



14 MARS 2022

VALERIE LEON



ACTEURS LOCAUX ET CONVENTIONNELS DE LA SOLIDARITE INTERNATIONALE : QUELLES ARTICULATIONS, QUELLES INSPIRATIONS ?



Crédit photos : © Février 2022, John Rutherford MICHEL - CARE Haiti

Réalisé dans le cadre du projet « Apprendre et innover face aux crises », avec le soutien de :



LE GROUPE URD

URGENCE . REHABILITATION . DEVELOPPEMENT

Fondé en 1993, le Groupe URD est un think-tank indépendant spécialisé dans l'analyse des pratiques et le développement de politiques pour l'action humanitaire et la gestion des fragilités. Son expertise pluridisciplinaire, nourrie par des allers-retours permanents sur les terrains de crise et post-crise, lui permet d'appréhender le fonctionnement du secteur dans son ensemble. Attaché à l'échange de connaissances et à l'apprentissage collectif, il accompagne les acteurs de l'aide dans les processus d'amélioration de la qualité de leurs interventions.

NOTE SUR LES AUTEURS

Valérie Léon est chargée de recherche, d'évaluation et de formation au Groupe URD. De formation généraliste en sciences politiques (IEP Paris) et relations internationales (The Fletcher School, Tufts University), elle a travaillé principalement pour le CICR sur différents terrains de crise et de post-crise (Salvador, Kosovo, Colombie, Éthiopie, Géorgie, Birmanie) en se spécialisant sur les programmes de sécurité économique. Après quelques années de supervision des projets Amérique latine pour Médecins du Monde à Paris, elle a rejoint le Groupe URD en 2012, où elle s'occupe de thèmes transversaux d'analyse, entre urgence et développement.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier chaleureusement l'ensemble des personnes qui ont contribué à la réalisation de cette revue de synthèse, que ce soit les personnes interrogées à distance, celles rencontrées lors des Universités d'Automne de l'Humanitaire (UAH) en 2020 et 2021 ou encore l'équipe du Groupe URD. Cette revue de synthèse s'est essentiellement nourrie de la richesse des études et analyses déjà produites et nous nous réjouissons que ces réflexions d'avenir se poursuivent au sein d'un groupe de travail animé par le Groupe URD.

Enfin, j'adresse un remerciement tout particulier à Camille Guichard qui m'a accompagnée et soutenue dans l'analyse bibliographique et la série d'entretiens conduits à distance au cours du premier semestre 2021.

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| RÉSUMÉ EXÉCUTIF | 5 |
| ACTEURS LOCAUX ET CONVENTIONNELS DE LA SOLIDARITÉ: QUELLES ARTICULATIONS, QUELLES INSPIRATIONS? | 5 |
| Pistes de réflexion et d'action pour l'avenir | 7 |
| 1. INTRODUCTION | 9 |
| 1.1. PORTEE DE L'ETUDE | 9 |
| 1.2. APPROCHE METHODOLOGIQUE | 10 |
| 1.3. QUESTIONS DE RECHERCHE | 11 |
| 2. LA DIFFICILE DESIGNATION DU « LOCAL » | 13 |
| 2.1. ÉMERGENCE DU CONCEPT DE « LOCALISATION » ET INTERPRETATIONS DIVERSES | 13 |
| 2.1.1. Le rôle des acteurs locaux dans la réponse aux crises n'est pas « nouveau », il est même parfaitement naturel | 15 |
| 2.1.2. Reconnaître la diversité des acteurs locaux impliqués dans la réponse aux crises | 16 |
| 2.1.3. L'enjeu conceptuel de définition de l'action humanitaire locale | 16 |
| 2.1.4. L'« écosystème » des acteurs de la solidarité internationale | 17 |
| 2.2. DES VISIONS CONTRASTEES SUR LA MANIERE DE « LOCALISER » LE SECTEUR | 18 |
| 3. CONJONCTURE ET EVOLUTIONS A L'ŒUVRE DANS LE SECTEUR DE L'AIDE INTERNATIONALE | 19 |
| 3.1. PANDEMIE ET INITIATIVES LOCALES DE SOLIDARITE | 19 |
| 3.1.1. Un foisonnement d'initiatives locale de solidarité | 19 |
| 3.1.2. La valeur et l'efficacité des initiatives locales | 20 |
| 3.1.3. Quelle place pour les humanitaires internationaux ? | 21 |
| 3.2. LES LIMITES DU SYSTEME ACTUEL DE L'AIDE INTERNATIONALE | 21 |
| 3.2.1. Les défaillances récurrentes du système actuel | 21 |
| 3.2.2. Reconnaître et respecter les forces locales de solidarité | 23 |
| 3.2.3. ..., c'est aussi reconnaître leur droit de se dissocier des acteurs internationaux | 25 |
| 3.2.4. L'urgence de changer le « système » | 26 |
| 4. LES VOIES DE REFORME A L'ŒUVRE AU SEIN DU SYSTEME DE L'AIDE INTERNATIONALE | 28 |
| 4.1. REMODELER LES MODALITES PARTENARIALES | 28 |
| 4.2. ACCORDER PLUS DE PLACE ET D'AUTONOMIE AUX ACTEURS DE LA SOLIDARITE LOCALE | 30 |
| 4.3. PROMOUVOIR LE PILOTAGE LOCAL DE LA REPOSE HUMANITAIRE | 33 |
| 5. UNE VISION TRANSFORMATIVE DU PARADIGME ACTUEL | 37 |
| 5.1. VERS DES APPROCHES PLUS INCLUSIVES DE LA SOLIDARITE EN TEMPS DE CRISE | 37 |
| 5.2. UN RENVERSEMENT DES POUVOIRS EST-IL POSSIBLE ? | 39 |
| 5.3. REVISITER LES PRINCIPES AU REGARD DES SOLIDARITES LOCALES | 39 |
| 6. PISTES DE REFLEXION ET D'ACTION POUR L'AVENIR | 41 |

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

En mettant en lumière le potentiel de mobilisation et d'action des acteurs locaux dans toute leur diversité, la pandémie de COVID-19 est venue interroger les postures et les modalités d'intervention des acteurs humanitaires conventionnels, qu'ils soient bailleurs de fonds, agences multilatérales ou ONG internationales.

À ce titre, le modèle dominant des relations partenariales dans le secteur humanitaire a révélé ses limites actuelles, aussi bien sur le plan de l'équité des rapports que du manque de durabilité des résultats. Un modèle qui prévoit que les acteurs internationaux conçoivent et pilotent les projets tandis que les acteurs locaux sont souvent de simples prestataires de services (ou exécutants délégués). Or, ces derniers assument aujourd'hui une bonne partie des risques liés aux opérations (sécuritaires, sanitaires, financiers).

La présente étude se présente comme une revue de synthèse de conceptions et de pratiques inspirantes autour des enjeux de la « localisation » de l'aide. Elle vise notamment à dépasser les distinctions usuelles entre acteurs locaux, nationaux et internationaux pour mettre en exergue le potentiel d'actions communes face aux crises systémiques et d'ampleur de demain.

ACTEURS LOCAUX ET CONVENTIONNELS DE LA SOLIDARITÉ : QUELLES ARTICULATIONS, QUELLES INSPIRATIONS ?

Il convient tout d'abord de rappeler que les réflexions autour du rôle et de l'importance des acteurs locaux sont nées dans le domaine du développement et que le Groupe URD – situé à la croisée des mondes humanitaire et du développement – a dès sa création mis en valeur le partenariat comme philosophie d'action et attitude opérationnelle à privilégier¹, puis encouragé les professionnels de l'aide à « donner la priorité aux acteurs locaux »².

Pour le secteur humanitaire, un consensus sur l'objectif de localisation a véritablement émergé lors du Sommet humanitaire mondial d'Istanbul (23-24 mai 2016) au sein de l'axe de travail n°2 du Grand Bargain. Depuis lors, les engagements ont tardé à se concrétiser dans les faits et les objectifs – en termes de financement autant que d'inclusion dans les mécanismes décisionnaires et de coordination – sont à ce jour loin d'être atteints même si des tendances positives en matière de financement sont apparues ou ont gagné en visibilité durant la pandémie de COVID-19.

L'ensemble des débats menant au Grand Bargain ont souvent été résumés en « davantage de soutien et de financement pour les intervenants locaux et nationaux » ou encore en une action humanitaire « aussi locale que possible et aussi internationale que nécessaire ». Ces quelques leitmotifs n'ont toutefois pas permis d'évacuer tous les questionnements sur les rôles respectifs des acteurs internationaux, nationaux et locaux, et en particulier sur les enjeux de pouvoir. Aujourd'hui, le processus de réflexion intitulé « Grand Bargain 2.0 » se concentre sur deux priorités de base, axées sur un financement de qualité et un rôle plus central pour les acteurs locaux et les communautés affectées.

¹ F. Grünwald, B. Husson et C. Pirotte, *Entre urgence et développement : pratiques humanitaires en question*, Karthala, Paris, 1997. Voir chapitre 3.

² F. Grünwald (dir.), *Bénéficiaires ou partenaires : quels rôles pour les populations dans l'action humanitaire ?*, Karthala, Paris, 2005.

Pour autant, le terme « localisation » demeure lui-même problématique puisqu'il est centré sur le système humanitaire international dans lequel prédominent des acteurs du Nord et qu'il repose souvent sur l'exclusion ou la subordination des acteurs locaux. « Localiser » revient en effet implicitement à rapprocher un système d'un niveau « local » qui lui serait originellement ou intrinsèquement distinct. Or, le rôle des acteurs locaux dans la réponse aux crises n'est pas « nouveau », il est même parfaitement naturel : les personnes affectées ont toujours réagi aux crises, en tant que membres indépendants de la communauté, des autorités locales ou du secteur privé. Ce sont les professionnels de l'aide qui ont été lents à s'en rendre compte, peut-être à cause d'une certaine « cécité institutionnelle »³.

En outre, il est important de souligner la multiplicité des acteurs locaux ou nationaux qui interviennent dans le registre de l'action humanitaire ou de la solidarité en temps de crise. Il s'agit notamment d'organisations caritatives locales, d'entreprises privées, de groupes de pression et d'organisations religieuses, ou encore des autorités décentralisées et des services publics sur les territoires, mais aussi de mouvements spontanés de simples citoyens. De plus, ces acteurs interagissent et se coordonnent en dehors de la sphère humanitaire conventionnelle et s'intègrent dans un jeu complexe de dynamiques locales, non exempt de rapports de force, notamment entre les niveaux local et national. C'est donc bien une « approche de la société dans son ensemble » reconnaissant la diversité des acteurs impliqués à tous les niveaux qui devrait être promue au titre de la localisation de l'aide humanitaire.

Aussi, compte tenu de la diversité des acteurs et de leurs conceptions, il existe des approches très différentes quant à la manière de « localiser » le secteur. Ces positions vont d'une forme de décentralisation qui consiste à transférer des financements et des prises de décision jusqu'à un processus de transformation où la réussite est perçue comme « des capacités nationales de réponse et de prise de décision plus fortes »⁴. Autant d'écarts d'interprétation que l'on retrouve dans les visions des acteurs prédominants du secteur et celles plus radicales portées par des acteurs du Sud, souvent en dehors du système formel de l'aide et/ou constitués en plateformes ou coalitions.

Quoi qu'il en soit, face à ce contexte particulier en évolution continue et de plus en plus rapide, il semble aujourd'hui indéniable que :

- le système international de l'aide ne rencontre pas les demandes ou les aspirations des acteurs locaux ;
- le métier d'« humanitaire classique » doit être repensé au vu des évolutions rapides des crises et des solidarités actuelles et à venir ;
- les capacités ou forces locales ne peuvent plus être ignorées et, mieux encore, représentent des sources d'innovation sociale et d'inspiration pour la solidarité internationale.

Face aux défaillances du paradigme actuel de l'aide internationale (Section 3), des adaptations et des expérimentations prometteuses sont déjà en cours de mise en œuvre. La présente étude expose justement cette possibilité de modalités partenariales plus équitables et respectueuses des forces locales et visant à plus d'autonomie pour les acteurs locaux de la solidarité (Section 4). Elle décrit en particulier des mécanismes de redevabilité en cascade, des approches favorisant le pilotage local des réponses et les difficultés liées à la refonte

³ Propos de Nils Carstensen lors de son intervention aux Universités d'Automne de l'Humanitaire (2021). Voir son article « [Solidarités locales, entraide et citoyenneté en temps de crise](#) » dans la revue *Humanitaire en mouvement* (HEM), Groupe URD, décembre 2021.

⁴ K. Van Brabant & S. Patel (2017), *Understanding the localisation debate*, Global Mentoring Initiative.

du rôle d'intermédiaire pour les acteurs conventionnels et/ou internationaux. Enfin, elle s'intéresse à une voie plus transformative du secteur qui recherche davantage d'inclusivité au sein du système international, un réel renversement des pouvoirs et éventuellement une redéfinition des principes de l'aide internationale (Section 5).

PISTES DE RÉFLEXION ET D'ACTION POUR L'AVENIR

Plusieurs axes prioritaires semblent devoir animer aujourd'hui la refonte des articulations entre acteurs de la solidarité, et ceci quelle que soit leur « étiquette » :

1/ Refonder le système de l'aide internationale en privilégiant les complémentarités entre acteurs de la solidarité dans toute leur diversité, qu'ils soient locaux, nationaux, internationaux...

2/ Promouvoir et développer des partenariats « équitables » entre les divers acteurs de la solidarité qui se trouvent à des niveaux différents d'intervention, de compétences et d'atouts spécifiques

3/ Repenser le métier d'humanitaire classique et/ou inventer celui de « solidaire de demain » en privilégiant les approches de type accompagnement et appui mutuel

Cela consistera notamment à accompagner l'évolution du rôle des acteurs internationaux, de l'exécutant direct à l'intermédiaire à plusieurs facettes ou avec diverses fonctions. Le rôle des acteurs internationaux devra peut-être évoluer, mais il restera essentiel.

Parmi les atouts des acteurs internationaux, on peut citer :

- Permettre l'accès à des financements (directs) pour soutenir les efforts locaux (assistance, protection, défense des droits et de l'environnement, etc.) ;
- Offrir un accompagnement ciblé à long terme et d'autres formes de soutien afin de renforcer la base des compétences locales – en matière de protection ou de gestion des risques de catastrophe, par exemple ;
- Accéder à certains décideurs et utiliser leurs ressources et leur présence au niveau international pour faire remonter les préoccupations et défendre les personnes affectées par les crises (respect du DIH⁵, protection des personnes en cas de conflits ou réduction des risques face aux changements climatiques...);
- Faciliter les mises en réseau ou les connections fructueuses entre acteurs locaux et sphères internationales pour influencer plus efficacement les politiques publiques, prévenir les situations de crise et protéger les populations.

Pour les décideurs et bailleurs internationaux, la question de savoir comment accompagner le processus de changement des organisations internationales est – et sera de plus en plus – essentielle.

4/ Mettre en valeur les forces locales de la solidarité dans le cadre d'analyses du type « paysage et maillage des acteurs » - qu'ils soient associations, autorités, populations, citoyens... - ou grâce à une vision géographique ou territoriale

Au-delà de l'identification des besoins, il s'agit de s'intéresser à l'ensemble des acteurs impliqués dans la réponse aux crises systémiques, de comprendre leurs fonctions, leurs rôles et leurs interactions avant de déterminer le type

⁵ DIH : Droit international humanitaire.

de réponse à envisager (assistance, soutien, protection, influence). Pour les acteurs professionnels de l'aide, cela nécessiterait de mieux comprendre les processus de solidarité spontanés (appelés aussi « aide mutuelle », « aide informelle » ou « entraide ») et de s'intéresser aux opportunités de les soutenir. Les humanitaires classiques en particulier devront continuer d'innover pour se coordonner avec des acteurs inhabituels et apprendre à travailler ensemble. À l'avenir, il s'agira en effet de mieux décrypter les potentiels de développement et de solidarité qui peuvent être consolidés tout en jouissant de la légitimité des populations locales ou, comme le disait Xavier Ricard-Lanata : « d'identifier les forces qui font mouvement et ont des valeurs ou des objectifs qui coïncident avec les nôtres (acteurs occidentaux de la solidarité) »⁶.

5/ Promouvoir l'apprentissage mutuel et réciproque

Face aux crises globales et systémiques de demain, tous les acteurs impliqués dans la gestion de crise (tant au Nord qu'au Sud) ont beaucoup de choses à apprendre mutuellement en matière de résilience, en particulier les sociétés occidentales par rapport aux actions entreprises au Sud pour supporter des situations de crise chronique. Les relations de solidarité et d'entraide deviendraient alors vraiment réciproques, car chacun apporterait une contribution à l'autre.

Les conjectures à venir devraient aussi encourager les acteurs de la réponse aux crises à se rapprocher davantage de dynamiques d'action à l'œuvre dans d'autres champs, tels que la préservation de l'environnement et la lutte contre les changements climatiques, la défense des droits humains, l'innovation sociale, etc. Des actions conjointes de plaidoyer, de sensibilisation et de transformation sociale pourraient ainsi être imaginées.

6/ S'ouvrir à une certaine adaptabilité des principes fondamentaux de l'aide et de la solidarité face aux crises

Le débat et la réflexion restent ouverts sur une possible et utile adaptabilité des principes humanitaires ou de solidarité selon le type de crise et les spécificités des contextes locaux. Quels sont les principes et les normes humanitaires qui s'appliquent pour tous les acteurs solidaires (locaux ou non) ? Si tel n'est pas le cas, comment éviter les abus et l'instrumentalisation de l'aide ? Et comment éviter de nuire aux populations affectées ?

⁶ Propos de Xavier Ricard-Lanata lors de son intervention aux Universités d'Automne de l'Humanitaire 2020. Voir son article « [De l'aide à l'entraide – À propos des évolutions de l'aide au développement](#) », dans la revue *Humanitaires en mouvement* (HEM), Groupe URD, mars 2021.

1. INTRODUCTION

Durant la pandémie de COVID-19 qui a poussé en 2020 et 2021 les pays à se refermer sur eux-mêmes et à limiter les déplacements de personnels, les acteurs locaux de l'aide ou de la solidarité ont montré toute leur importance grâce à leur présence sur place auprès des populations affectées par les crises. Pour les acteurs traditionnels de l'aide, la pandémie mondiale est donc également apparue comme une opportunité pour réorienter les approches de l'action humanitaire, ainsi qu'un moment décisif pour mettre en œuvre les engagements de l'agenda de la localisation ou du Grand Bargain formalisés lors du Sommet humanitaire mondial de 2016.

Force est de constater que les acteurs locaux et nationaux ont été des intervenants essentiels durant la crise globale liée au COVID-19, grâce à des actions adaptées et efficaces. Dans le même temps, la complémentarité avec les organisations internationales a contribué à faciliter certaines de ces réponses. Les réseaux et les partenariats existants ont généralement été considérés comme permettant aux organisations locales et nationales de répondre plus rapidement, en particulier dans les zones difficiles d'accès.

Parce que la pandémie a mis en lumière le potentiel de mobilisation et d'action des acteurs locaux dans toute leur diversité, elle est venue interroger les postures et les modalités d'intervention des acteurs humanitaires conventionnels, qu'ils soient bailleurs de fonds, agences multilatérales ou ONG internationales. Face aux crises, il semblerait en effet que les réponses humanitaires ou de solidarité gagneraient en potentiel d'impact grâce à la mise en réseau et à l'activation de toutes les collaborations ou synergies possibles entre acteurs internationaux et acteurs locaux/nationaux, qu'il s'agisse d'organisations de la société civile, de citoyens engagés ou des gouvernements locaux.

La présente étude se présente comme une revue des conceptions et de pratiques inspirantes autour des enjeux de la « localisation ». Elle tente notamment de dépasser les distinctions usuelles entre acteurs locaux, nationaux et internationaux pour mettre en exergue le potentiel d'actions communes face aux crises systémiques et d'ampleur de demain.

1.1. PORTEE DE L'ETUDE

Ces dernières années, le modèle dominant des relations partenariales dans le secteur humanitaire a révélé ses limites, aussi bien sur le plan de l'équité des rapports que du manque de durabilité des résultats. Selon ce modèle, les acteurs internationaux conçoivent et pilotent les projets, tandis que les acteurs locaux sont souvent de simples prestataires de services (ou exécutants délégués). Or, ces derniers assument aujourd'hui une bonne partie des risques liés aux opérations (sécuritaires, sanitaires, financiers).

La nécessité de repenser et retravailler l'articulation entre acteurs internationaux et acteurs locaux s'explique également par les défis actuels et les évolutions récentes dans l'environnement de l'aide internationale. En effet, d'un côté, les acteurs de la société civile progressent : malgré des atteintes récurrentes portées à leur espace civique de mobilisation, ils sont plus nombreux, plus structurés, et

utilisent de nouveaux moyens d'action (mise en réseaux, digitalisation des actions...) ⁷. De l'autre, les problématiques humanitaires ont désormais atteint une échelle mondiale (explosion des inégalités, dérèglement climatique, déplacements de population, etc.), et les crises qui en résultent sont devenues systémiques et multi-dimensionnelles. Par ailleurs, comme le démontrent diverses études issues du secteur du développement, les efforts de réduction des risques et d'adaptation au changement climatique se réalisent avec le plus d'efficacité à l'échelle locale ⁸.

Sur la base de ces constats, la présente étude formule donc l'hypothèse suivante : « Face aux crises actuelles et à venir (en lien avec le dérèglement climatique), les réponses à apporter seront, par nécessité et par nature, "davantage localisées". Dans le même temps, les réponses humanitaires gagneraient à s'appuyer sur les plus-values respectives et les synergies entre tous les acteurs impliqués – qu'ils soient locaux, nationaux ou internationaux -, pour atteindre un certain degré d'impact ».

En termes d'objectifs, l'étude se concentrera sur le double besoin :

- De repenser les formes de relation et d'articulation entre tous les acteurs de la solidarité, qu'ils soient locaux, nationaux ou internationaux,
- D'interroger les postures et modalités d'intervention des acteurs dits « conventionnels » ou « traditionnels ».

1.2. APPROCHE METHODOLOGIQUE

La présente étude a été réalisée durant l'année 2021 dans le cadre du projet « Apprendre et innover face aux crises » soutenu par l'Agence française de développement (AFD), la Fondation de France, la Région Auvergne-Rhône-Alpes et la Coopération monégasque. Elle cherche à documenter les nouvelles formes d'articulation entre acteurs de la solidarité, qu'ils soient « acteurs locaux/nationaux » ou inclus dans le système humanitaire international (« acteurs internationaux »). Enfin, cette étude nous amènera à tracer des pistes de réflexion et d'action pour la refonte du système international de l'aide, dans un esprit de plus grande inclusion des acteurs locaux et de manière à assurer une complémentarité efficace.

À travers la méthodologie adoptée, nous nous sommes intéressés aux multiples points de vue de tous ceux qui répondent aux crises sans nécessairement être inclus dans le « système » international ou être considérés comme des acteurs conventionnels de l'aide humanitaire. Cela nous a permis de dépasser les simplifications binaires entre acteurs internationaux vs. locaux pour réfléchir dans le cadre d'un « écosystème de la localisation ».

La collecte d'informations s'est appuyée essentiellement sur :

- Une revue documentaire approfondie de la littérature existante ;
- Une série d'entretiens (25) à distance avec une variété d'acteurs de la solidarité sur divers terrains de crise.

Cette étude s'est également nourrie des nombreux échanges et discussions tenus ces derniers mois au sein du Groupe URD sur le thème des acteurs locaux dans l'action humanitaire, principalement à travers :

⁷ Forus, « Forus International scoping study of national NGO platforms' experiences in promoting an enabling environment », 2020.

⁸ Emma Illick-Franck, « 5 benefits to local action on climate resilience », juin 2020.

- Diverses participations à des webinaires et conférences, auxquels le Groupe URD a participé en tant qu'intervenant (CNH, décembre 20 ; webinaire IRIS/GURD, février 21 ; Colloque OCCAH, mai 21 ; Conférence annuelle d'ALNAP, octobre 21 ; Congrès IHSA, novembre 21) ou auditeur (Conférence sur le leadership humanitaire, avril 21) ;
- Des travaux récents du Groupe URD, en particulier les notes de l'Observatoire COVID-19 ;
- L'organisation des Universités d'automne de l'humanitaire (UAH), en particulier les éditions 2020 et 2021 qui ont pointé l'impératif de repenser et de réinventer les formes de la solidarité internationale, sur tous les terrains où surviennent des crises, au Nord comme au Sud⁹.

1.3. QUESTIONS DE RECHERCHE

L'étude tente de répondre à deux questions principales, déclinées ci-après en lignes de questionnement potentielles.

QUESTION DE RECHERCHE N°1 : Quelles sont les limites atteintes par le modèle dominant des relations entre acteurs de la solidarité (locaux/nationaux/internationaux) pour répondre aux défis humanitaires actuels et à venir ?

- Quelles sont les limites (ou points de blocage) au sein des relations partenariales qui peuvent contribuer in fine à des réponses humanitaires insuffisantes et/ou inappropriées ?
- Sur quels points/thématiques spécifiques ces limites sont-elles les plus tangibles, récurrentes ou prioritaires ?
- Quelles en sont les conséquences pour la qualité des actions de solidarité internationale ?
- *A contrario*, quels sont les facteurs de réussite des relations partenariales dans les réponses humanitaires ?
- Ces limites ou facteurs de réussite sont-ils à relier à des contextes ou environnements particuliers (facteurs exogènes ou endogènes aux projets) ?
- Quelles ont été les plus-values respectives des acteurs de la solidarité (locaux/nationaux/internationaux) ?
- Quelles sont les synergies entre tous les acteurs impliqués qui ont permis d'améliorer la qualité ou l'impact des réponses humanitaires (dans le contexte de la pandémie depuis 2020) ?

QUESTION DE RECHERCHE N°2 : DANS QUELLE MESURE L'EMERGENCE D'INITIATIVES LOCALES DE SOLIDARITE ET DE NOUVELLES FORMES D'ENTRAIDE PEUT-ELLE NOURRIR LA REFLEXION SUR LA REFORME DES RELATIONS PARTENARIALES DANS LE SECTEUR DE LA SOLIDARITE INTERNATIONALE ?

- Quelles sont les initiatives qui ont émergé spontanément et qui bouleversent les schémas-types des relations partenariales dans le secteur de l'aide ?
- Quelles formes prennent-elles ? Renouvellent-elles un certain « militantisme humanitaire » ?
- Ces initiatives peuvent-elles s'inclure dans le système de la solidarité internationale ou restent-elles plutôt en marge de celui-ci ?
- Dans quelle mesure les initiatives locales de solidarité rentrent-elles en coopération avec les acteurs

⁹ Les Universités d'Automne de l'Humanitaire (UAH) sont organisées annuellement par le Groupe URD. Les débats et réflexions des deux dernières éditions sont retranscrits en partie dans la revue *Humanitaires en Mouvement* n°22 « [Les solidarités à l'épreuve de la pandémie](#) » et n°23 « [Solidarités locales, entraide et citoyenneté en temps de crise](#) ».

conventionnels de l'aide internationale ? Quelles sont les démarches coopératives innovantes ? Avec quels résultats ? Y-a-t-il des coopérations fructueuses ou impossibles ?

- Quels sont les changements prometteurs dans les postures (« manières d'être et d'agir ») et les pratiques (« manières de faire ») ?
- Quels sont les leviers propices aux changements dans un esprit de complémentarité et de partenariats plus équilibrés ?

La limitation rencontrée lors de cette étude résidait principalement dans l'absence de cas d'étude concrets et de visites de terrain. De ce fait, elle ne prétend ni à l'exhaustivité ni à la comparaison des contextes mais propose plutôt un panorama de conceptions et d'approches qui nous semblent prometteuses pour l'avenir du secteur de l'aide.

2. LA DIFFICILE DESIGNATION DU « LOCAL »

2.1. ÉMERGENCE DU CONCEPT DE « LOCALISATION » ET INTERPRETATIONS DIVERSES

Il convient tout d'abord de rappeler que les réflexions autour du rôle et de l'importance des acteurs locaux sont nées dans le domaine du développement. Dans le monde francophone, des auteurs tels que J.P. Olivier de Sardan¹⁰ et P. Lavigne Delville¹¹ ont ainsi beaucoup travaillé au décryptage des dynamiques locales, notamment de la société civile et de leurs interactions avec les « acteurs du développement ».

De son côté, dès sa création et fort de sa position à la croisée des mondes humanitaire et du développement, le Groupe URD a mis en valeur le partenariat comme philosophie d'action et attitude opérationnelle à privilégier¹². Par la suite, il a publié deux ouvrages qui encouragent les professionnels de l'aide humanitaire à « donner la priorité aux acteurs locaux »¹³ et offrent des pistes méthodologiques pour accroître la participation des populations et « réussir les partenariats »¹⁴.

Depuis, ces interrogations se sont développées dans de multiples travaux, études et discours des praticiens de l'aide internationale, notamment à travers les termes de localisation et de stratégies pilotées par le local (« locally-led »). Ces dernières dénominations se réfèrent aux solutions qui émergent et sont dirigées par des acteurs locaux, avec les acteurs externes en soutien¹⁵.

Dans le secteur humanitaire, un consensus a véritablement émergé sur l'objectif de localisation lors du Sommet humanitaire mondial d'Istanbul (23-24 mai 2016) et est représenté par l'axe de travail n°2¹⁶ du Grand Bargain (GB)¹⁷. L'axe n°6, lié à la « révolution de la participation » porte quant à lui une signification particulière au regard du pilotage local des réponses humanitaires¹⁸.

¹⁰ J.P. Olivier de Sardan, *Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, 1995. L'auteur met ici en évidence les « dérives » des projets de développement et leurs effets inattendus, décrivant les représentations, les rôles et les logiques des « acteurs du développement » ainsi que leur implication par rapport aux structures politico-sociales déjà existantes.

¹¹ Ph. Lavigne Delville, « Courtiers en développement ou entrepreneurs politiques ? les responsables d'associations villageoises de développement dans la région d'émigration internationale (Sénégal, Mali) » in Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan (dir.), *Courtiers en développement, les villages africains en quête de projets*, Stuttgart/Paris, Apad/Karthala, 2000, p. 165-187. Cet ouvrage collectif aborde le rôle des différents intermédiaires (« courtiers locaux du développement») entre les sociétés locales et les agences d'aide internationales.

¹² F. Grünewald, B. Husson et C. Pirotte, *Entre urgence et développement : pratiques humanitaires en question*, Groupe URD, Paris, Karthala, 1997. Voir chapitre 3.

¹³ F. Grünewald (dir.), *Bénéficiaires ou partenaires : quels rôles pour les populations dans l'action humanitaire ?*, Karthala, Paris, 2005.

¹⁴ Groupe URD et ALNAP (2009), [Manuel de la participation à l'usage des acteurs humanitaires](#). Voir chapitre 5.

¹⁵ Wall, I., Hedlund, K. (2016), [Localisation and Locally-led Crisis Response: A Literature Review](#). Bern: Local2Global Protection

¹⁶ Engagement n°2 : « Davantage de soutien et de moyens de financement à destination des intervenants locaux et nationaux », dont 25 % du budget annuel du système humanitaire reçu par ces acteurs le plus directement possible dès 2020, Grand Bargain WHS 2016.

¹⁷ Le Grand Bargain comprend 51 engagements classés initialement en 10 axes de travail, par la suite réduits au nombre de neuf.

¹⁸ Engagement n°6 : « Révolution de la participation : inclure les personnes recevant de l'aide dans la prise des décisions qui affectent leurs vies ».

Pour autant, avant même cet événement, plusieurs chercheurs considéraient déjà que le secteur était à la croisée des chemins et qu'il était temps que les acteurs dominants cèdent un peu de leur pouvoir. Ainsi, partant du constat que les réformes du secteur ne permettaient pas de s'adapter pour répondre véritablement aux besoins de populations, un rapport d'ODI appelait par exemple à une transformation radicale du secteur.

« Premièrement, les Nations unies et les grandes ONG internationales doivent renoncer à leur pouvoir et à leur contrôle pour permettre aux organisations d'aide nationales et locales de diriger la réponse aux crises. (...) le système humanitaire doit renoncer à son propre exceptionnalisme et accepter que différentes formes d'aide – provenant d'organisations de développement, d'organisations religieuses et d'entreprises du secteur privé – peuvent coexister et être tout aussi légitimes.

Source : Humanitarian Policy Group (2016), « [Time to let go: A three-point proposal to change the humanitarian system](#) », Overseas Development Institute, avril 2016.

Depuis lors, les engagements du Grand Bargain ont tardé à se concrétiser significativement dans les faits. Les objectifs - en termes de financement autant que d'inclusion dans les mécanismes décisionnaires et de coordination - sont loin d'être atteints. Sur les 2 milliards de dollars récoltés suite à l'appel de fonds lancé par les Nations unies pour le plan global de la réponse humanitaire COVID-19, moins de 3 % sont parvenus directement aux ONG (toutes confondues), dont seulement 0,007 % aux organisations locales et nationales (courant 2020)¹⁹. Pour nuancer, des tendances positives en matière de financement sont néanmoins apparues ou ont gagné en visibilité au cours de la pandémie de COVID-19 (fonds collectés localement, souplesse des modalités de financement institutionnel, création de nouveaux fonds pour les acteurs locaux). La dernière revue indépendante du GB²⁰ note également des progrès en ce qui concerne l'atteinte de l'objectif des 25 % des fonds humanitaires alloués aux partenaires locaux par les signataires, l'accès des acteurs locaux aux fonds communs²¹, ainsi qu'une augmentation marginale des fonds globaux alloués aux intervenants locaux et nationaux.

L'ensemble des débats menant au Grand Bargain ont souvent été résumés en « davantage de soutien et de financement pour les intervenants locaux et nationaux » ou encore en une action humanitaire « aussi locale que possible et aussi internationale que nécessaire ». Pourtant, ces quelques devises n'ont pas permis d'évacuer tous les questionnements sur les rôles respectifs des acteurs internationaux, nationaux et locaux, et en particulier sur les enjeux de pouvoir. Les discours sur la localisation oublient aussi souvent certains acteurs tels que les représentants des autorités décentralisées²² et des services publics sur les territoires, ainsi que les acteurs économiques locaux ou encore les réseaux spontanés ou informels dans les réponses aux crises.

Aujourd'hui, le processus de réflexion intitulé le « Grand Bargain 2.0 » (ou GB 2.0) consiste en un dialogue plus ciblé et vise à établir un cadre actualisé pour la réforme humanitaire. Les principaux engagements et axes de travail ont désormais été regroupés en deux priorités de base, axées sur un financement de qualité et un rôle plus central pour les acteurs locaux et les communautés affectées²³.

¹⁹ J. Konyndyk, P. Saez et R. Worden (2020), « Humanitarian financing is failing the COVID-19 frontlines », juin 2020. Voir aussi Development Initiatives (2020), *Global Humanitarian Assistance Report 2020*, juillet 2020.

²⁰ V. Metcalfe-Hough, W. Fenton, B. Willitts-King, et A. Spencer (2021), « [The Grand Bargain at five years: an independent review](#) », Rapport du Humanitarian Policy Group (HPG), ODI.

²¹ 39 % des fonds communs nationaux (ou *Country Based Pooled Funds*, CBPF en anglais) gérés par OCHA ont été alloués aux intervenants locaux et nationaux en 2020.

²² Selon les règles de décentralisation en vigueur, les autorités décentralisées peuvent inclure les communes, les départements, les districts, les régions, etc.

²³ Voir « [Grand Bargain 2.0" Cadre et Annexes approuvés](#), juin 2021.

Enfin, le terme de localisation demeure problématique en lui-même puisqu'il est centré sur le système humanitaire international dans lequel prédominent des acteurs du Nord et qu'il repose souvent sur l'exclusion ou la subordination des acteurs locaux. « Localiser »²⁴, c'est sous-entendu rapprocher un système d'un niveau « local » qui lui serait originellement ou intrinsèquement distinct.

2.1.1. LE ROLE DES ACTEURS LOCAUX DANS LA REPOSE AUX CRISES N'EST PAS « NOUVEAU », IL EST MEME PARFAITEMENT NATUREL

La « localisation » des actions de solidarité n'est pas quelque chose de nouveau : les personnes affectées ont toujours réagi aux crises, en tant que membres indépendants de la communauté, des autorités locales ou du secteur privé. Dans le même temps, les professionnels de l'aide ont été lents à s'en rendre compte, peut-être à cause d'une certaine « cécité institutionnelle »²⁵. C'est pourquoi, jusqu'à présent, les acteurs humanitaires conventionnels n'ont pas prêté attention ou ne savent pas comment soutenir et maintenir les initiatives de solidarité spontanée au niveau local, comme l'illustre l'exemple des tribunaux de la faim au Soudan du Sud (voir encadré 1 ci-dessous).

ENCADRE 1 : LES TRIBUNAUX DE LA FAIM AU SOUDAN DU SUD

Au Soudan du Sud, les tribunaux de la faim illustrent l'importance des relations sociales dans les mécanismes d'entraide. Dirigés par des chefs et d'autres *leaders* communautaires, ils constituent l'institution juridique la plus courante et sont souvent le seul mécanisme de justice opérationnel au niveau local. Acteurs locaux traditionnels et formels, ils sont rarement pris en compte par les acteurs conventionnels de l'aide.

Les ménages qui luttent pour survivre peuvent faire valoir une demande légale en raison de leur niveau de faim, généralement contre des proches, en arguant qu'il existe une obligation à les aider. Dans les cas où le besoin est identifié mais où les défendeurs sont également vulnérables, des ressources communautaires peuvent être attribuées au demandeur.

À plusieurs reprises (1997-98, 2018), ces tribunaux de la faim ont « déclaré la famine » bien avant les acteurs de l'aide officielle (famine identifiée environ six mois avant l'analyse officielle de l'IPC²⁶). De plus, pour évaluer les conditions de la faim et les besoins d'assistance, ils utilisaient un ensemble de facteurs définis localement qui se sont révélés très proches des critères utilisés par l'IPC, ce qui révèle une forme particulièrement fine et sensible de « ciblage humanitaire ».

Sans surprise, les acteurs de l'aide ont été incroyablement lents à réagir et n'ont pas suivi l'utilisation de ces tribunaux comme mécanisme potentiel d'alerte précoce en cas de famine généralisée. Il est clair que ces institutions locales peuvent fonctionner efficacement grâce à des ressorts culturels et sociaux mais elles sont elles-mêmes mises à rude épreuve lors de déplacements massifs et en temps de raréfaction des ressources. Les acteurs (conventionnels) de l'aide pourraient réfléchir à des opportunités intéressantes pour prendre en compte ce type d'institutions au sein de leur programmation et éventuellement les soutenir indirectement.

Source : C. Newton, B. Mawien, C. Madut, E. Gray, Elizabeth and N. Pendle (2021), « Chiefs' courts, hunger, and improving humanitarian programming in South Sudan. Conflict Research Programme », London School of Economics and Political Science, London, UK.

²⁴ Le terme de localisation lui-même est utilisé de manière prédominante par les acteurs du Nord « global ».

²⁵ Propos de Nils Carstensen lors de son intervention aux Universités d'Automne de l'Humanitaire (2021). Voir son entretien dans la revue [Humanitaires en mouvement \(HEM\)](#), n°23, Groupe URD, décembre 2021.

²⁶ IPC: Integrated Food Security Phase Classification.

2.1.2. RECONNAITRE LA DIVERSITE DES ACTEURS LOCAUX IMPLIQUES DANS LA REPONSE AUX CRISES

Quand on parle d'acteurs locaux ou nationaux qui interviennent dans le registre de l'action humanitaire ou de la solidarité en temps de crise, il est important de souligner leur multiplicité. Dans les pays fréquemment touchés par des catastrophes naturelles (Bangladesh, Haïti, Indonésie), il s'agit notamment d'organisations caritatives locales, d'entreprises privées, de groupes de pression et d'organisations religieuses. Au cours de la pandémie liée au COVID-19, les solutions qui sont apparues localement ont été impulsées par des organisations ou des institutions existantes, mais aussi par des mouvements spontanés²⁷ d'individus et de citoyens.

Alors que ces acteurs locaux possèdent un accès crucial et apportent une aide vitale lors de catastrophes, l'aide humanitaire n'est pas forcément inscrite au cœur de leur mandat et compte tenu de leur diversité, ils sont souvent peu reconnus par le système humanitaire international. En ce qui concerne les autorités locales en revanche, la coordination des actions de secours et d'aide sociale, y compris humanitaire, peut être considérée comme l'une de leurs responsabilités centrales²⁸.

2.1.3. L'ENJEU CONCEPTUEL DE DEFINITION DE L'ACTION HUMANITAIRE LOCALE

Ainsi, « les acteurs humanitaires locaux » ne constituent pas un groupe homogène. Le terme même ne rend pas compte des aspects sociaux et relationnels de ceux qui sont primordiaux et les caractérisent. Il peut aussi « exclure des groupes qui ne s'identifient pas comme humanitaires mais qui jouent néanmoins un rôle essentiel dans la réponse aux crises²⁹ ».

La littérature spécialisée questionne cette notion d'un « local uniforme qui piloterait la réponse » humanitaire³⁰. De fait, les intervenants locaux interagissent et se coordonnent en dehors de la sphère humanitaire conventionnelle (avec le gouvernement ou d'autres parties prenantes, par exemple). Ces interactions s'intègrent dans un jeu complexe de dynamiques locales, non exempt de rapports de force, de conflits et de rivalités de légitimité, entre les niveaux local et national notamment.

C'est donc bien une « approche de la société dans son ensemble » reconnaissant la diversité des acteurs impliqués à tous les niveaux qui devrait être promue au titre de la localisation de l'aide humanitaire, comme l'envisage la définition de l'OCDE (2017), pourtant peu connue et peu usitée dans le secteur (voir citation ci-dessous).

« La localisation de la réponse humanitaire (ou localisation) est un processus qui consiste à reconnaître, respecter et renforcer le leadership des autorités locales et la capacité de la société civile locale dans l'action humanitaire, afin de mieux répondre aux besoins des populations affectées et de préparer les acteurs nationaux aux futures réponses humanitaires. »

²⁷ Ces initiatives de solidarité spontanées sont celles qui émergent au sein des populations affectées suite à une crise ou lors de celle-ci. Elles peuvent aussi être appelés « aide mutuelle, informelle ou entraide ».

²⁸ Cités Unies France (2015), *Les autorités locales dans la gestion des crises*, février 2015.

²⁹ Robillard et al. (2020), *"Anchored in local reality: Case studies on local humanitarian action from Haiti, Colombia, and Iraq"*, Oxfam and the Feinstein International Centre.

³⁰ Melis and Apthorpe, 2020, *The politics of the multi-local in disaster governance*, *Politics and Governance* 8(4):370.

Source : OCDE (2017), [Localising the response: World Humanitarian Summit](#) – putting policy into practice, the commitments into action series.

2.1.4. L'« ECOSYSTEME » DES ACTEURS DE LA SOLIDARITE INTERNATIONALE

La présente étude s'intéressera en particulier aux relations entre :

- d'un côté, des acteurs internationaux généralement professionnalisés et insérés dans le « système » ou « l'industrie » de l'aide internationale. Pour plus de facilité, nous les dénommerons par la suite « acteurs internationaux » ou « acteurs classiques ou conventionnels » de l'aide ;
- de l'autre, des acteurs profondément ancrés localement, plus ou moins formalisés mais souvent peu insérés dans les mécanismes formels de l'aide internationale, ci-après dénommés « acteurs locaux ».

ENCADRE 2 : TERMINOLOGIES EMPLOYEES DANS LE CADRE DE LA PRESENTE ETUDE

Plutôt qu'une typologie ou une catégorisation d'acteurs de la solidarité qui s'avèrerait vite dépassée au fur et à mesure de l'émergence de formes hybrides et nouvelles de solidarité, voici les terminologies utilisées dans le cadre de la présente étude.

ACTEURS CONVENTIONNELS VS. NON CONVENTIONNELS DE L'AIDE/SOLIDARITE. On entendra par acteurs conventionnels ceux bien insérés au sein du système et des mécanismes de l'aide internationale. Majoritairement représentée par les bailleurs de fonds, les agences onusiennes et les ONG internationales, cette catégorie peut aussi désigner des branches nationales (de réseaux ou d'organismes internationaux), voire des ONG nationales ayant une taille significative et des capacités reconnues par le système prédominant.

ACTEURS HUMANITAIRES VS. NON HUMANITAIRES. Le terme « non-humanitaire » peut désigner « *des organisations ou des individus dont le mandat principal ne relève pas explicitement des attributions conventionnelles de la réponse humanitaire, mais qui participent activement aux activités de réponse de manière intentionnelle, institutionnalisée et planifiée. Il s'agit notamment d'organisations locales, d'entreprises privées, des groupes de défense, d'organisations religieuses et autres*³¹ ».

ACTEURS LOCAUX VS. INTERNATIONAUX. Sont considérés comme acteurs locaux par les signataires du Grand Bargain, « *les organisations engagées dans l'aide humanitaire qui ont leur siège social et opèrent dans leur propre pays d'opération et ne sont pas affiliées à une ONG internationale* ». Ainsi, « *un acteur local n'est pas considéré comme affilié à un acteur international simplement parce qu'il fait partie d'un réseau, d'une confédération ou d'une alliance dans la mesure où il maintient des systèmes indépendants de collecte de fonds et de gouvernance* »³².

ACTEURS FORMELS (OU INSTITUES) VS. ACTEURS INFORMELS. On entendra par acteurs informels des instances de solidarité ou d'entraide non constitués sous forme d'organisations ou d'institutions. Exemples : groupements à base communautaire n'ayant pas de statut légal ; groupes d'entraide formés spontanément par des citoyens.

³¹ J. McCommon, K. Sutton (2021), « Undervalued and underutilised: Non-humanitarian actors and humanitarian reform in Indonesia », octobre 2021, Humanitarian Advisory Group, Puji Pujino Centre.

³² IASC, [Categories for tracking funding flows](#), 13 décembre 2017.

2.2. DES VISIONS CONTRASTEES SUR LA MANIERE DE « LOCALISER » LE SECTEUR

Compte tenu des différents positionnements et conceptions, il existe des approches très variées quant à la manière de « localiser » le secteur de l'aide internationale.

Selon Brabant et Patel³³, les interprétations du concept de localisation révèlent une dichotomie d'approches entre :

- d'une part, une forme simple de décentralisation qui consiste à transférer des financements et des prises de décision au plus proche du contexte d'intervention,
- et d'autre part, un processus de transformation où la réussite est perçue comme « des capacités nationales de réponse et de prise de décision plus fortes ».

Pour certains auteurs, la logique de décentralisation a gagné sur celle de transformation. C'est pourquoi A. Baguios plaide pour un changement qui s'éloigne de la concentration excessive pour aller vers la localisation du secteur humanitaire et s'orienter plutôt vers le soutien des solutions humanitaires locales³⁴.

On observe donc d'importants écarts d'interprétation au sujet du concept et de l'agenda de la localisation entre les visions des acteurs prédominants du secteur et celles plus radicales portées par des acteurs du Sud, souvent en dehors du système formel de l'aide. Pour A. Baguios, cela entraîne une déconnexion de plus en plus tangible entre les efforts de localisation du système humanitaire international et les visions ou les expérimentations sur le terrain.

C'est dans cet esprit de soutien aux voix alternatives du Sud que s'inscrivent des plateformes, telles que Alliance for Empowering Partnerships (AE4P) et Charter4Change³⁵.

« [...] les discours fondés sur le jargon du Nord ne correspondent pas à la façon dont les praticiens nationaux et locaux pensent et communiquent, tout comme l'énergie, le temps et l'argent consacrés à se conformer au mode de fonctionnement du secteur de l'aide internationale leur semblent une distraction massive par rapport à ce qui est nécessaire dans un monde plus "réel" ».

Source : [Alliance for Empowering Partnership \(2021\), WHS Five Years on – National and local actors: Voices in the Humanitarian Wilderness? Dhaka: A4EP.](#)

Rappelons enfin l'ouverture du processus de révision de la Norme humanitaire fondamentale (ou CHS³⁶) auprès des acteurs locaux de l'aide. Il s'agit en effet de repenser les normes qualité selon les perspectives des acteurs locaux alors que l'objectif de certification CHS risque notamment de renforcer la procédurisation croissante des mécanismes de l'aide internationale, le plus souvent en défaveur des opérateurs locaux.

³³ K. Van Brabant & S. Patel (2017), *Understanding the localisation debate*, Global Mentoring Initiative.

³⁴ A. Baguios (2021), "[Localisation Re-imagined: Localising the sector vs supporting local solutions](#)", publié dans la série Localisation Re-imagined, Alnap, Octobre 2021.

³⁵ Voir [Les recommandations du Charter4Change sur le Grand Bargain 2.0.](#)

³⁶ CHS : Core Humanitarian Standard.

3. CONJONCTURE ET EVOLUTIONS A L'ŒUVRE DANS LE SECTEUR DE L'AIDE INTERNATIONALE

La pandémie de COVID-19 a mis en lumière l'efficacité d'organisations fortes et ancrées localement, ce qui vient interroger les modes d'action des acteurs conventionnels de l'aide internationale. Si celle-ci préfigure la nature de nombreuses crises à venir - systémiques et potentiellement globales -, alors la principale leçon serait d'intégrer plus d'humilité et d'horizontalité dans les relations entre tous les acteurs impliqués dans les réponses et ceci, quels que soient leur statut, leur dénomination (humanitaire, solidaire, aide informelle ou entraide...) ou leur échelle d'action (locale, nationale, régionale ou internationale).

3.1. PANDEMIE ET INITIATIVES LOCALES DE SOLIDARITE

3.1.1. UN FOISONNEMENT D'INITIATIVES LOCALE DE SOLIDARITE

Au cours de la pandémie, les acteurs locaux sont apparus comme les mieux placés pour accéder et s'adresser aux populations alors que les humanitaires internationaux étaient soumis à de fortes contraintes (restrictions des déplacements, méfiance des populations...). Sans oublier d'autres contraintes inhérentes au système international plutôt liées à la bureaucratisation de l'aide et aux difficultés d'accès aux populations. De ce fait, les initiatives spontanées de solidarité ou d'entraide communautaire³⁷ qui s'étendent parfois au niveau national ont véritablement fleuri, notamment grâce au soutien des diasporas, de communautés religieuses ou encore des réseaux sociaux.

Ces initiatives ont été réactives, accessibles et adaptées aux préoccupations quotidiennes, et parfois « hyper-localisées » en raison des circonstances elles-mêmes. En cela, la pandémie a démontré la valeur des solutions locales – concrètes, accessibles à tous et adaptées aux préoccupations quotidiennes -, ceci dans tous les secteurs de la vie sociale : sanitaire, économique, éducatif, sécuritaire... Il reste toutefois très difficile de dénombrer une telle multiplicité d'initiatives et d'acteurs locaux de la solidarité. Depuis 2020, de nombreux rapports et analyses ont mis en lumière des expériences inspirantes à travers le monde^{38 39}.

³⁷ Ces initiatives avaient pour activités : la collecte de fonds, la fourniture de services essentiels, la désinfection de lieux publics, la collecte et distribution d'équipements médicaux et de protection, l'assistance socio-économique, etc.

³⁸ V. Léon (2020); "[Des solutions locales à la pandémie globale: des voies d'avenir?](#)", *Note de réflexion N°11*, juillet 2020 ; Civicus (2020), "Solidarity in time of Covid-19", Novembre 2020.

³⁹ EPIC-Africa and @AfricanNGOs, « The Impact of COVID-19 on African Civil Society Organizations », June 2020.

Enfin, il est impossible de cataloguer ces initiatives selon des types de réponse, comme a coutume de le faire le secteur humanitaire. En effet, les porteurs d'initiatives ont des mandats qui s'étendent à tous les secteurs de la société et ne prêtent généralement pas attention à des distinctions telles que prévention, urgence, développement, relèvement... De plus, ces initiatives locales conjuguent parfois naturellement leurs actions de solidarité et d'action sociale avec des thèmes liés aux droits humains, à la justice climatique, à la culture..., ce qui révèle leur nature systémique (ou holistique) et les rend plus aptes à répondre aux défis actuels.

3.1.2. LA VALEUR ET L'EFFICACITE DES INITIATIVES LOCALES

Par nécessité, les circonstances internationales liées à la pandémie ont fortement promu la conviction que des organisations fortes et ancrées localement possèdent une valeur irremplaçable.

Plusieurs études ont mis en évidence la valeur de l'action humanitaire locale sur les résultats humanitaires. Ainsi, un rapport d'HPG sorti en avril 2020 affirme que « l'obtention d'une réponse plus locale aux crises humanitaires est devenue un objectif d'une importance vitale, si ce n'est la seule option viable »⁴⁰. L'aide internationale devrait donc être gérée de manière beaucoup plus complémentaire avec les forces locales afin d'accroître la performance de « l'entreprise » humanitaire⁴¹.

Les initiatives locales de solidarité ont également une efficacité démontrée en matière de gestion des épidémies et d'adaptation au changement climatique.

Les leçons tirées des épidémies passées ont montré que les efforts des gouvernements sont plus efficaces lorsqu'ils s'appuient sur l'engagement des communautés pour décentraliser les réponses et contrôler la propagation des maladies (A. de Wall⁴², Sorcha O'Callaghan⁴³). C'est l'un des principaux enseignements de la réponse aux épidémies d'Ebola en Afrique de l'Ouest et en République démocratique du Congo.

Plus largement, face à l'éventualité future de crises systémiques, la plus-value des solutions locales est également démontrée dans le domaine de l'adaptation climatique⁴⁴. Une étude récente⁴⁵ a ainsi identifié neuf moteurs de l'adaptation au changement climatique pilotée localement⁴⁶ qui se renforcent mutuellement et permettraient de soutenir les initiatives locales en la matière. Ces moteurs se concentrent sur la prise de décisions locales, les forces et les ressources locales (telles que les institutions, les connections sociales, les connaissances locales et les mécanismes d'adaptation), les contextes et les inégalités locales, les paramètres locaux pour mesurer le « succès » et les agendas locaux qui devraient être soutenus par des agences externes.

⁴⁰ L. Fast & C. Bennett (2020), « From the ground up: It's about time for local humanitarian action », *HPG Report*, mai 2020, HPG: Humanitarian Policy Group.

⁴¹ Voir aussi la série *Missed out* publiée par Oxfam. Par exemple : Ramalingam, B., Gray, B. and Cerruti, G. (2013) [Missed opportunities: the case for strengthening national and local partnership-based humanitarian responses](#) ; Featherstone, A. and Antequisa, C. (2014) [Missed again: making space for partnership in the Typhoon Haiyan Response](#) ; Tanner, L. and Moro, L. (2016) [Missed out: the role of local actors in the humanitarian response in the South Sudan conflict](#).

⁴² A. de Wall, "[Can there be a democratic public health? From HIV/AIDS to Covid-19](#)", 19 mars 2020.

⁴³ S. O'Callaghan, "[Covid-19: five lessons from Ebola](#)", 20 mars 2020.

⁴⁴ Mfitumukiza, D., A. S. Roy, B. Simane, A. Hammill, M. F. Rahman, S. Huq (2020), [Scaling local and community-based adaptation](#). Global Commission on Adaptation Background Paper. Rotterdam and Washington, DC.

⁴⁵ R. Westoby, R. Clissold, K. E. McNamara, I. Ahmed, B. P. Resurreccion, N. Fernando & S. Huq (2021), [Locally led adaptation: drivers for appropriate grassroots initiatives](#), *The International Journal of Justice and Sustainability*.

⁴⁶ En anglais, *locally-led adaptation* (LLA).

3.1.3. QUELLE PLACE POUR LES HUMANITAIRES INTERNATIONAUX ?

Malgré les restrictions, les organisations humanitaires internationales ont néanmoins fait preuve d'une grande adaptabilité pour poursuivre les programmes existants et déployer des actions « spéciales » COVID-19.

C'est pourquoi certains auteurs et praticiens signalent l'importance de maintenir une aide humanitaire centrée strictement sur les principes classiques de neutralité et d'indépendance. À l'avenir, la présence d'organisations de solidarité internationale pourrait donc rester essentielle dans des zones dépourvues de toute assistance et protection humanitaire (Éthiopie 2020-21, Afghanistan depuis août 2021), et aussi en soutien à leurs homologues locaux et nationaux (voir section 4.2.). La discussion sur l'applicabilité des principes sera à nouveau abordée à la section 5.3.

3.2. LES LIMITES DU SYSTEME ACTUEL DE L'AIDE INTERNATIONALE

3.2.1. LES DEFAILLANCES RECURRENTES DU SYSTEME ACTUEL

Un système international de l'aide qui ne rencontre pas les demandes locales

Le système international de l'aide humanitaire n'a pas été construit pour soutenir les acteurs locaux, ce qui explique une concentration flagrante des ressources et des postes de pouvoir aux mains d'acteurs classiques, généralement en provenance du Nord global, qu'ils soient bailleurs, agences onusiennes, organisations ou ONG internationales.

Les structures de coordination sont elles-mêmes descendantes (« top-down ») et ne reconnaissent pas ou ne soutiennent pas le rôle des acteurs locaux, et cela d'autant plus s'ils sont non-conventionnels, non humanitaires et/ou peu insérés dans les mécanismes de l'aide internationale. Ainsi, un rapport récent sur la gestion des catastrophes naturelles en Indonésie montre que les premiers intervenants sont souvent « sous-évalués, sous-utilisés et largement ignorés, car ils ne s'intègrent pas facilement dans la configuration du système humanitaire conventionnel » (voir extrait ci-dessous).

« Dans la plupart des opérations de réponse en Indonésie, la portée du radar humanitaire international conventionnel est trop étroite pour englober les acteurs locaux et surtout non humanitaires. Cela signifie qu'ils ne sont pas pris en compte pour les partenariats ou les financements humanitaires, alors qu'ils sont souvent les mieux placés pour atteindre les communautés affectées et les personnes les plus vulnérables.

Il est rare que les acteurs locaux et les acteurs moins importants soient inclus dans des forums clés et que des discours très médiatisés aient eu lieu grâce à leur persévérance et leur adaptabilité ; ils se plient aux structures et aux pratiques établies, mais il y a beaucoup moins d'exemples où le système s'adapte à eux ».

Source : J. McCommon, K. Sutton (2021), « Undervalued and underutilised: Non-humanitarian actors and humanitarian reform in Indonesia », octobre 2021, Humanitarian Advisory Group, Puji Pujino Centre.

De ce fait, bon nombre de réponses humanitaires peuvent se révéler inadaptées, n'obtiennent que de maigres résultats et ne perdurent pas. Ainsi, le dirigeant d'un centre de recherche-action au Mali déclarait : « Les bailleurs ne laissent pas le choix aux acteurs nationaux. Les projets sont souvent prémâchés et

n'obtiennent aucun résultat tangible dans les communautés. Il faudrait que les bailleurs réalisent que les germes du conflit augmentent au Mali malgré les importantes mannes financières dédiées aux programmes d'aide. Mais aussi, les acteurs du "Sud" ont également une responsabilité en acceptant tout type de financement même si cela ne marche pas »⁴⁷.

Les capacités ou forces locales ne peuvent plus être ignorées

La non-reconnaissance et la sous-évaluation des capacités des acteurs locaux ou non conventionnels suggèrent de moindres performances quant à la réponse collective aux crises. Il ne s'agit pas forcément de convertir les intervenants locaux en acteurs humanitaires (au sens conventionnel du terme), mais plutôt de reconnaître les capacités réelles de chacun et de réfléchir aux complémentarités les plus idoines possibles.

À propos de la notion de « capacités », V. Barbelet souligne que celles-ci sont fortement biaisées par les perceptions des acteurs de l'aide, qu'ils soient internationaux ou locaux. La notion de « capacités locales » répond alors le plus souvent au souci des acteurs de l'aide pour ce qui est de respecter leurs propres exigences, en particulier les aspects organisationnels et de conformité (gestion des risques fiduciaires, règles de passation des marchés, levée de financements)⁴⁸.

Or, au-delà de certaines limitations organisationnelles, les intervenants locaux ont des relations privilégiées et une proximité sans équivalent avec les communautés affectées. Très ancrés dans leurs communautés, ils en comprennent les facteurs sociaux et culturels et les dynamiques de pouvoir, des éléments d'analyse souvent négligés par les acteurs nationaux et internationaux. Dans certains cas, les intervenants locaux peuvent disposer d'une réactivité opérationnelle parfois inégalée par les organisations professionnelles⁴⁹. Autant d'atouts qui devraient être davantage reconnus et valorisés, et qui font dire à L. Fast et C. Bennett⁵⁰ qu'au-delà de toute valeur monétaire, il faudrait mesurer la valeur accordée (ou perçue) par les populations qui reçoivent des services d'assistance ou de protection (du type « valeur d'usage »). Ceci reviendrait à valoriser fortement les aspects relationnels, sociaux et partenariaux et donc, l'implication d'acteurs proches du terrain.

Opérer un changement au niveau de la reconnaissance des forces locales impliquera également de relever le défi de la confiance. Dans le domaine de la protection en particulier, les acteurs extérieurs ou internationaux sont souvent perçus comme les seuls aptes à intervenir de manière neutre, impartiale et professionnelle, d'où une sous-valorisation des réponses communautaires⁵¹. En matière de soutien aux réponses locales et d'autoprotection, V. Metcalfe-Hough admet l'existence de risques inhérents au financement des approches requises, notamment au regard des principes et de l'éthique humanitaire.

⁴⁷ Entretien avec Think Peace Sahel, septembre 2021.

⁴⁸ V. Barbelet (2019), « [La capacité et la complémentarité dans l'action humanitaire locale en République démocratique du Congo](#) », HPG, ODI, avril 2019.

⁴⁹ Comme ont pu le démontrer les réseaux d'associatifs ou de bénévoles citoyens secourant et accompagnant à travers l'Europe les personnes en migration, par exemple.

⁵⁰ L. Fast & C. Bennett (2020), *ibid.*

⁵¹ V. Metcalfe-Hough (2019), « Localising protection responses in conflicts », *HPG report*, ODI, novembre 2019.

« Plus une stratégie de réponse de protection est "locale", plus elle peut devenir complexe, avec des risques liés au respect des principes humanitaires, à la sûreté et à la sécurité, et à la légitimité de la réponse internationale. (...) Les stratégies et tactiques adoptées par les populations locales pour améliorer leur protection peuvent également poser des dilemmes éthiques pour les organisations internationales. »

Source : V. Metcalfe-Hough (2019), « Localising protection responses in conflicts », *HPG report*, ODI, novembre 2019.

La notion de capacités locales serait donc à revisiter au regard des perceptions des populations et des autorités locales. Elle demeure une question cruciale puisque leur évaluation « biaisée » vient contrecarrer les possibilités de complémentarité entre acteurs internationaux et locaux (voir section 6, piste n°1).

3.2.2. RECONNAITRE ET RESPECTER LES FORCES LOCALES DE SOLIDARITE

La montée en puissance de coalitions d'acteurs locaux

Ces dernières années, les réponses locales ont non seulement gagné en efficacité, mais elles ont aussi démontré leur capacité à se connecter entre elles et à des actions/acteurs divers, parfois en dehors du secteur de l'aide internationale. Durant les dernières décennies, beaucoup d'organisations de la société civile (OSC) et d'ONG locales/nationales sont ainsi intervenues lors de nombreuses situations de crise, parfois aux côtés d'acteurs internationaux. Et ces collaborations leur ont permis d'accroître la sophistication de leurs réponses, de même que leurs ressources, tout en faisant naître des réseaux et des coalitions d'acteurs locaux et nationaux. Or, cette modalité d'engagement et d'interaction - en réseau - est porteuse de dividendes élevés puisqu'elle offre des opportunités d'articulation (entre acteurs locaux, nationaux, voire internationaux) qui devraient faciliter des réponses coordonnées à des enjeux systémiques et globaux (voir encadré 3 ci-dessous).

En Afrique par exemple, les réseaux d'OSC qui ont émergé durant la pandémie remplissent diverses fonctions, de l'engagement communautaire à la substitution pour la prestation de services, au suivi de la responsabilité du gouvernement et au plaidoyer politique⁵². Ces organisations ont démontré « leur aptitude à dégager des synergies nouvelles, soit entre elles, à travers des partenariats, voire des coalitions d'intérêts, au niveau national, soit avec des organisations africaines issues de la diaspora... »⁵³.

ENCADRE 3 : L'ALLIANCE INDONESIENNE POUR LE DEVELOPPEMENT ET L'AIDE HUMANITAIRE

En Indonésie, une alliance d'acteurs locaux s'est constituée pour porter un plaidoyer sur les thèmes du nexus (lien urgence-développement), de la reconnaissance des capacités locales, mais aussi plus largement de l'agenda de la localisation en cours de discussion.

Créée en avril 2021, ID-HA⁵⁴/AP-KI est un réseau d'OSC et d'ONG à vocation humanitaire et de développement qui cherche à démontrer que « *les organisations communautaires sont déjà très compétentes, mais que leur rôle doit être plus visible et mis en avant* »⁵⁵. Ce réseau espère également influencer la communauté internationale et a organisé des discussions visant à contextualiser le cadre du Grand Bargain 2.0 pour l'Indonésie.

⁵² EPIC-Africa (2020), *ibid*.

⁵³ Irène Sesmaisons, « [L'impact de la COVID-19 sur les OSC africaines](#) », Alternatives Humanitaires N°15, Novembre 2020.

⁵⁴ ID-HA: Aliansi Pembangunan-Kemanusiaan Indonesia.

⁵⁵ APKI, 2021, [A collaboration of mass organisations and NGOs in Indonesia to aid the government in humanitarian problems](#), *Kompas*, 13 avril 2021.

A contrario, lorsque les acteurs externes tentent de promouvoir les synergies entre acteurs locaux, cela peut être voué à l'échec. En effet, comme le montre l'exemple libanais, les initiatives de dialogue suscitées par des acteurs extérieurs peuvent être mal perçues malgré une « démarche participative ». Des interlocuteurs locaux pointent ainsi la tendance de l'aide internationale à promouvoir ce genre d'initiatives qui restent superficielles et périssent avec la fin des financements⁵⁶ : « *Il y a une abondance de réseaux cosmétiques créés via des projets internationaux qui ne tiennent pas* » (Think-tank libanais)⁵⁷.

Cela tend à démontrer :

- la non-répliquabilité des solutions/innovations locales qui réussissent, car menées par des acteurs locaux aux atouts spécifiques ;
- un risque de réappropriation des bonnes solutions locales par des acteurs extérieurs de l'aide qui peut s'apparenter à des formes de piratage ou de plagiat, par manque de respect pour les forces et initiatives locales émergentes.

Les acteurs solidaires locaux, une source d'innovation sociale et d'inspiration pour la solidarité internationale

Durant la pandémie de COVID-19, des individus ou des organisations ont généré partout dans le monde des innovations sociales qui peuvent être inspirantes pour le secteur de l'aide internationale. Ce fut notamment le cas d'un système de volontariat massif en ligne pour suivre les conditions de bien-être et de subsistance des personnes âgées et des populations vulnérables (Pérou), la collaboration entre des collectifs de fabricants et le gouvernement pour produire des masques de protection (Inde), la mise au point d'une application numérique pour suivre et repérer les cas de COVID-19 (Kenya).

Dans les pays du « Sud », de nombreux innovateurs (issus de secteurs gouvernementaux, de la santé ou du milieu des activistes) ont suivi un processus de simplification radicale qui consiste à s'inspirer de technologies, d'outils ou de techniques existants en retirant des éléments jugés superflus ou qui dépassent leurs ressources. Le potentiel de ces solutions locales créatives réside dans l'usage de méthodes adaptées au contexte, susceptibles de catalyser l'action collective et d'être répliquées à plus grande échelle.

Sur la base de ces exemples, une récente étude publiée par l'OCDE⁵⁸ lance un appel pour que les donateurs classiques (membres du CAD) appuient davantage les innovateurs locaux en jouant davantage un rôle de rassembleur, de facilitateur, de courtier et d'investisseur. Cela s'inscrit dans une vision du développement en transformation, passant « d'un modèle de transfert des ressources à celui d'une coopération globale véritable basée sur l'apprentissage mutuel et les partenariats ».

De même, dans le domaine du financement, certains acteurs locaux ont fait preuve d'innovation et se sont distancés des mécanismes traditionnels de l'aide internationale. Beaucoup d'OSC ont ainsi réorienté leurs activités pendant la crise liée au COVID-19, y compris en matière de sources de financement (autofinancement, financement participatif, appel à des donateurs privés locaux). À la croisée du financement participatif et de l'appui à des entreprises sociales, on peut par exemple citer le cas de Build Palestine, une plateforme qui met en relation des personnes cherchant à soutenir des projets innovants avec des personnes qui ont un impact au sein de leur communauté.

⁵⁶ Exemple du British Council au Liban, avec la création d'une plateforme intitulée « *National exchange* » dont l'objectif principal est de créer un dialogue entre citoyens et gouvernement sur des sujets de sociétés clés.

⁵⁷ Groupe URD (2021), « [Société civile et pouvoirs locaux au Liban : Principaux enjeux et dynamiques](#) », mai 2021.

⁵⁸ Ramalingam, B. et B. Kumpf (2021), « [COVID-19 innovation in low and middle-income countries : Lessons for development co-operation](#) », *Documents d'orientation de l'OCDE sur le développement*, n° 39, Éditions OCDE, Paris.

Parce que les financements pour répondre à des crises globales risquent de se raréfier à l'avenir, mais aussi parce que les financements internationaux semblent trop importants et complexes, les acteurs locaux et nationaux mettent en place leurs propres mécanismes de collecte de fonds et cherchent à davantage mobiliser les ressources nationales (autofinancement et génération de revenus propres, appel à des donateurs privés locaux via des collectes en ligne, sources gouvernementales, etc.)⁵⁹. En Indonésie, l'initiative « Co-evolve » - menée par la Fondation Penabulu et soutenue par l'UE - rassemble ainsi des dizaines d'ONG nationales afin de rassembler des conseils sur la collecte de fonds au niveau national⁶⁰.

3.2.3. ..., C'EST AUSSI RECONNAITRE LEUR DROIT DE SE DISSOCIER DES ACTEURS INTERNATIONAUX

La pandémie : un risque de surcharge pour les intervenants locaux

La pandémie a ouvert un espace aux acteurs locaux - alors que les acteurs internationaux, voire nationaux, étaient contraints par les restrictions en matière de voyage, de quarantaine, etc. Dans le même temps, cette période a créé un risque de surcharge opérationnelle - parfois favorisée un temps par des acteurs internationaux - qui peut mener jusqu'à la rupture des opérations et la disparition de certaines organisations locales⁶¹. En effet, ces dernières ne réussissent pas forcément à pérenniser leur action au-delà de pics d'activité par manque de renforcement structurel mais aussi d'accès à l'information et aux mécanismes de coordination ou de financements plus durables.

Cette situation plaide pour une attention renforcée et un engagement plus fort de la part des acteurs humanitaires professionnalisés auprès des petits acteurs locaux/premiers intervenants, qu'ils soient considérés ou non comme de potentiels partenaires. Même si ces intervenants ne doivent pas entrer dans un « moule » conventionnel, il faudrait les encourager à développer leurs compétences en matière d'intervention et à travailler avec les acteurs humanitaires spécialisés – sans être pour autant « submergés » par ceux-ci.

Il s'agira aussi parfois de reconnaître l'impossibilité de telles collaborations, entre intervenants locaux et acteurs conventionnels de l'aide.

Dans certains cas de figure, il est possible que certains intervenants locaux refusent de travailler avec les sphères conventionnelles de l'aide. Au Liban par exemple, « rester en dehors du système » peut aujourd'hui s'avérer un choix pour contourner la complexité et le manque d'accessibilité des mécanismes internationaux. Dans ce pays, les acteurs de la solidarité ont ainsi recours à la simplicité et à la réactivité des réseaux sociaux et des plateformes de levée de fonds, ainsi qu'à l'importante diaspora libanaise.

Cette pluralité de vues et de postures peut être vue comme un signe positif puisqu'elle vient enrichir l'« écosystème des solidarités » qui s'expriment face à la multiplicité des crises. Surtout, cela devrait encourager les humanitaires classiques à approfondir leur analyse des acteurs en présence et des dynamiques locales, dans un souci de construire sur l'existant et de sonder de manière plus fine leur pertinence dans le contexte.

⁵⁹ EPIC-Africa (2020), Ibid.

⁶⁰ Voir le [site de la Fondation Penabulu](#).

⁶¹ United Nations University (2021), "[Covid-19 and humanitarian access: How the pandemic should provoke systemic change in the global humanitarian system](#)".

« Au Liban, après la révolution d'octobre 2019, une société civile animée par des valeurs de changement social et d'intégrité politique s'est épanouie. Elle s'est en partie mobilisée sur le terrain de l'action sociale et humanitaire, déserté par le gouvernement alors que les crises se multipliaient (sanitaires, économiques, explosion du port de Beyrouth...). Parmi eux, certains collectifs ou organisations citoyennes ont opté pour des actions de moindre envergure au niveau local, plutôt que de bénéficier de financements plus importants et de se plier aux exigences des bailleurs institutionnels ».

Source : F. Grünewald, J. Baché, V. De Geoffroy, S. Bachawati et E. Keldani (2021), « [Société civile et pouvoirs locaux au Liban : Principaux enjeux et dynamiques](#) », Groupe URD.

3.2.4. L'URGENCE DE CHANGER LE « SYSTEME »

D'une certaine manière, la pandémie mondiale a rappelé aux humanitaires que leur rôle ne peut être que marginal face à une crise (multisectorielle) d'une telle ampleur. Ainsi, la recherche estime que l'aide humanitaire internationale ne représente que 1 à 2 % des flux de ressources vers les pays touchés par une crise humanitaire, soit un montant bien en deçà des mécanismes de soutien communautaire, des transferts monétaires des diasporas, des fonds du gouvernement et du secteur privé, mais aussi des dons confessionnels réunis⁶². En Indonésie, pays affecté chaque année par des milliers de catastrophes naturelles⁶³, ces organisations non humanitaires, nationales, locales (dont les gouvernements provinciaux) et de la société civile sont reconnues comme les principaux acteurs des réponses d'urgence.

Actuellement, on peut noter l'existence d'un sentiment diffus au sein de nombreux professionnels et analystes, sentiment selon lequel le paradigme de l'aide humanitaire est en train de changer de diverses manières, celles-ci étant difficiles à prévoir à ce stade mais inévitables⁶⁴. Ces changements radicaux pourraient se réaliser de manière imprévisible sur le terrain alors que le système dans son ensemble sera soumis à de fortes pressions, en particulier lors de crises systémiques et d'ampleur qui sont amenées à se reproduire, la pandémie actuelle n'étant qu'une préfiguration de ces situations.

« Il s'agit d'une crise d'une ampleur véritablement mondiale, qui imposera d'énormes contraintes aux opérations humanitaires traditionnelles. Les modèles habitués à apporter un soutien massif à des crises géographiquement délimitées doivent maintenant faire face à une crise géographiquement illimitée et à d'énormes obstacles à l'afflux de personnel et de ressources... Les humanitaires devront repenser la façon dont la réponse est planifiée, coordonnée et financée... Tout cela devrait pousser les acteurs humanitaires traditionnels à établir un partenariat plus profond et plus équitable avec les gouvernements hôtes et les acteurs locaux - à la fois parce que le leadership local dans cette crise est essentiel au succès, et parce que c'est une fatalité opérationnelle. »

Source : P. Saez, J. Konyndyk, R. Worden (2021), 'Rethinking humanitarian reform: What will it take to truly change the system?', 29 septembre 2021, Centre for Global Development.

Repenser le métier d'humanitaire

Mettre en lumière le potentiel de mobilisation des intervenants « locaux » interroge les postures et les modalités d'intervention des acteurs humanitaires, c'est-à-dire le modèle dominant ainsi que le métier d'humanitaire tel qu'il s'est développé et institutionnalisé, voire « bureaucraté » ces dernières décennies. Cela

⁶² Willitts-King, B., Bryant, J. and Spencer, A. (2019), *Valuing local resources in humanitarian crises*, ODI.

⁶³ En 2019, 3622 catastrophes naturelles sont survenues selon l'agence nationale de gestion des désastres (National Disaster Management Agency, BNPB), contre 2291 en 2020.

⁶⁴ Raphael Gorgeu, MSF, '[The world tomorrow: COVID-19 and the new humanitarian](#)', May 20, 2020, publié sur le blog du CICR *Law and Policy*.

appelle aussi à plus d'humilité et d'horizontalité dans les relations ou les partenariats que ces acteurs devront (re)construire à l'avenir avec ceux qui apportent des réponses de solidarité locale.

Finalement, la pandémie actuelle (et *a fortiori* les crises globales de demain) nous pousse donc à repenser le métier d'« humanitaire classique » et amène tous les partisans de la solidarité internationale à retravailler leurs articulations, qu'ils soient labellisés « acteurs internationaux » ou « acteurs locaux » avec l'opportunité de diversifier les capacités d'accès et de réponse lors de crises humanitaires. Un gain – ou une vertu – en soi, qui consiste à accroître l'entraide entre les peuples et les nations.

4. LES VOIES DE REFORME A L'ŒUVRE AU SEIN DU SYSTEME DE L'AIDE INTERNATIONALE

Face aux défaillances du paradigme actuel de l'aide internationale, des adaptations et des expérimentations prometteuses sont déjà en cours de mise en œuvre et l'on peut en tirer d'instructifs enseignements. Ce chapitre tentera d'éclairer des avancées concrètes et récentes en matière de « localisation » sur une voie réformatrice qui mise sur l'évolution du système conventionnel de l'aide.

4.1. REMODELER LES MODALITES PARTENARIALES

Reconnaître la valeur de tous les acteurs de la solidarité dans une réponse

Reconnaître les atouts des forces locales implique d'accorder beaucoup plus d'importance et de temps à l'analyse des acteurs locaux lors des phases de démarrage et d'évaluations initiales (diagnostic des besoins, études préliminaires, etc.). Réalisé trop souvent de manière superficielle et rapide, ce travail nécessiterait d'identifier et de s'appuyer ensuite dans la programmation sur les valeurs ajoutées respectives des différents acteurs impliqués, tout en évitant les tentations de clonage.

ENCADRE 4 : COMBINER EXPERIENCE INTERNATIONALE ET SOLIDARITE LOCALE – L'EXEMPLE DE LA CRISE SANITAIRE AUPRES DES MIGRANTS (PARIS, FRANCE)

Dans sa collaboration avec Utopia 56 (une association citoyenne française), ACF explique la stratégie adoptée envers les acteurs associatifs « locaux » et les actions entreprises, ce qui va parfois à l'encontre des réflexes habituels d'humanitaires professionnels. Tout d'abord, le personnel d'ACF a pris le temps de connaître les acteurs impliqués et de comprendre les enjeux sociopolitiques sous-jacents avant de soutenir la société civile. Ils se sont moins concentrés sur l'analyse des besoins que sur l'analyse des acteurs et des dynamiques entre eux. Ils ont également pris beaucoup de temps pour réfléchir à la valeur ajoutée d'une organisation humanitaire professionnelle comme ACF par rapport aux organisations bénévoles et au secteur médico-social. Après quelques années de collaboration avec Utopia 56 (une association citoyenne française qui vient en aide aux migrants), ACF a trouvé sa valeur ajoutée dans l'accompagnement organisationnel, pour permettre à cette association de citoyens de perdurer sur le long terme au-delà de l'élan spontané de solidarité. Une revue organisationnelle et institutionnelle est en cours avec l'appui de l'expertise d'ACF.

Source : J. Baché (2021), [Crise\(s\) et urgences en temps de COVID-19 : quelle plus-value des acteurs humanitaires en France ?](#), Groupe URD 2021.

Renforcement organisationnel et soutien structurel

Les acteurs locaux ont rarement la capacité de se conformer aux régimes de conformité avant d'obtenir un financement adéquat pour développer leurs organisations et leurs processus internes. En outre, il est généralement admis que le système de conformité crée d'énormes contraintes pour les acteurs locaux, allant parfois jusqu'à déstabiliser ou détruire leurs structures. C'est pourquoi il est nécessaire d'investir davantage dans le soutien organisationnel des intervenants et acteurs locaux⁶⁵, et pas seulement pour la mise en œuvre de projets. Pour les acteurs professionnels, ce type d'accompagnement requiert du temps et une expertise spécifique.

Alors que le renforcement organisationnel des partenaires locaux est perçu comme une priorité institutionnelle pour de nombreux acteurs du développement, cela n'est pas forcément le cas des organisations humanitaires, à l'exception de celles issues du monde du développement (ActionAid, Oxfam), du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ou d'une tradition caritative confessionnelle (CAFOD, Caritas⁶⁶, CCFD-Terre Solidaire⁶⁷, Christian Aid, Danish Church Aid, Islamic Relief, etc.). Ainsi, de la même manière que les grandes ONG occidentales ont bénéficié de coûts indirects pour financer leur développement organisationnel au cours des dernières décennies (1970-2000), les partenaires et intervenants locaux devraient pouvoir bénéficier d'une plus grande part des frais administratifs dédiés dans le cadre des projets d'aide.

« En ce qui concerne les partenariats stratégiques, ils devraient évoluer vers une approche commune où les acteurs et les donateurs internationaux n'apportent pas seulement un soutien direct aux opérations (de type programmatique) mais aussi un soutien structurel aux organisations locales, par exemple à travers une augmentation des coûts indirects. »

Entretien avec une représentante de Pusat Kajian dan Perlindungan Anak (PKPA – Indonésie), *Centre of Child Study and Protection in Medan*, Sumatra Nord, Indonésie.

S'engager dans des partenariats équitables

Au cœur de partenariats plus équitables, respectueux et efficaces, gagner la confiance et valoriser les relations sont unanimement reconnus⁶⁸ mais nécessitent un engagement dans la durée et très probablement une certaine tolérance aux risques et aux erreurs. Au-delà des innovations et des expérimentations de terrain avec des intervenants locaux, les efforts des humanitaires professionnels devraient ainsi se concentrer sur les moyens de gagner la confiance, de développer un sentiment de respect des forces locales et de partager les risques. Dans ce sens, de nombreux praticiens et experts de l'aide internationale en appellent à une simplification des procédures des donateurs et à un meilleur équilibre et partage des risques⁶⁹.

⁶⁵ On parle ici de ceux désireux d'intégrer et de participer plus activement au système d'aide conventionnel.

⁶⁶ Caritas International (2021), [La localisation en temps de Covid-19 : l'expérience des organisations Caritas nationales dans le domaine du financement humanitaire, des partenariats et des efforts de coordination durant la pandémie](#), Juin 2021.

⁶⁷ P. Bastid (2021), [CCFD-Terre Solidaire : le partenariat comme approche de la localisation de l'aide depuis plus de soixante ans](#), *Humanitaires en mouvement*, N°23, Groupe URD.

⁶⁸ Au cours des entretiens menés pour cette étude ainsi que lors des débats animés durant les UAH 2021.

⁶⁹ Comme ce fut le cas lors des UAH 2021.

4.2. ACCORDER PLUS DE PLACE ET D'AUTONOMIE AUX ACTEURS DE LA SOLIDARITE LOCALE

De nouvelles modalités qui accordent plus de place et d'autonomie aux acteurs de la solidarité locale ont vu le jour ces dernières années et représentent des voies prometteuses pour l'avenir du secteur.

Des mécanismes de coopération ou de redevabilité en cascade

Des ONG internationales innovent dans leurs modalités partenariales via des mécanismes de coopération en cascade ou via des réseaux. Ainsi, le [projet ELHNA](#)⁷⁰ mené par Oxfam fonctionne par exemple comme un fonds de soutien aux capacités locales. Le rôle de l'ONG se focalise sur l'appui technique, l'assurance qualité et le conseil plaidoyer (cf. Encadré 5, ci-dessous).

ENCADRE 5 : LE PROJET ELHNA D'OXFAM (2016-21) AU BANGLADESH ET EN OUGANDA

Le projet ELHNA mené par Oxfam vise à favoriser l'autonomie locale et la prise de décision des acteurs locaux, en développant des compétences au-delà des aspects techniques et opérationnels. En termes de structuration et de mécanisme de redevabilité, les « partenaires de soutien » sont sélectionnés par Oxfam selon un certain niveau de capacités et les « détenteurs de subventions » sont ceux qui, dans les districts, donnent des fonds aux intervenants locaux (ou « acteurs principaux ») en charge de la mise en œuvre des activités. Oxfam coordonne également des « mentors » travaillant en étroite collaboration avec les acteurs locaux.

L'ONG internationale encourage aussi la constitution de réseaux au niveau d'un district pour l'élaboration de plans d'action conjoints, ce qui réunit une pluralité d'acteurs locaux et promeut une vision stratégique et géographique ainsi qu'une redevabilité horizontale entre acteurs de la société civile et autorités publiques.

Les attentes vis-à-vis des partenaires de soutien relèvent surtout de capacités minimales en matière de redevabilité et de conformité, mais aussi d'engagement au regard de principes et politiques humanitaires qui se trouvent au cœur de la mission d'Oxfam (tels que la Norme humanitaire fondamentale ou CHS⁷¹, les enjeux de sauvegarde ou PSEA⁷², de genre et de protection). Au regard des principes, cette expérience pilote a forcé Oxfam et les acteurs locaux impliqués à trouver un terrain d'entente sur leur application. Ils en sont arrivés à définir ensemble des principes de « bon partenariat », puis à spécifier comment les appliquer dans chaque contexte, en particulier dans les situations de conflit.

De tels mécanismes de soutien et de redevabilité en cascade peuvent s'établir entre acteurs formalisés, typiquement entre ONG internationales et nationales, mais également s'étendre entre des ONG internationales et des groupes moins formalisés qui ont émergé dans un but d'auto-assistance (entraide). En effet, les ONG internationales n'ont pas besoin de connaître ces petits groupes, mais simplement de travailler avec un partenaire local - comme une ONG locale ou les autorités locales - qui vont appuyer de manière plus proche des groupes communautaires (organisations communautaires de base ou

⁷⁰ ELHNA : *Empowering Local and National Humanitarian Actors*.

⁷¹ Norme humanitaire fondamentale en français.

⁷² PSEA: *Protection from sexual exploitation, abuse and sexual harassment*.

groupements plus ou moins formels), tout cela dans le respect de la redevabilité financière. C'est ce qu'illustre l'expérience du [DEMAC](#) piloté par le Danish Refugee Council (voir Encadré 6 ci-dessous).

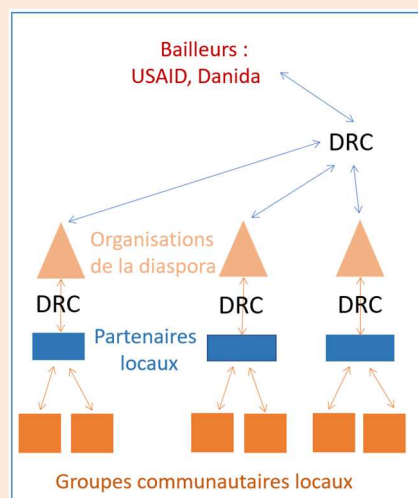
Dans ce même esprit, le projet ELNHA, avec son troisième financement, permet à une plateforme locale de renforcer d'autres acteurs locaux moins conventionnels, comme les OSC et les associations ou groupements communautaires. Ainsi, les initiatives de mise en place de plateformes de dialogue sont nombreuses, comme le démontre l'expérience de FORUS (voir encadré 7 ci-après).

Encadré 6 : Le soutien aux communautés à travers les organisations de la diaspora – Le programme DEMAC

En Somalie, le Danish Refugee Council (DRC) travaille depuis longtemps avec quelques organisations de diasporas (Syrie, Somalie). Une particularité de ces entités est de faire partie de la dynamique de la société civile locale sans être véritablement « locales ». Dans le programme DEMAC, DRC agit comme un intermédiaire entre le donateur et les organisations de la diaspora qui s'engagent ensuite dans des partenariats de confiance avec des groupes communautaires. Dans son soutien aux diasporas, DRC ne leur dit pas ce qu'elles doivent faire mais leur donne plutôt les outils de réflexion et de mise en œuvre, et leur suggère des processus pour faire leur travail tout en considérant certains sujets avec attention (« ne pas nuire », vue d'ensemble des besoins, par exemple). Aussi, DRC peut parfois intervenir comme médiateur entre l'organisation de la diaspora et le partenaire local.

Dans l'expérience du DEMAC en Somalie, les points remarquables ont été les suivants :

- L'objectif n'est pas les réalisations en elles-mêmes mais plutôt le soutien à des organismes de la diaspora en tant que partenaires constructifs.
- Le respect des exigences de conformité repose sur les organisations locales, ainsi que les coûts de transaction et les pertes d'efficacité que cela implique.
- Une plus grande importance est accordée aux principes de l'assistance et aux résultats obtenus plutôt qu'aux mécanismes et procédures à suivre. Cela guide l'approche du DRC dans le contrôle de la conformité des organisations locales.
- Des mécanismes de redevabilité alternatifs existent, tels que la pression de la communauté sur les acteurs de la diaspora.
- L'importance des résultats fondés sur les principes plutôt que des actions élaborées sur la base des principes : « *Nous pouvons difficilement exiger la neutralité des organisations locales, mais elles peuvent fournir une assistance fondée sur des principes et non discriminatoire* ».



ENCADRE 7 : FORUS, UN APPUI INTERNATIONAL AU PROFIT DE PLATEFORMES D'OSC LOCALES

Forus est un réseau mondial d'organisations de la société civile représentant plus de 22 000 ONG à travers le monde. En 2019, Forus a débuté un projet de renforcement des capacités des plateformes nationales d'ONG en situation de crise et de post-urgence avec le soutien de la Fondation de France. En 2020, Forus a collaboré avec le Réseau mondial des organisations de la société civile pour la prévention des catastrophes (GNDR), Save the Children Suisse et Inventing Futures pour développer une boîte à outils pratique et visant à renforcer le rôle des organisations de la société civile dans la coordination des interventions de réduction des risques de catastrophes et de post-urgence.

Tout comme les consultations locales, le renforcement des institutions locales permet aux populations d'exprimer leurs besoins et leurs priorités. Dans les bidonvilles de Dhaka, le Programme d'action pour le développement participatif (PDAP) a travaillé en étroite collaboration avec les communautés et a constaté que les partenaires extérieurs viennent avec des agendas à court terme, basés sur des projets, qui ne tiennent pas compte des besoins locaux. L'expérience du PDAP a montré que les relations à long terme fondées sur la mutualité sont plus efficaces.

Dans le domaine de la protection, quelle est la plus-value des approches menées par les communautés ?

Dans le domaine de la protection des personnes en situation de conflit, il est reconnu que divers éléments relatifs au capital social peuvent jouer un rôle crucial, sans pour autant prémunir contre tous les risques (voire en produire de nouveaux). Or, ces éléments sont encore trop rarement pris en compte par les organisations humanitaires internationales dans leurs stratégies d'intervention en matière de protection⁷³. Ainsi, dans des conflits hautement politisés, si les connexions sociales sont un vecteur de résilience en freinant la détérioration des conditions de vie, elles sont aussi influencées par l'identité politique et peuvent donner lieu à des mécanismes d'exclusion ou les aggraver. Sur la base de ces constats⁷⁴, une étude récente⁷⁵ recommande aux acteurs formels de l'aide de s'associer de manière significative aux efforts locaux de protection sociale informelle. Au Yémen, cela pourrait se traduire par un soutien aux comités communautaires sous la forme de formations à la résolution des conflits et à la médiation, afin de soutenir les efforts locaux pour faire face aux tensions et aux conflits qui surviennent inévitablement.

Sur le terrain, il existe des expérimentations autour d'approches communautaires qui recherchent la protection des populations et mériteraient d'être davantage explorées, comme celle développée par [Think Peace - Pensons Paix](#) au Sahel. Cette expérience montre en effet que l'implication et l'engagement communautaire peuvent répondre à des enjeux de protection et s'autonomiser sur la durée (cf. Encadré 8 ci-dessous).

Cela étant, en matière de soutien extérieur à des réponses locales et d'autoprotection, V. Metcalfe-Hough admet qu'il existe des risques inhérents à financer le type d'approches requises, c'est-à-dire une programmation à long terme, adaptative, flexible et opportune (voir citation ci-dessous).

⁷³ V. Metcalfe-Hough (2019), Localising protection responses in conflicts, HPG report, ODI, novembre 2019.

⁷⁴ L'étude constatait que les ménages choisissaient de s'affilier à certains partis politiques si cela leur facilitait l'accès à une aide supplémentaire au détriment de leurs liens sociaux préexistants.

⁷⁵ J. Kim, M. Elsamahi, A. Humphrey, A. Kadasi, & D. Maxwell (2022), "Sharing to Survive: Investigating the Role of Social Networks During Yemen's Humanitarian Crisis". Washington, DC: Resilience Evaluation, Analysis and Learning (REAL) Associate Award.

« Plus une stratégie de réponse de protection est « locale », plus elle peut devenir complexe, avec des risques liés au respect des principes humanitaires, à la sûreté et à la sécurité, et à la légitimité de la réponse internationale. (...) Les stratégies et tactiques adoptées par les populations locales pour améliorer leur protection peuvent également poser des dilemmes éthiques pour les organisations internationales. »

Source : V. Metcalfe-Hough (2019), "Localising protection responses in conflicts", *HPG report*, ODI, novembre 2019.

ENCADRE 8 : L'EXPERIENCE COMMUNAUTAIRE DE DEMOBILISATION DE JEUNES COMBATTANTS – THINK PEACE – PENSONS PAIX (MALI)

L'organisation Think Peace - Pensons Paix décrit un cas de réussite dans le domaine de la démobilisation de jeunes combattants du Mujao (à Kaji, Mali). Depuis 2017, l'organisation a développé une approche intégrée économique qui a pu continuer sans financement - grâce au pilotage par un comité communautaire - la communauté réunissant chefs village, imams et autres représentants traditionnels. Durant deux années (2017-18), Think Peace a ainsi accompagné ce comité local pour le renforcer essentiellement sur les aspects de secrétariat, de *reporting* et de respect des procédures de financement. Par la suite, le comité a pu poursuivre son action (de 2018 jusqu'à 2021) de manière autonome, avec la possibilité de solliciter des appuis ponctuels si besoin. L'une des clés de la réussite selon le directeur de Think Peace consiste à ce que « les communautés s'approprient les activités pour en donner le ton et aient le sentiment de prendre en main leurs destinées ».

4.3. PROMOUVOIR LE PILOTAGE LOCAL DE LA REPOSE HUMANITAIRE

Comme on l'a vu dans les exemples précédents, des acteurs internationaux sont prêts à repenser leur rôle pour arriver davantage en appui à des réponses pilotées localement, réduire les déséquilibres de pouvoir au sein du secteur de l'aide et rechercher une action plus efficace. Il s'agit là des éléments clés du débat sur le rôle d'intermédiaire défini « lorsqu'une organisation, un réseau ou un mécanisme fait office d'intermédiaire entre les donateurs et les organisations de mise en œuvre nationales ou locales en fournissant un financement ou d'autres formes de soutien ».

Un rôle croissant d'intermédiation pour les acteurs institués ?

Force est de constater qu'il existe jusqu'à présent peu d'incitations pour que les intermédiaires adoptent des partenariats locaux plus équitables et donnent davantage de pouvoir aux acteurs locaux. Selon une étude commanditée par le groupe de travail du GB sur la localisation⁷⁶, les obstacles majeurs à un rôle plus effectif des intermédiaires sont :

- Un manque d'incitations en faveur de relations partenariales plus équilibrées plutôt que relevant de la sous-traitance, ce qui pourrait être davantage promu par les exigences des bailleurs ;
- Le manque de motivation de la part des organisations intermédiaires qui ne voient pas clairement la nécessité de « céder du pouvoir, de l'influence et des éléments clés de leur histoire et de leur identité » ;

⁷⁶ Humanitarian Advisory Group (2021), "Bridging the Intention to Action Gap: The Future Role of Intermediaries in Supporting Locally Led Humanitarian Action", Juin 2021.

- Ces changements organisationnels vont aussi à l'encontre des mesures habituelles du succès dans le secteur, à savoir la croissance financière et la portée opérationnelle, d'où la tentation de certains acteurs internationaux de se présenter comme des acteurs locaux à travers leurs filiales et leur personnel locaux. Or, cela contredit - et peut miner - les efforts de ceux qui sont engagés dans de réels changements organisationnels.

ENCADRE 9 : EXEMPLES D'AUTRES INITIATIVES EN FAVEUR DU PILOTAGE LOCAL

Parmi les initiatives récentes visant au renforcement du pilotage local de la réponse humanitaire, on peut notamment citer :

- Le [réseau NEAR](#) pour l'autonomisation de la réponse humanitaire locale⁷⁷ est une initiative de la société civile du Sud. Elle s'efforce de renforcer les organisations locales en concevant des outils et en animant une plateforme d'échanges Sud-Sud, et essaie d'influencer le système et les donateurs internationaux, par exemple en produisant le [Cadre de mesure de la performance de la localisation](#) (2018) et en expérimentant des fonds alternatifs « localisés ».

- L'approche [SHAPE](#) pilotée par le Start Network et les initiatives [Shifting the Power](#) (2015-17) travaillent sur les blocages juridiques, réglementaires et financiers pour aider les organisations à devenir des influenceurs en leur propre nom⁷⁸. Un [processus d'évaluation](#)⁷⁹ a été élaboré pour jauger des capacités des organisations locales/nationales pour la gestion de programmes, mais aussi le pilotage et l'influence de la réponse humanitaire. Il se structure autour de trois indicateurs clés : Fondements de l'organisation ; Capacités humanitaires et Pouvoir (capacités de contrôle et d'influence).

- Le programme d'Accélération de la Localisation à travers les Partenariats⁸⁰, mis en œuvre par un consortium d'organisations non gouvernementales et de réseaux (2017-19).

Les réponses dirigées localement

Plutôt que la reconfiguration des relations partenariales, le réseau L2GP (qui mène des recherches-actions) a développé une méthode de travail où la majorité des décisions, du financement et de la mise en œuvre est laissée à des groupes formés au sein de la population affectée par une crise (groupes de protection, associations de femmes, groupes religieux, etc.).

Cette méthodologie intitulée « Réponses aux crises menées par les communautés » (RMC)⁸¹ vise à accompagner des acteurs de l'aide extérieure pour soutenir les initiatives d'auto-assistance spontanées (ou d'entraide) de manière à ce que celles-ci :

- ne transforment pas ces initiatives en miroir des organisations humanitaires,
- visent principalement à soutenir des activités pour le bien commun (besoins et opportunités de la communauté),
- permettent aux acteurs de l'aide extérieure de travailler dans le respect des principes humanitaires, des normes et des règles de conformité (des donateurs).

⁷⁷ En anglais, *Network for Empowered Aid Response* (NEAR)

⁷⁸ Start Network (2018) [How has shifting the power influenced local and national partner's response to emergencies?](#)

⁷⁹ Shifting the Power (2017), [Introduction to the humanitarian capacity self-assessment process](#).

⁸⁰ En anglais, *Accelerating Localisation through Partnerships*. Cf. Christian Aid, CARE, Tearfund, ActionAid, CAFOD, Oxfam (2019), [Accelerating Localisation through Partnerships: Recommendations for operational practices that strengthen the leadership of national and local actors in partnership-based humanitarian action](#).

⁸¹ En anglais, *Survivor and Community-led Response* (SCLR).

ENCADRE 10 : DES REPONSES A L'URGENCE MENEES PAR LES COMMUNAUTES - FONDATION GRAND'ANSE, JEREMIE (HAÏTI)

En partenariat avec Diakonie depuis l'ouragan Matthew (2017), la fondation FONGA a développé son travail de développement au niveau des communautés dans le cadre d'un partenariat classique où les deux organisations ont gardé leurs identités et établi une relation de transparence et de redevabilité. L'approche communautaire s'est trouvée renforcée avec la méthodologie « réponses menées par les communautés » (RMC) proposée par L2GP et expérimentée de manière pilote avec cinq communautés depuis 2021. Dans ce cadre, la communauté - ou des groupes déjà organisés - identifie(nt) des besoins/problèmes et planifie(nt) une action afin de les résoudre. Pour aboutir à la concrétisation de telles actions communautaires, la fondation (organisation locale) doit sélectionner les proposeurs en évaluant la portée communautaire des initiatives, suivre la gestion de la subvention confiée (environ 2500 USD) ainsi que des volontaires communautaires et renforcer les capacités du comité de gestion (sur la base de procédures simples). La communauté gère l'ensemble des étapes de l'action, et des ressources additionnelles ou des compétences techniques peuvent être mises à disposition sur demande (par exemple, pour la construction d'un réservoir d'eau de pluie).

Ainsi, suite au séisme du 14 août 2021, FONGA a pu appuyer des actions communautaires telles que : déblayage des débris, accès à l'eau et à l'électricité, achat de kits solaires pour faciliter l'éclairage la nuit (dans un souci de sécurité et de diminution des violences liées au genre), aménagement des accès routiers.

Une organisation locale telle que FONGA relate que le fait de confier directement l'argent à un groupe au sein de la communauté (le comité de gestion) a véritablement créé une relation de confiance, en comparaison avec les actions menées par le passé directement par la fondation. Le comité de gestion a ensuite la charge du suivi des actions entreprises.

Au bout de quelques mois d'expérimentation seulement, les impacts positifs rapportés ont été : le renforcement de l'estime de soi (fierté) au sein de la communauté ; un sentiment d'appropriation des actions entreprises ; un renforcement de la confiance mutuelle et de la transparence avec l'organisation d'appui externe (lors d'une évaluation par exemple) ; l'implication accrue de l'ensemble de la communauté (y compris les chefs et les autorités locales).

Des fonds communs gérés par les acteurs locaux

Jouer un rôle d'intermédiaire, « c'est accepter de lâcher le contrôle et le pouvoir, c'est décider de faire confiance », ce qui n'est pas exempt de tensions et d'erreurs et constitue en soi un chemin d'apprentissage comme nous l'enseignent l'expérience du Start Network dans la mise en place de pôles régionaux (cf. Encadré 11 ci-dessous).

Il faudrait donc que les acteurs dominants du système de l'aide tolèrent un certain degré de risques et d'erreurs pour que soit possible, dans la durée, la construction parallèle de la confiance réciproque et de relations partenariales véritablement « à égalité ».

ENCADRE 11 : LES POLES REGIONAUX DU START NETWORK

Ces dernières années, le Start Network (SN) a mis en place un réseau de centres régionaux dans le but de créer des mécanismes de financement collaboratif au niveau local. Au cours de la phase initiale qui s'est concentrée sur cinq « hubs » (Guatemala, République démocratique du Congo, Inde, Pakistan et îles du Pacifique), le SN a exploré comment lâcher le pouvoir et le contrôle pour créer véritablement des partenariats égaux. Des échanges et des apprentissages intéressants ont eu lieu, mais aussi des tensions entre les organisations internationales et nationales ou locales au sein de chacun des pôles. En collaboration, tous les partenaires impliqués ont dû concevoir des mécanismes de gouvernance, des

processus de prise de décision, une vision et des valeurs communes. Ils ont ainsi mis au point une méthode d'examen par les pairs des questions et décisions essentielles.

Dans deux de ces centres (Guatemala et Congo), un programme expérimental (le programme Clip, en collaboration avec [ELHRA](#)) a également développé une programmation dirigée par la communauté, ce qui signifie que les membres de la communauté innovent eux-mêmes en s'engageant dans l'analyse des problèmes et la conception de projets. Dans ce contexte, SN agit en tant qu'intermédiaire de soutien et a testé de nouvelles solutions telles que : les évaluations par les pairs, des mécanismes d'auto-évaluation et le financement localisé avec des règles différentes.

5. UNE VISION TRANSFORMATIVE DU PARADIGME ACTUEL

Si l'on s'intéresse aux articulations à refonder entre acteurs internationaux et nationaux/locaux de la solidarité, il existe une voie transformative qui s'inscrit davantage dans la rupture et le renversement du paradigme actuel. Ainsi, lors du tsunami de 2004 dans l'océan Indien, le rapport de la Coalition pour l'évaluation du tsunami avait déjà réclamé une « réorientation fondamentale » du secteur de l'aide internationale, en insistant sur le principe de l'appropriation légitime des réponses par les populations touchées et leurs États.

« La communauté humanitaire internationale a besoin d'une réorientation fondamentale, de la fourniture d'aide au soutien et à la facilitation des priorités des communautés en matière de secours et de redressement. Les agences internationales devraient se concentrer sur les priorités des personnes affectées plutôt que sur leurs propres préoccupations institutionnelles ou bureaucratiques. »⁸²

Source : *Rapport de synthèse*, Tsunami Evaluation Coalition (TEC), juillet 2006.

Dès lors, pourquoi les forces locales ne sont-elles pas davantage reconnues lors de catastrophes et pourquoi les atouts des partenariats locaux ne sont-ils pas mis en valeur par les acteurs humanitaires ? Pourquoi - malgré les nombreuses velléités de réforme du secteur - ces nombreux constats ne sont-ils pas pris en compte par les politiques humanitaires qui façonnent le secteur ? Probablement parce qu'une telle vision transformative impliquera de profonds changements dans l'état d'esprit et les postures de la plupart des professionnels de l'aide, tant au niveau individuel qu'organisationnel. Aussi, parce que cela menace le *statu quo* en termes de distribution des ressources, de pouvoir et de contrôle au sein du secteur humanitaire international.

« [...] les réformes du Grand Bargain, comme celles qui les ont précédées, n'ont pas été transformatrices. (...) Les programmes de réforme antérieurs ont évité de remettre en question cette architecture de manière significative(...) sans modifier le fait que les structures de pouvoir du secteur, les incitations bureaucratiques et le modèle commercial de base penchent tous en faveur des donateurs et des fournisseurs d'aide plutôt que des bénéficiaires de l'aide. Il en résulte une série d'engagements normatifs et d'orientations techniques, mais le pouvoir, les incitations et les flux de ressources sont restés fondamentalement inchangés. Il en résulte une meilleure coordination de l'offre, mais aucune évolution fondamentale vers une action humanitaire menée par ceux qui en ont besoin. »

Source : P. Saez, J. Konyndyk, R. Worden, 'Rethinking humanitarian reform: What will it take to truly change the system?', 29 septembre 2021, Centre for Global Development.

5.1. VERS DES APPROCHES PLUS INCLUSIVES DE LA SOLIDARITE EN TEMPS DE CRISE

Pour reprendre la discussion initiée précédemment (section 3.2.1), ce sont les conceptions autour de la notion de valeur ou de « plus-value » qui sous-tendent des relations de pouvoir déséquilibrées et contrecarrent les complémentarités possibles dans la réponse humanitaire, entre acteurs internationaux vs. nationaux ou locaux.

⁸² Telford, J, J Cosgrave and R Houghton (2006), [Joint Evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami: Synthesis Report](#). London: Tsunami Evaluation Coalition (TEC).

« Si la complémentarité fait partie d'un travail humanitaire plus efficace, les organisations d'aide doivent repenser la manière dont la capacité est définie, évaluée, mise en œuvre et valorisée : non pas en fonction de qui en dispose, mais en fonction de sa contribution collective à la réponse. Dans certaines circonstances, cela peut signifier une absence d'implication internationale. »

Source : L. Fast & C. Bennett (2020), "From the group up: It's about time for local humanitarian action", HPG Report, mai 2020, HPG: Humanitarian Policy Group.

Chacun sait combien il est difficile d'atteindre des réponses coordonnées dans le secteur de l'aide internationale, en particulier dans les situations de crise complexe. Et cela est d'autant plus vrai si l'on recherche la complémentarité des réponses, c'est-à-dire une alliance d'acteurs travaillant vers des objectifs partagés. D'où l'intérêt d'approches qui s'ouvrent à l'implication des acteurs locaux dans toute leur diversité - non conventionnels et non humanitaires - pour renouveler les approches opérationnelles et miser sur les capacités réelles de chacun. Ces approches demeurent pour l'instant très rares (voir encadré 12 ci-dessous).

ENCADRE 12 : L'INCLUSION D'ACTEURS NON-HUMANITAIRES DANS LES REPONSES D'URGENCE

Un exemple d'approche humanitaire « inclusive » est donnée par ASB (Arbeiter-Samariter-Bund) en Indonésie. Cette ONG allemande a inclus des acteurs non humanitaires dans ses programmes de gestion de l'urgence suite au tremblement de terre et au tsunami au Sulawesi central, tout en renforçant leurs capacités dans le domaine de l'action humanitaire et du relèvement. Ce type d'appui de la part d'une organisation internationale est particulièrement exceptionnel, surtout lors de catastrophes localisées et de petite ampleur pendant lesquelles de tels intervenants de première ligne « sont laissés à eux-mêmes »⁸³.

Alors que le système des clusters a eu tendance à renforcer la fragmentation de l'aide dans des silos techniques et à marginaliser les acteurs de première ligne et les gouvernements locaux, diverses voix réclament une coordination plus inclusive du secteur, en s'appuyant notamment sur les principes d'une programmation fondée sur les territoires ou la géographie.

Dans cette nouvelle réorganisation du secteur autour des bénéficiaires et intervenants locaux ou de première ligne, « il s'agirait de traiter les besoins de manière holistique au sein d'une communauté ou d'une géographie définie, de fournir une aide explicitement multisectorielle et multidisciplinaire, et de concevoir et mettre en œuvre l'assistance par le biais d'un engagement participatif avec les communautés et les dirigeants concernés⁸⁴ ». Pour cela, il faudrait ouvrir davantage les espaces de dialogue, de coordination et de prise de décision aux acteurs de première ligne, en particulier à des niveaux décentralisés au plus proche des terrains de crise.

En Indonésie, à la fin de 2020, les OSC et ONG locales ont exploré la proposition de « coordination humanitaire par zone », c'est-à-dire l'extension de l'équipe humanitaire pays à des niveaux infranationaux afin de surmonter les faiblesses des modèles de coordination basés sur les clusters. Elles ont ainsi fait valoir que « tout mécanisme de coordination basé sur des zones géographiques doit impliquer les acteurs non humanitaires et humanitaires (s'il y en a) et doit être adapté pour renforcer la préparation des acteurs locaux aux crises localisées à un moment où les réponses nationales sont rares et les réponses internationales exceptionnellement rares »⁸⁵.

⁸³ J. McCommon, K. Sutton (2021), *ibid.*

⁸⁴ J. Konyndyk, P. Saez, R. Worden (2020), "[Inclusive coordination: Building an area-based humanitarian coordination model](#)", CDG Paper 184, Octobre 2020, CDG: Center for Global Development.

⁸⁵ J. McCommon, K. Sutton (2021), *ibid.*

5.2. UN RENVERSEMENT DES POUVOIRS EST-IL POSSIBLE ?

Il existe une demande croissante de la part des organisations de la société civile des Suds et de nombreux activistes, soit pour être davantage reconnus et insérés dans les mécanismes de réponse aux crises, soit pour aborder des questions délicates sur le rééquilibrage des pouvoirs - lié aux enjeux de pouvoir, de race et de colonialisme - et une refonte du système existant. Ainsi, Degan Ali s'exprimait en introduction de la Conférence sur le leadership humanitaire (avril 2021) au sujet de l'impératif de changement du système humanitaire en ces termes : « *Que le système humanitaire décide de changer ou non n'a aucune importance. Le monde qui l'entoure changera et le rendra moins pertinent* »⁸⁶. Constatant le peu de changements réels survenus depuis 2016, D. Ali dénonce également la profusion de discours sur le thème de la localisation de l'aide, traité de manière technocratique et qui véhicule une répartition des pouvoirs qu'il s'agit selon elle de démanteler pour une refonte plus radicale du secteur de l'aide.

« *Nous avons besoin que les organisations du Nord global reconnaissent leur rôle néocolonial délibéré dans la perpétuation d'un système d'aide dont le but est de maintenir la dynamique de pouvoir qui continue à nous maintenir dans la pauvreté et dans une position de besoin. Nous devons remodeler nos organisations afin qu'elles ne soient pas uniquement dépendantes des caprices et des changements de nos ONG internationales (ONGI) et de nos partenaires des Nations unies. Nous devons créer des organisations résilientes et agiles qui ne suivent pas les modèles économiques des ONGI et des Nations unies, selon lesquels la réussite doit être mesurée en fonction de l'importance des revenus de l'organisation.* »

Source : Degan Ali, Humanitarian Leadership Conference, « [Remarques d'ouverture](#) », 28 avril 2021.

5.3. REVISITER LES PRINCIPES AU REGARD DES SOLIDARITES LOCALES

Selon la nature des crises et des contextes, des adaptations aux principes fondamentaux de l'aide - voire de nouveaux principes - pourraient s'avérer utiles pour guider la mise en œuvre des actions de solidarité qui se déroulent localement. En effet, il apparaît difficile d'imposer les principes humanitaires classiques - mis en place pour que des acteurs externes franchissent des lignes de front - à des initiatives menées par des OSC, des groupements de base ou des citoyens organisés pour la défense de droits humains.

Débattre et revisiter les principes permettrait d'élaborer un langage commun, adapté aux contextes et à la diversité des acteurs qui y interviennent. Parmi les principes humanitaires, ceux d'humanité, d'impartialité ou de « ne pas nuire » pourraient être considérés comme valables et requis pour toute action qualifiée de « solidaire ». Mais pourquoi ne pas tolérer que certains acteurs locaux - ancrés et influencés par leurs réalités locales - fournissent assistance et protection, peut-être de manière non strictement neutre, mais bien de manière impartiale et non discriminatoire ?

« *Il n'est pas nécessaire d'imposer à la société civile locale la notion de "neutralité", puisque les mouvements de base se rassemblent autour d'une certaine cause lorsqu'ils se forment.* »

Source : Entretien avec une responsable du Danish Refugee Council (DRC)

⁸⁶ Directrice d'Adeso, fondatrice du réseau NEAR, Degan Ali est depuis des années une vibrante avocate pour la transformation du système de l'aide internationale, souhaitant donner plus de voix et de pouvoir aux communautés locales et aux organisations de la société civile.

En matière de protection et en situation de conflit armé, la problématique devient plus aiguë (comme déjà évoqué à la section 3.2.1.). Alors que les acteurs humanitaires sont devenus plus hétéroclites, R. Gorgeu anticipe que la référence à une action humanitaire guidée par les principes humanitaires et l'approche Dunantiste pourrait à l'avenir ne pas être la norme (le récit dominant) de l'aide humanitaire⁸⁷. Il prévoit que l'action humanitaire, dans sa pluralité, sera progressivement abordée à travers des cadres intégrés plus larges (par exemple, les cadres de développement sur les ODD⁸⁸) ou – plus préoccupant – d'agendas politiques. Dans le cas présent du conflit en Ukraine⁸⁹, Hugo Slim anticipe que certains acteurs conventionnels, au nom d'une « tradition militante de l'humanitarisme de résistance », opteraient pour une « solidarité politique » avec les Ukrainiens et pour des actions qui renonceraient à la neutralité stricte mais répondraient bien aux exigences d'impartialité. Il avançait également que l'un des canaux privilégiés pour atteindre les zones occupées ou en résistance passera par les acteurs ukrainiens eux-mêmes, qu'ils soient services publics, églises ou réseaux informels d'entraide⁹⁰.

De ce fait, il devient nécessaire de réfléchir aux principes fondamentaux applicables aux réponses locales, qu'elles soient dites humanitaires, de solidarité ou d'entraide. On peut aussi s'interroger sur la validité de principes supplémentaires pour guider les dynamiques locales de solidarité ou d'entraide. Les études en sciences sociales indiquent que la confiance, l'équité, la réciprocité et la sécurité sont des clés pour la pérennité de l'aide mutuelle⁹¹.

⁸⁷ Cela ne signifie pas qu'il n'y aura pas d'espace ou de raisons d'être pour les organisations se référant à une « approche Dunantiste » - certains pourraient même affirmer que si l'espace est plus difficile à occuper, les raisons d'exister seront encore plus importantes.

⁸⁸ ODD : Objectifs du Développement Durable.

⁸⁹ Le conflit était enclenché depuis quelques semaines à l'heure de finaliser ce rapport.

⁹⁰ H. Slim (2022), "[Solidarity, Not Neutrality, Will Characterize Western Aid to Ukraine](#)", 10 mars 2022.

⁹¹ Intervention de P. Servigne lors des Universités d'Automne de l'Humanitaire, septembre 2021.

6. PISTES DE REFLEXION ET D'ACTION POUR L'AVENIR

La présente étude, qui se définit comme une revue des conceptions associées à la « localisation » et des pratiques entre acteurs de la solidarité, a tenté de dépasser les distinctions usuelles entre acteurs locaux, nationaux et internationaux pour mettre en exergue le potentiel d'actions communes face aux crises systémiques et d'ampleur de demain.

Pour conclure, nous souhaitons donc synthétiser ici quelques pistes majeures de réflexion et d'action pour la refonte des articulations entre acteurs de la solidarité, et ceci quelle que soit leur « étiquette ».

1/ Refonder le système de l'aide internationale en privilégiant les complémentarités entre acteurs de la solidarité dans toute leur diversité, qu'ils soient locaux, nationaux, internationaux...

Reconnaître les compétences respectives de l'ensemble des intervenants lors d'une crise - en particulier la plus-value des compétences contextuelles, linguistiques, culturelles et sociales des acteurs locaux - devrait permettre d'envisager les réponses aux crises de manière complémentaire, plutôt que sous l'angle de la compétition entre acteurs.

2/ Promouvoir et développer des partenariats « équitables » entre les divers acteurs de la solidarité qui se trouvent à des niveaux différents d'intervention, de compétences et d'atouts spécifiques

Pour les acteurs qui s'y engagent, cela passera par la documentation des expérimentations et le partage des pratiques, dans un esprit de coopération et d'apprentissage mutuel.

« L'imaginaire instituant de l'humanitaire doit disparaître - c'est-à-dire une projection de puissance via des actions opérationnelles au niveau global selon un lexique militaire et de plus en plus managérial - au profit d'une conception qui fait du partenariat une notion clé, pas seulement dans un sens instrumental, mais dans un sens réel où l'accompagnement, l'appui mutuel prime sur la formation ou le renforcement de capacités dans lequel le partenaire est envisagé du point de vue de ses carences (l'acteur international apportant la plus-value). »

Source : Intervention de Xavier Ricard-Lanata lors des Universités d'Automne de l'Humanitaire, septembre 2020, voir la vidéo « Regards croisés », extrait entre 31:42 et 47:00.

3/ Repenser le métier d'humanitaire classique et/ou inventer celui de « solidaire de demain » en privilégiant les approches de type accompagnement et appui mutuel

Cela consistera notamment à accompagner l'évolution du rôle des acteurs internationaux, de l'exécutant direct à l'intermédiaire à plusieurs facettes ou avec diverses fonctions (à définir selon les contextes et les acteurs en présence). Le rôle des acteurs internationaux devra peut-être évoluer, mais il restera essentiel. Parmi leurs différents atouts, ils peuvent notamment :

- Permettre l'accès à des financements (directs) pour soutenir les efforts locaux (assistance, protection, défense des droits et de l'environnement, etc.) ;
- Offrir un accompagnement ciblé à long terme et d'autres formes de soutien afin de renforcer la base des compétences locales - en matière de protection ou de gestion des risques de catastrophe par exemple ;

- Accéder à certains décideurs et utiliser leurs ressources et leur présence au niveau international pour faire remonter les préoccupations et défendre les personnes affectées par les crises (respect du DIH⁹², protection des personnes en cas de conflits ou réduction des risques face aux changements climatiques...);
- Faciliter les mises en réseau ou les connections fructueuses entre acteurs locaux et sphères internationales pour influencer plus efficacement les politiques publiques, prévenir les situations de crise et protéger les populations.

Pour les décideurs et bailleurs internationaux, la question de savoir comment accompagner le processus de changement des organisations internationales est – et sera de plus en plus – essentielle.

4/ Mettre en valeur les forces locales de la solidarité dans le cadre d'analyses du type « paysage et maillage des acteurs » - qu'ils soient associations, autorités, populations, citoyens... - ou grâce à une vision géographique ou territoriale

Au-delà de l'identification des besoins, il s'agit de s'intéresser à l'ensemble des acteurs impliqués dans la réponse aux crises systémiques, de comprendre leurs fonctions, leurs rôles et leurs interactions avant de déterminer le type de réponse à envisager (assistance, soutien, protection, influence). Pour les acteurs professionnels de l'aide, cela nécessiterait de mieux comprendre les processus de solidarité spontanés (appelés aussi « aide mutuelle », « aide informelle » ou « entraide ») et de s'intéresser aux opportunités de les soutenir. Les humanitaires classiques devront continuer d'innover pour se coordonner avec des acteurs inhabituels et apprendre à travailler ensemble. À l'avenir, il s'agira en effet de mieux décrypter les potentiels de développement et de solidarité qui peuvent être consolidés tout en jouissant de la légitimité des populations locales ou, comme le disait Xavier Ricard-Lanata : « d'identifier les forces qui font mouvement et ont des valeurs ou des objectifs qui coïncident avec les nôtres (acteurs occidentaux de la solidarité) »⁹³.

5/ Promouvoir l'apprentissage mutuel et réciproque

Face aux crises globales et systémiques de demain, tous les acteurs impliqués dans la gestion de crise (tant au Nord qu'au Sud) ont beaucoup de choses à apprendre mutuellement en matière de résilience, en particulier les sociétés occidentales des actions entreprises au Sud pour supporter des situations de crise chronique. En outre, les relations de solidarité et d'entraide deviendraient alors vraiment réciproques, car chacun apporterait une contribution à l'autre.

Les conjectures à venir devraient aussi encourager les acteurs de la réponse aux crises à se rapprocher davantage de dynamiques d'action dans d'autres champs, tels que la préservation de l'environnement et la lutte contre les changements climatiques, la défense des droits humains, l'innovation sociale, etc. Des actions de plaidoyer, de sensibilisation et de transformation sociale pourraient ainsi être imaginées.

6/ S'ouvrir à une certaine adaptabilité des principes fondamentaux de l'aide et de la solidarité face aux crises

Le débat et la réflexion restent ouverts sur une possible et utile adaptabilité des principes humanitaires ou de solidarité selon le type de crise et les spécificités des contextes locaux. Quels sont les principes et les normes humanitaires qui s'appliquent pour tous les acteurs solidaires (locaux ou non) ? Si tel n'est pas le cas, comment éviter les abus et l'instrumentalisation de l'aide ? Et comment éviter de nuire aux populations affectées ?

⁹² DIH : Droit international humanitaire.

⁹³ Propos de Xavier Ricard-Lanata lors de son intervention aux Universités d'Automne de l'Humanitaire 2020. Voir son article « [De l'aide à l'entraide – À propos des évolutions de l'aide au développement](#) » dans la revue *Humanitaires en mouvement* (HEM), n°22, Groupe URD, mars 2021.

Acteurs locaux et conventionnels de la solidarité internationale : quelles articulations, quelles inspirations ?



Siège du Groupe URD
La Fontaine des Marins
26170 Plaisians – France
Tel : +33 (0)4 75 28 29 35

urd@urd.org

www.urd.org

SUIVEZ-NOUS SUR

