

Localisation de l'aide : situation actuelle du débat et possibles impacts de la crise de la Covid-19

Martin Vielajus et Jean-Martial Bonis-Charanclle • **Consultants et enseignants à Sciences Po et à l'Université Paris-Descartes**

Le débat sur la localisation et, au-delà, sa mise en pratique pourraient-ils trouver un inattendu gain à la faveur de la crise sanitaire mondiale ? Cette dernière est en tout cas l'occasion de dresser l'état de la question, un exercice auquel s'étaient livrés les deux auteurs juste avant que ne survienne la pandémie.

Ces dernières années, la notion de « localisation » de l'aide a occupé une place de plus en plus importante dans le débat autour de l'aide internationale. Cette notion se traduit globalement comme la volonté de penser et de porter les actions d'urgence et de développement à partir des acteurs se trouvant « au plus près du terrain ». Une aide « plus proche », une aide « sans intermédiaires ».

En 2019, nous avons mené avec Coordination Sud et son ONGLab, une étude¹ visant à revenir sur les termes de ce débat et à « tester » la localisation à partir des pratiques de terrain. Il s'agissait notamment de questionner le décalage qui pouvait exister entre discours et réalités des pratiques. Dans le cadre de cette étude, nous avons pu interroger différentes ONG locales et internationales, en France, au Burkina Faso et au Bangladesh.

La récente crise de la Covid-19 aura nécessairement un impact sur la localisation, sans qu'il soit encore possible d'affirmer clairement sa nature et son ampleur. À court terme, certaines conséquences nous semblent d'ores et déjà assez évidentes :

- d'une part, le retrait d'une partie du personnel local comme expatrié des pays d'intervention et l'obligation du travail à distance des ONG internationales (ONGI) placent les organisations locales davantage en première ligne et renforcent des habitudes, des outils et des méthodes permettant ce travail à distance ;
- d'autre part, l'une des caractéristiques de la crise globale et multidimensionnelle de la Covid-19 est de laisser une forme de temps de répit pour la prévention et la préparation (au regard de l'urgence d'autres catastrophes humanitaires), ce qui permet de faire apparaître les atouts des acteurs locaux et la nécessaire proximité avec les communautés.

¹ Jean-Martial Bonis-Charanclle et Martin Vielajus, *La localisation de l'aide ; plus de proximité permet-il d'assurer l'autonomie des projets déployés ?*, 2019, <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/synthese-etude-localisation-aide.pdf>

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

Les acteurs locaux n'ont, de fait, jamais paru aussi incontournables. Mais à plus long terme, les scénarios d'évolution sont loin d'être écrits. Nous en sommes encore, au moment de l'écriture de cet article, à l'étape des incertitudes et des hypothèses quant à la manière dont la localisation sera affectée par cette crise, entre une accélération liée à la mise en avant des acteurs locaux et un affaiblissement des partenariats entre acteurs Nord et Sud, faute de financements.

Pour éclairer cette réflexion, nous proposons de revenir sur deux questions-clés : d'abord quelles ont été, jusqu'à présent, les motivations (et les résistances) des acteurs de l'aide internationale à avancer vers davantage de localisation ? Ensuite, que s'agissait-il de « localiser » et quels constats pouvait-on faire jusqu'à cette pandémie quant à l'avancée réelle d'une telle dynamique ? Nous pourrions ensuite réfléchir à la manière d'aborder aujourd'hui ce débat, dans un contexte nouveau qui va sans doute contribuer à rebattre en partie les cartes de la localisation.

Pourquoi localiser l'aide ?

Le projet de « localiser » l'aide a fait apparaître deux courants de pensée assez différents, chacun d'eux cherchant à promouvoir sa conception de la localisation selon des constructions argumentaires bien distinctes.

D'un côté, la localisation est vue comme un projet de renversement des rapports de pouvoir, un moyen de rééquilibrer les relations entre acteurs internationaux et locaux dans l'organisation de l'aide. Cette volonté de déplacement du pouvoir vers ces derniers se traduirait notamment par un déplacement du contrôle des ressources financières et de la décision. Les tenants de cette approche font souvent le constat d'une situation oligopolistique du secteur de l'aide, fonctionnant sur un modèle assez uniforme, et mettent en avant la nécessité d'une « désoccidentalisation de l'aide ». De l'autre, la localisation est conçue comme une réponse aux enjeux d'efficacité de l'aide et un moyen de diminuer les « coûts de transaction ». Elle apparaît alors comme une forme de « désintermédiation » de l'aide, consistant à contourner les ONG internationales pour éviter le poids de leurs coûts de transaction. Il s'agit avant tout de trouver un meilleur « rapport qualité/prix » dans la distribution de l'aide.

Dans le débat autour de la localisation, ces deux approches coexistent et s'entremêlent largement, même si chacune amène à des raisonnements et à des compréhensions bien différents quant à sa mise en œuvre effective. À l'inverse, un certain nombre de limites sont avancées, principalement par les ONGI, face à la promotion de la localisation. Nous en retenons trois :

- la mise en avant d'une vision trop binaire de la solidarité internationale qui opposerait ONG « du Nord » et « du Sud », alors même que la réalité est celle d'une diversité des modes d'organisation : internationalisation des équipes et de la gouvernance des ONG, construction de réseaux internationaux, décentralisation de la décision, etc. ;

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

- le risque de promouvoir, au nom de la localisation, une logique du « chacun chez soi », qui irait à l'encontre d'une collaboration entre sociétés civiles et priverait les acteurs locaux de l'expérience internationale des ONGI ;
- l'exigence de contrôle des bailleurs, et la volonté de ces derniers de soutenir des projets de grande ampleur, qui s'accordent mal avec la faible capacité d'une partie des acteurs locaux à porter ce type de projets en direct. Cette exigence pousse, de fait, les bailleurs à chercher, à travers les ONGI, des « garantes » de la bonne conduite des projets.

En réalité, l'erreur consisterait à penser la localisation de l'aide comme une dynamique homogène, qui se traduirait de la même manière partout, pour tous les projets et tous les partenaires. Notre étude a permis de montrer à quel point la localisation est dépendante d'une série de variables, notamment :

- la situation des acteurs locaux de la société civile : quelle solidité ? Quelle structuration ? Quelle indépendance ?
- le contexte politique local : quelle ouverture à l'aide internationale et aux ONG étrangères ? Quelle ouverture de l'espace civique ?
- la nature du projet : quelle temporalité du projet ? Quel niveau d'expertise technique mobilisée dans l'intervention ? Quels types de fonds mobilisés (locaux, nationaux, internationaux) ?
- la nature du partenaire local : quelles capacités de mise en œuvre, de gestion et de reporting ?
- la nature de l'ONGI impliquée : quel modèle économique (fonds propres importants ou dépendance aux financements de projets par des bailleurs institutionnels) ? Quelle culture d'intervention et de collaboration ?

Quels constats sur l'avancée d'une dynamique de localisation ?

Pour faire le bilan de la localisation sur une série de projets, notre première question a été la suivante : que cherche-t-on réellement à localiser ? L'expression « localisation de l'aide » renvoie en effet généralement au principe d'un financement accessible directement aux organisations et institutions locales. Toutefois, partout où le débat s'ouvre autour de cet enjeu, la définition est rapidement considérée comme trop étroite. Les *think tank*, ONG et plates-formes impliquées dans le débat² ont donc souvent cherché à préciser les différentes dimensions de la localisation à prendre en compte. Nous proposons de retenir trois dimensions de cette localisation pour faire le bilan de leurs avancées respectives.

Le projet est-il localisé ?

Un décalage subsiste souvent entre le niveau important de localisation des activités (prise en charge directe d'une grande partie des activités par des parties prenantes locales) et le niveau encore assez faible de localisation des financements et du pilotage stratégique du projet. De

² Notamment Overseas Development Institute (ODI), Network for Empowered Aid Response (NEAR), le Groupe URD, Shifting the Power Project, International Council of Voluntary Agencies (ICVA).

ce décalage peut naître une frustration des organisations locales partenaires, notamment de la part des plus solides et structurées. Ces dernières peuvent se sentir placées en simple position d'exécution, alors qu'elles considèrent avoir des apports à faire sur l'orientation des projets.

La capacité et la visibilité des acteurs à porter ce projet sont-elles localisées ?

Le renforcement des capacités des partenaires locaux reste très dépendant de la stratégie d'intervention de l'ONGI. Le risque étant, pour certains projets, de limiter avant tout le renforcement aux capacités techniques nécessaires à la mise en œuvre des activités, sans chercher à favoriser le renforcement organisationnel et l'autonomisation progressive du partenaire. Les revendications locales se multiplient pour que les organisations locales bénéficient davantage d'outils de renforcement de leurs structures (frais administratifs ; financements non affectés ; etc.) et pour que leur visibilité soit augmentée.

La demande est-elle localisée ?

Cette dimension de la localisation renvoie à la quête d'une plus grande participation des citoyens dans la co-construction des interventions. Cette quête se heurte à deux écueils. Tout d'abord celui de l'aspiration de certaines ONG locales par les cadres et les exigences extérieures dans la construction de leurs objectifs et de leurs activités. Celui ensuite de la recherche du « toujours plus local », en partant du principe que la localisation ne sera aboutie que lorsque la relation sera directe entre l'organe bailleur et le récipiendaire de l'aide. Pour faire progresser la localisation « par la demande » en contrôlant ces deux risques, il s'agirait de commencer par accompagner l'élaboration locale de la demande pour s'intéresser ensuite seulement à la question de l'organisation (nationale ou internationale) à même de répondre à cette demande.

La localisation à petits pas

Notre constat est que les organisations locales et internationales ont conscience d'avoir besoin les unes des autres et perçoivent la plupart du temps assez clairement l'intérêt mutuel d'un partenariat. Pour autant, le débat sur la localisation prend de l'ampleur dans un certain nombre de pays, de manière d'autant plus virulente si la société civile nationale est forte et les acteurs extérieurs sont nombreux.

Si les études de terrain ne relèvent pas de conflit ouvert autour de cet enjeu, elles font toutefois le constat assez clair d'un décalage dans les perceptions des avancées de la localisation de l'aide, entre les ONGI et leurs partenaires locaux. Nombreuses sont les ONGI pensant avoir déjà fait de grands pas en direction de la localisation, en raison de l'évolution de leurs pratiques partenariales ou de leur structuration internationale. De leur côté, les partenaires locaux reconnaissent souvent des changements positifs dans les pratiques ou les modes d'organisation, mais soulignent la faible évolution dans les équilibres de pouvoir et la répartition des responsabilités stratégiques.

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

Sur le terrain, on observe donc souvent un blocage dans la progression d'un grand nombre de dimensions de la localisation, mais aussi une tendance de chaque partie (bailleur, ONGI, partenaire local) à se « renvoyer la balle » en plaçant sur les autres la plupart des freins qui empêcheraient une localisation plus poussée. La question est donc de savoir comment sortir de l'impasse.

Quelles pistes de réflexion ?

Il importe d'abord de sortir de la seule question de l'orientation des financements des projets, pour réfléchir plus largement à ce qui doit être « localisé ». Le débat autour de la localisation de l'aide ne prend de la hauteur que si l'on considère en même temps la localisation du « projet », celle des « capacités » à le porter et celle de la « demande » qui fait émerger ce projet. Chaque dimension apparaît en réalité comme un préalable à la possibilité d'une dynamique de localisation et comme une condition de succès pour les deux autres. Il faut donc s'assurer que le débat est abordé dans sa globalité, en s'appuyant sur une vision partagée de « l'écosystème de localisation ». Sortir du seul cadre projet nécessite, entre autres, d'interroger les instruments de soutien des bailleurs. Pour aborder la localisation dans sa globalité, il est nécessaire d'explorer le développement d'outils de financement et d'accompagnement « hors projets » centrés sur : l'autonomisation des capacités et de la visibilité des organisations locales ; une logique de construction locale de la demande ; et le principe de complémentarité entre acteurs du Nord et du Sud.

Il s'agit ensuite d'interroger le modèle d'intervention des ONGI. La localisation met au défi leur modèle de base, construit notamment sur le contrôle et la maîtrise de trois dimensions-clés de leur légitimité : l'accès aux financements, l'expertise et la visibilité/influence. Dans une perspective de localisation de l'aide, le défi des ONGI est de passer d'une logique de contrôle/maîtrise à une logique de complémentarité et d'action collective :

- en passant de la maîtrise de l'accès aux financements, à une logique de coresponsabilité des projets, de cosignature des conventions auprès des bailleurs et de partage des risques ;
- en passant de la maîtrise de l'expertise, à une position de gestion des connaissances, avec des dispositifs de recueil et de circulation des connaissances de chacun, de capitalisations croisées ;
- en passant de la maîtrise de la visibilité et de l'influence à la mise en place de réseaux internationaux d'influence, permettant une visibilité partagée et une meilleure répartition des rôles de chacun, du niveau local à l'international.

La localisation de la « demande » reste sans doute la dimension la plus disruptive pour le modèle d'intervention des ONGI. Poussée à sa limite, elle introduit un renversement de paradigme et fait apparaître en pleine lumière un enjeu majeur pour les ONGI : se préparer à être choisi par des acteurs locaux plutôt que par des institutions de financement de l'aide.

Quels impacts de la pandémie de la Covid-19 sur la localisation à plus long terme ?

La crise liée à cette pandémie a un effet indéniable d'accélération d'une série de tendances déjà à l'œuvre au cours de ces dernières années. De nombreux éléments de prospective que nous imaginions prendre toute leur place à l'horizon 2030 (en matière de financement, de répartition des rôles, de nature des projets, etc.) vont peut-être finalement s'imposer en quelques mois. Des procédures qui semblaient impossibles à modifier l'ont été en quelques jours (sur les décaissements, les modalités de reporting, etc.) et des flux massifs de fonds ont changé de direction très rapidement. Les acteurs locaux ont naturellement été considérés comme la « première ligne » de réponse à la crise (notamment par leurs actions de prévention et d'aide humanitaire), tandis que leurs partenaires internationaux les ont accompagnés à distance.

Une fois la phase aiguë de la crise passée, l'enjeu sera de ne pas revenir en arrière. Il faudra savoir s'appuyer sur les dynamiques et les acteurs qui auront émergé, partir des initiatives de solidarité locale et de la capacité de mobilisation des personnes dans leurs communautés. Le défi sera de repérer et de soutenir ces initiatives locales pour permettre la résilience des populations face à la crise dans la durée.

Il faudra faire le bilan des pratiques, des nouvelles manières de travailler (accompagnement à distance, diminution des voyages en avion) et des procédures mises en place pour faciliter l'action des acteurs locaux. Ce bilan permettra d'ancrer les points forts de ces pratiques dans une nouvelle normalité, avec un objectif d'accélération de la localisation.

Il faudra miser sur la complémentarité. Celle-ci pourra par exemple s'exprimer dans le cadre de réponses nationales, coordonnées, multisectorielles, mises en œuvre par des coalitions multi-acteurs, dont on constate qu'elles sont nécessaires pour répondre à la crise de la Covid-19, au Nord comme au Sud. Les ONGI ont une position à occuper dans ces réponses, que ce soit pour y contribuer directement, pour les gérer et les animer, ou pour les connecter avec les stratégies globales. Le rôle de coordination et d'animation de dynamiques pluri-acteurs est l'une des forces aujourd'hui de nombreuses ONGI : elles peuvent se positionner en tiers de confiance neutre dans la construction de dynamiques locales et pousser les acteurs locaux à innover dans leurs actions ou à organiser l'échange d'expériences. Dans le domaine de l'influence également, il faudra rechercher et amplifier les complémentarités entre Nord et Sud.

La situation actuelle donne à voir, en réalité, une certaine manière d'appréhender la localisation : une localisation qui évite le chacun chez soi, qui assume l'existence d'enjeux globaux et qui reconnaît l'interdépendance des organisations locales et internationales dans la réponse à ces enjeux. Dans le même temps, cette crise interroge en profondeur le risque d'une localisation « subie » et « temporaire » qui ne remettrait pas en cause les déséquilibres de pouvoir observés dans une grande partie des partenariats et laisserait finalement les acteurs locaux affaiblis.

Face aux questions nouvelles posées par la localisation, les ONGI font partie de la solution. La volonté des organisations locales réside dans la transformation des relations, plutôt que la rupture avec les ONGI. Ce point de départ devrait être utilisé pour réfléchir à de nouvelles manières d'être utiles et solidaires, pour discuter de l'évolution du modèle de coopération avec les institutions bailleuses de fonds, et pour imaginer de nouveaux modèles de complémentarité Nord-Sud. La crise que nous traversons peut aussi servir à cela.

Biographies

Martin Vielajus • Consultant indépendant, spécialisé notamment dans l'analyse et l'accompagnement stratégique des projets et programmes de développement, Martin enseigne au sein de l'École des affaires internationales de Sciences Po et de l'Université Paris-Descartes. Il est également le coauteur de deux ouvrages (*L'Intelligence interculturelle*, ECLM, 2014 ; *Le Culturoscope*, ECLM, 2016) et directeur d'édition de plusieurs ouvrages et revues. Directeur adjoint de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG) jusqu'en 2011, il rejoint l'agence de conseil Synergie, avant de développer, à partir de 2015, sa propre activité de conseil. Il a cofondé en 2017, avec Jean-Martial Bonis-Charancle, l'initiative de réflexion prospective Kayros.

Jean-Martial Bonis-Charancle • Consultant indépendant depuis 2003, après avoir travaillé pendant sept ans en Afrique de l'Ouest pour une ONG française et pendant deux ans pour une ONG américaine, Jean-Martial effectue des prestations d'évaluation, d'accompagnement stratégique et d'analyse prospective pour des organisations et institutions diverses. Il a cofondé en 2017 l'initiative de réflexion prospective Kayros centrée sur la « solidarité internationale en 2030 ». Depuis 2015, il enseigne au sein de l'Université Paris-Descartes (Paris V) dans le cadre du master Populations et développement. Jean-Martial vit entre la France et le Canada et a la double citoyenneté française et canadienne.

Martin Vielajus et Jean-Martial Bonis-Charancle ont lancé depuis 2017 une réflexion prospective approfondie sur la « solidarité internationale en 2030 », dans le cadre de leur initiative Kayros (<https://www.kayrosnetwork.org>). Ils réalisent pour différents commanditaires (ONG, fondations, agences de développement, collectivités, etc.) des travaux de veille, des études et des accompagnements stratégiques. Leur récente étude sur la localisation de l'aide, réalisée pour Coordination Sud, sert de base à cet article (<https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/synthese-etude-localisation-aide.pdf>).

Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires.

Pour citer cet article : Martin Vielajus, Jean-Martial Bonis-Charancle, « Localisation de l'aide : situation actuelle du débat et possibles impacts de la crise de la Covid-19 », *Alternatives Humanitaires*, n°14, juillet 2020, p. 150-161,

<http://alternatives-humanitaires.org/fr/2020/07/23/localisation-de-laide-situation-actuelle-du-debat-et-possibles-impacts-de-la-crise-de-la-covid-19/>

ISBN de l'article (PDF) : 978-2-37704-705-5