postuler. Les donateurs devraient aussi traduire les documents, y compris les consignes et contrats, dans des langues de travail appropriées et si possible être flexibles sur le montant minimal des subventions pour les ONG nationales. Lorsque ce n'est pas possible, ils devraient encourager des demandes groupées incluant des ONG nationales.

Les agences des Nations Unies devraient continuer à améliorer leurs procédures afin d'améliorer l'accès aux ONG nationales et de leur accorder des conditions plus favorables. Elles devraient cependant aussi travailler de manière collaborative afin d'harmoniser leurs approches administratives. Une telle collaboration pourrait amener à l'obtention d'un consensus sur de justes niveaux de coûts généraux acceptables, à l'identification d'opportunités de partager des informations sur l'évaluation de risque et de capacité et sur les audits organisationnels, la réduction des coûts de transaction, à la coordination des approches pour permettre des partenariats stratégiques sur le long terme et enfin au renforcement des capacités au sein des agences pour apporter un soutien organisationnel plus rationnel aux ONG nationales.

Alors que les agences des Nations Unies travaillent à la révision et à la réforme de leurs approches de partenariat, les donateurs devront utiliser leur réseau politique collectif et les pousser à se positionner en faveur d'une réforme et d'une harmonisation.⁶⁴

En ce qui concerne les fonds humanitaires communs au niveau national,

Le financement de la capacité locale via les fonds communs au Soudan et au Soudan du Sud

Le **Fonds de Relèvement du Soudan du Sud (SSRF)** a été mis en place en 2008 pour financer les besoins en matière de rétablissement, pour lesquels un fossé a été identifié entre les canaux et mécanismes de financement humanitaire et ceux du développement. La première tranche de financement a été largement octroyée à des ONG internationales mais un Mécanisme de Petites Subventions a été mis en place pour permettre aux ONG locales et organisations communautaires d'accéder aux fonds lors de la seconde tranche de financement.

Le Mécanisme de Petites Subventions a injecté l'équivalent de 2,7 millions de dollars US de subventions à 69 organisations par l'intermédiaire de l'ONG BRAC, qui a fait office de « coordinateur de subventions ». Le mécanisme a permis d'atteindre l'objectif déclaré d'améliorer le niveau de capacité de la communauté et la participation locale à la relance et au développement. En plus de financer les ONG locales et organisations communautaires afin qu'elles mettent en place des projets dans les domaines de l'agriculture, l'éducation, la santé et l'eau, l'assainissement et l'hygiène, une formation de renforcement des capacités a été octroyée à 183 membres des 69 organisations sur les thèmes du management, de la gestion et de la production de rapports.

Le **Fonds pour la paix et la stabilité des collectivités au Darfour (DCPS)** a été mis en place fin 2007 pour financer des approches communautaires de stabilisation qui devraient apporter un progrès complémentaire au niveau politique.

En 2011 le DCPS a mis en place un programme de petites subventions dont l'objectif est de renforcer les capacités des OSC au Darfour, mis en œuvre par le Service Catholique, World Vision et l'Association Soudanaise de Développement (CAFA), qui gèrent conjointement la subvention d'1,5 million de dollars US. Les activités subventionnées incluent l'octroi d'une formation pour les OSC désirant répondre à des appels d'offre et un appui permanent pour les bénéficiaires du financement.

4. Que doit-on changer ?

Gestion de risques préalable dans les CHF de RDC et Somalie

En 2011, dans le cadre des engagements de l'UNDP à mettre en place l'Approche Harmonisée de Transferts Monétaires (HACT), l'Unité de Gestion de Fonds Communs (JFMU) de RDC a mis en place un processus afin de pré-évaluer et de se prononcer sur d'éventuels bénéficiaires de financements, en se basant sur la capacité organisationnelle et l'évaluation de risques. Au lieu d'auditer les projets de manière individuelle, l'approche harmonisée du HACT s'appuie sur un simple audit au niveau organisationnel. En 2012, le JFMU a anticipé l'évolution vers des audits basés sur le partenaire en s'appuyant sur cette nouvelle approche HACT, qui aurait permis d'économiser 800 000 dollars US.

Le processus d'évaluation de risques inclut notamment une notation du risque (faible, modéré, significatif et élevé) et il en ressort que même les organisations étant considérées « à risque élevé » ne sont pas nécessairement exclues du financement. La cote d'évaluation de risques influence la fréquence et le nombre de rapports devant être soumis par le partenaire, mais aussi le nombre de visites de contrôle devant être menées par le fonds. Ceci permet effectivement au CHF d'avoir une approche constructive, même lorsque le partenaire est considéré comme étant à haut risque.

En 2012, suite à des inquiétudes lors d'une évaluation du CHF somalien concernant des partenariats ou des évaluations de risque adéquats, l'équipe du CHF somalien a adopté un processus d'évaluation de risques et de capacité similaire. Étant donné que le CHF est en Somalie géré par l'OCHA plutôt que par l'UNDP, l'OCHA a mis en place son propre processus d'évaluation de risques et de capacité et a sous-traité les évaluations sur le terrain à un cabinet d'audit privé. Malgré les conditions de sécurité extrêmes, la société a réussi à auditer la majorité des ONG devant être évaluées sur place en Somalie, et à vérifier leur capacité opérationnelle réelle sur le terrain.

Les partenaires potentiels se voient attribuer une cote de risque qui influence le taux de fonds à déboursier et les mesures de reddition de compte qu'ils devront remplir. L'OCHA espère qu'avec ce système, les audits ne seront à l'avenir plus obligatoires pour chaque projet.

L'information collectée lors des évaluations de risques et de capacité fournissent aussi à d'autres partenaires ou donateurs potentiels de réelles informations vérifiées sur la capacité des partenaires potentiels et sur les domaines pouvant bénéficier le plus de l'investissement dans le renforcement de capacités.

soutenir les ONG nationales dans l'accès aux fonds communs nationaux et d'autre part de pousser les ONG nationales à participer aux forums et exercices clés de prises de décisions et de coordination (notamment la coordination de groupes), aux groupes consultatifs des fonds communs, aux évaluations des besoins de coordination et au développement de plans d'action humanitaire.

Les donateurs sont globalement devenus plus réticents à prendre des risques et très certainement plus conscients de ces derniers. Afin d'augmenter le financement du renforcement de capacité locale, les acteurs humanitaires devront développer de nouvelles approches de la gestion de risques de manière à ce qu'elles soient permissives plutôt que simplement restrictives, et qu'elles encouragent une volonté croissante de prendre des risques de façon éclairée en ce qui concerne les investissements financiers, afin d'atteindre les populations vulnérables et d'expérimenter de nouvelles approches.

De récentes innovations dans les CHF de RDC et de Somalie montrent que des approches alternatives des audits de projets, basées sur des évaluations de capacité et de risque préalables, peuvent apporter un certain nombre de bénéfices potentiels pour les partenaires financiers éventuels, notamment une rationalisation des procédures et une amélioration de la rentabilité des mesures de reddition de comptes existantes (voir encadré à gauche).⁶⁵

4.4 Construire un partenariat égal et de confiance

Les partenariats fonctionnent mieux lorsqu'ils sont basés sur des attentes et des valeurs partagées, une confiance mutuelle, la transparence, et quand les partenaires

l'OCHA et l'UNDP devraient chercher à ajuster les exigences procédurales en suspens qui représentent encore des obstacles d'accès pour les ONG nationales (augmentation de la flexibilité des audits obligatoires, accélération des liquidations de

paiements et possibilité de flexibilité du montant de subventions minimales).

L'UN OCHA devrait recruter plus de personnes au niveau national afin d'une part permettre une approche plus planifiée et systématique pour accompagner et

sont avantageux l'un pour l'autre. Lorsque les relations sont de courte durée, imprévisibles et transactionnelles, les partenaires seront dans une position d'inégalité et ne réaliseront pas leur potentiel productif.

Le manque de transparence autour des Transactions aux organisations tierces de mise en œuvre, entre autres des ONG nationales, est tout bonnement extraordinaire. Le Secrétariat du CERF a démontré qu'il était possible de recueillir des informations concernant les volumes et dates de transfert de fonds et d'en rendre compte de manière transparente.

Cependant, une approche communautaire bien plus radicale est nécessaire et heureusement, si la capacité et la volonté ne sont pas disponibles, les infrastructures et normes techniques le sont déjà. Tous les donateurs, y compris les agences des Nations Unies et les ONG internationales qui jouent le rôle d'intermédiaires du financement, devraient publier de manière transparente et en accord avec les normes de l'IITA leurs propres dépenses en temps réel. Les donateurs devraient encourager et certainement exiger de leurs partenaires financiers d'en faire de même.

Quand des bénéficiaires de financements travaillent en partenariat, ils devraient rendre

compte, au regard de leurs engagements, d'un travail méthodique. À cette fin, les donateurs et leurs partenaires devront s'accorder sur des critères communs selon lesquels les bénéficiaires de financements devront faire des rapports et être évalués. Lorsque des partenaires internationaux ne travaillent pas en partenariat, ils devront expliquer de quelle façon ils concrétisent leur engagement à renforcer leur capacité de réaction locale.

Il y a une faille importante dans l'aptitude des ONG nationales à démontrer leurs capacités aux financeurs. Les exemples d'évaluation préalable des risques des CHF de RDC et de Somalie illustrent l'énorme potentiel des fonds pour gérer de facto à un niveau national les processus de cartographie et de vérification des capacités. Cela permettrait d'apporter des évaluations des risques et un retour constructif aux agences participantes, de donner des orientations dans les domaines de l'amélioration organisationnelle des contrôles fiduciaires, de la gouvernance, et des pratiques de contrôle et de comptes-rendus. Couplé avec des investissements destinés à soutenir le développement organisationnel dans des domaines de faiblesse identifiés, ceci

pourrait constituer une approche constructive de la gestion de risque et constituerait aussi une base plus juste et objective pour sélectionner des partenaires et adresser projet commun des besoins en investissement dans les capacités.

En s'appuyant sur l'expérience de la Somalie en matière d'évaluation des capacités et des risques, et sur sa compétence à coordonner la préparation et la réaction d'urgence, l'OCHA devrait vivement encourager ces façons de procéder afin d'en faire une priorité pour le secteur. L'OCHA devrait étudier de manière urgente la possibilité et le niveau de soutien nécessaire de la part des donateurs afin de reproduire une approche aussi robuste et objective de la cartographie et de l'évaluation des capacités, et devrait également travailler avec d'autres membres du secteur pour l'aider à entreprendre ce travail.

Dans les pays où les CHF sont présents, cet exercice devrait inclure une évaluation des risques, et dans les pays sans CHF, en accord avec l'HACT, l'OCHA et les agences des Nations Unies (dont entre autres les agences COMEX) devraient chercher à harmoniser leurs approches d'évaluation de risques.

63 <http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf>

64 Par exemple, en réponse à la révision de l'aide multilatérale de la DFID en 2012, 35 organisations ont annoncé à la DFID qu'elles avaient déjà identifié les besoins en termes de priorités de réformes que la DFID avaient identifiées et 27 d'entre elles ont annoncé que la révision avait augmenté leur intérêt et leur volonté de réforme. Bureau d'Audit National du Royaume-Uni, 2012
<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/09/1213594.pdf>

65 UNDP/OCHA, 2012

Conclusion

Cette recherche ne constitue qu'une incursion préliminaire dans le domaine sous-étudié et signalé de la réponse financière humanitaire mondiale. Il existe diverses solutions pratiques à notre portée afin d'améliorer l'accès aux sources de financement existantes pour les ONG nationales. Et avec un niveau suffisant de soutien politique et un accord sur des mécanismes de financement appropriés, les investissements humanitaires internationaux dans la capacité de réponse nationale pourraient théoriquement être augmentés de manière substantielle.

Nous pensons qu'un système humanitaire *mondial* fondé sur des principes

devrait favoriser les ONG nationales plutôt que les exclure et que le but du financement de la capacité locale est non seulement de répondre à des besoins immédiats, mais également de rendre exceptionnel le besoin de réponse internationale en cas de catastrophe. L'augmentation des investissements dans les ONG nationales n'est pas seulement une question de bon sens, c'est aussi une obligation au regard des engagements et principes humanitaires.

Mais il y a encore tant de paramètres que nous ignorons. Non seulement nous savons extrêmement peu de choses sur l'ampleur actuelle des investissements financiers internationaux envers des ONG nationales,

mais nous en savons également très peu sur leur impact et leur efficacité. L'augmentation des investissements dépend aujourd'hui en partie de motivation, des engagements, et des moyens mis en œuvre, mais elle nécessitera une compréhension bien plus solide des approches les plus efficaces et constructives destinées à rassembler les ressources pour soutenir la capacité nationale de réponse. La collecte de preuves, y compris de la part d'ONG internationales elles-mêmes, témoignant de ce qui fonctionne le mieux devra faire partie des prochaines étapes du développement de solutions destinées à augmenter le financement d'ONG nationales.

Bibliographie

- Barber, M., Bhattacharjee, A., Lossio, R., Sida, L., (2008), Central Emergency Response Fund Two-year Evaluation, Juillet 2008
<http://www.alnap.org/pool/files/erd-3623-full.pdf>
- Christian Aid (2014), Rapport annuel et comptes 2012/2013 de Christian Aid,
<http://www.christianaid.org.uk/Images/2012-2013-christian-aid-annual-report.pdf>
- CAFOD, (2012), '100 Voices: Southern perspectives on what should come after the MDGs',
<http://www.cafod.org.uk/Media/Files/Resources/Policy/100-Voices>
- CAFOD (2013) 'Southern NGOs' access to humanitarian financing: a policy brief'
<http://www.cafod.org.uk/Policy-and-Research/Emergencies-and-conflict/The-humanitarian-system>
- CAFOD (2014), Bilan financier 2012–2013,
<http://www.cafod.org.uk/News/Press-Centre/Open-information-resources/Annual-reviews>
- Darcy, J., Bonard, P., Dini, S., (2012), IASC Real-Time Evaluation of the Humanitarian Response to the Horn of Africa Drought Crisis: Somalia 2011–2012, Mai 2012 <http://www.alnap.org/pool/files/iasc-rte-somalia-2012.pdf>
- Department for International Development (DFID), (2011), Humanitarian Emergency Response Review: UK Government Response
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67489/hum-emer-resp-rev-uk-gvmt-resp.pdf
- European Commission Directorate-General for Humanitarian Aid, (2010), Strengthening Humanitarian Responses Through 'Enhanced Response Capacity' Funding (formerly Global Capacity Building and Grant Facility), DG ECHO Guidelines, 06.10.10
http://ec.europa.eu/echo/files/funding/grants/Enhanced_Response_Capacity_guidelines_en.pdf
- Germax International Consulting Services, 2013, Evaluation of the potential effectiveness and efficiency gains of working directly with local NGOs in the humanitarian interventions of the Commission, Mai 2012 – Janvier 2013
http://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2013/LNGO_Evaluation.pdf
- Goyder, H., (2011), Evaluation of the Common Humanitarian Fund Synthesis Report, Channel Research
https://ochanet.unocha.org/p/Documents/CHF_Evaluation_Synthesis_Report.pdf
- Haddad, L., (2012), White Paper on Global Factors and Trends That May Shape WFP's Future External Operating Environment
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp252553.pdf>
- Haver, K., Foley, C., (2011), International Dialogue on Strengthening Partnership in Disaster Response: Bridging national and international support, Background paper 2: Regional and International Initiatives, Humanitarian Outcomes
- Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge (2013), Rapport annuel 2012.
http://www.ifrc.org/Global/Photos/Secretariat/201401/1259900-IFRC%20Annual%20Report%202012-EN_LR.pdf
- Markie, J., (2010), Evaluation of FAO Operational Capacity in Emergencies, UN FAO, Mars 2010 <http://www.alnap.org/resource/5844.aspx>
- Mowjee, T., Randel, J., (2007), Review of OCHA Emergency Response Funds (ERFs), UN OCHA
https://ochanet.unocha.org/p/Documents/FINAL_REPORT_ERF_7.2.2007.pdf

Bibliographie

National Audit Office, (2012), Department for International Development: The Multilateral Aid Review, Report by the Comptroller and Auditor General, HC594, Session 2012–13, 19 Septembre 2012 <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/09/1213594.pdf>

OECD, (2012), Partnering with Civil Society, 12 Lessons from DAC Peer Reviews
<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/12%20Lessons%20Partnering%20with%20Civil%20Society.pdf>

Taylor, G., Harmer, A., Harvey, P., Haver, K., and Stoddart, A., (2012), The State of the Humanitarian System 2012, Humanitarian Outcomes, <http://www.alnap.org/ourwork/current/sohs.aspx>

Tearfund (2014), Rapport annuel et bilan financier 2012/13.
http://www.tearfund.org/~/_media/files/main%20site/about%20us/tearfund%20annual%20report%20and%20financial%20statements%20year%20ended%20march%202013.pdf

UN, (2012), Assessing the Cost and Benefits of Simplifying and Harmonizing Business Practices of UN Entities at the Country Level, Preparation for the 2012 Quadrennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the United Nations System Department of Economic and Social Affairs (DESA), New York, 13 Juin 2012
http://www.un.org/esa/coordination/pdf/qcpr_2012_business_operations_report-unedited_draft-13.06.2012.pdf

UNDP, (2012a), South Sudan Recovery Fund (SSRF), Rapport annuel consolidé 2011 <http://mptf.undp.org/>

UNDP, (2012b) Darfur Community Peace and Stability Fund, Rapport d'avancement annuel 2011 <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/DPS00>

UNDP Office of Audit and Investigations and UNFPA Division for Oversight Services, (2012c), Joint Audit of the Governance Arrangements for the Harmonized Approach to Cash Transfers (HACT), DOS # OED111 OAI report # 1064
<http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/DOS/Executive%20Summary%20HACTGovernance%20Audit%20FINAL%20Rpt%20Nov%20201064%209Nov2012.pdf>

UN FAO, (2013), FAO Strategy for Partnerships with Civil Society Organizations <http://www.fao.org/docrep/meeting/027/MF999E.pdf>

UNICEF, (2010), Evaluation of DFID-UNICEF Programme of Cooperation: Investing in Humanitarian Action, Phase III, 2006–2009, UNICEF Evaluation Office, Février 2010 <http://www.alnap.org/pool/files/final-dfid-unicef-ph-iii-eval.pdf>

UN OCHA (2012), UN Agency Sub-Granting of CERF Funds to Implementing Partners, Secrétariat du CERF, Mai 2012
<https://docs.unocha.org/sites/dms/CERF/CERF%20IP%20Sub-grant%20analysis%2029%20May%202012.pdf>

UN OCHA/UNDP Joint Humanitarian Financing Unit, (2012), Common Humanitarian Fund, The Democratic Republic of Congo, Rapport annuel 2011 <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/HCG10>

USAID, (2012), Awarding Fixed Obligation Grants to non-Governmental Organisations, An Additional Help Document for ADS Chapter 303, revised: 03/12/2012 <http://transition.usaid.gov/policy/ads/300/303saj.pdf>

Willits-King, B., Taylor, G., Barber, K., (2012), Process Review of the Somalia Common Humanitarian Fund, Juin 2012, Humanitarian Outcomes <http://www.alnap.org/pool/files/final-report-chf-process-review.pdf>

World Food Programme (2012), Outline WFP's Next Strategic Plan (2014–2017)
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp252678.pdf>

Annexe 1. Principes en matière de partenariat : Une Déclaration d'Engagement

Approuvés par le Dispositif mondial d'aide humanitaire, 12 Juillet 2007

Le Dispositif mondial d'aide humanitaire, créé en juillet 2006, rassemble, sur un pied d'égalité, des organismes à vocation humanitaire des Nations Unies et les organisations humanitaires non rattachées à l'ONU.

- Se consacrant à une meilleure efficacité de l'action humanitaire, en se basant sur une responsabilité et une obligation éthique vis-à-vis des populations que nous aidons,
 - Considérant la diversité de la communauté humanitaire comme un atout, et reconnaissant l'interdépendance parmi les organisations humanitaires,
 - Engagées à établir et entretenir un partenariat efficace,
- ... les organisations prenant part au Dispositif mondial d'aide humanitaire ont convenu de fonder leur partenariat sur les principes suivants :

Égalité

L'égalité suppose le respect mutuel entre les membres du partenariat, indépendamment de leur taille et de leur pouvoir. Les participants doivent respecter les mandats, les obligations et l'indépendance des autres, et reconnaître les contraintes et les engagements de chacun. Le respect mutuel ne doit pas empêcher les organisations d'avoir des divergences d'opinion constructives.

Transparence

La transparence est réalisée à travers le dialogue (sur un pied d'égalité), l'accent étant mis sur les consultations précoces et le partage rapide des informations. Les communications et la transparence, notamment la transparence financière, augmentent le degré de confiance entre les organisations.

Démarche axée sur les résultats

Une action humanitaire efficace doit être fondée sur la réalité et orientée vers l'action. Cela exige une coordination axée sur les résultats et fondée sur des aptitudes effectives et des capacités opérationnelles concrètes.

Responsabilité

Les organisations humanitaires ont une obligation éthique les unes envers les autres d'accomplir leurs tâches de façon responsable, avec intégrité et de façon pertinente et appropriée. Elles doivent s'assurer qu'elles ne s'engagent dans des activités que lorsqu'elles en ont les moyens et disposent des compétences et de la capacité voulues pour réaliser les engagements qu'elles ont pris. Des efforts constants doivent être fournis pour prévenir avec fermeté et détermination les abus que pourrait commettre le personnel humanitaire.

Complémentarité

La diversité de la communauté humanitaire constitue un atout si nous tirons parti de nos avantages comparatifs et complétons les contributions de chacun. La capacité locale est l'un des principaux actifs à renforcer et sur lequel prendre appui. Les organisations humanitaires doivent s'efforcer, lorsque cela est possible, de l'intégrer dans l'intervention d'urgence. Les barrières linguistiques et culturelles doivent être surmontées.

www.caritas.org