



HAL
open science

Les ONG internationales dans le monde humanitaire de demain : quelles stratégies d'adaptation face aux évolutions du système humanitaire international ?

Ophélie Sparwald

► To cite this version:

Ophélie Sparwald. Les ONG internationales dans le monde humanitaire de demain : quelles stratégies d'adaptation face aux évolutions du système humanitaire international ?. Science politique. 2018. dumas-02542053

HAL Id: dumas-02542053

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02542053>

Submitted on 14 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



*Les ONG internationales dans le
monde humanitaire de demain : quelles stratégies
d'adaptation face aux évolutions du système
humanitaire international?*

Mémoire présenté et soutenu par
Ophélie Sparwald

Sous la direction de Pierre Micheletti

Master Politiques et Pratiques des Organisations Internationales
Mémoire de recherche
2018

SOMMAIRE

| | |
|---------------------------------------|----|
| ABREVIATIONS UTILISEES..... | 6 |
| INTRODUCTION..... | 7 |
| I. Sur un volet financier..... | 14 |
| II. Sur un volet opérationnel..... | 30 |
| III. Sur un volet de gouvernance..... | 47 |
| CONCLUSION..... | 64 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 67 |
| LISTE DES ANNEXES..... | 72 |

ABREVIATIONS UTILISEES

CA : Conseil d'Administration

CAD : Comité d'Aide au Développement

DDI : Département du Développement Institutionnel

DSP : Direction Santé Plaidoyer

GB : Grand Bargain

H25 : Horizon 2025

MDM : Médecins du Monde

MDM-F : Médecins du Monde France

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU (UN) : Organisation des Nations Unies

RdR : Réduction des Risques

SSR : Santé Sexuelle et Reproductive

INTRODUCTION

En 2016, 164 millions de personnes vivant dans 47 pays se trouvaient en situation de besoins humanitaires importants. Le Yémen, la Syrie et l'Iraq regroupaient à eux seuls plus d'un quart de ces populations. La multiplication des catastrophes et des crises ont entraîné le déplacement de 65.6 millions de personnes, dont les 2/3 dans leurs propres pays.

Ces chiffres sont les plus hauts jamais atteints depuis que ces mesures sont prises et exigent une réponse de plus en plus conséquente de la part de la communauté internationale. L'explosion des besoins humanitaires se heurte cependant aux ressources mises à disposition pour y répondre. La réponse humanitaire s'est élevée à hauteur de 27.3 milliards de dollars américains en 2016 selon les chiffres du GHA qui font référence dans la communauté humanitaire. Alors que 2015 avait enregistré une hausse de 18% par rapport à l'année précédente, l'assistance humanitaire n'a augmenté que de 6% en 2016, démontrant d'un possible désintérêt pour ces questions. Car d'autres chiffres témoignent année après année de l'écart entre les besoins et les ressources. Les « Coordinated appeals » des Nations Unies de 2017 n'ont en effet été couverts qu'à 41% (14.9 milliards USD sur un total de 40 « appeals » pays de 25.2 milliards USD). La forte inadéquation entre besoins et réponse humanitaire est donc galopante et nécessite de s'y pencher. Le fait que la réponse humanitaire augmente sans pour autant réussir à rattraper les besoins démontre d'une certaine inefficacité de l'aide.

En 2015, un premier élément avait déjà été lancé dans le but de résoudre le gap humanitaire financier. A la demande du Secrétaire Général des Nations Unies (UN), Ban Ki-moon, un groupe d'experts s'est réuni au sein du Groupe de Haut Niveau sur le Financement Humanitaire ayant pour but de définir des solutions à ce gap humanitaire. Cette réflexion s'est soldée par l'identification de trois points principaux : la réduction des coûts pour couvrir les besoins humanitaires, la mobilisation de moyens supplémentaires et innovants et l'amélioration de l'efficacité de l'assistance humanitaire. Le détail de ces différents aspects ainsi que les recommandations qui en découlent furent regroupés dans le rapport Too Important to Fail : addressing the humanitarian financing gap, publié en janvier 2016, qui posa une base solide aux futures discussions du Sommet Humanitaire Mondial à venir.

Ce Sommet, organisé pour la toute première fois en mai 2016 à Istanbul, fût lancé par le Secrétaire Général des UN avec pour objectif premier de rassembler les acteurs humanitaires locaux et internationaux autour d'un agenda commun. Le sommet rassembla plus de 9000 personnes venant de 180 Etats et représentant aussi bien les gouvernements nationaux, la société civile que le

secteur privé et académique. Plusieurs engagements furent pris dans le but de réformer le système humanitaire dans son ensemble.

L'une des concrétisations les plus importantes de ce sommet est sans doute la Grande Négociation (« Grand Bargain »). L'idée avait d'abord été proposée par le rapport Too Important to Fail qui introduit pour la première fois la notion de « Grand Bargain » (GB) en l'assimilant à l'idée que le système humanitaire ne pourrait être amélioré que par la mise en place de changements systémiques et globaux. Le Grand Bargain rassemble au départ 30 acteurs humanitaires internationaux : Etats donateurs, agences des UN et ONG se sont ainsi réunis afin de collectivement participer à un processus de discussions, autour d'un objectif commun, celui de rendre le système humanitaire mondial plus efficient et transparent. Du GB découlent une série d'engagements (51 « commitments » au total), susceptibles de dégager « un milliard de dollar US » d'aide humanitaire supplémentaire par an dans les 5 années suivant sa mise en route.

Lancé en janvier 2016, le Grand Bargain est amené à transformer le système humanitaire d'ici 2020, date de sa mise en application espérée. Donateurs comme bénéficiaires de l'aide doivent faire des compromis, d'où cette notion de « bargain ». Les premiers s'engagent à harmoniser et simplifier leurs procédures tout en rendant l'accès aux fonds plus facile quand les seconds promettent de réduire leurs coûts de fonctionnement et d'améliorer leurs évaluations des besoins. Ensemble, ils conçoivent une aide plus participative, qui laisse la place aux premiers concernés : les acteurs locaux. L'ensemble de ces engagements étaient en premier lieu répartis au sein de 10 groupes de travail (« workstreams ») avant d'être réduits au nombre de 9 lors de la dernière réunion annuelle du 18 juin 2018.

| | |
|--|--|
| Les organisations de l'aide s'engagent à | 1/ Réduire les doubles emplois et les frais de gestion 2/ Mieux évaluer les besoins 3/ Une Meilleure adéquation aux besoins des bénéficiaires |
| Les donateurs s'engagent à | 4/ Davantage de financements humanitaires pluriannuels 5/ Moins de pré-affectation (utilisation prédéterminée) 6/ Des exigences harmonisées et simplifiées en matière d'information |
| Ensemble, ils s'engagent à | 7/ Plus de transparence financière 8/ Favoriser une meilleure intégration des organisations locales 9/ Distribuer plus d'espèces 10/ Combler le fossé entre l'aide humanitaire et l'aide au développement |

Deux enjeux clefs caractérisent ce changement de paradigme. D'une part, l'aide humanitaire sera plus transparente grâce notamment à la mise en place de standards IATI. A moyen-terme, les signataires seront dans l'obligation de publier leurs données de façon régulière et standardisée, ce qui facilitera leur lecture par les acteurs externes. De plus, et la question occupe une grande place dans les négociations, l'aide humanitaire devra aller le plus directement possible aux acteurs locaux

et nationaux, à savoir au moins 25% du montant dédié aux ONG d'ici 2020. Seul objectif chiffré significatif du Grand Bargain, la « localisation de l'aide » met en lumière la nécessité de mieux intégrer les acteurs locaux dans les décisions qui les concernent. Il s'agit de renforcer les capacités des acteurs locaux à répondre aux crises dont ils sont les premières victimes. Cette décision marque un objectif important pour la communauté humanitaire et change considérablement les rapports traditionnellement entretenus entre les acteurs.

Les compromis attendus des donateurs comme des bénéficiaires de l'aide doit servir à substituer un modèle basé sur l'offre à un modèle basé sur la demande. Autrement dit, l'aide humanitaire devrait être régulée et orientée par les populations qui en bénéficient plutôt que par les donateurs. Le Grand Bargain constitue ainsi un changement de paradigme pour le système humanitaire.

Selon le rapport orchestré par ALNAP en 2015, le système humanitaire désigne un « *réseau d'entités institutionnelles et opérationnelles interconnectées par lequel l'assistance humanitaire est fournie lorsque les ressources locales et nationales sont insuffisantes pour répondre aux besoins de la population affectée* »¹. L'expression désigne donc la communauté humanitaire englobant bailleurs de fonds, Etats, ONG (internationales, nationales ou locales) et bénéficiaires. Parler de « système » humanitaire démontre d'une certaine difficulté à en définir les réels contours, due à la grande diversité des acteurs qui le composent.

Pour comprendre l'organisation de ce système, il est intéressant d'analyser les flux d'aide humanitaire mondiale. Sachant que 60% de l'aide va aux agences des UN, 20% aux ONGI, 10% au mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que 10% aux institutions nationales, il a été calculé que seulement 0,4% de l'aide humanitaire revenait directement aux ONG locales ou nationales en 2015². Il faut toutefois tenir compte de la redistribution d'une part de cette aide (des UN aux acteurs locaux par exemple), qui n'est pas pris en compte dans ces chiffres. Le fait que les acteurs locaux soient autant exclus des financements humanitaires pose véritablement question. Fort de cette constatation, l'enjeu était alors de redéfinir les grandes lignes du système humanitaire afin de mieux le faire correspondre aux attentes de ces différents acteurs.

Dans le cadre de ce mémoire, il semble important de distinguer les ONG internationales (ONGI) des ONG locales et nationales (ONGN). En effet, la localisation de l'aide « *est un processus collectif intégrant différents acteurs cherchant à placer les acteurs locaux, organisations de société civile comme institutions publiques locales, au centre du système humanitaire* »³. Or, les premiers débats portant sur la localisation de l'aide ont porté sur des problèmes de définition des

¹ALNAP, L'état du système humanitaire, Etude, Londres, 2015, <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/sohs2015-french.pdf>, consulté le 10/07/2018.

² Global Humanitarian Assistance report 2017, *Development Initiatives*, <http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/06/GHA-Report-2017-Full-report.pdf>, consulté le 09/07/2018.

³ DE GEOFFROY V., GRUNEWALD F., NI CHEILLEACHAIR R., *More than money – Localisation in practice*, Groupe URD et Trocaire, https://www.urd.org/IM/df/More_than_the_money_Trocaire_Groupe_URD_1-6-2017.pdf, consulté le 12/07/2018.

« acteurs locaux » par rapport aux acteurs dits « internationaux ». Sur cette question, le groupe de travail du Grand Bargain spécialisé dans la localisation de l'aide s'est réuni en Mars 2017 pour se mettre d'accord sur les définitions. En ce qui concerne les institutions publiques, elles seront éligibles en tant qu'acteur local si, et seulement si, elles sont « *relief-oriented* ». De même, pour les ONG, il a été défini que le critère choisi serait celui de la localisation du Conseil d'Administration afin d'éviter la prise en compte des organisations affiliées internationalement. Pour être considéré comme locale, l'ONG devra être administrativement basée dans le pays d'intervention.

Cette réforme du système humanitaire écarte de fait les ONGI. Afin de leurs laisser une place, ce même groupe de travail a admis la présence d'un intermédiaire entre le bailleur et le partenaire local. Degan Aliexplique d'ailleurs qu'« *il ne s'agit pas de remplacer les ONG occidentales par les ONG du Sud. Il s'agit de changer notre façon de travailler* »⁴. La directrice d'African Development Solutions (Adeso), une ONG africaine basée au Kenya, entend rassurer les ONGI sur leur pertinence et leur légitimité en tant qu'institutions complémentaires des ONG locales. Cette précision laisse un rôle conséquent aux ONGI dont les mandats et les modes d'action traditionnels sont chamboulés. Le rôle des ONGI dans le système humanitaire est sérieusement remis en question.

Il s'agira dans cette étude d'analyser la place des ONGI dans le monde humanitaire de demain ainsi que leurs stratégies d'adaptation en se basant sur l'exemple de Médecins du Monde France (MDM-F).

Médecins du Monde est une association internationale militante intervenant dans le domaine de la santé pour soigner, témoigner et accompagner le changement social. Se dissociant de Médecins Sans Frontières, l'Organisation Non Gouvernementale est créée en 1980 par Bernard Kouchner dans la lignée du mouvement humanitaire moderne. L'association Médecins du Monde est aujourd'hui présente dans 80 pays pour mettre en place plus de 388 programmes médicaux et actions de plaidoyer. L'action humanitaire de Médecins du Monde est guidée par des combats spécifiques dont les urgences et les crises, la Santé Sexuelle et Reproductive (SSR), la Réduction des Risques (RdR), les migrants et les déplacés, et enfin l'impact de l'environnement sur la santé.

Au sein d'un réseau international constitué de 15 membres, la branche française de Médecins du Monde (MDM-F) mène 63 programmes dans 45 pays. Implantée en France comme à l'international, MDM-F se bat pour une justice sociale et l'autonomisation des populations, sur la base de l'engagement associatif de professionnels de santé tout en veillant à conserver son indépendance ainsi qu'un équilibre global entre l'ensemble de ses actions. En tant qu'association de loi 1901, MDM-F est présidée par le Dr Philippe De Botton depuis juin 2018 sur un modèle

⁴ REDVERS L., *ONG : Comblent le fossé Nord-Sud*, IrinNews, 2015, <http://www.irinnews.org/fr/report/101618/ong-%C2%A0-comblent-le-foss%C3%A9-nord-sud>, consulté le 11/07/2018.

associatif non-lucratif et est donc financée exclusivement par des dons privés ou des subventions publiques. Avec un budget annuel de plus de 100 millions d'euros en 2017, MDM-F compte parmi les plus grosses ONG françaises.

Tous ces aspects font de l'association Médecins du Monde une ONG internationale. Comme toute ONGI, les évolutions du système humanitaire générées entre autre par le Grand Bargain et la localisation de l'aide vont impacter MDM. En effet, *« les fonctions remplies par l'action humanitaire en France et à l'international changeront, peut-être de manière spectaculaire. Quel sens donner à nos actions ? Notre adaptation et les transformations en cours apparaissent dès lors incontournables si l'on veut améliorer notre impact social »*⁵ reconnaît l'association. L'affirmation de ce besoin d'adaptation entraîne MDM à réfléchir à la façon dont elle souhaite s'adapter à ces évolutions. *« Les besoins d'adaptation pour Médecins du Monde sont urgents pour faire face à ces mutations et l'association doit faire preuve d'agilité pour se transformer tout en conservant son identité militante. Effectuées à temps, ces adaptations nécessaires permettront de préserver et valoriser la singularité de Médecins du Monde »*⁶. De manière consciente et réfléchie, MDM-F doit mener des stratégies d'adaptation aux évolutions du système humanitaire international. L'objet de ce mémoire sera d'en analyser les enjeux pour MDM-F ainsi que les mesures d'adaptation déjà entreprises.

Méthode de recherche.

L'étude sera alimentée par un corpus détaillé de textes universitaires ainsi que professionnels, partagés par MDM-F. L'organisation a d'ailleurs mis en place un Horizon 2025, complété d'un Projet Associatif, d'un Plan Stratégique et d'un Plan d'Action, visant à prendre les devants et de définir sa propre perception des changements à venir. L'ensemble de ces documents nous sera utile dans l'analyse de l'anticipation de l'ONG des évolutions du système humanitaire ainsi que des réponses qu'elle entend y apporter.

Dans le but de compléter ce corpus interne à MDM-F, il a semblé pertinent de réaliser quelques entretiens auprès de personnes clefs au sein de l'association afin de mieux en cerner les discussions internes. Ces entretiens serviront à étayer les arguments apportés par cette étude tout en rendant l'analyse plus centrée sur le contexte propre à Médecins du Monde. Trois entretiens seront réalisés avec :

1. Laurent Bacos, Responsable du Département du Développement Institutionnel de Médecins du Monde France.

Diplômé de HEC, Laurent Bacos s'engage dans l'humanitaire auprès d'Action Contre la Faim en

⁵ L'essentiel 2016, Médecins du Monde.

⁶ Présentation de l'Horizon 20125, Page intranet interne à Médecins du Monde France.

Géorgie et en Russie, puis au siège Paris comme contrôleur de gestion pendant 4 ans. Il arrive à MDM-F il y a 12 ans et gère maintenant le service dédié aux financements publics et institutionnels. Il a également été membre du Conseil d'administration d'ACF.

2. Françoise Sivignon, Présidente sortante de Médecins du Monde France et actuellement membre du Conseil d'Administration en charge du réseau et des partenariats.

Médecin radiologue, le Docteur Françoise SIVIGNON s'engage dès 2002 à MDM-F. Membre du CA de 2005 à 2008, elle devient ensuite Présidente du bureau hollandais du réseau international de MDM. De retour en France, elle assume en 2012 la fonction de vice-présidente de Médecins du Monde. Elle devient Présidente de l'association en 2015 et termine son mandat en juin 2018.

3. Isabelle Bruand, Responsable du Pôle Amman.

Anciennement coordinatrice générale en Afrique, desk au siège de Paris puis coordinatrice régionale de Médecins du Monde pour le Nord-Pas-de-Calais, Isabelle Bruand arrive en février 2017 au Pôle Amman en tant que responsable de Pole afin d'œuvrer à sa mise en place, notamment dans le cadre de la réponse aux crises syrienne et irakienne.

Enfin, de par ma participation à différents groupes spécialisés, mon expérience de stage de fin d'étude au sein de MDM-F me permet d'avoir une vision claire et globale des enjeux posés par les évolutions du système humanitaire et des réponses apportées par l'ONG. Le Département du Développement Institutionnel, dans lequel j'effectue mon stage, est le principal référent en ce qui concerne les financements publics et les relations institutionnelles. Au cœur des Opérations Internationales de MDM-F, notre service suit les dynamiques de changements institutionnels, dont le Grand Bargain fait partie.

Plan.

Ces réponses sont d'ordre différent en fonction des enjeux qu'elles abordent. Premièrement, sur un **volet financier**, l'objectif affiché de diriger 25% de l'aide humanitaire destinée aux ONG le plus directement possible aux acteurs locaux réduit de fait l'enveloppe disponible pour les ONGI, au profit des ONGN. Même si la plupart des ONGI ne s'opposent pas à cette dynamique, elles alertent sur les multiples risques inhérents à la localisation de l'aide. L'augmentation des fonds octroyés par projets encourage la mise en place de consortiums entre ONG. Les montants très importants de ces fonds viennent se confronter à la petite taille de certaines ONGN qui peinent à les prendre en charge sans devenir elles-mêmes des ONGI. De plus, dans un contexte où la générosité des sociétés civiles se tarie, la montée en puissance des ONGN espérée par la localisation de l'aide est susceptible de les mettre en situation de concurrence directe avec les ONGI devenant des

bailleurs de plus en plus exigeants. La professionnalisation de l'action humanitaire ainsi que ce que François Audet appelle la « survie institutionnelle »⁷ placent les ONGI dans une situation ambiguë par rapport à leurs partenaires/concurrents locaux.

Deuxièmement, sur un **volet opérationnel**, il s'agira d'étudier la relation de partenariat entretenue par les ONGI avec leurs « partenaires locaux ». Le renforcement des capacités des populations locales fait pleinement partie du mandat de MDM-F : aucun projet ne peut être mis en place sans l'inclusion d'un partenaire local. Les évolutions du système humanitaire, en lien avec la localisation de l'aide, s'accordent donc parfaitement aux principes portés par l'association. Paradoxalement, cette nouvelle logique de partenariat va à l'encontre des modèles opérationnels traditionnels d'assistantat dans la mesure où le pouvoir décisionnel se transfère. De décideuse, elle devient simple intermédiaire entre le bailleur et le partenaire à qui appartient la prise de décision sur les projets à mener. L'ONGI est donc amenée à fournir une assistance à la montée en capacité de l'ONGN, en termes d'assistance technique et de plaidoyer par exemple. Ces enjeux sont primordiaux car ils bousculent l'essence même de l'organisation internationale.

Enfin, sur un **volet de gouvernance**, l'analyse des deux premiers points questionne les mandats des ONGI eux-mêmes ainsi que leurs places dans le système humanitaire international. D'une part, la mise en concurrence des acteurs internationaux avec leurs partenaires locaux supposés obligent les ONGI à sans-cesse justifier de leur pertinence et légitimité auprès des bailleurs. Leurs maîtrises des règles ainsi que l'emplacement de leurs sièges sociaux face au manque de ressource des ONGN donnent aux ONGI un avantage comparatif certain en termes de relation privilégiée avec les bailleurs. François Audet explique ainsi que renforcer les capacités des acteurs locaux va à l'encontre des intérêts des ONGI⁸. Le rôle des bailleurs est crucial en cela qu'ils les obligent par leurs exigences à changer leurs modes de fonctionnement malgré ces ambiguïtés. Ainsi, les stratégies d'adaptation des ONGI se calent sur la coercition des bailleurs. D'autre part, les évolutions du système humanitaire requièrent de nouveaux modèles d'organisation et de prise de décision au sein des ONGI. La montée en puissance du réseau international et le développement d'un processus de régionalisation font ressortir une volonté politique propre à l'association pour trouver un nouveau modèle de gouvernance à même de correspondre aux évolutions du système humanitaire international.

Revenant sur les réformes attendues du système humanitaire, Degan Ali explique qu'« *il ne s'agit pas de remplacer les ONG occidentales par les ONG du Sud. Il s'agit de changer notre façon de travailler* »⁹. La directrice d'African Development Solutions (Adeso), une ONG africaine basée au Kenya, fait ici allusion aux décisions prises à l'occasion du Sommet Humanitaire Mondial d'Istanbul en mai 2016.

⁷AUDET F., *Comprendre les organisations humanitaires*, Presses de l'Université du Québec, 2016, p.146.

⁸ Ibid, p. 154.

⁹ REDVERS L., *ONG : Comblent le fossé Nord-Sud*, op.cit.

I. Sur un volet financier.

1 Le modèle économique traditionnel des ONGI : l'exemple de MDM-F.

Section A. Au commencement : les fonds propres.

La collecte de fonds est au cœur de la pratique associative. Avec une collecte s'élevant à 44 millions d'euros en 2017, 50% du budget de Médecins du Monde France provient de la générosité du public. Bien qu'en légère hausse depuis 2013 (40 millions d'euros), la croissance de ce type de fonds apparaît en légère stagnation, comparée à l'explosion des fonds obtenus auprès des institutions publiques. Forte de sa notoriété publique, MDM-F est l'une des rares associations françaises à disposer d'un tel niveau de fonds propres. Mais les tentatives de démarcation des ONG ont un coût : en 2016, 12% des dépenses réalisées par MDM-F ciblaient la recherche de fonds. Les techniques de recrutement des donateurs ont fait l'objet d'une véritable professionnalisation à travers l'utilisation d'outils de communication et de marketing auparavant réservés au secteur marchand. Ceci sera plus largement analysé plus tard.

Avoir des fonds propres est crucial pour les ONG. D'une part, les fonds propres sont globalement perçus comme synonymes d'indépendance. Sur son site Internet, MDM-F rappelle que c'est « *l'engagement [des donateurs qui] est la garantie de notre autonomie d'action et de notre indépendance* ». Alors que les bailleurs de fonds, qu'ils soient publics ou privés, exigent des retours réguliers, quantifiés et exigeants, la collecte n'est pas conditionnée à des obligations de résultats. Les individus donnent par pure générosité, bien que pouvant être guidée par un calcul fiscal, tout en faisant pleinement confiance à l'association sur la manière dont elle implémente ce qu'elle promet. Les ONG sont alors libres de définir leurs stratégies d'action, les pays d'intervention et les thématiques ciblées, suivant leurs propres intérêts.

La recherche de financements publics ou privés découle en principe de la volonté de croissance des ONG. En voulant grossir, les ONG ont besoin de plus de financements que ceux apportés par la collecte. En 2017, les dépenses de MDM-F s'élevaient à 107 millions d'euros. Sachant que la collecte équivalait à 44 millions, un gap de plus de 62 millions d'euros restait à couvrir, d'où le recours exponentiel aux bailleurs de fonds.

A MDM-F, on parle d'ailleurs de Ressources Non Attribuées (RNA) pour désigner les fonds propres. L'utilisation de cette expression montre bien le fait que ces fonds non dédiés sont à la disposition totale de l'association qui peut en faire ce qui lui convient. De même, la plupart des bailleurs rechignent à financer les coûts indirects des projets, c'est-à-dire les frais liés au fonctionnement même de l'organisation. Ces coûts peuvent par exemple englober les salaires des

membres du siège, les frais d'entretien du bâtiment ou encore les coûts administratifs. Bien que nécessaires au bon fonctionnement des ONG, ces coûts sont mal pris en charge par les bailleurs de fonds. Les RNA servent en partie à financer ces coûts sinon in finançables, ce qui alimente aussi la critique selon laquelle la générosité du public finance finalement la vie courante des ONG et de leurs sièges plutôt que des opérations humanitaires auprès des populations qui en ont besoin.

D'autre part, les fonds propres permettent aux ONG une meilleure réactivité aux crises. Les ONG ayant une réserve financière qui leur sont propres se montrent plus aptes à répondre rapidement aux urgences. Cela s'explique par le fait qu'elles se dispensent de passer par un processus de contractualisation qui peut parfois prendre un temps vital pour les populations en détresse. Sans parler des crises oubliées des médias occidentaux et qui ne sont pas financées facilement par des bailleurs intéressés, avoir des fonds propres s'avère indispensable pour les ONG afin de pouvoir dégager des ressources en amont, quitte à trouver un bailleur pour les prendre en charge de façon rétroactive.

Enfin, les RNA assurent la continuité de l'action sur le terrain. Il arrive en effet que les contrats de financement ne couvrent pas l'entière période du projet. Le recours aux RNA peut s'avérer nécessaire pour financer une courte période entre deux contrats qui ne se suivent pas. Ils peuvent aussi servir à financer une mission difficilement finançable du fait entre autre du faible intérêt des bailleurs ou par sa charge politique. L'intérêt des bailleurs étant volatile, les financements ne sont pas assurés sur toute la durée d'une crise. Lorsqu'une crise tombe dans l'oubli, il est parfois crucial de recourir aux RNA pour permettre la continuité de l'action.

Selon Laurent Bacos, « *la ressource la plus importante c'est les RNA et le but c'est de l'utiliser pour les opé. Ça veut dire qu'on a une approche plus dynamique sur la couverture des coûts. Ce n'est pas juste un détail* » car la collecte permet de se « *dégager de la marge de manœuvre et d'avoir un peu plus d'indépendance d'action* »¹⁰. La collecte de fonds garantit donc la flexibilité, la continuité et l'autonomie d'action de l'association.

Section B. La crise des financements : une histoire de ratios.

Le fait que la collecte de MDM-F n'ait augmenté que d'environ 5 millions d'euros en 4 ans montre un certain ralentissement. Le modèle économique traditionnel des associations est bousculé par la saturation de la générosité du public, constat partagé par l'ensemble du secteur. La collecte, pilier historique du développement des ONG, agglomérerait un ensemble de dons individuels d'un niveau modeste ensuite complété par les donations du secteur privé et les subventions publiques. Les évolutions actuelles tendent à renverser cette balance. Philippe Ryfman explique que « *ce*

¹⁰ Entretien avec Laurent Bacos, Responsable du Département des financements publics et institutionnels de Médecins du Monde France, réalisé le 13/07/2018.

modèle est confronté, surtout au Nord, à une triple remise en cause : les crises économiques et financières, entraînant une baisse des contributions privées et publiques ; le vieillissement de la base donatrice et la difficulté d'y intégrer des couches plus jeunes ; l'intensification de la compétition pour l'accès aux financements, accentuée par la poussée d'ONG émergentes et du Sud ». Plusieurs choses peuvent expliquer la contraction de la générosité du public.

Structurellement, la crise économique a chamboulé les schémas traditionnels de donations individuelles, en diminuant le pouvoir d'achat des ménages. « *Les plus bas revenus donnent moins depuis la crise. Le nombre de donateurs diminue de 1% par an* » explique Jean-Paul Chapelle¹¹. Ainsi, à mesure que le don ponctuel se développe, il devient plus difficile de fidéliser les donateurs. La compétition entre les différentes ONG pour récupérer ce type de fonds entraîne une sur-sollicitation des donateurs, trop peu nombreux pour répondre à ces besoins, et par conséquent la saturation du marché de la collecte. De plus, le profil des donateurs a changé. Le donateur-type est plutôt âgé (« *31% des foyers donateurs ont 70 ans et plus, or seulement 19 % des Français font partie de cette classe d'âge* »¹²) et appartient à la classe moyenne supérieure (avec un revenu annuel supérieur à 45 000 euros). Le vieillissement des donateurs, couplé à la difficulté de capter les plus jeunes, rajoute une pression supplémentaire sur les possibilités déjà limitées de la collecte de fonds.

Laurent Bacos s'inquiète des conséquences de la contraction des ressources issues de la générosité du public dans la mesure où les fonds propres sont considérés par les ONG comme garantissant leur indépendance politique et financière. Le responsable du Département du Développement Institutionnel (DDI) revient sur la notion de ratio caractérisant le modèle économique des ONG. A Médecins du Monde, jusque très récemment, le modèle traditionnel « *reposait sur une moindre dépendance aux bailleurs globalement. Le ratio était pendant longtemps à 60% - 40%, c'est-à-dire deux-tiers de la collecte et un tiers des financements publics. Si tu basculais sur la partie internationale, tu l'inversais* »¹³. Concernant les opérations internationales, le ratio s'inversait de telle sorte qu'un projet international était financé à 68% par des fonds publics en 2013. Ce ratio, était comparativement plus élevé qu'au sein d'autres ONG et démontrait de la capacité de MDM-F à dégager un certain montant de fonds propres pour ses projets internationaux. « *Ça permet d'avoir des marges de manœuvre pour se dire qu'il peut y avoir des urgences et des projets, il y en a eu, financés uniquement sur fonds propres* ».

Le modèle économique traditionnel de Médecins du Monde reposait sur donc principalement sur la collecte de fonds et sur des donations publiques et privées, dans une moindre mesure. « *C'était un modèle plus ou moins équilibré car il affichait une indépendance. Tu pouvais*

¹¹ JT de France 2 du 07/09/2016, https://www.francetvinfo.fr/economie/dons-qui-donne-en-france-et-combien_1814691.html, consulté le 31/07/2018.

¹² GAUTIER A. et NERVEAUX L. (de), *La France qui donne, Etat de la recherche sur le don en France*, Chaire Philanthropie de l'ESSEC, Observatoire de la Fondation de France, 2015, https://www.fondationdefrance.org/sites/default/files/atoms/files/la_france_qui_donne_dec_2015_0.pdf, consulté le 21/07/2018.

¹³ Entretien avec Laurent Bacos, réalisé le 13/07/2018.

dire que tu étais plus financé par la collecte que par les bailleurs. [...] Je pense que jusqu'à quelques années avant la forte croissance, c'était un modèle plutôt équilibré, même si non délibéré, qui permettait une certaine pérennité interne, c'est-à-dire que ça pouvait tenir comme ça ». La notion d'équilibre est omniprésente dans le discours de Laurent Bacos. Elle révèle une prise de conscience d'un changement conséquent dans la structure budgétaire de l'association, bien qu'involontaire.

Les années 2015 et 2016 ont marqué un basculement vers une croissance inédite. L'explosion des besoins humanitaires a véritablement impacté le budget de MDM-F. En réponse, l'association médicale a fortement mobilisé ses ressources. *« Guidé par la croissance des besoins et par le fait que ça repose uniquement sur les bailleurs et qu'ils ne suivent pas la même tendance, on arrive à un modèle qui n'est pas critique, au sens que c'est encore jouable, mais on en revient à la question de l'indépendance »*.

La donne a en effet changé : de 60% en 2013, le budget de MDM-F est aujourd'hui composé à 42% de fonds propres et à 55% de fonds publics. De la même manière, les opérations internationales sont financées à 78% par les subventions publiques en 2018 contre 68% en 2013. *« On reste quand même dans une évolution du schéma que connaît Action Contre la Faim (ACF) et d'autres, qui est qu'on répond aux besoins sans être MSF. On n'a pas les mêmes capacités. C'est avant tout les bailleurs qui nous permettent de tenir le choc »*. On comprend que ce changement de modèle économique s'est opéré progressivement de façon à ce qu'il ne résulte aucunement d'une quelconque volonté politique. Le questionnement n'est apparu que très récemment et *« pose la question de la dépendance aux bailleurs de fonds, et derrière de l'indépendance »*.

Section C. De la nécessité de se tourner vers les bailleurs de fonds publics.

L'aide humanitaire ne baisse pas, elle augmente. Ce constat est posé par le rapport annuel sur l'aide humanitaire de Development Initiative¹⁴. En 2017, les donateurs publics et privés ont réuni plus de 27 milliards de dollars d'aide humanitaire visant à venir en aide aux populations victimes de crises, soit une hausse de 3% par rapport à 2016. Néanmoins, cette hausse est relativement faible, voire très faible, si on la compare aux hausses de 2014 et de 2015 qui avaient vu l'aide humanitaire augmenté de respectivement 20% et 16%. Cela traduit un essoufflement des donations humanitaires internationales. De plus, cette faible augmentation est principalement le fruit d'un intérêt nouveau des acteurs privés pour le secteur humanitaire que celui des États qui, si l'on inclut les institutions européennes, ont augmenté leurs donations de seulement 1,4% par rapport à 2016.

¹⁴ Global Humanitarian Assistance Report 2018, Development Initiatives, <http://devinit.org/wp-content/uploads/2018/06/GHA-Report-2018.pdf>, consulté le 20/07/2018.

Globalement, l'aide humanitaire étatique provient d'un nombre restreint de pays, appartenant principalement à l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) et au Comité d'Aide au Développement (CAD). En 2017, les trois plus gros Etats fournisseurs d'aide contribuèrent à hauteur des 3/5 des contributions étatiques totales. La Turquie reste le plus gros donateur au niveau mondial avec une contribution de 8 milliards de dollars en 2017.

Il existe une diversité de bailleurs publics dont l'influence, le poids et les objectifs sont différents. On distingue d'abord les bailleurs publics bilatéraux et multilatéraux. L'aide est dite bilatérale lorsqu'elle émane de la volonté unilatérale d'un gouvernement particulier envers un pays tiers. Ensuite, l'aide humanitaire transite aussi par des bailleurs multilatéraux. Les institutions internationales, telles que les Nations Unies, l'Union Européenne ou les banques de développement (Asian Development Bank, World Bank...), reçoivent une part importante de l'aide qu'elles sont ensuite chargées de redistribuer aux bénéficiaires.

De nouveaux acteurs ont pris une place nouvelle dans ce schéma. Les Etats émergents se sont invités à la table des contributeurs d'aide humanitaire. En 2015, face à l'explosion des besoins humanitaires, les Etats dits « du Sud » avaient fortement augmenté leur aide humanitaire. Les Etats du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord avaient alors donné près d'1,7 milliard de dollars. « *La déroute humanitaire en Haïti, celle en cours en Syrie, sont des arguments de poids pour ces nouveaux pays donateurs qui militent pour une refonte du système humanitaire multilatéral* »¹⁵. Ces bailleurs de fonds émergents défendent donc une « *vision radicalement différente de l'aide* » humanitaire. Bien que les administrations humanitaires de ces pays soient en cours de construction, ces pays proposent une conception du système humanitaire comme faisant partie intégrante de la politique nationale. « *Les nouveaux donateurs - à l'exception relative de la Turquie - n'ont pas "la culture ONG", critique, indépendante et sans-frontière* » constate Thomas Monnerais. Rappelons que cette conception de l'humanitaire peut finalement être perçue comme très occidentale si l'on en considère les tenants historiques. Cependant, après quatre années consécutives de hausse, les dons provenant d'États du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord ont diminué de 24% en 2016 et de 26% rien qu'en Arabie Saoudite. Avec une contribution toujours conséquente de 385 millions de dollars, l'Arabie Saoudite était le 15^{ème} plus gros bailleur mondial en valeur réelle et le 15^{ème} rapporté au RNB en 2016. Cette baisse conséquente se poursuit en 2017 dans la mesure où l'assistance humanitaire provenant de ces États a chuté de 30%.

Malgré le fait que les intérêts nationaux, politiques et religieux soient très présents au sein de la stratégie humanitaire des Etats, en particulier du Golfe, « *certaines organisations de secours islamiques telles qu'Islamic Relief-UK ou Muslim Aid se distancient clairement des activités militantes et se professionnalisent [à partir des années 1990]* »¹⁶. Le système humanitaire se révèle

¹⁵ MONNERAIS T., « Humanitaire : la voie des émergents », *Alternatives Internationales*, vol. 59, no. 6, 2013, p. 56.

¹⁶ GEOFFROY V. (De) et ROBYNS A., « Les bailleurs émergents de l'aide humanitaire : le cas des pays du Golfe », *Humanitaires en mouvement*, Lettre d'information n°3, Groupe URD, 2009, p.2.

être poreux et les échanges conceptuels et organisationnels s'opèrent à mesure des mouvements de globalisation favorisant un changement de paradigme.

Du côté des donateurs, le paysage humanitaire a donc fortement changé de visage en quelques années. Il sera probablement nécessaire d'étudier cette tendance au long-terme. Le schéma traditionnel des pays du Nord donnant aux pays du Sud est lui aussi chamboulé et ne correspond plus autant à la réalité. Toutes ces évolutions font partie des enjeux définissant le monde humanitaire de demain dans la mesure où les ONG vont devoir s'adapter si elles veulent rester légitimes et financées.

2. Un schéma de financements humanitaires en changement.

Section A. ONG et bailleurs de fonds, une relation à double tranchant.

Les relations entre bailleurs et OSC ne se sont structurées que très récemment. La volonté étatique de mieux contrôler l'action humanitaire fût réellement entérinée dans la fin des années 1980 avec la création de services dédiés. Les pouvoirs publics prennent véritablement conscience des enjeux diplomatiques caractérisant l'aide extérieure. Cela se traduit dans les faits par un resserrement des liens fonctionnels entre bailleurs publics et OSC.

Des enjeux conjoncturels sont venus bouleverser ces relations. Selon Christelle Perrin, « *l'augmentation des financements et le développement du 'New Public Management' introduit dans les relations entre pouvoirs publics et associations un effort de rationalisation qui s'accompagne d'une contractualisation* »¹⁷. Le contexte de crise économique et de diminution des dépenses publiques se heurte à une demande accrue de financements afin de répondre à l'ampleur grandissante des crises humanitaires. Plus le volume de l'aide humanitaire augmente, plus la nécessité de justifier ses résultats se fait ressentir. Dans un mouvement de rationalisation des dépenses publiques, les bailleurs publics portent un intérêt particulier à l'efficacité de l'aide déployée.

Cela passe par la mise en place d'instruments de contrôle afin de mesurer quantitativement l'efficacité de l'aide (contrats, rapports, suivi, indicateurs...). L'expertise devient une source d'influence importante. Les bailleurs de fonds entretiennent des relations étroites avec une diversité d'acteurs et l'accès aux institutions gouvernementales leur sont souvent facilité, leur donnant ainsi une large vision des enjeux d'une crise humanitaire. En retour, les ONG disposent d'une expertise intéressante pour les bailleurs de fonds à travers leur accès aux terrains et leur capacité à collecter des données. Les échanges d'information sont au cœur de la relation unissant bailleurs et ONG mais sont parfois difficiles à mettre en place. Les bailleurs s'érigent alors en garants de l'efficacité de

¹⁷ PERRIN C., « Les politiques publiques et l'aide financière humanitaire internationale », *Politiques et management public*, Vol 29/3, 2012, <http://journals.openedition.org/pmp/5408>, consulté le 05/08/2018.

l'aide humanitaire dans le but de garantir la bonne utilisation de l'argent public, ce qui n'est pas sans conséquences sur l'efficacité de l'aide humanitaire. Le partage d'information va de pair avec la transparence, or « *la rigueur de gestion et la transparence financière* »¹⁸ font partie intégrante des principes de MDM-F. En effet, les ONG sont poussées à s'afficher en exemple de transparence.

Dès 2008¹⁹, les acteurs du développement se sont rassemblés autour d'un mouvement collectif et international vers la transparence. L'Initiative Internationale pour la Transparence de l'Aide (IATI) découle d'une coopération entre les acteurs internationaux afin de garantir la transparence, et donc la bonne gestion, de l'aide en proposant des standards de publication des données. En imposant un cadre et un format commun aux organisations de développement, l'idée est de faciliter le partage, la lecture et la compréhension des données régulièrement collectées. Le Grand Bargain a réengagé ses signataires à l'utilisation des standards IATI dès le premier groupe de travail. Certains bailleurs publics, dont DFID par exemple, utilisent déjà ces standards et imposent à ses partenaires de respecter ces cadres. Si le chapitre MDM britannique utilise déjà ces standards, MDM France devra s'y conformer si elle s'adapte et respecte ses propres principes de transparence.

Mais la conformité a un coût. Organisationnel d'abord, car la multiplication des exigences des bailleurs entraîne des lourdeurs administratives qui pèsent sur la cohérence du fonctionnement interne des OSC ainsi que sur l'efficacité de l'aide elle-même.

Économique ensuite, dans la mesure où la professionnalisation et l'adaptation aux mesures de contrôle induisent des coûts structurels liés au fonctionnement même de ces organisations (conformité, coordination, siège, etc.) qui sont parfois mal pris en compte par les bailleurs. En 2018, 4% des dépenses réalisées par MDM-F ont servi à financer ses frais de fonctionnement. La définition et la mise en place d'un projet requièrent des investissements financiers qui couvrent à la fois des coûts directs et indirects. Du à la relative difficulté de mesurer précisément le montant des coûts indirects, leur financement fait l'objet de négociations entre les ONG qui cherchent à préserver leurs fonds propres, et les bailleurs ayant pour but de réduire leurs dépenses. Une initiative américaine appelée NICRA (Negotiated Indirect Cost Rate Agreement) tente de combler ce manque en proposant une évaluation conjointe des frais fonctionnels des ONG. En 2011, un audit fait par un organisme indépendant visait à calculer le taux NICRA caractérisant les projets d'MDM-F. Ce taux s'élevait alors à hauteur de 21%. Autrement dit, 21% du montant total d'un projet réalisé par MDM-F serait attribuables à des coûts indirects. Sachant que, à MDM-F, les bailleurs de fonds prennent généralement en charge environ 7 à 10% de ces coûts organisationnels, l'ONG compte sur la possibilité de cofinancements, ou à défaut ses RNA. Cette réflexion s'accompagne d'un plaidoyer

¹⁸Transparence financière, Site Internet de MDM-F, <https://www.medecinsdumonde.org/fr/qui-sommes-nous/transparence-financiere>

¹⁹ En 2008, le Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide à Accra lance l'initiative ensuite réaffirmée au forum de 2011.

de la part des acteurs humanitaires pour une meilleure prise en charge des coûts indirects par les bailleurs de fonds afin de ne pas utiliser les RNA, et donc la générosité du public, à la seule fin de financer les coûts structurels.

Relationnel enfin, entre ONG et bailleurs publics. Plus qu'une relation verticale, la professionnalisation des ONG les ont rendus plus crédibles auprès des bailleurs, ce qui les place en véritables partenaires. La relation de partenariat liant bailleurs de fonds et ONG est donc complexe. C'est une relation d'interdépendance qui unit ces acteurs humanitaires dans l'objectif commun de mettre en œuvre des projets auprès de populations en besoin.

Section B. Les nouveaux instruments de financement.

Devant l'importance des besoins humanitaires combinée à la contraction des dépenses humanitaires étatiques, le secteur humanitaire s'est progressivement tourné vers un nouvel acteur. Le retrait de l'Etat a permis au secteur privé de peu à peu s'imposer en tant qu'acteur incontournable du système humanitaire international. Apparu dès les années 1990 et en lien avec la remise en cause de la distinction Nord-Sud, le rôle substantiel du secteur privé dans le financement de l'action humanitaire tend à se renforcer depuis 2012. De 3,8 milliards de dollars, le secteur privé a contribué à hauteur de 6,5 milliards à l'aide humanitaire totale en 2017 avec un pic à 6,9 milliards en 2015, selon le rapport de Development Initiatives de 2018.

Avec une croissance de 72% de 2012 à 2017, le secteur privé représente environ 25% du montant global de l'aide humanitaire. Les ONG montrant une certaine réticence aux fonds issus du secteur privé, ils ne financent que 2,9% du budget total de Médecins du Monde France en 2018. Malgré cette faible contribution, la part du secteur privé dans les ressources financières de l'association est constante augmentation, à l'image du secteur humanitaire dans son ensemble. En vue des évolutions contemporaines, on peut s'attendre à ce que cette tendance se renforce, donnant une plus grande place encore au secteur privé dans le monde humanitaire. Les Etats, cherchant à réduire leurs dépenses, ont contribué à encourager l'entrée du secteur privé dans le monde humanitaire dans le but de soulager leur équilibre budgétaire. Cela a généré l'émergence et la multiplication de fonds hybrides intégrant à la fois des acteurs publics et privés dans la contribution financière à l'aide humanitaire.

De nouveaux instruments voient le jour. Les « Pooled Funds » réunissent une diversité d'acteurs, publics et privés, dans le but de proposer un mécanisme de financements humanitaires flexible capable de permettre une réponse rapide aux urgences. En 2017, MDM-F a par exemple obtenu près de trois millions d'euros auprès du Fonds Mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Autre instrument issu d'un partenariat public-privé, les « Obligations à Impact Humanitaire » (*Humanitarian Impact Bond* en anglais). La Croix-Rouge lança le premier en

septembre 2017 afin de favoriser les investissements privés dans des actions humanitaires ensuite rémunérés en fonction des résultats de l'organisation. La nouveauté de ce type de financement est à souligner au regard du changement de paradigme qui dessine les financements humanitaires de demain bien que les ONG soient encore mal à l'aise avec ce type de financements privés.

De manière plus générale, le monde de l'entreprise en général s'est progressivement invité à la table humanitaire. Les entreprises et leurs fondations caritatives contribuent à l'aide humanitaire en fonction de l'intérêt économique qu'elles y trouvent. « *Les sociétés transnationales perçoivent en effet de plus en plus clairement que leur réussite économique est liée à l'amélioration de leur image publique dans les pays où elles investissent, et à leur capacité à apporter des solutions aux principaux défis nationaux des politiques publiques* »²⁰. Dans un contexte de prise de conscience globale des enjeux environnementaux et humains, les entreprises cherchent à « verdir » leur image auprès du public du pays d'origine comme du pays d'implantation. De plus, « *le secteur privé est en train de s'immiscer massivement dans l'aide humanitaire/développement* »²¹ en proposant des aides financières et matérielles de grande ampleur. Les ONG, dont la capacité d'action est beaucoup moindre, devront s'attendre à voir ce nouveau concurrent émerger dans le secteur humanitaire.

L'apparition et la montée en puissance de ce nouvel acteur humanitaire peut s'avérer à la fois un danger et une opportunité pour les ONG. Une opportunité d'abord, dans le sens où le secteur privé représente une manne financière importante face à l'ampleur des besoins humanitaires, de la réponse qui en résulte et de la stagnation des financements publics. S'il s'immisce dans le monde humanitaire, c'est avant tout parce que le secteur privé propose une aide financière conséquente qui vient répondre à des besoins. A l'inverse des autorités publiques, le secteur privé se montre aussi plus flexible en termes d'exigence de résultats de la part des ONG. Il apporte une expertise, c'est-à-dire que les entreprises ont un savoir-faire technique, par exemple médical, organisationnel ou de gestion, dont les ONG peuvent tirer profit.

Cependant, les ONG issues des *French Doctors* ont historiquement fait preuve d'une certaine méfiance face aux différentes formes d'autorités conditionnant leur aide à la défense d'intérêts particuliers. Selon Pascal Canfin, ancien ministre délégué au Développement, deux risques sont à particulièrement prendre en compte pour les ONG voulant préserver leur indépendance. « *Le premier serait de servir d'alibi à des multinationales dont les pratiques et les politiques sont à l'opposé de ce que vous défendez, voire aggravent la situation que vous êtes censés régler* »²², en lien avec l'intérêt économique des entreprises à promouvoir un modèle économique plus responsable. Le risque fait ici référence à la possibilité de se retrouver en conflit d'intérêt entre les objectifs visés par l'entreprise et l'ONG.

²⁰ SEVERINO J.-M. et RAY O., « La fin de l'aide publique au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale », *Revue d'économie du développement*, vol. 19, n°1, 2011, pp. 5-44.

²¹ Entretien avec Françoise Sivignon, membre du CA et Présidente sortante de MDM-F, réalisé le 18/07/2018.

²² CANFIN P., KAYSER O., LEBEL O., COURTIN C., et ADAM C., « Quel modèle économique pour quel modèle de solidarité ? », *Humanitaire*, n°39, 2014, <http://journals.openedition.org/humanitaire/3045>, consulté le 15/07/2018.

« Le deuxième risque serait une dépendance excessive aux financements provenant de telles multinationales, dans le cas de figure où vous auriez un conflit avec elles ». Comme précédemment expliqué, la dépendance financière est l'un des principaux instruments de mesure de l'autonomie des ONG. A l'instar des financements publics, la diversification des ressources financières permet de limiter le risque de dépendance aux financements privés.

Section C. La politisation de l'aide.

L'explosion des besoins humanitaires se confronte à un contexte de rationalisation des dépenses publiques qui rend les Etats et leurs institutions de plus en plus conscients de leurs propres intérêts. Dans un monde globalisé, l'importance de défendre ses intérêts contribue à justifier l'instrumentalisation des politiques extérieures nationales, les politiques humanitaires en particulier. Cette mainmise de l'Etat sur ses politiques extérieures tend à influencer la définition et les objectifs même de l'aide humanitaire. Le contexte actuel, marqué par une recrudescence des enjeux migratoires et sécuritaires, joue de fait sur l'orientation de l'aide publique. L'aide humanitaire intègre de plus en plus ces enjeux politiques et les responsabilités qui en découlent. On assiste ainsi à une véritable politisation de l'aide assimilant progressivement des politiques humanitaires à des enjeux migratoires et sécuritaires, à travers notamment de l'avènement d'un « *nexus sécurité-développement* »²³. Cette articulation, somme toute récente, est de plus en plus présente et nécessite une réflexion approfondie de la part des ONG.

L'Union Européenne, en tant que 5^{ème} bailleur mondial, illustre cette tendance. En 2016, l'UE a débloqué 2,3 milliards de dollars d'aide humanitaire, soit une hausse de 37% par rapport à 2015. Bien que cette spectaculaire hausse ne se soit pas poursuivie en 2017, les fonds européens constituent l'une des plus grandes mannes financières d'aide humanitaire au niveau mondial. Les débats entourant la révision du nouveau cadre financier pluriannuel 2021-2027 le confirment, l'augmentation des fonds octroyés à l'aide humanitaire ne doit rien au hasard mais plutôt à la nouvelle préoccupation des Etats membres pour les questions sécuritaires. Les liens entre les politiques de développement et les politiques de défense se sont renforcés avec l'accélération des flux migratoires et la déstabilisation des frontières étatiques des pays occidentaux. La résurgence des frontières nationales au sein même de l'espace Schengen montre tous les enjeux et les problématiques autour de ces questions sécuritaires et migratoires pour les Etats européens.

Entre autre, un « *Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique* » a vu le jour en novembre 2015 à l'initiative de l'Union Européenne. En novembre 2017, ce fonds a

²³ TSCHIRGI N., « L'articulation développement-sécurité. De la rhétorique à la compréhension d'une dynamique complexe », *Annuaire suisse de politique de développement*, 25-2, 2006, <http://journals.openedition.org/aspd/243>, consulté le 04/08/2018.

mobilisé plus de 3,1 milliards d'euros réunissant des dons des institutions européennes, des contributions directes des Etats membres et des contributions d'autres acteurs, notamment privés. Finançant des actions ayant pour but de traiter les questions migratoires sur le continent africain, ce fonds pose véritablement question pour les ONG qui pourraient y avoir recours. Menée par son Département du Développement Institutionnel, MDM-F mène une réflexion sur ce type de fonds²⁴. La conditionnalité de l'aide au traitement de la crise migratoire pose la question de son détournement par les Etats membres afin de déléguer une partie de leurs responsabilités aux ONG. Les montants conséquents de ce fonds étant considérés comme de l'aide humanitaire, ils viennent gonfler les chiffres européens tout en améliorant l'image des Etats donateurs.

La conditionnalité de l'aide au traitement des « causes profondes » de la migration questionne aussi l'autonomie d'action des ONG quant au choix des thématiques et des zones géographiques d'intervention. La politisation de l'aide humanitaire pose problème pour les ONG qui sont poussées à s'intéresser à ces problématiques, ce qui questionne leur indépendance. Le « *droit d'initiative*²⁵ » des ONG est garanti par le droit humanitaire sur base des Conventions de Genève. Il offre la possibilité pour ces organisations de définir leurs priorités d'intervention et de proposer leur aide lors de conflits ou de crises. Les Etats s'engagent alors à faciliter leurs actions humanitaires sans y voir une ingérence politique. L'intégration d'enjeux sécuritaires et migratoires à l'aide humanitaire est susceptible de remettre en cause ce droit d'initiative dans le sens où l'aide se trouve conditionnée à la mise en place d'un certain type de projet en lien avec des thématiques très particulières qui servent des intérêts publics souvent décriés par les mêmes associations qui y auraient droit.

Ces enjeux ont donc des conséquences plus ou moins directes sur les financements de l'aide. D'une part, pour les ONG, il s'agit d'une question d'indépendance. Pour financer des projets considérés comme moins prioritaires par les bailleurs, il leur faudra utiliser leurs ressources propres afin de minimiser le risque d'instrumentalisation. D'autre part, pour les bailleurs, cela suppose à la fois de déléguer certaines de leurs responsabilités et d'imposer de nouvelles contraintes conditionnant l'attribution de leurs fonds. La multiplication des contraintes traduit un plus fort intérêt des bailleurs pour le suivi de l'aide humanitaire et ses résultats effectifs.

[3. Les implications de ces évolutions pour les ONGI.](#)

Section A. Nouvelles approches propres aux financements humanitaires.

²⁴ « EU Trust Fund for Africa. Opportunities & risks for MDM's operations. To what extent should MDM accept the conditionality of aid ? », Note explicative interne, 2018.

²⁵ « Droit d'initiative humanitaire », *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Site Internet de Médecins Sans Frontières, <http://dictionnaire-droit-humanitaire.org/content/article/2/droit-dinitiative-humanitaire/>, consulté le 11/08/2018.

L'importation d'un modèle libéral aux modes de financements humanitaires a encouragé l'émergence de nouvelles approches du modèle économique humanitaire. En lien avec leur volonté de favoriser leur équilibre budgétaire, les États pourvoyeurs d'aide doivent justifier leurs dépenses en en présentant les intérêts et les résultats en termes quantitatifs. En ce qui concerne « *les bailleurs, il va falloir de la redevabilité* »²⁶ constate Françoise Sivignon. Les ONG sont redevables à la fois devant leurs bailleurs et leurs bénéficiaires et doivent démontrer leurs résultats de façon empirique.

Une des conséquences de cette dynamique est l'émergence, depuis les années 2010, d'exigences liées au « *value for money* » (VfM)²⁷. Inspiré des méthodes du secteur privé, cela consiste à demander aux ONG de démontrer leur valeur ajoutée ainsi que le rapport qualité-prix de leurs actions. Il s'agit pour les pourvoyeurs d'aide de s'assurer de la cohérence entre leurs dépenses et les résultats obtenus sur le terrain. L'idée est donc d'économiser ce qui n'est pas directement nécessaire pour l'obtention des mêmes résultats. On privilégie ici l'efficacité de l'aide et non son efficacité, c'est-à-dire sa capacité à parvenir à des résultats optimaux tout en minimisant les ressources nécessaires. Répondre aux exigences du VfM n'est pas simple pour les ONG dans la mesure où, justement, les résultats obtenus sur le terrain peuvent s'avérer difficiles à mesurer en termes strictement quantitatifs. L'efficacité de l'aide n'étant pas l'objectif premier des ONG, leurs intérêts sont susceptibles de diverger de ceux des bailleurs.

De la même manière, le concept de *Payment By Result* (PbR)²⁸ s'est progressivement imposé aux ONG. A l'instar du *value for money*, le PbR traduit d'une volonté des bailleurs de garantir le bon usage de leurs fonds. Il s'agit pour les ONG d'engager les premiers frais liés à l'implémentation d'un projet humanitaire. Le bailleur pourra rembourser *a posteriori* l'ONG en fonction de l'adéquation des résultats obtenus avec les résultats attendus au lancement du projet. En théorie, les ONG seraient ainsi incitées à se conformer au plan initial et à atteindre les objectifs définis conjointement avec le bailleur. Les bailleurs ne financeraient alors que les succès, ce qui redorerait leur image auprès de leurs contribuables. En pratique, le PbR s'avère problématique pour les ONG qui sont obligées de dégager des fonds propres au démarrage d'un projet sans pour autant en assurer la prise en charge complète ou partielle par un bailleur de fonds. Cela génère un risque financier important dans la mesure où ce type de ressources propres représente un précieux mais rare sésame pour les ONG. Les ONG auront donc tendance à privilégier les projets qu'elles sont certaines de mener à bien, délaissant les projets innovants dans des contextes instables ou sur des thématiques sensibles.

Enfin, ces nouvelles tendances imposées par les bailleurs s'accompagnent d'innovations en

²⁶ Entretien avec Françoise Sivignon, réalisé le 18/07/2018.

²⁷ EMIDIO F. (dir.), *Value For Money in ActionAid: Creating an Alternative*, ActionAid, 2017, http://www.managingforimpact.org/sites/default/files/resource/value_for_money_-_creating_an_alternative.pdf, consulté le 04/08/2018.

²⁸ GREEN D., Should NGOs jump on board the Payment by Results bandwagon? New research suggests proceed with caution, Oxfam Blogs, 2014, <https://oxfamblogs.org/fp2p/should-ngos-jump-on-board-the-payment-by-results-bandwagon-new-research-suggests-proceed-with-caution/>, consulté le 04/08/2018.

termes de construction de projet. Une nouvelle approche s'est progressivement imposé aux acteurs humanitaires : les « *cash-based programmes* »²⁹. Le troisième des groupes de travail du Grand Bargain institue l'engagement des acteurs humanitaires vers l'augmentation des programmes d'aide en distribution de cash. Plutôt que des services, ce type de programme vise à privilégier la donation d'argent aux bénéficiaires en les laissant libre de choisir comment utiliser cet argent. Cette méthode est considérée comme permettant l'autonomisation des populations ainsi que l'efficacité et l'efficience de l'aide. Les acteurs humanitaires, s'ils veulent recevoir ces fonds, doivent respecter cette méthode de construction de projet.

Toutes ces évolutions traduisent d'une montée en puissance des contrats basés sur la performance (« *performance based grants* ») et présentent certaines difficultés aux ONG liées à leur indépendance et autonomie d'action. Afin de s'en prévenir, MDM-F « *souhaite éviter des financements qui ne correspondent à son mode opératoire tant qu'une position plus approfondie n'a pas été écrite et tant que ses outils de reporting ne permettent pas de répondre aux contraintes de bailleurs finançant un projet selon la réalisation d'objectifs* »³⁰. MDM-F doit donc se positionner face aux contraintes que lui imposent ses bailleurs de fonds. Ces positionnements passent notamment à travers l'établissement d'une stratégie et de politiques internes.

Section B. La multiplication des exigences bailleurs et leurs conséquences pour les ONG partenaires.

L'avènement d'une approche plus économique de l'aide humanitaire va de pair avec la multiplication des exigences portées par les bailleurs de fonds. Voulant s'assurer du bon usage des fonds octroyés, les bailleurs de fonds ont progressivement imposé de plus en plus de contraintes aux ONG. En amont, les ONG doivent démontrer de certaines caractéristiques dans le seul but d'être éligible à un fonds. En aval, elles sont responsables des risques liés à la mise en place de leurs projets et doivent pouvoir justifier de procédures préalablement établies pour s'en prévenir. La multiplication des politiques (au sens de « *policy* ») mises en place par les ONG relève d'une double volonté : d'une part se prémunir face aux risques éthiques, réputationnels et financiers encourus ; et d'autre part établir une réflexion et une stratégie propre à l'association face aux exigences des bailleurs.

« Les clauses contractuelles des bailleurs de fonds sont souvent contraignantes pour la mise en place des opérations de MDM FR. Même si l'association s'est organisée en interne pour pouvoir être en conformité avec ces clauses, il apparaît

²⁹ Cash-based Assistance, UNHCR, <http://www.unhcr.org/58f5c3987.pdf>, consulté le 04/08/2018.

³⁰ « Mémo DDI- « Proposal stage » & « Contractualisation stage » : les exigences internes de MDM FR », Document interne en cours de finalisation, 2018.

que le durcissement de ces clauses (délais raccourcis par exemple) ou leur multiplication (contraintes sur l'anti terrorisme, nécessité de disposer de diverses procédures internes) nécessite un suivi plus précis en amont »³¹.

Les bailleurs cherchent à évaluer leurs partenaires. Les ONG doivent faire preuve de leurs capacités de gestion des financements qu'elles reçoivent. Les exercices de « *due diligence* » ont justement été développés pour évaluer la capacité effective des potentiels partenaires en amont de la contractualisation. A l'instar des financements, la capacité de gestion des risques des ONG inquiète les bailleurs de fonds. La plupart des gros pourvoyeurs d'aide exigent de leurs ONG partenaires qu'elles mettent en place des politiques antifraude et anti-corruption. Au fur et à mesure de ces exigences, MDM-F s'est adapté en proposant des politiques correspondantes. Une politique antifraude et corruption fût lancée en 2017 afin d'en définir les risques ainsi que la manière de les traiter en interne.

L'une des contraintes imposées par les bailleurs de fonds ayant le plus fait polémique ces dernières années sont les mesures de contre-terrorisme. Ces politiques anti-terroristes sont parties prenantes d'une dynamique de limitation des risques. Latent depuis 2001, il s'agit pour les bailleurs de s'assurer que l'aide ne sert pas à indirectement financer les groupes terroristes par le biais des ONG. Dans un contexte de crise migratoire et de repli sur soi, l'émergence de ce type d'inquiétudes de la part des bailleurs humanitaires est principalement due à l'initiative des bailleurs américains mais se retrouvent progressivement chez d'autres bailleurs canadiens, britanniques ou européens.

Plusieurs risques ont été identifiés par MDM-F suite à l'imposition de ces normes antiterroristes, notamment opérationnels (paralysie des projets, sécurité des personnels, etc.), juridiques (gestion des contrats, risque de discrimination, etc.), légaux (adéquation ou non aux règles nationales et européennes, protection des données, etc.) et éthiques (questionnement des principes de non-discrimination et d'indépendance). Une Note d'encadrement du screening et des activités illicites est en préparation pour établir la « *première étape d'une stratégie définissant à terme une politique générale antiterroriste MDM-F* »³². Elle démontre de la volonté de l'association de s'emparer de ces questionnements imposés par les bailleurs de fonds selon ses propres termes.

Dans un contexte de redevabilité des ONG face aux bailleurs, celles-ci doivent jongler entre la volonté de se conformer aux pressions institutionnelles favorisant ainsi leur accès aux financements, et leur stratégie organisationnelle propre afin de défendre leurs propres intérêts³³. Françoise Sivignon abonde : « *jusqu'à présent, à Médecins Du Monde on n'est pas forcément les*

³¹ Ibid.

³² « Note d'encadrement du screening et des activités illicites », Document interne en cours de finalisation, Médecins du Monde, 2018.

³³ ELBERS W., ARTS B., « Comment joindre les deux bouts : les réponses stratégiques des ONG du Sud aux conditions imposées par les bailleurs de fonds », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 77, no. 4, 2011, pp. 743-764.

mieux placés dans le domaine de la redevabilité parce qu'on a un autre champ beaucoup plus politique que ça »³⁴. Le positionnement politique de MDM-F lui assure un rapport particulier avec les bailleurs car si l'association a besoin de fonds pour survivre, elle se définit comme un organe d'opposition capable de dénoncer le non-accès aux soins et d'accompagner le changement social.

Section C. La réponse MDM aux évolutions des financements humanitaires.

La complexe inadéquation entre l'explosion des besoins humanitaires et les efforts financiers fournis par les bailleurs se joint à une rationalisation des financements ainsi qu'à la multiplication des exigences d'efficacité. Afin de pouvoir suivre ces évolutions, les ONG ont dû s'adapter, plus ou moins consciemment et librement. La stratégie de MDM-F a consisté en la mise en place de politiques internes vis-à-vis de certaines contraintes bailleurs car « *ça a des conséquences en termes de temps consacré, en termes de coûts* »³⁵. Le développement de ces politiques requière le déblocage de fonds qui ne seront pas utilisés pour financer des opérations. Certaines contraintes, dont les politiques de contre-terrorisme, ont « *un coût important de suivi et opérationnel* » car elles rendent l'action plus difficile à mettre en place. C'est pourquoi il est important de se fixer des conditions avec lesquelles traiter lors de la contractualisation avec un bailleur.

Au cours des dernières années, l'équilibre budgétaire d'MDM-F s'est transformé en faveur de l'augmentation des financements émis par les bailleurs publics et privés et au détriment de la collecte auprès du public. Une des tendances bailleurs a particulièrement impacté cet état de fait. Alors même que l'aide humanitaire connaît une stagnation de la part des pays occidentaux, les bailleurs publics augmentent le montant de leurs contrats. Les financements de la crise en Syrie en sont un exemple parlant. En 2017, MDM-F a par exemple signé trois contrats avec le gouvernement canadien équivalant pour un total de plus de 33 millions de dollars canadiens et un contrat de 7 millions d'euros avec la DG ECHO. Le montant de ces contrats s'élève donc à plusieurs millions d'euros, ce qui traduit de la volonté des bailleurs publics à augmenter leurs donations. Cela va de pair avec une pluri-annualité des contrats de deux à trois ans qui permet aux ONG d'absorber de tels montants. Afin de préserver l'équilibre, ils entendent réduire leur nombre de partenaires sociaux : moins d'acteurs auront plus d'argent. Cette tendance, en plus du fort intérêt de la communauté internationale, explique la forte croissance qu'a connue MDM-F au début de la crise syrienne.

MDM-F doit se positionner en tant qu'acteur humanitaire sur la scène internationale pour récupérer des fonds, car si le nombre de contrat diminue à mesure que leur volume augmente, le

³⁴ Entretien avec Françoise Sivignon, réalisé le 18/07/2018.

³⁵ Entretien avec Laurent Bacos, réalisé le 13/07/2018.

secteur ne cessera d'être de plus en plus concurrentiel. Dans ce contexte, les ONG ont mis au point une stratégie de réponse commune aux appels des bailleurs. En effet, répondre à de si gros montants peut s'avérer problématique pour une ONG qui n'a pas l'habitude de gérer de telles sommes. La gestion de tels contrats nécessite des ressources humaines et organisationnelles que seules les plus grosses sont capables de mettre en œuvre. L'essor des consortiums d'ONG répond à cette difficulté. « *MDM FR soutient cette démarche opérationnelle si elle souhaitée par les partenaires et apporte une valeur ajoutée au projet financé* »³⁶. Dans ce cas, une ONG prend le « lead » et établit le partenariat avec le bailleur de fonds au nom d'un consortium de plusieurs ONG. Cette méthode de partenariat permet aux plus petites ONG de se reposer sur les plus grandes pour avoir accès aux financements publics. En fonction des conditions du partenariat, les ONG se partagent le financement ainsi que les responsabilités qui y réfèrent. MDM-F accepte de faire partie d'un consortium à trois conditions : « – les partenaires choisis doivent être complémentaires de MDM-F et en conformité avec son mandat et son éthique – un pré accord entre les partenaires précise la répartition du montant demandé, et des overheads – si MDM-F est lead, des coûts RH support dédiés à l'animation du consortium doivent être éligibles ». L'établissement de ces conditions permet à MDM-F de garantir l'adéquation du consortium avec ses valeurs et principes d'action.

On l'a vu, les exigences des bailleurs s'accroissent en nombre et en difficulté pour les ONG. Par conséquent, il s'agit pour les ONG de se fixer des conditions et des seuils à partir desquels il devient rentable ou non de travailler avec certains bailleurs, en fonction de l'importance de leurs exigences. Les ONG développent leurs propres conditions et stratégies afin de rester fidèles à leurs principes et autonomie d'action. Cette dernière est garantie par la définition de critères d'acceptabilité des bailleurs avec lesquels MDM accepte ou non de travailler. Ces lignes rouges traduisent un positionnement politique pris par l'association en « *interdisant de prendre des financements de pays/institutions prenant par militairement à un conflit dans le pays (USA en Irak après 2003, France au Mali ou en RCA ces dernières années)* ». De la même manière, MDM-F refuse de travailler avec certains acteurs du secteur privé dont : les entreprises de fabrication ou de distribution d'armement, de tabac et d'alcool ; les industries pornographique, nucléaire ou pétrolière ; ainsi que, depuis 2016, les laboratoires pharmaceutiques.

La définition de ces cadres préventifs ne permet cependant pas de garantir l'autonomie de MDM-F. En effet, « *on n'est pas toujours du bon côté du manche, on n'est pas toujours en position de force* ». Le rapport de force est parfois en faveur des bailleurs de fonds et il peut s'avérer difficile pour une ONG telle que MDM-F de négocier les termes et les conditions des contrats. C'est dans ce sens que Laurent Bacos se demande « *à quel point la structure est suffisamment souple pour plus ou moins tout accepter à n'importe quel prix ? A un moment le coût est trop important ou en tout cas, la contrainte est trop importante par rapport à l'organisation ?* ». Cela questionne

³⁶ « Mémo DDI- « Proposal stage » & « Contractualisation stage » », op.cit.

véritablement la capacité de l'organisation à s'adapter ou à se confronter aux bailleurs dont les exigences sont contradictoires avec ses valeurs. « *C'est la balance entre ce qu'on gagne et ce qu'on perd. A un moment ou un autre, même si on gagne en financement pour un projet, les coûts à payer pour ça est peut-être trop important en termes de support ou de temps consacré* ». Cette question est quotidiennement présente dans les réflexions internes de MDM-F et continue d'être source de tension entre ses objectifs opérationnels et ses valeurs défendus, ce qui exige un fort positionnement politique de l'ONG.

II. Sur un volet opérationnel.

1. Les enjeux de la localisation de l'aide pour le modèle opérationnel de MDM.

Section A. La montée en puissance des acteurs locaux et nationaux.

La conception occidentale concevant les ONGN comme de simples partenaires opérationnels ne correspond plus à la réalité humanitaire. L'image des ONG du Sud cantonnées à un statut d'« organisations d'appui » a progressivement perdu de sa pertinence au fur et à mesure de leur structuration et de leur entrée sur la scène internationale en tant qu'acteurs humanitaires à part entière. « *Ces dernières, en revendiquant et en obtenant à leur tour l'appellation ONG, ont considérablement fragmenté le paysage. Il reste qu'ont également émergé des organisations qui, sans conteste, sont des ONG et dont certaines ont acquis une dimension majeure* »³⁷. En effet, certaines ONGN ont atteint une taille considérable, rattrapant de fait les ONG internationales le plus grosses. Des ONGN telles que Amel au Liban ou Brac au Bangladesh (plus de 630 millions d'euros de budget en 2018 à elles deux) font figure de mastodontes dans le système humanitaire internationale et permettent de remettre en perspective la vision traditionnelle d'un système exclusivement occidental.

Apparu au Sommet Humanitaire Mondial, le principe de localisation de l'aide entend remettre les acteurs locaux et nationaux au centre du système humanitaire international. Définir ce concept n'est pas chose facile, tant il englobe des enjeux différents. D'abord, on pourrait dire que la localisation de l'aide consiste en un processus global ayant pour but de renforcer la place des acteurs locaux et nationaux au sein du système humanitaire international. Cela passe notamment par la redéfinition de la nature des partenariats les liants aux acteurs internationaux, bailleurs de fonds comme ONGI, mais aussi par la promotion de leur accès aux financements humanitaires

³⁷ RYFMAN P., *Les ONG, op. cit.*, p. 50.

internationaux. Le second chantier du Grand Bargain consiste précisément en à fournir « *plus de soutien et d'outils financiers aux acteurs locaux et nationaux* »³⁸. L'une des mesures phares du Grand Bargain a été l'engagement de ses signataires à faire en sorte que, d'ici 2020, 25% de l'aide humanitaire mondiale dédiée aux ONG soit « *le plus directement possible* » reversée aux acteurs locaux et nationaux. Seul objectif chiffré du Grand Bargain, cet engagement est révélateur d'un changement de paradigme humanitaire.

L'idée sous-jacente est que l'échelon local ou national est le plus pertinent pour améliorer la réponse humanitaire. Les processus de décolonisation et de remise en cause de la toute-puissance occidentale ont aussi touché le secteur humanitaire en cela que la force, les méthodes et les valeurs transmises par les ONGI sont questionné. Le partenariat avec les acteurs locaux et nationaux est rendu nécessaire afin de mettre en place des actions de long-terme pouvant réellement avoir un impact sur le changement social. Les projets seront mieux acceptés et auront plus de résonance au sein des populations s'ils sont conçus par et pour des acteurs locaux. Les logiques de renforcement des capacités et d'appropriation de l'aide ont pour objectif d'améliorer l'efficacité de l'aide et la résilience des populations locales. La localisation de l'aide, loin de se cantonner à des enjeux financiers, traduit donc un changement dans la conception des rapports de force unissant acteurs internationaux et acteurs locaux et nationaux.

D'un point de vue plus théorique et dans une approche plus organisationnelle, la logique « *bottom-up* » se substitue à celle « *top-down* » des politiques humanitaires. La décentralisation de la prise de décision renforcerait ainsi son efficacité et ses résultats pratiques. Les acteurs locaux et nationaux, car ils ont une forte assise sur le terrain d'intervention, font preuve d'une grande capacité d'influence sur une politique humanitaire au niveau local. « *Il semble y avoir un large consensus sur le rôle central que joue le renforcement des capacités locales dans l'amélioration des opérations humanitaires* » commente François Audet³⁹. Les acteurs de la communauté humanitaire internationale valorisent unanimement l'échelon local comme vecteur d'efficacité. ONGI et bailleurs de fonds partagent le même discours consistant en la promotion de l'autonomisation des populations locales ainsi que le partenariat avec des partenaires locaux et nationaux.

Ce consensus international se heurte cependant à la réalité du système humanitaire international. Alors que le Sommet Humanitaire Mondial et le Grand Bargain, symboles de ce consensus, ont vocation à remettre les acteurs locaux et nationaux au centre du système humanitaire international, seule un réseau d'ONGN est véritablement impliqué dans ces processus : la plateforme NEAR, préalablement citée. C'est pourquoi Françoise Sivignon se demande, à propos de la dernière réunion annuelle du Grand Bargain ayant eu lieu le 18 juin 2018, si « *ces plate-formes ont eu la parole ? Parce que c'était un peu le défaut. Elles étaient sous-représentées dans les chantiers*

³⁸ Site du Grand Bargain, IASC, <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc>, consulté le 11/08/2018.

³⁹ Sur ce paragraphe, se référer à AUDET F., *Comprendre les organisations humanitaires*, op.cit., pp. 17-27.

du Grand Bargain, ce qui n'est pas admissible parce que c'est fait pour elles »⁴⁰. Cette situation paradoxale questionne l'essence même de ces négociations internationales dans la mesure où elles semblent incapables d'inclure les acteurs qu'elles souhaitent mettre en avant.

La localisation de l'aide, le renforcement des capacités, l'appropriation de l'aide et le partenariat avec des acteurs locaux sont autant de concepts repris par les ONGI pour légitimer leurs actions vis-à-vis de leurs bénéficiaires, de leurs bailleurs et d'elles-mêmes. Le discours des acteurs internationaux diffère cependant de leurs pratiques car leurs intérêts organisationnels sont questionnés par la montée en puissance des ONGN.

Section B. Distinguer les ONGI des ONGN.

Entériné par les Nations Unies, l'expression d'« Organisation Non Gouvernementale » apparaît dans les années 1940 pour désigner un type d'institutions civiles indépendantes des institutions nationales. Le Conseil Économique et Social nomme ainsi ONG « toute organisation internationale qui n'est pas créée par voie d'accords intergouvernementaux »⁴¹. Le fait que ces organisations ne fassent pas l'objet d'une définition plus précise revêt une signification particulière. Le principe d'autodéfinition qui prime laisse donc une porte ouverte aux organisations qui souhaitent se présenter comme ONG. Cela donne lieu à de très nombreuses singularités au sein de ce grand ensemble. A l'instar d'Isabelle Bruand, on peut se demander « qu'est-ce qu'une ONG locale et qu'est-ce qu'une ONG internationale ? »⁴².

Globalement, parler d'ONG a longtemps fait uniquement référence aux organisations occidentales de société civile pour la plupart issues du mouvement des *French Doctors*. Le qualificatif « international » n'est apparu qu'a posteriori, avec la montée en puissance des acteurs dits du Sud et la nécessité de représenter la diversité des ONG. Les acteurs locaux « nous [MDM-F] connaissent, parce qu'on a de la voix, on a de la surface, on prend la parole, on a les médias, etc. »⁴³. Les ONGI disposent d'une aire d'influence importante auprès de leurs publics et de leurs gouvernements. Ce sont des acteurs reconnus du système humanitaire international.

Mais « il faut de la réciprocité », déclare Françoise Sivignon, « il faut connaître les autres avant d'essayer de s'adapter à eux. Il nous faudra bien un jour les connaître mieux que eux ne nous connaissent en fait ». En effet, la diversité caractérisant les acteurs locaux et nationaux en rend la lecture complexe pour les acteurs internationaux. « Il faut vraiment insister : si l'on veut nous, nous adapter, il faut connaître les autres. Cette connaissance passe par un état des lieux des acteurs locaux et nationaux qui sont engagés, à travers notamment des plates-formes d'ONG dites du Sud »

⁴⁰ Entretien avec Françoise Sivignon, réalisé le 18/07/2018.

⁴¹ Résolution 288 B du 27 février 1950 du Conseil Economique et Social.

⁴² Entretien avec Isabelle Bruand, Responsable du Pôle Amman de Médecins du Monde France, réalisé le 18/06/2018.

⁴³ Les citations suivantes sont tirées d'un entretien avec Françoise Sivignon, réalisé le 18/07/2018.

insiste Françoise Sivignon.

La mise en concurrence d'ONGI et d'ONGN dans l'accès aux financements contribue à cette confusion. Les ONGN sont incitées à reprendre les codes promus par les ONGI si elles veulent répondre aux mêmes appels d'offre. Les ONGN se doivent de répondre à des normes et des standards et donc se caler sur les modèles occidentaux afin de démontrer leur capacité de gestion de projet et de renforcer leur crédibilité auprès des bailleurs de fonds qui restent majoritairement occidentaux. Le risque est alors que les ONGN se transforment sur le modèle des ONGI et que la diversité du monde humanitaire en soit diminuée.

« Donc les connaître, ça veut dire qu'est-ce qu'elles représentent en tant que modèle, quel modèles elles ont ? Même si le modèle n'est pas homogène. Quelle gouvernance elles ont ? Comment elles fonctionnent ? Sur quels programmes aussi parce que même moi aujourd'hui je ne sais pas quelles envies elles ont. Elles sont somme toute assez peu sur des programmes d'urgence par exemple. On est plus quand même sur des programmes plutôt de développement pour l'instant. Quelle militance, quelle surface d'influence ? Quel modèle économique ? Et en fait une fois qu'on saura leur modèle économique, après on pourra parler plus spécifiquement de ce que représente en termes de financements le Grand Bargain ».

Aussi appelées ONG du Sud, on entend par « acteurs locaux et nationaux » des organisations de société civile formées et établies dans des zones géographiques traditionnellement considérées comme terrains d'intervention pour les acteurs internationaux. Le besoin de définition se fait de plus en plus sentir à mesure que le principe de localisation, qui prévoit une distribution de l'aide « *le plus directement possible* » aux acteurs locaux et nationaux, prend l'ampleur d'un nouveau paradigme de l'aide. La définition de ces acteurs semble primordiale à l'application effective du Grand Bargain dans le sens où l'expression laisse une place conséquente à l'interprétation sans en définir les contours de façon plus explicite.

Parler d'acteurs locaux ou nationaux suppose l'existence d'acteurs dits internationaux. Les ONG internationales font pleinement partie du raisonnement en cela qu'elles permettent une distinction des acteurs selon leur appartenance étatique. Une question subsiste cependant car que faire des ONG internationales implantées dans différents pays du monde ? Comme expliqué dans l'introduction, sera considérée comme « locale », une ONG dont le siège et le CA est implanté dans le pays d'intervention. Sachant que certaines ONG internationales se sous-divisent en diverses filiales nationales, c'est la localisation du CA de chaque entité qui définira son caractère national ou international et donc son éligibilité à l'aide. D'autre part, il existe des ONG plutôt locales dont le

CA n'est pas basé dans le pays en question pour des questions de positionnement politique, c'est le cas de SAMS, une ONG partenaire de MDM-F en Syrie par exemple.

Par conséquent, la localisation de l'aide renvoie précisément à des enjeux de définition. Il s'agit de mieux comprendre les acteurs locaux et nationaux dans leur diversité dans la mesure où cette expression recouvre une large catégorie d'acteurs qui se distinguent les uns des autres, dans leurs principes ainsi que dans leurs pratiques humanitaires. Leurs natures et leurs capacités diffèrent en fonction des acteurs qui résultent de trajectoires diverses et variées. La ligne est fine entre ONGI et ONGN et tend à se complexifier au vu des évolutions actuelles.

Section C. Quels objectifs de la localisation de l'aide ?

Les objectifs de la localisation de l'aide sont multiples et méritent d'être mieux appréhendés pour en comprendre les enjeux. Deux analyses peuvent être parallèlement utilisées pour expliquer les enjeux de la localisation de l'aide. Passer par des acteurs locaux et nationaux présente plusieurs avantages pour le système humanitaire.

D'abord, l'objectif affiché par la localisation de l'aide consiste en l'amélioration globale de la qualité de la réponse humanitaire elle-même. La montée en puissance des acteurs locaux et nationaux permet de pérenniser l'action et ses impacts au long-terme. Dans ce sens, la localisation de l'aide est considérée comme participant au renforcement des capacités locales, l'un des principes inhérents à l'action humanitaire des ONG. L'intégration des ONGN dans les terrains d'intervention favorise l'acceptation des projets par les populations, caractéristique essentielle d'une action humanitaire de long-terme. Le fait que les acteurs locaux et nationaux connaissent le contexte dans lequel se développe l'action sous-entend une meilleure adéquation de l'aide au contexte particulier du terrain. Ces arguments viennent alimenter le consensus existant au sein de la communauté humanitaire vis-à-vis de la localisation de l'aide. Le renforcement de l'échelon local est perçu comme essentiel dans l'amélioration du système humanitaire international dans la mesure où il favorise à la fois la qualité et l'efficacité de l'aide.

Cette conception de la localisation de l'aide s'accompagne d'une approche plus financière et fonctionnelle, liée aux engagements du Grand Bargain. En effet, si le renforcement des capacités des acteurs locaux et nationaux participe à l'amélioration de l'efficacité et de la qualité de l'aide, les objectifs financiers sont à ne pas négliger pour expliquer l'avènement de ce paradigme au niveau international. L'objectif global d'un Grand Bargain étant de dégager plus d'un milliard de dollars d'ici 2020, les acteurs humanitaires se sont engagés dans un processus de rationalisation et de réduction des dépenses. La localisation de l'aide y contribue de fait en perfectionnant l'efficacité de l'aide, c'est-à-dire l'amélioration de son efficacité à un moindre coût. Il s'agit par conséquent pour les acteurs humanitaires de « faire mieux pour moins cher ». Cette vision libérale de l'humanitaire a

pour objectif la recherche de gains d'efficience. Cette logique inhérente au processus du Grand Bargain et de la localisation de l'aide inquiète les ONG, internationales comme nationales, qui craignent de plus fortes contraintes sur leurs actions sans pour autant s'accompagner de plus de financements dans un contexte de forte concurrence.

En parallèle de l'analyse des objectifs généraux de la localisation de l'aide, les ONGI doivent mener une réflexion interne afin de se positionner par rapport à ce paradigme émergent. Celle-ci est fondamentale et définit la capacité de l'ONGI à s'adapter aux évolutions à venir. L'élaboration d'une stratégie propre s'avère indispensable à l'ONGI si elle souhaite autodéterminer sa place dans le système humanitaire. Cela passe par l'observation et la reconnaissance des enjeux de la localisation de l'aide pour le mandat des ONG internationales qui sera, de fait, remis en cause. En effet, la distorsion cognitive entre le discours et la pratique des ONGI questionne leur capacité à mettre leurs principes en pratique dès lors que leurs intérêts ne correspondent plus à ceux des acteurs locaux. L'intégration de la logique de localisation de l'aide est indispensable pour les ONGI si elles souhaitent respecter leurs mandats et leurs principes. Le questionnement de leur identité en tant qu'implémentatrices de l'action humanitaire doit mener l'ONGI à réfléchir à son rôle au sein du système humanitaire.

Par ailleurs, la localisation de l'aide est nécessitée par des évolutions plus globales. D'un point de vue très pragmatique, la localisation de l'aide faciliterait la mise en place d'actions humanitaires. D'un côté, les acteurs locaux et nationaux sont susceptibles d'accéder à des contextes sinon difficiles d'accès pour les ONGI, grâce à leur bonne connaissance du contexte. De l'autre, cela présente une opportunité pour les ONGI en termes de stratégies d'entrée et de sortie de terrains d'intervention difficiles d'accès. Les ONGI se reposent sur leurs partenaires locaux pour la mise en place d'actions codécidées. Dans ce sens, la localisation de l'aide est lue à travers une perspective très fonctionnelle de l'action humanitaire.

De plus, cette lecture pragmatique permet de comprendre en quoi la localisation de l'aide s'impose d'elle-même aux ONGI qui n'auront pas forcément le choix quant à son application. Car même si la localisation de l'aide correspond au mandat et aux principes de MDM-F, ce n'est pas le cas de toutes les ONGI. Certaines ONGI auront plus de mal à s'adapter à ce paradigme dans le sens où elles conçoivent leur rôle comme essentiellement opérationnel (Acted ou MSF par exemple). Le Grand Bargain rassemblant les principaux bailleurs de fonds internationaux, la localisation de l'aide a vocation à se généraliser à moyen-terme. Les bailleurs deviennent alors de véritables moteurs du changement en poussant les ONG à s'adapter. Si cette tendance se confirme, ce paradigme s'imposera de façon plus ou moins voulue à travers le système humanitaire international. On comprend donc la nécessité pour les ONGI d'élaborer des stratégies d'adaptation en amont.

2. Une logique de partenariat ambiguë entre les ONGI et les ONGN.

Section A. Repenser la nature du partenariat entre ONGI et ONGN.

La localisation de l'aide fait intrinsèquement partie des évolutions actuelles du système humanitaire international. La montée en puissance des acteurs locaux et nationaux leur confère un nouveau rôle comme acteur de terrain et de décideur dans la conception d'actions humanitaires. La reprise en main de l'aspect opérationnel de l'humanitaire par les ONGN conduit nécessairement à interroger la répartition des tâches au sein du système international, c'est-à-dire que les acteurs traditionnellement en charge de l'implémentation des projets sur les terrains seront amenés à questionner leur propre légitimité. Les ONG internationales devront déléguer leurs responsabilités opérationnelles aux ONGN.

Les évolutions inhérentes au système humanitaire, avec en premier lieu la localisation de l'aide, bousculent donc les schémas conventionnels fondant les relations entre acteurs internationaux et acteurs locaux. Bien que questionnées dans leur mandat et leur identité même, les ONGI devront mener une profonde réflexion sur la nature du partenariat les unissant aux acteurs locaux et nationaux, dans un contexte de transformation des sociétés et de raréfaction des ressources entraînant une concurrence accrue entre les acteurs humanitaires.

« Depuis plus de 30 ans, Médecins du Monde travaille en coopération avec ces acteurs locaux, principaux concernés par les crises humanitaires et souvent les premiers à y répondre. Ils sont décisifs et incontournables par leur connaissance du contexte »⁴⁴. Le partenariat fait pleinement partie des fondements de son action humanitaire. « Médecins du monde [...] n'intervient pas dans les situations de crise ou de conflit sans ONG locales, il s'agit là d'un véritable principe d'intervention » déclare Thomas Ribemont⁴⁵, Président d'Action Contre la Faim. En théorie donc, chaque action entreprise par l'association se fait en partenariat avec un acteur local ou national du pays d'intervention. Cet engagement découle de la volonté de l'ONGI de s'inscrire dans des projets de long-terme et d'accompagnement du changement social.

Le partenariat avec les acteurs locaux et nationaux fait fondamentalement partie de l'identité de MDM-F, pour qui « ce soutien prend des formes variées, dans la perspective d'un renforcement des capacités d'agir » selon son rapport moral. L'organisation s'associe au consensus assimilant renforcement des capacités locales au partenariat. A ce sujet, François Audet constate que « le renforcement des capacités locales semble être un synonyme du mot partenariat »⁴⁶. Le mandat de

⁴⁴ L'essentiel, Médecins du Monde, 2016,

<https://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/publications/2017/09/13/l'essentiel-2016>, consulté le 10/08/2018.

⁴⁵ « Faut-il avoir foi dans les principes humanitaires ? », *Compte-rendu du Stand UP de l'humanitaire du 20/10/2016*, Observatoire des questions humanitaires de l'IRIS, <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/12/Observatoire-humanitaire-stand-up-nov-2016.pdf>, consulté le 10/08/2018.

⁴⁶ AUDET F., *Comprendre les organisations humanitaires*, op.cit., p.145.

MDM-F conçoit le partenariat avec les acteurs locaux comme essentiel si elle souhaite contribuer au changement social dans une action de long-terme. Le partenariat est alors conçu comme un échange entre deux acteurs à part égale.

En pratique, ce discours est difficile à mettre en place. L'étude de François Audet met ainsi en lumière le fait que les partenariats développés par MDM-F ne sont pas seulement dus à une volonté de renforcement de capacités locales. MDM-F privilégiera un partenariat avec une association locale ayant déjà de fortes capacités afin de faciliter la contraction de financements humanitaires. Redevable devant les bailleurs, l'ONG contracte une obligation de résultats quantifiables et quantifiés. Elle ne peut se permettre que dans une moindre mesure d'avoir recours à des partenaires dont les capacités ne sont pas déjà démontrées.

De réel partenaire à simple récipiendaire, les contours du partenariat sont flous. Dans certains cas où la situation l'oblige, l'association est susceptible de développer un partenariat de nécessité pour, d'une part, respecter ses propres principes, et d'autre part, bénéficier d'un accès aux populations, aux terrains d'intervention et aux financements. « *Deux formes de partenariat peuvent être distinguées : le 'patronage' et le partenariat stricto sensu* ». D'un réel partenariat d'abord, c'est-à-dire un rapprochement entre MDM-F et une ONGN partageant des objectifs communs et définissant l'action humanitaire de façon conjointe et « *sur un pied d'égalité* »⁴⁷. De partenariat conjoncturel ensuite, lorsque ce rapprochement est strictement unilatéral dans le sens où MDM-F fait appel à un partenaire pour mettre en place un projet dont elle aura préalablement décidé. Isabelle Bruand assure qu'« *il faut assumer le fait qu'il y ait des relations de partenariat qui vont être des prestations de service, parce que c'est la réalité, c'est demandé par le bailleur, etc. et parce que ça fait partie aussi des demandes de certains de nos partenaires* ».

La prise de décision apparaît comme le critère principal de définition du partenariat. La place laissée à l'ONGN dans la phase de conception du projet détermine la nature même du partenariat en cela que les deux acteurs seront alors sur un pied d'égalité ou non. Le processus de prise de décision semble être l'indicateur principal permettant d'analyser l'essence du partenariat. Les exigences de localisation du Grand Bargain incitent de fait les acteurs internationaux à inclure leurs partenaires dans la prise de décision, voir même d'en inverser le processus. Un exemple illustre cette inversion à propos d'un partenariat entrepris par MDM en Côte d'Ivoire au moment de la crise Ebola où « *une grande ONG ivoirienne [...] demande à MDM si elle veut bien répondre avec elle à un appel d'offres ECHO. Cet exemple signifie que nous ne sommes plus l'ONG du Nord qui prend l'argent pour le distribuer dans le Sud, mais que nous sommes 'en réponse avec'* »⁴⁸. Plus que l'inverse, les acteurs locaux sont amenés à faire appel aux ONGI afin de renforcer leurs capacités techniques. La relation unissant partenaires locaux et internationaux en est profondément bouleversée, nécessitant alors la redéfinition de la notion de partenariat au sein des ONG

⁴⁷ Entretien avec Isabelle Bruand, réalisé le 18/06/2018.

⁴⁸ CANFIN P., KAYSER O., LEBEL O., COURTIN C., et ADAM C., op.cit.

internationales.

Section B. Le dilemme de la localisation : « on ne peut pas être contre »⁴⁹.

« *Le partenariat a toujours existé à Médecins du Monde* »⁵⁰ selon Frédéric Jacquet, Secrétaire Général de MDM-F en 2010. En tant qu'association militante médicale, MDM-F s'emploie à pérenniser ses actions d'urgence par le biais de partenariat afin d'asseoir l'impact potentiel de ses actions dans le long-terme. D'une manière générale, les ONGI présentent le partenariat avec les ONGN comme essentiel au bon déroulement de leurs actions humanitaires. Traditionnellement, la relation les unissant est considérée comme complémentaire et interdépendante dans la mesure où les ONGI, porteuses des fonds humanitaires mais aussi des responsabilités qui en découlent, financent et soutiennent les ONGN dans l'élaboration de projets, qui bénéficient alors de fonds supplémentaires.

Wolf-Dieter Eberwein, Président du collectif d'ONG européennes VOICE, reconnaît que « *la bonne intention de vouloir construire des partenariats, c'est-à-dire de contribuer au développement d'acteurs humanitaires indépendants comme condition nécessaire de partenariats est incontestée. Néanmoins, le terme partenariat est un terme générique qui inclut des objectifs multiples* »⁵¹. A l'image de ce que démontre François Audet lors de son étude, il existe un écart important entre ce qui est promu par les ONGI en termes de principes et de valeurs, et ce qui est effectivement mis en œuvre sur les terrains. En voulant expliquer le comportement de ces ONGI vis-à-vis de leurs partenaires, François Audet met en évidence le caractère marketing de leurs discours qui, selon lui, leur permettent de se rapprocher du public donateur. Les ONGI cherchent à défendre leur « image de marque » auprès de leurs donateurs afin d'assurer la pérennité de leur collecte et donc de leur organisation. A la lumière de son analyse, on comprend qu'il s'agit en partie d'une distorsion cognitive entre ce que les valeurs et les pratiques des ONGI dans le sens où « *le renforcement des organisations locales s'arrête là où commence la dynamique de compétition des ressources* »⁵². Le contexte concurrentiel vient agrandir cet écart.

« *Si les gros bailleurs décident que 25% de l'aide ira directement aux acteurs locaux et nationaux* »⁵³, cela pourra avoir diverses conséquences pour les acteurs humanitaires. D'une part, « *si l'enveloppe grossit d'autant de l'aide au développement de façon générale [...], le gâteau étant plus gros, on peut considérer que, nous, on peut ne pas grossir plus et que donc il y aura plus d'argent disponible pour les nationaux et les locaux* » suppose Françoise Sivignon. Cette

⁴⁹ Entretien avec Laurent Bacos, réalisé le du 13/07/2018.

⁵⁰ Table ronde du 4 juin 2010, « Partenariat Nord/Sud : les conditions de la réussite », Humanitaire n°26, 2010, <http://humanitaire.revues.org/865>, consulté le 04/08/2018.

⁵¹ Ibid.

⁵² AUDET F., *Comprendre les organisations humanitaires*, op.cit., p.146.

⁵³ Entretien avec Françoise Sivignon, réalisé le 18/07/2018.

assomption illustre une réflexion plus générale sur la répartition de l'aide humanitaire mondiale, qui a vocation à se transformer d'ici 2020. « *Mais je ne pense pas que ça va se produire dans ce sens-là, en tout cas ce n'est pas la tendance qu'on a en ce moment* » explique-t-elle. En effet, et c'est plutôt l'écho qui en est fait au sein de l'ONG, le fait que 25% de l'aide aille directement aux acteurs locaux mettra en forte concurrence les acteurs humanitaires. Si une partie de l'aide est dirigée vers un certain type d'acteurs, l'enveloppe disponible pour les ONGI sera d'autant plus réduite qu'elles n'auront plus accès à la totalité des fonds humanitaires internationaux. Cette situation inquiète car elle met en concurrence des acteurs d'une nature diverse et variée. Face à l'accentuation de la compétition pour l'accès aux fonds, la relation unissant ONGI et ONGN sera remise en cause.

Bien que le discours des ONGI défende de façon consensuelle la montée en puissance des acteurs locaux et nationaux, la réalité de la concurrence sera susceptible de mettre à mal la logique de partenariat entretenue entre ces acteurs humanitaires. Les acteurs locaux et nationaux, reconnus comme vecteurs d'efficacité de l'aide, sont au cœur des actions de long-terme sur les terrains d'intervention. Leur plus-value réside dans leurs accès aux populations, au sens propre comme au sens figuré. Outre le fait qu'ils sont de fait mieux intégrés dans les sociétés en question, dans de nombreux cas, ce sont ces acteurs locaux et nationaux qui permettent aux acteurs internationaux l'accès à des terrains sinon difficiles à approcher. En Syrie ou au Yémen par exemple, les équipes de MDM-F ont établi leurs camps de base en dehors des frontières nationales pour des raisons de sécurité. Pour permettre la mission Syrie, les équipes MDM se sont implantées en Irak, en Turquie, au Liban et en Jordanie alors que Djibouti est le point focal de la mission au Yémen. La mise en place des projets humanitaires ne peut alors se faire que par le biais des acteurs locaux et nationaux qui, par leur accès au terrain, permettent une intervention MDM. Dans ce cas, les acteurs locaux et internationaux font preuve de complémentarité.

Le discours ambigu des ONGI sur le rapport de force qui les unit aux ONGN montre la complexité de la transformation du système humanitaire attendue. Le partenariat, qu'elles concevaient comme fondamental dans la construction de projet, se heurte au besoin vital de financements. De partenaires complémentaires, la relation unissant ONGI et ONGN se complexifie à mesure qu'ils deviennent de potentiels concurrents.

Section C. La place des ONGI sur le « marché humanitaire ».

Dès lors que l'on considère le système humanitaire comme fondamentalement concurrentiel, il semble pertinent de se demander comment les ONGI peuvent s'y positionner. De façon plus ou moins consciente, les ONGI ont développé des stratégies d'adaptation dans l'objectif de renforcer leur plus-value dans le secteur humanitaire. Le renforcement du rôle des acteurs locaux et nationaux à moyen-terme questionne celui des ONGI dans leurs fondements opérationnels. Si l'on pousse la

logique de la localisation de l'aide, l'action humanitaire pourrait se passer des ONGI pour se concentrer sur les ONGN comme uniques bénéficiaires de l'aide.

Cependant, les ONGI font preuve de diverses techniques d'adaptation à ces évolutions. Elles disposent en fait d'un grand nombre de caractéristiques leur permettant de garantir la pertinence de leur position au sein du système humanitaire international. Si l'on parle d'un marché humanitaire, alors les ONGI se prévalent d'avantages comparatifs par rapport à leurs concurrentes nationales et locales.

D'abord, les ONGI bénéficient d'un avantage comparatif certain aux yeux des bailleurs de fonds dans la mesure où elles sont plus en capacité de répondre aux exigences des bailleurs de fonds. Les ONGI ont fait l'objet d'un profond processus de professionnalisation qui leur a permis de s'adapter aux contraintes des bailleurs de fonds de plus en plus complexes. Leur maîtrise des codes et leurs connaissances techniques ont renforcé leur légitimité devant des bailleurs de fonds. Les ONGI ont ainsi développé des outils, des politiques et des stratégies les rendant à même de répondre à des appels d'offres toujours plus exigeants de bailleurs de fonds principalement occidentaux.

Avec pour objectif de se démarquer, les ONG ont mis en place des stratégies de spécialisation rappelant les théories économiques de la différenciation des entreprises sur un marché concurrentiel privé. Si l'on considère le secteur humanitaire d'un point de vue économique, l'une des stratégies à portée d'une ONG est de chercher à se différencier de ses concurrentes. Le modèle économique d'une ONG se repose alors sur des objectifs spécifiques qui lui permettent d'avoir accès à plus de financements en cela que la concurrence est moins rude. Dans le cadre de cette stratégie, l'association se concentre sur un domaine d'activité particulier. *« L'exemple qu'on prend, c'est souvent celui de Telecom Sans Frontières, une ONG française souvent financée par ECHO [...] car, dans les crises, il y avait besoin de ce soutien en communication. Ce n'était pas une grosse ONG mais elle était forcément soutenue car elle correspondait vraiment à un besoin précis. Dans le même genre, il y avait Internews, une ONG anglaise en réseau »*⁵⁴. Ces ONG, parce qu'elles traitent de sujets très particuliers, se retrouvent en situation de quasi « monopole » sur le marché humanitaire. Cette stratégie leur permet d'être visible et de récupérer de plus grands financements car la concurrence est plus tenue.

La spécialisation des ONG génère alors la création de « niches » humanitaires. Dans le secteur humanitaire, certaines ONG se sont structurées autour d'un domaine d'action particulier qui leur procure un avantage comparatif par rapport aux autres. D'urgence ou de long-terme, d'action ou de plaidoyer, spécialisée dans la santé, dans l'insertion professionnelle ou dans la défense des droits humains, les ONG se distinguent en fonction de leurs domaines d'activité. Il existe une grande diversité d'ONG. S'éloignant d'objectifs purement financiers, il s'agit alors pour les ONG de

⁵⁴ Les citations suivantes sont tirées d'un entretien avec Laurent Bacos, réalisé le 13/07/2008.

concentrer leurs efforts sur leurs domaines de prédilection afin de renforcer leur visibilité auprès du grand public, des bailleurs de fonds et des bénéficiaires.

Laurent Bacos fais néanmoins un aparté pour parler du secteur humanitaire de l'urgence. Les plus grosses ONG humanitaires d'urgence sont plutôt généralistes en cela qu'elles sont à même de traiter une variété de sujets différents mais complémentaires lorsqu'il s'agit de sauver des vies en situation de crise. Ainsi, « *bien qu'elles soient généralistes, les grosses ONG ont leurs spécificités (santé, shelter, nutrition...).* Quand tu intervies dans ces secteurs-là, tu ne peux pas dire 'je vais faire un peu de santé' ; t'es obligé d'être un peu massif dans ton intervention. Après tu peux être dans ce domaine la sur des actions plus ciblées et plus petites. La liste est longue ». En tant qu'association médicale, Médecins du Monde est comprise dans la niche humanitaire de la santé mais elle se préoccupe aussi de sous-thématiques telles que la santé sexuelle et reproductive, les migrations, l'environnement nocif ou la réduction des risques. Le secteur de la santé est large et regroupe de nombreux facteurs qu'il convient de traiter si l'on veut en prendre la pleine mesure des enjeux.

Pour leur survie organisationnelle, les ONGI se doivent de réinventer et construire une légitimité nouvelle afin de se différencier les unes des autres. Dans cette logique de spécialisation, les ONGI ont progressivement mis en œuvre des méthodes de marketing et de communication issues du secteur privé et commercial dans le but d'accroître leur visibilité et leur poids financier et politique. Les ONG développent ainsi de véritables images de marque. Le fait que MDM-F ait pu compter sur sa collecte de fonds au fur et à mesure des années tient en partie de sa forte visibilité au sein de la société française. Le *street fundraising*, le sponsoring ou la diffusion d'annonces publicitaires sont autant de méthodes utilisées par les ONG pour se faire connaître. Mais « *le passage d'une communication 'engagée' à une communication 'managériale' pose problème* »⁵⁵. Conscientes de leurs devoirs éthiques, les ONG doivent faire preuve d'autorégulation afin de ne pas tomber dans les travers publicitaires et marketing. Plus qu'un processus de professionnalisation de la communication, cela traduit de la nécessité des ONG de s'adapter aux évolutions structurelles du système humanitaire et de se placer en tant qu'acteur à part entière du « marché humanitaire ».

3. Les acteurs locaux et nationaux, de véritables acteurs humanitaires ?

Section A. La place des ONGI face à la localisation de l'aide : intermédiaire ou simple bailleur ?

La localisation de l'aide prévoit que l'aide humanitaire internationale ira « *le plus directement*

⁵⁵ DAUVIN P., « La communication des ONG humanitaires », ed. L'Harmattan, 2010, https://grotius.fr/la-communication-des-ong-humanitaires/#.W3f4i7g6_IU, consulté le 15/08/2018.

possible » aux acteurs locaux et nationaux. L'utilisation de cette expression incite à la plus grande prudence quant à son application effective. Si les objectifs du Grand Bargain consistent notamment en la valorisation du rôle opérationnel des ONGN, la tournure de cet engagement admet le fait que l'aide passe par le biais de quelques intermédiaires avant d'atteindre les acteurs locaux. Une certaine marge de manœuvre est laissée aux acteurs dans l'interprétation de cet engagement.

Ce flou interprétatif s'est trouvé renforcé par le groupe de travail du Grand Bargain portant sur la définition de la localisation de l'aide. Le groupe de travail spécialisé dans la localisation de l'aide a institué le fait que seul un unique intermédiaire ne serait accepté entre le bailleur de fonds et le partenaire local dans le cadre de la localisation de l'aide. L'aide peut alors aller le plus directement possible vers les acteurs locaux et nationaux, en passant par un tiers acteur. De façon implicite, cette relation triangulaire permet aux ONG internationales de voir leur place assurée au sein du système humanitaire localisé.

Plus ou moins consciemment, les ONGI se sont placées en intermédiaires entre les bailleurs de fonds et les acteurs locaux par le développement de partenariats à multiples acteurs. D'un point de vue financier, les ONGI peuvent alors être amenées à se transformer en sous-réциpiendaire des bailleurs de fonds. C'est parfois déjà le cas. Les fonds ne font alors que passer par l'ONGI avant d'être reversés, moins un petit pourcentage, aux ONG locales partenaires. Cela pose un risque pour MDM-F et son modèle économique dans le sens où le « *budget sera fait par les autres* »⁵⁶.

La nécessité du partenariat est due à une double contrainte : interne d'une part car le partenariat est au cœur des principes d'intervention de MDM-F, et externe d'autre part car le partenariat peut être vécu comme une contrainte bailleurs dans certains contextes. Le partenaire local peut alors se révéler un véritable acteur du projet en tant que codécideur alors qu'il ne sera que sous-réциpiendaire dans d'autres cas. Il semble aussi pertinent de mentionner les enjeux liés à l'inclusion des ONGI en tant qu'intermédiaire dans le processus de localisation de l'aide.

Tout d'abord, le processus de localisation de l'aide et le discours employé lors du Grand Bargain semblent faire refléter un relatif consensus dans la communauté humanitaire internationale. La localisation de l'aide apparaît comme bénéfique pour ces acteurs locaux qui montent en puissance grâce au renforcement de leur accès aux financements humanitaires. Or, à l'instar des acteurs internationaux, les objectifs, les mandats et les principes des acteurs locaux et nationaux diffèrent les uns des autres. Dans ce sens, ce qui apparaît comme positif pour certaines ONGN qui pourraient tirer avantage de la localisation peut se révéler plutôt négatif pour d'autres ONGN. En effet, avoir accès à plus de financements induit plus de responsabilités pour les ONG contractant des fonds auprès de bailleurs de plus en plus exigeants. Etre en relation directe avec les bailleurs suppose une technicité et une expertise que n'ont pas certaines ONGN. Ce changement dans le transfert de l'aide leur demandera alors de monter en capacité et de se professionnaliser en accord

⁵⁶ Entretien avec Laurent Bacos du 13/07/2018.

avec les exigences des bailleurs, pour la plupart occidentaux. Les acteurs locaux seraient amenés à changer véritablement de métier, passant d'opérateurs humanitaires à formateurs. Cette relation directe induit aussi une prise de risque pour les acteurs locaux en termes de visibilité. La localisation suscite ainsi une inquiétude quant à l'exposition des acteurs locaux et nationaux aux autorités locales et aux populations elles-mêmes. Le fait de travailler sous couvert d'un partenariat avec une ONG internationale peut contribuer à diminuer ce risque.

Ensuite, la localisation de l'aide et le rapprochement avec les acteurs locaux et nationaux ne va pas de soi pour les bailleurs de fonds. L'intégration des ONGI dans le processus de localisation s'avère d'une utilité certaine pour les bailleurs de fonds dans la mesure où elle leur impose une prise de risque. Au moins dans un premier temps, les ONGN sont en effet susceptibles de ne pas être capables de répondre à leurs exigences de redevabilité et de suivre les procédures de la même manière qu'ont appris les ONGI à le faire. Cette lecture donne un nouveau jour à la compréhension de l'inclusion d'un intermédiaire potentiel dans la localisation : le transfert de responsabilités⁵⁷. Les bailleurs, cherchant à se prémunir de cette prise de risque, positionnent les ONGI en premier intermédiaire en leur demandant d'identifier les acteurs locaux en capacité d'être de véritables partenaires. En tant qu'intermédiaire, les ONGI prendront alors sur elles le risque lié à la mise en œuvre du projet dans le sens où elles seront les premières responsables devant les bailleurs. Elles seront en charge de s'assurer de la bonne mise en œuvre des projets. Dans un tel contexte, les ONGI se retrouveraient plus dans une posture de bailleur que de partenaire par rapport aux acteurs locaux. Bien que MDM « *essaie depuis le début [...] de faire participer [ses] partenaires et de ne pas être de simples bailleurs* »⁵⁸, il s'agira alors pour les ONGI comme MDM-F de décider si elles sont prêtes à assumer ce rôle de « bailleur » et quelle place elles souhaitent prendre dans le processus de localisation de l'aide.

Section B. Donner une « nouvelle dynamique opérationnelle »⁵⁹.

La localisation de l'aide promet la montée en puissance des ONGN en tant qu'opératrices de l'action humanitaire. L'action de terrain des ONGN est susceptible de se substituer à celle des ONGI. Le rôle opérationnel des ONGI est ainsi amené à perdre de son importance au profit de nouvelles stratégies d'intervention. Au sein de MDM-F, ces questionnements se font fortement ressentir. La volonté politique défendue par la direction de l'organisation concorde avec l'impératif

⁵⁷ Le concept de transfert de responsabilité peut aussi expliquer en partie la multiplication des consortiums d'ONG. Voir à ce sujet RODRIGUEZ ESCUDEIRO E., *Quels impacts les exigences des bailleurs de fonds publics ont-elles sur les ONG*, Observatoire des questions humanitaires, IRIS, 2014, http://www.iris-france.org/docs/kfm_docs/docs/obs_questions_humanitaires/20140110-fr-elvirarodriguezescudeiro-janvier2014.pdf, consulté le 15/08/2018.

⁵⁸ Entretien avec Françoise Sivignon, réalisé le 18/07/2018.

⁵⁹ Note d'orientation stratégique 2019-2021, Document interne à MDM-F. Les citations suivantes sont issues du même document.

d'adaptation des ONG internationales aux évolutions du système international.

Les enjeux liés à la dynamique opérationnelle de l'association sont au cœur des débats inhérents à cette adaptation. « *Sachant que le CA souhaite que le nombre actuel [de programmes et/ou de pays dans lesquels MDM-F souhaite s'investir d'ici 2021] soit réduit* », c'est l'identité même de l'ONG en tant qu'association militante qui est questionnée. MDM-F a cela de particulier qu'elle s'est construite sur l'association de trois principes : « Soigner, témoigner et accompagner le changement social ». L'ONG s'est donc construite sur la volonté de mener des opérations de terrain. La remise en cause de cette identité opérationnelle vient fondamentalement bousculer son mandat.

Considérant le fait qu'elle soit fidèle à son discours et ses valeurs relatives aux partenariats avec les acteurs locaux, MDM-F devra nécessairement repenser sa logique d'intervention et d'action humanitaire. Il s'agira pour elle de trouver un domaine d'action dans lequel elle puisse se développer et y trouver un intérêt afin d'assurer sa survie institutionnelle. A la recherche de solutions concrètes, l'association envisage une stratégie d'adaptation passant par « *la réorientation stratégique ou la fermeture de programmes ou leur transfert à un partenaire* ». La relation aux partenaires apparaît centrale dans l'évolution de l'association.

Dans cette perspective, les fonctions relevant de l'appui technique aux acteurs locaux et nationaux aura probablement tendance à se renforcer. Le renforcement des capacités sera d'autant plus au cœur de l'action des ONG internationales. Cet accompagnement pourrait prendre différentes formes sur le plan de renforcement des compétences techniques des partenaires par le biais notamment d'une large offre de formations mais aussi sur le plan plus politique du changement social. L'idée sous-jacente serait de renforcer son rôle de soutien aux acteurs locaux et nationaux tout en focalisant son action concrète sur deux plans coexistant : celui du terrain d'intervention en proposant un accompagnement approfondi aux ONGN, et celui du pays d'origine en jonglant entre plaidoyer et témoignage afin de gagner en visibilité auprès des décideurs politiques et du grand public.

Françoise Sivignon l'affirme, « *là où la plus-value des ONG internationales du type de MDM peut se faire sentir, dans ce domaine du GB, c'est précisément sur l'accompagnement politique* »⁶⁰. De ce fait, « *on peut considérer que le plaidoyer va prendre de place plus importante* »⁶¹. MDM-F a récemment procédé à la transformation de son service de plaidoyer, passant alors d'une « S2AP » à une « Direction de Santé Plaidoyer » dès l'année dernière. Ce changement traduit une réelle volonté de se positionner en tant qu'ONG de plaidoyer. L'ONG montre un intérêt particulier pour développer ses capacités à fournir une expertise de terrain tout en tenant un fort positionnement politique. A mesure que le plaidoyer prend de l'ampleur au sein de l'association, la dynamique opérationnelle tend à la réduction des opérations internationales par la

⁶⁰ Entretien avec Françoise Sivignon, réalisé le 18/07/2018.

Les citations suivantes sont issues du même entretien.

⁶¹ Entretien avec Laurent Bacos, réalisé le 18/17/2018.

fermeture de certains programmes.

Reprenant l'essence du slogan défendu par l'association, l'ancienne Présidente défend l'idée selon laquelle « *là où la plus-value des ONG internationales du type de MDM peut se faire sentir, dans ce domaine du Grand Bargain, c'est précisément sur l'accompagnement politique* ». Cette affirmation vient répondre aux inquiétudes précédemment abordées relatives au potentiel risque d'exposition que la localisation de l'aide fait porter sur les acteurs locaux et nationaux.

« Sur le plaidoyer et le positionnement politique, prenons un exemple de projet sur la SSR et l'accès des femmes à la contraception et à l'avortement médicalisé. Si on tombe dans un terrain d'intervention où les ONG locales n'ont pas suffisamment de voix, n'ont pas suffisamment de possibilités de donner de la voix, pour dénoncer le non-accès aux soins de SSR. Je pense que dans cet accompagnement-à, auprès de leurs autorités, on peut avoir une présence quand même. C'est cet accompagnement politique sur un changement social en fait. Changement social, ça veut dire aussi changement des normes, des pratiques et des lois. Si les lois du pays ne correspondent pas aux meilleur accès possible aux soins de SSR, sur ces terrains là on peut les accompagner. C'est quand même une plus-value de MDM d'avoir cette voix politique d'accompagnement du changement social. Ce n'est pas que de la technique et de la technologie. »

Parce qu'ils travaillent sur des enjeux de changement social, ces acteurs sont victimes d'une certaine défiance de la part de leurs gouvernements ainsi que des populations locales. S'appuyer sur l'expertise et le poids d'une ONG internationale consiste en une stratégie de ces ONG locales pour atteindre leurs objectifs sur des sujets tels que la santé sexuelle et reproductive ou la réduction des risques. Les ONGI, parce qu'elles bénéficient d'un poids politique conséquent et parce qu'elles affichent une indépendance, auront une plus large marge de manœuvre pour porter un plaidoyer. Dans ce sens, les activités de plaidoyer sont amenées à prendre de l'ampleur dans le champ d'action des ONG internationales.

Section C. Comment garantir le respect des principes humanitaires par les partenaires locaux ?

« *Nous respectons les principes humanitaires notamment, Humanité, Neutralité, Impartialité et Indépendance* »⁶² a déclaré Koffi Yao en 2017, alors Coordinateur Général de la République

⁶² Dans MATONGO B., Centrafrique : Médecins du Monde fait un point sur son bilan de 2016 et ses perspectives 2017 », Réseau des journalistes pour les Droits de l'Homme, Centrafrique, 2017, <http://rjdh.org/centrafrique-medecins-monde-point-bilan-de-2016-perspectives-2017/>, consulté le 21/08/2018.

Centrafricaine (RCA) pour MDM-F. Il fait ici référence à l'une des constructions les plus fondamentales du système humanitaire international.

Les Conventions de Genève de 1949 ainsi que leur réaffirmation et leur complément par le Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 1965⁶³ ont engagé la communauté internationale et les acteurs humanitaires à respecter les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Ces principes déterminent le sens et la manière dont l'aide humanitaire devrait idéalement être mise en place. Au niveau international, les principes ont été officiellement institués par deux résolutions de l'Assemblée Générale des UN. Les trois premiers principes (humanité, neutralité et impartialité) furent adoptés lors de la résolution 46/182 en 1991 qui fût complétée en 2004 par la résolution 58/114 ajoutant le principe d'indépendance. Les principes de volontariat, d'unité et d'universalité furent progressivement ajoutés aux quatre premiers afin de renforcer le consensus entourant la définition de l'action humanitaire au niveau international.

Le fait de souligner l'origine des principes humanitaires n'est pas anodin. En tant qu'ONG, MDM-F « *poursuit son engagement sur les terrains de crises où les civils n'ont aucun répit et où les principes humanitaires ne sont pas respectés* »⁶⁴. L'ONG affirme la centralité des principes humanitaires au sein de son action. Tant au sein des Nations Unies que des ONG, ces principes semblent donc être partagés par l'ensemble des acteurs humanitaires. Or, loin s'en faut. Le caractère universel de ces principes, comme tout système de normes et de valeurs, doit être compris comme rattaché à un groupe sociétal. Les principes humanitaires tels qu'ils furent institués par la Croix-Rouge reflètent une vision particulière de ce que doit être l'humanitaire. Ils sont le fruit d'une construction humaine. A l'instar des droits humains, « *si on en revient aux sources, ces concepts sont tout simplement des principes occidentaux* »⁶⁵. Dès lors que le caractère universel des principes humanitaires peut être remis en cause, de nouveaux enjeux voient le jour dans le cadre de notre analyse.

En résumé, la localisation de l'aide questionne l'applicabilité des principes humanitaires aux acteurs locaux et nationaux et, de façon plus générale, leur transposition à des sociétés non occidentales. En effet, les acteurs locaux et nationaux sont susceptibles de ne pas partager pleinement les principes humanitaires comme ils furent définis par la Croix-Rouge, plus particulièrement les principes d'indépendance et de neutralité.

D'abord, la localisation de l'aide aura potentiellement une influence sur le degré

⁶³ Lors de la 20^{ème} Conférence Internationale du Comité International de la Croix-Rouge.

Les principes humanitaires alors défendus avaient d'abord fait l'objet d'une formalisation dans le « *Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe* », publié en 1994 et signé par plus de 492 organisations.

⁶⁴ L'essentiel 2016, Médecins du Monde, op.cit.

⁶⁵ EUSTACHE T., *Les principes humanitaires sont-ils toujours pertinents ?*, Grotius International, 2014, <https://grotius.fr/les-principes-humanitaires-sont-ils-toujours-pertinents/#.W36AyMLLiU>, consulté le 21/08/2018.

d'indépendance des ONG locales et nationales. Par l'institution d'une relation plus directe entre eux, le rapprochement des acteurs locaux aux bailleurs de fonds sera susceptible de faire peser sur les premiers un risque de dépendance par rapport aux seconds. Bien que ce risque s'avère être atténué du fait de l'« écran protecteur » offert par les ONGI comme intermédiaires des bailleurs de fonds, il est à prendre en compte comme l'une des conséquences potentielles de la localisation de l'aide.

Ensuite, la question de la neutralité des acteurs locaux fait sens, du fait de leur ancrage dans les contextes nationaux. Il sera d'autant plus difficile d'identifier des acteurs locaux neutres en contexte de crise politique et/ou de conflits marqués par une violence généralisée. Par exemple, Nawal Karroum explique que, dans le contexte libanais, les associations locales revendiquent au contraire leurs appartenances politiques, religieuses ou économiques. Or, « *selon une large majorité d'acteurs, la question de la neutralité, quoique parfois surestimée par certains acteurs internationaux, doit rester un critère de sélection des entités locales avec lesquelles développer des partenariats et mettre en œuvre la réponse humanitaire* »⁶⁶. La multiplication des ONG religieuses participe à ce questionnement. Au Liban, comme ailleurs, la localisation de l'aide sera synonyme de l'émergence d'acteurs humanitaires dont les principes ne correspondent pas exactement à ceux traditionnellement partagés par la communauté humanitaire. De fait, deux processus sont à envisager comme concomitants. D'un côté, bailleurs comme ONGI devront alors accepter de travailler de façon plus rapprochée avec des acteurs dont la neutralité peut être questionnée. D'un autre côté, l'intégration de ces acteurs au sein d'un système humanitaire globalisé nécessitera une adaptation de leur part aux normes et valeurs partagées par ses membres.

La localisation de l'aide pose donc un certain nombre de questionnements face à l'application des principes humanitaires aux acteurs locaux et nationaux. Si on les considère comme fondateurs de l'humanitaire, la réconciliation de la localisation de l'aide avec les principes humanitaires devra s'effectuer par un dialogue approfondi sur leur applicabilité dans des contextes particuliers et par leur meilleure appropriation par les acteurs locaux et nationaux.

III. Sur un volet de gouvernance.

1. Médecins du Monde, une organisation comme les autres.

Section A. L'indépendance financière pour les ONG au cœur de leurs mandats.

⁶⁶ KARROUM N., *La localisation de l'aide internationale dans l'agglomération de Tripoli*, Groupe URD, 2017, https://www.urd.org/IMG/pdf/19072017_Relocalisation_de_l_aide_Tripoli.pdf, consulté le 21/08/2018.

La question de l'indépendance des ONG a soulevé de nombreux débats au cours du temps. « *Much, perhaps most, of the debate about the state – civil society relationship is concerned with the old Bolshevik question - who dominates whom?* »⁶⁷. En effet, dès lors qu'une institution perçoit de l'argent d'un tiers, peut-elle vraiment s'affranchir d'un sentiment de redevabilité à son égard ? La croissance exponentielle des financements publics dans le secteur humanitaire s'accompagne-t-elle de conditions particulières ? Le Droit International Humanitaire (DIH) garantit l'indépendance comme l'un des principes directeurs de l'action humanitaire. Ce dernier rappelle que l'action humanitaire ne peut être conditionnée à des objectifs particuliers. Qu'ils soient politiques, économiques, militaires ou religieux, les intérêts privés doivent être proscrits de la réponse humanitaire⁶⁸. Quatrième principe humanitaire, il cherche à préserver la liberté organisationnelle et opérationnelle de toute contrainte extérieure.

Les organisations humanitaires se sont pleinement emparées de l'indépendance comme l'une de leurs valeurs centrales. Médecins du Monde s'inscrit pleinement dans cette démarche dans la mesure où l'ONG entend agir « *en toute indépendance* ». Sur le site Internet, on peut lire que MDM est « *une association indépendante de tout pouvoir ou d'intérêts politiques, religieux ou financiers. [L'ONG est indépendante] dans le choix de [ses] programmes et de [ses] méthodes de travail. [Elle refuse] toute subordination et [privilège] le dialogue avec les personnes et les communautés auprès desquelles [elle travaille]* »⁶⁹. L'indépendance est donc l'un des piliers de l'action humanitaire comme elle est conçue par MDM.

L'indépendance des ONG fait cependant l'objet de nombreux débats, principalement en lien avec des questions économiques. En effet, la hausse des fonds publics reçus par ces organisations, censées être non-gouvernementales, donne matière à questionner leur indépendance politique et économique. Certains auteurs ont d'ailleurs étudié le risque de clientélisme dans un contexte de raréfaction des ressources humanitaires, notamment privées⁷⁰. L'obtention de fonds publics est conditionnée par les priorités thématiques et géographiques des bailleurs d'une part, et par leurs conditions spécifiques orientant la définition même de l'action d'autre part.

Ces théories sont à nuancer. L'idée selon laquelle les ONG ne seraient presque exclusivement financées par des Etats est fautive. Sachant que 47% des ressources de MDM-F proviennent de la générosité du public⁷¹, l'association en est un bon exemple.

Ensuite, l'augmentation de la part des fonds publics dans le budget des ONG ne menace pas forcément leur indépendance financière. En réalité, « *deux tiers des dons de la politique française*

⁶⁷ TOJE A., *Government funded non governmental organisations*, 2009, http://asletoje.com/pdf_gallery/102.pdf, consulté le 15/07/2018.

⁶⁸ Résolution 58/114, Assemblée Générale des Nations Unies, Février 2004, <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N0350142.pdf>, consulté le 19/08/2018.

⁶⁹ Site de MDM-F, <https://www.medecinsdumonde.org/fr/qui-sommes-nous/nos-valeurs>, consulté le 16/07/2018.

⁷⁰ EDWARDS M., HULME D., « Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations », *World Development* 24 (6), 1998, pp. 961-973.

⁷¹ Rapport Moral 2017, Médecins du Monde France, p. 75.

[...] passent par des instances multilatérales comme ECHO, le Fonds mondial et d'autres » explique Pascal Canfin⁷². Une grande partie des fonds alloués par les Etats alimente les institutions multilatérales telles que les Nations Unies, l'Union Européenne (UE) ou les banques de développement. Rappelons que 60% de l'aide humanitaire mondiale va directement aux UN et que l'Union Européenne est le 5^{ème} plus grand donateur mondial, ayant fourni 2,3 milliards de dollars en 2017⁷³. Bien que ces institutions aient leurs propres objectifs, la multilatéralité de ces institutions tend à lisser l'aspect étatique de l'aide. A MDM-F, 35% des fonds publics proviennent d'organismes internationaux. Si 60% des fonds sont d'origine étatique et unilatérale, seulement 12% sont issus d'organismes publics français (voir Annexe 4). La diversité des fonds est primordiale pour les ONG qui s'assurent par ce biais de leur indépendance face aux Etats tout en préservant leur accès aux fonds publics.

Section B. MDM-F et son rapport aux Etats.

L'Assemblée Générale de 2015 fût l'occasion d'adopter un Projet Associatif réaffirmant les valeurs et les principes inhérents à l'action humanitaire de MDM. Il fût ensuite renforcé et concrétisé par une feuille de route, intitulée Plan Stratégique, ayant pour but de dresser les priorités stratégiques de l'ONG sur la période 2016-2020. Ce plan stratégique se compose de cinq axes principaux dont la promotion de la santé par l'accès aux soins et l'évolution ; le renforcement des capacités d'agir des populations ; le développement de coalitions de causes communes ; la promotion de l'engagement et la militance ainsi que des nouvelles formes de mobilisation; et enfin la garantie de l'indépendance financière de l'association.

L'Axe 5 du Plan Stratégique vise donc à « assurer l'indépendance financière au service de l'indépendance politique ». Le lien est clairement établi entre l'aspect économique et politique du critère d'indépendance. Hérité du mouvement sans-frontiériste, cette conception de l'indépendance renvoie à « un modèle d'intégration de l'humanitaire, du développement, mais aussi des entreprises dans l'appareil diplomatique et politique »⁷⁴. La méfiance vis-à-vis des Etats s'explique par la crainte de se voir instrumentalisé par les pouvoirs publics cherchant à alimenter leur influence internationale. La guerre du Biafra tient un rôle particulier dans la construction de l'identité d'opposition des ONG françaises en cela qu'émerge alors le mouvement des French Doctors. 1968 constitue un tournant dans le monde humanitaire qui se polarise. Nées de cette mouvance de la fin des années 1960, les ONG françaises se construisent en opposition aux autorités étatiques qu'elles considèrent comme nuisant au bien commun. L'essence même des ONG s'inscrit dans la dénonciation et la revendication.

⁷² CANFIN P., KAYSER O., LEBEL O., COURTIN C., et ADAM C., op. cit.

⁷³ Global Humanitarian Assistance report 2017, *Development Initiatives*, <http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/06/GHA-Report-2017-Full-report.pdf>, consulté le 05/08/2018.

⁷⁴ CANFIN P., KAYSER O., LEBEL O., COURTIN C., et ADAM C., op. cit.

L'accroissement de l'aide humanitaire et de développement traduit le renouveau d'un intérêt des Etats pour la solidarité internationale. La fin de la Guerre Froide puis les processus de décolonisation remettent alors en cause l'implication des Etats occidentaux dans les affaires des pays dits « du Sud ». D'une lecture réaliste, il est intéressant de noter que l'intérêt des Etats occidentaux pour le monde humanitaire coïncide avec le rejet de leurs politiques extérieures interventionnistes. L'action humanitaire devient un moyen de renforcer les appareils diplomatiques ainsi que les aires d'influence au niveau international sans pour autant risquer d'être inquiété pour cause d'ingérence dans les affaires d'un pays tiers. Le risque étant que l'aide humanitaire devienne un instrument de politique extérieure à part entière. Prenons le cas de l'Union Européenne dont la politique étrangère représente 58.7 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Le fait que l'aide humanitaire européenne se retrouve intégrée dans ce poste de dépense illustre bien le fait que l'Union la considère comme faisant partie intégrante de sa politique extérieure. Le recours aux fonds publics questionne donc véritablement les ONG dans leur recherche d'indépendance par rapport aux Etats.

Dans son Plan Stratégique, MDM-F « réaffirme qu'aucune institution, aucun groupe ne saurait [...] dicter [ses] choix politiques et opérationnels ». Le principe d'indépendance est donc corrélé aux rapports qu'entretient l'ONG avec les organes susceptibles de peser sur ses stratégies internes au détriment de ces propres intérêts. Les formes d'autorités traditionnelles, qu'elles soient étatiques ou marchandes, bousculent l'identité militante des ONG. Longtemps épargné, le secteur humanitaire s'est lui aussi confronté au système de marché. Dès les années 1970, le rapprochement opéré entre les Etats et les entreprises questionne les ONG. D'abord frileuses face à cette « offensive néolibérale », ce n'est que lorsque les liens se resserrent entre ces deux entités, au début des années 2000, que le tournant s'opère. Le mouvement de « verdissement » des entreprises encourage l'entrée des ONG dans une ère de marchandisation de l'humanitaire.

« L'indépendance absolue n'existe pas, il nous faut choisir nos dépendances relatives » explique Benoit Morin. Les intérêts des différents acteurs du monde humanitaire diffèrent et il s'agit pour les ONG de maintenir un équilibre précaire entre besoin d'indépendance et besoin de financements.

Section C. Bureaucratie et survie institutionnelle.

Dans Economie et société⁷⁵, Max Weber s'intéresse aux évolutions des sociétés occidentales dont l'identité étatique moderne se fonde sur une domination légale-rationnelle. Il théorise le fait que tous les pans composant la vie en société font l'objet d'un processus de rationalisation et d'institutionnalisation qui amène nécessairement la bureaucratisation. D'un point de vue purement pratique, le développement de l'appareil étatique repose sur des administrations nationales qui, pour

⁷⁵ WEBER M., *Economie et société : les catégories de la sociologie*, Tome 1, Plon, 1971.

fonctionner, se basent sur la rationalité des acteurs. L'institutionnalisation et la bureaucratisation font donc partie intégrante de nos sociétés et touchent toute organisation dont les systèmes de normes et de valeurs correspondent à cette vision de l'Etat.

La mise en perspective de ces théories permet une meilleure compréhension de la nature des organisations en elles-mêmes. Les théories organisationnelles sont essentielles à prendre en compte lorsque l'on analyse le système humanitaire international qui, lui-même, se constitue d'une diversité d'organisations. Cela étant dit, la nature et la structure même des organisations tendent globalement à s'homogénéiser en cela que « *la bureaucratie constitue la principale norme organisationnelle* »⁷⁶. Dans le secteur humanitaire, une homogénéisation des organisations est observable dans la mesure où leurs comportements aspirent à se ressembler. Ces théories ramènent les ONG à leur nature organisationnelle élémentaire.

Considérer MDM-F comme une organisation en tant que telle met plusieurs enjeux en lumière. Dans la continuité de l'approche bureaucratique, certains auteurs s'intéressent au processus de prise de décision au sein des organisations. Il apparaît que les individus sont loin de privilégier un comportement rationnel en toute situation. La remise en cause de ce principe est fondamentale dans le sens où la prise de décision résulte alors moins du choix rationnel des individus que du poids fonctionnel global de l'institution elle-même. Autrement dit, les décisions prises par les organisations, ici ONG, ne découlent pas d'un choix éclairé pris par les individus, mais plutôt de certaines contraintes internes et externes qui influent sur la décision finale.

Considérer les ONG comme des bureaucraties comme les autres explique notamment la distorsion cognitive observée entre le discours et la pratique des ONG par rapport à leur approche du partenariat avec des acteurs locaux et nationaux. On en vient ici à parler du concept de « survie institutionnelle ». En tant qu'organisation, les ONG se doivent de défendre leurs intérêts dans le but de légitimer et donc de préserver leur existence en tant que telle. « *Les institutions essaient de survivre tout en maximisant leur influence et agiront et réagiront afin d'assurer leur pérennité* »⁷⁷ explique François Audet.

Or, la réalité du secteur humanitaire induit une compétition accrue pour les financements. Les objectifs du Grand Bargain, la localisation de l'aide et la montée en puissance des acteurs locaux remet fondamentalement en question l'identité et le mandat des ONG internationales. Celles-ci sont questionnées dans leur rôle opérationnel et dans la légitimité de leur action internationale. Les évolutions du secteur humanitaire interrogent la pertinence des ONGI en tant qu'acteur. A terme, les ONGI pourraient en effet être écartées des financements et des opérations humanitaires pour laisser la place aux acteurs locaux et nationaux. Ces évolutions posent clairement question aux ONGI qui doivent plus que jamais justifier leur présence sur l'échiquier humanitaire. Afin d'assurer

⁷⁶ DIMAGGIO P.J. Et POWELL W., « Institutional isomorphism and collective rationality », *The new institutionalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press, 1991, p. 63.

⁷⁷ AUDET F., Comprendre les organisations humanitaires, op.cit, p.28.

leur survie institutionnelle, les ONGI adoptent des comportements organiques qui les conduisent à agrandir l'écart entre leurs discours et leurs pratiques. Alors même que les ONGI, on l'a vu, promeuvent l'intégration des acteurs locaux dans le secteur humanitaire, elles rechignent à y participer dans la mesure où le renforcement des capacités et l'autonomisation de ces acteurs vient mettre en danger leur survie institutionnelle.

Par ailleurs, « *la professionnalisation de l'action humanitaire n'a fait que renforcer ces logiques compétitives qui conduisent l'humanitaire moderne à se caractériser par la publicité de son action* »⁷⁸. Il semble en effet pertinent de revenir sur le processus de professionnalisation caractérisant le développement des ONG modernes. Gardons en tête qu'en France, le nombre de bénévoles engagés dans l'une des 1 300 000 associations de loi 1901 est en constante augmentation depuis les 6 dernières années. En 2017, le bénévolat concernait près de 13 millions de personnes. L'ensemble de ces bénévoles permet aux ONG de s'appuyer sur des ressources humaines conséquentes dans la mise en œuvre de leurs projets.

Néanmoins, les impératifs précédemment décrits de redevabilité et d'efficacité de l'aide ont poussé les ONG faire preuve de stratégies d'adaptation face aux exigences du secteur, et en particulier des bailleurs de fonds à mesure que les ressources issues de la collecte stagnent. Pour se faire, les ressources humaines professionnalisées se sont substituées aux bénévoles. Avec près de 2000 bénévoles actifs, MDM-F affectionne tout particulièrement son identité associative et militante. Cette manne bénévole est par ailleurs renforcée par un grand nombre de personnes salariées à même d'apporter des compétences techniques nécessaires au bon fonctionnement de l'organisation. Avant 2017, ces deux catégories de personnes étaient d'ailleurs strictement distinctes dans le sens où les salariés ne pouvaient pas devenir adhérents. Ce n'est plus le cas à présent, ce qui brouille les frontières. Il demeure que le nombre de salarié dépasse de loin le nombre de personnes bénévoles. Ces employés sont pour la plupart issus du secteur privé ou de parcours universitaires spécialisés qui se sont multipliés ces dernières années.

La professionnalisation du secteur découle du processus de bureaucratisation et d'institutionnalisation qui touche aussi le secteur humanitaire dans son ensemble. Si les ONGI semblent en avoir saisi les enjeux, les ONGN devront probablement s'adapter à cette dynamique si elles souhaitent concurrencer les ONGI et répondre aux exigences des bailleurs de fonds.

2. La remise en cause de la structure traditionnelle des ONGI.

Section A. L'importance de maîtriser sa croissance.

Dans un article, Pierre Salignon reprend une étude intéressante initiée par Coordination Sud

⁷⁸ Ibid. p.152.

et produite par Diagonale-Conseil Formation, Médiation⁷⁹. L'idée est d'analyser la diversité des structures budgétaires de 65 ONG françaises. Globalement, le budget de l'ensemble de ces ONG est en constante hausse jusqu'en 2011 puis tend à stagner. L'étude a cela de particulier qu'elle met en lumière les disparités de budget au sein même du paysage associatif français. Elle révèle l'existence d'une très forte inégalité de ressources entre les grosses et les petites ONG. En effet, seules les ONG affichant un budget de plus de 15 millions d'euros font preuve de vitalité et de résilience économique. Les plus petites ONG font preuve d'une grande fragilité dans leur dépendance aux subventions publiques et aux intérêts des bailleurs de fonds.

Ainsi, « *les grandes ONG humanitaires ont non seulement la capacité de varier l'origine des fonds et de faire progresser leurs ressources, mais bénéficient aussi d'une structure solide leur permettant d'absorber les décalages et les fluctuations dans le temps* » rappelle Pierre Salignon. La notion de volume fait pleinement partie de l'analyse en cela que les ONG se sont jetées dans une course effrénée à la croissance afin de pouvoir répondre à l'ampleur de l'explosion, jumelée mais non proportionnelle, des besoins humanitaires et de l'aide humanitaire. « *Forcément, on est embarqué dans cette croissance. On peut essayer de la maîtriser mais tu ne peux pas restreindre parce que les besoins explosent en Syrie ou en Irak* ». L'augmentation des besoins humanitaires a fortement influencé la croissance du volume économique de MDM-F.

« *C'est répété régulièrement mais j'entends depuis des années la notion de taille minimum, de taille critique. Il y a cet aspect-là qui est que pour survivre, à l'avenir moyen long terme, il faut soit avoir une taille critique, ce qui ne veut pas forcément dire la plus grosse possible mais qui permette une mise à l'abri, qui permette de compter parmi les acteurs importants et donc d'avoir accès à des financements* » souligne Laurent Bacos⁸⁰.

Les notions de « *taille critique* » ou de « *taille minimum* » renvoient à un dilemme auquel font face toute ONG : grossir au risque de se rendre dépendant des bailleurs de fonds (publics comme privés) ; ou restreindre sa croissance sans pouvoir espérer acquérir le même poids politique et opérationnel. De 67 millions d'euros en 2013, le budget total d'MDM-F est passé à plus de 100 millions d'euros en 2017. L'exemple de la croissance exponentielle de Médecins du Monde France ces dernières années met en évidence la difficulté, voir l'impossibilité, de maîtriser l'augmentation de son budget.

D'un point de vue pragmatique, le fait d'atteindre une taille critique renforce la position de l'ONG à la fois face aux donateurs privés et aux bailleurs publics. D'une part, plus une ONG pèse lourd, plus elle gagne en visibilité. Or cette dernière est fondamentale dans la mesure où elle confère à l'ONG un poids politique conséquent qu'elle peut mettre à profit par la mise en place d'activités de plaidoyer. Elle sera ensuite plus susceptible de se faire connaître par le grand public et

⁷⁹ SALIGNON P., « Les ONG face à la crise : tentative d'état de lieux et de réflexions prospectives », *Humanitaire*, n°35, 2013, <http://journals.openedition.org/humanitaire/2294>, consulté le 03/08/2018.

⁸⁰ Entretien avec Laurent Bacos, réalisé le 13/07/2008.

donc de s'accaparer la générosité du public.

D'autre part, le fait d'atteindre une taille minimum s'avère être une nécessité pour traiter avec les plus gros donateurs mondiaux. Ce type de bailleur tend en effet à proposer des montants toujours plus gros, s'élevant souvent à plusieurs millions d'euros. En 2017 par exemple, MDM-F s'est vu octroyé des fonds de l'ordre de 10 millions d'euros de la part de la DG ECHO (rattachée à l'Union Européenne), de 4 millions d'euros de l'Agence Française de Développement (AFD) et de 9 millions d'euros du Ministère des Affaires Étrangères allemand⁸¹. Ces chiffres illustrent bien la tendance des bailleurs de fonds à proposer des subventions de plus en plus conséquentes.

Afin de pouvoir y souscrire, les ONG doivent démontrer leur capacité à prendre en charge de tels montants. Les plus petites ONG, souvent locales, auront plus de mal à gérer un budget de plusieurs millions car elles n'auront pas les ressources nécessaires à leur gestion. Les grosses ONG seront favorisées dans la mesure où elles sont plus susceptibles de prouver leur valeur ajoutée et leur capacité à gérer un tel budget. Il est important de démontrer, « *pour les bailleurs, une crédibilité. Le fait que les bailleurs nous fassent confiance, c'est aussi d'avoir fait ses preuves et d'être visible* »⁸². Le fait que MDM-F affiche un budget de plus de 100 millions d'euros annuels tend à rassurer les bailleurs de fonds qui lui confient des appels d'offre importants. La notion de taille critique prend alors tout son sens.

La croissance effrénée du budget de l'association entre 2013 et 2016 a fait l'objet d'un intérêt particulier de la Direction dans le but de ralentir l'augmentation exponentielle des dépenses de l'association. Dans cette dynamique de contrôle de l'augmentation du volume budgétaire, en 2017, MDM-F a « *enregistré une croissance de 3% (contre 5% en 2016) et prévoyons d'atteindre 5% en 2018* », entrant ainsi dans « *une phase de croissance plus maîtrisée que par le passé* »⁸³. L'objectif de cette stratégie est de mieux organiser la répartition des ressources et la maîtrise du budget en fonction des intérêts et des valeurs de l'association. « *Cette pause toute relative doit nous permettre de mener à bien notre dynamique opérationnelle, tant en France qu'à l'International, de retrouver des marges de manœuvre pour financer des missions emblématiques et de déterminer la masse critique des projets nécessaires pour faire entendre notre plaidoyer* ». En réponse sous-jacente à la question du volume budgétaire, la maîtrise du budget de MDM-F fait l'objet d'une véritable volonté politique ainsi que d'une stratégie à moyen et long-terme visant à contrôler le budget de l'association à l'avenir.

Section B. « Quel modèle économique pour quel modèle de solidarité ? »⁸⁴

⁸¹ Liste interne des contrats de financements de Médecins du Monde France.

⁸² Entretien avec Laurent Bacos du 13/07/2018.

⁸³ Note d'orientation stratégique 2019-2021, Médecins du Monde.

⁸⁴ CANFIN P., KAYSER O., LEBEL O., COURTIN C., et ADAM C., op.cit.

Parler de seuil minimum peut relever du tabou dans le secteur humanitaire et, plus généralement, associatif. La course à la croissance peut s'avérer contraire aux valeurs d'une association telle que Médecins du Monde dans la mesure où cela nécessite une gestion quasi entrepreneuriale de l'organisation. L'« obligation de croître et d'avoir une taille critique pour survivre »⁸⁵ vient se confronter aux valeurs humanitaires défendues par l'ONG. La taille des ONG internationales ainsi que leur intégration progressive dans un paradigme néolibéral mondial questionnent leurs actions dans la mesure où leurs intérêts sont doubles. Dans une dynamique de croissance économique, les ONGI ont deux clients. D'un côté, il s'agit de satisfaire les exigences des bailleurs de fonds qui financent les actions en privilégiant l'efficacité et la rationalité des coûts. De l'autre, l'ONG doit aussi remplir ses engagements vis-à-vis des bénéficiaires et des populations en besoin. Ces intérêts peuvent s'avérer complémentaires comme contradictoires. Dans un contexte de plus en plus concurrentiel, l'augmentation du volume budgétaire devient un objectif affiché afin de se démarquer des autres ONG et de prouver sa valeur ajoutée face à la compétition. Ce « réflexe permanent [...] a quand même un côté perturbant car on peut toujours se poser la question de nos financements mais on reste avant tout une structure associative » questionne Laurent Bacos⁸⁶.

MDM-F se définit comme « un mouvement international indépendant de militants actifs qui soignent, témoignent et accompagnent le changement social »⁸⁷. Le caractère associatif fonde véritablement les valeurs et les principes d'MDM-F. Dans son projet associatif, MDM-F promeut « un modèle associatif fondé sur l'engagement ». L'identité de l'organisation s'est construite autour de la militance de ses membres. Ainsi, « le bénévolat est une source essentielle du dynamisme mobilisateur de l'association et de son rayonnement »⁸⁸. En tant qu'association, les membres du Conseil d'Administration ainsi que son.s.a Président.e ont un statut associatif. De même, l'association défend une organisation en triptyque définissant les relations fonctionnelles entre le siège (le Desk), le terrain (le Coordinateur Général) et le représentant associatif (le Responsable de Mission). La définition des actions ainsi que la prise de décision sont par conséquent au cœur d'un travail collaboratif entre membres salariés et membres associatifs.

Médecins du Monde France compte chaque année plus de 2000 bénévoles, majoritairement présents sur le territoire français. Cette masse bénévole constitue l'une des illustrations les plus flagrantes de la vitalité associative de MDM-F. Si la militance se mesure à l'engagement des membres associatifs, le Projet Associatif déclare que « l'engagement citoyen est [...] porteur in fine de la responsabilité, de la décision et du pouvoir. [L']engagement des bénévoles et des salariés de Médecins du Monde garantit la qualité de mise en œuvre [des] actions et renforce la porte [du] plaidoyer ». Depuis cette année, les salariés de MDM-F peuvent adhérer à l'association en y

⁸⁵ SALIGNON P., Les ONG face à la crise... op.cit.

⁸⁶ Entretien avec Laurent Bacos du 13/07/2018.

⁸⁷ Site Internet de Médecins du Monde, rubrique Qui-sommes-nous ?

⁸⁸ <https://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/publications/2016/09/20/le-projet-associatif>.

contribuant à hauteur d'une cotisation de 35 euros par an. Cette nouveauté permet aux salariés qui le souhaitent de se sentir intégrés à la prise de décision de l'association, qui plus est par rapport à des enjeux qui les concernent directement sur leur lieu de travail.

Cela peut toutefois venir se heurter aux enjeux de croissance et d'intégration dans un modèle libéral plus global en cela que les intérêts humanitaires ne sont pas toujours compatibles avec les intérêts financiers. La recherche de croissance économique est un « *discours beaucoup moins understandable que dans un autre secteur. Avec MDM c'est encore plus le cas, le côté associatif reposant sur l'humain* »⁸⁹. Lors d'une table ronde s'interrogeant sur le sujet, Olivier Kayser, Président fondateur du cabinet de conseil en stratégies hybrides Hystra, se demande comment en est-on arrivé à une « *séparation aussi radicale entre le monde de l'entreprise et le monde associatif* ». Il pose ainsi un constat selon lequel « *s'est [...] créé une sorte de no man's land entre un monde de l'entreprise de plus en plus focalisé sur son objectif de maximisation des profits et le monde associatif* »⁹⁰.

Le fait de considérer l'humanitaire comme exclu et 'immunisé' face à l'avènement d'un modèle néolibéral en est clairement remis en cause. A l'instar des autres pans de la société, l'humanitaire doit clairement identifier les difficultés à venir afin de modifier ses habitudes. Issue des *French Doctors*, la réponse à ces questionnements est fondamentale pour MDM-F dans la mesure où elle voit son essence-même bousculée. Directeur Général de Médecins du Monde de novembre 2009 à août 2013, Pierre Salignon défend l'idée que « *la croissance, c'est la militance* ». Il remet le modèle associatif au cœur de l'action d'MDM-F en préconisant « *le maintien et le renforcement des dynamiques associatives et de la militance, ainsi que la promotion d'une gouvernance associative apaisée* ». La maîtrise de son budget doit s'accompagner d'une réflexion approfondie sur les enjeux structurels du monde qui entoure l'association et dont elle fait partie à part entière.

Section C. Le partenariat avec le Sud, un paradigme à obsolescence programmée.

« *Jusqu'à la fin des années 1980, la situation était plus simple : n'étaient considérées comme 'ONG du Sud' que celles alors dénommées 'organisation d'appui'. C'est-à-dire des structures intermédiaires en relation avec une ONG ou un bailleur du Nord, et elles-mêmes articulées avec une myriade de groupements ou d'associations locales* »⁹¹ rappelle Philippe Ryfman. Les ONG du Nord ont traditionnellement compté sur leurs homologues du Sud pour renforcer la construction de leurs projets sur les terrains d'intervention. Les évolutions récentes du système humanitaire ont bousculé cette vision de l'humanitaire en interrogeant la pertinence du

⁸⁹ Entretien avec Laurent Bacos du 13/07/2018.

⁹⁰ CANFIN P., KAYSER O., LEBEL O., COURTIN C., et ADAM C., op.cit.

⁹¹ RYFMAN P., *Les ONG*, col. Repères, La Découverte, 2009, p. 50.

monopole des acteurs occidentaux sur l'action humanitaire.

Dans son Projet associatif, MDM-F explicite sa position par rapport aux « ONG du Sud ». Selon elle, « *pour une pratique humanitaire équilibrée, les acteurs du Nord doivent accompagner les ONG du Sud dans le renforcement de leurs capacités de réponse* »⁹². L'utilisation de l'expression « ONG du Sud » est significative d'une vision occidentale de l'humanitaire en cela qu'elle renvoie à une polarité du secteur entre le Nord qui viendrait en aide au Sud en détresse. Cette distinction découle d'une vision du monde qui tend à évoluer, en démontre le Grand Bargain.

Comme énoncé dans l'introduction, l'une des mesures phares de la Grande Négociation consiste en la localisation de l'aide. Ce concept met véritablement en place un changement de paradigme dans le système humanitaire international. L'idée est de permettre aux acteurs locaux et nationaux de se prendre eux-mêmes en charge selon leurs propres systèmes de normes et de valeurs. On ne parle plus d'« *ONG du Sud* » mais d'« *acteurs locaux et nationaux* ». Les acteurs locaux deviennent maîtres de leur développement là où ils seraient traditionnellement assistés des acteurs internationaux, c'est-à-dire occidentaux. « *Des acteurs locaux de mieux en mieux formés émergent. Des opérateurs internationaux non occidentaux apparaissent* » reconnaît MDM-F dans son Projet Associatif.

La notion de « *renforcement des capacités* »⁹³ s'est progressivement imposée au cœur de la relation unissant ONGI et ONGN. Apparu dans les années 1990, le concept de renforcement des capacités en est même devenu un « *nouveau paradigme du développement international et, dorénavant, du domaine humanitaire* »⁹⁴. Ce concept renvoie à un processus d'apprentissage et d'accompagnement des individus et des organisations locales et nationales ayant pour but de renforcer leur résilience de telle sorte qu'ils soient en capacité de répondre aux crises de façon autonome. L'action humanitaire s'est rapidement emparée de ce paradigme pour le mettre au cœur de la logique d'intervention des acteurs occidentaux sur les terrains de crise. La communauté humanitaire internationale semble ainsi convaincue des bienfaits de l'intégration des enjeux de renforcement de capacité et d'autonomisation des populations locales face à leur propre situation aux actions menées sur les terrains d'intervention.

La réalité de la pratique humanitaire se confronte toutefois à un décalage entre le discours des ONGI et leurs pratiques empiriques. L'étude menée par François Audet termine cependant sur une note plutôt pessimiste de la volonté réelle des ONGI à accompagner leurs partenaires locaux vers leur autonomisation car, de façon très pragmatique, cela va à l'encontre de leurs intérêts proches liés à leur survie institutionnelle. « *Les organisations étudiées [dont MDM Canada] présentent toutes une bureaucratie hiérarchique instituant un rapport de force Nord-Sud* ». Son

⁹² « Nos engagements pour le Sommet Humanitaire Mondial », Médecins du Monde, 2015.

⁹³ Définit par François Audet comme « *toutes les mesures mises en place par les organisations humanitaires internationales pour transférer des compétences, des ressources et des pouvoirs vers des institutions locales* » dans *Comprendre les organisations humanitaires*, op.cit.

⁹⁴ AUDET F., *Comprendre les organisations humanitaires*, op.cit., p.13.

constat est alarmant car, selon lui, « *il apparaît que les organisations utilisent les capacités locales comme un levier pour la collecte de fonds, ce qui semble davantage s'inscrire dans une logique de survie institutionnelle* »⁹⁵.

Ce constat est partagé par NEAR (*Network for Empowered Aid Response*), une plate-forme d'ONG locales et nationales dirigée par Degan Ali, citée en introduction.⁹⁶ Le seul à avoir participé au processus du Grand Bargain, ce réseau porte la voix des ONGN face aux acteurs humanitaires traditionnels. NEAR s'impose en tant que représentant des ONGN face aux bailleurs et aux ONGI. La vision de l'humanitaire de la Présidente du réseau est particulièrement intéressante lorsqu'on aborde le sujet du renforcement des capacités des acteurs locaux. Degan Ali explique que les ONGN se sont structurées au fil du temps et sont maintenant tout à fait en capacité de répondre aux besoins de leurs populations. Le problème est plutôt méthodique, en cela que la pertinence des actions humanitaires devrait être mesurée par la capacité des ONG à créer un réseau local et à s'implanter dans le terrain d'intervention, plutôt que par l'unique critère de la taille. Les acteurs de la localisation manquent finalement de visibilité et de crédibilité face aux acteurs humanitaires internationaux. La localisation de l'aide ne peut atteindre ses objectifs si les bailleurs comme les ONGI ne changent pas leur perception des acteurs locaux.

3. Les stratégies d'adaptation de Médecins du Monde.

Section A. S'adapter pour survivre à l'Horizon 2025.

Dans le but de se doter d'une feuille de route et d'une stratégie de moyen à long-terme, Médecins du Monde a défini un Horizon 2025 (H25) visant à orienter l'évolution de l'association en fonction de ses objectifs et de son mandat. « *L'Horizon 2025, qui nomme à la fois la destination et le chemin, représente l'évolution nécessaire et voulue pour Médecins du Monde France. C'est la formalisation des besoins et des envies de changements organisationnels* »⁹⁷. L'Horizon 2025 concrétise la volonté de travailler à son propre changement face à la prise de conscience relative des évolutions du contexte humanitaire global.

Ainsi, l'objectif de la stratégie H25 est de se fixer un cap : « *L'association se fixe d'être, 10 ans après, une ONG médicale de référence qui milite pour un accès plus juste aux soins et aux droits, ici et là-bas* ». Trois documents de référence viennent consolider cette volonté politique de changement : le Projet Associatif voté en 2015, le Plan Stratégique 2016-2020 accompagné et détaillé dans un Plan d'Action. L'ensemble de ces documents concrétisent la stratégie d'évolution de MDM-F d'ici 2025 et définissent l'approche globale ainsi que l'orientation de ses actions

⁹⁵ Ibid., p.82.

⁹⁶ La suite est tirée d'une rencontre entre NEAR et MDM-F du 12/06/2018.

⁹⁷ Présentation de l'Horizon 2025, document interne à Médecins du Monde France.

humanitaires.

De façon plus générale, MDM-F entend suivre trois axes prioritaires définissant la stratégie d'adaptation globale de l'ONG qui consiste en :

- 1) « *renforcer l'attractivité et le dynamisme de l'association* » ;
- 2) « *Élargir notre impact social et la portée de nos messages par la croissance de notre réseau* » ;
- 3) « *Augmenter notre indépendance et affirmer notre statut d'association internationale militante* ».

La mise en œuvre de ces trois ambitions se repose sur sept chantiers prioritaires permettant la mise en application concrète de la stratégie d'adaptation de MDM-F ainsi définis par H25 et issus du Plan Stratégique : 1) Dynamique de la vie associative, 2) Projet humain, 3) Régionalisation et Déconcentration, 4) Dynamique Opérationnelle, 5) Réseau International, 6) Efficacité de l'organisation, et 7) Système d'information. Le traitement simultané de ces sept chantiers représente un ensemble de solutions cohérentes favorisant l'évolution de MDM-F. Dans le but de veiller à sa bonne mise en œuvre, MDM-F a fait le choix d'y consacrer des ressources tant financières qu'humaine en instituant un service dédié à H25 en 2017.

« *Grâce aux chantiers menés et à la valorisation de ses atouts, Médecins du Monde sera, en 2025, à la hauteur des idéaux qu'elle se fixe* » est-il écrit dans un document de présentation interne de l'H25. Il faut toutefois rappeler que l'application de ces mesures d'adaptation peut s'avérer plus longue et complexe que prévue. Il s'agira pour MDM-F de promouvoir cette stratégie auprès de tous ses acteurs, au siège comme sur le terrain, afin de la faire intégrer par l'ensemble des équipes. Au sein d'une organisation de cette ampleur, une telle transformation ne va pas soi et va nécessairement susciter des inquiétudes, voir des tensions, face aux changements envisagés.

En tant qu'ONG internationale, MDM-F fait le constat de la nécessité de changer ses pratiques afin de s'adapter aux évolutions du système humanitaire. Cette prise de conscience est fondamentale pour la pérennité et la cohérence de son action tant au niveau national qu'international. Les stratégies d'évolution sont multiples, coexistantes et interdépendantes et elles illustrent bien la volonté politique de l'association de définir ses propres mesures d'adaptation de façon anticipée et réfléchie.

Françoise Sivignon l'explique, « *on ne peut pas garder une gouvernance aussi centralisée et dans le même temps prôner la localisation, c'est incompatible* »⁹⁸. A ce sujet, deux chantiers retiennent particulièrement l'attention dans la mesure où ils appellent l'association à transformer son

⁹⁸ Entretien avec Françoise Sivignon, réalisé le 18/07/2018.

modèle de gouvernance à moyen-terme. D'abord, la gouvernance de MDM-F est amenée à s'agréger à celle plus large du réseau international. MDM-F devra repenser son rôle et son modèle décisionnaire pour laisser de la place aux 14 autres membres du réseau. Ensuite, et Isabelle Bruand le rappelle, « *la déconcentration fait partie des 7 chantiers prioritaires* »⁹⁹. Le processus de régionalisation à travers le Pôle Amman pourrait être amené à se développer dans un contexte de rapprochement des ONGI vers les terrains.

Section B. Focus sur une stratégie d'adaptation de MDM : La place du réseau

Le réseau international de Médecins du Monde fût créé en 1989 et se compose de 15 associations interdépendantes chacune établie dans un pays différent : France, Espagne, Etats-Unis, Grèce, Suède, Suisse, Canada, Pays-Bas, Argentine, Royaume-Uni, Portugal, Belgique, Allemagne, Japon et Luxembourg. Une seizième association en Turquie viendra bientôt compléter cette liste. En 2015, le réseau Médecins du Monde a mené 439 programmes dans 80 pays à travers le monde.

Ces associations forment un ensemble d'associations se reconnaissant dans les mêmes valeurs et souhaitant travailler de façon conjointe. Les membres du réseau partagent ainsi leurs noms et un logo, une charte de valeurs communes, un code de conduite, des procédures et des bonnes pratiques, les axes prioritaires des thématiques de soins ainsi que des ressources financières, matérielles et humaines. Sachant qu'en 2015 le budget global du réseau correspondait à 135 millions d'euros, MDM-France et MDM-Espagne contribuaient à hauteur de 76% du budget total du réseau international. Ces deux associations à elles seules constituent une très grande part du réseau.

Dans le cadre de la stratégie d'adaptation de MDM-F aux évolutions propres à l'humanitaire moderne, Médecins du Monde s'appuie sur son réseau international et son développement constitue l'une de ses stratégies d'adaptation. C'est pourquoi « *il existe une forte volonté politique de réorganiser le réseau afin de développer les activités de soin et de témoignage de MDM sur la base des valeurs et des principes partagés par les différentes associations Médecins du Monde à travers le monde* »¹⁰⁰. Cette démarche a conduit l'association à mettre au point une stratégie correspondant à cette volonté.

« *Depuis 2016, le réseau international de Médecins du Monde est engagé dans un processus de transformation commune, la feuille de route stratégique* ». L'élaboration de cette feuille de route se poursuit. « *Son but est d'assurer l'efficacité des actions et accroître l'impact global des quinze associations membres, tout en offrant un espace structuré pour discuter et s'accorder sur une gouvernance commune* »¹⁰¹. Elle est notamment développée par une direction internationale dont la

⁹⁹ Entretien avec Isabelle Bruand, réalisé le 18/06/2018.

¹⁰⁰ Intranet de Médecins du Monde, page du réseau international.

¹⁰¹ Rapport Moral 2017 de Médecins du Monde.

gestion et la gouvernance se trouve partagée entre les membres du réseau. A l'instar de la transformation de la Direction Santé Plaidoyer, l'ancienne Direction du Réseau International (DRI) a laissé place à une Network Empowerment Team (NET) dont le mandat consiste précisément en l'accompagnement du réseau international vers la mise en œuvre de cette feuille de route et son renforcement.

Cette réorganisation du réseau a plusieurs objectifs. Elle vise donc à coordonner les différents membres du réseau autour d'une cohésion renforcée tant en termes de visibilité internationale que de la mise en œuvre des opérations humanitaires internationales. La construction d'une culture opérationnelle commune est au cœur de cette volonté de développement du réseau. On retrouve ici la notion de taille critique abordée précédemment dans le sens où MDM cherche à « *grossir par le réseau* »¹⁰², ce qui lui permettrait de stabiliser la croissance des bureaux nationaux tout en augmentant le poids de l'association au niveau international. Il s'agit de fait pour MDM de consolider sa place et sa visibilité sur l'échiquier humanitaire international. Parce qu'elles sont bousculées dans leurs fondements, les ONG internationales cherchent à s'imposer en tant qu'actrices humanitaires incontournables sur la scène internationale. Le poids politique de ces ONG prend de l'ampleur à mesure qu'elles grossissent. Leur plaidoyer sera d'autant plus fort que leur public sera grand et que leurs demandes seront entendues au niveau politique.

Par ailleurs, le réseau international de Médecins du Monde a commencé à se saisir des enjeux du Grand Bargain. Présente lors du Sommet Humanitaire Mondial de 2016, Françoise Sivignon, alors encore Présidente de l'association, a pris la parole à la cérémonie de clôture au nom de toutes les ONG en soulignant l'importance de travailler conjointement à la montée en puissance des acteurs locaux et nationaux et de repenser la place des ONG internationales au sein du système humanitaire. « *Ca a été une espèce de déclic [pour le réseau international de MDM]* »¹⁰³ explique-t-elle. La localisation de l'aide et ses enjeux fût ensuite l'un des sujets prioritaires de l'Assemblée Générale annuelle du réseau international de 2017 à Montréal. Une session fût organisée avec des ONG locales et nationales syriennes afin de réfléchir aux changements nécessaires dans la logique de partenariat de MDM. « *On est en train de se structurer autour de ça* » assure Françoise Sivignon qui, après avoir quitté la Présidence en juin dernier, est membre du CA en charge du réseau, des partenariats et du Grand Bargain.

Cela illustre bien le fait que ces enjeux sont intimement liés les uns aux autres. La place du réseau et son développement font partie intégrante des stratégies d'adaptation de l'association aux évolutions du système humanitaire international, et notamment de la localisation de l'aide. Bien que des efforts soient fait pour renforcer la cohérence du réseau, celle-ci s'avère complexe à mettre en œuvre et requière que tous ses membres partagent la même vision de ces évolutions. Il reste donc du chemin à parcourir pour l'association si elle souhaite mener à bien ses objectifs.

¹⁰² Entretien avec Isabelle Bruand, réalisé le 18/06/2018.

¹⁰³ Entretien avec Françoise Sivignon, réalisé le 18/07/2018.

Section C. Focus sur une stratégie d'adaptation de MDM : La régionalisation du pôle Amman.

Dans son Rapport Moral 2017, MDM statue que « *le Sommet Humanitaire Mondial a fait ressortir un constat majeur : l'échelon local est le plus pertinent. Nous avançons sur le sujet, hautement politique, du Grand Bargain, et plus précisément de la localisation de l'aide. Médecins du Monde a notamment intégré et mis en œuvre cette indispensable adaptation à travers la régionalisation en France et la création à l'international d'un pôle régional à Amman* ». Cette affirmation établit un lien clair entre la volonté de suivre les engagements du Grand Bargain et de la localisation de l'aide avec la mise en œuvre d'une politique de décentralisation de la prise de décision et de la gestion de projet via la déconcentration du pôle Amman en Jordanie.

Issu de la réponse à la crise syrienne, le Pôle Amman est passé d'un bureau régional de représentation en 2013 à un réel bureau de coordination autonomisé du siège en février 2017. Le volume opérationnel des actions portées par MDM dans la région, les opportunités financières et la cohérence autour de la crise syrienne sont autant de conditions ayant permis la déconcentration vers Amman.

Un large travail est actuellement entrepris pour capitaliser l'expérience de régionalisation au sein de l'association. Si le Pôle Amman est maintenant bien intégré par les équipes du siège, il n'en a pas toujours été le cas et un certain nombre d'inquiétudes avaient freiné sa mise en place. En effet, le lien fonctionnel plutôt que hiérarchique établie entre le siège et le pôle avait questionné la redevabilité du second envers le premier. « *Tout le monde n'avait pas la même lecture, les mêmes objectifs* »¹⁰⁴ quant à l'autonomisation d'un bureau régional au Moyen-Orient, ce qui a posé problème lors de son application.

D'abord, il y avait l'idée de se rapprocher des bailleurs de fonds qui développent de plus en plus les postes déconcentrés vers les « hubs humanitaires » dont Amman fait partie. Il y avait donc la « *nécessité d'avoir quelqu'un de plus décisionnaire, on va dire, à proximité des bailleurs* ». Cela relève aussi d'une stratégie d'adaptation mise en œuvre par l'ONG aux évolutions propres aux politiques des bailleurs. Cette opportunité économique se recoupe avec l'idée qu'un bureau régional permettrait à l'association de faire des économies. Bien que la déconcentration coûte potentiellement plus cher, les coûts sont susceptibles d'être mieux couverts par les bailleurs de fonds, ce qui économiserait des RNA. L'un des principaux enjeux de la pérennité du Pôle Amman consiste justement en sa capacité à s'autofinancer sans peser sur les ressources propres de l'association en sachant que la dépendance aux bailleurs sur les coûts de coordination s'avère de plus en plus complexe.

¹⁰⁴ Entretien avec Isabelle Bruand, réalisé le 18/06/2018.

Les citations suivantes sont issues du même entretien.

Ensuite, le processus de régionalisation du Pôle Amman correspond à la volonté d'améliorer la qualité globale des actions de l'association par le rapprochement des activités supports vers les terrains. Cette amélioration se pense entre autre à travers la redéfinition de la logique de partenariat entretenue par MDM avec les acteurs locaux et nationaux. L'institution d'un Pôle Amman a ainsi servi à « *améliorer la qualité de nos partenariats, qu'ils soient institutionnels ou avec les ONG locales* » dans la mesure où « *à partir du moment où t'es dans la région, t'impliques plus les partenaires* ». De fait, la régionalisation induit un rapprochement physique des équipes de coordination traditionnellement basées au siège vers les terrains. Être plus proches des partenaires permet alors d'être en capacité de définir une relation de partenariat correspondant aux objectifs de l'association et du partenaire tout en tenant compte des contextes particulier du Moyen-Orient.

Les objectifs du Grand Bargain et de la localisation de l'aide impliquent un suivi et un accompagnement plus approfondi de la part des ONG internationales. La régionalisation s'avère être utile pour l'application du Grand Bargain dans la mesure où le rapprochement engendré présente des opportunités en termes d'accompagnement technique des partenaires à travers des activités de formations et de renforcement des capacités. Par ailleurs, la proximité aux partenaires renforce l'impact des actions conjointes de plaidoyer au niveau régional. Au Liban par exemple, MDM-F travaille avec Amel, une ONG qui se revendique elle-même comme une ONG internationale, sur du plaidoyer politique plutôt que sur des opérations humanitaires en tant que tel. Le plaidoyer ayant vocation à se développer comme l'un des principaux domaines d'action de MDM, la déconcentration pourrait venir consolider cette stratégie. L'intégration aux sociétés donne un angle nouveau au plaidoyer politique porté par l'association en cela qu'il résonnera d'autant plus s'il est porté par des partenaires locaux et nationaux.

Si l'« *on a discuté véritablement de la mise en œuvre du GB qu'après coup* »¹⁰⁵, il reste que la régionalisation s'avère correspondre aux objectifs de la localisation de l'aide en cela qu'elle vise à rapprocher l'ONGI des terrains et donc des acteurs locaux et nationaux. Cette dimension, bien que venant a posteriori, fait partie des questionnements entourant l'analyse et la capitalisation de l'expérience de régionalisation. Elle vient enrichir l'une des stratégies d'adaptation de MDM au Grand Bargain. La régionalisation du Pôle est considérée au sein de MDM comme une première tentative visant à se généraliser à long-terme. Après avoir en tiré les leçons, la déconcentration pourrait être amenée à se développer, tant par l'ouverture de nouveaux bureaux régionaux que par l'absorption de plus de pays du Moyen-Orient par le Pôle Amman. De ce fait, la régionalisation peut être comprise comme une stratégie d'adaptation de l'association aux évolutions du système humanitaire.

¹⁰⁵ Entretien avec Françoise Sivignon, réalisé le 18/07/2018.

CONCLUSION

*« Et donc le changement de modèle, ce sera certainement un changement de gouvernance pour nous, à terme, alors, je ne sais pas à quel terme. Un changement d'engagement, un changement de militance et puis de modèle économique, forcément. Il va falloir les uns et les autres se pencher sur notre modèle économique d'une façon plus proactive »*¹⁰⁶. Par ces quelques mots, Françoise Sivignon résume clairement les enjeux de ce mémoire.

En introduction avaient été présentées un certain nombre d'évolutions à moyen-terme fortement susceptibles d'impacter le système humanitaire international tel que l'humanitaire moderne le connaît. Le contexte mondial est en constante évolution, en témoigne l'intensification du dérèglement climatique comme des flux migratoires entre autre. La hausse des inégalités incite MDM-F à intensifier son action dans un monde qui change. De façon plus spécifique, ces mutations concernent aussi le contexte humanitaire. La nature des acteurs humanitaires, bailleurs comme ONG, évolue et le rôle des gouvernements des pays d'intervention change. Tous ces changements amènent l'association à repenser ses objectifs, son mandat et sa place au sein du système humanitaire.

Le Grand Bargain et son objectif de localisation de l'aide ont mis au goût du jour la volonté de transformer le système humanitaire international pour mettre les populations locales au cœur de l'action. Les ressources financières étant finies, il s'agira donc pour les acteurs humanitaires de trouver une nouvelle manière de se les répartir. L'intégration progressive des bénéficiaires de l'aide dans la construction des projets est nouvelle et pose de nombreux enjeux pour les acteurs humanitaires traditionnels, tels que les ONG internationales. Ces dernières ont pour la plupart intégré la logique de partenariat et d'autonomisation des populations locales : c'est l'ultime but que se sont donné les ONGI. Mais dans un monde qui change, les ONGI pourraient réellement voir leur action reprise par de nouveaux acteurs, dont les ONG locales mais aussi le secteur privé. Cela les pousse à repenser leur place au sein du système humanitaire et leur rôle en tant qu'acteur international. Ce mémoire avait donc pour objectif d'analyser les enjeux des évolutions humanitaires contemporaines pour les ONGI et, par conséquent, leurs stratégies d'adaptation

¹⁰⁶ Ibid.

déployées pour demeurer pertinentes sur l'échiquier humanitaire international en se basant sur l'exemple parlant de Médecins du Monde France.

Sur un volet financier, le modèle économique traditionnel des acteurs humanitaires est voué à changer. Dans un contexte global de libéralisation, les ressources issues de la collecte se font de plus en plus rares, ce qui impacte directement le volume des fonds propres des ONG. La raréfaction des sources de financement humanitaire a poussé les ONG à changer leurs structures économiques et à se tourner vers de nouveaux bailleurs de fonds. Le secteur privé s'immisce ainsi de plus en plus dans le secteur humanitaire en tant que bailleurs mais aussi en tant qu'acteur. Les partenariats public-privé se multiplient, ce qui fait émerger de nouveaux instruments de financements. Par ailleurs, quelque soit leur nature, les bailleurs de fonds se sont fait de plus en plus exigeant en conditionnant l'aide humanitaire. L'objectif de réduction des dépenses publiques rend les bailleurs plus frileux et plus avides de garanties sur la manière dont leur argent est dépensé. Les ONG doivent se montrer de plus en plus transparentes. Les ONG jonglent entre une aide vitale mais ambiguë du point de vue de leurs valeurs. La politisation de l'aide en rapport avec les questions sécuritaires et migratoires ainsi que les nouvelles approches des financements humanitaires présentent certains risques éthiques et financiers pour les ONG qui doivent trouver un équilibre précaire entre leurs besoins de financement et leurs réticences à travailler avec certains bailleurs.

Sur un volet opérationnel, la localisation de l'aide et l'objectif d'autonomisation des populations locales vont poser un certain nombre de difficultés aux ONG internationales. Bien qu'ils fassent en théorie consensus dans le monde humanitaire, la pratique va mettre à mal le discours des ONGI. La montée en puissance des acteurs locaux et nationaux va accentuer la concurrence sur le « marché humanitaire » de la course aux financements du fait de la réduction des ressources potentiellement disponibles. Face à cette situation concurrentielle opposant les ONG à d'autres types d'acteurs (tels des entreprises) et, plus gênant pour elles, des ONG entre elles. L'objectif partagé est de promouvoir l'accès des acteurs locaux aux financements humanitaires. Cela se comprend par un constat partagé par la communauté humanitaire : l'échelon local est le plus pertinent. Néanmoins, les ONGI conservent certains avantages comparatifs dus au fait qu'elles connaissent les attentes des bailleurs de fonds et qu'elles savent y répondre. L'ensemble de ces éléments est susceptible de bousculer la relation de partenariat établie entre les ONGI et les ONGN.

Sur un volet de gouvernance, les évolutions du système humanitaire mettent en évidence la volonté politique d'une organisation telle que MDM-F à s'adapter pour survivre. Les ONG, à l'instar de toute institution, cherchent à garantir leur existence, puisque c'est fondamentalement de ça qu'il s'agit car « *si on en revient à l'enjeu, [...] si on n'a plus d'argent, on sort, on a plus d'activités, ce qui est un peu l'échec. Alors qu'on était directement concerné par le partenariat, on ne l'est plus parce que on a plus accès aux financements* »¹⁰⁷. La gouvernance de MDM-F devra être repensée

¹⁰⁷ Entretien avec Laurent Bacos, réalisé le 13/07/2018.

pour évoluer en accord avec ses principes et ses valeurs. Du point de vue de leur mandat, les ONGI sont clairement invitées à repenser leur action humanitaire. Dès lors que l'on considère les acteurs locaux et nationaux comme l'échelon le plus pertinent pour la mise en œuvre d'opérations humanitaires, les ONGI devront mener une réflexion sur leur mode de fonctionnement. On peut imaginer, et c'est le chemin que prend MDM-F, que les ONGI passeront d'actrices opérationnelles à accompagnatrices et support. Le plaidoyer et le positionnement politique sera alors une plus-value importante pour les ONGI qui bénéficient d'une certaine audience internationale. Les ONGI, questionnées dans leurs mandats, devront repenser leur place au sein du système humanitaire.

A terme, une ONG a pour seul objectif sa propre disparition car il n'y aurait plus de besoin humanitaire à combler. Ce n'est pourtant pas le cas, au contraire. L'explosion des besoins montre une fois de plus la nécessité du travail entrepris par les ONG dans des contextes de conflits et de crises. Les ONG, internationales ou locales, sont légitimes et complémentaires dans leurs actions car elles répondent à un besoin vital. La place de chaque acteur humanitaire sera à redéfinir face aux objectifs de la localisation de l'aide. Ce mémoire visait à proposer une lecture claire et complète des enjeux liés aux évolutions de l'aide pour les ONG internationales, et la manière dont elles pourraient s'y adapter.

Pour aller plus loin, les changements décrits tout au long de ce mémoire impactent déjà MDM-F. Le Plan Stratégique 2016-2020 met déjà en place les prémices des mesures d'adaptation qui seront à envisager pour l'association. Les équipes, du siège et du terrain, devront être intégrées aux réflexions induites par ces axes de travail car c'est de l'identité même de l'association dont il est question. L'essence associative et opérationnelle de MDM-F est d'autant plus importante qu'elle fonde le mandat et l'existence de l'association. Pour reprendre les propos de Françoise Sivignon, MDM-F sera amenée à changer son modèle en cohérence avec ses principes et son identité. « *Les acteurs humanitaires ne sont pas déconnectés, socialement ou techniquement, et la mutation de leurs pratiques suit celles des sociétés auxquelles ils appartiennent* »¹⁰⁸. Ainsi, les évolutions du système humanitaire s'imposent d'elles-mêmes aux acteurs qui le composent. Le monde change constamment et il s'agit pour les ONGI d'en prendre conscience des enjeux afin de faire des choix éclairés.

¹⁰⁸ LARCHE J., *Le déclin de l'empire humanitaire. L'humanitaire occidental à l'épreuve de la mondialisation*, Fondation pour la Recherche Stratégique, ed. L'Harmattan, 2017, p. 181.

BIBLIOGRAPHIE

➤ Etudes, rapports.

« Localisation of aid : are INGOs walking the talk ? », Shifting the power, Start network, <https://start-network.app.box.com/s/1ova6blkv9vwkwq8o6xbdf6o5ig9rkp1>.

« Too important to fail –addressing the humanitarian financing gap », *High-level panel on humanitarian financing*, Report to the Secretary-General, 2016, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/%5BHLP%20Report%5D%20Too%20important%20to%20fail%E2%80%94addressing%20the%20humanitarian%20financing%20gap.pdf>.

ALNAP, L'état du système humanitaire, Etude, Londres, 2015, <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/sohs2015-french.pdf>.

DE GEOFFROY V., GRUNEWALD F., NI CHEILLECHAIR R., *More than money – Localisation in practice*, Groupe URD et Trocaire, 2017, https://www.urd.org/IM/df/More_than_the_money_Trocaire_Groupe_URD_1-6-2017.pdf

EMIDIO F. (D'), *Value For Money in ActionAid : Creating an Alternative*, ActionAid, 2017, http://www.managingforimpact.org/sites/default/files/resource/value_for_money_-_creating_an_alternative.pdf.

GAUTIER A. et NERVEAUX L. (de), *La France qui donne, Etat de la recherche sur le don en France*, Chaire Philanthropie de l'ESSEC, Observatoire de la Fondation de France, 2015, https://www.fondationdefrance.org/sites/default/files/atoms/files/la_france_qui_donne_dec_2015_0.pdf.

Global Humanitarian Assistance report 2017, *Development Initiatives*, <http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/06/GHA-Report-2017-Full-report.pdf>.

Global Humanitarian Assistance Report 2018, *Development Initiatives*, <http://devinit.org/wp-content/uploads/2018/06/GHA-Report-2018.pdf>.

KARROUM N., *La localisation de l'aide internationale dans l'agglomération de Tripoli*, Groupe URD, 2017, https://www.urd.org/IMG/pdf/19072017_Relocalisation_de_l_aide_Tripoli.pdf

PANTULIANO S. (dir.), « Time to let go. Remaking humanitarian action for the modern era », *Humanitarian Policy Groupe*, 2016, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10422.pdf>.

TOJE A., Government funded non governmental organisations, 2009, http://asletoje.com/pdf_gallery/102.pdf

WALL I., et HEDLUND K., « Localisation and locally-led crisis response », L2GP, 2016, http://www.local2global.info/wp-content/uploads/L2GP_SDC_Lit_Review_LocallyLed_June_2016_final.pdf.

ZYCK S.A. et KREBS H.B., « Localising humanitarianism: improving effectiveness through inclusive action », *Humanitarian Policy Group*, Overseas Development Institute, 2015, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9720.pdf>.

➤ **Livres.**

AUDET F., *Comprendre les organisations humanitaires*, Presses de l'Université du Québec, 2016.

DAUVIN P. et SIMEANT J., *Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2002.

DAUVIN P., « La communication des ONG humanitaires », ed. L'Harmattan, 2010, https://grotius.fr/la-communication-des-ong-humanitaires/#.W3f4i7g6_IU.

DIMAGGIO P.J. Et POWELL W., « Institutional isomorphism and collective rationality », *The new institutionalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press, 1991.

GRUNEWALD F. (dir.), *Bénéficiaires ou partenaires. Quel rôle pour les populations dans l'action humanitaire ?*, Pratiques humanitaires, ed. Karthala, 2005.

LARCHE J., *Le déclin de l'empire humanitaire. L'humanitaire occidental à l'épreuve de la mondialisation*, Fondation pour la Recherche Stratégique, ed. L'Harmattan, 2017.

MARTIN B., *L'adieu à l'humanitaire ? Les ONG au défi de l'offensive néolibérale*, ed. Charles Léopold Mayer, 2015.

RYFMAN P., *Les ONG*, col. Repères, La Découverte, 2009.

TOLLEY H. Jr., *Popular sovereignty and international law: ICJ strategies for human rights standard setting*, Human Rights Quarter, 1989, Volume 11.

WEBER M., *Economie et société : les catégories de la sociologie*, Tome 1, Plon, 1971.

➤ **Articles.**

« Faut-il avoir foi dans les principes humanitaires ? », *Compte-rendu du Stand UP de l'humanitaire du 20/10/2016*, Observatoire des questions humanitaires de l'IRIS, <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/12/Observatoire-humanitaire-stand-up-nov-2016.pdf>.

CANFIN P., KAYSER O., LEBEL O., COURTIN C., et ADAM C., « Quel modèle économique pour quel modèle de solidarité ? », *Humanitaire*, 39 | 2014, <http://journals.openedition.org/humanitaire/3045>

DESPLANQUES-LEPERRE A., JARRIGE L., JACQUET F. et DENOIX L., « Pourquoi questionner les partenariats à Médecins du Monde ? », *Humanitaire*, n°26, 2010, <http://journals.openedition.org/humanitaire/835>.

EDWARDS M., HULME D., « Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations », *World Development*, n° 24 (6), 1998.

ELBERS W., ARTS B., « Comment joindre les deux bouts : les réponses stratégiques des ONG du Sud aux conditions imposées par les bailleurs de fonds », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 77, no. 4, 2011.

EUSTACHE T., *Les principes humanitaires sont-ils toujours pertinents ?*, Grotius International, 2014, <https://grotius.fr/les-principes-humanitaires-sont-ils-toujours-pertinents/#.W36AyMLLiUl>.

GEOFFROY V. (De) et ROBYNS A., « Les bailleurs émergents de l'aide humanitaire : le cas des pays du Golfe », *Humanitaires en mouvement*, Lettre d'information n°3, Groupe URD, 2009. *Humanitarian debate: Law, policy, action. The future of humanitarian action*, International Review of the Red Cross, vol. 93, n°884, 2011.

MATONGO B., Centrafrique : Médecins du Monde fait un point sur son bilan de 2016 et ses perspectives 2017 », *Réseau des journalistes pour les Droits de l'Homme*, Centrafrique, 2017, <http://rjdh.org/centrafrique-medecins-monde-point-bilan-de-2016-perspectives-2017/>

MONNERAIS T., « Humanitaire : la voie des émergents », *Alternatives Internationales*, vol. 59, no. 6, 2013.

PERRIN C., « Les politiques publiques et l'aide financière humanitaire internationale », *Politiques et management public*, Vol 29/3, 2012, <http://journals.openedition.org/pmp/5408>.

REDVERS L., *ONG : Combler le fossé Nord-Sud*, IrinNews, 2015, <http://www.irinnews.org/fr/report/101618/ong%C2%A0-combler-le-foss%C3%A9-nord-sud>.

RODRIGUEZ ESCUDEIRO E., *Quels impacts les exigences des bailleurs de fonds publics ont-elles sur les ONG*, Observatoire des questions humanitaires, IRIS, 2014, http://www.iris-france.org/docs/kfm_docs/docs/obs_questions_humanitaires/20140110-fr-elvirarodriguezescudeiro-janvier2014.pdf

SALIGNON P., « Les ONG face à la crise : tentative d'état de lieux et de réflexions prospectives », *Humanitaire*, n°35, 2013, <http://journals.openedition.org/humanitaire/2294>.

SEVERINO J-M. et RAY O., « La fin de l'aide publique au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale », *Revue d'économie du développement*, vol. 19, n°1, 2011. Table ronde du 4 juin 2010, « Partenariat Nord/Sud : les conditions de la réussite », *Humanitaire* n°26, 2010, <http://humanitaire.revues.org/865>.

WALL I., « Le ton monte entre les ONG locales et internationales », IrinNews, 2015, <http://www.irinnews.org/fr/report/102154/le-ton-monte-entre-les-ong-locales-et-internationales>.

WELLS R., “Ensuring NGO Independence in the New Funding Environment.” *Development in Practice*, vol. 11, no. 1, 2001, pp. 73–77, www.jstor.org/stable/4029639.

➤ **Documents internes à MDM.**

« EU Trust Fund for Africa. Opportunities & risks for MDM's operations. To what extent should MDM accept the conditionality of aid ? », Note explicative interne, 2018.

« Mémo DDI- « Proposal stage » & « Contractualisation stage » : les exigences internes de Mdm FR », Document interne en cours de finalisation, 2018.

« Nos engagements pour le Sommet Humanitaire Mondial », Médecins du Monde, 2015.

« Note d'encadrement du screening et des activités illicites », Document interne en cours de finalisation, Médecins du Monde, 2018.

Présentation Horizon 2025, page intranet de Médecins du Monde.

L'essentiel, Médecins du Monde, 2016,

<https://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/publications/2017/09/13/lessentiel-2016>.

Liste interne des contrats de financements de Médecins du Monde France.

Note d'orientation stratégique 2019-2021, Document interne à MDM-F.

Plan Stratégique 2016—2020, Médecins du Monde France.

Projet Associatif de Médecins du Monde, 2015,

<https://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/publications/2016/09/20/le-projet-associatif>.

Rapport Moral 2017, Médecins du Monde.

Rapport financier 2017, Médecins du Monde.

Site Internet de Médecins du Monde.

➤ **Autres.**

« Droit d'initiative humanitaire », *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Site Internet de Médecins Sans Frontières, <http://dictionnaire-droit-humanitaire.org/content/article/2/droit-dinitiative-humanitaire/>.

Cash-based Assistance, UNHCR, <http://www.unhcr.org/58f5c3987.pdf>.

GREEN D., Should NGOs jump on board the Payment by Results bandwagon? New research suggests proceed with caution, Oxfam Blogs, 2014, <https://oxfamblogs.org/fp2p/should-ngos-jump-on-board-the-payment-by-results-bandwagon-new-research-suggests-proceed-with-caution/>.

JT de France 2 du 07/09/2016, https://www.francetvinfo.fr/economie/dons-qui-donne-en-france-et-combien_1814691.html.

PERROULAZ G., « Le rôle des ONG dans la politique de développement : forces et limites, légitimité et contrôle », *Annuaire suisse de politique de développement*, n°23-2, 2004, <http://journals.openedition.org/aspd/446>.

Site du Grand Bargain, IASC, <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc>.
TSCHIRGI N., « L'articulation développement-sécurité. De la rhétorique à la compréhension d'une dynamique complexe », *Annuaire suisse de politique de développement*, 25-2, 2006, <http://journals.openedition.org/aspd/243>.

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1. Le 18 juin 2018 : Isabelle Bruand, Responsable du Pôle Amman.

ANNEXE 2. Le 13 juillet 2018 : Laurent Bacos, Responsable du Département du Développement Institutionnel de Médecins du Monde France.

ANNEXE 3. Le 18 juillet 2018 : Françoise Sivignon, Présidente sortante de Médecins du Monde France et actuellement membre du Conseil d'Administration en charge du réseau et des partenariats.

ANNEXE 4. La structure budgétaire de Médecins du Monde France en 2018.

ANNEXE 1. Entretien avec Isabelle Bruand, réalisé le 18 juin 2018.

> Peux-tu nous décrire un peu l'historicité du Pôle Amman ?

La décision de la décentralisation a été prise sans objectifs et stratégies définis. La décentralisation vient essentiellement de la réponse à la crise syrienne. Fin 2013 a été ouvert ce qu'on a appelé un bureau régional à Amman. C'était un bureau de représentation car tous les bailleurs. C'était surtout un bureau de représentation et de plaidoyer et de la veille sur tout un tas de chose. Mais il n'y avait aucun lien hiérarchique avec les équipes de terrain donc tout le suivi opérationnel continuait de se faire depuis le siège. Il y avait aussi un bureau de coordination en Turquie pour suivre les opérations à la frontière avec la Syrie. Il y a eu la volonté politique de créer un nouveau chapter en Turquie. L'année dernière, il y a une séparation. Le bureau de coordination des actions en Turquie s'est installé à Istanbul et l'équipe de coordination de la mission Syrie s'est déplacé à Amman. En juin 2016, la décision de donner plus d'autonomie à cette équipe basée à Amman fût prise. L'équipe poussait pour récupérer le lien hiérarchique avec les missions.

Moi je suis arrivée en février 2017 donc on va dire que ça a vraiment commencé avec mon arrivée. La direction a fait appel à un cabinet de consultance, Bain, qui avait comme mission de faire des recommandations sur le processus de décentralisation et de régionalisation. Après ces conseils, il n'y a pas eu de décision ferme du CA. Je ne sais pas pourquoi mais ce rapport est classé secret défense dans l'association et moi je n'y ai eu accès qu'en septembre. Pourtant il n'y avait rien de révolutionnaire à part le fait qu'il préconisait de mettre en place un certain nombre de conditions préalables avant la déconcentration. Par exemple, mettre en place des moyens de communication à distance, clarifier le rôle du siège, etc. ces préalables n'ont jamais été mis en place. La décision a été prise par la direction. C'était vraiment sur un mode « allons-y, on essaie ». Un certain nombre de conditions étaient réunies pour sa mise en œuvre. C'est en mode pilot. Ce qui est clair depuis le début ce que c'est un exemple, une tentative.

J'essaie de faire un travail en ce moment justement afin de remettre tout le monde autour d'objectifs communs. On se rend compte que **tout le monde n'avait pas la même lecture, les mêmes objectifs**. Il ressort qu'il y avait la volonté de forcer un peu la sortie du pouvoir de décision du siège vers le terrain et la volonté de se rapprocher vraiment de ce niveau de décision et d'appui au terrain. Pour certains, il y avait l'idée de faire des économies. C'est une idée perverse parce qu'une déconcentration coûte en fait plus cher. En revanche, les coûts sont censés être mieux couverts par les bailleurs donc ça coûte moins cher en RNA.

Il y avait cette idée de **se rapprocher des bailleurs**, la nécessité d'avoir quelqu'un de plus décisionnaire on va dire à proximité des bailleurs. Et il y avait aussi l'idée de développer de vraies stratégies régionales et d'être plus visible sur cette stratégie régionale en termes de plaidoyer, de com, de visibilité, etc. Ça a été décidé en termes de volume opérationnel dans la région, en termes d'opportunités par rapport aux bailleurs, et parce que il y avait déjà une cohérence autour de la crise syrienne. C'était une opportunité, ça c'est assumé par tout le monde.

Certains éléments qui n'étaient pas d'abord dans les décisions mais qui sont maintenant beaucoup plus portés, c'est l'objectif de déconcentration avec ce rapprochement du terrain. C'est d'**améliorer la qualité globale de nos actions**, via un rapprochement des supports vers les terrains. Plus d'accompagnement des équipes, avec beaucoup plus de formations. Nous on a fait une stratégie régionale avec un objectif de capitalisation de cette expérience pour voir s'il faut le répliquer, etc.

Il y a beaucoup de questions RH, donc justement plus de formations, former nos staff nationaux, les faire monter, avoir des échanges de compétences d'une mission à une autre, pouvoir mieux recruter dans la région.

Sur la question du **monitoring**, on n'est pas bons à MDM. Ça fait partie des choses que l'on voudrait améliorer dans la maison, d'être plus proches des équipes pour mieux monitorer.

Et puis enfin, en étant déconcentrés, on pense que l'on peut mieux **améliorer la qualité de nos partenariats**, qu'ils soient institutionnels ou avec les ONG locales. Ça c'est un de nos gros objectifs mais on manque un peu de moyens en RH. Ça c'était aussi un des objectifs de la déconcentration pour un certain nombre de gens, pas pour tous, c'était d'être plus proches de nos partenaires. D'être plus en capacité de définir nos stratégies auprès de nos partenaires, de travailler sur du capacity-building, et aussi de plus facilement associer nos partenaires à des actions de plaidoyer régional. A partir du moment où t'es dans la région, t'impliques plus les partenaires.

Donc ça, ce n'est pas là où on est le plus avancé mais c'est vrai qu'avec tous les objectifs du GB, très concrètement, je pense qu'il sera bien plus facile d'avoir des vrais plans, j'ai envie de dire personnalisés, auprès de nos partenaires, notamment en fonction de leurs capacités. Ça demande du suivi et de la régularité pour les associer plus facilement.

Sur les questions de plaidoyer aussi, d'accès à l'information. Par exemple avec Amel au Liban, on est plus sur du plaidoyer politique que de l'opérationnel. Ce sera plus facile d'accompagner, relayer en étant un bureau régional, que depuis le siège.

> Le mouvement de régionalisation avait-il pour ambition de se rapprocher des partenaires locaux et par là-même, de participer au Grand Bargain ?

Ce qui est bien, c'est qu'on est en train de sortir du mythe du partenaire formé, c'est-à-dire **d'assumer qu'on a des relations de partenariat en termes de prestation de service**. Il faut assumer le fait qu'il y ait des relations de partenariat qui vont être de prestation de service, parce que c'est la réalité, c'est demandé par le bailleur, etc. et parce que ça fait partie aussi des demandes de certains de nos partenaires. Il y a un certain nombre de partenaire qui n'ont pas envie d'être dans autre chose que dans ça. Après bien sûr, il y a d'autres partenaires, au MO c'est surtout Amel qui nous sollicite là-dessus, qui veulent être considérés comme des ONGI. Et donc qui veulent être sur un pied d'égalité, qui voudraient participer à des campagnes de com, des actions de plaidoyer. Ce qui nous intéresse.

Mais après il faut voir, au niveau financier ça peut être compliqué. En Syrie, on vient de mettre un terme à un partenariat opérationnel avec une ONG locale, parce que il n'avait pas de plus-value opérationnelle, mais par contre on veut continuer à avoir un partenariat politique, de plaidoyer, etc. et l'ONG l'a très mal pris, pour des questions financières en fait. Donc ça va prendre du temps pour discuter de tous ces aspects avec les partenaires parce que chaque relation est différente et que pratiquement partout, à un moment donné, la question financière se pose. Ce qui va nous aider à clarifier le GB, c'est de poser cette question-là beaucoup plus en amont.

Le GB doit se discuter aussi sur le terrain. La crise syrienne a fait émerger un certain nombre d'acteurs locaux, avec toutes les questions que cela pose en termes de définition. Qu'est-ce qu'une ONG locale, qu'est-ce qu'une ONG internationale ? Il a été décidé par le GB que serait locale toute ONG ayant son CA dans le pays d'intervention : ce n'est pas le cas de SAMS pour des raisons de positionnement politique.

> Quel est le modèle organisationnel du Pôle ?

On a un RP en lien hiérarchique avec toutes les personnes du bureau régional et un lien fonctionnel avec les équipes du siège. On a choisi un modèle organisationnel différent de ce qui existe au siège. Ce qui a été l'un des gros débats au départ. Au départ, la direction avait dit « on fait comme ça la première année, on verra après ». Évidemment, quand tu fais ça, ça ne bouge pas après, ce qui m'arrange. Je suis la responsable hiérarchique de CGF, de 2 refmed, une chargée de parcours, un référent log, un référent sécu, un coordo advocacy, et les desks. Mais j'ai eu pas mal de difficultés de la part de fonctions supports, la direction financière en particulier, pour garder le lien hiérarchique. Une des grosses inquiétudes au départ de tout le monde, c'était qu'on s'éloigne trop du siège, qu'on prenne notre autonomie et qu'on calcule plus Paris. J'ai fait bien attention et c'est assez

clair pour l'équipe, c'est qu'on est un morceau du siège basé à Amman mais qu'on n'est pas une autre assoc. Ce qui fait qu'on a des liens hiérarchiques mais qu'on a aussi bien fait attention à bien construire les liens fonctionnels et franchement je pense que maintenant ça roule. Je pense qu'il y a moins d'inquiétude maintenant. L'erreur qui a été faite aussi, c'est que tout le set-up a été travaillé par la DOI et la cellule urgence, jamais les fonctions supports n'ont été associées. Ça a été pensé comme une équipe opé alors que pour le coup le bureau régional n'est pas une équipe opé. Les fonctions supports n'étaient pas préparées aux changements que la déconcentration génère. Ce qui est intéressant c'est que pour les services de la DOI, ça a été hyper facile, fluide, sans problèmes. Ça a été plus compliqué avec la direction financière et les RH avec ces inquiétudes vis-à-vis du lien hiérarchique et l'idée qu'on fasse un peu ce qu'on veut. Je pense que les gens sont plutôt rassurés maintenant mais c'est un des points de vigilance.

Ce qu'il faudrait arriver à changer aussi, c'est que des fois on a l'impression d'être plus contrôlés que nos collègues du siège. Ce qui peut être une très bonne chose. **Il manque aussi des process à MDM, et quand on est en déconcentré on le ressent de plein fouet.** Donc il y a un certain nombre de procédures qui ont été mises en place, on n'avait pas trop le choix. Il y a aussi l'idée que l'on puisse instaurer des choses vite, nourrir après des choses qui seront reprises ou réadaptées au niveau siège par exemple. L'idée d'être un projet pilote c'est ça aussi, on peut aller plus vite à notre niveau.

Ça ne se passe pas trop mal maintenant. Le fait que le pôle Amman existe, c'est intégré. Les gens ont changé un certain nombre d'habitudes, de pratiques. Après moi je fais aussi attention, j'essaie de venir régulièrement au siège pour faire du lien. J'ai fait le choix de recruter des responsables de desk qui connaissaient déjà le siège. La déconcentration fait partie des 7 chantiers prioritaires.

Et j'ai oublié toute la dimension **vie associative**. Je suis par exemple censée travailler avec le responsable du Groupe Géographique Moyen-Orient. Mais le lien avec la responsable du pôle Amman, càd moi, ne s'est pas forcément fait. Mais c'est une des vraies attentes des associatifs. C'est d'être plus proche de la société civile de la région. Et par là, d'identifier de nouveaux partenaires, les impliquer plus dans la décision, d'intégrer des associatifs originaires de la région, etc. c'est une vraie attente mais c'est très compliqué et c'est l'un des gros enjeux.

Et une autre des attentes de quelques personnes, notamment de Joël [Weiler], c'est que **ce projet en mode pilote passe à un moment donné en mode réseau**. Le fait qu'on soit en déconcentré devrait faciliter l'intégration d'un mode réseau. C'est vrai qu'à Amman le réseau est impliqué par les allemands, les espagnols et par MDM-Turquie. Ça reste encore à construire.

Un autre domaine dans lequel il faut qu'on avance c'est le portage du plaidoyer par le réseau. Ça peut être intéressant d'expérimenter la dimension plaidoyer à travers le réseau mais ça va prendre du temps.

> Existe-t-il la volonté de reproduire ce modèle de déconcentration ?

Alors oui, il y a cette dimension. L'année dernière on disait l'année prochaine et maintenant on dit dans deux trois ans. On va attendre d'avoir de la visibilité et de tirer les leçons de cette expérience. Il y a l'idée de le mettre ne place probablement en Afrique, soit en Afrique de l'Ouest, soit en Afrique de l'Est. Dans ce qui se discute, et c'est vraiment les prémices, en Afrique de l'Ouest, ça pourrait être un pôle réseau d'emblée. L'idée étant d'ouvrir un pôle dans une région où il y a un certain volume d'opération et où il y a aussi cette visibilité au niveau régional, politique, de plaidoyer, etc. donc oui, il y a cette idée potentiellement de dupliquer mais on en est pas encore à la mise en place. Il faut d'abord faire un premier bilan.

Ce qu'il y a aussi sur la table des décisions et qui n'est pas tranché encore, c'est qu'on a 4 pays pour l'instant, et il y a l'idée qu'on en recouvre plus et qu'on absorbe en particulier la Palestine et l'Egypte et peut-être un jour le Yémen. Ce qui pour moi aujourd'hui est l'un des enjeux parce qu'on est vraiment associés à la crise syrienne. Il y a une question financière aussi parce que le pôle est plus rentable entre guillemet s'il couvre sept pays.

> Comment les évolutions du système humanitaire vont-elles impacter Médecins du Monde ?

Il a un aspect qui est quand même réel, qui est un peu bousculé, c'est la notion de volume. C'est répété régulièrement mais j'entends depuis des années la **notion de taille minimum**, de taille critique. Il y a cet aspect-là qui est que pour survivre, à l'avenir moyen long terme, il faut soit avoir une taille critique, ce qui ne veut pas forcément dire la plus grosse possible mais qui permette une mise à l'abri, qui permette de compter parmi les acteurs importants et donc d'avoir accès à des financements. Ce serait peut-être plus la logique des ONG dites généralistes, c'est-à-dire dans un marché qui est concurrentiel, compte-tenu que les ressources, soit les fonds de collecte soit les fonds bailleurs, dans les 2 cas, il faut une envergure, un volume qui fait qu'on sera en capacité d'être connu par des acteurs privés et on sera en capacité de les atteindre. Et pour les bailleurs, une crédibilité, le fait que les bailleurs nous fassent confiance, c'est aussi d'avoir fait ses preuves et d'être visible.

Si on sépare un peu les ONG dites généralistes, dont on fait partie, il y a cette notion qu'il faut, en tout cas au niveau budgétaire, atteindre un certain volume. Je me rappelle que quand j'étais à ACF, un cabinet avait fait une étude là-dessus qui avait été assez critiquée car ça conditionnait l'évolution de la croissance de la structure en tant que réflexe permanent. En même temps, ça a quand même un côté perturbant car on peut toujours se poser la question de nos financements mais on reste avant tout une structure associative. Avec MDM c'est encore plus le cas, le côté associatif reposant sur l'humain. Ce discours est beaucoup entendable que dans un autre secteur.

Il y a aussi le fait, on en parle mais je n'en connais pas tant que ça, d'**être dans les niches**. Considérer que le modèle économique n'est pas forcément sur un volume financier mais il peut s'agir pour les ONG qui ont une spécialité de ne pas essayer de grossir à tout prix mais être reconnu, visible dans une niche lorsqu'on est seuls parmi les seuls à le faire. L'exemple qu'on prend, c'est souvent celui de Telecom Sans Frontières, une ONG française souvent financée par ECHO et compagnie car dans les crises il y avait besoin de ce soutien en communication. Ce n'était pas une grosse ONG mais elle était forcément soutenue car elle correspondait vraiment à un besoin précis. Dans le même genre, il y avait Internews, une ONG anglaise en réseau. Mais là on est sur la partie humanitaire, dite urgence. Bien qu'elles soient généralistes, les grosses ONG ont leurs spécificités (santé, shelter, nutrition...). Quand tu intervies dans ces secteurs-là, tu ne peux pas dire « je vais faire un peu de santé » ; t'es obligé d'être un peu massif dans ton intervention. Après tu peux être

dans ce domaine la sur des actions plus ciblées et plus petites. La liste est longue.

La notion de généraliste et de précondition de volume est assez importante. Mon expérience depuis 10 15 ans, c'est ce que j'entends souvent. Le modèle économique repose aussi sur le volume que tu veux atteindre. Tu t'adaptes. Dans le cas de MDM, c'est complexe car il n'y a jamais eu de – peut-être par une sorte d'autocensure car c'est très tabou, mais de fait avec notre statut, notre mandat, notoriété et par rapport à l'ensemble des crises et besoins qui croissent, une ONG comme la nôtre ne peut pas se situer de dehors de tout ça. Forcément, on est embarqué dans cette croissance. On peut essayer de la maîtriser mais tu ne peux pas restreindre parce que les besoins explosent en Syrie ou en Irak. Forcément, ça impacte sur le premier plan budgétaire qui est le volume que l'on couvre. Après toujours pour revenir un peu sur comment ça s'est construit, je pense quand même qu'il y avait (depuis 2000) une relative stabilité parce que volonté de pas trop grossir, parce que une crise chassait l'autre. Globalement, il y avait un équilibre qui se créait, pas forcément complètement délibéré de mon point de vue, pas forcément prévu. A la fois en termes de volume, c'est-à-dire que le volume n'augmentait pas trop en tout cas de façon pas trop violente et en termes de financement, en gros, le volume global, le budget dedans des coûts opérationnels et des coûts supports. Je distingue les deux.

Ça veut dire que dans la réflexion il y a **la part coûts sièges**. MDM a toujours eu des coûts siège important par rapport à son volume parce que on n'avait pas des projets très gros. ACF, il suffit qu'ils fassent un projet nut[rition] et puis ils claquent 10 millions d'un coup en même nombre de staff. Ce n'était pas notre cas mais c'est structurel, par rapport à ce qu'on fait. On fait beaucoup des formations et du procurement. Il y a toujours eu un volume support, siège important. Mais il y a quand même une question sur l'importance qu'on met sur le siège. Il est important de voir le rapport entre le volume support et le volume siège. MDM a toujours fait avec un volume siège important, c'est historique.

Après il y a les opérations. A quel niveau tu montes ou pas **le niveau opérationnel**. Il y a une part de volonté mais il y a aussi une part de suivre la tendance. Ceci dit, si on passe la période de très forte croissance en 2013, 2016, presque incontrôlée mais presque nécessaire, il y a quand même la question -c'est peut-être lié à l'arrivée de Joël- de attention à la machine en surchauffe. On tient compte des besoins mais on fait en sorte de ne pas supporter la même croissance qu'on a eu ces dernières années qui, sur un plan financier et RH, ont amené pas mal de chocs. Ça veut dire fermer pour ouvrir, c'est-à-dire à un moment ou un autre avoir moins de pays ouverts. Et aussi la nécessité d'amortir la croissance liée aux besoins, c'est le réseau. Au lieu d'assumer toute la croissance, on essaie de se répartir entre le réseau. Ça fait partie aussi du modèle économique, on réfléchit au

niveau réseau.

Si on revient à la question des ressources, et je reviens il y a 6-7 ans, le modèle reposait sur une moindre **dépendance aux bailleurs** globalement. Le ratio était pendant longtemps à 60%-40%, c'est-à-dire 2/3 de la collecte et 1/3 des financements publics. Si tu basculais sur la partie internationale, tu l'inversais. Parce que la collecte finance avant tout le siège. C'était un modèle plus ou moins équilibré car il affichait une indépendance. Tu pouvais dire que tu étais plus financé par la collecte que par les bailleurs. Et sur le niveau international, comparé à d'autres ce n'est pas si mal, et sinon pour un projet donné qui coûte 100, tu n'as besoin que des 2/3 tiers financés par les bailleurs. Ça permet d'avoir des marges de manœuvre pour se dire qu'il peut y avoir des urgences et des projets, il y en a eu, financés uniquement sur fonds propres/RNA. Je pense que jusqu'à quelques années avant la forte croissance, c'était un modèle plutôt équilibré même si non délibéré qui permettait une certaine pérennité interne, c'est-à-dire que ça pouvait tenir comme ça. Après, guidé par la croissance des besoins et par le fait que ça repose uniquement sur les bailleurs et qu'ils ne suivent pas la même tendance, on arrive à un modèle qui n'est pas critique, au sens que c'est encore jouable, mais on en revient à la **question de l'indépendance**. Le changement de modèle depuis 4-5 ans, la répartition du volume du siège, globalement MDM et les pôles opérationnels, pose la question de la dépendance aux bailleurs de fonds, et derrière de l'indépendance. On reste quand même dans une évolution du schéma que connaît ACF et d'autres, qui est qu'on répond au besoin sans être MSF, on a pas les mêmes capacités. C'est avant tout les bailleurs qui nous permettent de tenir le choc.

La question à venir, notamment par rapport aux tendances actuelles, est celle de la localisation. Pour MDM, il faut prendre la notion de réseau, ce qui n'était pas le cas il y a 4-5 ans. Il y a la question des besoins qui continuent, peut-être moins violemment mais quand même. Ça n'a pas de raison de se calmer.

Il y a la question du **soutien aux ONG locales et du Grand Bargain** derrière. Les bailleurs de fonds, en tout cas ceux qui nous financent à plus de 85% de notre budget, vont-ils suivre la même tendance des besoins ou la même tendance qu'MDM ? On peut avoir un chiffre mathématique de se dire « demain, les besoins augmentent, nos coûts vont augmenter proportionnellement ». Une hypothèse est de dire que les montants bailleurs vont augmenter. On peut toujours se dire que la part du gâteau va augmenter et que donc on gardera une part du volume qui nous est nécessaire. Mais tout ce qui est gros bailleurs, les Etats-Unis, les NU, l'UE, c'est globalement les mêmes poches. Les NU c'est je sais plus combien de milliards mais c'est des fonds des EM. L'UE c'est des EM également donc c'est les même à qui on fait appel donc à un moment, la capacité du gâteau à

augmenter dans les années à venir se questionne : le budget des différentes institutions, parce que cet argent la qui est une ressource rare est de plus en plus sur les migrations et sécuritaires. Ça ne veut pas dire qu'il y aura plus d'argent et même s'il y en a plus, il y a assez peu de chance pour qu'il vienne sur des projets que l'on met en place. Il y a cette notion de part de gâteau, en considérant qu'elle peut augmenter mais peut-être pas en même temps que les besoins.

Et il y a aussi le fait à relativement court terme, on est censé passer de 4 à 25%, très grossièrement. Globalement, pour nous, même si ce n'est pas aussi automatique, ça veut dire que forcément, notre ressource disponible auprès des grands bailleurs, qui suivent tous cette tendance, va potentiellement se réduire, en tout cas va être beaucoup plus concurrentiel.

Est-ce qu'on peut simuler cette perte-là ? Si l'on considère que l'on va continuer à couvrir les besoins humanitaires, et on revient à la définition du « as direct as possible », une bonne partie sera mise en place par des partenaires locaux. On reçoit les mêmes sommes que ce qu'on avait prévu de recevoir par nos principaux bailleurs mais on se repose de plus en plus sur nos partenaires locaux. Ce qui peut être une option mais là il y a deux choses. D'une part sur un plan comptable et non négligeable, à quel point, et on a jamais tranché la dessus, c'est inclut dans nos comptes ou pas. On avait une discussion il y a quelques mois.

On prend le cas de MDM Turquie. Ils ont eu 9 millions d'ECHO. C'est nous qui signons et on leur reverse quasiment tout. Pour MDM France c'est quasiment zéro. C'est important que tu aies une réponse à cette question. Ce que disait Loïc, c'est que normalement, nous sommes redevables des 9 millions. Les 9 millions doivent être dans nos comptes. Je n'ai pas l'impression que ce soit le cas. Normalement ces montants la, même si on les reverse, ils sont censé être à nous. Ça a une importance car ça veut dire que si on continue à récupérer les fonds parce que les bailleurs nous font confiance et qu'on les reverse, est-ce que sur un plan volume (à MDM cet argent-là n'est plus sur nos compte donc ça change quand même la ligne budgétaire) on peut garder notre croissance ? Ou alors c'est hors des comptes mais ça change la vitrine dans ce cas.

D'autre part, cette optique de dire on continue à recevoir les fonds mais on en reverse plus aux partenaires locaux, **pose la question du modèle économique au sens large du mandat d'MDM au sens de quelle est notre valeur ajoutée là-dedans ?** Le risque c'est de continuer à promouvoir un volume et une taille critique alors que la moitié de ton activité passe par ton partenaire et que tu es redevable de cet argent, sur quoi ça repose ? Si je schématise, ton budget sera fait par les autres. T'as un affichage global budgétaire mais dans la pratique ça change rien réellement.

La première option, c'est de se dire qu'on continue comme avant en termes de service financier. On est premier récipiendaire mais on en reverse une partie. L'autre option c'est qu'une bonne partie de cet argent ne nous vienne plus directement. Ce n'est pas qu'on perd 20% mais les bailleurs pourraient dire qu'ils préfèrent reverser des fonds directement à ces partenaires locaux, des ONG nationales et locales plutôt qu'internationales. En gros, sur un plan légal et gestion du risque, on considère que c'est acceptable. C'est le cas de DEVCO par exemple. Le cas de l'AFD par exemple qui préfère passer par une ONG libanaise pour faire de la santé parce que d'une part je respecte mes engagements de soutien et je ne prends pas plus de risque. C'est le cas le plus critique car on perd clairement de l'accès à la ressource.

Ce n'est pas exclusif, ça peut être les deux. Le premier cas pose aussi question car comment s'adapter ? Mais encore plus dans le second cas : si on a un volume de RNA qui stagne, comment on voit le siège ? Plutôt gros qui coûte cher et donc on développe moins de projets parce que ce sont nos partenaires qui les mettent en place. On ne peut pas être contre. Si on rentre dans une logique de concurrence, ça pourrait être le cas concrètement mais en tout cas on ne peut pas l'afficher. Voilà la question qui peut se poser si demain, on a moins accès aux financements. Quelles conséquences par rapport à notre budget et quelles conséquences par rapport à notre mandat ? Si l'AFD dit, on finance votre partenaire au Kenya, quel est notre rôle là dedans ? Est-ce qu'on s'efface complètement ? Ou alors la logique opérationnelle qui est de dire qu'on a toujours besoin de nous.

Si on revient à l'aspect ressources financière, on inverse les rôles. **Si les bailleurs en effet préfèrent financer des ONG partenaires de MDM qui auparavant étaient les sub-recipient de MDM, peut-être qu'après ce sera l'inverse.** C'est un peu bizarre mais pourquoi pas. On aura peut-être toujours besoin du soutien de MDM. Je ne dis pas que ça résoudre le problème mais voilà. La question s'est posée en Amérique Latine. C'était sur un projet en Amérique centrale, où sur des appels européens, on savait que DevCo ne voulait plus financer les ONG européennes, on était plus dedans, alors qu'ils le faisaient avant. Ils nous disaient qu'ils allaient financer les ONG locales. On avait aidé un de nos partenaires dans le pays à répondre à un appel européen et nous on devenait sub-recipient du contrat. Ça n'a pas marché mais c'est un schéma auquel on pourrait s'habituer et qui nous permettrait de ne pas sortir du jeu.

Si on en revient à l'enjeu, c'est que si on a plus d'argent, on sort, on a plus d'activités, ce qui est un peu l'échec. Alors qu'on était directement concerné par le partenariat, on ne l'est plus parce qu'on a plus accès aux financements.

Et dernière chose pour terminer le raisonnement, ce sont les **fonds de la collecte**. Dans cette

dynamique de modèle économique de demain, c'est plus compliqué parce qu'on est sur un autre type de projection, mais disons les ressorts de la collecte de fonds qui est avant tout occidentale, ils ne sont pas sensibles au GB. Il n'y a pas d'engagement des donateurs à dire « je vais inverser ». Forcément, ce sera un changement qui ne sera pas du même ordre donc si on se repose sur la collecte actuelle et si on fait des efforts pour en avoir plus, c'est un truc qui peut être payant. On sait que pour l'instant, ça ne permet pas de suivre la croissance du volume, ce n'est pas dans le même ordre. Le marché n'est pas aussi important que la collecte mais ça n'aura pas la même influence. Si globalement on perd les ressources bailleurs, la ressource dite collecte va reprendre du poids.

Si on se projette, et ça reste une hypothèse, la confiance des donateurs repose avant tout sur l'action qu'on mène, le plaidoyer que l'on a et ce que l'on peut prouver. Si on fait moins, ou si on fait avec nos partenaires locaux est-ce que ce donateur qui nous finance les RNA restera quand même lui-même fidèle ? Si on se dit que, dans notre modèle économique, la collecte, c'est le seul moyen d'être vraiment indépendant, on peut faire des efforts pour la faire croître -après ce sont des techniques de marketing. Mais si on se projette dans un monde où ce sont plus les ONG dites du Sud qui travaillent, comment adapter notre mode de collecte ?

A Oxfam, ils sont très ONG du Sud, ils ont bossé beaucoup avec les ONG du Sud et c'est un peu le reproche qu'on leur fait d'être **de plus en plus une ONG de plaidoyer et moins dans l'action**, est-ce que ça empêche qu'ils soient moins soutenus par les donateurs ? Je ne pense pas. Oxfam France n'a pas une collecte énorme. Ils ne font que du plaidoyer, ils n'ont aucune opération. Ils dépendent du réseau Oxfam mais quand tu ne fais pas d'opération...

Je reviens un peu là-dessus mais si on fait moins d'opération, on est moins dans l'action à cause de ces évolutions, à la fois financières et opérationnelles, **on peut considérer que le plaidoyer va prendre de place plus importante**. Pour l'instant, on est sur les deux pieds. On a des opérations largement et du plaidoyer en complément. Dans le modèle économique de demain, le plaidoyer, de MDM France et de MDM tout court, va rester. Il y a toujours une question de finance mais on peut supposer qu'il est quand même moins sujet aux financements bailleurs que les opérations en tant que tel. Est-ce que le modèle économique reposera en partie sur des actions de plaidoyer, la capacité de réduire les donateurs -qui peuvent aussi être des donateurs publics- sur des actions de plaidoyer. J'ouvre la piste mais est-ce qu'une ONG internationale, dans le monde de demain, ne va pas reposer sa crédibilité avant tout sur le plaidoyer ?

≥ Que penser des nouveaux instruments de financements ?

Si l'on part du principe que la réserve de financement va au mieux stagner, au pire baisser, et si l'on

reprend l'image du gâteau, est-ce qu'on ne peut pas aller chercher d'autres types de gâteaux et d'autres sources de financement ? Ces ressources vont-elles être sujettes aux mêmes contraintes que les ressources des grands bailleurs ? Si on prend l'exemple de l'AFD, moins de ressources disponibles pour nous car elle préfère reverser à des ONG locales et par ailleurs parce que l'aide globale va se diriger vers autre chose (sécurité, migrations). Est-ce que ces nouveaux modes de financements peuvent compenser ou pas ? Est-ce que ça va être impacté ou pas par les ONG locales ? Je parlais tout à l'heure de la collecte occidentale qui serait relativement peu impactée parce que c'est un acteur privé, est-ce que le secteur privé aura une différence ? C'est une bonne question mais je ne sais pas trop. Ça a un côté très pragmatique : on perd d'un côté donc on va chercher de l'autre où l'on n'a pas trop prospecté jusqu'à présent. Il nous faut du fuel. On en perd, on va en chercher ailleurs. Est-ce que ce ailleurs permet de compenser ou est-ce que cette ressource sera aussi impactée ? Ceux qui font les humanitarismes vont-ils considérer comme le fait l'AFD qu'ils préfèrent travailler avec des ONG locales ? Je ne sais pas.

> Que dire sur les gardes fous de MDM en matière de financements ?

Sur les contraintes bailleurs, à la fois sur le fait de mieux couvrir les coûts, on a conscience que par rapport aux ressources financières bailleurs, il y a deux choses. D'utiliser au mieux la ressource en termes de rentabilité économique. La ressource la plus importante c'est les RNA et le but c'est de l'utiliser pour les opé. Ça veut dire qu'on a une approche plus dynamique sur la couverture des coûts. Ce n'est pas juste un détail. On essaye de se dégager de la marge de manœuvre. On a autant d'argent qui nous permet d'avoir un peu plus d'indépendance d'action. Ça se joue à un niveau très pratique sur comment on construit nos budgets. Tu peux mettre en avant qu'il y a une prise de conscience assez forte du fait de la pression financière qui s'est révélée. Et le truc sur les lignes rouges, c'est de se dire compte-tenu du poids de certaines contraintes bailleurs, le contre-terrorisme est un bon exemple. Quand je dis poids, c'est que derrière ça a des conséquences en termes de temps consacré, en termes de coûts.

Si tu as que des bailleurs américains, il y a un coût important de suivi et opérationnel parce que tu ne peux pas travailler partout. D'où l'importance de se fixer les conditions, même si on n'est pas toujours du bon côté du manche, on n'est pas toujours en position de force, mais quand même avoir la capacité en interne de se fixer les conditions sur lesquelles on veut travailler avec les bailleurs. Jusqu'à présent on s'est pas trop posé la question, mais là du fait qu'avec les bailleurs ça se complexifie. A quel point la structure est suffisamment souple pour plus ou moins tout accepter à n'importe quel prix ? A un moment le coût est trop important ou en tout cas, la contrainte est trop importante par rapport à l'organisation. Ce n'est pas les mêmes gardes fous que ce qu'il y a sur les positionnements politiques mais ça en fait partie. Après la question est que si tu ne prends pas, t'as

pas de projets. C'est la balance entre ce qu'on gagne et ce qu'on perd. A un moment ou un autre, même si on gagne en financement pour un projet, les coûts à payer pour ça est peut-être trop important en termes de support ou de temps consacré.

ANNEXE 3. Entretien avec Françoise Sivignon, réalisé le 18 juillet 2018.

> Quels sont les enjeux de la localisation de l'aide pour Médecins du Monde ?

Il faut vraiment insister : **si l'on veut nous, nous adapter, il faut connaître les autres.** Cette connaissance passe par un état des lieux des acteurs locaux et nationaux qui sont engagés, à travers notamment des plates-formes d'ONG dites du Sud mais en fait elles ne veulent plus s'appeler ONG du Sud, des plates-formes d'ONG locales ou nationales en fait.

Donc les connaître, ça veut dire qu'est-ce qu'elles représentent en tant que modèle, quel modèles elles ont ? Même si le modèle n'est pas homogène. Quelle gouvernance elles ont ? Comment elles fonctionnent ? Sur quels programmes aussi parce que même moi aujourd'hui je ne sais pas quelles envies elles ont. Elles sont somme toute assez peu sur des programmes d'urgence par exemple. On est plus quand même sur des programmes plutôt de développement pour l'instant. Quelle militance, quelle surface d'influence ? Quel modèle économique ? Et en fait une fois qu'on saura leur modèle économique, après on pourra parler plus spécifiquement de ce que représente en termes de financements le Grand Bargain. Mais en tout cas, il faut connaître les autres avant d'essayer de s'adapter à eux. Il nous faudra bien un jour les connaître mieux que eux ne nous connaissent en fait. Il faut de la réciprocité. C'est-à-dire que eux nous connaissent, parce qu'on a de la voix, on a de la surface, on prend la parole, on a les médias, etc. C'est la première étape.

La deuxième, c'est par rapport à ce qui s'est produit au World Humanitarian Summit, qu'est-ce que les ONG locales ou nationales ont gagné en termes de structuration à travers les 10 chantiers du GB qui maintenant ne sont plus que 9, voire 6 même. Il y a eu cette rencontre à NY le 18 juin. Donc il faudrait savoir les résultats de ça. Qu'est-ce qui a été gagné, perdu en termes de structuration ? Quelles avancées ont été obtenues ? Et surtout, est-ce que, le 18 juin, ces plateformes ont eu la parole ? Parce que c'était un peu le défaut. **Elles étaient sous-représentées dans les chantiers du GB, ce qui n'est pas admissible parce que c'est fait pour elles.** Ça c'est le premier gros sujet.

> Quelle est la logique de partenariat à Médecins du Monde ?

On a des **partenariats somme toute assez traditionnels**, même si on revendique depuis longtemps d'être dans la réciprocité dans ce qu'on appelle la **co-construction d'un programme**, c'est-à-dire on n'impose pas à nos partenaires locaux ou nationaux des programmes préfabriqués par MDM. On essaie depuis le début, aussi bien d'ailleurs dans les programmes d'urgence, de crise que dans les programmes long-terme, de faire participer nos partenaires et de ne pas être de simple bailleur en

quelque sorte.

Alors, c'est très souvent le cas. Après est-ce qu'on leur laisse assez de place, je ne suis pas sûre, je ne sais pas. Il faudrait les interroger. On les interroge somme toute assez peu. Il y en a certaines qu'on connaît depuis très très longtemps comme AMEL au Liban et d'autres qui sont plus récentes comme des partenaires en Somalie, etc. Partout on a des partenaires, y compris sur les terrains d'urgence, et je pense que c'est assez intéressant à dire.

Si la tendance se confirme des chantiers entamés du GB, on va dire ça comme ça, de la localisation de l'aide qui est un des chantiers, **il va falloir nous changer de modèle**. On ne peut pas garder une gouvernance aussi centralisée et dans le même temps prôner une localisation, c'est incompatible, c'est incohérent. La démarche qu'on a eu, et qui va dans ce sens-là, même si on ne parle pas des ONG locales, c'est à travers le **réseau international**. Pour nous, et c'est vraiment strictement lié à MDM, le fait d'avoir une feuille de route et de partager la gouvernance avec le réseau international et le groupe des 15 MDM, et bientôt des 16, c'est une façon de se rapprocher des terrains et donc des ONG locales. Je ne sais pas si c'est clair mais ça fait partie des composantes pour nous spécifiquement et ça se trouve bien parce que je vais être en charge du dossier du réseau, des partenariats et donc du GB. Et du coup ça fait vraiment un ensemble de comment tu décentres pour être plus régional, plus national, plus local.

Et donc le changement de modèle, ce sera certainement un changement de gouvernance pour nous, à terme, alors, je ne sais pas à quel terme. Un changement d'engagement, un changement de militance et puis de modèle économique, forcément. Il va falloir les uns et les autres se pencher sur notre modèle économique d'une façon plus proactive, surtout sur les bailleurs, si les gros bailleurs décident que 25% de l'aide ira directement aux acteurs locaux et nationaux.

Sauf si l'enveloppe grossi d'autant de l'aide au développement de façon général. Dans ce cas-là, le gâteau étant plus gros, on peut considérer que nous on peut ne pas grossir plus et donc il y aura plus d'argent disponible pour les nationaux et les locaux. Mais je ne pense pas que ça va se produire dans ce sens-là, en tout cas ce n'est pas la tendance qu'on a en ce moment.

Il y a autre chose qu'il faut considérer, c'est que je pense que, en même temps que ce changement de modèle des ONG traditionnelles, se produit **un glissement de modèle vers « l'humanitaire ne nous appartient plus exclusivement »**, c'est-à-dire qu'il y a à la fois **il y a de l'humanitaire dit d'État et de l'humanitaire privé**. Le secteur privé est en train de s'immiscer massivement dans l'aide humanitaire/développement. Et ça, on peut considérer que des ONG locales ou nationales, si

elles ont le choix entre une ONG internationale comme MDM comme source de financement, comme source d'accompagnement, de formation, et une entreprise privée qui leur propose la même chose, je ne suis pas sûre qu'on soit gagnants dans l'affaire. Donc il va falloir qu'on ait une plus-value par rapport au secteur privé. Je m'entends. Dans un pays d'intervention, nous on ne crée pas d'emploi. Le secteur privé, une entreprise quelconque, qui fabrique, n'importe quoi, du béton, des matériaux de construction, qui propose dans le même temps de financer des actions de développement et de créer des emplois localement et nationalement, tu vois ce que je veux dire ?

Donc tout ça, ça se considère sur le long-terme mais c'est un des facteurs qu'on ne peut pas mettre de côté. Je pense qu'il y aura de la concurrence sur le terrain du développement, de la reconstruction, etc. Pour exemple, j'ai assisté à une séance qui traitait de la reconstruction en Irak. Alors certes il y avait des ONG françaises mais on avait une toute petite voix face au MAE par rapport aux grosses entreprises françaises, type Bouygues, qui te proposent de reconstruire des routes, des immeubles, etc. Ça, ça va être à mettre en perspective.

Les bailleurs comme moteurs du changement, oui, mais avec toutes les nuances nécessaires. Les bailleurs comme les États mais un agenda qui est différent. Ça dépend de ce qui va distinguer les bailleurs publics et privés. Ils ont un agenda qui est lucratif quelque part. Les entreprises ne sont pas des organisations non lucratives, donc de fait, il va falloir du retour sur investissement. Les entreprises n'ont pas le même raisonnement que nous, bien évidemment. Les bailleurs, il va falloir de la redevabilité. Jusqu'à présent, à MDM on n'est pas forcément les mieux placés dans le domaine de la redevabilité parce qu'on a un autre champ beaucoup plus politique que ça.

Là où la plus-value des ONG internationales du type de MDM peut se faire sentir, dans ce domaine du GB, c'est précisément sur l'accompagnement politique. On va laisser de côté tout l'accompagnement technique, formation, etc.

Sur le plaidoyer et le positionnement politique, prenons un exemple de projet sur la SSR et l'accès des femmes à la contraception et à l'avortement médicalisé. Si on tombe dans un terrain d'intervention où les ONG locales n'ont pas suffisamment de voix, n'ont pas suffisamment de possibilités de donner de la voix, pour dénoncer le nonaccès aux soins de SSR. Je pense que dans cet accompagnement-à, auprès de leurs autorités, on peut avoir une présence quand même. C'est cet accompagnement politique sur un changement social en fait. Changement social, ça veut dire aussi changement des normes, des pratiques et des lois. Si les lois du pays ne correspondent pas au meilleur accès possible aux soins de SSR, sur ces terrains là on peut les accompagner. C'est quand même une plus-value de MDM d'avoir cette voix politique d'accompagnement du changement

social. Ce n'est pas que de la technique et de la technologie.

> Quelle est la place du réseau dans la mise en œuvre Grand Bargain au sein de MDM ?

On a commencé à parler du Grand Bargain au réseau, d'abord parce que j'ai pris la parole à la session de clôture du WHS au nom des ONG tout confondu, des ONG nationales, locales, internationales... Ça a été un grand moment de fierté pour MDM. La session de clôture, donc, où j'ai porté la localisation de l'aide. Ça a été une espèce de déclic.

A Montréal, l'an dernier, au moment de l'AG du réseau international, ça a été l'un des sujets prioritaires et on a organisé une session avec des ONG locales et nationales syriennes, en l'occurrence SAMS, une grosse ONG de médecins américano-syriens, où on a parlé de la localisation de l'aide.

Et depuis, j'ai fait une présentation à tous les Présidents du réseau avant de quitter la présidence en disant que c'est un sujet prioritaire. On est en train de se structurer autour de ça. Les Allemands sont déjà sur un chantier : à voir avec Nathalie !

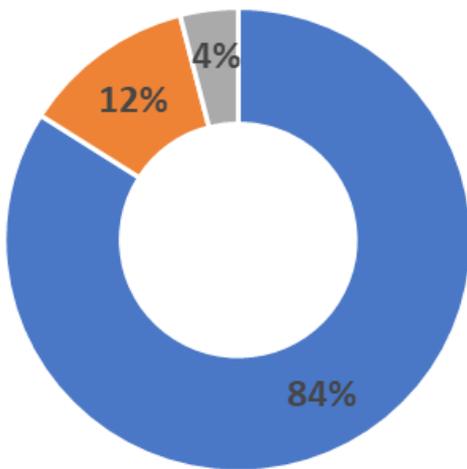
> Et sur la régionalisation du Pôle Amman, pensez-vous que cela participe au Grand Bargain ?

La régionalisation, c'est important mais je ne sais pas comment ils se sont saisis de ce sujet-là. Il y a eu une volonté de se rapprocher du terrain et des acteurs régionaux, surtout d'augmenter la surface d'influence régionale. Isabelle Bruand a raison. On a discuté véritablement de la mise en œuvre du GB qu'après coup. Du point de vue strictement décision, on a eu une présentation aux JDM. Les administrateurs s'en sont à moitié saisis car le conseil vient de changer et moi je m'y remets à la rentrée

ANNEXE 4. Structure budgétaire de Médecins du Monde France en 2018.

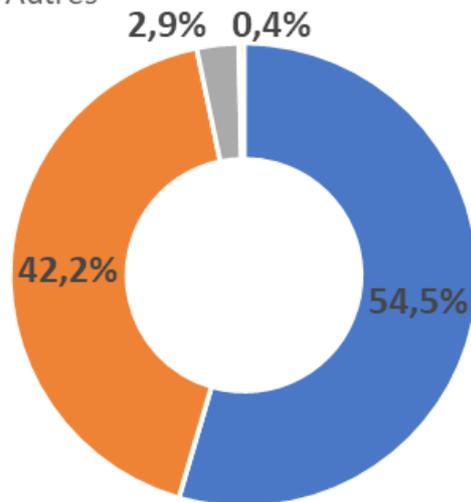
Dépenses

- Missions sociales
- Recherche de fonds
- Fonctionnement

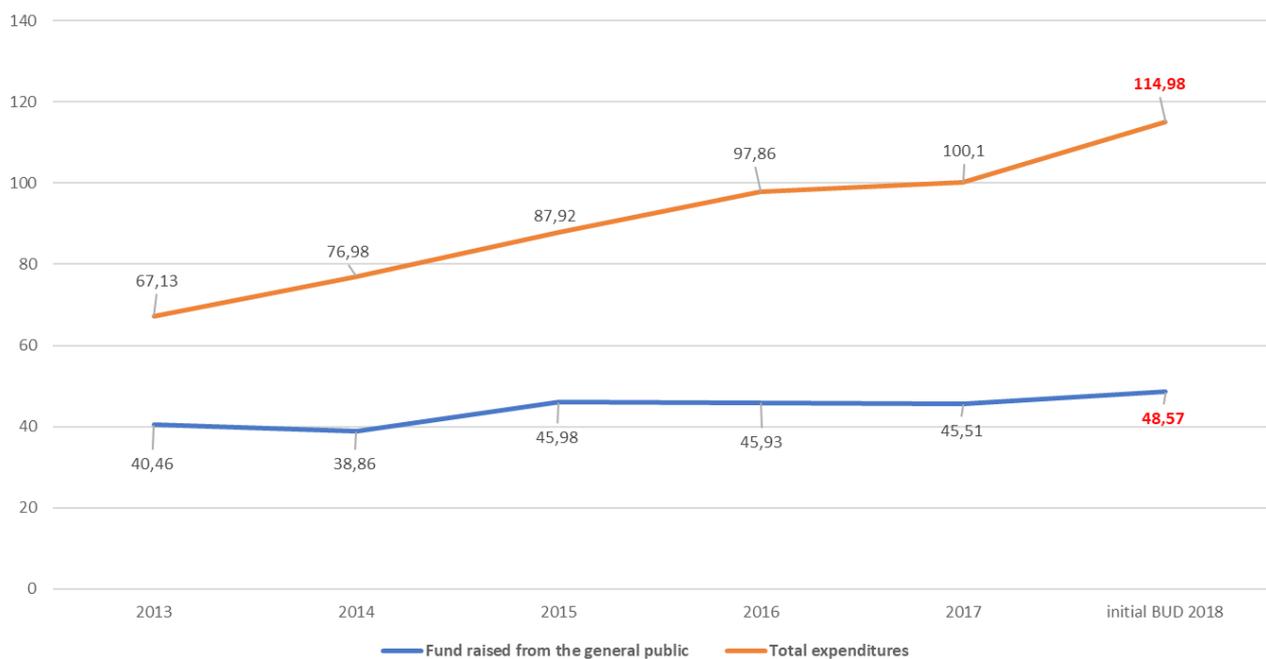


Ressources

- Fonds publics
- Collecte/leg
- Fonds privés
- Autres



Evolution of Budget & Funds raised from public



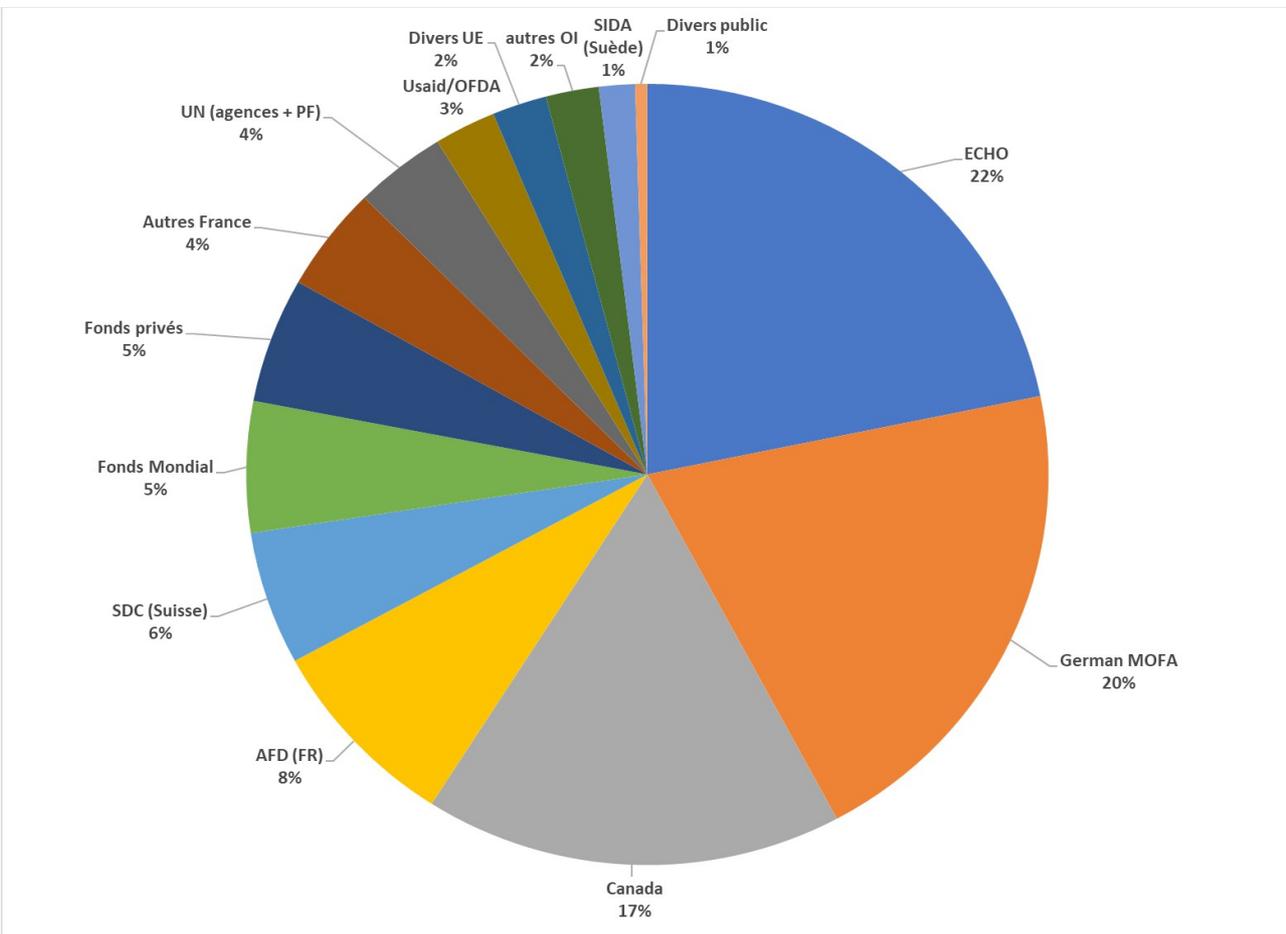
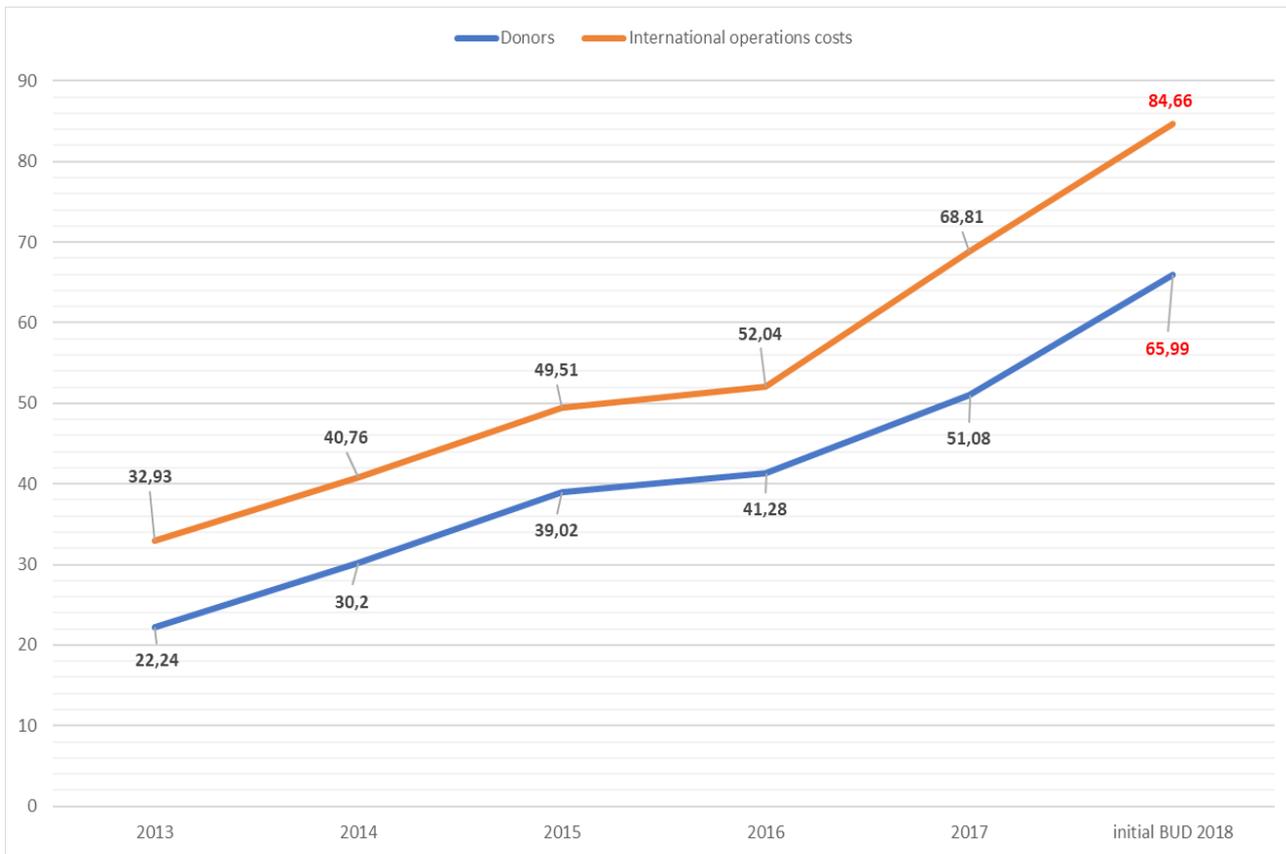


TABLE DES MATIERES

| | |
|--|----|
| ABREVIATIONS UTILISEES..... | 5 |
| INTRODUCTION..... | 6 |
| I. Sur un volet financier..... | 13 |
| 1. Le modèle économique traditionnel des ONGI : l'exemple de MDM-F..... | 13 |
| Section A. Au commencement : les fonds propres..... | 13 |
| Section B. La crise des financements : une histoire de ratios..... | 14 |
| Section C. De la nécessité de se tourner vers les bailleurs de fonds publics..... | 16 |
| 2. Un schéma de financements humanitaires en changement..... | 18 |
| Section A. ONG et bailleurs de fonds, une relation à double tranchant. | 18 |
| Section B. Les nouveaux instruments de financement..... | 20 |
| Section C. La politisation de l'aide..... | 22 |
| 3. Les implications de ces évolutions pour les ONGI..... | 23 |
| Section A. Nouvelles approches propres aux financements humanitaires..... | 23 |
| Section B. La multiplication des exigences bailleurs et leurs conséquences pour les ONG partenaires. | 25 |
| Section C. La réponse MDM aux évolutions des financements humanitaires..... | 27 |
| II. Sur un volet opérationnel..... | 29 |
| 1. Les enjeux de la localisation de l'aide pour le modèle opérationnel de MDM..... | 29 |
| Section A. La montée en puissance des acteurs locaux et nationaux..... | 29 |
| Section B. Distinguer les ONGI des ONGN..... | 31 |
| Section C. Quels objectifs de la localisation de l'aide ?..... | 33 |
| 2. Une logique de partenariat ambiguë entre les ONGI et les ONGN..... | 35 |
| Section A. Repenser la nature du partenariat entre ONGI et ONGN..... | 35 |
| Section B. Le dilemme de la localisation : « on ne peut pas être contre »..... | 37 |
| Section C. La place des ONGI sur le « marché humanitaire »..... | 38 |
| 3. Les acteurs locaux et nationaux, de véritables acteurs humanitaires ?..... | 40 |
| Section A. La place des ONGI face à la localisation de l'aide : intermédiaire ou simple bailleur ?..... | 40 |
| Section B. Donner une « nouvelle dynamique opérationnelle »..... | 42 |
| Section C. Comment garantir le respect des principes humanitaires par les partenaires locaux ? | 44 |
| III. Sur un volet de gouvernance..... | 46 |
| 1. Médecins du Monde, une organisation comme les autres..... | 46 |
| Section A. L'indépendance financière pour les ONG au cœur de leurs mandats..... | 46 |
| Section B. MDM-F et son rapport aux États..... | 48 |
| Section C. Bureaucratie et survie institutionnelle..... | 49 |

| | |
|---|----|
| 2. La remise en cause de la structure traditionnelle des ONGI..... | 51 |
| Section A. L'importance de maîtriser sa croissance..... | 51 |
| Section B. « Quel modèle économique pour quel modèle de solidarité ? »..... | 53 |
| Section C. Le partenariat avec le Sud, un paradigme à obsolescence programmée..... | 55 |
| 3. Les stratégies d'adaptation de Médecins du Monde..... | 57 |
| Section A. S'adapter pour survivre à l'Horizon 2025..... | 57 |
| Section B. Focus sur une stratégie d'adaptation de MDM : La place du réseau..... | 59 |
| Section C. Focus sur une stratégie d'adaptation de MDM : La régionalisation du pôle Amman. | 61 |
| CONCLUSION..... | 63 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 66 |
| LISTE DES ANNEXES..... | 71 |
| ANNEXE 1. Entretien avec Isabelle Bruand, réalisé le 18 juin 2018..... | 72 |
| ANNEXE 2. Entretien avec Laurent Bacos, réalisé le 13 juillet 2018..... | 77 |
| ANNEXE 3. Entretien avec Françoise Sivignon, réalisé le 18 juillet 2018..... | 85 |
| ANNEXE 4. Structure budgétaire de Médecins du Monde France en 2018..... | 89 |

RESUME

Le système humanitaire international est voué à évoluer. L'institution de ces évolutions dans le cadre du Grand Bargain contribue à l'accélération de ce processus transformationnel. A très court-terme, les acteurs composant le monde humanitaires seront amenés à s'adapter à ces changements. La raréfaction des financements humanitaires couplée aux objectifs de la localisation de l'aide impactent la structure du système humanitaire en favorisant la montée en puissance de nouveaux acteurs issus du secteur privé ainsi que des sociétés civiles locales et nationales. Cette situation de potentielle mise en concurrence sera susceptible de questionner les principes fondateurs des ONG internationales dans le sens où le rôle opérationnel des ONGI semble remis en cause au profit d'une fonction de support et d'accompagnement aussi bien technique que politique.

En tant qu'organisation, les ONGI doivent mener une réflexion approfondie sur la manière dont elles peuvent adapter leurs structures traditionnelles aux évolutions de l'aide. L'étude de cas ici présentée analyse les stratégies d'adaptation d'une ONGI en particulier: Médecins du Monde France. L'association médicale et militante de solidarité internationale fait preuve d'une volonté politique de changement dont le processus est déjà en cours d'application. Ainsi, le mandat, les objectifs ainsi que les principes des ONGI, et de MDM-F, doivent faire l'objet de stratégies d'adaptation propres à garantir leur pertinence et leur légitimité au sein d'un échiquier humanitaire international nouveau. Les ONG internationales devront changer de modèle économique, opérationnel et de gouvernance pour s'adapter aux évolutions du système humanitaire international.