



REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

**NOTE DE PLAIDOYER EN FAVEUR DE LA
LOCALISATION DE L'AIDE HUMANITAIRE.**

**APPEL A UN PARTENARIAT DE QUALITE POUR LA
MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES ENGAGEMENTS
DE LA CHARTE POUR LE CHANGEMENT-C4C EN
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.**

C4C-RDC Mars 2021.

I. CONTEXTE DE LA LOCALISATION HUMANITAIRE AU NIVEAU MONDIAL ET EN RD CONGO

Le Sommet humanitaire mondial et le Grand Bargain ont mis une attention particulière sur le programme de localisation avec l'aspiration à rendre l'aide « aussi locale que possible, aussi internationale que nécessaire ». Ce sommet a mis l'accent sur l'investissement international dans la capacité, la réponse et le leadership des intervenants nationaux et locaux avec l'implication du gouvernement national et local ainsi que la société civile¹. En effet, depuis le Grand Bargain et le World Humanitarian Engagements du sommet en 2016, multiples parties prenantes - donateurs, agences des Nations Unies, ONG, groupes de la société civile et autres - ont consacré efforts et ressources pour faire progresser le processus de la localisation de l'aide humanitaire. Malgré ces efforts, il reste encore du travail à faire. Une réunion de bilan du workstream de localisation en 2019 a reconnu que si le programme de localisation avait fait beaucoup de progrès, « le programme de localisation doit encore passer de la rhétorique à l'action, de la politique aux opérations, et à s'appuyer sur (plus) de preuves de la façon dont la localisation offre une aide humanitaire fondée sur des principes qui soient meilleurs et plus forts »².

Le programme de localisation, point essentiel de la mise en œuvre de la Grand Bargain (Grande Négociation), et la portée de son ampleur ont gagné en clarté en 2017. À partir de cela, l'IASC (Comité permanent interorganisations) a partagé, début 2018, une définition commune de ce que représente un acteur local. Concernant la cible intitulée « au moins 25 % des fonds humanitaires vont aux opérateurs locaux et nationaux aussi directement que possible » d'ici 2020, les fonds rapportés au Service de traçabilité financière de l'OCHA étant parvenus directement aux organisations non gouvernementales locales et nationales, ou fournis par un intermédiaire, représentaient 3,6 % de l'aide humanitaire en 2017. Cela constituait une hausse de 2,3 % en 2016 (rapport GHA 2018)³.

La charte pour le changement (C4C) initié en 2015 par 37 ONGI et adoptée en 2016 à Istanbul (Turquie) est l'une des initiatives pour matérialiser la localisation. Elle vise à transformer le mode de fonctionnement du système humanitaire pour permettre aux ONG locales et nationales de jouer un rôle prépondérant et plus important dans la réponse humanitaire car vivant dans les communautés avant, pendant et après les crises humanitaires.

Elle renferme les huit engagements ci-après :

- 1. Augmenter le financement direct accordé aux ONG des pays du Sud afin de soutenir l'action humanitaire**
- 2. Réaffirmer les Principes de Partenariat**
- 3. Introduire plus de transparence dans les versements effectués aux ONG locales et nationales des pays du Sud**
- 4. Lors du recrutement, préserver les capacités des acteurs locaux**
- 5. Mettre l'accent sur le rôle des acteurs locaux**
- 6. Aborder la question de la sous-traitance et l'égalité dans le processus décisionnel**
- 7. Renforcer les capacités opérationnelles et améliorer le soutien organisationnel**

¹ Charter for Change PPT for Endorsers Nov 2019

² *Grand Bargain Localisation Workstream (2019): Outcome report from global meeting held 23-24 October 2019, Brussels.*

³https://agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2018/Aug/Dossier%20Analytique_Renforcer%20les%20syst%C3%A8mes%20locaux_Final_20%20July.pdf

8. Communications sur les partenariats à l'attention des médias et du public

Grâce aux efforts de sensibilisation et des bonnes pratiques dans la matérialisation de la localisation humanitaire par les signataires et endosseurs de la charte pour le changement et les engagements de la Grand Bargain (Grande Négociation), plusieurs organisations du Sud sont en train d'endosser la charte pour le changement. A ce jour, on compte 403⁴ endosseurs de la charte au niveau global, dont 83⁵ en République Démocratique du Congo.

Outre la charte pour le changement, d'autres initiatives pour matérialiser la localisation de l'aide humanitaire sont signalés entre autres :

- a) Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide : L'utilisation des structures institutionnelles et des systèmes nationaux pour la gestion de l'aide, lorsque ceux-ci permettent d'être raisonnablement sûr que cette dernière sera effectivement mise au service des objectifs convenus, accroît l'efficacité de l'aide en renforçant durablement la capacité des pays partenaires d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques, et de rendre des comptes à la population et aux instances parlementaires⁶.
- b) Le triple Nexus : Le Sommet Humanitaire Mondial en 2016 exhorte ainsi à transcender le fossé entre humanitaire et développement et à intégrer les acteurs de la paix. Cette nouvelle manière de travailler (*New Way Of Working*) défend ainsi une vision où les acteurs humanitaires, de développement et de paix travaillent de concert vers des résultats collectifs, sur la base de leurs avantages comparatifs et en fonction de la spécificité du contexte⁷.
- c) L'agenda pour l'humanité : L'avenir de l'action humanitaire doit inclure les expériences et les points de vue de cet ensemble d'acteurs afin de s'adapter aux défis du XXI^e siècle⁸.
- d) Leadership humanitaire local ; « Les organisations locales ont d'importantes connaissances – sur la langue, la culture, l'histoire, la politique et la géographie – ainsi que de précieux réseaux. Ce sont elles qui devraient prendre l'initiative en cas d'urgence, plutôt que de suivre des ordres. » Carlos Mejía Directeur général d'Oxfam en Colombie⁹.

II. PROBLEME ET DEFIS DANS L'APPLICATION DES ENGAGEMENTS EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.

Bien que des efforts de promouvoir la localisation sont remarqués aussi bien au niveau des signataires et endosseurs de la charte pour le changement ainsi que d'autres parties signataires des engagement de Grand Bargain, certains défis restent à relever, parmi lesquels¹⁰ :

- **La maintenance de la sous-traitance en lieu et place du partenariat** : Il s'observe sur terrain l'application de la sous-traitance en lieu et place du partenariat. En effet, la sous-traitance est le mode le plus courant de collaboration entre les ONGI et les ONGL/N qui pour la plupart approchent les ONGI comme des bailleurs de fonds, des donateurs qui peuvent tout orienter et avec lesquels on doit engager moins de discussion. Les principes de partenariats sont moins connus par plusieurs membres du staff des ONGI qui, soit

⁴ https://drive.google.com/file/d/1OgltvvXyxtL2gyya5-9d9qlmb_TC0YkH/view

⁵ https://drive.google.com/file/d/1OgltvvXyxtL2gyya5-9d9qlmb_TC0YkH/view

⁶ <https://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf>

⁷ [Le Triple Nexus à l'épreuve du terrain : humanitaire-développement-paix. - Défis Humanitaires \(defishumanitaires.com\)](http://Le%20Triple%20Nexus%20%C3%A0%20l%27%C3%A9preuve%20du%20terrain%20%3A%20humanitaire-%C3%A9veloppement-%C3%A9paix.-%20D%C3%A9fis%20Humanitaires%20(defishumanitaires.com))

⁸ [Élaborer un Programme d'action pour l'humanité | Nations Unies](http://Elaborer%20un%20Programme%20d%27action%20pour%20l%27humanit%C3%A9%20%7C%20Nations%20Unies)

⁹ <https://www.oxfam.org/fr/le-pouvoir-des-leaders-locaux-dans-les-situations-durgence>

¹⁰ Atelier sur la localisation humanitaire en RDC, du 3 au 5 Mars, 2021 à Goma

n'ont pas de politiques de partenariat ou soit communiquent moins sur le partenariat. « Pour des raisons de survie organisationnelle, les dirigeants des ONGN acceptent tout type de partenariat, sachant parfois même d'emblée qu'ils n'atteindront pas les résultats auxquels ils se sont engagés. Non seulement cela mine l'image de toutes les ONGN, mais ouvre également la porte à la corruption et au détournement des fonds ». Pour la plupart de cas ce sont les partenaires qui sont évalués faiblement sur le partenariat. Ceci est dû à un faible niveau de connaissance, de traitement et de compréhension des principes de partenariat.

- **Le renforcement des capacités tant vanté par les ONGI auprès des ONGL-N reste plus au niveau des formations qu'à un appui institutionnel :** Il est vrai que plusieurs membres du staff des ONGL/N participent à des formations organisées par leurs « partenaires » ONGI, néanmoins, l'instabilité du personnel pour le fait de non-paiement de salaire adéquat et déficits des projets pluriannuels font à ce que les ONGL/N sont moins compétitifs face aux ONGI quand il s'agit de la compétition observée dans la recherche des financements. Ceci est l'une des conséquences de faible appui institutionnel (les frais administratifs mobilisés ne sont pas, dans la plupart des cas, équitablement répartis entre les ONGI et ONGL/N ayant mobilisés ensemble des fonds pour des projets). D'où l'incapacité de plusieurs ONGL/N à prendre en charge même les frais de fonctionnement de leurs organisations. A cela s'ajoute le faible appui du Gouvernement Congolais aux ONGL/N. Cela impacte aussi sur leur capacité de coordination et leur influence dans les espaces de prise des décisions.
- **L'accès direct au financement reste un vœux pieux :** Alors que la cible à atteindre à cet égard était de 25% de financement direct aux ONG des pays du Sud, la Concurrence entre acteurs locaux, nationaux et internationaux dans la mobilisation des ressources, la faible implication des ONGL/N dans le développement des propositions des projets ainsi que le faible coaching par les ONGI sont parmi les facteurs qui continuent de mettre en mal l'engagement de 25% des fonds à être mobilisé directement par les organisations nationales. Même pour les opportunités de financement local, les ONGL/N restent les derniers servis. Les agences du système des nations unies viennent en première position, suivie des ONGI.

III. LE CHANGEMENT SOUHAITÉ

Eu égards à ce qui précède, les partenaires signataires et endosseurs de la charte pour le changement estiment qu'il est possible de faire mieux et d'espérer le changement ci-après :

- Un Partenariat de qualité et efficace pour plus d'autonomisation des ONGL/N ainsi que le partage des risques et gains : ce changement ne peut être possible que s'il y a une volonté manifeste des uns et des autres de faire respecter les principes de partenariat. Les ONGI ont été encouragées à adopter une approche plus inclusive pour définir et évaluer les besoins en capacités - en définissant les capacités et les contributions de tous les acteurs du partenariat plutôt que de se concentrer sur des lacunes spécifiques, par exemple, les lacunes techniques ou la capacité liée à la conformité.
- Une complémentarité entre acteurs humanitaires suite au renforcement mutuel des capacités : « La complémentarité est un résultat où toutes les capacités à tous les niveaux - local, national, régional, international - sont exploitées et combinées pour soutenir le meilleur »¹¹

¹¹ Localization in practice "Learning Report "IMPACTUS-June 2020

IV. SOLUTIONS POUR ARRIVER À CE CHANGEMENT

Les solutions préconisées sont les suivantes :

- **Définir et réglementer une politique nationale de partenariat et/ou l'action humanitaire (Par l'Etat congolais et ses partenaires)** : cette politique doit s'assurer de la représentation et la participation (présence et voix) de la population locale et les acteurs nationaux dans les mécanismes de coordination : y compris les clusters, Humanitarian Country Teams (HCT), réunions de coordination sectorielle et groupes consultatifs stratégiques. Cette politique devra donner la priorité à l'inclusion de tous dans les systèmes de coordination et souligner le rôle que jouent les acteurs locaux et nationaux dans l'action humanitaire.
- **Mettre en œuvre une stratégie de transfert des compétences, rassurer un appui technique et financier des ONGI Signataires C4C vers les ONGL-N (par les ONGI et agence du système de nations unies)** : Les évaluations des capacités doivent être réciproques pour identifier les lacunes en matière de capacités des acteurs internationaux et locaux, et s'accompagner de l'investissement et de l'engagement pour combler les lacunes identifiées.
- **Réforme du système humanitaire en RDC pour qu'il devienne le plus inclusif que possible (Par l'Etat congolais et ses partenaires)** : « Il faut rapidement finaliser la nouvelle architecture humanitaire et la rendre effective. Il faut une réflexion sur la faisabilité et la nécessité d'une « décentralisation » des inter-clusters/de certains clusters. Cela permettrait d'avoir une remontée d'informations plus précises et plus directes par les bénéficiaires¹² ».
- **Promouvoir les financements prévisibles, flexibles, pluriannuels (Bailleurs de fonds)** : « Il faut mettre en place et soutenir, à l'instar de ce qui se fait pour les organisations internationales, une coordination des ONG nationales avec un Secrétariat. Des lignes budgétaires existent pour le renforcement institutionnel des partenaires nationaux et locaux sur une visée pluriannuelle. Il est nécessaire de maintenir, voire augmenter, les contributions vers les mécanismes de types fonds commun car ils offrent un levier pour les ONG nationales et locales. Pour preuve, le taux d'accès des ONG nationales au fonds commun pour la RDC est passé de 7% à 30% en une année¹³ ». En outre, « il faut élaborer une planification dite de relèvement et de ne pas attendre d'être arrivé au bout d'un cycle d'intervention pour le faire. De plus, dans les situations où une partie de la population se trouve en situation de crise humanitaire et une autre dans un contexte dit de relèvement, il faut que les deux types de planification aillent de pair et se renforcent mutuellement. En RDC, les ONG regrettent que les mécanismes de financement dits « fonds de transition ou de relèvement » ne soient pas activés. Le problème du manque de « symétrie des conditions de contractualisation constitue aussi un obstacle à l'accès au financement ». Ainsi, par exemple, lorsqu'une agence du système

¹² Com prendre le Grand Bargain et sa mise en œuvre sur le terrain: Perspective et expérience des ONG en République Démocratique du Congo, Rapport, 17-18 Avril 2019, Forum des ONGI en partenariat avec NGO Voice

¹³ Idem

onusien signe avec un bailleur puis ensuite contracte avec une ONG, celle-ci n'applique pas forcément les mêmes conditions de contractualisation sur le dernier contrat et ne fait pas passer les « avantages » de son contrat initial (en termes de frais administratifs, durée du contrat, modalité de rapportage, etc.)¹⁴ ».

Il faut donc veiller à ce que **des partenariats stratégiques à plus long terme soient explorés** et / ou en place, au-delà des projets et des financements à court terme, en soutenant les capacités organisationnelles et intérêts du partenaire national, au-delà des projets ; intégrer des collaborations stratégiques dans la réponse humanitaire au niveau local et des stratégies de sortie.

- **Prôner plus la complémentarité, la collaboration au lieu de la concurrence entre les ONGI et Agence du système de Nations Unies**) : Soutenir le leadership national et local dans les crises et garantir que les acteurs internationaux n’investissent pas dans des mécanismes de réponse et de coordination internationale parallèles constituent un grand pas en avant pour augmenter la représentation nationale et locale dans les processus de prise de décision comme dans les structures de coordination. En 2017, environ 10 parties prenantes ont montré des exemples prometteurs de bonnes pratiques dans un nombre limité de pays, tout en développant des modules de formation et des lignes directrices pour les consolider et les étendre¹⁵.

V. ENGAGEMENTS DES ONGN-L ET ONGI PARTICIPANTS A L'ATELIER

1. Renforcement des capacités :

Les organisations locales et nationales, les agences des Nations Unis et les ONGI établissent et mettent en place au niveau local et National, en collaboration avec les institutions étatiques, des plans communs d'échanges des capacités (ce plan est défini sur la base des besoins exprimés en matière de développement organisationnelle par les différentes parties – qui va au-delà des projets qui les lient. Ces plans doivent aider à renforcer le leadership humanitaire local, favoriser les bonnes pratiques de gestion des organisations et principes des partenariats (gouvernance, transparence, redevabilité, bonne gestion, surtout financière etc.).

2. Participation :

Un accord est trouvé entre les différents acteurs afin de favoriser la participation des acteurs locaux et nationaux dans le débat sur les politiques de financement et de prise des décisions pour le secteur humanitaire au Congo. Pour ce faire, une stratégie de matérialisation de la localisation en RD Congo, sera développée par les différentes parties prenantes de l'écosystème humanitaire.

3. Complémentarité :

¹⁴ Idem

¹⁵https://agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2018/Aug/Dossier%20Analytique_Renforcer%20les%20syst%C3%A8mes%20locaux_Final_20%20July.pdf

Les Nations Unies et les organisations internationales s'engagent à travailler conjointement avec les organisations nationales (et l'ensemble des acteurs qui font partie de l'écosystème humanitaire) afin de renforcer les capacités de ces acteurs / cet écosystème (dans une logique de transfert des compétences et de stratégie de sortie – complémentarité nouvelle entre les différents acteurs qui laisse la mise en œuvre des projets aux acteurs locaux). Elles s'engagent aussi à faire évoluer leurs pratiques de telle sorte que leurs actions soient en appui de la réponse, de la capacité et du leadership des acteurs locaux.

Dans leur travail, les acteurs internationaux s'engagent à travailler de façon coordonnée avec les acteurs étatiques et à se placer comme partenaires qui appuient et renforcent et non comme acteurs qui remplacent ou partenaires de substitution.

4. Qualité :

Les organisations de la RDC s'engagent à travailler dans le respect des normes ou standards humanitaires. Ils rendront compte de leur résultat en toute transparence à l'ensemble des parties prenantes. Ils devront collaborer avec les acteurs présents dans le champ ou écosystème humanitaire du Congo afin de rendre possible cet objectif.

5. Financement :

Les organisations locales et nationales créent une table de coordination afin d'établir des contacts réguliers / un dialogue avec les donateurs et bailleurs de fonds présents en RDC (les acteurs internationaux favorisent cette interlocution, en partageant leurs contacts et leur savoir-faire éventuellement).

6. Suivi des engagements :

Une plateforme entre organisations signataires et endosseurs de la charte pour le changement œuvrant en RDC est créée afin d'établir un suivi du niveau de réalisation des engagements pris (Grand Bargain, Charte pour le Changement, etc.).

