

Le Dispositif Mondial d'Aide Humanitaire: une opportunité pour les ONG ?

par Elizabeth Ferris

Le Dispositif Mondial d'Aide Humanitaire [Global Humanitarian Platform (GHP)] fut créée en 2006 en vue de réunir les trois familles de la communauté humanitaire – les ONG, le mouvement de la Croix Rouge/Croissant Rouge et les Nations Unies et les organisations internationales associées- dans le but d'améliorer l'efficacité de l'action humanitaire¹.

Alors qu'elle est souvent confondue avec le processus plus étendu de réforme humanitaire –avec son approche 'cluster', ses instruments de subventions revus et ses plans de renforcer le système de Coordinateurs Humanitaires- le Dispositif Mondial d'Aide Humanitaire est une initiative indépendante cherchant à renforcer les rapports entre les acteurs humanitaires principaux. Le développement du Dispositif Mondial d'Aide Humanitaire trouve ses racines dans la reconnaissance que les défis confrontant les intervenants dans les réponses humanitaires sont trop importants pour permettre aux agences d'y faire face seules, en termes simples.

Jusqu'à présent, la communauté humanitaire internationale a été structurée autour d'un noyau des Nations Unies avec des intervenants hors Nations Unies sur la périphérie. Les Nations Unies ont pris la tête et d'autres intervenants ont suivi ou se sont séparés tout en continuant avec leurs propres programmes. Le Comité Permanent interorganisations (CPI)² est composé de toutes les agences œuvrant aux problèmes humanitaires, le Comité international de la Croix-Rouge, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, l'OIM, la Banque Mondiale et trois consortia d'ONG : le Conseil international des agences bénévoles à Genève (ICVA)³, InterAction⁴ de Washington DC, et le Comité directeur pour les interventions humanitaires à Genève et New York (SCHR)⁵. Tandis que les intervenants hors Nations Unies sont intégrés au CPI, l'agenda des réunions du CPI est largement centré sur les Nations Unies.

Le Dispositif Mondial d'Aide Humanitaire se base sur des prémices différentes : à savoir que la communauté internationale se compose de trois familles paritaires. Reconnaître cela serait un changement radical pour le système des Nations Unies et une affirmation de la réalité que les ONG et le mouvement de la Croix-Rouge/Croissant Rouge mobilise plus de ressources en vue d'aide humanitaire que les Nations Unies, qu'ils possèdent plus de personnel opérationnel et qu'ils ont une plus grande capacité de plaider humanitaire. Les donateurs poussent de plus en plus leurs subventions au travers des ONG qu'ils considèrent plus efficaces et flexibles que les agences des Nations Unies. Les deux organismes donateurs les plus importants –le Département d'assistance humanitaire de la Commission Européenne et l'Agence US pour le développement international (USAID) – transmettent chacun entre 60 et 70% de leur assistance par les ONG⁶.

En juillet 2007, les dirigeants des agences des Nations Unies, des ONGI et des consortia, des ONG nationales et du mouvement de la Croix-Rouge/Croissant Rouge se sont réunis pour ratifier les Principes de partenariat (PoP)⁷ qui formeront la base des rapports entre les trois familles humanitaires. Ils se sont mis d'accord pour fonder leur partenariat sur les principes de parité, de transparence, d'une approche axée sur les résultats, de responsabilité et de complémentarité. Ils se sont aussi engagés à appliquer ces principes dans leurs organisations en entier ainsi que dans leurs rapports entre eux.

Les ONG ont l'habitude de critiquer les agences des Nations Unies pour leurs carences, mais le succès du Dispositif Mondial d'Aide Humanitaire dépendra de la reconnaissance que le monde des ONG a lui aussi besoin de transformations.

Les ONG internationales

Les grandes ONGI sont des intervenants humanitaires importants. Moins d'une douzaine d'entre elles libèrent 90% des fonds mobilisés par la communauté des ONG⁸. Les cinq ONGI les plus grandes (CARE, Médecins sans frontières, World Vision, Oxfam et Save the Children) sont elles-mêmes des familles, en fait, avec des filiales dans différents pays. La plupart disposent de budgets annuels plus importants que celui du HCR. Elles opèrent selon des normes professionnelles de grande qualité et sont la force motrice derrière les efforts pour une plus grande responsabilité des ONG, dont la responsabilité envers les bénéficiaires. Elles possèdent l'expertise et les ressources humaines pour mener des recherches et pour assumer la direction dans le développement de politiques. Elles ont la capacité de générer des gros titres dans les journaux occidentaux. Les ONGI ont leur place à la table du Dispositif Mondial de plein droit⁹ ainsi qu'à travers les quatre consortia d'ONG auxquels elles participent - InterAction, ICVA, SCHR et le réseau d'ONG Européennes 'Voluntary Organisations In Cooperation In Emergencies (VOICE)¹⁰, à Bruxelles. Les grandes ONGI ont des responsabilités multiples –envers leurs conseils d'administration, les donateurs et les coalitions dont elles sont membres.

Quelle est la signification des principes de partenariat pour les ONGI ? Elles fonctionnent très bien ensemble dans certains domaines. Par exemple, SCHR a mis en œuvre un système d'examen critiques par les pairs, et le travail de plaider collectif accompli par InterAction est admirable. Mais elles sont aussi en compétition pour les fonds et la visibilité. Cette compétition

est à même d'ajouter à la difficulté d'appliquer les principes de transparence et de responsabilité. Le principe de transparence, par exemple, souligne l'importance des consultations au plus tôt et du partage des informations. Tandis qu'il est assez facile de partager les informations sur les développements actuels ou d'informer sur les programmes en cours, il est plus difficile de passer au niveau supérieur de partage des plans et des stratégies alors qu'ils sont en développement. Chaque ONG a ses propres plans stratégiques, mondialement ainsi qu'au niveau des régions et des pays bien souvent. Tout en partageant les informations entre elles, elles doivent rendre compte à leurs organismes, ce qui rend la planification collective difficile. Compte tenu de leurs nombreux niveaux de responsabilité, jusqu'à quel point peut-on demander aux ONGI d'être mutuellement responsables ? Comment est-il possible aux grandes ONGI de travailler sur une 'coordination axée sur les résultats basée sur des capacités opérationnelles concrètes' alors que sur le marché compétitif des subventions, elles doivent mettre l'accent sur leur identité unique ?

En s'élargissant et en devenant plus professionnelles, elles courent aussi le risque de devenir de plus en plus similaires aux agences des Nations Unies. Un responsable d'une agence des Nations Unies à la réunion du Dispositif Mondial en 2007 a déclaré 'Je m'inquiète lorsque j'entends les ONG s'exprimer – elles s'expriment exactement comme nous. Je vous implore de ne pas devenir comme nous. Nous avons besoin que vous restiez des ONG'. En fait, les grandes ONG internationales ont plus de points communs avec les agences des Nations Unies qu'avec les

ONG nationales du Sud. Le rapport entre les ONGI et les ONG nationales est le plus grand défi confrontant les ONG et l'avenir du Dispositif Mondial.

ONG nationales

Les ONG nationales – celles qui opèrent dans un seul pays – sont souvent les premières à répondre aux désastres. Ce sont elles qui le plus souvent apportent la nourriture et tirent la majorité des survivants des débris tandis que les ONG internationales arrivent sur les lieux ou délivrent des approvisionnements et du personnel par le biais de leurs filiales nationales. Alors que les ONGI sont libres de décider de se retirer d'un pays quelconque si leurs priorités changent, les ONG nationales y restent à long terme. Les ONG nationales sont de taille et de capacité extrêmement variables ; certaines ne possèdent qu'une petite équipe de personnel alors que d'autres emploient des centaines de personnes et opèrent selon des standards professionnels de haut niveau.

Le HCR effectue une grande partie de son travail grâce aux ONG nationales. En 2007, le HCR avait 550 accords avec 424 ONG nationales d'une valeur de \$89,4 millions. Il avait 417 accords avec 151 ONG internationales d'une valeur de \$138 millions. Tandis que le HCR a beaucoup plus d'ONG nationales partenaires, la plus grande partie des subventions va aux ONGI. Le travail avec les ONG nationales est aussi un défi pour le HCR ; comme me le disait un membre du personnel du HCR : 'il faut autant de travail pour élaborer et suivre un accord d'une valeur de \$10 000 avec une ONG nationale que pour un accord d'une valeur d'\$1 million avec une ONG internationale. Et notre capacité de suivi est limitée.'

Il est reconnu que les ONG nationales jouent un rôle important dans le système humanitaire international et au cours des années, plusieurs tentatives ont été faites pour les intégrer à d'importantes initiatives humanitaires, comme le Partenariat en Action du HCR (PARINAC) qui a débuté en 1994¹¹. Plusieurs ONG nationales ont participé aux réunions Dispositif Mondial en 2006 et 2007 mais leur nombre était inférieur à celui des ONGI. Un participant africain à la réunion du Dispositif Mondial cette année décrit comment, durant la réunion dans son pays pour discuter des principes de partenariat, il y avait 27 représentants des Nations Unies, 26 représentants d'ONGI, 3 du mouvement de la Croix Rouge/Croissant Rouge mais seulement un d'une ONG nationale.

Lorsque nous examinons le rapport entre les ONG nationales et internationales, il est clair qu'il détient le pouvoir – en dépit de la rhétorique de solidarité entre les ONG. Les grandes ONGI ont de plus vastes ressources financières et parfois sous-traitent avec les ONG nationales pour exécuter certains projets. Mais la présence des ONG internationales s'accroît dans les pays du Sud. Le nombre de bureaux sur place des ONGI a augmenté de 31% à 39 729 entre 1993 et 2003, et ce nombre s'est certainement accru depuis¹². Certains donateurs demandent désormais la présence d'un bureau sur place des ONGI comme condition à leur financement. Les ONG nationales se plaignent que, dans certains cas, les ONGI les déplacent du travail qu'elles effectuent depuis de nombreuses années et qu'elles leur 'volent' le meilleur de leur personnel avec des salaires dont les ONG nationales ne peuvent pas concurrencer. Alors qu'il existe beaucoup d'exemples où les rapports entre les ONG nationales et internationales sont établis sur la base de respect mutuel et de complémentarité, il est tout aussi clair que ce partenariat est le plus souvent inégal.

L'aide humanitaire post-tsunami à Tamil Nadu en Inde.

Comme il a été relevé dans FMR28¹³, on parle beaucoup du renforcement des capacités des ONG nationales mais les interlocuteurs attachent différents sens au terme et sa mise en œuvre a été incomplète. Puis il y a l'aspect plus sombre des discussions du renforcement des capacités. Les ONGI ont probablement des intérêts investis à maintenir les capacités



des ONG nationales à un bas niveau afin d'éviter une compétition encore plus vive pour les subventions.

Une des différences entre les ONG nationales et internationales en termes de participation au Dispositif Mondial réside dans le fait que les participants des ONGI sont en mesure de parler sagement de la situation dans une douzaine de pays, les ONG nationales n'ont généralement connaissance que de leur propre situation. Les membres du personnel d'ONGI sont familiers avec le jargon des Nations Unies, ont un personnel spécialisé qui suit les complexités des réformes des Nations Unies et qui lisent les centaines de documents en ligne et imprimés générés par la procédure de réforme.

Responsabiliser les ONG nationales

Comment les ONG nationales peuvent-elles jouer un rôle plus important dans le Dispositif Mondial et dans les efforts humanitaires en général ? Une possibilité est de donner plus de soutien aux dirigeants des ONG nationales de manière qu'ils puissent assister aux réunions internationales et lire tous les documents. Ces représentants pourraient prendre part au processus de planification et recevoir du soutien afin de participer aux mécanismes de suivi du Dispositif Mondial. Un stage de formation accélérée sur les procédures des Nations Unies – voire celles du Dispositif Mondial – pourrait être organisée au profit des ONG nationales pour leur permettre de participer effectivement. Les organismes de coordination des ONG nationales pourraient recevoir du soutien dans les pays où elles n'existent pas afin de représenter la grande communauté des ONG nationales. Cependant, ces initiatives seraient non seulement onéreuses, mais ne répondraient pas à la question que l'agenda du Dispositif Mondial soit toujours établi par les agences du Nord.

Une deuxième option serait de modifier le Dispositif lui-même. Le format et l'agenda des réunions pourraient être modifiés en vue de permettre des contributions plus substantielles de la part des ONG nationales. En se concentrant sur un pays en particulier ou en se réunissant dans un pays touché par les conflits, les contributions des ONG nationales seraient mises en valeur. Toutefois, les réunions hors de Genève pourraient courir le risque que le Dispositif Mondial perde la participation de ses puissantes ONGI et des agences des Nations Unies. Il est une chose de demander au

dirigeant d'une agence importante de se rendre à Genève pour une réunion d'une journée, mais il est tout autre de lui demander de se rendre à Bogota. En outre, la concentration sur un seul pays permettrait aux ONG nationales de ce pays de devenir des participants plus actifs, mais n'encouragerait pas nécessairement la participation d'ONG nationales d'autre pays ou régions.

Une troisième possibilité serait de remplacer la concentration du Dispositif Mondial des réunions entre les dirigeants d'agences vers une procédure de sélection des projets et de redéfinir la 'sélection des projets' afin d'assurer que les ONG nationales jouent un rôle de pointe. L'impulsion serait donnée à la coordination au niveau local et la direction serait assurée par les ONG nationales avec les capacités et la volonté de mener le processus. Lors de la réunion de 2007 du Dispositif Mondial, il a été convenu d'établir des équipes de partenariat humanitaire au niveau des pays avec une représentation à peu près égale des organismes des Nations Unies et hors Nations Unies, dont les ONG nationales. Les équipes de partenariat humanitaire ont pour but de fournir un forum de discussions stratégiques sur les questions humanitaires spécifiques à un pays et sur les priorités de l'action collective, ainsi que d'assurer la complémentarité et la cohérence de la réponse humanitaire.

Si les principes du partenariat sont de reprofiler les rapports entre les intervenants humanitaires et de mettre en valeur la complémentarité et l'efficacité de l'action humanitaire, il y a lieu de mettre l'accent sur les pays où il existe une nécessité de réponse humanitaire, plutôt que sur des réunions annuelles à Genève. Apparemment, ce point de vue a attiré le soutien général lors de la réunion du Dispositif Mondial en juillet. Non seulement l'établissement d'équipes de partenariat humanitaire offre-t-il l'occasion de reprofiler les rapports entre les agences des Nations Unies et hors Nations Unies, mais aussi l'occasion pour les ONGI et les ONG nationales de transformer leurs rapports entre elles.

Si cette transformation venait à se produire, les ONGI doivent évoluer. Pour assurer que le personnel d'une ONGI à Colombo devienne plus responsable envers le personnel d'autres ONG à Sri Lanka, leur comité central devrait leur encourager. Les ONGI doivent s'attendre à ce que leur personnel collabore avec d'autres ONG ainsi

qu'avec les agences des Nations Unies, et leur rendre responsables de le faire.

Le développement de partenariats prend du temps. L'amélioration de la coordination exige d'autres réunions entre des personnes affairées. Comme l'ont reconnu les participants à la réunion de juillet 2007, les cultures organisationnelles doivent évoluer et cela demande le soutien des dirigeants d'organisations humanitaires. Les changements vont exiger du temps et de l'engagement pour se produire – pour que les agences des Nations Unies reconnaissent que les ONG ne sont pas simplement chargés d'appliquer les projets initiés par les Nations Unies et pour que les ONGI acceptent la parité avec les ONG nationales.

Le Dispositif Mondial d'Aide Humanitaire offre de nouvelles opportunités de renforcer les rapports au sein de la communauté humanitaire internationale mais il faut reconnaître que beaucoup d'autres efforts en vue de renforcer la coordination ont échoué. Il est bien trop facile de réunir les dirigeants des agences à Genève et de publier des déclarations bien formulées. Il faut des attraits tangibles pour que la collaboration fonctionne. Les ONG comme les agences des Nations Unies doivent se satisfaire de ce que leur propre travail est plus efficace du fait de la collaboration. Beaucoup reste à faire pour que le Dispositif Mondial fasse une différence à la vie des réfugiés, des personnes déplacées et d'autres touchés par les conflits et les désastres naturels.

Elizabeth Ferris (eferris@brookings.edu) est Chargé de Recherches auprès de Brookings Institution à Washington, DC et co-directrice du Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne (www.brookings.edu/fp/projects/idp/idp.htm).

1. Pour plus de renseignements sur le Dispositif Mondial, voir www.icva.ch/ghp
2. www.humanitarianinfo.org/iasc
3. www.icva.ch
4. www.interaction.org
5. www.humanitarianinfo.org/iasc/content/about/schr.asp
6. Abby Stoddard, *Humanitarian Alert: NGO Information and Its Impact on US Foreign Policy*, Bloomfield CT: Kumarian Press, 2006, p. x.
7. www.icva.ch/doc00002172.doc
8. *Ibid.*, p. x.
9. Toutefois, MSF a récemment pris la décision de ne pas participer au Dispositif Mondial.
10. www.ngovoice.org
11. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/partners?id=3bbc5bd7a
12. William Mclean, *Foreign NGOs Map New Route to African Legitimacy*, Reuters, 2005 www.globalpolicy.org/ngos/credib/2005/1009route.htm
13. www.fmreview.org/capacitybuilding.htm