



International
Council of
Voluntary
Agencies



Projet ONG et réforme humanitaire II

L'opportunité d'influencer
le système humanitaire

DIAGNOSTIC DE LA PERCEPTION DES PRATIQUES DE PARTENARIATS ENTRE OPERATEURS HUMANITAIRES DANS LE CONTEXTE DE CRISE ET DE POST-CRISE IVOIRIEN



© Tommy Trenchard/IRIN

Rapport rédigé par Clément Lorvão



act:onaid





Le présent document a été réalisé avec l'aide financière de l'Office d'aide humanitaire de la Commission Européenne – ECHO. Les opinions exprimées ne reflètent pas l'avis officiel de la Commission Européenne.

Avant-propos

La réforme humanitaire est un processus initié par les Nations unies en 2005 dans le but d'édifier un système de réponse humanitaire plus rapide et plus efficace. Elle est basée sur les recommandations du Rapport sur la réponse humanitaire commandité par le Coordinateur des secours d'urgence Jan Egeland fin 2004 pour remédier aux déficiences de la réponse humanitaire observées au Darfour.

La réforme humanitaire s'articule autour de 4 piliers :

- La mise en place d'un système dédié de coordination sectorielle (clusters) avec des Chefs de file issus des agences onusiennes pour permettre une meilleure coordination ;
- La création en 2006 d'un fonds destiné à assurer une réponse rapide lors des catastrophes: le Fonds central pour la réponse à l'urgence (CERF) qui complète les Fonds mis en commun par les bailleurs, tels le Fonds de réponse d'urgence (ERF en anglais) ou le Fonds de réponse humanitaire (HRF en anglais) instauré au milieu des années 1990 ;
- Le renforcement du leadership des Coordonnateurs humanitaires dans la mise en oeuvre de la réponse humanitaire sur le terrain ;
- L'approbation des Principes de Partenariat par la Plateforme humanitaire mondiale (GHP en anglais, qui rassemble les responsables de 40 organisations humanitaires - ONG, agences des Nations unies et Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) en 2007, pour améliorer la collaboration entre acteurs humanitaires.

A la fin de l'année 2011, l'actuelle Coordinatrice des secours d'urgence, Valérie Amos, a donné un nouvel élan à la réforme humanitaire en initiant « l'Agenda Transformatif », qui vise à revigorer les facettes de la coordination, du leadership et de la responsabilité dans la réponse humanitaire.

Pour s'assurer que les ONG aient voix au chapitre dans les discussions visant à améliorer le sort des populations, un consortium d'ONG a développé le projet ONG et réforme humanitaire. Ce dernier vise à renforcer la représentation, la participation et le leadership des ONG nationales et internationales dans les mécanismes de coordination et de financement humanitaires au niveau global et dans chaque pays. Le projet, financé par la Direction générale de l'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO), a débuté en 2012, pour 16 mois, et prend fin en avril 2013. La coordonnatrice de projet est basée à Genève dans les locaux du Conseil international des agences bénévoles (ICVA). Les ONG ActionAid, Action contre la Faim, ACTED, Danish Refugee Council et CAFOD constituent le consortium et accueillent un chef de projet, respectivement au Zimbabwe, en Côte d'Ivoire, au Pakistan et au Kenya pour l'opération Somalie.

Cette seconde phase du projet fait suite à une phase initiale menée de 2008 à 2010 par les ONG ActionAid, CAFOD, CARE, International Rescue Committee, Oxfam et Save the Children, sur financement du ministère britannique pour le développement international (DfID), en Afghanistan, Ethiopie, République démocratique du Congo et au Zimbabwe. Ce projet a donné lieu à des publications disponibles sur le site <https://icvanetwork.org/doc00005403.html>

Table des matières

AVANT-PROPOS	2
LISTE DES ABREVIATIONS	5
I. INTRODUCTION	6
II. APPROCHE METHODOLOGIQUE	7
III. CONTEXTE	8
IV. PERCEPTION RECIPROQUE DES ACTEURS DE L'URGENCE EN COTE D'IVOIRE	9
GRAPHIQUE 1 : PERCEPTION DES PARTENARIATS PAR LES ONGN	9
GRAPHIQUE 2 : PERCEPTION DES PARTENARIATS PAR LES ONGI	10
GRAPHIQUE 3 : PERCEPTION DES PARTENARIATS PAR LES AGENCES NU	11
V. LES CLUSTERS EN COTE D'IVOIRE ET LES RELATIONS DE COLLABORATION ENTRE OPERATEURS HUMANITAIRES PENDANT ET APRES LA CRISE POST-ELECTORALE	13
VI. PERCEPTION PARTAGEE DU ROLE DES AGENCES DES NU ET DES BAILLEURS DE FONDS DANS LA PRATIQUE DU PARTENARIAT HUMANITAIRE	16
VII. ONGN ET ONGI, PRATIQUES HUMANITAIRES ET DE PARTENARIATS	17
ONGN : UN MANQUE DE TRANSPARENCE.	18
CONCERTATION DES ONG AVEC LES POUVOIRS PUBLICS LOCAUX	18
VIII. CARACTERISTIQUES DES PARTENARIATS EN CI ET DOCUMENTS DE COLLABORATION	19
AGENCES NU - LE PROTOCOLE D'ACCORD UN OUTIL CONTRACTUEL ET NON PAS DE PARTENARIAT	19
LA RELATION ENTRE ONGN EST TROP SOUVENT EXCLUSIVEMENT CONTRACTUELLE	19
ONGI, DES MODALITÉS D'ACCORD TRÈS HÉTÉROGÈNES	19
LA BONNE PRATIQUE : LA DÉCLARATION PARTENARIALE ET UNE PROJECTION DURABLE	20
IX. PERSPECTIVES ET EVOLUTIONS POSSIBLES DE LA COORDINATION DE L'ACTION HUMANITAIRE EN COTE D'IVOIRE ET DES RELATIONS DE PARTENARIAT	22
X. CONCLUSION	23
XI. ANNEXES	24
ANNEXE 1: PRINCIPES DE PARTENARIATS	24
ANNEXE 2: TERMES DE RÉFÉRENCE	25
ANNEXE 3 : MODÈLE DE QUESTIONNAIRE	27
ANNEXE 4 : PROPOSITIONS D'INDICATEURS ET GRILLE D'ÉVALUATION DES RELATIONS PARTENARIALES	30
LISTE DES ORGANISATIONS CONSULTÉES	31
DOCUMENTS ANALYSÉS	31

Liste des abréviations

AL	Autorités locales
AN	Autorités nationales
CAP	Processus d'appel consolidé
CCP	Contrat cadre de partenariat
CERF	Fond central d'intervention d'urgence
CI	Côte d'Ivoire
C2D	Contrat de désendettement et de développement
ECHO	Commission Européenne
FED	Fonds européen de développement
HTC	Equipe humanitaire du pays
MoU	Memorandum of Understanding
NU	Nations Unies
OFDA	Office of U.S. Foreign Disaster Assistance
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
ONGN	Organisation non gouvernementale nationale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PUIUR	Projet d'urgence d'infrastructures urbaines
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
UNHAS	Service aérien humanitaire des Nations Unies en Côte d'Ivoire

I. Introduction

Cherchant à bâtir des partenariats véritables, les responsables de 40 organisations humanitaires réunis au sein de la Plateforme Humanitaire Globale (ou Dispositif mondial) ont adopté en 2007 cinq principes censés améliorer les relations entre acteurs humanitaires : égalité, transparence, démarche axée sur les résultats, responsabilité et complémentarité. Ces Principes de partenariat (annexe 1) sont devenus le quatrième pilier de la réforme humanitaire.

Le projet « ONG et réforme humanitaire » cherche à améliorer la participation, la représentation et le leadership des ONG dans les mécanismes de réforme humanitaire, en confrontant notamment théories et pratiques. Il promeut activement la mise en place de partenariats véritables entre les acteurs, tout en reconnaissant que l'absence de directives disponibles au niveau international ne facilite pas la tâche.

Partant du constat renouvelé d'une absence de lignes directrices claires sur le plan international quant à la manière de réellement mettre en œuvre des partenariats effectifs dans les interventions humanitaires, ce diagnostic propose d'identifier, puis d'analyser les pratiques de collaboration qui ont été les plus communément utilisées par les opérateurs de l'humanitaire lors et après la crise post-électorale en Côte d'Ivoire. Il est également question d'observer dans quelle mesure les mécanismes établis qui découlent de la réforme humanitaire ont contribué à l'amélioration des liens de collaboration ainsi qu'à une meilleure perception réciproque des partenaires et des différentes catégories d'opérateurs.

II. Approche méthodologique

Compte tenu du délai imparti pour l'élaboration de ce diagnostic, relativement court (12 jours), et du nombre important d'opérateurs qui constitue l'univers de l'action humanitaire en Côte d'Ivoire, l'approche méthodologique qui a été privilégiée relève exclusivement des méthodes qualitatives. La nature des objectifs de recherche poursuivis (annexe 2) implique l'étude d'un phénomène d'interaction sociale en mettant l'accent sur le point de vue des acteurs. Le diagnostic cherche donc avant tout à établir une vision systémique et globale de la réalité partenariale dans le contexte d'urgence ivoirien et non pas à quantifier de manière exhaustive ce phénomène. En outre, les tendances analytiques traitées dans le cadre du diagnostic résultent toutes d'exemples précis qui ne seront pas, par souci de respect de la confidentialité, détaillés.

Pour ce faire, un total de 40 acteurs ont été interviewés sur la base de questions semi-directives, soit dans le cadre de tables rondes, soit dans le cadre d'entretiens bilatéraux, soit par le biais d'un questionnaire (annexe 3). Par ailleurs, 22 documents contractuels et outils de collaboration fournis par ces mêmes structures ont été étudiés.

Compte tenu de la grande diversité typologique des acteurs en présence et pour une meilleure compréhension de l'analyse, ce diagnostic se base sur une approche par catégorisation des opérateurs humanitaires. Six catégories d'acteurs ont donc été identifiées et déclinées en fonction de leur nature juridique mais aussi fonctionnelle.

1. Bailleur de Fonds (Bailleurs), organisation gouvernementale, intergouvernementale ou privée, société, fondations et personnes qui fournissent des subventions pour entreprendre des actions humanitaires ;
2. Agences des Nations Unies et autres organisations intergouvernementales (NU), institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux ou par Traité – Agences des NU ;
3. ONG Internationale (ONGI), acteur non étatique privé, sans but lucratif, créé en vertu du droit interne du pays dans lequel est le siège, actif à l'échelle internationale et reconnu sur base de catégories fonctionnelles par le droit international – ONGI ;
4. ONG Nationale (ONGN), acteur non étatique privé, sans but lucratif, créé en vertu du droit interne, actif à l'échelle locale et nationale uniquement, disposant d'un statut mais pas nécessairement de la reconnaissance « association d'intérêt public »; associations, plateformes faîtière, syndicats, fondations, partis politiques. La catégorie ONG Nationale intègre également certaines organisations de base qui ont eu un rôle prépondérant dans la réponse à la crise post-électorale. Une organisation de base est un groupement auto-organisé d'individus poursuivant des intérêts communs sur base bénévole mais qui dans le contexte ivoirien n'est pas nécessairement sans but lucratif (producteurs ruraux). Les organisations de base ont généralement un faible degré de formalité (souvent pas de statut juridique, ni d'agrément), mais un objectif plus large à l'image des groupes basés sur l'entraide, les organismes communautaires ou les associations de quartier ;
5. Autorités Nationales (AN), pouvoirs publics centraux ;
6. Autorités Locales (AL), directions des services déconcentrés de l'administration publique et élus locaux.

III. Contexte

L'annonce des résultats de l'élection présidentielle le 28 novembre 2010 a marqué le début de la crise en Côte d'Ivoire. Le pays s'est retrouvé partagé entre deux présidents se déclarant vainqueurs : Laurent Gbagbo, président sortant, et Alassane Ouattara, soutenu par la communauté internationale. Cette division a exacerbé les tensions entre les différentes communautés notamment à l'ouest du pays. Suite à ces tensions, rapidement transformées en conflits localisés, des dizaines de milliers de personnes ont fui vers les pays frontaliers ainsi que dans des communautés d'accueil. Deux ans après la crise post-électorale et l'accession d'Alassane Ouattara à la présidence, la situation socio-politique s'est considérablement améliorée, mais de nombreux problèmes demeurent.

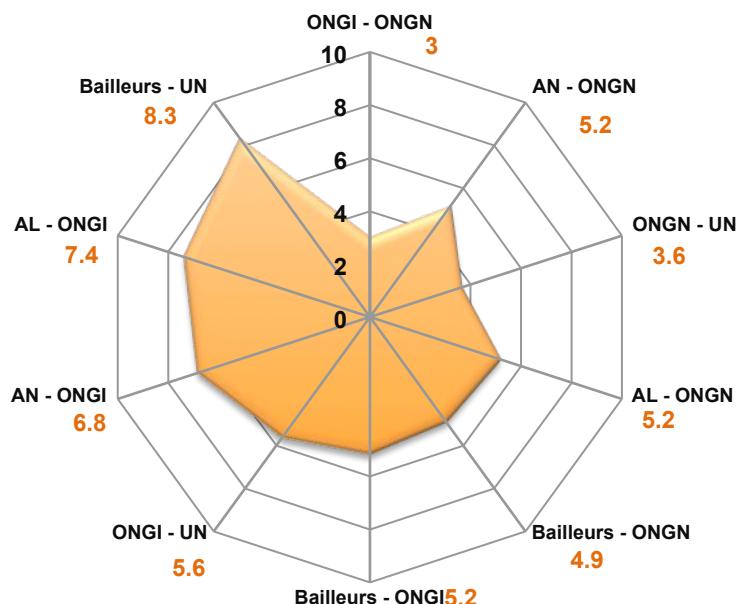
Le rapport sur la mise en œuvre de la réforme humanitaire réalisé en amont du projet ONG et réforme humanitaire en décembre 2011 a mis en exergue plusieurs spécificités de la crise post-électorale ayant potentiellement influencé la pratique de partenariat entre acteurs humanitaires. L'action humanitaire en Côte d'Ivoire s'est caractérisée entre 2010 et 2012 par une forte représentation des ONGI dans un territoire relativement limité (Ouest et Sud) mais aussi par une crise rapide et d'une envergure peu anticipée à laquelle les acteurs n'étaient pas suffisamment préparés. À noter également, un difficile basculement des acteurs d'un positionnement et de compétences orientées vers le développement à une réponse et des techniques d'urgence. Le système de coordination humanitaire a été progressivement réactivé à partir de janvier 2011 au niveau national et régional, principalement dans la capitale et à l'ouest du pays, zones les plus affectées par la crise.

La superposition de ces facteurs a parfois engendré, parmi les opérateurs humanitaires, un sentiment de compétition préjudiciable ainsi qu'une tendance au cloisonnement des actions et des stratégies d'intervention souvent incompatible avec la notion de partenariat.

IV. Perception réciproque des acteurs de l'urgence en Côte d'Ivoire

L'analyse du capital social et de la perception réciproque des opérateurs de l'action humanitaire permet de mieux appréhender la vision stratégique de chaque catégorie d'acteur en matière de pratique partenariale. Chaque relation de collaboration contribue sans nul doute à une meilleure mise en œuvre de la réponse humanitaire, cependant la perception des priorités en la matière s'avère être extrêmement variable selon les catégories d'acteurs. Afin de mieux illustrer ce raisonnement, nous avons invité l'ensemble des acteurs qui composent l'action humanitaire en Côte d'Ivoire à remplir un « Tableau de perception » en classant chaque type de partenariat par ordre de priorité dans le contexte d'urgence ivoirien.

Graphique 1 : Perception des partenariats par les ONGN



Nous constatons à la lecture du graphique ci-dessus l'écart existant entre les ONG nationales et les bailleurs de fonds. En effet, la perception des relations avec le bailleur ne semble être que faiblement prioritaire (priorité supérieure à 5) pour les organisations nationales. Dans un contexte d'urgence les ONGN n'ont que très difficilement un accès direct aux fonds et cela se ressent dans la perception du partenariat humanitaire. Cette analyse serait probablement différente dans un contexte stabilisé et de développement.

La relation partenariale qui lie les ONG nationales aux ONG internationales est fondamentale puisqu'elle semble être la première priorité des ONG nationales (niveau de priorité proche de 3). Il apparaît également dans les questionnaires que les ONGN valorisent bien plus l'apport technique et logistique des collaborations issues des ONGI que des relations avec les Agences NU.

Dans un contexte de crise, les ONGN placent a priori en seconde position de leurs interlocuteurs privilégiés les Agences NU (priorité légèrement supérieure à 3). Nous constatons toutefois que les organisations des NU sont davantage perçues comme des bailleurs de fonds que comme des partenaires opérationnels.

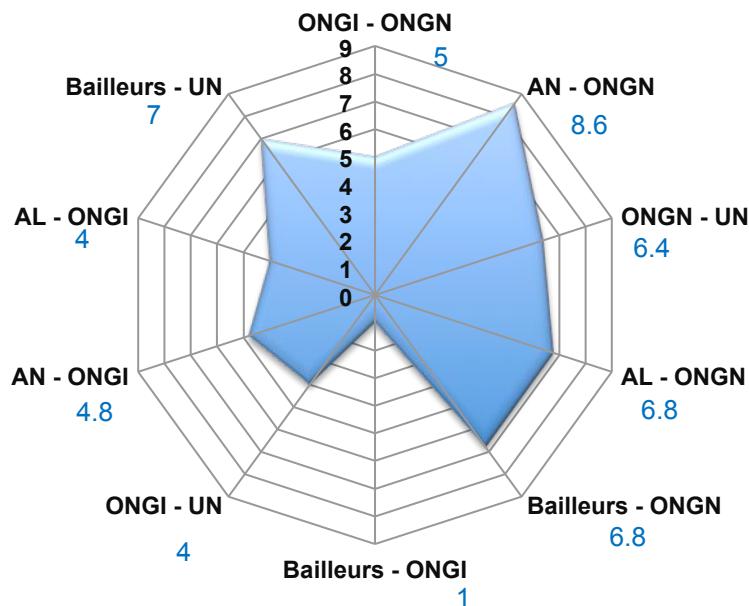
Il est également intéressant de souligner que les relations partenariales des ONGI avec les Agences des UN et les bailleurs sont tout aussi importantes pour les organisations nationales que leurs propres relations avec le bailleur. Ceci traduit l'existence d'un lien de dépendance et de fortes

attentes des nationaux par rapport aux organisations internationales, dépendance certainement en termes de moyens financiers, logistiques mais aussi techniques.

Enfin, le positionnement de la relation Bailleurs-agences NU (priorité supérieure à 8) se trouve très éloignée des préoccupations des ONGN. Deux explications à cela ;

- i) une fois de plus, les Agences NU sont perçues comme des bailleurs,
- ii) une méconnaissance de la part des ONGN des mécanismes d'attribution des fonds, notamment du CERF.

Graphique 2 : Perception des partenariats par les ONGI

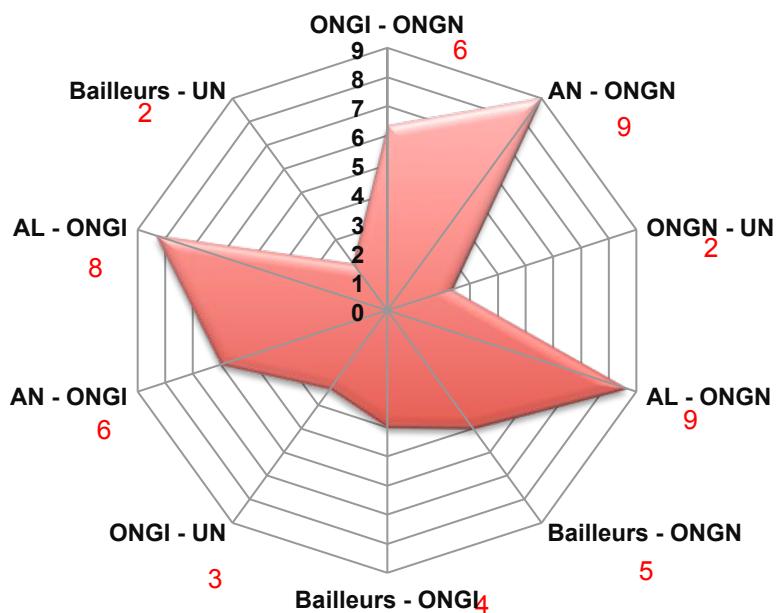


Au regard du graphique ci-dessus nous constatons le contraste de priorité donnée par les ONGI entre le partenariat ONGI-Bailleurs (niveau de priorité de 1) et ONGN-Bailleurs (priorité proche de 8). Cela reflète un fort attachement/dépendance aux ressources financières, mais également une perception relativement généralisée selon laquelle les internationaux seraient les plus compétents pour mettre en œuvre l'action humanitaire. Cet argument est défendable, les organisations internationales disposant sans nul doute de meilleures capacités techniques et logistiques permettant de répondre aux situations de crise. Ces opérateurs ne devraient cependant pas sous-estimer les capacités des ONGN et, afin de pérenniser la réponse humanitaire, les encourager à expérimenter la gestion directe de fonds.

Notons par ailleurs, que malgré l'existence de certains préjugés liés à leur lourdeur administrative ainsi qu'à leur neutralité, les ONGI portent un réel intérêt aux liens de collaboration entre acteurs publics locaux et nationaux.

Enfin, la relation Bailleurs-NU apparaît comme secondaire (priorité de niveau 7). Cet élément est imputable à une perception plutôt négative des mécanismes d'attribution des fonds, souvent jugés trop opaques (notamment pour le CERF), et ce malgré la réforme humanitaire.

Graphique 3 : Perception des partenariats par les Agences NU



Il apparaît à la lecture du graphique ci-dessus que les Agences des NU interrogées privilégient ce qui pourrait être considéré comme un axe de collaboration Bailleurs-Agences NU-ONGN. Celui-ci se matérialise essentiellement par la mise en œuvre d'actions d'urgence de faible impact par le biais de fonds CERF ou de fonds institutionnels.

La relation de collaboration avec les ONG Internationales est également considérée comme relativement prioritaire (proche de 3). Il en est de même de la relation Bailleurs-ONGI ce qui valorise le rôle des internationaux dans la réponse à la crise post-électorale.

À noter enfin le positionnement moins prioritaire des partenariats ONGI-ONGN (supérieur à 6). Comme certains bailleurs en contexte de crise (ECHO), les Agences NU ne semblent pas encourager ce type de collaboration. Nous ne pouvons que regretter ce positionnement car, comme constaté précédemment ce type de partenariat est hautement valorisé par les ONGN qui y voient le meilleur moyen d'acquérir des compétences. C'est en outre ce type de collaboration qui s'approche le plus de la notion véritable de partenariat en respectant les principes édictés par la Déclaration d'Engagement. Les agences onusiennes devraient donc s'en inspirer et inclure systématiquement le renforcement de compétences dans leurs financements.

Le suivi des principes de partenariats de la Déclaration d'Engagement du 12 juillet 2007 en Côte d'Ivoire.

Les relations entre certaines agences des NU et les ONG ont parfois souffert d'un manque de confiance et de compréhension mutuelle, particulièrement dans les situations de crise. Les cinq principes de partenariat repris dans la Déclaration d'Engagement du Dispositif mondial d'aide humanitaire en 2007, visent à aider les acteurs humanitaires à établir de meilleures relations, en insistant sur la valeur de la contribution de chaque acteur et sur l'importance de construire des relations fondées sur la transparence, la recherche d'égalité, la responsabilité mutuelle, la recherche de complémentarités et la mise en place d'une démarche axée sur les résultats. Dans le contexte ivoirien certains de ces principes semblent plus suivis que d'autres.

Ainsi, 64% des structures qui ont été interrogées (Agence NU, ONGI, ONGN) dans le cadre du diagnostic sont satisfaites du degré de partage de l'information avec leurs collaborateurs, notamment en matière d'échange d'information opérationnelle. Le niveau de communication entre

les parties semble également être suffisant pour 54% des organisations interrogées, 21% estiment que cet aspect peut être amélioré par le partenaire et 26% le jugent insuffisant. Dans ce dernier groupe se trouvent notamment de nombreuses ONGN qui revendentiquent, auprès des ONGI, un meilleur partage de l'information et un monitoring plus participatif des budgets globaux des actions.

En ce qui concerne la transparence financière, 50% des structures interrogées considèrent que celle-ci est satisfaisante mais 29% souhaitent une amélioration. En ce sens, 66% des ONGI et Agences NU estiment que les aspects financiers sont insuffisamment pris en compte par leurs partenaires nationaux et souhaitent que ceux-ci adoptent des procédures financières plus transparentes dans le cadre de l'exécution des projets. 71% des ONGN travaillant avec des ONGI estiment que les outils axés sur les résultats utilisés dans le partenariat sont pertinents même si ceux-ci leurs sont souvent imposés. En outre, 57% des ONG I et N interrogées considèrent que leurs compétences et responsabilités ne sont pas assez prises en compte dans le cadre de leurs collaborations avec les Agences NU. Ce chiffre est de 43% en ce qui concerne les collaborations entre ONGN avec les ONGI.

V. Les clusters en Côte d'Ivoire et les relations de collaboration entre opérateurs humanitaires pendant et après la crise post-électorale

Rôle fondamental de mise en réseau des opérateurs

Les clusters, ou groupes sectoriels regroupant des organisations humanitaires travaillant dans un même secteur, sont perçus par la majorité des ONGI et ONGN comme ayant eu un rôle déterminant dans l'échange d'information, la planification des actions en cours et à venir, la capitalisation des informations, la répartition géographique des zones d'intervention (notamment sécurité alimentaire, protection, eau et assainissement). À ce titre, les clusters ont contribué à la mise en réseau des différents acteurs locaux, nationaux et internationaux, et ont pu engendrer, dans certains cas, des liens de collaboration au niveau local.

Sous-clusters ou clusters locaux meilleurs vecteurs de partenariat

Les sous-clusters (sous-groupes au sein des clusters traitant de questions spécifiques) et clusters locaux sont perçus par les ONGI et ONGN comme étant de meilleurs vecteurs d'impact sur le suivi des populations bénéficiaires de l'action humanitaire. Par ailleurs, ces mécanismes locaux permettent souvent un meilleur échange avec les acteurs publics qu'à l'échelle nationale (relations de collaboration ONGN et I/AL). Les clusters de proximité sont donc de meilleurs tremplins pour le partenariat entre ONGI et N et AL que les clusters nationaux avec les AN.

ONGI : « *Le sous-cluster Sécurité Alimentaire de l'ouest (Man) a pleinement rempli son rôle de coordination en favorisant l'échange d'outils de suivi, un vrai partage des expériences et la définition conjointe de recommandations* ».

Cette dynamique positive entre les acteurs a notamment été rendue possible par la présence d'une représentation régionale du lead d'une agence onusienne et par l'appui méthodologique aux membres du cluster assuré par une ONGI.

La participation d'entités publiques n'a pas toujours été bénéfique pour l'intervention humanitaire mais elle offre souvent de meilleures perspectives de durabilité dans un cadre stabilisé

La présence d'intervenants non opérationnels dans certains clusters nationaux (particulièrement d'institutions publiques) a engendré l'inclusion d'étapes bureaucratiques additionnelles de nature à altérer les objectifs fondamentaux des clusters que sont le renforcement des capacités opérationnelles et l'efficacité de l'aide. Notons cependant que la participation de ces acteurs issus des pouvoirs publics permet aujourd'hui, à savoir dans un contexte de post-urgence, de donner une meilleure continuité aux clusters. Ainsi, certains clusters tels que l'éducation ou la protection devraient être à termes institutionnalisés, c'est à dire intégrés dans un Ministère de tutelle. Bien que leurs fonctions soient amenées à être fondamentalement transformées, ces espaces favoriseront à terme l'émergence de lieux privilégiés de concertation et de collaboration entre les pouvoirs publics et la société civile nationale et internationale, de planification stratégique du développement et de gouvernance nationale. Ceci constitue un impact direct du cluster et ne doit en aucun être négligé par les opérateurs internationaux de l'aide d'urgence qui de par la nature de leur action peuvent avoir une vision de court-terme. Cet impact potentiel souligne également l'importance d'inclure dans les clusters et dans un contexte post-crise des opérateurs nationaux à l'expérience et à la compétence sectorielle avérée. Les ONGN ou locales incarnent la société civile ivoirienne, et à ce titre, les clusters nationaux ou locaux peuvent leur offrir l'opportunité de devenir force de proposition et des acteurs actifs du développement.

Effet de cloisonnement géographique

Paradoxalement, les clusters ont pu avoir, dans des cas spécifiques, un effet négatif sur les liens de collaboration de certains opérateurs internationaux en cloisonnant excessivement la couverture géographique et en donnant peu de transversalité.

ONGI : « *Nous disposions des moyens logistiques, humains et financiers pour intervenir immédiatement dans une région dans laquelle d'importants besoins avaient été identifiés, mais l'accès nous a été refusé dans le cadre du cluster sous prétexte qu'un autre opérateur était déjà présent dans cette même région* ».

Le rôle du cluster doit être aussi celui de facilitateur en favorisant tant que possible la recherche de complémentarité par le biais du partenariat. Dans ce cas précis, le lead aurait dû encourager les deux parties à envisager une collaboration afin que les groupes cibles puissent bénéficier de l'aide.

Un meilleur échange de l'information mais un échec dans la coordination et recherche de complémentarités

Il existe une perception dominante parmi les opérateurs humanitaires selon laquelle les clusters dans le contexte ivoirien ont facilité lors de la crise l'échange d'information mais ont échoué dans leur rôle de coordination des interventions. Les clusters (ex. sécurité alimentaire, éducation, protection) ont permis dans un premier temps une collecte exhaustive des données opérationnelles mais l'on constate, dans de nombreux cas, un manque de concertation franche entre opérateurs (agences NU, ONGI, ONGN, bailleurs) lors de la mise en œuvre des actions et du partage des tâches en fonction de leurs compétences réelles, moyens financiers, humains et logistiques, et des zones d'interventions.

Manque de cohérence entre les mécanismes d'attribution des fonds, les clusters et les partenariats existants

Bien que le cluster soit un instrument qui vise, avant tout, à renforcer la préparation et la coordination de l'aide d'urgence humanitaire, la question de son financement est inhérente. En ce sens, les opérateurs humanitaires majeurs de la crise ivoirienne soulignent tous le manque de cohérence et de suivi entre les mécanismes d'attribution des fonds (notamment le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF), Fonds Mondial, fonds propres des agences des NU, fonds d'urgence des ambassades, l'Office Européen d'Aide Humanitaire (ECHO), Office of U.S Foreign Disaster Assistance, (OFDA) et la veille stratégique des clusters. Les bailleurs de fonds et les agences des NU ne peuvent ignorer cet état de fait. Une meilleure visibilité lors de l'attribution des fonds de type CERF et dans la mise en œuvre des actions qui découlent des Appels de Fonds Consolidés faciliterait le renforcement de la réponse humanitaire opérationnelle à travers notamment l'adoption de standards de partenariats plus rigoureux.

Faible appropriation par les ONGN des mécanismes de coordination, peu compatible avec un partenariat égalitaire

Le niveau d'appropriation et de compréhension par les ONGN des mécanismes de coordination et d'attribution des fonds d'aide d'urgence reste faible. Le CAP, ou processus d'appel consolidé à travers lequel les partenaires humanitaires élaborent un document décrivant la stratégie humanitaire, les projets et les besoins en terme de financement, est perçu par les ONGN comme étant un outil de programmation financière et non pas une présentation des besoins financiers. Une telle interprétation a généré des frustrations chez certaines ONGN qui sont persuadées que la simple identification/formulation d'actions dans le cadre du CAP est une garantie d'obtention de fonds.

ONGN : « *À la demande du lead du cluster nous avons soumis plusieurs projets sectoriels dans le cadre du CAP, pourtant nous n'avons obtenu aucun financement et à notre grande surprise des actions très similaires ont été postérieurement mises en œuvre par d'autres opérateurs* ».

Nous constatons ici une confusion de l'opérateur national qui perçoit le CAP comme un simple mécanisme d'appel à proposition. Cependant, l'identification et la formulation de fiches, même dans l'urgence, représentent un coût financier et humain qu'il serait normal de rétribuer, notamment dans le cas des organisations nationales et locales de petite dimension.

Certaines ONGN prenant part aux clusters peuvent jeter le discrédit sur la société civile ivoirienne

Les ONGN prenant part aux clusters manquent dans certains cas de pertinence. Certaines organisations siègent dans des clusters alors qu'elles n'ont pas d'expérience sectorielle avérée. D'autres organisations nationales peu représentatives de la société civile nationale (absence de bases communautaires et/ou de représentativité à l'échelle locale) siègent dans divers clusters jetant le discrédit sur cette dernière. A contrario, des ONGN et locales disposant d'une expérience suffisante et présentant une masse critique d'opérateurs d'urgences et/ou de groupes cibles sont absentes des clusters.

ONGN : « *Nous siégeons depuis la crise post-électorale dans quatre clusters et sous-clusters, avons soumis des propositions de projet dans le cadre du CAP et participons à la capitalisation d'expérience* ».

Témoignage d'une organisation ivoirienne qui ne compte que deux employés, ne possède pas l'agrément « association d'intérêt public », ni de membres actifs et qui n'a plus mis en œuvre de projets depuis l'année 2005.

VI. Perception partagée du rôle des Agences des NU et des bailleurs de fonds dans la pratique du partenariat humanitaire

Responsabilité des bailleurs dans la pratique partenariale

Les fonds ECHO notamment, ne sont réservés qu'à une liste restreinte d'ONGI bénéficiant d'un statut juridique en territoire européen et ayant préalablement souscrit au contrat-cadre de partenariat (CCP). Le CCP permet de vérifier que le candidat possède bien les capacités financières, techniques et administratives requises pour faire partie des collaborateurs habilités à mettre en œuvre les opérations ECHO. Il permet également d'optimiser les délais d'intervention en simplifiant les démarches administratives de déclenchement d'une opération. Le contrat-cadre favorise également la création de liens de partenariat structurés et offre en outre la possibilité aux ONG signataires du CCP de solliciter des subventions pour le renforcement de leurs capacités (« Financement thématique »). Cet instrument exclut toutefois la mise en œuvre directe d'actions par les ONG nationales ou locales et ne favorise pas particulièrement la mise en place de relations partenariales durables avec ces opérateurs via notamment le renforcement des compétences nationales en matière d'action humanitaire ou de reconstruction. Cette orientation stratégique se démarque pourtant des fonds d'aide au développement attribués par la Commission Européenne à la Côte d'Ivoire, à travers le 10ème et 11ème Fonds Européens de Développement (FED) qui reconnaît le caractère incontournable du renforcement de la société civile ivoirienne. Le positionnement de l'agence ECHO lors de la crise post-électorale du point de vue de l'accompagnement des activités a toutefois été positif. ECHO a en effet été l'un des bailleurs les plus réactifs et présents sur le terrain au moment de la crise.

Manque de transparence dans les procédures et retards d'administration des fonds

Autant pour les ONGI que pour les ONGN les procédures d'attribution des fonds issus du CERF ont souffert de nombreux dysfonctionnements. À cet effet, 7 ONG internationales actives en Côte d'Ivoire ont co-signé le 12 juin 2012 une lettre adressée à la représentation d'OCHA soulignant le « manque de transparence » ainsi que le « retard dans l'attribution de certains fonds ». Les auteurs de la communication évoquent le fait que des « projets présentés au fonds CERF par les agences des Nations Unies ne correspondent pas à ceux initialement rédigés par les ONG », mais aussi que « les délais prévus par le CERF n'ont pas été respectés dans de nombreux cas aussi bien pour le processus de signature des contrats entre les agences des NU et leurs partenaires que pour le versement des fonds ». Enfin, ils soulignent également la « nécessité d'améliorer la communication au niveau de l'attribution des fonds » et de « mieux rationaliser les financements en réduisant les intermédiaires ». Il est donc nécessaire ici de s'interroger sur la redevabilité des modalités d'attribution des fonds par la promotion du partenariat transparent entre opérateurs.

Planification de l'aide et pérennisation des liens de collaboration

Bien que les fonds CERF soient exclusivement affectés à l'urgence et à la reconstruction, leur planification et attribution, par les différentes agences des NU, est souvent jugée par de nombreuses ONGN et ONGI comme étant trop arbitraire et ne contribuant pas, de ce fait, à la pérennisation des liens de collaboration. Notons cependant que dans un souci de transparence OCHA a consulté dans le courant de l'année 2012 les membres de l'Equipe humanitaire du pays (HCT) au sujet de l'attribution de deux fonds CERF (UNHAS et choléra). Cette initiative est jugée positive car elle permet une meilleure visibilité dans l'attribution de ces fonds dont les récipiendaires sont les agences onusiennes mais également de nombreuses ONGI et ONGN.

Des liens de collaboration Agence NU et ONG de type commanditaires– prestataires

Sauf exception, le lien de collaboration entre agences des NU et ONG (N et I) ne peut être identifié comme étant un lien de partenariat, car il se limite trop souvent à la relation commanditaire / prestataire de service.

VII. ONGN et ONGI, pratiques humanitaires et de partenariats

Impact des fonds d'urgence sur les ONGN : une responsabilité de tous les acteurs

Les fonds de type CERF, octroyés par les agences NU peuvent avoir, à long terme, un impact institutionnel négatif sur les ONGN. Certains fonds d'urgence ont été attribués indépendamment du domaine de compétence première de la structure nationale. Une diversification excessive des compétences premières et de la zone géographique d'intervention peut conduire à une érosion de l'efficacité des actions sur les bénéficiaires et compromettre l'équilibre institutionnel des ONGN. Les ONGN doivent s'assurer qu'elles ne s'engagent dans des activités que lorsqu'elles en ont les moyens et disposent des compétences nécessaires. Les ONGI et agences des NU doivent quant à elles s'assurer que les partenaires locaux sont complémentaires et bénéficient de compétences institutionnelles suffisantes avant la mise en place de toute forme de collaboration.

ONGN : « *Sur les conseils d'une agence onusienne avec qui nous collaborions sur la protection* » domaine de compétence premier de l'organisation, « *une autre agence est entrée en contact avec nous afin que nous livrions des vivres sur différents sites... cette dernière aurait dû nous former en logistique* ».

Des problèmes de pré-financement, le non-respect des termes du contrat et une mauvaise gestion des vivres ont conduit à la suspension prématuée de cette collaboration. Il paraît difficile pour une agence NU de former des ONGN à la logistique en pleine période de crise. Les agences NU devraient toutefois s'assurer systématiquement que l'ONGN partenaire possède bien les compétences requises avant d'engager toute forme de collaboration. Les ONGN devraient quant à elle se responsabiliser et refuser des actions pour lesquelles elles ne disposent pas de compétences avérées. Élargir son champ de compétence pendant une crise humanitaire est une entreprise trop souvent risquée.

ONGN : une implication nécessaire dans un contexte de crise

Le rôle des ONGN dans la gestion d'un contexte de crise humanitaire est jugé par une majorité d'ONGI comme fondamental et nécessaire pour une meilleure coordination des actions et afin d'éviter les doublons, jugés trop nombreux lors de la crise post-électorale ivoirienne.

Le débauchage, une pratique préjudiciable

Certaines ONGI et agences des NU ont régulièrement débauché dans le contexte d'urgence et de post-urgence ivoirien des ressources humaines des ONGN. Bien que de telles pratiques soient bénéfiques pour les employés débauchés, elles sont souvent très préjudiciables pour les ONGN qui, en perdant leurs meilleurs éléments, peinent à se restructurer et voient leurs capacités amoindries. Une meilleure coordination et la promotion d'un dialogue en amont entre l'embaucheur et l'ONGN permettraient donc de mieux prévenir le vide structurel occasionné.

ONGI-ONGN, nécessité de tisser des liens ex-ante.

Une relation partenariale entre organisations N et I, établie en amont, c'est-à-dire dans un contexte stabilisé, permet une meilleure réactivité ainsi qu'un meilleur ajustement de l'aide dans un contexte de crise. Le haut niveau de connaissance mutuel engendre nécessairement une plus grande réactivité, efficience et impact sur les bénéficiaires finaux.

Dans l'ensemble les organisations internationales estiment qu'une collaboration avec les ONGN est utile, voire nécessaire, lorsque les zones d'intervention des agents internationaux sont circonscrites par mesure de sécurité. Toutefois, les relations de collaboration qui émergent dans de telles circonstances sont de faible intensité, c'est-à-dire de type commanditaire / prestataire de service, car elles ne visent pas en priorité une complémentarité technique ou humaine, mais un prolongement du plan d'action de l'ONGI.

ONGN : un manque de transparence.

La gestion des fonds par les ONGN en période de crise est encore trop souvent jugée peu transparente en matière financière mais aussi stratégique (diversifications excessives du domaine de compétence). Il incombe aux ONGN de se responsabiliser et de mieux s'autoréguler dans le cadre de plateformes faîtières de la société civile ou à travers des projets comme « Projet ONG et Réforme Humanitaire » qui a permis de réfléchir à une autorégulation, sans pour autant que celle-ci n'exclue l'émergence de nouveaux acteurs.

Concertation des ONG avec les pouvoirs publics locaux

Lorsque les autorités locales sont présentes sur place notamment dans les régions moins prioritaires, celles-ci ne sont pas systématiquement intégrées au processus, voir prévenues des projets et de leurs localisations. Ce phénomène peut à terme être préjudiciable pour l'ensemble des acteurs humanitaires mais plus particulièrement pour la société civile locale (ONG, groupements ou organisations de base).

VIII. Caractéristiques des partenariats en CI et documents de collaboration

La dénomination terminologique de l'accord de formalisation du lien de collaboration ne constitue pas nécessairement un indicateur de la bonne prise en compte des principes de partenariat (responsabilité, démarche axée sur les résultats, égalité, complémentarité, transparence). Le terme partenariat peut ainsi être utilisé à tort dans le cadre d'Accords de Partenariat ou des Conventions de Partenariat qui s'assimilent, dans la pratique, à de simples contrats de prestation. Il n'en demeure pas moins que certaines modalités d'engagement favorisent souvent plus que d'autres le respect des principes de partenariat.

Agences NU - Le Protocole d'Accord un outil contractuel et non pas de partenariat

Le Protocole est généralement utilisé par les Agences des NU mais il s'apparente le plus souvent à des contrats de prestation et ne reprend que quelques principes de partenariat tels que la responsabilité et la démarche axée sur les résultats laquelle est souvent imposée et non concertée. Le collaborateur est dénommé par certaines agences NU (ex. UNFPA) comme un « partenaire d'exécution », terminologie relativement restrictive dans la durée car elle cantonne la relation à la mise en œuvre d'une action spécifique et nous éloigne de la notion de partenariat voulue par la Déclaration d'Engagement. Le *Mémorandum of Understanding* (MoU) ou Mémorandum d'Accord pourrait être un support intéressant de promotion des principes de partenariat. Dans la pratique il est trop souvent générique ou se démarque peu du Protocole d'Accord (ex. MoU, PNUD, UNFPA). Enfin, le *Stand-by agreement* est un outil adapté au contexte de crise mais qui n'offre pas nécessairement de perspective de collaboration durable.

La relation entre ONGN est trop souvent exclusivement contractuelle

Lorsque les ONGN s'appuient sur des organisations locales ou de base pour la mise en œuvre d'actions, elles utilisent le contrat. Le contrat présente l'avantage d'être plus réactif et est donc plus approprié en période de crise, mais il demeure incompatible avec les principes de partenariat s'il n'est pas accompagné d'une Charte ou d'une Déclaration d'Engagement ou de Partenariat qui cadre le lien de collaboration au-delà de l'action spécifique.

ONGI, des modalités d'accord très hétérogènes

Les modalités d'accord engagées par les ONGI varient selon les structures. Elles sont souvent le miroir de la volonté d'engagement avec le partenaire. En règle générale, la Convention de Partenariat vise à établir une relation durable avec le partenaire et une recherche de complémentarité. Le Protocole d'Accord ou l'Accord de Coopération sans Déclaration d'Engagement permettant de transcender le simple cadre d'une collaboration spécifique est généralement insuffisant car il ne reprend que les principes de la responsabilité mutuelle, la transparence et la démarche axée sur les résultats.

Caractéristiques les plus communes aux Accords de collaboration, Accords de Coopération ou Protocoles d'Accord

1. Descriptif des deux parties en présence : dénomination, raison sociale, représentation ;
2. Dispositions générales de l'action : attributions et obligations générales des parties, durée et modalités de résiliation ;
3. Modalités d'attribution, de ventilation, de modification des ressources financières, matérielles et humaines ;
4. Résolution de litiges ;
5. Mécanismes de reporting, suivi-évaluation technique et financier.

Articles complémentaires souvent présent dans les documents de type Conventions ou Charte de Partenariat

1. Identification d'objectifs spécifiques visant le renforcement technique et organisationnel de l'un, ou dans de rares cas des deux partenaires ;
2. Identification d'espaces de concertation spécifique à l'action mais aussi interinstitutionnels formels et informels ;
Favoriser une relation de confiance mutuelle par le biais d'engagements interinstitutionnels durables.

La bonne pratique : la Déclaration Partenariale et une projection durable

Elle peut utiliser d'autres terminologies, l'essentiel pour une bonne pratique est qu'elle reflète une volonté durable et qu'elle transcende les collaborations spécifiques. Elle doit reprendre l'ensemble des principes de partenariat qui ne sont pas ou ne peuvent pas être pris en compte dans la co-exécution d'un projet (notamment la notion d'égalité et de responsabilité institutionnelle) et offrir des garanties de leur mise en application à travers la mise en place de mécanismes formels et informels de concertation. La bonne pratique suppose également une volonté continue de recherche de complémentarités institutionnelles, une dynamique participative dans la définition des outils axée sur les résultats et l'élaboration de projets.

Exemple ivoirien de bonne pratique du partenariat MESAD – Terre des Hommes Italie

- Terre des Hommes Italie (TDH) est une ONG italienne de protection et de promotion de l'enfance et d'aide aux populations en difficulté, opérationnelle tant dans des actions de développement que d'aide humanitaire.
- Le Mouvement pour l'Education, la santé et le développement (MESAD) est une ONG ivoirienne pour la protection de l'enfance et la promotion de la jeunesse.

Dans ce cas précis, le positionnement assumé de l'ONGI TDH n'est pas de se substituer aux acteurs nationaux mais plutôt de les accompagner. La structure a donc recherché dès son arrivée en Côte d'Ivoire un partenaire national fiable pour mener des activités dans le pays. C'est dans ce contexte que le MESAD a été conseillé par d'autres ONGI dont Médecins du Monde (MDM) qui avait déjà collaboré avec le MESAD.

La tenue de réunions exploratoires interinstitutionnelles a permis aux deux parties de mieux comprendre les valeurs institutionnelles, le potentiel et le savoir faire de l'autre en matière de mise en place des projets et d'actions de développement communautaire. Après 8 ans, la collaboration a progressivement évolué vers un partenariat parfaitement égalitaire et complémentaire. Les projets sont élaborés (projet Agnon Demen, projet ECHO), soumissionnés en commun et les partenaires cherchent dans la mesure du possible à mutualiser leur ressources, financières, humaines et matérielles. La collaboration reprend l'ensemble des principes de partenariat et TDH s'est engagé contractuellement à soutenir le MESAD dans la gestion de ses programmes et dans le renforcement de son personnel. Les informations financières sont échangées en totale transparence et le MESAD participe au même titre que TDH à la gestion budgétaire globale de tous les projets communs. Les partenaires tiennent régulièrement des réunions de bilan des activités permettant un monitoring conjoint axé sur les résultats.

En réponse à la crise post-électorale le MESAD et TDH ont mis en place un dispositif humanitaire baptisé Fôvôhe d'aide aux déplacés qui a pu être mis en œuvre grâce notamment à l'obtention de fonds ECHO par TDH et de fonds UNICEF par le MESAD. La connaissance mutuelle des partenaires a facilité la mise en place d'une action d'urgence, rapide, efficace et efficiente.

Aujourd'hui, il existe un engagement explicite de la part de TDH d'aider le partenaire national MESAD dans la recherche de fonds pour poursuivre les activités et accompagner l'ONGN à asseoir sa notoriété et à devenir un acteur incontournable dans son domaine d'intervention sur le plan national. TDH pousse également le MESAD à devenir une organisation d'utilité publique afin que les pouvoirs publics ivoiriens puissent reconnaître son rôle et contribuer à la pérennisation de ses actions et de ses acquis.

IX. Perspectives et évolutions possibles de la coordination de l'action humanitaire en Côte d'Ivoire et des relations de partenariat

L'action post-crise en Côte d'Ivoire se caractérise par le rôle grandissant des pouvoirs publics qui deviendront à court et moyen-terme des acteurs incontournables de l'effort de reconstruction du pays. Nombre de bailleurs de fonds (ex. l'Agence Française de Développement à travers le Contrat de désendettement et de développement (en abrégé C2D), la Commission Européenne à travers le Fonds européen de développement (FED) opteront pour l'attribution d'appuis budgétaires sectoriels gérés en régie directe (c'est à dire par les Ministères de tutelle concernés). Ceci aura pour effet induit de promouvoir la mise en œuvre de partenariats entre les ONG (I et N) et les pouvoirs publics nationaux et locaux, ainsi que la participation croissante des ONG nationales locales (notamment à travers les fonds déconcentrés de type Projet d'Urgence d'Infrastructures Urbaines, (PUIUR). Ceci renforce sans nul doute la nécessité et l'urgence pour les opérateurs privés de l'aide à la reconstruction et au développement, d'établir entre eux, et avec les pouvoirs publics locaux et nationaux, des partenariats durables fondés sur le respect des responsabilités, la transparence, l'égalité et la recherche de complémentarités.

X. Conclusion

Bien que le terme soit régulièrement utilisé à mauvais escient, la notion de partenariat véritable est généralement bien comprise par l'ensemble des catégories d'opérateurs. Le partenariat est devenu lors de la crise post-électorale ivoirienne, et pour un nombre non négligeable d'opérateurs, une pratique indispensable de l'action d'urgence et de post-urgence. Il permet de mutualiser les compétences, les moyens et les ressources des bailleurs de fonds et d'optimiser l'utilisation de l'aide.

Les opérateurs doivent cependant se donner le temps de se fixer des normes communes et rechercher en permanence l'efficacité dans leurs relations partenariales. Ils doivent également prendre conscience de leurs propres valeurs institutionnelles et stratégiques afin de mieux composer avec les intérêts et motivations de l'autre et respecter ainsi les principes de partenariat tels que définis dans le cadre de la *Déclaration d'Engagement*. Dans une approche pragmatique, il incombe, aux propres opérateurs de rechercher et de formuler des pistes méthodologiques, permettant d'analyser et de mesurer la mise en œuvre de ces principes souvent jugés peu fonctionnels. La recherche conjointe d'indicateurs de partenariat quantitatifs et qualitatifs spécifiques, mesurables, réalistes et fixés dans le temps, permettrait de rendre ces principes plus accessibles et inciterait la définition systématique par les parties, d'objectifs durables du partenariat. En outre, la notion de partenariat véritable est profondément liée à l'intensité et à la durée de la collaboration.

Les principes de partenariat ne sont donc applicables que lorsque les deux parties souhaitent s'investir au-delà d'une simple co-exécution de projet. La simple relation contractuelle de commanditaire / prestataire existera toujours dans le cadre de la réponse humanitaire car elle correspond à une augmentation soudaine de la réponse d'urgence. Une collaboration durable entre opérateurs, c'est à dire en ex-ante et en ex-post des crises, présente toutefois de nombreux avantages qui favorisent sans nul doute une meilleure cohésion et connaissance mutuelle des acteurs en présence ainsi que l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'aide. Enfin, une mutualisation par les agences onusiennes des mécanismes internes d'évaluation des ONGN (mise en commun des bases de données, cartographie des opérateurs nationaux et internationaux) et l'autorégulation des acteurs nationaux participerait grandement à crédibiliser la société civile ivoirienne dans l'action humanitaire et optimiserait l'identification de partenaires en fonctions des compétences et des ressources réelles de chaque opérateur.

XI. Annexes

Annexe 1: Principes de Partenariats

Principes de Partenariat - Déclaration d'engagement

Approuvée par le Dispositif mondial d'aide humanitaire, 12 juillet 2007

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

Oeuvrant au renforcement de l'efficacité de l'action humanitaire, fondée sur une obligation éthique et la responsabilité à l'égard des populations servies,

Reconnaissant que la diversité est un atout de la communauté humanitaire et constatant l'interdépendance entre les organisations humanitaires,

Déterminées à bâtir et à renforcer un partenariat efficace,

... les organisations participant au Dispositif mondial de l'aide humanitaire conviennent de fonder leur partenariat sur les principes suivants :

Égalité

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

Transparence

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

Démarche axée sur les résultats

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

Responsabilité

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

Complémentarité

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

Annexe 2: Termes de référence

Termes de Référence – Mission d’assistance méthodologique pour une mise en œuvre plus effective des principes de partenariat humanitaire en Côte d’Ivoire

Contexte :

Les Principes de partenariat agréées par la Plateforme Humanitaire Globale (ou Dispositif mondial) en 2007 ont fait du partenariat le quatrième pilier de la réforme humanitaire. Plus récemment, l’Agenda transformatif lancé par Valérie Amos, Coordinatrice des secours d’urgence, réaffirme l’importance des partenariats entre acteurs humanitaires.

Sur le terrain, lorsqu’on discute avec les acteurs humanitaires, il apparaît que chaque individu et organisation utilise la notion en lui donnant des acceptations différentes, sans parvenir à précisément le définir. Une constante cependant : la majorité des acteurs collaborant les uns avec les autres ont le sentiment que les relations qui régissent leur interaction avec les autres ne relèvent pas du partenariat véritable.

Le projet ONG et réforme humanitaire cherche à améliorer la participation, la représentation et le leadership des ONG dans les mécanismes de réforme humanitaire, en confrontant notamment théories et pratiques. Il promeut activement par ailleurs la mise en place de partenariats véritables entre les acteurs, tout en reconnaissant que l’absence de directives disponibles au niveau international ne facilite pas la tâche.

Partant du constat renouvelé qu’en l’absence de lignes directrices claires sur le plan international quant à la manière de réellement mettre en œuvre des partenariats effectifs dans les interventions humanitaires, avec pour point d’arrivée l’ambition d’apporter une pierre à l’édifice de la mise en place de partenariats véritables et porteurs d’impact, le projet sollicite l’appui méthodologique d’un consultant qui aidera l’équipe à identifier des manières d’opérationnaliser les fameux principes d’égalité, complémentarité, transparence, responsabilité et démarche axée sur les résultats portés par la réforme humanitaire.

Objectifs de la mission :

La présente mission aura pour objectif de fournir un appui méthodologique dans la recherche de pistes permettant d’analyser les conceptions de partenariat existant entre les acteurs humanitaires et de proposer des solutions/traductions opérationnelles d’application de ces principes. Pour l’ensemble des pistes identifiées, il devra suggérer des approches méthodologiques pour pouvoir appréhender les problématiques afférentes.

Approche méthodologique et champs d’intervention :

L’approche sera exploratoire. Il faudra déterminer les différentes facettes de la problématique partenariats. De manière non exhaustive, il pourra être envisagé, par exemple :

- D’analyser les problématiques de partenariats existant avec une typologie différenciée d’acteurs (ONGI, ONGN, ONU, autorités locales et nationales) de manière à identifier des constantes ;
- D’étudier la relation de partenariat entre les acteurs humanitaires membres de l’Equipe humanitaire pays dans le cadre de la prise de décisions stratégiques ;
- D’Identifier les bonnes pratiques constatées dans le partenariat dans le contexte ivoirien de crise et post-crise ;
- De rapprocher les conceptions de partenariat existant ;
- De confronter des documents de partenariat institutionnels et des pratiques de terrain ;
- D’élaborer des mécanismes d’accompagnement du partenariat entre acteurs humanitaires avec des indicateurs SMART permettant de faire un suivi de l’efficience du partenariat et de son impact sur l’action humanitaire.

Documents et appui technique :

Le consultant aura accès à tous les documents jugés nécessaires pour lui permettre de mener à bien sa mission. Le consultant devra travailler en étroite collaboration avec le Chef de Projet et pourra le cas échéant s'appuyer sur l'équipe technique du Projet notamment pour les enquêtes terrain, hors Abidjan.

Production de rapport :

Le consultant devra produire au terme de sa mission une note succincte (max. 10 pages) reprenant :

- i) une analyse synthétique de la mise en œuvre des partenariats entre acteurs humanitaires en Côte d'Ivoire,
- ii) la description de bonnes pratiques de partenariat en Côte d'Ivoire,
- iii) un inventaire des documents de partenariat existants et leur mise œuvre sur le terrain, et
- iv) l'ébauche d'un mécanisme d'évaluation du partenariat entre acteurs humanitaires comprenant des indicateurs SMART orientés vers les résultats.

Résultats attendus :

- Des pistes méthodologiques permettant d'analyser et de mesurer la mise en œuvre des principes de partenariats existant entre les acteurs humanitaires, sont formulées ;
- Des bonnes pratiques de partenariats entre acteurs humanitaires sont identifiées ;
- Un guide pratique à l'usage des acteurs souhaitant s'engager dans un partenariat véritable est produit.

Annexe 3 : Modèle de questionnaire

1. Budget estimatif de votre organisation en Côte d'Ivoire.

2011 : €
2012 : €

2. Quelle est l'origine des fonds ? (Entourez la bonne réponse)

2011 – CERF, fonds propres, ECHO, Agence bilatérale, Europaïd, autre (veuillez préciser)
2012 – CERF, fonds propres, ECHO, Agence bilatérale, Europaïd, autre (veuillez préciser).

3. Quelles ont été les provinces bénéficiaires de vos actions?

2011 :
2012 :

4. Combien d'employés nationaux et internationaux votre organisation compte-t-elle ?

2011 :
2012 :
2013 :

5. Dans quels espaces de concertation votre organisation a-t-elle été la plus active pendant la crise de 2011? Veuillez préciser.

Locaux :

Nationaux :

Équipe de coordination Humanitaire.

Réunion des Chefs de mission.

Clusters - lesquels :

Autres :

6. Si l'organisation est active auprès du HCT. Le HCT favorise-t-il la mise en contact de partenaires potentiels, la complémentarité, l'égalité et la responsabilité. Expliquez pourquoi ?

7. Si l'organisation a bénéficié de fonds CERF ou ECHO. Les mécanismes qui régissent ces fonds ont-ils favorisé la mise en place de partenariats ? Expliquez pourquoi ?

8. Comment définiriez-vous le principe de partenariat ?

9. D'après vous, la mise en place de partenariats avec les ONGN et les Autorités Locales, est-elle compatible avec la gestion d'une crise humanitaire ? Expliquez pourquoi ?

10. Classer les types de partenariats ci-dessous par ordre de priorité dans un contexte de crise?

Numérotez de 1 à 9.

ONGI – Agences UN	
ONGN – Agences UN	
ONGI – ONGN	
Bailleurs – ONGN	
Bailleurs – ONGI	
Autorités Nationales – ONGI	
Autorités Nationales – ONGN	
Autorités Locales – ONGI	
Autorités Locales – ONGN	

11. Combien de partenariats avec les ONGN, ONGI, AL, AN votre organisation a-t-elle mis en place avant et/ou lors de la crise ? Combien en reste-t-il aujourd’hui ?

12. Quelle continuité l’organisation pense-t-elle donner à l’avenir, à ces partenariats ?

13. Votre organisation utilise-t-elle des procédures standard, des Termes de Références, ou des conventions de partenariat permettant un meilleur encadrement des relations partenariales ? (merci de préciser les quels).

Merci de nous faire parvenir un exemplaire des documents de partenariat qui vous paraissent les plus complets (Convention, Protocole, Contrat, TdR, etc.).

14. Si oui, ces outils sont-ils similaires dans un contexte d’urgence et de post-crise ? (veuillez préciser).

15. Si votre organisation a mis en place des partenariats avec les ONGN :

Les partenaires partagent-ils toujours et en toute transparence les informations demandées ?
Merci de préciser.

La communication avec les partenaires est-elle satisfaisante ? *Merci de préciser.*

La transparence financière est-elle satisfaisante ? *Merci de préciser.*

Utilisez-vous dans le cadre du partenariat des outils de coordination partagés axés sur les résultats ? *Merci de préciser.*

Les organisations partenaires ont-elles été responsables lors de l'intervention – se sont-elle engagés dans des activités pour lesquelles elles ont démontré avoir des compétences et des moyens suffisants ? *En cas de réponse négative, comment l'organisation a-t-elle compensé ces manques ? Merci de préciser.*

Les capacités des partenaires sont-elle complémentaire avec celles de votre organisation ? *Merci de préciser.*

16. Si votre organisation a mis en place des partenariats avec des agences de NU :

Les partenaires partagent-ils toujours et en toute transparence les informations demandées ? *Merci de préciser.*

La communication avec les partenaires est-elle satisfaisante ? *Merci de préciser.*

La transparence financière est-elle satisfaisante ? *Merci de préciser.*

Utilisez-vous dans le cadre du partenariat des outils de coordination partagés axés sur les résultats ? *Merci de préciser.*

Les organisations partenaires ont-elles été responsables lors de l'intervention – se sont-elle engagés dans des activités pour lesquelles elles ont démontré avoir des compétences et des moyens suffisants ? *En cas de réponse négative, comment l'organisation a-t-elle compensé ces manques ? Merci de préciser.*

Les capacités des partenaires sont-elle complémentaire avec celles de votre organisation ? *Merci de préciser.*

Annexe 4 : Propositions d'indicateurs et grille d'évaluation des relations partenariales

Issues de la table-ronde sur les partenariats organisée le 3 avril 2013 dans le cadre du projet ONG et réforme humanitaire

1/ Egalité

- Nombre d'actions/projets développés ensemble
- Nombre de formations communes
- Partage / mise en commun de ressources entre partenaires
- Nombre de séances de travail tenues pour analyser la mesure dans laquelle les mandats, les obligations et l'indépendance des parties prenantes sont respectés tout au long du cycle du projet/programme
- Nombre de réunions de concertation tenues sur les changements d'orientation

2/ Transparence

- Nombre de séances de travail / réunions de coordination
- Nombre de rapport diffusés
- Présence de mécanismes de gestion administrative et comptable pour chaque partenaire
- Nombre de rapports d'audit partagés
- Code de « bonnes pratiques » entre partenaires
- Nombre de partenariats contractés
- Connaissance pour chaque partie prenante de l'existence éventuelle d'un plan stratégique traduisant le partage des visions respectives
- Existence de procédures de communication
- Nombre de séances de travail tenues pour vérifier l'utilisation des ressources financières mobilisées pour le projet

3/ Approche orientée sur les résultats

- Durée du partenariat
- Enquêtes ou évaluations finales conjointes
- Nombre de visites de monitoring conjointes
- Nombre d'évaluations à mi-parcours
- Nombre d'évaluations de capacité organisationnelle
- Part du budget consacrée au suivi/évaluation axé sur les résultats mais aussi aux ressources humaines
- Existence de mécanismes de partage des outils de suivi et d'évaluation
- Existence d'un plan de partage de leçons apprises et de bonnes pratiques

4/ Responsabilité

- Existence d'un mécanisme formel de redevabilité pour chaque partenaire
- Nombre de personnes formées sur les principes de partenariat au niveau des instances de direction
- Responsabilité de coordination tournante/partagée (un partenaire sur une période et après un autre)

5/ Complémentarité

- Analyses situationnelles / « de complémentarité »
- Nombre de supervisions conjointes réalisées
- Nombres de séances tenues sur le partage des pratiques exemplaires
- Présence d'une cartographie de type 3W améliorée (qualitative)
- Plateformes inter et intra acteurs
- Existence de mécanismes de coordination « bottom – up »

Liste des organisations consultées

Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement (ACTED), Action Contre la Faim (ACF), Danish Refugee Council (DRC), Médecins du Monde (MDM), International Rescue Committee (IRC), Save the Children, Terre des Hommes Italie (TDH), Associazione Volontari per il Servizio Internazionale (AVSI), Search For Common Ground (SFCG), Croix Rouge Française, CARE, Première Urgence (PU), Croix Rouge de Côte d'Ivoire, Programme Alimentaire Mondial (PAM), United Nations Children's Fund (UNICEF), Food and Agriculture Organisation (FAO), United Nations Population Fund (UNFPA), Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) – Coordinateur Humanitaire, Advertising for Digital Africa (ADA), Organisation pour le Développement des Activités des Femmes (ODAFEM), SLE, Mouvement pour l'Education, la Santé et le Développement (MESAD), Afrique Secours Assistance (ASA), Plateforme Opérationnelle Jeunesse D'Abobo (POJE), ASDK, Association des Jeunes Artisans de Ouaraniené, Groupement Chigata, Association des Femmes pour l'éducation et le Développement de Yamoussoukro (AFEDY), Espoir Vie Bouaké, Animation Rurale de Korhogo (ARK), Action pour le Développement et la Protection de la Famille (ADPF), LIMPIA, Femmes actives de Côte d'Ivoire (OFACI), Initiative Développement Afrique (IDE), Help African Children, International Friendship Services (IFS), Afrique Compétences Locales (ACL), Association Nationale d'Aide à l'Enfance en Danger (ANAED), Association Jeunesse et Enfance de Côte d'Ivoire (AJECI), Caritas, Association de Soutien à l'Autopromotion Sanitaire (ASAPSU).

Documents analysés

- Partnership an operations management handbook for UNHCR's partners, February 2003.
- Independent Review of the Value Added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in Côte d'Ivoire, Liberia, and Ghana. June – September 2012, Marie Spaak – Independent Humanitarian Consultant.
- Aid Partnership. A vehicle to Strengthen NGOs in Somalia ? Publication NHRP II 2013
- Is this a partnership or a relationship? Concern Worldwide maps the difference. Moire O'Sullivan. Development in practice, août 2010, vol. 20, no 6, p. 734-739.
- RDC, IASC cluster approach evaluation, 2nd phase country study, April 2010. François Grünewald and Bonaventure Sokpoh.
- Chad, IASC cluster approach evaluation, 2nd phase country study, April 2010. Andrea Binder, Véronique de Geoffroy, and Bonaventure Sokpoh
- Dialogue structuré pour un partenariat efficace pour le développement. Document de conclusion Mai 2011. Commission Européenne
- Structures, values, and interaction in field-level partnerships: the case of UNHCR and NGOs. Christian Mommers, Margit van Wessel M. Dev Pract, 2009;
- L'Agenda transformatif de l'IASC : implications opérationnelles pour les ONG, Octobre 2012.
- Liste complète de contacts humanitaires, OCHA, 12 décembre 2012.
- 22 Exemples de Protocoles d'accord, Convention de partenariat, MoU, Stand-by Agreement.
- Lettre sur le positionnement et retour des ONG sur l'allocation CERF, Abidjan 06/12/2012.
- Rapport de mission, « NGO and Humanitarian reform Project, Phase II », 30/12/2011.
- http://ec.europa.eu/echo/about/index_fr.htm