

▷ Évaluation conjointe

Agence Française de Développement
Fondation de France



Répondre aux crises
**L'AFD, la Fondation de France
et le financement des ONG**

en Haïti à la suite du séisme

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Direction de la publication : Anne PAUGAM

Directeur de la rédaction : Gaël GIRAUD

Dépôt légal : 4^e trimestre 2015

ISSN: 2104-8207

Graphisme : Solange MÜNZER

Crédit photo : © Henri ROUILLÉ D'ORFEUIL

Mise en page : Ferrari/Corporate – Tél.: 33 (1) 42 96 05 50 – J. Rouy/Coquelicot

Évaluation conjointe

Répondre aux crises

L'AFD, la Fondation de France et le financement des ONG en Haïti à la suite du séisme

Comité de pilotage

Présidence : Jean-Michel Redon,
ancien chef de mission de coopération et d'action culturelle en Haïti

AFD : Émilie Aberlen, *division Evaluation et capitalisation*
et Laure Weisgerber, *division des Partenariats avec les ONG*

Fondation de France : Benjamin Bellegy, *responsable des urgences*

Rédacteurs

*Sous la conduite de Jean-Martial Bonis Charancle (chef de mission, consultant indépendant)
avec l'appui d' Hervé Dubois (Président de l'ICI – Institut de coopération internationale)
et de Camoens René (consultant indépendant)*

Coordination

Émilie Aberlen

Éditorial

Le séisme du 12 janvier 2010 a touché Haïti en plein cœur et dévasté le pays dans son ensemble.

Une mobilisation internationale exceptionnelle s'est déployée, suscitant l'espoir d'une reconstruction en profondeur du pays. De nombreuses actions ont été mises en œuvre. Si certaines l'ont été avec succès impliquant les Haïtiens dans des dynamiques durables, l'aide internationale a néanmoins fait l'objet de nombreuses critiques et suscité beaucoup de frustrations en Haïti : trop dispersée pour être efficace, trop éloignée des attentes des populations, se heurtant à la complexité du pays et à ses faiblesses institutionnelles.

L'après-séisme en Haïti est typique de ces situations de crises à répétition qui brouillent les cadres d'intervention de l'aide internationale. Les acteurs se superposent et tentent de s'adapter à un contexte mouvant. La nécessaire réponse à la situation d'urgence bouleverse les programmes de développement préexistants. L'aide massive faiblement coordonnée peut provoquer des effets pervers.

En Haïti, la multiplicité des structures et de leurs mandats, dans un contexte de catastrophe naturelle et de fragilité de l'État, a posé de nouveau, mais de manière plus aiguë, la question de la gestion du *continuum* qui relie l'urgence d'un moment au développement de long terme.

Au terme des cinq années qui se sont écoulées depuis le séisme, deux bailleurs de fonds, l'un public, l'autre privé, ont souhaité questionner leurs pratiques et celles des ONG qu'ils ont financées dans l'enchevêtrement d'actions d'urgence et de développement. Ensemble, ils ont voulu interroger leurs modalités de financement et d'accompagnement des ONG, ainsi que les modalités d'intervention de ces acteurs sur le terrain en vue de tirer des enseignements conjoints pour l'avenir.

L'Agence Française de Développement (AFD) et la Fondation de France se sont toutes deux fortement mobilisées à la suite du séisme pour répondre à l'exigence d'une situation extrême. L'AFD en faisant évoluer ses interventions de long terme et en renforçant son action, la Fondation de France en déployant un programme spécifique pour « Reconstruire la vie », grâce à la générosité du public. Toutes deux ont soutenu de nombreuses ONG françaises et haïtiennes, directement ou à travers des partenariats, pour aider le pays à se redresser. Des actions ont été menées dans des domaines variés, dans l'éducation et la formation, la reconstruction, la relance économique, le développement rural, la culture, l'eau ou la santé.

Comment accompagner efficacement les ONG de développement dans la réponse à la crise ? Comment contribuer à renforcer durablement la société civile haïtienne ? Comment soutenir les ONG et éviter les écueils d'une aide qui déstabilise la société civile et l'État ? Comment exploiter la complémentarité entre les bailleurs de fonds ? Autant de questions communes qui ont guidé dès le début les interventions et auxquelles, cinq ans après le séisme, les deux institutions tentent d'apporter des réponses grâce à cette étude conjointe.

Cette réflexion fait également écho aux questionnements qui traversent actuellement le monde de la solidarité internationale et de l'humanitaire.

Plus que jamais, le cas haïtien fait apparaître l'enjeu du décroisement entre les approches d'urgence et de développement. Les actions d'urgence doivent, d'entrée de jeu, maîtriser leurs impacts sur les dynamiques de long terme et s'appuyer sur le tissu économique et social déjà existant.

Réciproquement, l'étude montre que, pour exploiter leur important potentiel de réponse durable aux crises, les acteurs du développement doivent se préparer en amont et redéfinir leur organisation : intégrer la prévention des crises, se doter de ressources humaines qualifiées pour gérer ces situations, faire entendre leurs voix dans les enceintes humanitaires.

Un autre enseignement marquant est la nécessité de repenser en profondeur les partenariats entre ONG du Nord et ONG nationales. Alors que l'on évoque de plus en plus la montée en puissance des acteurs du Sud (États, bailleurs de fonds et ONG), cette étude montre que la société civile haïtienne sort affaiblie de l'après-séisme. Souvent cantonnée à un rôle de « sous-traitant » et disposant d'un accès direct très limité aux fonds extérieurs, les ONG haïtiennes sont aujourd'hui dans une situation préoccupante. Que ce soit par recherche d'efficacité, par volonté d'équité ou par réalisme vis-à-vis de l'évolution des circuits de financements, de plus en plus tournés vers les acteurs locaux, il est désormais indispensable de trouver de nouveaux modèles de partenariat qui favorisent le renforcement des capacités et l'autonomisation réelle des acteurs des sociétés civiles nationales.

Dans ce contexte, la collaboration entre les bailleurs est un enjeu essentiel, notamment entre ceux qui financent le développement à long terme, comme l'AFD, et ceux qui interviennent en réponse à une crise, comme la Fondation de France dans le cas d'Haïti. Cette étude conjointe constitue une première étape collaborative riche d'enseignements pour nos deux institutions. Elle appelle de nouveaux échanges et des synergies prometteuses pour le futur.

Les mois et les années à venir sont marqués par un agenda international particulièrement dense où vont se redessiner les contours de l'aide au développement et de l'humanitaire : lancement des Objectifs du Développement Durable (ODD), Conférence des Parties sur le Climat (COP21), premier Sommet Humanitaire Mondial en 2016... Des bouleversements structurels sont parallèlement à l'œuvre avec la multiplication de crises à répétition liées au dérèglement climatique, à l'épuisement des ressources naturelles et à la destruction de la biodiversité, mais aussi à une géopolitique où d'aucuns discernent une « troisième guerre mondiale par morceaux ». En témoigne le drame des migrants qui, entre l'Amérique Centrale et les États-Unis depuis longtemps, entre l'Afrique ou le Moyen-Orient et l'Europe aujourd'hui, appelle à redéfinir ce que, concrètement, la « solidarité internationale » veut dire.

Les conclusions que l'Agence Française de Développement et la Fondation de France souhaitent partager au terme de cette étude conjointe ont donc une valeur programmatique. Leur approfondissement et leur appropriation par l'ensemble des acteurs doivent contribuer à la nécessaire refonte de l'aide internationale au XXI^e siècle.

Gaël GIRAUD

Chef économiste de l'AFD

Dominique LEMAISTRE

Directrice du mécénat à la Fondation de France

Sommaire

Résumé	9
Introduction	27
1. Méthodologie	29
1.1. Sources d'information	31
1.2. Limites et contraintes	33
2. Contexte de l'étude	35
2.1. Cadre de la réponse aux crises	35
2.2. Haïti et le séisme	43
2.3. Acteurs et crises	59
3. L'AFD, la Fondation de France et les ONG suite au séisme	75
3.1. L'accompagnement par l'AFD et la Fondation de France des ONG dans leurs réponses au séisme	75
3.2. Les ONG de développement, acteurs réactifs mais ambivalents de la réponse à la crise	109
3.3. Relations entre ONG internationales acteurs locaux dans le post-séisme	127
4. Perspectives et recommandations	135
4.1. Agir dans les situations de crise : réflexions transversales	135
4.2. Recommandations pour les ONG de développement	146
4.3. Recommandations aux ONG et au binôme AFD-Fondation de France en vue d'une meilleure collaboration avec les acteurs nationaux lors des situations de crise	149
4.4. Recommandations pour l'AFD	155
4.5. Recommandations pour la Fondation de France	165
4.6. Perspectives concernant la collaboration AFD-Fondation de France	170
Liste des sigles, acronymes et abréviations	179
Liste des annexes	184

Résumé

Le monde est confronté à des crises de plus en plus nombreuses et multiformes, exigeant toujours plus de flexibilité et de réactivité de la part des acteurs impliqués, et exerçant une constante pression sur le cadre de leurs réponses. Le séisme qui a frappé Haïti en janvier 2010 est à cet égard emblématique.

L'Agence Française de Développement (AFD) et la Fondation de France, commanditaires conjoints de la présente étude, se sont fortement mobilisées en réponse au tremblement de terre. Pour l'AFD, historiquement focalisée sur les questions de développement, la catastrophe survient au moment où son mandat s'élargit progressivement pour répondre au défi posé par la multiplication des crises dans ses pays d'intervention. Parallèlement, la Fondation de France est devenue, avec le tsunami en Asie du Sud-Est (décembre 2004) puis le séisme en Haïti, un « canalisateur » majeur de la générosité publique lors des catastrophes naturelles de grande envergure.

Portant sur la période 2009-2014, cette étude s'intéresse à la façon dont l'AFD, la Fondation de France et les organisations non gouvernementales (ONG) que les deux bailleurs ont financées sont intervenues pour répondre à la crise en Haïti. Plus particulièrement, elle présente une analyse :

- du positionnement et de la capacité des bailleurs (AFD et Fondation de France) à accompagner les ONG dans leurs réponses aux séismes ;
- du rôle et de la valeur ajoutée des ONG de développement suite au séisme ;
- du degré d'articulation de l'aide extérieure des ONG avec les acteurs locaux.

Principaux acteurs de terrain confrontés aux crises, les ONG font face à des évolutions importantes de leurs rôles dans ces situations. Elles sont catégorisées dans cette étude en fonction de leur positionnement par rapport aux situations de crise de la manière suivante :

Les ONG urgentistes. Leurs activités sont centrées sur le sauvetage des vies et des biens (la « première urgence ») et sur la réponse aux besoins essentiels immédiats (eau, distribution alimentaire, chirurgie, abris, etc.). Parmi les ONG urgentistes, certaines – sans être impliquées dans les activités de première urgence – interviennent le plus vite possible après le déclenchement d'une crise, notamment dans la gestion de camps de déplacés ou de réfugiés, ou de distribution alimentaire massive. Pour couvrir cette sous-catégorie, nous parlerons d'ONG « post-urgentistes ».

Les ONG multi-phases. Nous trouvons dans ce groupe des organisations qui juxtaposent, de longue date, actions de développement et implication dans les situations de crise (c'est le cas de certaines grandes ONG anglo-saxonnes notamment), et des organisations qui font cohabiter de manière plus récente dans leur structure un pôle Urgence et un pôle Développement. Les ONG multi-phases sont souvent aussi multi-sectorielles (éducation, eau potable et assainissement (EAP), production agricole, etc.) Pour désigner ces ONG, certains auteurs parlent aussi d'ONG multi-mandats.

Les ONG de développement (ONG-D). Historiquement, elles sont peu impliquées dans les situations de crise. La multiplication des crises et la montée en puissance des acteurs multi-phases les conduisent à reconsidérer leurs stratégies de participation à la réponse aux crises.

L'étude s'est déroulée sur une année, de mars 2014 à mars 2015. Elle s'est appuyée sur une centaine d'entretiens menés auprès d'un échantillon représentatif de la typologie des acteurs concernés (AFD, Fondation de France, autres bailleurs de fonds, ONG et associations haïtiennes et françaises, représentants des pouvoirs publics haïtiens), ainsi que sur l'analyse d'une grande variété de sources documentaires allant de la documentation des projets ONG aux travaux d'étude et de recherche déjà menés sur Haïti, en incluant la documentation stratégique des bailleurs.

Un désastre hors norme qui frappe en plein cœur un État déjà fragile

Le tremblement de terre survient le 12 janvier 2010 à 16h53. Il fait « plus de 220 000 morts, 300 000 blessés, dont la moitié sont des enfants, et plus de 2 millions de sans-abri (sur une population totale de 10,5 millions d'habitants)... L'ensemble des dégâts matériels et des pertes économiques est évalué à 7,8 MdsUSD, soit 120 % du PIB haïtien »¹.

La mobilisation qui s'ensuit est sans précédent. La communauté internationale promet 10 Mds€ d'engagements d'aide publique pour la période 2010-2020 ; 2,2 Mds€ sont collectés par les ONG pour répondre aux besoins d'urgence et de reconstruction. En ce qui concerne la France, une enveloppe de 326 M€ est annoncée par le Président de la République Nicolas Sarkozy lors de son déplacement en Haïti, le 17 février 2010.

1 Cour des comptes (2013), *L'aide française en Haïti après le séisme du 12 janvier 2010*. Rapport public thématique.

Le tremblement de terre frappe un pays instable politiquement et dont la souveraineté est régulièrement mise à mal. L'économie, largement informelle, présente de nombreuses faiblesses. La part relative des soutiens de la diaspora haïtienne est équivalente à un tiers du produit intérieur brut (PIB) du pays. L'aide internationale massive y est intermittente et peu prévisible. Les catastrophes naturelles qui se succèdent au cours de la décennie 2000 contribuent à déstabiliser le pays.

L'épicentre du séisme est proche de la capitale Port-au-Prince, centre administratif, politique et économique du pays. Cette « géographie » du séisme affaiblit encore davantage les autorités haïtiennes et leurs capacités de réponse, et rend très délicate l'articulation de l'aide avec les représentants de l'État. Largement écarté de la gestion des financements débloqués pour répondre à la situation d'urgence, l'État haïtien n'a pas été en mesure de contrôler ni de coordonner l'arrivée de l'aide dans le pays.

Les relations entre l'État haïtien et les ONG sont historiquement tendues et marquées par la concurrence. De nombreuses ONG nationales voient le jour dans les années 1980-1990, tandis que les ONG internationales s'installent progressivement au gré des crises politiques et catastrophes naturelles qui se sont enchaînées au cours des dernières décennies. Les ONG nationales se sont progressivement professionnalisées, mais sont encore largement dépendantes des ONG internationales, notamment pour l'accès aux financements. La coordination entre les ONG est traditionnellement difficile. La réaction post-séisme a ravivé les tensions d'une part entre les ONG nationales et les ONG internationales, et d'autre part entre les ONG de développement et les ONG urgentistes.

L'État a progressivement repris la main suite au séisme et s'est lancé dans un programme de réformes inspirées de la logique de la refondation, lequel a été formalisé au travers de différents plans et programmes d'investissement. Le Cadre de coordination de l'aide externe au développement (CAED) et le Comité de l'efficacité de l'aide, mis en place par le Président haïtien Michel Martelly en novembre 2012, visent à ce titre à mieux coordonner l'action des bailleurs de fonds et des ONG.

L'AFD et le financement des ONG suite au séisme : une implication en léger décalage par rapport au pic de la crise, mais croissante

Démonstration de la mobilisation de l'AFD en Haïti, les engagements moyens passent de 11 M€ par an sur la période 2004-2010 à 30 M€ par an pour la période 2010-2014. Au total, le montant des engagements gérés par l'AFD depuis le séisme s'élève à 173 M€, dont 15 % (soit 25,8 M€) ont été utilisés pour soutenir 41 projets portés par des ONG, financés soit par la Division du Partenariat avec les ONG de la Direction exécutive Stratégie, Partenariats et Communication de l'AFD (SPC/DPO) au titre du droit d'initiative, soit par la Direction des Opérations de l'AFD (DOE).

Le rythme des engagements de SPC/DPO et de la DOE auprès des ONG a crû progressivement entre 2009 et 2014, témoignant de l'effort des ONG pour participer à la phase de réhabilitation et du positionnement « post-crise » de l'AFD. La DOE a eu recours plus fréquemment aux ONG comme prestataires dans le post-séisme à compter de 2011 (9 contrats ont été signés entre 2011 et 2014 avec des ONG françaises et haïtiennes, alors qu'un seul contrat de ce type était en cours en 2009), tandis que les financements accordés par SPC/DPO se sont accélérés à compter de 2012.

On observe donc une implication décalée dans le temps de l'AFD *via* les ONG par rapport au pic de la crise. Différents facteurs expliquent ce décalage : en 2010, l'AFD n'est pas considérée par les ONG comme un acteur de la réponse immédiate à la crise ; le transfert des financements ONG du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAE) à l'AFD est récent (2009) et va de pair avec une connaissance moindre de l'AFD par les ONG ; enfin la disponibilité d'autres sources de financement, principalement d'origine privée, en lien avec l'élan de solidarité post-séisme semble avoir diminué temporairement la pression sur les financements de l'AFD.

L'analyse de la réponse de l'AFD fait émerger plusieurs contraintes et limites. Le faible taux de décaissement observé en 2010 et 2011 (3 % selon la Cour des comptes²) illustre certes la difficulté du contexte, mais aussi le caractère inadapté des procédures « classiques » de l'AFD en situation de crise :

2 Ce ratio porte sur les projets identifiés par la DOE suite au séisme.

- les principaux « handicaps » des instruments financiers de l'AFD accessibles aux ONG dans les situations de crise sont leur durée d'instruction, le niveau de cofinancement extérieur exigé par SPC/DPO et enfin le recours systématique à la maîtrise d'ouvrage (MOA) nationale dans le cas de la DOE. Ces éléments ne favorisent donc pas une réponse rapide des ONG ;
- de plus, du fait qu'elle finance les « Initiatives ONG », SPC/DPO n'est pas en position d'imposer des priorités géographiques et d'influencer les demandes de financement de projets. Ceci peut aboutir à limiter son intervention en situation de crise.

La Fondation de France : une réaction rapide et structurée par le biais des ONG

La collecte « Solidarité Haïti » (35 M€) est la plus importante réalisée par la Fondation de France dans le cadre d'une situation d'urgence. Les premiers projets ont été financés dès avril 2010.

Les fonds ont été engagés sur une période de 4 ans, durée qui a permis à la Fondation de France d'intervenir dès la phase d'urgence et jusqu'à la relance du développement. 25 % des fonds ont été consacrés à la réponse rapide, c'est-à-dire à des besoins immédiats, et 75 % à des projets de réhabilitation et de développement dans trois grands secteurs : relance économique, reconstruction, accès aux services de base. La Fondation de France a affecté 50 % des financements aux zones urbaines les plus touchées et 50 % à des projets en zone rurale. La Fondation de France a, par choix stratégique, peu financé d'activités dans les camps de déplacés.

Il n'y a pas, dans les financements de la Fondation de France, de séparation nette entre les phases d'urgence, de réhabilitation et de relance du développement, mais plutôt une forme de « contiguïté » illustrée, par exemple, par le déblocage de nouveaux financements d'urgence en réponse à l'épidémie de choléra, intervenue fin 2010.

La Fondation de France a surtout financé des ONG françaises présentes sur place avant le séisme, représentant un panel important et varié au sein duquel les ONG de développement ont été les plus mobilisées, aussi bien en nombre qu'en volume financier. La Fondation de France a également mobilisé la diaspora haïtienne.

De nombreux acteurs nationaux ont été impliqués, grâce notamment à la mise en place de Fonds d'initiatives locales (FIL). Dans le cas spécifique des partenariats de longue date entre les ONG françaises et haïtiennes, la Fondation de France n'a cependant pas remis en question la règle implicite qui veut que les financements soient négociés et gérés par les partenaires du Nord.

Les qualités de rapidité, de flexibilité et de souplesse de la Fondation de France ont été appréciées par les organisations financées, de même que l'accompagnement non-financier. De nombreuses organisations reconnaissent le rôle majeur joué par « Solidarité Haïti » dans leurs réponses à la crise.

Néanmoins, deux tensions émergent concernant la stratégie de la Fondation de France :

- d'une part, entre une collecte liée à l'urgence, une réponse plutôt centrée sur la relance des processus de développement et un questionnement en interne sur la valeur ajoutée de son implication dans la phase d'urgence ;
- d'autre part, entre une volonté affichée de passer par les acteurs nationaux et la possibilité de faire participer, dans la réponse à la crise, des ONG françaises présentes sur place et ayant peu accès en direct à la générosité du public.

La Fondation de France et l'AFD à la recherche d'une complémentarité dans leurs appuis aux ONG

Sur la période 2010-2014, l'AFD et la Fondation de France ont engagé des montants comparables à travers les ONG³. Dans une situation de crise entraînant des dons privés importants, la Fondation de France et l'AFD apparaissent donc conjointement comme une source de financement très significative pour les ONG françaises. L'apport cumulé AFD-Fondation de France a été particulièrement important pour sept ONG et leurs partenaires locaux qui ont obtenu 37 % du total des financements engagés par les deux bailleurs⁴.

La Fondation de France et l'AFD ont été en contact régulier durant la période 2010-2014, sans qu'il n'y ait eu toutefois d'articulation formalisée ou de collaboration officielle. La préoccupation commune a principalement été la continuité, sur financement AFD, des actions entamées grâce au soutien financier de la Fondation de France, ainsi que l'anticipation des effets de la fin de la « *bulle financière* »⁵ provoquée par l'élan de solidarité qui a suivi le séisme.

3 Sur une enveloppe de 35 M€ collectée par la Fondation de France, une somme de 30 M€ a été allouée à des ONG pour des actions en Haïti. Ce montant de 30 M€ est proche de celui engagé par l'AFD en Haïti au travers des ONG, lequel s'établit à 25,8 M€.

4 Il s'agit d'Agronomes et vétérinaires sans frontières (AVSF), du Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET), d'Initiative Développement (ID), d'Inter-Aide, d'Entrepreneurs du monde (EDM), de Frères des hommes (FDH) et d'Handicap International (HI).

5 Les crises, lorsqu'elles retiennent l'attention, captent un afflux inhabituel de moyens financiers qui, pour être importants, n'en sont pas moins à durée limitée. Cette concentration de moyens sur une période réduite crée une situation d'accès facilité à des financements pour de nombreuses organisations, qui cesse brutalement lorsque les fonds sont épuisés ou déplacés vers la réponse à une autre crise survenue entre temps.

Dans le cas d'Haïti, la logique de passerelle Fondation de France-AFD ne s'impose pas de manière claire, si l'on retient une définition stricte de continuité de financement entre les deux bailleurs. Cinq ONG seulement ont bénéficié de cette continuité, même s'il est manifeste que la Fondation de France a eu en Haïti une valeur ajoutée nette sur le segment post-urgence, permettant à l'AFD de prendre ensuite le relais, une fois passé le plus fort de la crise.

L'analyse des parcours post-séisme des ONG françaises en Haïti révèle des différences significatives. Il est possible de proposer la typologie suivante :

- le parcours « développement d'expertise » repose sur l'ajout de nouveaux domaines d'intervention au sein de l'ONG dans le cadre de son mandat initial ;
- le parcours « nouvelle mission » est caractérisé par un élargissement, post-séisme en Haïti, du mandat initial de l'ONG ;
- observé plus rarement, le parcours de type « parenthèse » se caractérise par un retour rapide à la situation pré-séisme, à la fois en termes d'activités mais aussi en termes d'échelle d'interventions ;
- enfin, le critère dominant du parcours-type « croissance » est la montée en puissance de l'ONG dans un ou plusieurs de ses domaines de prédilection.

Ces parcours d'organisation s'inscrivent le plus souvent dans des stratégies plus larges qui ont fait intervenir des bailleurs parfois nombreux. De fait, ils ne peuvent être attribués au seul binôme Fondation de France-AFD, même si le financement combiné des deux bailleurs s'est, dans certains cas, révélé très élevé pour certaines organisations, et y aura nettement contribué.

Les ONG de développement réactives dans la crise, mais peu impactées dans leurs stratégies institutionnelles

De l'importance de s'impliquer

Les ONG de développement présentes en Haïti au moment du séisme ont été en retrait durant la phase de première urgence centrée sur le sauvetage des vies, étant elles-mêmes touchées directement et ne disposant ni des protocoles, ni des ressources humaines pour participer à cette phase. Elles ont essayé de participer à la coordination de la réponse internationale (« *clusters* »), lorsque celle-ci s'est mise en place dès janvier 2010, mais ont rapidement « décroché », ayant le sentiment de ne pas être écoutées. Le bilan qu'elles font aujourd'hui de

leur participation aux instances de coordination est ambivalent, entre l'affirmation qu'il faut y être (mais comment ?) et un sentiment d'inutilité.

Une fois passée la phase de première urgence, les ONG-D se sont impliquées plus fortement, souvent suite à des sollicitations de leurs partenaires nationaux et de bailleurs présents. Elles sont parfois sorties de leurs zones de compétences pour répondre aux besoins et ont, dans certains cas, mis en œuvre des activités propres aux interventions post-urgence (exemples : distribution gratuite, *cash for work*), mais se sont rarement impliquées dans les camps de déplacés. Elles reconnaissent aujourd'hui que participer à la réponse à l'urgence, c'est aussi se mettre en capacité d'être influent et actif dans les phases suivantes.

Valeurs ajoutées des ONG-D

Dans le cas d'Haïti, les ONG-D apparaissent comme des acteurs efficaces mais ambivalents dans la réponse à la crise, dont la valeur ajoutée découle à la fois d'une série de caractéristiques connues et d'autres moins répertoriées et exploitées. Parmi les éléments bien connus, relevés dans la littérature et observés en Haïti, figurent : la connaissance des contextes et des partenaires, la mobilisation de réseaux permettant une action rapide, l'accès à des zones isolées ou difficiles, la capacité à établir des diagnostics initiaux, la capacité à orienter les acteurs de l'urgence.

Parmi les caractéristiques moins fréquemment répertoriées mais qui ont été observées en Haïti, trois qualités, à intégrer dans la réflexion sur le rôle des ONG-D dans la réponse aux crises, émergent :

- la pertinence des savoir-faire. Les savoir-faire des ONG-D leur confèrent des compétences utiles et adaptées à la réponse à la crise. Dans de nombreux cas, un ajustement de leurs modalités d'interventions ou de leurs cibles peut leur permettre de s'insérer dans l'intervention d'urgence ;
- la fluidité. Les ONG-D sont en position de participer à l'ensemble de la réponse à la crise, sans rupture ni à-coups, autrement dit sans « zone grise ». Cette qualité est particulièrement évidente dans le cas d'organisations isolées qui sont sorties de leurs secteurs d'intervention pour répondre aux besoins, et ont proposé des interventions multi-sectorielles et multi-phases s'adressant à des groupes cibles variés (déplacés et accueillants, par exemple). Ce constat pose la question de l'appui spécifique à apporter à ces acteurs pour qu'ils puissent jouer ce rôle de façon optimale le temps de la crise ;

- la capacité d’accélérer le retour aux processus de développement. Les ONG-D pensent naturellement développement plus que post-urgence et ont tendance à orienter leurs actions dans ce sens. En Haïti, elles ont ainsi souvent insisté, par exemple, pour accompagner leurs interventions d’un volet de renforcement des capacités, jouant ainsi un rôle d’accélérateur du retour à des dynamiques de développement.

Évolution de la prise en compte des crises par les ONG-D

La crise haïtienne a conduit à une clarification du positionnement de certaines ONG-D. Par exemple, la réponse « crise » de certaines ONG est désormais plus clairement centrée sur la relance rapide des moyens de production, « sans sortir de leurs métiers historiques ». Un nombre réduit d’ONG ont, depuis leurs interventions post-séisme en Haïti, entrepris des démarches d’enregistrement auprès de la Direction générale de l’aide humanitaire de la Commission européenne (*European Community Humanitarian aid Office – ECHO*), tandis que d’autres ont mis en place des instruments de collecte ciblant la réponse aux crises.

Cependant, au-delà de ces cas peu nombreux, on ne constate pas d’évolution majeure des stratégies des ONG-D en ce qui concerne la réponse aux crises. Elles adoptent plutôt une position défensive de repli sur leurs métiers historiques et territoires, et adhèrent à l’idée qu’un meilleur respect et une meilleure connaissance des points forts et des limites de chacun est de nature à résoudre les tensions avec les acteurs de l’urgence. Cette position est, selon nous, dépassée. Notre appréciation globale est que la réponse institutionnelle collective des ONG-D à la multiplication des crises et à l’évolution des autres acteurs n’est pas encore à la hauteur des enjeux.

Solidarité initiale, puis tensions entre les ONG-D et les ONG haïtiennes

Une fois passé l’énorme élan de solidarité, les relations entre les acteurs du Nord et les acteurs haïtiens se sont tendues. En ce qui concerne les ONG, le clivage est illustré aujourd’hui par le fait qu’il n’y a plus en Haïti un espace d’échanges associant les ONG nationales et internationales⁶.

Les ONG haïtiennes ont eu accès à des financements parfois importants, mais rarement directs. Elles sont nombreuses à ne pas avoir pu éviter un effet « bulle » à la fin des financements

6 Comme ont pu l’être, jusqu’à un certain point, HAVA (*Haitian Association of Voluntary Agencies*) dans les années 1980, l’InterOPD (Inter-organisation de promotion du développement) dans les années 1990, puis le CLIO (Cadre de liaison inter-ONG) au milieu des années 2000.

d'urgence. Leur participation dans la réponse post-séisme n'a pas contribué à les renforcer, et beaucoup sortent fragilisées de la période 2010-2014. Aujourd'hui en difficulté, elles constatent en revanche la croissance et le renforcement (en termes d'équipes par exemple) de leurs partenaires internationaux.

Les ONG nationales soulignent une évolution des relations partenariales qui les cantonne dans une position de sous-traitant placé dans l'impossibilité de se renforcer. Elles relèvent également une évolution du discours des ONG internationales, d'une stratégie de retrait souhaitée hier orientée aujourd'hui vers une volonté de maintien. L'appui au renforcement de la société civile haïtienne semble en recul, aussi bien au niveau des pratiques que des principes.

La réponse à la crise n'a pas non plus permis de rapprocher les ONG nationales et l'État haïtien. Le post-séisme a exacerbé la situation de concurrence et durci leurs relations.

Le retrait de certains partenaires internationaux jouant historiquement un rôle important dans l'appui au renforcement des ONG nationales, couplé avec le durcissement des conditions financières dans le cadre des projets et la gestion difficile de la fin des financements post-séisme, sont les raisons principales de la fragilisation de nombreuses ONG haïtiennes. Ces dernières essaient de créer de nouveaux équilibres associant des activités génératrices de revenus variées et des projets en lien avec leur mission sociale. Le risque est qu'elles se referment sur elles-mêmes suite au constat d'échec du partenariat avec les acteurs du Nord, ce qui pourrait entraîner un recul de leur professionnalisation et accentuer leur fragilisation.

Répondre aux crises : trois enjeux revisités à la lumière de la crise haïtienne

Bénéfices et risques du décloisonnement entre urgence et développement

Plusieurs tendances illustrent le décloisonnement en cours entre urgence et développement : fusions en vue de la création d'acteurs multi-phases, évolution du mandat de l'AFD pour prendre en compte les crises, préférence des bailleurs de fonds pour la flexibilité des instruments financiers, etc.

Le décloisonnement s'appuie sur une vision fluide et flexible de la réponse aux crises. Il cherche à éviter les aspects contre-productifs de la séparation urgence/développement

(l'apparition de « zones grises » par exemple) et à proposer une réponse plus proche de la réalité vécue par les personnes affectées.

Une des conséquences du décloisonnement est que les acteurs cherchent à se positionner le plus tôt possible dans la réponse à la crise, la compétition entre eux augmentant de ce fait durant cette période. Par ailleurs, le décloisonnement favorise l'établissement de chaînes de financement, en permettant aux acteurs de faire de leur présence initiale un atout pour l'accès aux financements qui seront débloqués progressivement.

Ces évolutions augmentent le risque que les acteurs non financés dans les premières étapes de la réponse à la crise (et notamment les ONG nationales et les ONG-D internationales) se retrouvent progressivement écartés de la réponse à la crise ou confinés dans des positions de sous-traitants. Il nous paraît nécessaire de comprendre ces effets induits et d'éviter les zones de compétition trop intense, ainsi qu'une uniformisation trop poussée des acteurs, au détriment des plus petits et des plus spécialisés d'entre eux.

Le défi de la réponse aux crises pour les ONG-D

Dans le cas d'Haïti, les ONG-D ont été réactives et reconnaissent l'importance de participer à la réponse aux crises. Elles éprouvent cependant des difficultés à adapter leurs stratégies à la récurrence des crises et à la poussée des acteurs « multi-phases / multi-secteurs ».

Notre analyse est que les ONG-D doivent modifier leurs stratégies de réponses aux crises, individuellement et collectivement. Pour autant, nous ne pensons pas qu'elles doivent se transformer en acteurs « multi-phases ». Un espace nous semble exister pour elles, que nous délimiterons avec les trois recommandations principales suivantes :

▷ **Renouveler les stratégies de réponse aux crises.** Les ONG-D devraient renouveler leurs stratégies de réponse aux crises, en tenant compte de la répétition de celles-ci, de l'évolution des stratégies des autres acteurs, et des questions de prévention et de résilience. Cette réflexion devrait être partie intégrante de leurs documents d'orientation stratégique.

▷ **Renforcer leurs capacités de participer à la réponse aux crises.** Les ONG-D devraient avoir une capacité plus assumée et intégrée de réponse aux situations de crise. Cela passe par (i) une réflexion sur la valorisation des compétences disponibles en interne lors des situations de crise (les ONG-D ont tendance à sous-estimer leur apport intrinsèque, c'est-à-dire découlant directement de leur savoir-faire) ; (ii) la préparation de protocoles de réponse, au moins dans les pays fragiles ; (iii) la désignation au sein des structures (dans l'organigramme de l'ONG-D considérée) d'un référent « crises et urgences », lorsqu'elles sont en capacité de le faire.

▷ **Influencer la réponse aux crises.** Les ONG-D devraient chercher à influencer collectivement les modalités de la réponse aux crises (au niveau international et au niveau national dans les pays à risque). Leur plaidoyer collectif pourrait peser en faveur des points suivants : (i) application du principe de financement préférentiel des acteurs présents et actifs sur place ; (ii) nécessité d'une phase d'urgence « *contenue dans le temps* » et dont les effets négatifs seraient minimisés (notamment en ce qui concerne les activités sociales et économiques) ; (iii) participation plus active aux instances de coordination en situation de crise, de manière à orienter davantage la réponse d'urgence et à défendre les acquis et principes d'intervention des acteurs présents sur place. Dans le cadre de ce plaidoyer, l'alliance avec d'autres acteurs (ONG ou autres) qui appuieraient ces positions nous semble logique et nécessaire.

C'est dans la combinaison de ces trois recommandations que les ONG-D pourraient faire émerger un positionnement qui mette en avant leur valeur ajoutée et leurs capacités à répondre aux besoins dans les situations de crise.

Améliorer la collaboration entre les ONG internationales et les ONG nationales

La crise est une période de tension entre les ONG du Nord et celles du Sud, durant laquelle deux contradictions des acteurs du Nord s'expriment fortement (Haïti ne fait pas exception sur ce plan) :

- les ONG du Nord semblent globalement vouloir la consolidation des partenaires du Sud, tout en gardant un temps d'avance. Ainsi, elles veulent appuyer le renforcement de leurs partenaires du Sud, mais considèrent qu'il est risqué pour elles d'abandonner certaines compétences (compréhension des contextes, contact avec le terrain, capacités d'analyse et d'influence, expertise). D'où des logiques contradictoires qui s'annulent ;
- les bailleurs de fonds ont souvent en toile de fond de leurs instruments financiers le renforcement de la société civile du Sud, mais leurs financements sont finalement peu accessibles aux acteurs nationaux.

Nous proposons trois recommandations principales pour renforcer l'articulation avec les ONG nationales :

▷ **Favoriser l'implication des ONG nationales dans la réponse aux crises.** Les bailleurs de fonds et les ONG du Nord devraient mettre en place des procédures ou modalités favorisant l'implication des acteurs nationaux dans les situations de crise ; à titre d'exemple, il pourrait s'agir (i) de procédures simplifiées d'évaluation des capacités des acteurs nationaux ; (ii) du pré-enregistrement des partenaires locaux mobilisables en cas de crises dans

les pays pauvres prioritaires (PPP) ciblés par la coopération française (Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) ; (iii) du financement en direct des partenaires du Sud dans le cas de partenariats Nord-Sud établis. Ces procédures et modalités devraient être pensées de manière globale, et non au cas par cas, lorsque les crises surviennent ; celles-ci devraient amener les bailleurs de fonds à financer davantage les ONG nationales en direct.

▷ **Donner la priorité au renforcement des capacités des ONG nationales.**

Une attention particulière devrait être portée à la qualité des partenariats et à l'amélioration des méthodes pour suivre et mesurer le renforcement des capacités des ONG nationales.

▷ **Tirer les leçons de la période post-séisme en Haïti, en ce qui concerne les relations entre les acteurs du Nord et les acteurs haïtiens.**

Les ONG nationales et internationales doivent tirer un bilan collectif de la réponse à la crise en Haïti et des tensions qui en ont résulté entre elles. Le constat des difficultés rencontrées par les ONG nationales en Haïti devrait alimenter une réflexion générale sur le renforcement des sociétés civiles du Sud, aujourd'hui prioritaire.

Répondre aux crises : recommandations pour l'AFD et la Fondation de France

Poursuivre les initiatives en cours au sein de l'AFD

L'AFD a progressé au cours des dernières années vers un rôle mieux assumé lors des situations de crise. Ceci s'est traduit par plusieurs décisions importantes récentes : (i) mise en place d'une cellule Crises et conflits (CCC) en 2008 ; (ii) élaboration d'un Cadre d'intervention transversal (CIT) « *Prévention des crises et sorties de conflits* » 2013-2015 ; (iii) adoption, en janvier 2015, d'une procédure spécifique dédiée, appelée « *Appel à projets Organisations de la société civile (OSC) – Sorties de crise* » qui fait suite aux facilités ONG « Crises » de la période 2012-2014 ; (iv) mise en place d'un groupe de travail pour faire avancer la relation AFD-ONG dans les situations de crise, s'inscrivant dans le cadre des chantiers post CIT-OSC.

L'intégration de la « crise » dans le champ d'action et les modes de faire de l'AFD soulève des enjeux en termes de coordination (en interne et avec les autres acteurs du dispositif français), de financement, de procédures, et enfin de collaboration avec les ONG. Concernant ces enjeux, les principales recommandations pour l'AFD sont les suivantes :

▷ **Renforcer la coordination interne dans la réponse aux crises.**

La DOE, SPC/DPO et la cellule « Crises et conflits » (CCC) ont réagi rapidement au séisme en

Haïti, quoique sans coordination interne structurée. L'AFD devrait à l'avenir répondre aux crises de manière plus articulée en interne, notamment entre la DOE et SPC/DPO.

▷ **Se donner les moyens financiers nécessaires à un accompagnement accru des ONG dans les contextes de crise.** L'AFD devrait investir des ressources additionnelles pour un partenariat accru avec les ONG dans le cadre de la réponse aux crises. Deux mesures pourraient constituer à ce titre une réponse significative de l'AFD à l'enjeu de sa collaboration avec les ONG en situation de crise :

- la réflexion en cours sur la mise en place d'une « réserve crise » flexible au sein de SPC/DPO pour permettre d'octroyer rapidement des financements en cas de crise tout au long d'une année budgétaire. Cette réserve permettrait d'accompagner les ONG-D dans leur évolution vers une réponse renforcée aux crises ;

- l'évolution de la Facilité ONG en direction d'un « *Appel à projets Crises et sorties de crises* », ce qui permettrait de systématiser la mobilisation de fonds en cas de crise ;

▷ **Favoriser la réactivité des procédures.** La modification des procédures devrait viser certaines propriétés clés de la réponse aux crises, notamment la rapidité, la flexibilité et la participation des acteurs présents sur place. Ces attributs ne devraient pas tous être recherchés au sein de chaque guichet, mais répartis entre les différents instruments de financement public mobilisables par les ONG en réponse aux situations de crise, en s'assurant d'une logique globale. C'est l'ensemble de « l'offre AFD », voire française, qui doit *in fine* regrouper ces avantages comparatifs.

Dans une optique de recherche de rapidité et de flexibilité, et pour favoriser l'implication des acteurs présents sur place dans la réponse aux crises, nous recommandons à la DOE (AFD) de remettre en cause le recours systématique à la maîtrise d'ouvrage (MOA) nationale, et à SPC/DPO d'étudier les deux mesures suivantes : (i) la modification temporaire du taux de cofinancement dans les pays en crise ; (ii) une formule permettant d'utiliser les financements de projets en cours pour répondre à une situation de crise.

Consolider la valeur ajoutée de la Fondation de France

La Fondation de France a maintenant plusieurs expériences complètes de réponse à des crises majeures qui vont de la phase de post-urgence jusqu'à la relance du processus de développement. Elle a une approche structurée, qui s'appuie notamment sur la constitution d'un comité spécifique, et des principes d'intervention établis. Nos recommandations principales visent la consolidation de cette approche. Elles portent sur :

▷ **Une meilleure intégration de la réponse aux crises.** Cette recommandation est déjà largement prise en compte par la Fondation de France qui a, par exemple, gagné en synergie en connectant son activité de réponse aux crises avec son action internationale dans les cas du Mali et de la Syrie. La Fondation de France a également produit une note stratégique visant à formaliser la cohérence entre ses interventions « crise » et « action internationale », début 2015. En complément, la Fondation de France pourrait renforcer ses liens (hors période de crise) avec les ONG-D qui partagent sa vision de la réponse aux crises, notamment en ce qui concerne la participation des acteurs nationaux. La ligne « têtes de réseau / actions innovantes », qui lui permet de soutenir les ONG et réseaux d’ONG, pourrait être mobilisée pour cela.

▷ **Trouver sa place dans la réponse immédiate.** Bien que le mandat de la Fondation de France soit centré sur la post-urgence, elle participe cependant à la phase de réponses aux besoins essentiels, sans pour autant être totalement satisfaite par son apport dans cette phase. La Fondation de France devrait identifier, dans cette première réponse, des actions qui correspondent à sa philosophie générale, ce qui lui permettrait *in fine* d’être plus en harmonie avec cette composante de son action. Cela pourrait être facilité, entre autres, par l’intégration de davantage de personnes ressources du secteur urgence dans les comités *ad hoc* mis en place par la Fondation de France en cas de crise.

▷ **L’orientation des financements vers des pôles de valeur ajoutée.** Dans sa réponse aux crises, la Fondation de France devrait favoriser le financement de propositions qui incluent à la fois l’urgence et la relance rapide des dynamiques de développement. Cette recommandation découle du constat que la Fondation de France est en position d’explorer plus avant le concept de fluidité entre phases dans la réponse aux crises et qu’elle pourrait chercher à maximiser sa valeur ajoutée dans ce domaine.

Perspectives concernant la collaboration Fondation de France-AFD

Les préalables suivants devraient être intégrés dans la réflexion sur la collaboration AFD-Fondation de France :

- la volonté de l’AFD de s’impliquer davantage dans les situations de crise rebat quelque peu les cartes en créant une zone de superposition entre les deux bailleurs, qui n’existait pas dans le cas d’Haïti, où l’on était dans une situation de complémentarité (la Fondation de France sur la phase post-urgence ; l’AFD sur la phase de relance du développement) ;
- les collectes les plus importantes de la Fondation de France concernent les catastrophes naturelles majeures (tsunami, tremblement de terre, ouragan). Or, l’agenda « crise » de l’AFD est, à bien des égards, plus politique (États fragiles, sécurité, conflits). Il y a ici une possible divergence à prendre en compte ;

- la Fondation de France met en avant une volonté forte de financer les acteurs nationaux en direct, alors que SPC/DPO ne dispose pas des procédures *ad hoc* pour le moment et que la DOE associe dans ses projets un nombre limité d'ONG nationales bien établies.

Trois entrées nous paraissent intéressantes pour explorer le champ de la collaboration entre la Fondation de France et l'AFD : le temps, le financement et l'« *apprendre ensemble* ».

Collaborer dans le temps. La Fondation de France et l'AFD sont en général perçues comme logiquement complémentaires dans le temps. Exploiter cette complémentarité apporterait deux avantages : elle permettrait d'envisager des interventions sur des périodes allant de 7 à 10 ans (4 ans avec la Fondation de France, puis 3 ans ou deux fois 3 ans avec l'AFD), permettant de réaliser sans rupture la transition post-urgence/développement et de travailler sur des questions, telles que la résilience et la prévention. La Fondation de France pourrait assumer plus fortement un rôle de capital-risque, tandis que l'AFD assurerait ensuite le passage à l'échelle. Pour être optimale, cette complémentarité dans le temps nécessiterait que la collaboration AFD-Fondation de France soit formalisée par un instrument financier commun ou dans le cadre d'engagements définis dans un document de référence.

Collaborer financièrement. Deux pistes nous semblent intéressantes à explorer dans ce domaine. La première concerne une formule de cofinancement « décalé » avec pour objectif de mieux exploiter les différences de procédures entre l'AFD et la Fondation de France, formule de financement qui permettrait aux deux bailleurs de s'engager sur un même dossier tout en le finançant de manière successive. La deuxième porte sur la mise en place, en situation de crise, d'un fonds conjoint géré par les deux institutions. Une telle modalité permettrait de réunir dans un fonds unique des dons émanant du grand public et une contribution du gouvernement en réponse à une situation de crise. Ce fonds conjoint AFD-Fondation de France pourrait être constitué à hauteur d'un pourcentage de la collecte réunie par la Fondation de France, complété par une contribution équivalente en montant provenant, par exemple, d'une éventuelle « réserve crise » de SPC/DPO.

Apprendre ensemble. Nous voyons deux domaines dans lesquels l'« *apprendre ensemble* » pourrait se développer. Le premier ciblerait la réponse stratégique des deux institutions en cas de crise. Le second exploiterait les synergies concernant l'apprentissage collectif dans le cadre des appuis non-financiers de l'AFD et de la Fondation de France (visites d'échanges, appuis techniques, études et capitalisations, évaluations, séminaires, etc.).

Nos principales recommandations concernant la collaboration entre la Fondation de France et l'AFD portent sur :

- la mise en place d'un cadre d'échanges commun (groupe de travail ou autre) qui finaliserait la réflexion sur la collaboration AFD-Fondation de France. Selon nous, ce processus pourrait utilement déboucher sur un accord de partenariat sur le modèle de ceux déjà existants entre l'AFD et certaines institutions ;

- la formalisation des relations dans les situations de crise majeure, soit par une présence institutionnelle croisée dans les instances de coordination de la réponse (comité *ad hoc* mis en place par la Fondation de France lors des crises majeures ; organe similaire existant à l'AFD, du type cellule de coordination de la réponse à la crise), soit par la mise en place d'un mécanisme d'échanges spécifique (par exemple, des rencontres AFD-Fondation de France sur un rythme trimestriel) ;

- l'étude d'une formule de cofinancement décalé sur la base d'un dossier unique incluant un accord pour un financement en continu (financement de la phase 1 par la Fondation de France, relayé par un financement AFD pour la phase suivante) ; la mise en place d'un fonds conjoint en cas de crise autour d'un objectif spécifique défini par les deux institutions.

Sur un grand nombre de plans, le séisme en Haïti a été un événement exceptionnel. De nombreux acteurs français, parmi lesquels l'AFD, la Fondation de France et des ONG-D se sont impliqués aux côtés des acteurs haïtiens pour répondre aux besoins immenses qui sont apparus subitement dans un pays déjà fragilisé. Pour tous ces acteurs, la participation au post-séisme en Haïti a été une période de tensions mais aussi d'apprentissage. Que les leçons de la réponse au séisme soient pleinement tirées est un enjeu majeur dans un monde de plus en plus souvent en « crise ». Cette étude contribue pour partie à ce travail de réflexion nécessaire, suite au tremblement de terre survenu le 12 janvier 2010 à Haïti.

Introduction

Nous vivons dans un monde où les crises de natures diverses sont de plus en plus nombreuses et où il est attendu des individus, des organisations et des institutions toujours plus de flexibilité et de réactivité. Ces deux tendances sont au centre de cette étude, qui porte sur la réponse de la Fondation de France, de l'AFD et des ONG financées par ces deux bailleurs, au séisme de janvier 2010 en Haïti.

Cette étude est menée à des fins d'apprentissage de l'AFD, de la Fondation de France et des ONG. Elle vise à analyser les rôles et pratiques de ces acteurs dans la réponse au séisme et à en tirer des enseignements. Elle porte sur la période 2009-2014.

Il s'agit de la première étude conjointe commandée par l'AFD et la Fondation de France. Trois sujets d'analyse transversaux y sont traités :

- (i) le positionnement et la capacité des bailleurs AFD et Fondation de France à accompagner les ONG dans leurs réponses au séisme ;
- (ii) le rôle et la valeur ajoutée des ONG de développement suite au séisme ;
- (iii) le degré d'articulation de l'aide extérieure des ONG avec les acteurs locaux.

Les acteurs qui sont au centre de cette étude sont l'AFD, la Fondation de France et les ONG de développement françaises et haïtiennes que les deux bailleurs ont financées. L'AFD, historiquement focalisée sur les questions de développement, est confrontée dans nombre de ses géographies d'intervention à des situations de crise. Elle a vu son mandat progressivement s'élargir pour y répondre. La Fondation de France est devenue, avec le tsunami en Asie du Sud-Est (en 2004) et le séisme en Haïti (en 2010), un canalisateur majeur de la générosité publique lors des catastrophes naturelles de grande envergure. Quant aux ONG, internationales ou nationales, elles font face sur le terrain à la multiplication des crises et à des évolutions stratégiques importantes de leurs rôles dans ces contextes d'intervention.

Ce rapport comprend trois grandes parties. Dans la première partie, nous présentons le contexte de l'étude. Dans la seconde, nous répondons aux questions de l'étude. Enfin, dans la troisième partie, nous développons notre analyse pour évoquer des enjeux sous-jacents à la réflexion actuelle sur la réponse aux crises, et formulons des recommandations à destination des acteurs centraux de l'étude.

1. Méthodologie

Le pilotage

L'étude a été pilotée par un groupe de référence présidé par une personnalité indépendante qualifiée, Jean-Michel Redon.

Outre son président, ce groupe de référence comprenait des membres des structures suivantes :

- le MAE, représenté par la Délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats (DGM/CIV),
- l'AFD, représentée par la Division du Partenariat avec les ONG (DPO), la Division Évaluation et Capitalisation (EVA), le Département des Appuis transversaux (DAT), le Département géographique Amérique latine et Caraïbes (ALC) au siège, ainsi que l'agence de Port-au-Prince, et la Cellule Crises et Conflits (CCC),
 - la Fondation de France,
 - le F3E,
 - les ONG PAFHA⁷ et Secours catholique, toutes deux membres de Coordination SUD.

La composition détaillée du groupe de référence figure en annexe.

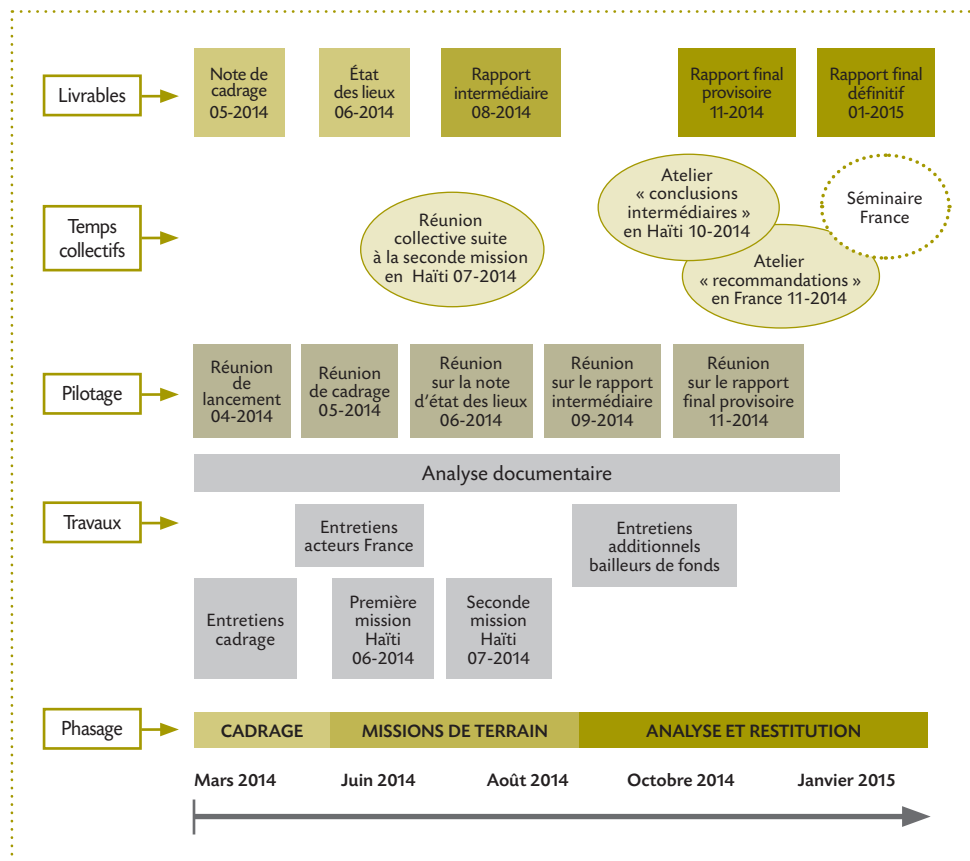
Le pilotage administratif de l'étude a été assuré conjointement par la division EVA de l'AFD et la Fondation de France.

La démarche et le planning

L'étude a démarré en mars 2014 et s'est déroulée en trois grandes phases : cadrage, missions de terrain, analyse et restitutions. Le schéma 1 précise les principaux travaux menés et les livrables fournis.

7 Plate-forme d'associations franco-haïtiennes.

Schéma 1. Déroulement de l'étude



Source : auteurs.

- nous avons adopté une approche itérative et incrémentale. Ceci est particulièrement visible à travers la succession des documents produits et notre décision d’effectuer des allers retours multiples avec le terrain (deux missions de terrain et un atelier d’échanges sur les conclusions intermédiaires) ;
- notre démarche a cherché à favoriser autant que possible des temps d’échange collectifs avec les principaux acteurs concernés par l’étude (AFD, Fondation de France et ONG) pour mettre en débat nos analyses et affiner nos pistes de recommandations ;
- la gouvernance de l’étude a été « au contact » des consultants et a joué un rôle important dans son orientation. L’étude a été encadrée par un groupe de référence élargi, tandis que sur le plan technique et administratif, elle a été pilotée par un comité technique plus réduit : le président, EVA et DPO (AFD) et la Fondation de France. Le groupe de référence a effectué un suivi rapproché comprenant des réunions à intervalles réguliers avec l’équipe de consultants sur les livrables fournis. Le comité technique a en outre participé à l’atelier en Haïti et à l’atelier de discussion sur les recommandations ;
- la dimension conjointe de l’étude a, selon nous, été productive et a favorisé une meilleure compréhension croisée des enjeux et contraintes de la réponse aux crises pour les deux institutions. De ce fait, cette étude constitue une première expérience utile en vue de collaborations futures entre la Fondation de France et l’AFD.

1.1. Sources d’information

Au total, 99 entretiens ont été réalisés avec des répondants de diverses catégories (cf. tableau 1). L’échantillon des répondants a été établi à l’étape de cadrage de l’étude, à l’exception de la catégorie « représentants des bailleurs de fonds et des organisations internationales » initialement plus réduite et qui a été élargie à 14 entretiens à la demande du groupe de référence. Le détail des personnes rencontrées figure en annexe. Le tableau 1 indique la répartition des entretiens par catégorie de répondants.

Les données concernant les ONG mentionnées dans cette étude proviennent de la synthèse d’entretiens avec ces acteurs, de données mises à disposition par l’AFD et la Fondation de France, ainsi que de données bibliographiques. Les données factuelles concernant les ONG haïtiennes et françaises mentionnées nominalement dans cette étude ont été vérifiées avec les ONG en question.

Tableau 1. Répartition des entretiens par catégorie de répondants

Catégories	Nombre
Répondants AFD (en France et en Haïti)	9
Répondants MAE (en France et en Haïti)	6
Répondants Fondation de France	7
Représentants des autorités nationales et locales haïtiennes	7
ONG françaises	
• en France (dont 8 ONG de développement, 6 ONG « urgentistes » ou « multi-phases », 3 ONG de la diaspora, 2 plate-formes représentant les acteurs français de la solidarité internationale : Cités unies France (CUF) et Coordination SUD	19
• en Haïti (dont 5 ONG de développement, 4 ONG « urgentistes » ou « multi-phases »)	9
ONG et associations haïtiennes	22
Représentants des bailleurs de fonds et des organisations internationales	14
Personnes ressources en France et en Haïti	6
TOTAL	99

Source : auteurs.

Nous avons consulté plus de 200 références qui nous ont été transmises par les commanditaires de l'étude et par des personnes interviewées ou issues de notre propre collecte. Nous avons réorganisé cette base documentaire dans les catégories suivantes :

- documentation concernant le contexte haïtien et notamment les relations des pouvoirs publics avec les ONG,
- documentation concernant la Fondation de France et les projets ONG financés,
- documentation concernant l'AFD et les projets ONG financés,
- documentation concernant la réponse au séisme en Haïti,
- documentation concernant plus largement les crises et les États fragiles,
- documentation concernant l'aide publique au développement en France,
- documentation concernant les ONG françaises et la réponse aux crises.

La liste complète de la documentation consultée figure en annexe de ce rapport.

1.2. Limites et contraintes

La commande portait sur une étude et non sur une évaluation. Bien que nous nous soyons livrés à un processus aussi systématique et objectif que possible, l'objet sur lequel nous avons travaillé n'était ni un projet ni un programme ni une politique, et nous n'avons pas été guidés par les critères classiques de l'évaluation tels que formalisés par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Notre analyse s'est appuyée sur la compréhension des pratiques et des stratégies, et notre préoccupation a été d'en tirer des enseignements et recommandations utiles pour les acteurs concernés.

Les termes de référence (TDR), à travers certaines formulations, donnaient l'impression que l'AFD et la Fondation de France avaient collaboré dans le cadre de leurs réponses en Haïti, ce qui n'est pas le cas. Ainsi, la réflexion prospective sur la collaboration AFD-Fondation de France n'a pu s'appuyer ni sur les enseignements d'une première expérience, ni sur les opinions de parties tierces comme les ONG.

Le sujet est allé en s'élargissant. Les sujets posés dans les TDR nous ont conduits à prendre en compte une toile de fond large. De plus, dans une recherche de cohérence du produit final, des demandes additionnelles du groupe de référence ont été incluses sur :

- les pratiques des autres bailleurs de fonds en ce qui concerne la réponse aux crises. Ce point a donné lieu à 14 entretiens spécifiques ;
- une analyse des pratiques de différentes catégories d'ONG, alors que le centrage initial de l'étude était sur les ONG de développement (ONG-D).

Enfin, les termes de références indiquaient que l'étude portait sur la période 2009-2013. Nous avons cependant inclus l'année 2014 dans le champ de l'analyse, en raison de l'importance pour le sujet de l'étude de certains processus en cours cette année-là à l'AFD.

Cette étude est néanmoins limitée sur certains aspects :

- en ce qui concerne l'AFD, elle ne s'intéresse qu'aux financements alloués aux ONG intervenant en Haïti. Dans un but de mise en perspective, nous avons cependant introduit des données concernant les autres types de financements de l'AFD en Haïti et le financement des ONG par l'AFD en général ;

- en ce qui concerne la Fondation de France, nous n'avons pas approfondi la comparaison entre différentes crises, et notamment entre la réponse au tsunami et la réponse au séisme haïtien. Cette comparaison nous aurait probablement facilité la compréhension de la trajectoire suivie par la Fondation de France dans la réponse aux crises ;

- l'étude ne portait pas sur l'ensemble de la réponse française. À ce titre, l'activité du MAE avec son Centre de crise (CDC) n'a pas été détaillée, bien qu'il ait eu un rôle de coordination important suite au séisme ;

- nous avons rencontré peu d'ONG n'ayant pas bénéficié de financements de l'AFD ou de la Fondation de France. Une participation plus grande de ces acteurs aurait certainement augmenté encore le niveau de pertinence que nous avons formulé dans nos conclusions ;

- conformément aux TDR, notre analyse des parcours des ONG en Haïti s'est centrée sur les organisations financées à la fois par l'AFD et la Fondation de France. *A posteriori*, nous avons constaté que les parcours des plus grosses ONG en réponse à la crise en Haïti nécessitaient une analyse plus complète, intégrant tous leurs bailleurs au-delà de la Fondation de France et de l'AFD.

Nous n'avons pas eu de difficultés particulières en ce qui concerne la collecte d'informations lors des entretiens, et notre échantillon nous semble suffisamment diversifié et important pour garantir la solidité des constats que nous émettons.

2. Contexte de l'étude

Dans cette première partie, nous abordons trois sujets dans le but de mieux appréhender les grandes questions posées par l'étude (voir section 2.1) :

- terminologie urgence et crise : ayant constaté, dès les premiers entretiens, des interprétations différentes, nous nous livrons tout d'abord à un exercice de clarification des termes associés à l'urgence et aux crises ;
- contexte haïtien : nous réunissons des informations pertinentes qui aident à comprendre le contexte d'interventions des bailleurs et des ONG suite au séisme ;
- acteurs et crises : nous explorons le mandat et les modalités de la réponse aux situations de crise des principaux acteurs qui sont au centre de l'étude (AFD, Fondation de France, ONG-D). Cette approche nous permet ensuite de mettre en perspective la réponse en Haïti de ces mêmes acteurs sur la période visée par l'étude (2009-2014).

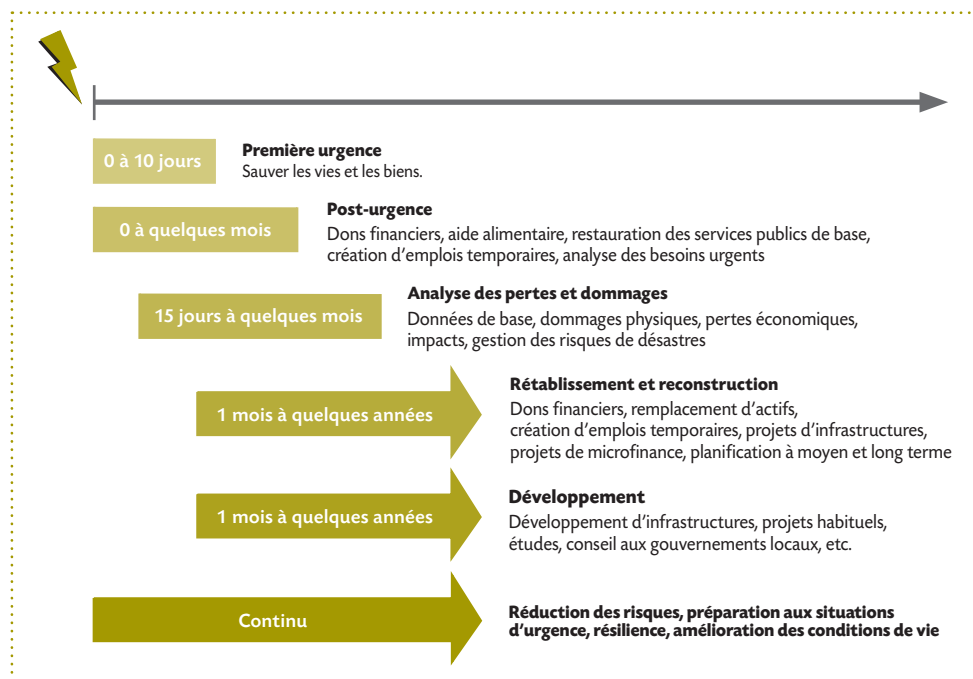
2.1. Cadre de la réponse aux crises

2.1.1. Urgence, crise et fragilité : des concepts entremêlés

L'urgence comprend deux phases : la première urgence centrée sur le sauvetage des vies et la post-urgence qui vise la couverture des besoins essentiels des populations qui se trouvent dans une situation « exceptionnelle » (eau, chirurgie, distribution alimentaire, abris, camps, etc.).

Le schéma 2 positionne l'urgence et la post-urgence dans la perspective plus large de la réponse aux désastres.

Schéma 2. Les phases de la réponse aux désastres



Adapté de : Étude des interventions AFD post-catastrophes, Channel Research, 2010.

Le séisme est survenu le 12 janvier 2010. En l'espèce, et selon la Cour des comptes, la phase de première urgence est estimée avoir duré « six semaines : du 13 janvier au 24 février 2010. Ces semaines ont correspondu à la recherche des blessés, à la prise en charge des vies humaines ou des victimes, au premier nettoyage des débris et à l'évacuation des cadavres »⁸. La phase d'urgence dans sa totalité, pour une majorité de sources, a duré 6 mois, soit jusqu'à juin-juillet 2010.

Les entretiens réalisés en Haïti montrent cependant une grande variabilité dans la perception de la fin de la phase d'urgence. D'importantes différences apparaissent entre la ville et la campagne, entre les zones touchées par le séisme et les autres, en fonction du champ d'intervention de l'organisation considérée, etc.

Les indicateurs présentés dans le tableau 2 montrent que la fin de la période d'urgence est associée par les ONG, selon les cas, à des critères administratifs, d'activités ou organisationnels.

8 Cour des comptes (2013), *L'aide française en Haïti après le séisme du 12 janvier 2010, Rapport public thématique*.

Ce tableau rappelle que l'urgence est autant une modalité d'intervention des acteurs qu'un type de situation.

Tableau 2. Indicateurs de fin de la période d'urgence

Reprise des projets arrêtés : 1 mois (ID)
Arrêt de la cuisine collective : 6 mois (CROSE)
Ralentissement du rythme des réunions de coordination : 1 an (Planète Urgence)
Retour à des contrats de longue durée pour le personnel : 1 an (Médecins du Monde (MDM))
Fin du crédit d'urgence à taux zéro : 2 ans (EDM)

Source : auteurs.

Le terme de réhabilitation regroupe traditionnellement l'ensemble des interventions entre urgence et développement. Ce type d'intervention peut cependant être lancé pendant la phase d'urgence et se poursuivre une fois le retour au développement engagé. L'idée phare de la réhabilitation est la remise en l'état de ce qui a été détruit, et se décline en réhabilitation (remise en route des services essentiels), reconstruction (infrastructures, bâti), redéveloppement (redynamisation de l'environnement économique et social), redressement et relèvement immédiat (promotion des activités économiques et relance des marchés locaux).

En Haïti, pour de nombreuses parties prenantes, la phase de réhabilitation a démarré entre juillet et septembre 2010. Mais quand finit celle-ci ? Pour la majorité des acteurs interrogés, la situation, quatre ans après le séisme, se rapproche progressivement d'un retour à une phase de développement, sans pour autant qu'elle soit encore totalement caractérisée. Des besoins essentiels restent aujourd'hui encore couverts par des modalités d'intervention généralement rencontrées en période d'urgence. Il y a, par exemple, encore des camps de déplacés et des distributions alimentaires. Pour d'autres, l'appréciation des différentes phases se cale sur l'évolution des financements. La fin des financements d'urgence signale alors le passage d'une phase à l'autre, avec le risque d'une grille de lecture administrative peu sensible aux différences de situations entre zones d'intervention et secteurs. Dans cette perspective et de façon paradoxale, la fin de la « bulle financière »⁹ signale en quelque sorte le retour du « développement ».

9 Les crises, lorsqu'elles retiennent l'attention, résultent en un afflux inhabituel de moyens qui, pour être importants, n'en sont pas moins à durée limitée. Cette concentration de moyens sur une période réduite crée une situation d'accès facilité à des financements pour de nombreuses organisations, qui cesse brutalement lorsque les fonds sont épuisés ou déplacés vers la réponse à une autre crise.

Le mot « crise » est utilisé pour désigner une « période de tension », de « changement rapide » ou de « remise en cause ». Dans le domaine qui nous intéresse, « crise » est un terme générique qui recouvre différents contextes d'intervention (pays en conflit armé ou en sortie de conflit, État défaillant, société fragile ou instable, catastrophe naturelles¹⁰). En contradiction avec son sens étymologique, la crise peut ainsi être associée à une situation chronique ou durable.

Dans le langage courant, crise et urgence sont souvent utilisés concomitamment : il est fait appel aux deux termes pour décrire les mêmes situations de terrain. Cependant, la crise est plus fortement en lien avec une analyse de la situation politique et sociale. Urgence renvoie plus clairement à un mode d'intervention (aide d'urgence, action humanitaire d'urgence) et à un type d'acteur (urgentiste). Dans le présent rapport, nous utiliserons urgence et crise dans ce sens : crise pour rappeler le contexte d'intervention, urgence pour évoquer le mode d'intervention.

En lien avec la notion de « crise », le concept d'« État fragile » est important pour notre étude, plus particulièrement pour approfondir « les modalités d'articulation de l'aide extérieure des ONG avec les acteurs locaux » en Haïti, parmi lesquels l'État. Nous nous référerons à la définition de l'OCDE : « *Un État est fragile lorsque le gouvernement et les instances étatiques n'ont pas les moyens et/ou la volonté politique d'assurer la sécurité et la protection des citoyens, de gérer efficacement les affaires publiques et de lutter contre la pauvreté au sein de la population* » et aux cinq catégories de fragilité identifiées par la France¹¹ : 1. Défaillance de l'État de droit ; 2. État impuissant ; 3. État illégitime ou non représentatif ; 4. Économie défaillante ; 5. Société fragilisée.

Ces différentes notions semblent claires. Cependant, dans la pratique et en l'occurrence en Haïti, les frontières entre ces notions sont floues pour de nombreux répondants et sources. Pour un auteur haïtien : « *Urgence, réhabilitation, reconstruction, restauration, prise en charge, réduction des souffrances, protection, promotion et prévention se confrontent/s'affrontent, s'articulent, s'associent, se cumulent, se succèdent dans une dynamique à la fois incertaine et imparfaite, portée par des résultats relatifs, des impacts nuancés et des effets contrastés* »¹².

10 AFD (mars 2013), Présentation du Cadre d'Intervention Sectoriel (CIT) Prévention des crises et sorties de conflit – 2013-2015.

11 Position de la France sur les États fragiles et les situations de fragilité, 2007, France Coopération.

12 Edith Kolo Favoreu (2012), *Les acteurs haïtiens « laissés pour compte » de la reconstruction ! In Haïti, réinventer l'avenir.*

Un rapport de mission du Comité Solidarité Haïti de la Fondation de France souligne, dès avril 2010, cet enchevêtrement : « L'urgence n'est pas apparue avec le séisme, elle ne disparaîtra pas comme le veut la chronologie toute administrative au bénéfice d'une période de post-urgence, puis de développement ».

2.1.2. De l'urgence au développement : la fin de la logique des phases ?

« Les interventions d'urgence à répétition, les projets de développement suspendus sont devenus si fréquents qu'ils obligent à revoir la conception globale de toutes les actions d'aide internationale. Les périodes de turbulence et les crises font partie de tout processus de développement. De ce fait, ne doit-on pas intégrer, en même temps, toutes les formes d'aide, tous les atouts dont on dispose, en faisant varier leurs propositions selon les besoins du terrain et arrêter d'opposer urgence à développement ? »¹³.

Continuum et contiguum

Le *continuum* Urgence-Réhabilitation-Développement (URD) émerge dans les années 1980 à la suite de crises liées à la sécurité alimentaire en Afrique. Les crises sont alors perçues comme des « anomalies qui dérangent » le cours normal du développement. Le concept de *continuum* est essentiellement linéaire et contribue à la réflexion sur la prise en compte des phases d'urgence, ainsi qu'à la réflexion sur la transition entre phases d'urgence et de développement (Mosel et Levine, 2013).

Trois éléments essentiels façonnent le *continuum* URD : les acteurs, les modes de faire et les instruments financiers. Néanmoins, si l'urgence et le développement se réfèrent à des modes d'intervention définis, à des acteurs spécialisés et à des instruments de financement spécifiques, ce n'est pas le cas de la phase de réhabilitation. Il en résulte une problématique de « zone grise » qui porte à la fois sur les financements, la répartition des responsabilités entre acteurs et la gestion de « décalages dans le temps et l'espace entre les interventions, entraînant une perte d'efficacité et d'efficience, et... des tensions nouvelles »¹⁴. Une dimension intéressante du débat URD découle de l'existence de cette zone grise : quelles seraient les conséquences d'un secteur « Réhabilitation » avec ses acteurs, ses modes de faire et ses financements ? Plusieurs questions au centre de cette étude sont liées à cette problématique. Nous y reviendrons plus avant dans ce document.

13 GRUNEWALD, F. et C. PIROTTE (sous la direction de) (2000), *Entre urgence et développement*, Karthala, Paris.

14 AFD (2011), Étude des interventions post-catastrophe de l'AFD, Série ExPost *Evaluation et capitalisation*, n° 38, Paris.

Les analyses des années 1990 remettent en cause la linéarité du continuum, auquel il est proposé de substituer le contiguum : « le modèle du continuum fait en général référence à une interprétation séquentielle de la transition entre urgence et développement, tandis que le modèle du contiguum suggère qu'il peut se révéler approprié que tous les instruments (qu'ils soient de développement, d'urgence ou de réhabilitation) soient mis en œuvre de manière simultanée »¹⁵. Plus largement, la formule du contiguum permet de prendre en considération l'intrication des acteurs, des modes de faire et des instruments financiers dans le cadre de la réponse aux crises. Dans le cas d'Haïti, le contiguum s'illustre entre autres dans la succession du séisme et de l'épidémie de choléra. Alors que de nombreux bailleurs s'apprêtaient à sortir de l'urgence, le chevauchement des modes d'intervention a repris, fin 2010, avec l'apparition du choléra. Dans le cas de la Fondation de France, on note ainsi une première série de projets d'urgence « séisme » de 6 à 12 mois, puis une deuxième série « choléra ». Entre-temps, et ceci dès le mois d'avril 2010, la Fondation de France a financé des activités répondant aux logiques de réhabilitation et de développement.

La multiplication des crises questionne les concepts de *continuum* et de *contiguum*, basés tous deux sur l'apparition plus ou moins soudaine d'une crise et le retour plus ou moins rapide à une situation dite de développement. Ils contribuent à isoler le moment de crise, à le positionner dans un monde à part, déconnecté du fil de l'histoire du pays. De plus, lorsque les crises s'amalgament, comme cela s'observe en Haïti (voir section 2.2.2), le pays n'a plus le temps de revenir à une situation « normale ». Dès lors, la succession des crises débouche sur un état caractérisé par la juxtaposition chronique de situations d'urgence et de développement. Bien qu'utiles pour la réflexion, ni le *continuum* ni le *contiguum* ne sont proches de la réalité des acteurs présents sur place, marquée par le pragmatisme et par la volonté de répondre aux besoins des populations touchées.

Crises, sécurité et développement

La réponse aux crises est affectée par la montée en puissance des questions de sécurité. Les crises qui mobilisent le plus les États occidentaux ont une dimension sécuritaire globale importante, au détriment d'autres crises dont les impacts ne sont pas moindres, mais dans le cadre desquelles la dimension sécuritaire est moins marquée. Dans ce contexte, Haïti est une situation atypique. La menace sécuritaire globale y est relativement faible, cependant une force internationale y est présente quasiment en continu depuis 1994 (voir section 2.2.2). En ligne

¹⁵ Mosel I. et S. Levine (2013). Notre traduction.

avec une stratégie interventionniste de longue date dans le pays, les États-Unis ont réagi fortement suite au séisme (par exemple, par la sécurisation de l'aéroport par le département de la Défense des États-Unis).

Avec l'émergence de la notion d'État fragile, les questions sécuritaires et de développement se font davantage écho : « ... le concept d'État fragile s'est imposé dans les politiques d'aide au développement, replaçant l'État au centre de l'analyse et donc au cœur de l'agenda politique, sécuritaire et de développement »¹⁶.

Ces tendances font du triptyque « crise-sécurité-développement » un axe important des réflexions concernant l'aide publique au développement (APD) et la réponse aux crises.

Résilience

« La résilience est la capacité d'une personne, d'un foyer, d'une communauté ou d'un pays à résister, s'adapter et se remettre rapidement en cas de tensions et de chocs tels que des violences, conflits, sécheresses ou autres catastrophes naturelles, sans compromettre son développement sur le long terme »¹⁷.

La résilience est un sujet qui monte en puissance dans le monde de la solidarité internationale¹⁸. Il émerge au cours des années 2000. Un moment important réside, en 2005, dans l'organisation par l'UNISDR¹⁹ de la conférence mondiale de Hyogo qui a débouché sur la publication du Cadre d'actions de Hyogo pour 2005-2015, sous-titré « Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes ».

La résilience est actuellement au cœur des réflexions de nombreux bailleurs de fonds (notamment l'UE, le Département britannique de la Coopération internationale – DFID, l'Agence des États-Unis pour le développement international – USAID, les Nations unies) et de certaines ONG. Elle est vue par certains comme susceptible de faire évoluer positivement la réponse aux crises. Elle propose de cibler en amont les fragilités au travers de critères d'interventions adaptés à la plus ou moins grande fragilité ou stabilité de l'État, et d'organiser la coopération entre acteurs de l'urgence et du développement autour de la recherche de résilience.

16 Conférence humanitaire 2014.

17 Cette définition est utilisée par de nombreuses sources et notamment par l'Union européenne (UE).

18 Chataigner J.-M. (sous la direction de) (2014), *Fragilités et résilience*, Karthala, Paris.

19 En 1999, du fait de la multiplication des désastres sur la planète, les Nations unies ont mis en place un bureau spécialisé sur la question de la réduction des risques liés aux désastres, l'*United Nations Office for Disaster Risk Reduction* (UNISDR).

Selon notre analyse, limitée sur ce sujet, le concept de résilience paraît utile pour enrichir la réflexion des bailleurs et des ONG sur leurs modalités de réponse aux crises. Contrairement au *contiguum*, la résilience insère la crise dans le contexte du pays et dans le fil de l'histoire. L'influence de cette notion sur les crises chroniques (sécurité alimentaire par exemple) et sur les catastrophes dans les pays stables est déjà visible. C'est moins le cas en ce qui concerne les catastrophes dans les pays fragiles et les situations ayant une forte dimension « réfugiés et déplacés », pour lesquelles on perçoit moins sa prise en compte dans les stratégies des urgentistes et des acteurs du développement. Sur ce plan, les bailleurs de fonds et les responsables des ONG d'urgence et de développement que nous avons rencontrés ne semblent pas encore engagés dans des travaux collectifs pouvant déboucher sur une méthode partagée et des solutions opérationnelles articulées autour de la résilience.

Par ailleurs, dans notre compréhension, la résilience sous-entend un agenda musclé de valorisation des capacités locales (formation des acteurs locaux, renforcement des structures, transfert de capacités techniques et de responsabilités dans la gestion des projets). Sur ce plan également, il nous semble qu'il existe un décalage important entre la théorie et les pratiques observées en Haïti entre 2009 et 2014.

2.1.3. Recadrage des questions de l'étude

Les limites des concepts présentés dans cette section nous amènent à revenir sur la formulation initiale des sujets centraux de l'étude. En effet, ceux-ci s'appuyaient sur la notion de *continuum* et sur une approche « phasée » de la réponse aux crises.

Encadré 1. Formulation initiale des sujets centraux de l'étude

- (i) Le positionnement et la capacité des bailleurs AFD et Fondation de France à accompagner les ONG dans le *continuum* urgence/développement (*continuum* URD) ;
- (ii) Le rôle et la valeur ajoutée des ONG-D plus particulièrement sur la phase de post-crise ;
- (iii) Les modalités d'articulation de l'aide extérieure des ONG avec les acteurs locaux au sein des différentes phases du *continuum* URD et pour l'avenir.

Si le *continuum* URD reste utile intellectuellement, notamment pour « classer » différents types d'activités et de modes de faire, il est limitant concernant la compréhension des stratégies des acteurs. Nous avons fait le choix de recadrer l'étude autour d'une notion plus large, la « réponse à la crise », qui nous semble plus opérante pour l'analyse et pour la réflexion prospective, en plus d'être davantage en lien avec les référentiels des acteurs. En effet, « répondre à la crise » ne présume ni de la linéarité ni de la segmentation de la réponse, et permet d'interroger les actions et stratégies des acteurs de manière plus pertinente.

Cet angle d'attaque nous paraît adéquat pour l'étude, dont nous reformulons les sujets principaux comme suit :

- (i) le positionnement et la capacité des bailleurs AFD et Fondation de France à accompagner les ONG dans leur réponse au séisme ;
- (ii) le rôle et la valeur ajoutée des ONG-D suite au séisme ;
- (iii) le degré d'articulation de l'aide extérieure des ONG avec les acteurs locaux.

2.2. Haïti et le séisme

« ... du triomphe au fiasco... Ce pays reste miné entre deux représentations outrancières »²⁰.

2.2.1. Un désastre hors norme

Le séisme... puis le choléra

Le tremblement de terre est survenu le 12 janvier 2010 à 16h53. C'est un désastre hors norme qui fait « plus de 220 000 morts (soit 18 % du total des cas de mortalité dus aux désastres survenus entre 2000 et 2012²¹), 300 000 blessés, dont la moitié sont des enfants, et plus de 2 millions de sans-abri²² (sur une population totale de 10,5 millions d'habitants)... L'ensemble des dégâts matériels et des pertes économiques est évalué à 7,8 MdsUSD, soit 120 % du PIB haïtien »²³.

20 Arnaud Robert (2012), In *Haïti, réinventer l'avenir*, p. 118.

21 Source : UNISDR.

22 Dans le cas du tsunami de 2004, de nombreuses sources fiables ont parlé de 1,5 million de déplacés.

23 Cour des comptes (2013). Opus cité.

Le séisme a frappé une grande ville (à savoir la capitale Port-au-Prince), une occurrence peu fréquente qui va de pair avec une moindre expérience des urgentistes en ce qui concerne les interventions en milieu urbain²⁴. « Si, pour le tsunami en 2004 en Asie du Sud-Est, il s'agissait de régions reculées qui avaient été frappées, si en Italie, en Chine ou au Chili des tremblements de terre avaient dévasté des zones éloignées de la capitale de ces pays, en Haïti, c'est le cœur, l'unique centre névralgique, la capitale, la république de Port-au-Prince comme nous l'appelons, qui a été touchée... »²⁵.

L'épidémie de choléra se déclare moins d'un an après, en octobre 2010. En septembre 2012, 600 000 cas de choléra avaient été recensés et 7 500 personnes étaient décédées. Selon le plan d'action humanitaire 2014 d'Haïti, la moitié des cas de choléra enregistrés en 2014 dans le monde l'était en Haïti. Ceci fait du choléra en Haïti « une des épidémies les plus graves des dernières décennies à l'échelle mondiale »²⁶.

La réponse internationale et française

Le tremblement de terre a donné lieu à une mobilisation sans précédent.

Dix Mds€ d'engagements d'aide publique pour la période 2010-2020 ont été annoncés par la communauté internationale²⁷ et 2,2 Mds€ ont été collectés par les ONG pour répondre aux besoins d'urgence et de reconstruction suite au séisme. Fin 2012, 4,82 Mds€ d'aide publique avaient été déboursés²⁸.

À l'échelle de la France, une enveloppe de 326 M€ était annoncée par le Président de la République Nicolas Sarkozy lors de son déplacement en Haïti le 17 février 2010 (soit 2 % de l'aide publique engagée par la communauté internationale). Sur la seule période 2010-2011, c'est un effort supplémentaire de 152,5 M€ qui est engagé pour répondre au séisme au niveau de l'aide publique française (dont 47,1 M€ d'aides projets de l'AFD). Les organismes français faisant appel à la générosité du public ont collecté quant à eux environ 245 M€, dont 87 M€ provenant des particuliers entre 2010 et 2011²⁹.

24 Souligné par de nombreuses sources, notamment UN-Habitat et Groupe URD.

25 Max Chauvet (2012), « Où en est Haïti un an après le séisme », *In Haïti, réinventer l'avenir*, p. 127.

26 Grunewald F. (2012), « L'aide humanitaire : quel bilan deux ans après le séisme », *In Haïti, réinventer l'avenir*, p. 173.

27 Ce chiffre comprend les annonces d'engagement relatives au choléra, de 191,9 MUSD. Sur cette enveloppe, 5,6 Mds USD d'engagements pour 2010-2011 sont déclarés à la conférence de New York le 31 mars 2010 par 55 États et institutions internationales (Cour des comptes, 2013).

28 Données du Bureau de l'envoyé spécial pour Haïti des Nations unies, établies fin décembre 2012.

29 Ces données proviennent du rapport de la Cour des comptes de janvier 2013. Les calculs de la Cour des comptes sont basés sur les promesses d'aide formulées par la communauté internationale lors de la conférence de New York, par la France et les ONG françaises. L'écart entre les 326 M€ annoncés et l'effort supplémentaire estimé par la Cour des comptes à fin 2012 tient à ce que l'annonce initiale intégrait des décisions financières prises en faveur d'Haïti avant le séisme.

Avec l’appui de la Banque mondiale, une évaluation des besoins a été effectuée entre le 21 février et le 18 mars 2010. Ce bilan a conduit à la rédaction du Plan de redressement et de développement national d’Haïti (PARDN), qui a servi de base aux discussions qui ont eu lieu dans le cadre de la conférence internationale des donateurs, “Towards a new Future for Haïti”, organisée à New York le 31 mars 2010 sous l’égide des Nations unies et des États-Unis. Cette conférence a débouché sur la mise en place de structures et d’instruments internationaux qui ont associé des responsables haïtiens et joué un rôle important, durant les dix-huit mois qui ont suivi le séisme, pour coordonner et financer les efforts de reconstruction : la Commission intérimaire pour la reconstruction d’Haïti (CIRH) et le Fonds multibailleurs pour la reconstruction d’Haïti (FRH)³⁰.

Les ONG françaises étaient présentes à New York, fin mars 2010, notamment via la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale (Coordination SUD – C-SUD), qui s’est exprimée au siège des Nations unies avec le mandat de la Confédération européenne des ONG d’urgence et de développement, Concord, et VOICE³¹, avant d’être auditionnée au Parlement européen. Dans ses interventions, Coordination Sud insistera sur le besoin d’un engagement dans la durée de la part des donateurs, ainsi que sur la participation des acteurs locaux.

Trois acteurs publics français sont au centre de la réponse immédiate au séisme : l’ambassade de France en Haïti, le Centre de crise du ministère des Affaires étrangères (MAE), la Mission interministérielle pour la reconstruction d’Haïti (MIRH). Le Centre de crise, créé en juillet 2008, a eu la responsabilité d’engager l’ensemble des moyens de l’État français et de coordonner les secours. La MIRH a coordonné et assuré la cohérence de l’action des administrations françaises. Quant à l’ambassade de France à Port-au-Prince, elle a notamment joué un rôle d’appui aux acteurs français présents ou arrivant en Haïti, mais également locaux.

Les financements internationaux ont été mis en œuvre par une grande variété d’acteurs, principalement étrangers. Le gouvernement haïtien, dont les équipes ont été directement touchées, n’a quasiment pas été impliqué dans la gestion des fonds de la phase d’urgence, mais l’a été un peu plus ensuite. Une étude de 2012³² du Bureau de l’envoyé spécial pour Haïti des

30 Le FRH a continué de fonctionner plusieurs années. À fin septembre 2014, près de 80 % des fonds du FRH (386 MUSD) étaient alloués.

31 Un regroupement de plates-formes d’ONG comprenant ABONG (Brésil), CCIC (Canada), Accion (Chili), Concord (Europe), Coordination Sud (France), Coordinadora (Espagne) et Inter Action (USA) se mettront d’accord pour un texte commun intitulé « Principes et recommandations pour la participation des ONG internationales à la reconstruction et au développement d’Haïti, 2010, Déclaration conjointe des plates-formes d’ONG du Brésil, du Canada, du Chili, d’Europe, d’Espagne, de France et des États-Unis ».

32 Bureau de l’envoyé spécial pour Haïti des Nations unies (2012), *International Assistance to Haiti; Key Acts as of December 2012*.

Nations unies indique que, sur les 2,23 MdsUSD décaissés en financement humanitaire pour la réponse au séisme, moins de 1% a été géré par le gouvernement haïtien. Selon cette même étude, sur 4,01 MdsUSD décaissés en décembre 2012, par les bailleurs bilatéraux (2,76 MdsUSD) et multilatéraux (1,25 MdUSD) pour l'aide à la reconstruction, 9,1 % ont transité par le Gouvernement haïtien.

L'État haïtien et la gestion de la crise

Les autorités haïtiennes, déjà fragiles, ont été davantage affaiblies : « *Les principaux centres de décision politiques et administratifs haïtiens ont été fortement atteints. Si aucun ministre n'est mort dans le tremblement de terre, de nombreux cadres ont été touchés, ainsi que leurs familles. Avec des bureaux détruits, peu de moyens de communication et de transport, et souvent sans électricité, l'appareil administratif national s'est trouvé désemparé, alors qu'il était confronté à des défis considérables. Cette situation n'a pas favorisé la coordination entre les acteurs internationaux (Nations unies et organisations non gouvernementales internationales), et les autorités nationales et locales haïtiennes* »³³.

La plupart des sources consultées renvoient l'image d'un État également largement mis sur la touche. Les acteurs externes (notamment les ONG) sont intervenus sans y avoir été invités par l'État haïtien, qui n'était pas en mesure de contrôler ni de coordonner l'arrivée de l'aide dans le pays. Les expressions « quasi-tutelle » et « tutelle *de facto* » abondent dans la littérature :

- « *La fragilité de l'appareil d'État et la démission du gouvernement amènent l'international à être omniprésent et omnipuissant, à se substituer sans fard aucun à l'État haïtien* »³⁴ ;
- « *...l'aide à la remise sur pied des capacités nationales à gérer la crise a été une très faible priorité dans l'agenda des bailleurs de fonds* »³⁵.

Le rythme avec lequel l'État a retrouvé sa place est un sujet de débat. Pour un de nos répondants, membre du gouvernement en 2010, il n'a fallu que quelques jours avec la nomination de quatre responsables de coordination sectorielle dans les domaines de la distribution alimentaire, de l'eau et de l'assainissement, de l'habitat et de la santé, pour que le gouvernement haïtien « reprenne pied »³⁶. Pour un autre répondant, également membre

33 Cour des comptes (2013), Opus Cité.

34 Suzy Castor (2012), *Les racines séculaires d'une difficile construction nationale*, In Haïti, réinventer l'avenir, p. 42.

35 Grunewald, F. (2012), *L'aide humanitaire : quel bilan deux ans après le séisme*, In Haïti, réinventer l'avenir, p. 180.

36 Pour ce répondant, la faiblesse principale du gouvernement Préval en 2010 a été la communication, plus que l'action, qui, au regard des moyens disponibles, a donné satisfaction.

du gouvernement en 2010, c'est plutôt à partir de mars 2011 et suite aux élections que le gouvernement a commencé à jouer un rôle significatif (voir *infra*).

Héritage de la réforme humanitaire de 2005³⁷, la coordination à travers les clusters³⁸ est mise en place dès février 2010. Des sources nombreuses et variées pointent le déficit de participation des autorités haïtiennes, et plus largement, des acteurs haïtiens. Une exception néanmoins à cette règle : dans le cas du secteur WASH, il a été constaté que la Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement (DINEPA), avec l'appui de l'UNICEF, a rapidement supervisé de manière assez efficace l'organisation des secours d'urgence. La symbolique dans ce cas est importante : c'est dans les locaux de la DINEPA, épargnés par le séisme, que le cluster WASH s'est réuni, ce qui a rendu la participation des acteurs haïtiens beaucoup plus facile qu'à la base logistique située à l'aéroport. Contrairement aux autres clusters, les réunions s'y tenaient en français. Cet exemple illustre que lorsqu'il y a eu leadership, il y a eu respect de ce leadership.

Une des contributions importantes des autorités haïtiennes dans le post-séisme immédiat aura été d'avoir mis en avant la logique de la refondation. Le vocabulaire de la refondation apparaît un mois après le séisme dans les discours de René Prével et des plus hautes autorités haïtiennes. Le premier ministre Bellerive, à l'occasion du lancement du *Post-Disaster Needs Assessment* (PNDA) le 12 février 2010, appellera ainsi à une « refondation d'Haïti » ainsi qu'à un pacte politique. En réalité, la notion de « refondation » est plus ancienne et était déjà présente dans la constitution de 1987 promulguée après le départ de la dynastie Duvalier en 1986. Dans le contexte du séisme, la refondation se détache du vocabulaire de la reconstruction par sa dimension politique. Les intellectuels haïtiens ont largement commenté son usage : la refondation apparaît ainsi comme une « démarche englobante et volontariste, impliquant une transformation en profondeur (historico-structurelle) qui intègre activement les majorités exclues depuis 1804 dans le fonctionnement et la finalité de l'État »³⁹. La refondation illustre une volonté de rebattre les cartes.

37 Suite au tsunami de 2004, le système des Nations unies entreprend une réflexion sur la réponse humanitaire. Cette réflexion débouche sur une réforme dont les trois grands piliers sont la coordination sectorielle (cluster), l'amélioration du financement (création du *Central Emergency Response Fund* (CERF), fonds central d'urgence humanitaire) et la création d'un réseau de coordinateurs de l'action humanitaire

38 Les "clusters" sont des espaces de coordination sectorielle permettant l'identification des lacunes (« gaps ») et un partenariat renforcé. Des leaders au sein du système des Nations unies sont identifiés pour chaque cluster (exemples : WASH, nutrition, santé, abris, etc.).

39 Cary Hector (2012), *Les perspectives de la reconstruction/refondation. In Haïti, réinventer l'avenir*, p. 256.

Le Plan de redressement et de développement national d'Haïti (PARDN) de mars 2010⁴⁰ présente les mesures de reconstruction à appliquer dans les 18 mois suivant le séisme et s'inspire largement de cette notion. Rebaptisé ultérieurement Plan stratégique pour la refondation d'Haïti, il est organisé autour de quatre piliers : la refondation sociale, la refondation territoriale, la refondation économique et la refondation institutionnelle.

La gestion de la crise a été compliquée par le maintien des élections présidentielles pour la fin 2010⁴¹, lesquelles ont abouti à la nomination de Michel Martelly à la tête de l'État haïtien. Il s'en est suivi une période de blocage entre le gouvernement et le parlement qui a duré plus d'un an. Cependant, pour un observateur proche, « *les élections et le renouvellement des dirigeants vont mettre un terme à la transition ... Il s'agit d'une reprise en main tout à fait salutaire du gouvernement d'Haïti* »⁴².

On assistera ensuite, dans le cadre de la dynamique lancée par la nouvelle Présidence à un retour progressif de l'État dans la gestion de l'aide. Il s'illustrera notamment par l'harmonisation du plan d'action de la CIRH avec ceux des ministères, par la redéfinition des responsabilités des différents acteurs de l'aide dans le nouveau Cadre de coordination de l'aide externe au développement d'Haïti (CAED), finalisé en septembre 2012, et par la dissolution comme prévu de la CIRH au terme de son mandat intervenu fin octobre 2011.

2.2.2. Un pays en crise chronique

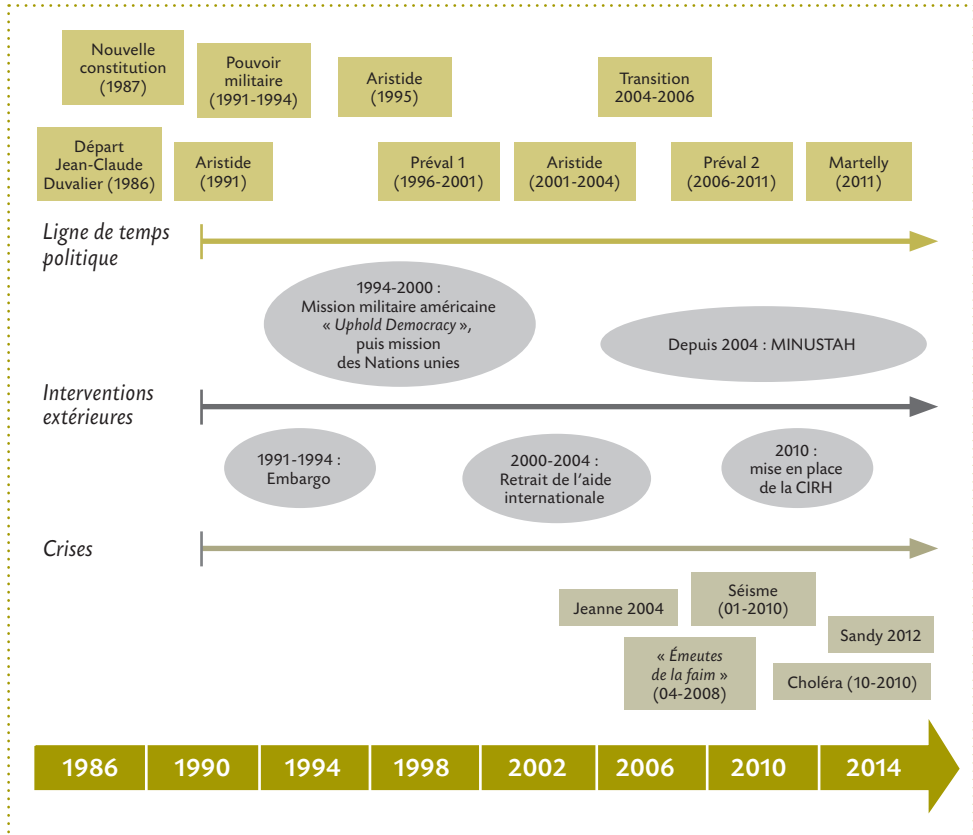
Haïti a connu depuis les années 1980 une période mouvementée sur le plan politique et social et sur le plan des catastrophes naturelles et humaines. Le schéma 3 rappelle quelques dates importantes de la période 1986-2014.

40 Si le PARDN propose des activités pour une période limitée de 18 mois, il s'inscrit néanmoins dans une perspective plus large, qui est de faire d'Haïti un pays émergent en 2030.

41 Les élections sont organisées le 28 novembre 2010.

42 Bécoulet (2013), *Regard rétrospectif sur un itinéraire associatif, Haïti 1989-2013*.

Schéma 3. Haïti : lignes de temps 1986-2014



Source : auteurs.

L'histoire politique d'Haïti est jalonnée par les repères suivants : l'indépendance en 1804, l'occupation américaine de 1915 à 1934, les trente années de duvaliérisme de 1957 à 1986, l'élection de Jean Bertrand Aristide en 1991.

Jean Claude Duvalier quitte Haïti en 1986, provoquant une vague d'espoir démocratique, avec l'émergence du mouvement Lavalas de Jean Bertrand Aristide et René Préal. Une nouvelle constitution est approuvée en 1987. Le pays reste malgré tout instable politiquement : 14 chefs d'État se succèdent ainsi entre 1987 et 2014.

La souveraineté d'Haïti est mise à mal régulièrement. De 1994 à 2000, une force américaine de 20 000 hommes est présente⁴³. À partir de 2004, la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (Minustah)⁴⁴ s'installe dans le paysage haïtien. Pour de nombreux analystes, parler de souveraineté nationale dans ce contexte est difficile. Suite au séisme, la souveraineté d'Haïti est de nouveau bousculée par la mise en place de la CIRH.

L'aide internationale intermittente constitue par certains aspects un facteur de déstabilisation du pays. Stoppée en 1991 au moment où le Président Aristide est renversé, celle-ci est rétablie à son retour en 1995, puis de nouveau suspendue en 2000 en raison de fraudes électorales. D'autres arrêts de cette aide avaient eu lieu précédemment, en 1963 et 1987. Ces interruptions s'inscrivent dans une longue tradition de recours à l'aide extérieure comme mesure de pilotage à distance du pays par les bailleurs, notamment par le bailleur américain. Disproportionnée par rapport aux revenus nationaux⁴⁵, elle soutient de manière imprévisible et avec de très fortes variations un secteur public faible et sous perfusion de l'aide.

Haïti est par ailleurs *de facto* en situation de défaut de paiement, notamment vis-à-vis de la Banque mondiale qui interrompt ses décaissements en janvier 2001. Les bailleurs se réengagent à partir de 2003 alors que la situation se détériore sur le plan humanitaire⁴⁶. L'intervention de l'AFD en Haïti suit cette évolution. L'AFD reprend ses activités en 2004 et rouvre une agence en 2006.

Les dix dernières années sont marquées par une succession de catastrophes naturelles. L'année 2010 est particulièrement difficile avec le séisme, suivi de l'épidémie de choléra.

Parmi les autres éléments caractéristiques de la fragilité économique et politique d'Haïti et des difficultés de l'aide internationale dans ce pays, citons l'hypercentralisation du pays qui a débouché sur l'hypertrophie de Port au Prince (3 millions d'habitants) et la croissance de quartiers défavorisés dans des zones impropres à la construction, le caractère très accidenté de ce territoire de petite taille (26 000 km²), le grand nombre de petites exploitations agricoles dégageant peu de surplus pour nourrir la population urbaine, la dégradation environnementale aggravée par une forte déforestation et érosion, l'exode des cadres, et enfin les fractures sociales toujours ouvertes entre l'élite et le reste de la population.

43 Cette force est envoyée pour réinstaurer Aristide et maintenir la paix civile.

44 La Minustah est autorisée par la résolution 1542 du 30 avril 2004 du Conseil de sécurité des Nations unies. Le mandat initial est de restaurer un climat sûr et stable, d'appuyer le processus politique en cours, de renforcer les institutions gouvernementales et les structures d'un État de droit, de promouvoir et de protéger les droits de l'homme à Haïti (<http://www.minustah.org/>). De nombreux acteurs de la société civile haïtienne jugent la Minustah démesurée par rapport aux enjeux.

45 En 2008, l'aide internationale à Haïti était de 98,20 USD par habitant, soit environ 1 Md USD.

46 Source : Buss and Gardner, cité par Ramachandran et Waltz, p. 3.

Un État fragile sur plusieurs plans

« ...le pays n'arrivait plus à faire face à ses responsabilités, se vidait peu à peu de son sang, perdait de sa vitalité, s'affaiblissait à tel point que beaucoup ne voyaient leur avenir personnel qu'ailleurs. Comme un électrochoc, le séisme est venu rappeler qu'Haïti était toujours en vie et que son avenir ne dépendait que de lui »⁴⁷.

Haïti est un État fragile. À la lumière des catégories de fragilité identifiées par la France, Haïti se rapproche à la fois d'un État impuissant, d'une économie défailante et d'une société fragilisée.

Deux caractéristiques rapprochent Haïti d'un État impuissant, à savoir la faiblesse des capacités et des services (collecte fiscale, services de santé et d'éducation, etc.) et une forte dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure. Par ailleurs, la présence de forces internationales de manière quasi permanente depuis 1994 questionne sa souveraineté.

Haïti se caractérise également par une société fragilisée. Parlant de l'avant-séisme, un auteur invite à « reconnaître avec lucidité que le pays, avant cette date, était déjà en situation de séisme social »⁴⁸. Par ailleurs, avec un indice Gini⁴⁹ de 60,1, Haïti est un des pays les plus inégalitaires du monde (Banque mondiale, 2012⁵⁰).

L'économie haïtienne reste faible et largement informelle. La balance commerciale enregistre depuis 2002 un solde négatif de l'ordre de 30 % (50 % en 2010, année du séisme)⁵¹. La diaspora joue un rôle économique majeur : elle enverrait entre 1,2 et 1,8 Md USD, ce qui représente entre 20 % et 35 % du PIB annuel⁵². Le niveau de confiance des prêteurs est faible : peu d'institutions financières (à l'exception du fonds PetroCaribe) acceptent de consentir des prêts à Haïti, qui fonctionne donc essentiellement avec des dons. En 2009, Haïti a bénéficié d'une annulation partielle de sa dette qui, pour certains, « a sonné le glas de l'État haïtien (...) devenu insolvable, failli, sous tutelle... ».

47 Jean-Daniel Rainhorn (2012), *Quand les catastrophes naturelles changent le destin des peuples*, In Haïti, réinventer l'avenir.

48 Charles Ridoré (2012), *Réconcilier Haïti avec sa diaspora*, In Haïti, réinventer l'avenir, p. 264.

49 L'indice Gini mesure le degré d'inégalité de la répartition du revenu familial dans un pays. Plus l'indice est élevé, plus la répartition est inégalitaire.

50 <http://www.banquemonde.org/fr/country/haïti/overview#1>

51 Université de Sherbrooke, Canada.

52 Péan Leslie, (2009), *Les transferts financiers de la diaspora et le financement du développement d'Haïti*.

Haïti est très largement exportateur net de ressources humaines. Environ 85 % des cadres haïtiens se trouvent dans la diaspora (Prachi, 2006). La décapitalisation progressive en ressources humaines formées et expérimentées fragilise l'État et le secteur privé haïtien. Cette situation est encore amplifiée par l'attractivité des salaires dans les structures internationales (ONG et OI), surtout en période d'urgence.

In fine, l'économie d'Haïti présente des zones d'ombre : « de nouveaux facteurs déformants... permettent la survivance du pays : aide internationale massive bilatérale ou multilatérale, transfert de devises des émigrés, trafic de drogue, contrebande et spéculations de toutes sortes. Une réalité s'impose chaque fois davantage : le pays ne produit pas, alors que sa population et sa consommation augmentent »⁵³.

Haïti depuis la dissolution de la CIRH en 2011

La Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH), dont la légitimité était remise en cause par les autorités haïtiennes, n'a pas été reconduite à la fin de son mandat en octobre 2011.

Un cadre stratégique est mis en place en 2012. Il comprend notamment le Plan stratégique pour le développement d'Haïti (PSDH⁵⁴), qui vise à faire d'Haïti un pays émergent en 2030, le Programme triennal d'investissement (PTI), qui opérationnalise le PSDH, ainsi que le Programme cadre de réforme de l'État (PCRE). En novembre 2012, Michel Martelly crée le Cadre de coordination de l'aide externe au développement (CAED) et le Comité de l'efficacité de l'aide, afin de mieux coordonner l'action des bailleurs de fonds et d'assurer ainsi leur alignement sur les politiques nationales.

Tandis que certains craignent une dérive autocratique⁵⁵, les autorités haïtiennes et les organismes multilatéraux semblent partager une vision optimiste de l'avenir post-séisme⁵⁶.

53 Suzy Castor (2012), *Les racines séculaires d'une difficile construction nationale*, In Haïti, réinventer l'avenir, p. 41.

54 Le PSDH fait suite au PARDN qui ciblait les 18 premiers mois du post-séisme.

55 Par exemple, pour ces répondants, le remplacement sans élection des maires en 2011 constitue une rupture.

56 « Quatre ans après le séisme, l'avenir paraît s'éclaircir pour beaucoup d'Haïtiens ». <http://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2014/01/06/after-the-reconstruction-haitians-look-forward-to-a-brighter-future>
Hasan Tuluy, vice président de la Banque Mondiale pour l'Amérique latine et les Caraïbes relève des signes encourageants de progrès en Haïti. <http://www.worldbank.org/en/news/video/2014/01/09/haiti-four-years>

Cependant, selon certaines études (comme l'Étude d'impacts du séisme en Haïti (EISHA), la situation de la population reste préoccupante. Et la capitale, Port-au-Prince, qui comptait 3 millions d'habitants avant le séisme, en compte aujourd'hui, d'après de nombreuses sources, à nouveau autant, voire plus.

Encadré 2. Extrait des conclusions de l'Évaluation d'impacts du séisme en Haïti (EISHA, 2012)

1) L'aide n'a pas réussi à contrer l'effondrement des conditions de vie :

- a. La situation des ménages a empiré.
- b. Les revenus médians du travail ont chuté de 57 %.
- c. La mise au travail des enfants et des jeunes s'est accrue.

2) La précarité du logement persiste. On n'a pas réussi à reloger décemment les ménages sinistrés. On est loin de la « reconstruction durable » promise.

3) La plupart des ménages ont cessé de recevoir de l'aide alors que leur situation ne s'est pas améliorée [...] L'aide apportée par les institutions a été une aide d'urgence, de court terme, ne permettant pas d'améliorer de façon soutenable et permanente les conditions de vie de la population.

4) L'aide à la reconstruction n'a bénéficié qu'à 7 % des ménages ayant subi d'importants dommages au logement (seuls 2 % ont reçu une aide au déblaiement...). Sept ménages sur dix (71,3 %) ayant eu leur logement totalement détruit ont entrepris des travaux de remise en état (et 11,4 % les ont stoppés).

5) Le taux de chômage (élargi) en aire métropolitaine a baissé. Il était de 52 % en 2007 et de 40 % en 2012 [...] L'augmentation du taux d'activité a essentiellement concerné les jeunes (au détriment des rendements scolaires).

2) Le pourcentage des travailleurs gagnant moins de 70 gourdes par jour, soit 1 820 gourdes par mois (en gourdes constantes) est passé de 36 % en 2007 à 57 %.

Source : documentation EISHA.

Plus récemment, le Plan d'action humanitaire d'Haïti de 2014, préparé par le gouvernement haïtien avec l'appui d'OCHA, met lui aussi en évidence l'ampleur de la tâche à accomplir, tout en indiquant les progrès enregistrés dans certains domaines.

Encadré 3. Extrait du Plan d'action humanitaire d'Haïti, 2014

89 % des déplacés du tremblement de terre de 2010 ont quitté les camps ; l'incidence de l'épidémie de choléra a été réduite de moitié depuis le début de l'épidémie en 2010, et l'insécurité alimentaire a diminué de 1,5 million de personnes début 2013 à 600 000 personnes en octobre 2013. Des avancées sont également à noter relativement à certains objectifs de développement du millénaire (OMD) : les taux de mortalité infantile ont été réduits de 59 pour 1 000 naissances, et l'inscription dans les écoles primaires a augmenté de 49,6 % en 2006 à 77 % en 2012.

Mais :

- environ 817 000 personnes (soit 8,3 % de la population totale) dans 35 communes du territoire pourraient avoir besoin d'assistance humanitaire en 2014, contrairement au 1,5 million identifié en 2013 ;
- environ 145 000 personnes résideront encore dans les camps à la fin de l'année 2013 ;
- malgré une diminution significative du nombre global de décès liés au choléra, la moitié du nombre de cas de choléra dans le monde est recensée en Haïti ;
- la prévalence de la malnutrition globale auprès des enfants de moins de 5 ans a augmenté de 5,1 % en 2012 à 6,5 % en 2013.

2.2.3. Les ONG en Haïti

Le secteur des ONG

Nous nous intéressons ici en parallèle aux ONG nationales et internationales. Les séquences suivantes ponctuent l’histoire récente d’Haïti⁵⁷ :

- au début des années 1980, avant le départ de Jean-Claude Duvalier (1986), on parle plutôt d’organisations caritatives (comme Caritas et CARE qui sont déjà présentes en Haïti depuis longtemps) et d’organisations populaires. À cette époque, les organisations populaires haïtiennes commencent à s’opposer au régime. Une première structure de coordination est mise en place en 1981. Il s’agit de la *Haitian Association of Voluntary Agencies* (HAVA), créée à l’initiative de l’USAID et qui regroupait des structures nationales et internationales : ONG, fondations, organes séculiers de missions ou d’églises protestantes, associations reconnues d’utilité publique ;

- le retour d’exil des leaders de la gauche haïtienne à partir de 1986 coïncide avec l’émergence de nouvelles ONG nationales. L’élection d’Aristide en décembre 1990 sert de tremplin à la société civile haïtienne. En 1991, est créée la plate-forme Inter-OPD⁵⁸. Elle rassemble les acteurs structurés de la société civile haïtienne et s’attelle à apprécier l’impact du coup d’État de 1991 pour préparer un plan d’urgence ;

- à partir des années 90, la présence des ONG internationales augmente. Leur essor coïncide avec les périodes les plus difficiles (embargo 1991-1994, catastrophes naturelles de la période 2000-2010, interruption de l’aide au gouvernement Aristide de 2001 à 2004). Entre 1990 et 2010, les ONG internationales jouent un rôle accru dans le développement des ONG nationales, soit en mettant en place des programmes d’appui aux ONG nationales (par exemple Christian Aid), soit en réalisant avec elles des projets dans le cadre de partenariats (c’est le cas de nombreuses ONG françaises). Le Cadre de liaison inter-ONG (CLIO) est créé en 2005 par des ONG européennes. Les ONG nationales représentent au maximum 18 % des membres. Les grandes ONG anglo-saxonnes ne se retrouvent pas dans cette plate-forme et sont peu nombreuses au CLIO ;

57 Parmi les sources utilisées pour cette section : Bécoulet Philippe (2013), *Regard rétrospectif sur un itinéraire associatif, Haïti, 1989-2013*.

58 Inter-organisation de promotion du développement.

- Avec les catastrophes naturelles des années 2000, la coordination des actions d'urgence et de développement devient un enjeu croissant de l'intervention des ONG. En 2008, une série de cyclones (Fay, Gustave, Hanna et Ike) confronte le CLIO aux problématiques de l'urgence pour la première fois. Le CLIO envisage de créer une commission Urgence pour « initier les membres à la culture de l'urgence (de basse intensité) et l'articuler continûment avec le développement à long terme »⁵⁹. Elle ne verra pas le jour. Suite au séisme de janvier 2010, le CLIO tente de nouveau de mettre en place une commission sur l'aide d'urgence. Mais elle fait doublon avec le *Humanitarian Country Team* (HCT), une structure dépendante de OCHA, qui coordonne les ONG internationales porteuses de programmes d'urgence post-catastrophe, et dans laquelle on retrouve les membres du CLIO. Le HCT, sous la pression du NCSO⁶⁰, s'élargit aux nombreux « primo-arrivants » de l'aide humanitaire et élit en 2010 un Comité de Coordination des ONG (CCO).

Cet historique retrace les influences internes et externes qui ont joué sur l'évolution des ONG en Haïti. Le recul de HAVA et la montée en puissance du CLIO sont allés de pair avec le rôle de plus en plus important joué par l'Union européenne et les ONG européennes en Haïti. C'est la dynamique qui colore la période 1995-2007. La succession des catastrophes naturelles rebat ensuite les cartes de la coordination des ONG avec l'apparition du CCO et les tensions CLIO-CCO autour de la question de la réponse à l'urgence et de l'articulation entre urgence et développement.

Relations ONG-État

Pour des raisons historiques, quand on parle d'ONG en Haïti, on se réfère essentiellement aux ONG de développement, nationales et internationales, qui sont enregistrées auprès du ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE), plus précisément auprès de l'Unité de coordination de l'action des ONG (UCAONG). Les autres ONG sont en lien avec d'autres ministères : ainsi, par exemple, les urgentistes sont en général enregistrés auprès du ministère des Affaires étrangères et les organisations de droits de l'Homme sont enregistrées auprès du ministère de la Justice.

Cinq éléments caractéristiques des relations entre les ONG en Haïti et l'État, utiles à la compréhension du contexte de notre étude, sont rappelés ici :

59 Bécoulet Philippe (2013), Opus cité.

60 Le *NGO Coordination Support Office* (NCSO) est un programme temporaire, financé par l'USAID et mis en œuvre par InterAction et ICVA, qui a accueilli en Haïti de nombreux humanitaires américains et internationaux entre les mois de février 2010 et d'août 2010 (Bécoulet, 2013).

Une relation historiquement tendue et marquée par la concurrence

- « Officiellement la reconstruction est lancée. Mais comment reconstruire avec un État plus faible qu'il ne l'était auparavant et une myriade d'ONG qui lui font concurrence »⁶¹.
- Le représentant d'un bailleur de fonds considère que « beaucoup d'ONG sont politiques et cherchent à se substituer à l'État. Les ministères n'aiment pas quand les ONG fournissent les services sans coordination ».

La tension perçue entre l'État et les ONG se focalise sur la légitimité des ONG à fournir des services de base. Cet enjeu place l'État dans une position de perpétuelle reconquête de souveraineté nationale et de recherche d'un contrôle accru des ONG, qui passe pour partie par l'idée selon laquelle affaiblir les ONG le renforcerait.

Les résultats sont mitigés en ce qui concerne la collaboration État-ONG : de nombreux exemples attestent de collaborations réussies (comme par exemple le soutien apporté par l'UE et l'AFD en milieu urbain à des projets menés par des ONG reconnues par les autorités locales), tandis que des situations avérées de « drainage » des ressources humaines du service public par les acteurs internationaux, de travail en silo et de coordination insuffisante des ONG entre elles et avec les autres acteurs du pays sont également constatées.

Notons aussi que la relation État-ONG a été impactée par les changements de stratégie des bailleurs qui sont passés en priorité par les grosses ONG à certaines périodes (notamment lors des deux crises de gouvernance du pays en 1994 et 2004) et ont appuyé massivement l'État à d'autres périodes. Ce jeu d'acteurs est une problématique ancienne et complexe, et un point important du contexte d'intervention des bailleurs et des ONG en Haïti.

Des acteurs haïtiens « pris en tenailles » entre le législateur et les ONG internationales

Selon le MPCE, il y aurait 1 000 ONG de développement sur le territoire haïtien⁶², dont la moitié est dûment enregistrée. Il y aurait de plus en Haïti entre 10 000 et 20 000 associations enregistrées auprès du ministère des Affaires sociales. L'étude EISHA indique que le secteur privé formel (qui inclut les emplois formels dans les ONG et les associations) fournirait 5 % des emplois, tandis que le secteur public fournirait 3 % des emplois formels.

61 Max Chauvet (2012), *Où en est Haïti un an après le séisme ?* In Haïti, réinventer l'avenir, p. 126.

62 En Haïti, on distingue les ONG de développement et les associations, ces dernières étant beaucoup plus nombreuses.

Dans l'esprit du législateur, le passage du statut d'association (régé par une loi du type 1901) à celui d'ONG est lié à un niveau minimal de durabilité et de professionnalisation. De fait, s'il y a beaucoup d'associations haïtiennes, il y a peu d'ONG haïtiennes. Dans la pratique, de nombreux exemples montrent une certaine dépendance des ONG nationales vis-à-vis des ONG internationales pour exister dans le cadre législatif actuel en tant qu'ONG. Comme le note un répondant : « *la majeure partie des ONG nationales sont des franchises d'ONG internationales. Les ONG nationales n'ont pas de patrimoine, pas de réseau propre de financement, ne sont pas autonomes. Elles développent un nationalisme aberrant et contradictoire car elles dépendent des ONG internationales* ».

Une volonté croissante de l'État de cadrer l'intervention des ONG-D

Une des conséquences importantes du séisme et de l'afflux d'ONG qui a suivi est la volonté de l'État de mieux contrôler ce secteur. Il y a eu trois initiatives réglementaires et législatives depuis le début des années 1980. Le premier décret réglementant l'implantation et le fonctionnement des organisations non gouvernementales d'aide au développement date du 13 décembre 1982. Les ONG sont actuellement régies par la loi du 14 septembre 1989. Un nouveau projet de loi datant de 2013 est à l'étude⁶³ qui porte spécifiquement sur les ONG-D. Pour certains acteurs publics français rencontrés en Haïti, « *les ONG font ce qu'elles veulent, d'où la loi* ».

Le durcissement actuel des relations entre les ONG et l'État

Les relations entre les ONG et l'État se sont durcies du fait du projet de loi. Les griefs de l'État vis-à-vis des ONG portent sur la transparence, l'information⁶⁴ et l'alignement. Les ONG, de leur côté, reprochent au gouvernement haïtien de ne pas reconnaître leur apport, de ne pas les associer dans les espaces de concertation⁶⁵ et de privilégier le contrôle sur la collaboration.

63 Projet de loi fixant le statut des organisations non gouvernementales (ONG) de coopération au développement durable et régissant leur implantation et leur fonctionnement en Haïti – juin 2013.

64 Cinquante-six rapports d'activités reçus en 2008-2009 par le MPCE sur un total de près de 500 ONG enregistrées.

65 Les Tables sectorielles et thématiques (TST) sont reconnues comme des espaces privilégiés de collaboration efficace et transparente à la recherche d'un consensus et des voies et moyens pour un développement durable entre le gouvernement de la République d'Haïti et ses partenaires (Déclaration du gouvernement sur la mise en place du CAED). Selon nos informations, les ONG haïtiennes ne sont pas bien représentées dans les TST.

Selon la plupart des répondants, la loi en préparation⁶⁶ va trop loin. Ses propositions les plus controversées portent sur des mesures de contrôle, des mesures économiques (limitation des exonérations et franchises, garanties), et des mesures institutionnelles difficilement applicables pour des ONG internationales (un tiers des postes des conseils d’administration des ONG travaillant en Haïti devrait être attribué à des Haïtiens). Pour une ONG haïtienne, l’objectif de cette loi est de « *dépouiller les ONG* ». Sur ce sujet de la modification de la loi, ONG nationales et internationales partagent le même constat.

L’encadré 4 présente un extrait de la réaction du Comité de coordination des ONG (CCO) au texte de loi.

Encadré 4. Extrait de la réaction du CCO au nouveau projet de loi ONG

[...] l’esprit dans lequel ce texte de loi semble avoir été élaboré reflète une vision de contrôle, d’obligations et de sanctions – parfois inapplicables – plutôt que de chercher à bâtir avec les ONG les fondations solides d’une collaboration commune, saine et fructueuse, pour le développement durable d’Haïti. Cette loi comporte par ailleurs en l’état beaucoup d’imprécisions et de confusions ouvrant la voie à de potentielles fortes dérives. Certains éléments de la loi entrent en contradiction avec des règles et des fonctionnements internationaux, notamment liés aux contrats de subvention. L’accès humanitaire et la mise en œuvre efficiente d’activités adaptées au contexte et aux besoins des populations en seront clairement limités.

Source : lettre adressée par le CCO le 28 avril 2014 au coordonnateur résident des Nations unies en lien avec le projet de loi fixant le statut des organisations non gouvernementales (ONG) de coopération au développement durable et régissant leur implantation et leur fonctionnement en Haïti.

2.3. Acteurs et crises

Dans cette section, nous explorons, au-delà du cas d’Haïti, le positionnement (mandat/rôle/moyens) dans la réponse aux crises, des principaux acteurs qui sont au centre de l’étude, soit l’AFD, la Fondation de France et les ONG de développement. Cette présentation nous permettra, dans le chapitre suivant, d’analyser les spécificités des stratégies mises en place par ces mêmes acteurs en Haïti.

⁶⁶ Projet de loi fixant le statut des organisations non gouvernementales (ONG) de coopération au développement durable et régissant leur implantation et leur fonctionnement en Haïti, MPCE, juin 2013.

2.3.1. L'AFD et les crises

Mandat

Au cours des dix dernières années, l'AFD s'est orientée vers un rôle assumé d'accompagnement de ses partenaires confrontés à des situations de crise :

- depuis 2005, l'AFD a reçu plusieurs mandats de ses tutelles visant son implication dans des actions de réhabilitation ;
- l'AFD a mis en place en 2008 une cellule de prévention des crises et sortie de conflits, logée au département des appuis transversaux (DAT) de la direction des Opérations (DOE), et dont le mandat est d'« appuyer, animer et consolider les activités de l'Agence dans la prévention des crises et la sortie de conflits »⁶⁷.
- un Cadre d'interventions transversal sur la prévention des crises et la sortie de conflits (CIT-CC)⁶⁸ a été validé par l'AFD pour la période 2013-2015 ;
- un réseau thématique « Crises et conflits » au sein de l'AFD a été mis en place ;
- dans une interview récente, la directrice générale de l'AFD déclare : « Nous devons renouveler notre approche des pays en crise pour gagner en réactivité »⁶⁹.

L'approche par l'AFD de la problématique « crise/post-conflit » fait émerger des enjeux nouveaux qu'il convient de rappeler ici :

- la coordination avec le Centre de crise du MAE, responsable de la veille et de la gestion des crises et qui dispose d'un outil propre de financement (Fonds d'urgence humanitaire – FUH) : cette coordination a été renforcée par la participation quasi systématique, depuis 2010, de la cellule de l'AFD aux réunions organisées par le Centre de crise du MAE (Groupe de concertation humanitaire, Groupe interministériel sur la sécurité alimentaire, conférences nationales sur l'humanitaire) ;
- la coordination au sein de l'AFD : plusieurs services de l'AFD sont concernés par la réponse aux crises, notamment la DOE (CCC et autres services) et SPC/DPO, créant *de facto* des besoins de dialogue et de coordination ;

67 Source : organigramme DAT.

68 Dans le présent rapport, nous utiliserons l'acronyme CIT-CC, lorsque nous ferons référence à ce document.

69 Anne Paugam, directrice générale de l'AFD, Les Echos du 11 mars 2014.

- le calibrage du rôle de l'AFD, combinant un rôle plus direct et réactif dans la réponse à la crise et un rôle de « *relais précisément ajusté entre acteurs humanitaires et bailleurs de l'aide au développement, relais qui, par ailleurs, permet de combiner l'obligation d'agir vite des humanitaires et celle de rester engagé dans la durée des développeurs* » (CIT-CC) ;
- l'implication des ONG : la volonté de l'AFD de s'impliquer avec les ONG dans les situations de crise est en cours d'opérationnalisation. Le CIT « AFD et organisations de la société civile » (CIT-OSC) indique que « *l'AFD leur reconnaît ainsi un rôle spécifique dans les pays en crise ou post-crise* », mais ne précise pas davantage le contenu attendu de ce rôle. Quelles adaptations sont nécessaires, concernant les modalités de dialogue, de décision et d'intervention ? Quelles modifications faut-il apporter aux procédures existantes ? Un des six chantiers lancés en 2014 suite au CIT-OSC porte sur le sujet « *crise et post-crise* »⁷⁰ (cf. encadré 5) et devrait être une source de propositions concrètes d'ici fin 2015 ;
- le financement : plusieurs questions se posent. Comment l'AFD doit-elle financer ses interventions dans les situations de crise ? De quels moyens doit-elle disposer si elle veut jouer un rôle significatif et visible ? Doit-elle se doter d'instrument(s) spécifique(s), réserver des fonds au sein d'enveloppes existantes pour couvrir les situations de crise ou bien encore gérer la réponse aux crises de manière fluide et flexible ?

Ces enjeux sont au cœur des réflexions actuelles de l'AFD mais n'ont pas encore tous trouvé de réponses opérationnelles élaborées.

70 Ce chantier travaille selon les trois entrées suivantes : crises exceptionnelles et subites (événement climatique, guerre, conflit) ; États défaillants et/ou sociétés fragiles en crise régulière et/ou récurrente ; prévention, reconstruction et accompagnement des sorties de crise.

Encadré 5. Le chantier post CIT « Pays en crise ou sortie de crise » de l'AFD : réfléchir à l'adaptation des modalités d'intervention et des procédures

Objectif : Définir les modalités du dialogue AFD-OSC et des outils et/ou procédures adaptées d'intervention avec les OSC dans des situations de crise, post-crise et d'États fragiles.

Axes de travail :

1. Outils et financements : mécanismes, modalités d'appui et financement des situations de crise et post-crise. Quelles thématiques prioritaires et quels instruments au regard de la typologie des situations ? (FUH, cofinancement initiatives OSC par SPC/DPO, facilités-pays, etc.) ?
Quelles sources de financement additionnel pour couvrir éventuellement ces situations ? Quelles modalités d'adaptation pour des initiatives OSC en cours de mise en œuvre sur financement AFD/SPC/DPO ?
2. Partenariats : place des partenariats avec les institutions publiques et les sociétés civiles locales, coordination avec les autres acteurs de l'aide, pour faire coïncider dans un *continuum* les temps de l'humanitaire et du développement. Comment travailler avec les OSC sans fragiliser ni l'État ni les acteurs de la société civile locale ? Comment garantir le respect des principes humanitaires qui guident l'action d'urgence ? Comment favoriser la résilience des communautés, prévenir et réduire les risques liés aux crises et aux catastrophes naturelles ?
3. Sécurité : capacités d'intervention dans des contextes d'insécurité et liens avec les contraintes et recommandations qui s'imposent aux personnels étrangers et locaux. Quelles adaptations concernant les modes d'action face aux contextes d'insécurité ? Quelles opportunités liées au(x) partenariat(s) ?
4. Concertation : dialogue, participation, implication des OSC dans les stratégies AFD en contexte de crise, post-crise ou de fragilité. Comment construire des stratégies pays concertées et définir la mise en place de facilités ou modalités adaptées prenant en compte le partenariat OSC dans (i) l'analyse des contextes, (ii) la mise en œuvre de projets et la maîtrise d'ouvrage et (iii) le dialogue avec les pouvoirs publics et la définition des politiques publiques ?

Guichets et instruments

Dans cette section, nous présentons succinctement les grandes caractéristiques des différents types de financement accessibles aux ONG à l'AFD, en mettant en avant, le cas échéant, leurs spécificités « crises ».

Un tableau comparatif des procédures associées aux différents instruments est intégré en annexe du rapport.

Division du partenariat avec les ONG (SPC/DPO)

La division du Partenariat avec les ONG est la continuité de la MAAIONG⁷¹ du MAE, dont le portefeuille a été transféré à l'AFD en 2009 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Le financement de SPC/DPO provient de la ligne budgétaire 209, constituée uniquement de subventions et dont le montant total est de l'ordre de 250 M€. C'est cette même ligne budgétaire qui finance également le FUH. Le budget de SPC/DPO était de l'ordre de 40 M€ par an entre 2009 et 2012. Celui-ci augmentera d'environ 9 M€ par an entre 2013 et 2017. Cet accroissement important du budget de SPC/DPO est l'une des réponses apportées à l'engagement pris par la France d'augmenter la part de l'APD transitant par les ONG⁷². L'AFD, à travers SPC/DPO, gère ainsi le guichet d'APD dédié aux ONG le plus important⁷³. L'enveloppe allouée à SPC/DPO était de 49 M€ en 2013 et de 58 M€ en 2014. Au 31 décembre 2014, le portefeuille de SPC/DPO contenait 277 projets en cours, impliquant 116 ONG françaises. Le montant unitaire moyen du financement accordé par SPC/DPO est de l'ordre de 550 000 € représentant en général près de 50 % du montant total des projets des ONG.

SPC/DPO finance des projets qui sont à l'initiative des ONG, lesquels ont pour finalité le renforcement des capacités des acteurs des sociétés civiles du Sud. Un projet porté par une ONG française ne peut être soutenu par un cofinancement SPC/DPO que s'il est conçu et mis en œuvre avec des partenaires de la société civile du(des) pays d'intervention considéré(s).

Les catégories de projets financés sont :

- les projets terrain qui comprennent : des projets pays simples, des projets multi-pays, des conventions programmes et des programmes concertés pluri-acteurs (PCPA). Le cofinancement varie de 50 % à 75 % selon les sous-catégories. En Haïti, sur la période 2010-2014, toutes ces sous-catégories de projets terrain ont été couvertes en dehors des PCPA (voir *infra* tableau 3).
- les projets d'intérêt général : structuration du milieu associatif (exemples : Coordination SUD, F3E, Groupe URD pour l'initiative Sigmah, etc.) et éducation au développement et à la solidarité internationale (EADSI).

71 Mission d'appui à l'action internationale des ONG.

72 Cf. Relevé de décisions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 31 juillet 2013 (décision n°20).

73 Selon le mémorandum de la France sur ses politiques de coopération (DGM-2010), préparé dans le cadre de la revue par les pairs de l'OCDE-CAD, l'APD passant par les ONG se situe à 2 % du total de l'APD française en 2010, soit environ 200 M€.

L'acceptation des projets est de la responsabilité du Comité spécialisé pour l'appui aux initiatives des ONG, dit Comité ONG, qui regroupe les tutelles de l'AFD (4 représentants), deux personnalités qualifiées et un représentant du personnel de l'AFD.

SPC/DPO s'approprie progressivement la notion de crise. Le terme ne figure pas en tant que tel dans les rapports annuels 2009 et 2010, mais apparaît en 2011 pour indiquer que : « 2,8 M€ ont ciblé des interventions dans des pays en crise ». En 2012, une catégorie « pays en crise » est ajoutée dans le tableau de suivi de SPC/DPO. Cette année-là, une enveloppe de 2,5 M€ (soit 6,4 % du total des financements octroyés par SPC/DPO) a permis de soutenir 4 projets situés dans des pays en crise. Cette part augmente ensuite assez fortement ; ainsi, en 2013 et 2014, respectivement 13 % et 17 % des financements de SPC/DPO ont appuyé des projets dans des pays en crise ou en situation de post crise.

Direction des opérations

La direction des Opérations (DOE) de l'AFD est chargée de la programmation, de l'instruction, de la mise en œuvre et du suivi des opérations. Elle comporte un département des Appuis transversaux (DAT), cinq départements géographiques auxquels les agences de l'AFD sont rattachées et trois départements techniques (département Développement Humain – DDH, département Développement durable – DDD, département Entreprises, Banques et Collectivités – EBC).

Le schéma d'intervention classique de la DOE s'articule autour de la maîtrise d'ouvrage publique locale (ministères ou collectivités plus généralement)⁷⁴. Depuis le début des années 1990, la DOE s'appuie sur des ONG comme opérateurs de certains projets. La DOE a ainsi progressivement signé des accords-cadre de partenariat avec une dizaine d'ONG qui travaillent en collaboration avec les divisions sectorielles de la direction des Opérations de l'AFD.

Plusieurs modalités de financement par la DOE des organisations de la société civile (OSC) sont possibles :

- les OSC peuvent être financées dans le cadre de projets avec une MOA nationale : l'OSC est alors en position de prestataire ou d'opérateur. La sélection des OSC se fait par mise en concurrence, entente directe ou partenariat. Dans le portefeuille de la DOE pour Haïti sur la période étudiée, on retrouve 9 financements de ce type (cf. *infra* tableau 4).

74 À la maîtrise d'ouvrage publique locale est associée une maîtrise d'œuvre assurée par une organisation sous contrat avec la maîtrise d'ouvrage, le financement étant octroyé à la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation du projet et sa supervision.

- les OSC peuvent être bénéficiaires directs de financements de la DOE pour la mise en œuvre de subventions dans les États étrangers. Il peut s'agir de projets transversaux ou « dégéographisés », d'interventions en sortie de crise, de situations dans lesquelles la MOA nationale n'est pas en mesure d'assurer son rôle. « Si le diagnostic initial des besoins peut être réalisé par l'AFD⁷⁵, l'initiative du projet, entendue dans une acception large (impulsion, conception et définition du projet), doit appartenir à l'OSC qui sollicite un financement »⁷⁶.

En sus, la DOE gère deux instruments qui concernent les ONG, à savoir la FISONG et la Facilité pays.

FISONG

La Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (FISONG) a été instaurée en 2007, avec une enveloppe dédiée de 5 M€ par an depuis 2012. Cet instrument est ouvert aux ONG françaises et étrangères. Contrairement aux instruments précités, la FISONG fonctionne sur la base d'appels à propositions lancés par la DOE (DAT avec l'appui de SPC/DPO) après sélection de thèmes déterminés conjointement avec les ONG françaises. Le taux de cofinancement est de 90 %.

Entre 2008 et 2013, les financements FISONG ayant bénéficié à des ONG étrangères⁷⁷ ont représenté 10 % du total des montants accordés sur FISONG. Une seule ONG du Sud a eu directement accès aux FISONG (il s'agit du CERAP en Côte d'Ivoire en 2009).

Il est attendu des FISONG qu'elles débouchent sur un passage à l'échelle. Dans cette logique, un projet FISONG permet de tester une innovation qui est ensuite diffusée à plus grande échelle, dans le cadre d'une convention programme ou d'un projet sous MOA nationale (avec une ONG prestataire ou non). Sur ce plan du passage à l'échelle, le bilan est décevant pour certains répondants de l'AFD qui estiment que la réussite de la FISONG devrait davantage se mesurer par le niveau de reprise dans des programmes nationaux des innovations ainsi financées par la FISONG.

75 Dans le cas du guichet SPC/DPO – Initiative OSC, l'ensemble du processus revient à l'OSC qui sollicite un financement.

76 DAT/ARC (département des Appuis transversaux / division de l'Appui au Renforcement des Capacités) a récemment produit un document de travail qui revient sur les relations de la direction des Opérations avec les OSC : « La place des organisations de la société civile dans l'exécution des projets financés par l'AFD ».

77 Parmi lesquelles, Swiss Contact et Volontariato Internazionale per lo Sviluppo (VIS), ONG italienne.

Deux FISONG ont porté spécifiquement sur des enjeux liés aux crises : en 2008, une FISONG sur le sujet « post-crise » a accordé des financements à MDM, la Guilde du Raid et à CARE France ; en 2011, une FISONG « Prévention de la malnutrition : articulation entre crise et développement » a financé CARE France et la Fondation Aga Khan. Si l'évaluation de l'outil FISONG, menée en 2012, indique que « l'outil FISONG a permis des interventions dans des pays en crise ou post-crise (Afghanistan, Haïti, Mali, Niger...) en prenant en compte les priorités sectorielles de l'AFD », ce constat est toutefois à relativiser pour ce qui concerne Haïti. En effet, depuis 2008, 4 projets en Haïti ont été financés par des FISONG⁷⁸, mais aucun de ces 4 projets ne concerne la période du séisme (2010) ou la période immédiate post-séisme. L'instrument FISONG n'a donc pas été mobilisé de manière spécifique en réponse à la crise haïtienne.

Les Facilités pays / L'appel à projets OSC – sortie de crise

La Facilité est un des instruments en subvention de l'AFD dédié aux ONG. Les facilités peuvent être sectorielles (santé ou nutrition par exemple) et/ou géographiques (Mali, Madagascar, etc.). Elles ont pour objectifs de faciliter les décaissements de crédits dans des conjonctures complexes (crises, conflits) ou de financer des programmes thématiques dans le cadre d'appels à propositions.

Depuis 2013, les facilités sont fréquemment mobilisées dans la réponse aux crises. De fait, en ce qui concerne l'action des ONG, les facilités sont pour l'instant *de facto* la réponse spécifique « crise/post-crise » de l'AFD. L'AFD a entériné cette évolution en janvier 2015, en finalisant l'adoption d'une procédure spécifique dédiée à ces financements, désormais désignés sous l'appellation « Appel à projets OSC – sortie de crise ».

La FISONG Afghanistan de 2008 peut revendiquer la paternité des Facilités « crise ». Il y a eu 4 facilités « crise » en 2013 et 2014 (Mali, RCA, Madagascar et Syrie⁷⁹). Le financement est de 100 % et s'adresse à des ONG déjà implantées dans le pays en crise considéré. En théorie, les facilités sont accessibles aux ONG nationales. En pratique, leur implication est

78 Depuis 2008, 4 projets impliquant Haïti ont été financés par la FISONG : IRAM (en partenariat avec AVSF et le GRET) pour un projet d'appui aux irrigants et aux services aux irrigants (Cambodge, Haïti, Mali) en 2008 ; CARE France pour un projet d'agro-écologie (Haïti) en 2009 ; Initiative Développement (ID) pour un projet d'appui à l'éducation (Haïti) en 2009 ; le GRET pour un projet d'aménagements de bassins versants et de sécurisation des productions agricoles (Haïti) en 2013.

79 Les ONG suivantes ont été financées : Mali (MDM-Belgique pour un montant de 4 M€ ; Handicap international – HI pour 4 M€ également) ; Madagascar (MDM pour 4 M€) ; Syrie (ASMAE, Arcenciel, Croix-Rouge Française – CRF, Comité catholique contre la faim et pour le développement – CCFD, Première urgence – Aide médicale internationale – PU-AMI, soit 5 projets pour un montant total de 4 M€) ; RCA (CRF avec Triangle Génération Humanitaire – TGH pour 2,5 M€).

difficile du fait que les facilités sont mises en place dans des contextes politiques complexes. La Facilité d'appui aux populations hôtes des réfugiés syriens au Liban et en Jordanie a cependant sélectionné l'ONG libanaise « Arcenciel » parmi les 5 ONG retenues.

Le fait est qu'il n'y a pas eu de Facilité pays pour Haïti, peut laisser penser que la mobilisation de l'instrument « Facilité pays » varie en fonction de la dimension politique et sécuritaire de la crise dans le pays pressenti. À noter par ailleurs que la Facilité Mali a permis de répondre parallèlement aux engagements français sur l'initiative Muskoka⁸⁰.

2.3.2. La Fondation de France et les crises

Mandat

La Fondation de France est une organisation indépendante, créée le 9 janvier 1969 à l'initiative de l'État français. « *L'idée est d'André Malraux. Son projet : créer un outil moderne de philanthropie* »⁸¹.

Le but de la Fondation de France dans les situations de crise est d'« *aider concrètement les initiatives de générosité émanant de toutes parts* ». Elle se conçoit comme « *l'entité capable de jouer un rôle d'intermédiaire et de catalyseur des générosités* »⁸².

Dans le cadre de collectes liées à des crises et catastrophes, la Fondation de France a choisi de se positionner sur la post-urgence, « *ces moments intermédiaires où les spécialistes de l'urgence quittent le terrain et où les programmes de développement (souvent suspendus par la crise, le conflit ou la catastrophe naturelle) n'ont pas retrouvé leur rythme* »⁸³. Contrairement aux autres grands collecteurs de l'urgence (tels que la Croix-Rouge et Médecins sans frontières – MSF, par exemple), la Fondation de France n'est pas un acteur de terrain.

La première intervention en post-urgence de la Fondation de France date de 1985, au Nicaragua. Le tableau 3 (voir *infra*) indique les crises dans le cadre desquelles la Fondation de France est intervenue ces dernières années.

80 Engagements financiers de la France en faveur de la santé maternelle et infantile, décidés lors du 36^e Sommet du G8 tenu en 2010 à Muskoka (Canada).

81 Site internet Fondation de France : <http://www.fondationdefrance.org/>

82 Site internet Fondation de France : <http://www.fondationdefrance.org/>

83 Site internet Fondation de France : <http://www.fondationdefrance.org/>

Ce tableau met en évidence les tendances suivantes :

- la collecte de fonds « Solidarité Haïti » est la plus importante réalisée par la Fondation de France dans le cadre d'une crise ;
- les montants collectés font de la Fondation de France un acteur majeur dans les cas de catastrophes naturelles importantes (tsunami en Asie du Sud-Est ; séisme en Haïti) et un acteur moins prééminent dans les autres types de crise (notamment en cas de conflits) ;
- la Fondation de France est active en post-urgence dans les pays en développement mais aussi en France et dans des pays développés (tempêtes Xynthia ou Klaus en France, catastrophe nucléaire Fukushima au Japon, etc.).

Tableau 3. La Fondation de France et les activités de post-urgence

Projets menés ces dernières années ou opérations en cours	Montant de la collecte
Typhon aux Philippines (novembre 2013)	2,7 M€
Solidarité Syrie (mars 2013)	environ 120 k€ (des fonds propres ont été débloqués)
Solidarité Mali (mars 2013)	environ 250 k€ (des fonds propres ont été débloqués) ⁸⁴
Tsunami au Japon (mars 2011)	1,31 M€
Inondations dans le Var (juin 2010)	285 k€
Tempête Xynthia en Charente-Maritime et en Vendée (février 2010)	2,4 M€
Tremblement de terre au Chili (février 2010)	5 k€
Tremblement de terre en Haïti (janvier 2010)	35 M€
Tempête Klaus dans le Sud-Est de la France (janvier 2009)	666 k€
Haïti : 4 cyclones (Fay, Gustav, Hanna et Ike, 2008)	environ 200 k€
Tsunami en Asie du Sud-Est (2004)	24 M€

Sources : auteurs, sur la base des informations fournies sur le site de la Fondation de France.

84 Les fonds collectés ont été attribués à AOPP, une ONG malienne, et à l'antenne Mali du GRDR.

Instruments et fonctionnement

En cas de crise, la Fondation de France constitue un fonds en conjuguant appel à la générosité du public et donations privées (provenant par exemple de fondations sous égide). La gestion du fonds ainsi créé est confiée au Comité « Solidarités internationales » de la Fondation de France, constitué d'experts indépendants bénévoles.

Des comités *ad hoc* sont mis en place pour les opérations supérieures à 500 k€. Cette formule permet d'inclure des individus avec un fort niveau d'expertise sur le ou les pays concernés.

La Fondation de France construit son modèle d'intervention dans les situations post-catastrophe en incorporant progressivement les leçons apprises des crises précédentes. En ce qui concerne son intervention en Haïti suite au séisme, nous notons les évolutions suivantes par rapport à la réponse au tsunami :

- la Fondation de France a convaincu la Cour des comptes du bien-fondé d'étaler les aides sur 4 ans (rappelons que, dans le cas du tsunami en Asie du Sud-Est, l'objectif était de 3 ans) ;
- *« l'évolution majeure de l'intervention de la Fondation de France a été dans la relation avec les acteurs locaux. La cellule de coordination de la Fondation de France en Indonésie ne travaillait pratiquement qu'avec des ONG françaises et il n'y a pas eu en Indonésie de Fonds Initiatives Locales. Ce dernier point est une progression majeure dans l'intervention de la Fondation de France »*⁸⁵. Pragmatiquement, la Fondation de France adapte son intervention aux besoins et possibilités sur le terrain. Ainsi, l'approche retenue en Indonésie a tenu compte du fait qu'il n'y avait pas d'ONG locales compte tenu du conflit en cours⁸⁶ avant le tsunami. En Haïti, les organisations nationales ont été impliquées surtout au travers des Fonds d'Initiatives Locales (FIL), selon des modalités correspondant à leurs capacités. Par ailleurs, suite au typhon aux Philippines, la bonne structuration du secteur associatif philippin a permis d'aller encore plus loin et de donner la priorité à des projets mis en œuvre directement par des associations locales ;
- la Fondation de France a renforcé son approche en ce qui concerne l'accompagnement non financier (échanges, capitalisation, valorisation des innovations, etc.).

L'intervention de la Fondation de France, dans le cas du tsunami comme dans celui d'Haïti, a été examinée par la Cour des comptes (les rapports ayant été publiés respectivement

85 Source : répondant qui a côtoyé la Fondation de France dans les deux situations.

86 Conflit ouvert entre l'armée indonésienne et le mouvement pour un Aceh Libre (nord de l'île de Sumatra).

en janvier 2007 pour le tsunami et en janvier 2013 pour Haïti). La perspective du contrôle des opérations de la Fondation de France par la Cour des comptes a été perçue comme « *une épée de Damoclès* » et vécue comme « *une source de peurs anticipées et surévaluées* » (dixit un membre du Comité *ad hoc* Haïti de la Fondation de France).

2.3.3. Les ONG et les crises

Les ONG sont un acteur essentiel de la réponse aux crises. Selon le collectif Coordination SUD « *en 2008, 40 % du total de l'aide humanitaire internationale (représentant 16,9 MdsUSD) a transité par les ONG* »⁸⁷.

Au niveau international

Deux tendances de la société civile internationale nous paraissent importantes à relever dans le cadre de l'étude.

Les grandes ONG anglo-saxonnes (comme OXFAM, CARE, Save the Children, etc.) ont intégré la réponse aux crises dans leurs stratégies⁸⁸. Elles interviennent aujourd'hui sur plusieurs créneaux (multi-phases), et sont ainsi capables de mettre en œuvre successivement ou simultanément des activités relevant de l'urgence, de la réhabilitation et du développement. Elles ont développé des protocoles de réponse aux crises dans les pays où elles interviennent et ont en leur sein du personnel qui est spécialisé dans la réponse à l'urgence aux côtés d'équipes plus axées sur les dynamiques de développement. Elles sont capables de passer rapidement d'une situation à une autre, en restant au contact des bénéficiaires de leurs activités tout au long de la gestion de la crise. Elles réalisent de front des activités qui relèvent de logiques différentes (réhabilitation ou développement par exemple). Elles sont à la fois proches des financeurs de l'urgence (OCHA, ECHO, USAID, etc.) et des financeurs du développement, et ont de plus une grosse capacité de collecte des fonds privés.

Le secteur est bousculé par de nouvelles formes de financement, sans que leurs effets en soient encore pleinement visibles. D'une part, les collectes de fonds se globalisent (une structure comme AVAAZ, par exemple, collecte auprès de 41 millions de membres dispersés sur l'ensemble de la planète). D'autre part, elles mobilisent des réseaux locaux, parfois composés uniquement d'individus ou d'associations peu formalisées. Dans les deux cas, (globalisation et

87 Source: <http://www.coordinationsud.org/nos-positions/humanitaire/>

88 Certaines de ces organisations sont d'ailleurs historiquement des organisations d'urgence qui ont progressivement investi le terrain du développement et qui, aujourd'hui, redonnent de l'importance à leur mandat de réponse aux crises.

localisation), on observe une forte percée de la culture du « *kliktivisme* »⁸⁹ et du « *crowdfunding* »⁹⁰. Ces évolutions ont pour conséquence de multiplier le nombre d'acteurs susceptibles de participer à la réponse aux crises, en leur donnant la capacité de constituer un financement de « départ », une tendance qui a été observée dans le cas d'Haïti.

En France

Le paysage des ONG est atypique. Il se caractérise à la fois par la multiplicité et la diversité des acteurs, et par un secteur « professionnalisé » assez réduit mais qui a un poids financier important : en 2011, les ONG françaises représentaient un budget annuel de 1,06 Md€^{91/92}. Ce montant équivalait à 11,3 % du montant de l'APD française en 2011⁹³. Dans ce paysage on trouve :

- un groupe d'ONG urgentistes qui compte des leaders mondiaux dans leurs secteurs respectifs (MSF par exemple) ;
- des ONG qui sont actives sur l'ensemble de la réponse aux crises ainsi que sur les dynamiques de développement. Contrairement aux grandes ONG anglo-saxonnes, les ONG françaises multi-phases sont plutôt sectorielles (handicap, sécurité alimentaire, etc.). Jusqu'à récemment, il n'y avait pas en France d'organisations équivalentes à CARE ou OXFAM. On observe actuellement l'émergence de leurs franchises (CARE France ; OXFAM France)⁹⁴ ;
- des ONG plutôt positionnées sur les phases de post-urgence et de réhabilitation. Ces ONG cherchent à intervenir le plus tôt possible après l'urgence et à accompagner la transition entre réhabilitation et développement ;

89 De nouvelles formes d'activisme émergent en lien avec l'avènement d'un monde de plus en plus connecté : en quelques clics sur la toile (Internet), on peut soutenir une cause ou lancer soi-même une pétition.

90 Le « *crowdfunding* » est la pratique consistant à faire financer un projet par des contributions monétaires provenant d'un nombre élevé d'individus, en général à travers Internet.

91 Source : Enquête Argent – Associations de solidarité Internationale (ASI), Coordination SUD, 2015 (à paraître). Les données de l'enquête portent sur 65 ASI.

92 Le ratio public/privé moyen des ressources des OSC françaises est de l'ordre de 40/60, avec une prépondérance des financements communautaires dans la part relevant du public (CIT-OSC).

93 Source : Mémoire de la France sur ses politiques de coopération de 2013. L'APD française en 2011 se chiffrait à 9,345 Mds€ en 2011.

94 Jusqu'à récemment, les franchises France des organisations anglo-saxonnes étaient plutôt positionnées sur le plaidoyer. Nous notons, dans leurs derniers rapports, une évolution vers un rôle d'intervenant plus actif.

- des ONG de taille moins importante, centrées sur le développement (ONG-D), et qui sont souvent sectorielles (eau potable et assainissement, agriculture, microfinance et soutien au secteur privé, santé, éducation, etc.). L'évolution de ces ONG au cours des 15 dernières années est plutôt marquée par une spécialisation sur un ou deux secteurs thématiques.

Entre 2000 et 2013, les ONG des trois premiers groupes ont crû plus rapidement que les ONG-D⁹⁵. Elles ont en général plus que doublé leurs budgets annuels sur la période sous revue. En 1999, le budget d'Handicap international était de 43,8 M€ ; il est maintenant supérieur à 100 M€. En 1999, le budget d'Action contre la faim (ACF) était de 40,1 M€ ; il est aujourd'hui supérieur à 100 M€. Le budget d'ACTED est également supérieur à 100 M€ (étant passé de 51 M€ en 2008 à 140,5 M€ en 2013)⁹⁶. Les grandes organisations anglo-saxonnes ont connu la même tendance avec un doublement de leurs budgets au cours de la même période (par exemple, le budget d'OXFAM-UK est passé de 196 M€ à 440 M€ entre 1999 et 2012). En données brutes, l'écart s'est ainsi accru entre les ONG françaises et les grandes ONG internationales (à l'exception de MSF, dont le budget en 2013 était de l'ordre de 1 MdUSD).

Les ONG françaises de développement sont également en croissance sur la période 2000-2013, mais elles partent de budgets beaucoup plus réduits, et le fossé s'accroît donc entre elles et les autres catégories d'ONG. Elles ont aujourd'hui des budgets qui sont souvent de l'ordre de 5 M€, les plus importantes d'entre elles ayant un budget allant de 15 M€ (AVSF) à 20 M€ (GRET).

Signe des temps, le sujet des crises a fait son entrée dans les collectifs d'ONG. En 2007, Coordination SUD a mis en place une Commission humanitaire. Et en 2013, la Coordination d'Agen a été rebaptisée Coordination humanitaire et Développement (CHD) ; celle-ci met l'accent sur le « multi-phases », et cette approche semble lui réussir : la CHD a vu ainsi le nombre de ses membres passer de 18 à 32 entre mai 2013 et mai 2014, soit en l'espace d'un an.

Cette section sur les ONG et les crises fait apparaître une typologie des ONG en fonction de leur positionnement par rapport aux crises, typologie résumée dans l'encadré 6 et qui servira de référence dans la suite du rapport.

95 Bonis Charanle J.-M. Vielajus Martin (2014), *Évaluation de l'instrument de financement « convention programme » à destination des initiatives ONG*.

96 Ces données proviennent des sites Internet des organisations concernées.

Encadré 6. Typologie des ONG

Les ONG urgentistes. Leurs activités sont centrées sur le sauvetage des vies et des biens (la « première urgence ») et sur la réponse aux besoins essentiels immédiats (eau, distribution alimentaire, chirurgie, abris, etc.). Parmi les ONG urgentistes, certaines, sans être impliquées dans les activités de première urgence, interviennent le plus vite possible après le déclenchement d'une crise, notamment dans la gestion de camps de déplacés ou de réfugiés ou de distribution alimentaire massive. Pour couvrir cette sous-catégorie, nous parlerons d'ONG « post-urgentistes ».

Les ONG multi-phases. On trouve dans ce groupe des organisations qui juxtaposent, de longue date, actions de développement et implication dans les situations de crise (c'est le cas de certaines grandes ONG anglo-saxonnes notamment), ainsi que des organisations qui font cohabiter de manière plus récente dans leurs structures un pôle Urgence et un pôle Développement. Les ONG multi-phases sont souvent aussi multi-sectorielles (éducation, eau potable et assainissement, production agricole, etc.) Pour désigner ces ONG, certains auteurs parlent aussi d'ONG multi-mandats.

Les ONG de développement. Historiquement, elles sont peu impliquées dans les situations de crise. La multiplication des crises et la montée en puissance des acteurs multi-phases les amènent à reconsidérer leurs stratégies de participation à la réponse aux crises.

2.3.4. Synthèse

Un désastre hors norme

Le séisme du 12 janvier 2010 à Haïti a fait plus de 220 000 morts et plus de 2 millions de sans-abris. L'ampleur du désastre en fait, avec le tsunami en Asie du Sud-Est, un événement à part dans l'histoire des catastrophes planétaires récentes. Cette catastrophe a donné lieu à une mobilisation sans précédent. Dix milliards d'euros d'engagements d'aide publique pour la période 2010-2020 ont été annoncés par la communauté internationale, et 2,2 Mds€ ont été collectés par les ONG auprès du grand public.

Un État fragile

Le tremblement de terre a frappé un pays déjà en crise (État fragile, ouragans dévastateurs répétitifs, situation économique difficile, instabilité politique, etc.) et a touché directement le centre administratif, politique et économique du pays, renforçant ainsi la spécificité de l'enjeu sur l'articulation de l'aide avec les représentants de l'État.

La plupart des sources consultées ont renvoyé l'image d'un État directement impacté par le séisme, largement mis sur la touche dans un premier temps, et dont la souveraineté a été mise à mal dans la réponse à la crise. En 2012, un nouveau cadre stratégique de développement et de coordination de l'aide marque la volonté de reprise en main du gouvernement haïtien.

Les ONG en Haïti

L'historique des ONG en Haïti permet d'identifier plusieurs moments clés, parmi lesquels une poussée des ONG nationales suite au départ de J.-C. Duvalier en 1986, puis à l'élection de J.-B. Aristide en 1990, et l'arrivée progressive, de 1987 à aujourd'hui, d'ONG internationales au gré des crises politiques et catastrophes naturelles successives qu'a traversées le pays. Les relations entre les ONG nationales et internationales ont été marquées par une certaine dépendance des ONG nationales vis-à-vis des ONG internationales pour exister dans le cadre législatif actuel. La coordination entre les ONG a été difficile et encore affaiblie par des tensions qui ont émergé dans le post-séisme entre d'une part les ONG nationales et les ONG internationales, et d'autre part entre les ONG de développement et les ONG urgentistes.

L'État et les ONG

Le contexte d'intervention en Haïti a été marqué par une situation de concurrence élevée entre l'État et la société civile dans la fourniture des services. L'État a été, vis-à-vis des ONG, dans une position de perpétuelle reconquête de souveraineté nationale. Avec le séisme, l'État haïtien n'a pas été en mesure de contrôler et coordonner l'arrivée des acteurs externes dans le pays, transformant selon certaines sources le pays en « République des ONG ». Il en découle aujourd'hui une volonté de contrôle accru des ONG par l'État haïtien.

L'AFD, la Fondation de France, les ONG et les crises

L'AFD s'est orientée au cours des 10 dernières années vers un rôle assumé d'accompagnement de ses partenaires en situation de crise/post-crise. Cette évolution a fait émerger de nouveaux enjeux en termes de coordination au sein de l'AFD et de collaboration AFD-ONG dans le cadre de la réponse aux crises.

Positionnée sur la post-urgence, la Fondation de France, sans être un acteur de terrain, joue un rôle important de catalyseur de la générosité du public lors des grandes catastrophes naturelles.

Les ONG sont des acteurs centraux de la réponse aux crises. Les plus importantes d'entre elles sont aujourd'hui de plus en plus multi-phases, capables de mettre en œuvre successivement ou simultanément des actions relevant de l'urgence, de la réhabilitation et du développement.

3. L'AFD, la Fondation de France et les ONG suite au séisme

Pour mémoire, les trois sujets transversaux de l'étude posés dans le contexte de l'intervention en Haïti sur la période 2009-2014, portent sur :

- (i) le positionnement et la capacité des bailleurs AFD et Fondation de France à accompagner les ONG dans leurs réponses au séisme ;
- (ii) le rôle et la valeur ajoutée de la réponse des ONG de développement ;
- (iii) les modalités d'articulation des ONG avec les acteurs locaux dans le cadre de la situation de crise vécue en Haïti suite au séisme.

Dans les chapitres qui suivent, nous aborderons successivement ces trois sujets.

3.1. L'accompagnement par l'AFD et la Fondation de France des ONG dans leurs réponses au séisme

Dans ce chapitre, nous nous intéresserons à la manière dont l'AFD et la Fondation de France ont répondu au travers des ONG à la situation de crise en Haïti. Nous analyserons dans ce cadre l'articulation entre l'AFD et la Fondation de France. Puis, sur la base du cas haïtien, nous élargirons notre réflexion et notre analyse aux capacités respectives de l'AFD et de la Fondation de France à accompagner la réponse des ONG dans des situations de crise.

3.1.1. Les financements alloués aux ONG par l'AFD et la Fondation de France suite au séisme

L'AFD

Le groupe AFD intervient en Haïti depuis la fin des années 1970. Les activités ont été suspendues à deux reprises (1991 et 2002) mais depuis 2004, les activités de l'AFD ont redémarré et, en 2006, la représentation de l'AFD à Port-au-Prince a rouvert. Les suspensions étaient liées à des crises politiques ou au défaut de remboursement de la dette haïtienne. En Haïti, l'AFD intervient uniquement sous forme de subventions.

Depuis 2007, l'Agence est surtout active dans les secteurs du développement rural et urbain, de la santé et, dans une moindre mesure, dans les secteurs de l'éducation des infrastructures, de la microfinance et de l'appui au secteur privé.

Réponse institutionnelle

Suite au séisme du 12 janvier 2010, l'AFD a d'abord dû restaurer ses propres capacités de fonctionnement, sa représentation à Port-au-Prince ayant été détruite. Souhaitant participer à la mobilisation de la communauté des partenaires techniques et financiers (PTF), l'AFD a agi rapidement et envoyé une mission en Haïti dès février 2010⁹⁷, afin de décider des modalités d'appui à apporter. En juin 2010, une équipe de SPC/DPO a été missionnée pour rencontrer les ONG françaises en Haïti et évaluer les ajustements à apporter aux projets en cours de cofinancement. La mission s'est rendue à Port-au-Prince et Léogane. Un an plus tard, l'équipe de l'agence de Port-au-Prince a été renforcée par la création d'un nouveau poste d'agent.

La première mission AFD après le séisme a été la manifestation immédiate de la volonté de l'AFD d'honorer le mandat « crise » défini par ses tutelles à partir de 2005.

Suivant les priorités exprimées par les autorités haïtiennes, les projets déjà engagés (santé maternelle, éducation, agriculture) ont été aménagés pour tenir compte du contexte⁹⁸, et les fonds de l'aide budgétaire⁹⁹ ont été décaissés afin de donner des moyens d'action rapide à l'État.

La mission de février 2010 a débouché sur deux nouveaux projets portés par la direction des Opérations (DOE) et correspondant aux engagements internationaux de la France : le projet de reconstruction de l'hôpital général de Port-au-Prince, ainsi que le projet d'aménagement intégré des quartiers informels de Martissant et Baillergeau (projet AIQIP)¹⁰⁰. Si ces projets ont été identifiés rapidement, ils ont été ensuite soumis aux procédures et délais classiques d'instruction des opérations financées par l'AFD. Le démarrage de ces 2 projets a été ralenti du fait de la situation de l'État haïtien. Il y a donc là un exemple utile pour alimenter la réflexion sur l'adéquation des procédures de l'AFD aux situations de crise.

97 Mission d'un représentant de la division Développement urbain et Collectivités (DOE/EBC/CLD) de l'AFD.

98 Des projets ont été revus et complétés au travers de divers avenants en 2010 et 2011 pour tenir compte des impacts du séisme (exemples : reconfiguration de projets d'infrastructures endommagées, adaptation du projet d'amélioration de la gestion du personnel dans le secteur de l'éducation).

99 45 M€ décaissés, se répartissant en 20 M€ en 2010, 17 M€ en 2012 et 8 M€ en 2013. Parmi ces 45 M€, on note une contribution de 22 M€ au Fonds pour la reconstruction d'Haïti (FRH).

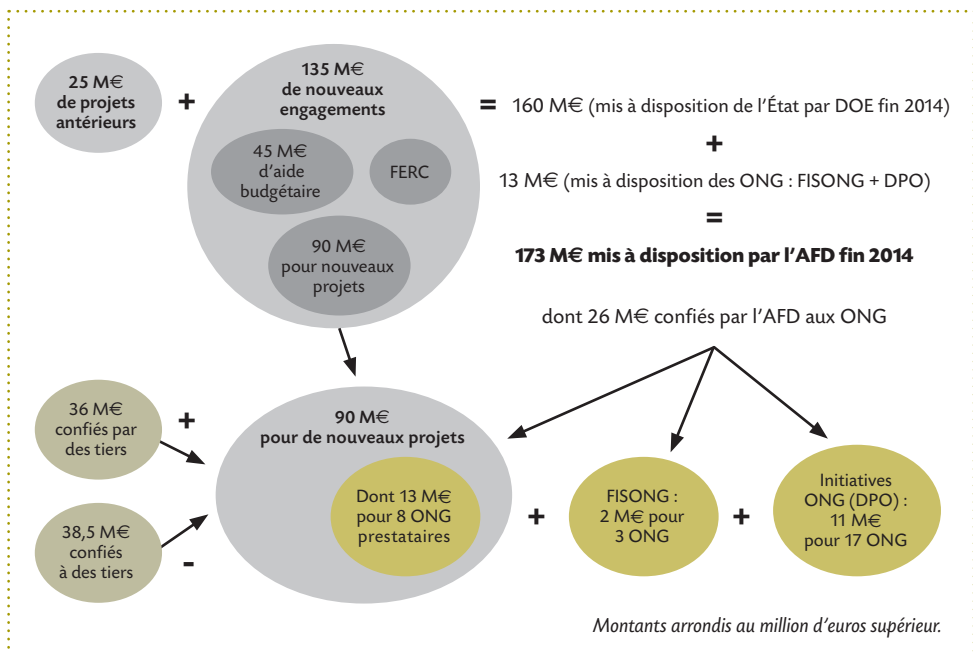
100 Le GRET et la FOKAL ont dès le départ été pressentis comme des partenaires et opérateurs potentiels de l'action de l'État haïtien pour porter ce projet d'aménagement urbain sur le terrain (AIQIP). Ils disposaient d'une expérience du terrain ancienne et de relations directes avec la population et les comités de Martissant et Baillergeau. L'existence d'un partenariat ancien de l'AFD avec le GRET a été de plus un élément important dans le choix des quartiers à appuyer.

Cela étant, dans le cadre de sa réponse au séisme, l'AFD n'a pas mis en place de réponse spécifique dédiée aux ONG en Haïti suite au séisme. Au demeurant, les ONG ne reprochent pas à l'AFD son positionnement d'alors. En 2010, nous sommes encore dans une situation où l'AFD se considère et s'avère perçue par les ONG comme un acteur de développement principalement.

Financements globaux

Preuve de son implication, le montant des engagements gérés par l'AFD depuis le séisme s'élève à 173 M€ fin 2014, avec une moyenne d'engagements nouveaux d'environ 30 M€ par an (contre 11 M€ sur la période 2004-2010). Le schéma 4 présente le détail des financements.

Schéma 4. Les financements de l'AFD en Haïti durant la période 2010-2014



Les décaissements, initialement lents (3 % en 2010-2011, selon la Cour des comptes¹⁰¹), se sont accélérés à partir de 2012, pour atteindre 60 % à fin 2014.

101 Ce ratio porte sur les projets identifiés par la DOE suite au séisme.

Financements des ONG par l'AFD (2010-2014)

La consolidation des montants accordés aux ONG par l'AFD sur la période post-séisme (2010-2014) permet d'identifier des cofinancements AFD de 25,8 M€ pour Haïti¹⁰².

Dans le tableau 4, nous détaillons par année et par type d'instrument le nombre de nouveaux projets ONG financés par l'AFD suite au séisme pour la période 2010-2014. Le détail des projets considérés pour construire ce tableau figure en annexe.

Tableau 4. Nombre de projets et montants consolidés des engagements financiers de l'AFD aux ONG par instrument en Haïti sur la période 2010-2014

	Projets Pays (SPC/DPO)	Projets SMA (SPC/DPO)	Projets Multi-pays (SPC/DPO)	Conventions Programme (SPC/DPO)	FISONG (DOE)	Prestations de service (DOE)	Total	Total M€
2010	-	-	2	3	2 ¹⁰³	-	7	2,1
2011	2	-	-	-	-	3	5	3,4
2012	1	-	-	4	-	1	6	4,5
2013	5	-	2	-	1	3	11	4,8
2014	4	1	2	3	-	2	12	11
Total	12	1	6	10	3	9	41	-
M€	6,9	0,1	1,1	2,7	1,9	13,1	-	25,8

Le tableau 4 montre la présence des acteurs ONG en Haïti sur l'ensemble des guichets de l'AFD. On note aussi la prépondérance de SPC/DPO en ce qui concerne le nombre de projets (29/41), mais aussi l'importance de la DOE en montant (15 M€/25,8 M€).

Sur la période 2010-2014, SPC/DPO a engagé 10,8 M€ en Haïti pour 29 projets. Tous pays confondus, le financement SPC/DPO pour les projets de terrain pour la période 2010-2014 est de l'ordre de 215 M€¹⁰⁴ engagés pour 320 projets¹⁰⁵. Haïti représente ainsi 5 %

102 Pour établir ce montant, nous avons, dans le cas des cofinancements concernant plusieurs pays, affecté à Haïti un pourcentage du cofinancement au prorata du nombre de pays concernés.

103 Nous avons inclus dans ce tableau les deux FISONG signés en 2009 mais dont le démarrage s'est fait en 2010.

104 26,2 M€ en 2010 ; 37,9 M€ en 2011 ; 44,6 M€ en 2012 ; 48,9 M€ en 2013 ; 58 M€ en 2014.

105 38 projets octroyés en 2010, 70 en 2011, 52 en 2012, 76 en 2013 et 84 en 2014

du financement total du guichet et 9 % des projets, soit une légère concentration en nombre de projets, qui reste néanmoins moins marquée en montant.

Sur la période post-séisme, on observe les tendances suivantes du financement par l'AFD des ONG en Haïti :

- un nombre limité de financements aux ONG octroyés en 2010-2011, soit au plus fort de la crise : les projets signés avant 2010 se terminent progressivement, entraînant une diminution du nombre de projets impliquant des ONG financés par l'AFD en Haïti en 2010-2012. Une conjonction de facteurs explique cette situation : en 2010, l'AFD n'est pas considérée par les ONG comme un acteur de la réponse immédiate à la crise ; le transfert des financements ONG du MAE à l'AFD est relativement récent (2009) et va donc de pair avec une connaissance moindre de l'AFD par les ONG ; enfin la disponibilité d'autres sources de financement, principalement d'origine privée, en lien avec l'élan de solidarité post-séisme, semble avoir diminué la pression sur les financements de l'AFD ;

- l'effort de SPC/DPO, à partir de 2012, pour participer à la phase de réhabilitation. Vingt-deux projets ou programmes concernant Haïti sont signés en 2012-2013-2014. Fin 2014, le portefeuille de SPC/DPO compte de nouveau, comme avant le séisme, une vingtaine de projets ou programmes concernant Haïti ;

- l'importance prise par les projets pays : 12 financements de projets pays sont octroyés par le Comité ONG entre 2011 et 2014. Les projets pays sont apparus, pour les ONG porteuses et pour SPC/DPO, comme une réponse plus appropriée à la situation d'Haïti. Alors qu'en 2010 et 2012, SPC/DPO finance surtout des conventions programme et des projets multi-pays. En 2013 et 2014, ce sont surtout des projets pays qui bénéficient d'un soutien financier (cf. tableau 4) ;

- un recours plus fréquent aux ONG comme prestataires dans des projets avec MOA nationale : alors qu'il n'y a en 2009 qu'un seul contrat de ce genre en cours (avec MDM), 9 contrats sont signés entre 2011 et 2014 (cf. *infra* tableau 5).

L'évolution du portefeuille de SPC/DPO montre un ralentissement de l'activité en 2010 et 2011, suivi d'une reprise forte en 2012, 2013 et 2014.

Tableau 5. ONG intervenant comme prestataires ou opérateurs des financements de l'AFD en Haïti entre 2010 et 2014

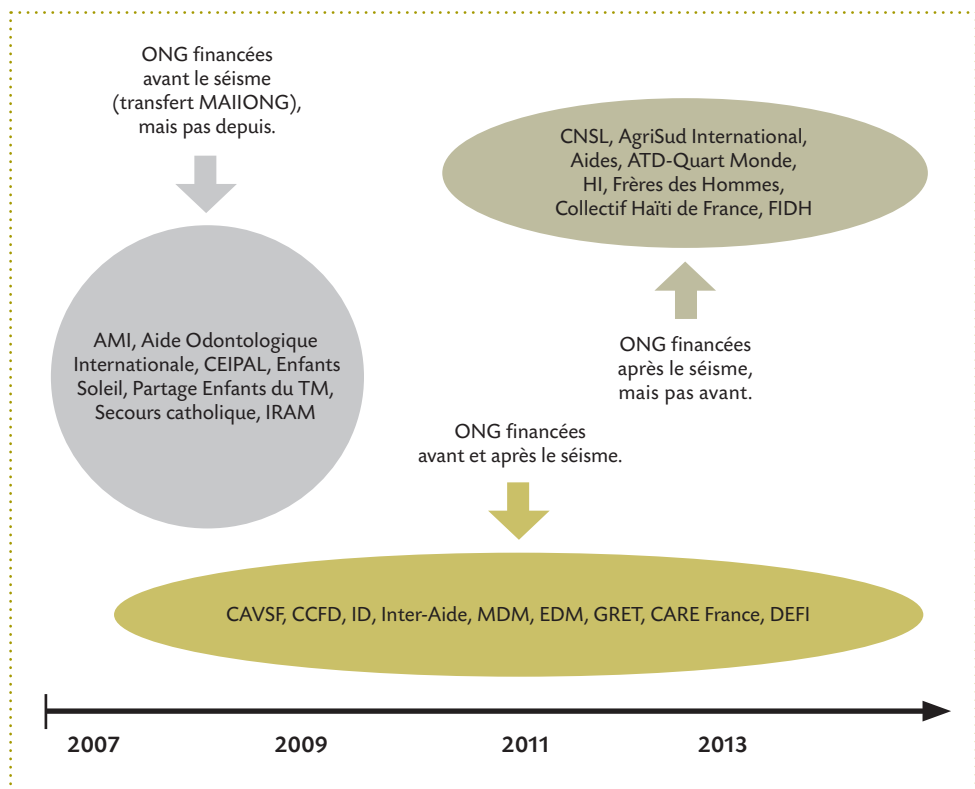
Période	Organisation	Titre de l'intervention
2011-2013	AVSF	Valorisation des lacs collinaires et entrepreneuriat rural (avec PFI et Vétérimed)
2011-2015	GRET	Études : Aménagement intégré des quartiers informels de Port-au-Prince (AIQIP).
2011-2015	FOKAL (ONG haïtienne)	Études : Aménagement intégré des quartiers informels de Port-au-Prince (AIQIP)
2012-2015	Fondation Architecte de l'Urgence	Projet de réduction de la mortalité maternelle et néonatale dans les départements du Centre, des Nippes, du Sud-Est et du Nord-Est
2013-2016	AVSF	Projet d'appui à la production agricole et à la sécurité alimentaire dans les départements du Sud, de l'Ouest et de l'Artibonite (SECAL)
2013-2016	ORE (ONG haïtienne)	Projet environnement et développement urbain à Jacmel
2013-2015	Architectes Sans Frontières	Aménagement intégré des quartiers informels de Port-au-Prince (AIQIP)
2014-2017	GRET	Aménagement intégré des quartiers informels de Port-au-Prince (AIQIP)
2014-2017	FOKAL (ONG haïtienne)	Études : Aménagement intégré des quartiers informels de Port-au-Prince (AIQIP)

Évolution du nombre et du type d'acteur financé avant/après le séisme

On observe (cf. *infra* schéma 5) un double mouvement dans le financement des ONG françaises en Haïti entre 2009 et 2014. D'une part, un mouvement d'ouverture qui a bénéficié à des acteurs jusqu'ici peu financés par la MAAIONG en Haïti. Ce renouvellement nous paraît cependant plus lié au transfert MAE-AFD qu'à la crise haïtienne proprement dite. En creux de cette ouverture, certaines organisations ont probablement eu des difficultés à s'adapter au guichet « Initiatives ONG ». Par ailleurs, on observe une forme de continuité, dans la mesure où les financements AFD ont bénéficié à des organisations françaises déjà présentes en Haïti avant 2010. Ainsi, l'AFD n'a pas joué de rôle dans l'entrée en Haïti de nouvelles ONG françaises

à la faveur de la situation de la crise haïtienne : parmi les 8 nouvelles organisations financées par l’AFD (Comité national de solidarité laïque – CNSL, AgriSud International, Aides, ATD-Quart Monde, Handicap International, Frères des Hommes – FDH, Collectif Haïti de France, Fédération internationale des Droits de l’Homme – FIDH), seul AgriSud International n’était pas présent en Haïti avant le séisme.

Schéma 5. ONG françaises financées en Haïti par l’AFD entre 2007 et 2014 (tous guichets confondus)



En lien avec le renouvellement des ONG financées, une évolution est également notable en ce qui concerne les domaines d’intervention : avec le financement de projets portés par Handicap International, MDM et AIDES, le portefeuille santé-ONG préexistant en Haïti évolue vers des thématiques mixtes santé-droits humains. Par ailleurs, un focus plus marqué vers les problématiques urbaines se dessine, qui sont portées par le GRET, Care-France,

EDM, Handicap International, MDM et AIDES après le séisme, alors que le GRET était plus isolé parmi les ONG françaises sur cette problématique avant le séisme¹⁰⁶.

On note également une présence plus marquée des ONG haïtiennes dans les financements octroyés en direct par l'AFD aux ONG en Haïti. Cette avancée se fait dans le cadre de prestations de services dans les projets de la DOE. Sur le plan financier, ceci est loin d'être négligeable, puisque les financements pour FOKAL et ORE totalisent un montant de 5,2 M€, représentant 20 % des financements AFD aux ONG entre 2010 et 2014.

Concernant le financement des acteurs nationaux, notons également le rôle joué par le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) géré par le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'ambassade de France à Port-au-Prince. Ainsi le FSP 2009-33 a été engagé entre 2010 et 2013, sur lequel un montant de 788 743 € de subventions a été alloué, essentiellement à des acteurs locaux, ONG ou collectivités territoriales. Un autre FSP (FSP 2014-19), doté de 250 000 € en subventions, est en cours d'exécution.

La Fondation de France

Réponse Haïti

La collecte

La collecte de fonds « Solidarité Haïti », d'un montant total de 35 M€, est la plus importante réalisée par la Fondation de France dans le cadre d'une catastrophe.

L'importance de la collecte résulte du partenariat avec France Télévisions et Radio France. C'est ce que mentionne la Cour des comptes pour qui « *cette situation explique sans doute la proportion importante de la collecte qui s'est dirigée vers la Fondation de France, qui a recueilli 30 % des fonds collectés auprès du public* »¹⁰⁷. Il n'est pas garanti que ce partenariat soit systématiquement mis en place dans le futur, ce qui aura un impact sur le niveau de collecte de la Fondation de France. Ce point est à prendre en compte dans la réflexion prospective sur les relations entre l'AFD et la Fondation de France dans les situations de crise. Nous y reviendrons dans le dernier chapitre du rapport.

106 Le GRET a mis en œuvre plusieurs projets successifs d'accès à l'eau dans les quartiers de Port-au-Prince et d'appui au secteur entre 1995 et 2010.

107 Cour des comptes, (2013), opus cité, p. 82.

La stratégie

Le Comité Haïti a défini dès les premiers jours la stratégie de la Fondation de France. Celle-ci s'est appuyée sur les piliers suivants :

- étaler les financements dans la durée : le principe a été de ne pas engager l'ensemble de la collecte pour la réponse à l'urgence, pour laquelle les financements disponibles sont en général importants. Ceci a amené la Fondation de France à indiquer rapidement que les fonds collectés seraient engagés sur une période de 4 ans, à hauteur de 25 % pour la phase d'urgence et de 75 % pour la phase de post-urgence¹⁰⁸. Ce critère a été respecté ;
- la priorité a été donnée aux ONG françaises présentes sur place en ce qui concerne l'accès au financement de la Fondation de France : ce critère a été respecté même s'il y a eu quelques exceptions en faveur d'organisations au « *savoir-faire irremplaçable* ». Sur la base des fiches projets figurant dans le rapport « *Solidarité Haïti, 3 ans après* », il ressort que la Fondation de France a ainsi contribué à l'implantation de quelques organisations françaises en Haïti (Planète Urgence, ALIMA, HumaniTerra) et au retour de certaines organisations ayant une implication discontinuée en Haïti, comme Solidarités par exemple ;
- l'implication des acteurs nationaux, qui a conduit aux financements en direct d'ONG nationales et à la mise en place des Fonds d'initiatives locales (FIL)¹⁰⁹, gérés localement par la Fondation Culture et Création, EDM, le GRET et AVSF : l'ouverture faite au financement direct d'ONG nationales à partir de février 2011 a fait l'objet de peu de demandes. La mise en place des FIL a permis de débloquer cette situation en favorisant l'accès à des financements pour des acteurs moins structurés, et ce sous la supervision d'une structure intermédiaire entre la Fondation de France et la structure nationale bénéficiaire ;
- 50 % des financements pour les zones rurales et 50 % pour les zones urbaines les plus touchées : les actions ont ainsi bénéficié « *... aux zones touchées par le séisme mais couvrant aussi un territoire plus large, notamment pour l'accueil des populations déplacées, la prévention et la prise en charge du choléra, la relance économique et l'accès aux services* »¹¹⁰. La Fondation de France

108 La même répartition (25 % - 75 %) avait été appliquée dans le cas du tsunami, en Asie du Sud-Est.

109 Source : « *Solidarité Haïti, 3 ans après* » (Fondation de France) : les Fonds d'initiatives locales (FIL) avaient pour objectif de donner aux associations locales les moyens d'être actrices de la reconstruction. Quatre FIL, destinés spécifiquement aux organisations haïtiennes, ont été mis en place par la Fondation de France : un fonds pour les initiatives issues du monde rural, un fonds pour le milieu urbain, un autre fonds pour les petites entreprises et enfin un fonds destiné à la culture. Ces quatre fonds répondent aux mêmes objectifs, à savoir apporter des réponses pratiques et rapides à des besoins concrètement identifiés par les communautés elles-mêmes.

110 Source : Cour des comptes (2013), Opus cité.

s'est jointe aux nombreuses voix qui se sont élevées après le séisme pour dire qu'il fallait saisir l'opportunité offerte par le séisme de rééquilibrage entre la capitale et les régions en orientant davantage de financements hors des zones touchées par le séisme. Cependant, pour plusieurs ONG rencontrées dans le cadre de cette étude, la Fondation de France a été timide sur ce plan ;

- le recrutement d'une chargée de mission en Haïti en 2011 pour assurer un suivi et un contact direct sur le terrain avec les ONG, qu'elles soient partenaires directs (récipiendaires des fonds), partenaires de mise en œuvre des ONG financées ou encore organisations financées via les FIL.

Les projets et organisations financés

L'intervention de la Fondation de France s'est développée en deux temps :

- une réponse rapide à des besoins immédiats, qui s'est traduite par le financement d'actions dans les domaines de l'aide médicale d'urgence, des aides matérielles, et de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Les financements d'urgence ont été accordés pour des périodes allant de 6 à 12 mois ;

- des projets de réhabilitation et de développement, portés par des ONG internationales en partenariat avec des ONG haïtiennes ou directement par des organisations haïtiennes, dans trois grands secteurs : relance économique, reconstruction et accès aux services de base. Ces projets ont commencé à être financés dès le mois d'avril 2010. Il n'y a donc pas de séparation marquée entre la phase d'urgence et la phase de réhabilitation (ni de succession urgence-réhabilitation-développement) mais une contiguïté, d'autant plus nette que la Fondation de France a débloqué de nouveau des financements d'urgence en réponse à l'épidémie de choléra survenue fin 2010.

Le rapport « Solidarité Haïti, 4 ans après » donne un bilan de l'affectation de la collecte. La Fondation de France a financé plus de 300 projets qui ont concerné toutes les étapes de la réponse à la crise et visé de nombreux secteurs. Le tableau 6 reprend ce bilan pour mémoire.

Tableau 6. Les financements du programme « Solidarité Haïti » de la Fondation de France par secteur d'intervention

Secteur	Nombre de projets	Montants
Urgence	18	8 314 120 €
Aides matérielles	10	6 210 120 €
Aide médicale d'urgence	5	1 000 000 €
Eau et assainissement	3	1 104 000 €
Relance économique	9	4 747 000 €
Zones rurales	7	3 717 000 €
Zones urbaines	2	1 030 000 €
Reconstruction	18	5 636 781 €
Accès aux services	28	6 013 275 €
Éducation et formation professionnelle	11	2 842 700 €
Culture, information (population et associations) et coordination, médias	12	2 057 575 €
Santé	5	1 113 000 €
FIL	288	5 641 000 €
FIL en milieu rural (appui aux microréalisations rurales), AVSF		1 821 000 €
FIL urbain, projets des petites communautés en milieu urbain, GRET		1 350 000 €
FIL culture pour les associations et petits entrepreneurs culturels, FCC		1 370 000 €
FIL entreprise pour favoriser la reprise d'activités économiques et la création d'emplois formels et durables, EDM		1 100 000 €

Source : « Solidarité Haïti, 4 ans après », Fondation de France (mis en forme par l'auteur).

Le bilan de la Fondation de France établit nominalement quelles organisations ont été récipiendaires de fonds, mais il ne propose pas une synthèse par type d’acteurs. Dans le tableau 7, nous présentons une typologie des organisations financées par la Fondation de France.

Tableau 7. Typologie des organisations financées par la Fondation de France

Catégorie	ONG-D	ONG / culture	ONG / droits	ONG / urgence	ONG multi-phases	ONG haïtiennes	ONG de la diaspora	Associations haïtiennes (FIL)	Autres	Total
Nombre	16	7	1	6	11	6	6	288	4	345
Total des financements (M€)	9,6	1,6	0,2	2,2	5,9	1,5	1,4	5,6	1,9	29,9

Source : auteurs, sur la base des rapports de la Fondation de France.

Ce tableau fait apparaître que la Fondation de France a impliqué un nombre important d’ONG de types divers (à titre de comparaison, dans le cadre de « Solidarité Tsunami », 39 ONG françaises avaient été soutenues par la Fondation de France). Les ONG de développement ont été les plus mobilisées dans le cadre de « Solidarité Haïti », aussi bien en nombre qu’en volume financier. Les entretiens réalisés confirment que ces organisations reconnaissent le rôle majeur qu’a joué « Solidarité Haïti » dans leur implication dans la phase de post-urgence en Haïti. Le deuxième contingent en nombre de bénéficiaires est constitué par les ONG multi-phases (exemples : ACF, Handicap International).

La Fondation de France a également contribué à la mobilisation de la diaspora haïtienne. Six associations de la diaspora ont été financées (globalisant 5 % environ des financements), dont deux collectifs (PAFHA et Collectif Haïti de France)¹¹¹. L’implication de la diaspora a été limitée du fait de la qualité des projets proposés et du manque de professionnalisation des acteurs. En réaction à cette situation, certains des projets financés (par exemple celui proposé par PAFHA) ont visé le renforcement des associations de la diaspora, avec pour objectifs de permettre une meilleure gestion de projet et d’augmenter leurs capacités à accéder à des fonds internationaux.

111 Certains projets portés par des associations de la diaspora font partie des succès, tel le projet de Haïti Futur qui est actuellement en phase de passage à l’échelle (tableaux numériques dans les écoles).

La plupart des ONG de la diaspora font néanmoins le constat qu’elles n’ont pas réussi à s’insérer dans la réponse à l’urgence et qu’il n’y a pas eu de partenariats entre organisations de la diaspora et ONG plus aguerries : en résumé, « *les grosses ONG n’ont jamais sollicité les migrants* ».

Sur le plan financier, le financement de la Fondation de France a eu une importance variable selon les cas :

- il a joué un rôle central pour de très petites organisations mais aussi dans certains cas pour des organisations plus établies ; par exemple, le financement Fondation de France a représenté 41 % du budget d’EDM en Haïti en 2010, 11 % en 2011 et 27 % en 2012 ;
- il a joué un rôle de passerelle dans certains cas ; le GRET a, par exemple, pu lancer le projet de réhabilitation du quartier Baillargeau avec la municipalité de Port-au-Prince sur fonds de la Fondation de France, en attendant que le financement de l’AFD soit débloqué en 2014 ;
- il a permis la remise en route opérationnelle de certaines organisations ; ainsi, il a servi au rachat du matériel cassé ou perdu lors du séisme dans le cas du projet Let Agogo de Vétérimed et à couvrir ponctuellement le budget de fonctionnement de la Fondation Culture et Création¹¹² ;
- comme déjà évoqué, il a facilité la participation à la phase de post-urgence de plusieurs ONG-D et notamment d’Initiative Développement et du GRET.

On note par ailleurs une concentration importante des financements de la Fondation de France sur huit organisations, majoritairement des ONG de développement, lesquelles ont reçu 45 % des fonds en provenance de la Fondation de France (hors FIL). Le tableau 8 liste les huit ONG ayant concentré les financements émanant de la Fondation de France.

112 Plusieurs ONG internationales ayant des partenariats avec des ONG nationales en Haïti (OXFAM par exemple) ont eu ce premier réflexe de « donner un toit » à leurs partenaires.

Tableau 8. Organisations les plus financées par la Fondation de France

Organisations	Nombre de financements	Montant cumulé en M€ (hors FIL)	Principales caractéristiques
Action contre la faim (ACF)	1	1,66	ONG multi-phases. Budget annuel supérieur à 100 M€
Agronomes et vétérinaires sans frontières (AVSF)	3	1,29	ONG-D spécialisée en agriculture et élevage. Budget annuel de 14 M€
Cités unies France (CUF)	1	0,98	Association appuyant les collectivités territoriales engagées dans la coopération décentralisée
Entrepreneurs du monde (EDM)	2	0,78	ONG-D spécialisée dans l'appui aux petites entreprises. Budget annuel de 3 M€
GRET	2	1,76	ONG-D multi-sectorielle. Budget annuel de 20 M€
Handicap International / Atlas logistique	1	2,06	ONG multi-phases. Spécialisation handicap. Budget annuel supérieur à 100 M€
Initiative Développement (ID)	2	0,83	ONG-D spécialisée dans l'éducation, la gouvernance et le développement rural/local. Budget annuel de 4,5 M€
Inter-Aide	2	1,66	ONG-D spécialisée dans le développement rural/local. Budget annuel de 8,5 M€
Total	14	11,02	

Source : auteurs.

3.1.2. Des actions complémentaires mais peu articulées de l’AFD et de la Fondation de France

L’AFD et la Fondation de France ont engagé à travers les ONG des montants comparables en Haïti entre 2010 et 2014 (26 M€ pour l’AFD et 30 M€ pour la Fondation de France¹¹³). Dans une situation de crise déclenchant des dons privés importants, la Fondation de France et l’AFD apparaissent donc conjointement comme une source de financement significative pour les ONG françaises.

Les sept ONG les plus financées à la fois par l’AFD et la Fondation de France entre 2010 et 2014 sont AVSF, GRET, ID, Inter-Aide, EDM, FDH et Handicap International. L’importance relative de ces deux bailleurs pour ces organisations est souvent assez similaire comme le montre le tableau 9. Le financement combiné Fondation de France-AFD a néanmoins une importance très variable selon les structures. Dans certains cas (EDM par exemple), il s’est révélé très important quantitativement. Dans d’autres cas, il n’a représenté qu’une petite portion des financements engagés par les ONG concernées : c’est le cas, par exemple, de CARE France qui, entre 2010 et 2014, a reçu 0,3 M€ de la Fondation de France et 0,4 M€ de l’AFD, alors que le budget cumulé de CARE en Haïti pour la période considérée 2010-2014 dépasse les 100 MUSD.

Tableau 9. ONG bénéficiaires des financements de l’AFD et de la Fondation de France entre 2010 et 2014

Période 2010-2014	Financements reçus de l’AFD (pour Haïti)	Financements reçus de la Fondation de France (hors FIL)
AVSF	1 968 500 €	1 290 000 €
EDM	737 500 €	780 000 €
FDH	750 000 €	642 000 €
GRET	4 436 065 €	1 758 000 €
Handicap International	600 000 €	2 059 000 €
Initiative Développement	1 643 917 €	830 000 €
Inter-Aide	1 571 603 €	1 657 000 €

Source : auteurs, sur la base des données de l’AFD et de la Fondation de France.

113 La collecte « Solidarité Haïti » a totalisé 35 M€, dont 30 M€ ont été reversés aux ONG.

Articulation institutionnelle entre la Fondation de France et l'AFD

La Fondation de France et l'AFD ont été régulièrement en contact durant la période 2010-2014. Le sujet privilégié par les deux institutions a été la continuité des actions entamées sous financement de la Fondation de France, ainsi que l'évitement d'effets négatifs liés à la fin de la bulle financière de la crise. Cependant, il n'y a eu ni articulation formalisée, ni collaboration officielle.

Un premier rendez-vous est organisé à l'AFD à la demande de la Fondation de France¹¹⁴ dès juin 2010 à l'issue duquel les deux institutions partagent le double constat que de nombreuses organisations vont se trouver confrontées à des problèmes de continuité de financement pour les actions engagées en phase de post-urgence, et que l'épuisement des financements de la Fondation de France va entraîner un report des demandes auprès de SPC/DPO (AFD).

Les échanges sont facilités par la présence croisée et indirecte de la Fondation de France et de l'AFD dans les instances de décision de l'une et de l'autre institution. En effet, une des personnalités qualifiées du Comité ONG de l'AFD est la Présidente, en 2010, du Comité « Solidarités internationales » de la Fondation de France, tandis que son suppléant au Comité ONG de l'AFD est le responsable des Solidarités internationales de la Fondation de France. Suite au séisme, le responsable de la cellule Crise et conflits de l'AFD devient membre du Comité « Solidarité Haïti ».

Les entretiens font ressortir que le dialogue a également eu lieu durant les missions de terrain de la Fondation de France en Haïti. La participation de l'AFD au séminaire de bilan organisé par la Fondation de France à Port-au-Prince en octobre 2014 a par ailleurs été un temps de dialogue entre les deux institutions, en plus d'un temps commun de partage avec les acteurs.

De manière générale, les entretiens ne soulignent ni un constat général d'occasions manquées, ni l'existence de tensions entre les deux institutions.

Passerelle financière entre la Fondation de France et l'AFD

Dans cette section, nous analyserons si, dans le cas d'Haïti, la complémentarité entre l'AFD et la Fondation de France apparaît sous la forme d'une passerelle financière dans un nombre significatif de projets d'ONG.

Nous utiliserons ici une définition stricte du concept de passerelle financière centrée sur la continuité des financements pour des actions adossées à un financement de la Fondation de France et nécessitant donc de les poursuivre au moyen d'un relais de financement.

114 Avec le directeur du département Amérique latine – Caraïbes (ALC) de l'AFD.

Parmi les projets d’ONG financés par l’AFD en Haïti en 2013-2014, cinq projets illustrent plus particulièrement le passage d’un financement de la Fondation de France à un financement de l’AFD (Handicap International, Initiative Développement, Frères des Hommes – FDH, EDM, Collectif Haïti de France – CHF). Les 5 projets en question sont décrits dans le tableau 10.

Tableau 10. Passerelles Fondation de France-AFD

	Projets approuvés par la Fondation de France (2010-2014)	Projets/ Programmes Haïti approuvés par le Comité ONG de l’AFD en 2013-2014
EDM	Gestion du Fonds d’initiatives locales (FIL) pour favoriser la reprise d’activités économiques et la création d’emplois formels et durables en Haïti par la mise en place d’un fonds d’appui à la relance économique pour les très petites entreprises (décembre 2010 / décembre 2013)	Projet pays : appui aux initiatives économiques et à la création de très petites entreprises dans les quartiers populaires de Port-au-Prince et des petites villes périphériques de province (2014-2016)
Frères des Hommes	Renforcement d’une dynamique de développement agricole local dans la région Centre (juillet 2010 / juin 2013)	Projet pays : renforcement de <i>Mouvman Payizan Papaye</i> (MPP) dans ses pratiques de formation et d’accompagnement des familles paysannes (2014-2016)
Handicap International	Urgence : assistance, logements temporaires, <i>cash for work</i> (janvier 2010 – août 2010)	Projet pays : pour des soins de réadaptation fonctionnelle pérenne et de qualité en Haïti (2013-2014)
Initiative Développement	Appui à l’accueil des déplacés post-séisme dans 4 communes du Nord-Ouest (mai 2011 / juillet 2012)	Projet pays : appui aux écoles fondamentales du district de Saint-Louis, au nord d’Haïti (2013-2015)
Collectif Haïti de France	CIAP : coordonner, informer et engager des actions de plaidoyer (février 2010 / avril 2014)	Projet SMA : Centre de ressources des acteurs de la solidarité avec Haïti - CRASH (2015-2016) ¹¹⁵

Source : auteurs.

115 Ayant été octroyé en décembre 2014, soit il y a moins d’un an, ce projet n’a pas fait l’objet d’une analyse approfondie dans la présente étude.

Une continuité forte en termes de thématique et de géographie d'intervention s'observe dans le cas d'EDM et de FDH. Dans le cas de Handicap International et Initiave Développement, la continuité est moins frappante. À noter que les financements 2013-2014 de l'AFD vont aussi à des organisations non financées par la Fondation de France : AgriSud International, CCFD, MDM. La notion de continuité Fondation de France-AFD ne s'impose donc pas de manière claire, du moins si l'on retient la définition stricte de passerelle précitée.

La continuité du financement Fondation de France-AFD dans le cas du Collectif Haïti de France répond à un enjeu de structuration du secteur. Le projet de structuration du milieu associatif (SMA) financé par l'AFD vise à appuyer les OSC de la diaspora dans leur diversité et à favoriser les échanges entre ONG de tailles différentes. La passerelle Fondation de France-AFD dans le cas du Collectif Haïti de France est un élément de reconnaissance de l'importance des acteurs de la diaspora haïtienne et du rôle que ces derniers ont joué dans la réponse au séisme, ainsi qu'un marqueur de la volonté commune Fondation de France/AFD de continuer à développer des relations avec ladite diaspora.

Par-delà le financement de projets et d'activités, la passerelle Fondation de France-AFD a parfois permis la pérennisation de postes transversaux mis en place dans le cadre de la réponse à la crise. Inter-Aide a ainsi incorporé, dans le projet présenté à l'AFD¹¹⁶ en 2012, le poste de génie civil mobilisé sur tous les projets de reconstruction financés par la Fondation de France suite au tremblement de terre. Cet exemple illustre ainsi une autre dimension de la passerelle Fondation de France-AFD.

Les rôles de l'AFD et de la Fondation de France dans les parcours des ONG

Dans une situation de crise, de nombreux acteurs (à commencer par les personnes directement touchées) sont amenés à modifier leurs priorités, leurs activités et modes de faire, et à sortir de leur routine. L'agrégation de ces changements dessine progressivement des parcours au cours desquels les individus, les organisations et les stratégies sont modifiés par rapport à leurs positionnements respectifs avant la crise.

Dans le cas des ONG françaises en Haïti, nous nous sommes intéressés à l'évolution de leurs activités (les « projets »), ainsi qu'aux modifications les plus sensibles de leurs stratégies institutionnelles. Cette analyse a permis de repérer cinq « parcours – types » parmi les ONG françaises rencontrées (cf. tableau 1 et annexe).

116 Renforcement et mise en réseau des écoles de proximité pour une éducation de base pérenne en zone rurale isolée.

Nous avons cherché à isoler les rôles respectifs joués par la Fondation de France et l’AFD dans ces parcours. Cependant, ces parcours résultent d’autres facteurs d’influence, et notamment des interactions avec des bailleurs autres que l’AFD et la Fondation de France.

Parcours-type 1 : élargissement du champ d’expertise

Ce parcours-type se caractérise par le développement de nouvelles compétences. L’exemple le plus représentatif dans notre échantillon est EDM. Initialement centré sur le micro-crédit, EDM développe de manière durable deux nouveaux champs de compétences dans le cadre de la post-urgence en Haïti : habitat et appui aux très petites entreprises (TPE).

Encadré 7. Parcours d’ONG : le cas d’EDM

EDM est, dans notre échantillon, une des organisations les plus transformées sur le plan institutionnel et organisationnel par sa réponse à la crise en Haïti. Avant le séisme, EDM était une ONG de petite taille financée en Haïti par l’AFD dans le cadre d’un projet de micro-crédits.

EDM a été sollicitée pour participer à la phase d’urgence. Elle a organisé le *cash for work* dans certains quartiers difficiles de Cité Soleil, grâce à ses réseaux en place, et par ailleurs est intervenue dans Camp Corail, en soutien à la création d’activités économiques. EDM a reçu un financement de la Fondation de France entre 2010 et 2013 pour la gestion du FIL-entreprises centré sur la relance de très petites entreprises (TPE).

Pour EDM, le post-séisme a été aussi une période de développement de nouveaux métiers. Initialement centré sur le micro-crédit, EDM a pu développer de manière durable deux nouveaux champs de compétences : habitat et appui aux TPE. EDM a bénéficié de nouveaux financements de l’AFD en 2014 pour un projet pays d’une convention programme qui vont lui permettre de valoriser ses nouveaux métiers.

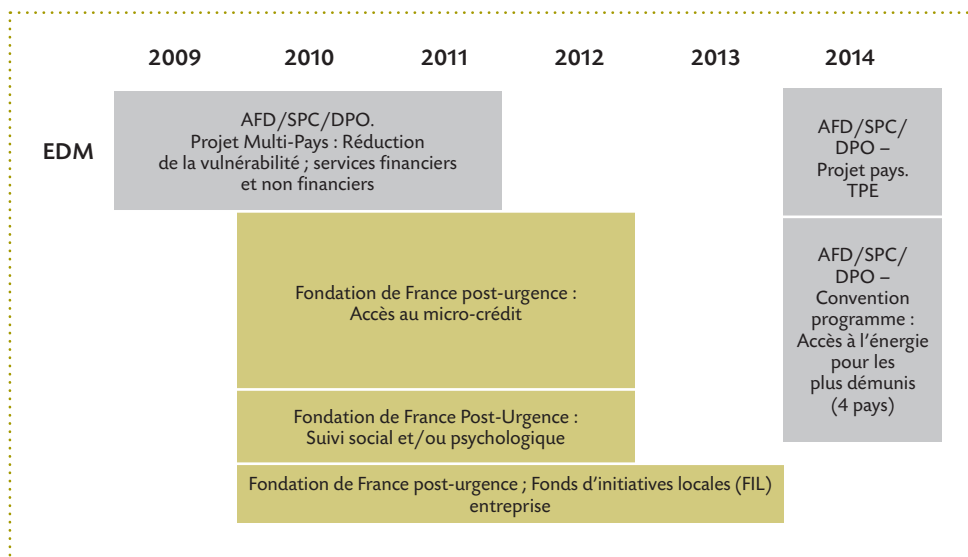
Le budget d’EDM a doublé entre 2009 et 2014, particulièrement du fait de la croissance de la mission Haïti dont le poids relatif est passé de 10 % à 50 % de son budget total. L’équipe Haïti est dans le même temps passée de 2 expatriés et 80 nationaux à 10 expatriés et 150 nationaux.

Le financement Fondation de France a joué un rôle central en 2010-2012. Le financement combiné Fondation de France-AFD s’est révélé très important quantitativement et qualitativement, l’AFD ayant accepté de financer la poursuite du FIL. Autre conséquence, EDM a pu avoir accès à d’autres sources de financement pour couvrir ses opérations (notamment l’UE à travers des ONG européennes comme Solidarités et Goal, et USAID). Pour un répondant, la phase post-séisme « a en quelque sorte décomplexé » EDM.

Entre 2009 et 2014, EDM a donc à la fois développé de nouvelles compétences et approfondi son expertise dans son domaine d’intervention initial. EDM indique se sentir mieux préparée aujourd’hui en cas de catastrophe dans ses zones d’intervention, mais déclare vouloir rester néanmoins concentrée sur le développement.

Le schéma 6 présente l'ensemble des projets d'EDM financés par l'AFD et la Fondation de France entre 2009 et 2014. On y voit clairement le rôle de transition que le financement de la Fondation de France a joué en 2012 et 2013.

Schéma 6. Parcours AFD-Fondation de France d'EDM



Source : auteurs.

Parcours-type 2 : nouvelle mission

Dans ce cas, le phénomène marquant est que le parcours suivi en Haïti fait évoluer le mandat institutionnel de l'ONG. Deux exemples illustrent ce parcours-type : le renforcement du positionnement « urgence » dans le cadre d'une diversification des missions d'Électriciens sans frontière (ESF) ; le développement d'un programme d'envergure sur le terrain de Planète Urgence.

ESF est un exemple rare d'ONG qui, suite au séisme, a décidé de s'investir plus fortement dans les situations d'urgence. Avec le séisme, ESF qui avait déjà travaillé en Haïti sur des projets d'accès à l'énergie dans les zones rurales a été sollicitée par les mairies pour assurer l'éclairage dans les camps de rescapés. Par la suite, ESF a développé une nouvelle offre de services visant spécifiquement les situations d'urgence. Le projet d'éclairage réalisé dans le camp de Za'atari en Jordanie (2012) découle de cette nouvelle orientation, de même que le projet d'éclairage des camps de sinistrés gérés par l'Office international des migrations (OIM) aux Philippines fin 2013.

En Haïti, Planète Urgence a instauré en 2010 le programme Environnement & Développement, puis a ajouté les missions de Congé Solidaire dès 2011, alliant ainsi des projets de long terme et des missions court terme. Planète Urgence a mis en œuvre, avec son partenaire OPADEL, une intervention centrée sur la construction de maisons et sur l'éducation en lien avec Haïti Futur. À la suite du financement de la Fondation de France, d'autres sources de financement ont pu être collectées, autorisant la poursuite des opérations (Fondation Abbé Pierre notamment). L'intervention en Haïti a ainsi contribué à faire évoluer la structure vers un positionnement plus marqué d'acteur de terrain.

Parcours-type 3 : parenthèse

Ce parcours-type se caractérise par un retour rapide à la situation pré-séisme. Il est illustré par exemple par MDM, à la fois en termes d'activités mais aussi en termes d'échelle d'intervention (équipe, budget, territoire, etc.)

Parcours-type 4 : croissance / passage à l'échelle

Le critère dominant de ce parcours-type est la montée en puissance de l'ONG sur des domaines dont elle approfondit la maîtrise. Trois exemples démonstratifs avec AVSF, Inter-Aide et Haïti Futur illustrent ce parcours.

Haïti Futur

Depuis sa création en 1994, Haïti Futur soutient des projets éducatifs de différentes natures à tous les niveaux scolaires. Le séisme a provoqué un changement d'échelle des interventions d'Haïti Futur grâce aux financements de la Fondation de France mais aussi d'autres bailleurs de fonds attirés par l'innovation pédagogique proposée (tableaux numériques).

Inter-Aide

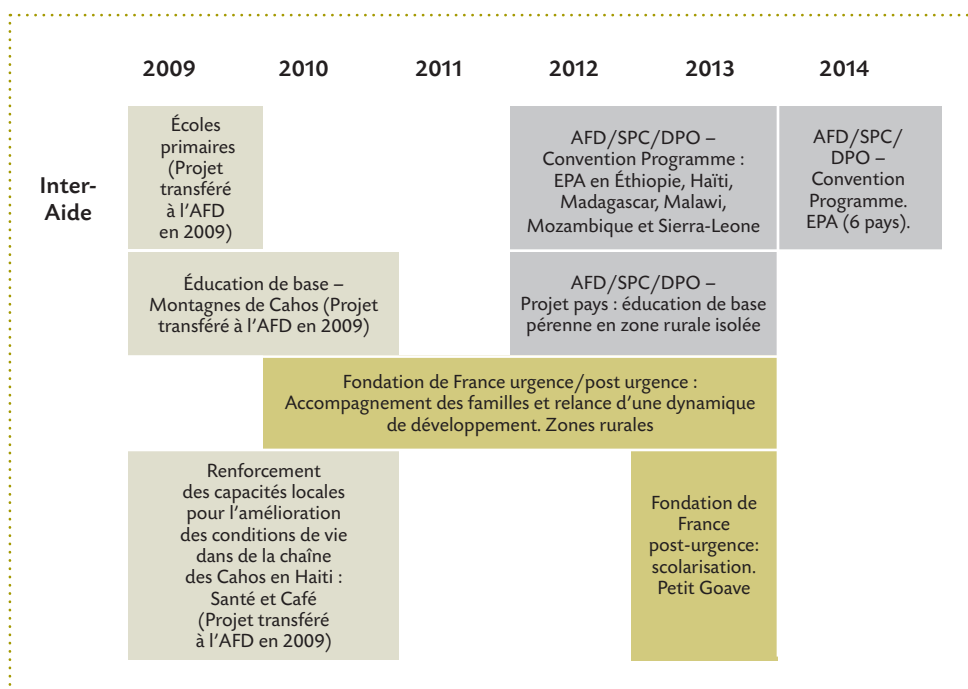
Les points suivants ressortent du parcours d'Inter-Aide :

- une intervention intégrée dans la phase d'urgence et de post-urgence en réponse à la contiguïté des situations : les projets d'Inter-Aide soutenus par la Fondation de France ont mobilisé les partenaires historiques d'Inter-Aide (Concert Action, ACDED, OKPK) dans des zones d'intervention très touchées par le séisme (Jacmel, Petit Goave) : projets se présentant comme une combinaison d'activités de relance des dynamiques de développement, de reconstruction et d'appui aux déplacés ;

- une stratégie de passage à l’échelle dans le secteur de l’éducation : un projet pays « éducation » a été conçu en 2011, correspondant à une extension des interventions « éducation » d’Inter-Aide dans l’ensemble des zones géographiques où l’organisation était déjà présente. De la même façon, une convention programme « eau potable et assainissement » (2012-2013) a été synonyme de montée en puissance d’Inter-Aide dans un nouveau champ thématique en Haïti.

Le schéma 7 présente l’ensemble des projets d’Inter-Aide financés par l’AFD et la Fondation de France entre 2009 et 2014. On y voit clairement le rôle de transition que le financement de la Fondation de France a joué en 2011.

Schéma 7. Parcours AFD-Fondation de France d’Inter-Aide



Source : auteurs.

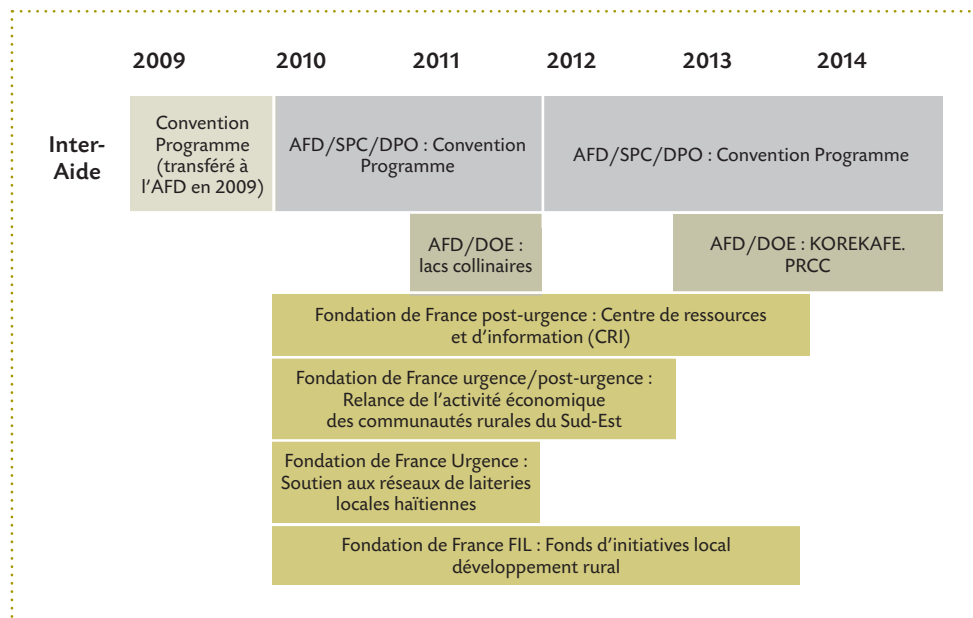
AVSF

Les points suivants ressortent du parcours de cette organisation :

- AVSF n'a pas présenté de projet pays à l'AFD et a continué à inclure ses activités en Haïti dans ses conventions programme en 2010 et 2012. La convention programme 2010-2011 a été utilisée pour cofinancer les projets qu'AVSF a présentés à la Fondation de France ;
- l'intervention d'AVSF dans la phase de post-urgence a été fortement appuyée par la Fondation de France. AVSF a été financée à quatre reprises par la Fondation de France en 2010 : pour la région du Sud-Est avec CROSE, pour Let Agogo avec Vétérimed, pour le projet de Centre de ressources et d'information (CRI) avec le CLIO, pour le FIL rural. Ces interventions se caractérisent par une logique de continuité des partenariats historiques d'AVSF, et ce malgré la crise ;
- la légitimité sectorielle d'AVSF et son ancrage local de longue date lui ont ainsi permis d'être considéré comme un partenaire solide pour contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques agricoles en Haïti. Ceci s'est traduit par l'obtention de deux financements de la DOE de l'AFD (lacs collinaires dans le plateau central en 2011, projet de renforcement des capacités commerciales – PRCC KOREKAFE en 2012).

Le schéma 8 présente l'ensemble des projets d'AVSF financés par l'AFD et la Fondation de France entre 2009 et 2014. Le financement de la Fondation de France est significatif sur cette période avec 4 financements différents. Contrairement à EDM et Inter-Aide, le rôle de transition de ces financements n'est en revanche pas apparent.

Schéma 8. Parcours AFD-Fondation de France d'AVSF



Source : auteurs.

Conclusions sur les parcours

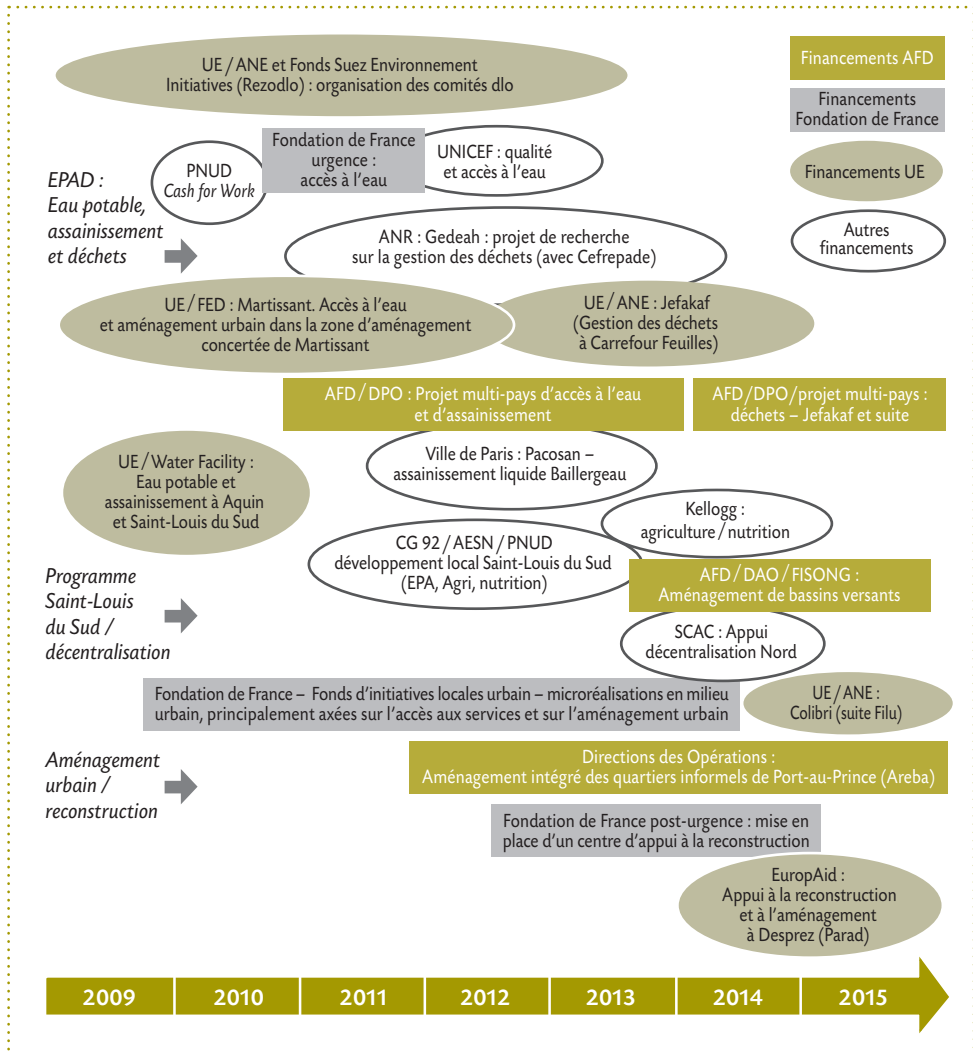
Il s'agit là de parcours-typés. Leurs frontières ne sont pas aussi nettes en pratique. Notamment des organisations ayant suivi le parcours-type 1 (« élargissement du champ d'expertise ») ont aussi souvent connu une phase de croissance (cas d'EDM et du GRET). Les organisations qui ont élargi leurs mandats institutionnels en Haïti sont également à cheval sur plusieurs parcours (par exemple, nouvelle mission et croissance pour ESF).

Le binôme de bailleurs Fondation de France-AFD a contribué à ces parcours. Les schémas décrits supra montrent d'ailleurs bien comment la Fondation de France est souvent intervenue en amont de la reprise des financements de l'AFD en direction des ONG. La Fondation de France a donc eu en Haïti une valeur ajoutée nette sur ce segment post-urgence par rapport à l'AFD, laquelle a été en mesure de prendre le relais une fois la période de forte crise passée.

Ces parcours s'insèrent cependant dans des stratégies plus larges qui font intervenir d'autres bailleurs, parfois nombreux. Le schéma 9 illustre ce point. Celui-ci présente la multiplicité des projets du GRET qui étaient en cours d'exécution et financés avant le séisme,

et illustre la diversification des financements obtenus ensuite, ceux du PNUD et de la Fondation de France rapidement après le séisme, puis assez longtemps après ceux de l'UNICEF, l'ANR et de la Ville de Paris.

Schéma 9. Financements reçus par le GRETE en Haïti en lien avec le séisme



Source : GRETE (avec son autorisation).

3.1.3. Des capacités distinctes de l'AFD et de la Fondation de France pour accompagner les ONG dans la réponse au séisme

L'AFD

Intégration de la réponse aux crises dans les pratiques de financement, de suivi et de dialogue

En 2010, l'AFD a reçu un mandat, mais a encore peu de pratiques en matière d'interventions en réponse aux situations de crise. Ceci explique pourquoi les retours des ONG sur le positionnement et la capacité de l'AFD à les accompagner dans leurs réponses aux crises sont peu nombreux.

Le faible taux de décaissement observé en 2010 et 2011 illustre la difficulté du contexte, voire le caractère inadapté des procédures « classiques » de l'AFD en post-crise. Ceci milite alors pour une révision des procédures internes à l'AFD aux fins d'intervenir sur ce champ d'opérations du post-crise.

La modification des pratiques de SPC/DPO reste difficile à analyser. SPC/DPO gère le guichet « Initiatives ONG » et n'est donc pas en position d'imposer. L'augmentation du nombre de projets ONG financés par SPC/DPO n'est ainsi pas venue de sa propre impulsion, au travers d'un appel à projets par exemple, mais a résulté des propositions des ONG. C'est une limite à l'implication de SPC/DPO, au travers du guichet « Initiatives ONG », dans les situations de crise.

L'intégration de la réponse aux crises dans les pratiques de financement, de suivi et de dialogue avec les ONG reste donc selon nous largement un chantier pour l'AFD, dont la progression devrait s'accélérer dans le cadre du groupe de travail post-CIT « crises et post-crisis » 2014/2015 et au fur et à mesure que l'AFD s'approprie le mandat « crises ».

Articulation et intégration des guichets AFD

La DOE, SPC/DPO et la cellule Crises et conflits (CCC) ont réagi rapidement. Cependant, il ne semble pas y avoir eu une coordination forte au sein de l'AFD. On ne nous a pas mentionné par exemple la tenue de réunions DOE-SPC/DPO pour échanger sur les portefeuilles respectifs. Par ailleurs, ni la cellule Crises et conflits, ni l'agence locale AFD en Haïti ne semblent avoir joué un rôle particulier de coordination.

Nous n'avons pas relevé d'exemples de modification des procédures d'instruction des différents guichets (raccourcissement de la durée d'instruction ou assouplissement des règles de cofinancement par exemple), pas plus que de mise en place de mesures associant plusieurs guichets.

SPC/DPO a cependant fait preuve de souplesse dans le suivi des projets, en ayant échangé avec les ONG présentes en Haïti de la possibilité de modifications et d'avenants aux projets en cours. Les ONG françaises rencontrées soulignent cette flexibilité même si elles ne s'en sont pas saisies outre mesure¹¹⁷. Cette pratique a été réitérée ensuite par l'AFD dans le cadre d'autres crises (Syrie, Mali, RCA, Gaza), SPC/DPO informant les ONG concernées de sa disponibilité à discuter des effets de la crise sur les calendriers, programmes d'activités ou budgets des projets et à les ajuster si nécessaire. À la demande de Coordination SUD dans le cadre du chantier post CIT-OSC, cette pratique sera actée dans les procédures révisées d'appui aux initiatives ONG en 2015.

Avantages et inconvénients des différents instruments financiers de l'AFD dans un contexte de crise

Les principaux handicaps des instruments financiers de l'AFD dans les situations de crise sont leurs durées d'instruction, la demande d'un apport de cofinancement élevé dans le cas de SPC/DPO et le recours systématique à la MOA nationale dans le cas de la DOE. Ces éléments ne favorisent pas la réactivité.

Les avantages des instruments de SPC/DPO dans les situations de crise sont liés aux caractéristiques générales de ces instruments, parmi lesquelles on peut citer la durée (financement souvent sur 3 ans), les montants engagés (contribution moyenne de l'AFD de l'ordre de 550 000 € avec un cofinancement de 50 %, d'où des projets d'un montant moyen de 1,1 M€ sur 3 ans, qui permettent aux ONG d'avoir une capacité d'action significative), et l'inclusion dans les financements de budgets pour des actions transversales (capitalisation, évaluation) contribuant à l'apprentissage des acteurs. De plus, l'objectif central de « renforcement de la société civile du Sud » inhérent aux instruments de SPC/DPO fait de ces derniers des outils *a priori* adaptés à la participation des acteurs locaux dans les situations de crise. Ainsi, un projet porté par une ONG française ne peut être soutenu avec un cofinancement initiative OSC (SPC/DPO) que s'il est conçu et mis en œuvre avec un ou plusieurs acteurs de la société civile haïtienne.

117 Quatre aménagements mineurs ont été réalisés sur cinq projets urbains.

Si la volonté forte de l'AFD de travailler au travers de l'État s'est traduite en Haïti, dans le cas des projets de la DOE, par des difficultés de démarrage des projets impliquant des MOA nationales, c'est aussi la valeur ajoutée d'une agence de développement que de rester fidèle à ce principe issu de la Déclaration de Paris et de ne pas céder à la tentation de passer par d'autres acteurs pour agir plus vite.

Convention programme et crise

Certains répondants mettent en avant la flexibilité du financement Convention Programme qui permet des adaptations au cours de la durée de mise en œuvre du programme. Cependant, nous pensons que l'application de cette flexibilité aux situations de crise comporte un risque pour la cohérence du programme financé. Une Convention programme étant une combinaison d'initiatives qui contribuent à un même but, il paraît donc difficile de réorienter les activités dans un pays durant une situation de crise sans que cela ne se fasse au détriment de la logique commune du programme. La réorientation d'activités paraît en revanche moins problématique dans le cas des projets pays.

FISONG et crise

La valeur ajoutée de l'instrument FISONG dans les situations de crise nous paraît limitée. La FISONG n'est pas un instrument réactif. Les sujets des FISONG sont choisis conjointement par l'AFD et les ONG pour un cycle triennal d'appels à propositions, ce qui sous-entend un certain délai pour la mise en route avant même l'instruction proprement dite. Cependant, l'instrument pourrait être utile pour tester des interventions innovantes sur divers terrains difficiles (par exemple : modalités de partenariats dans les situations de crise, réponses innovantes des ONG-D dans les situations de crise, résilience, etc.).

Nous présenterons de façon plus approfondie nos recommandations quant à la mobilisation de ces différents outils de financements en partie 4.4.

Fondation de France

« Fidèle à sa vision et à son expérience dans des contextes post-catastrophe, la Fondation de France a choisi dès le départ d'intervenir sur une période de quatre années en soutenant des projets durables, au plus près des besoins des Haïtiens. Au terme de cette période, 361 projets ont été soutenus, bénéficiant à près de 900 000 personnes »¹¹⁸.

Intégration des différentes phases de la crise

La Fondation de France annonce dès janvier 2010 son ambition de soutenir à la fois des projets d'urgence (25 % des financements) et des projets de réhabilitation et de développement (75 % des financements)¹¹⁹. Cette optique s'inscrit clairement dans l'ensemble de la réponse à la crise, et nous avons vu précédemment que la Fondation de France ne sépare pas strictement dans le temps urgence et développement et finance très rapidement, dès avril 2010, des interventions de plus long terme.

Sur son site, la Fondation de France se positionne comme un bailleur centré sur la post-urgence. Dans la pratique, en Haïti, la Fondation de France est intervenue plus largement de l'urgence à la relance du développement. Peu de financeurs ont de surcroît ce positionnement au travers d'un seul et même guichet.

Tout en finançant des actions de réhabilitation, les choix de la Fondation de France montrent qu'elle agit comme un accélérateur du retour à une trajectoire normale, dans une optique de « *fermeture de la parenthèse* », notamment en finançant peu d'activités dans les camps de déplacés et en appuyant la relance économique. Sur ce plan, la Fondation de France est en ligne avec les ONG de développement.

Appréciation en interne de la formule 25/75

En interne, la formule 25/75 est source de plusieurs satisfactions. Elle a permis à la Fondation de France d'être présente dans l'ensemble de la réponse à la crise, de ne pas engager l'ensemble des financements dans la précipitation du post-séisme, ainsi que de prendre le temps de réévaluer la situation et de piloter les financements.

En engageant 25 % des financements dans des actions d'urgence, la Fondation de France s'est aussi mise à l'abri des critiques de la Cour des comptes notamment. Cependant, la Fondation de France semble partagée sur le bilan de son implication dans la réponse aux

118 Cf. « *Solidarité Haïti, 4 ans après* », Fondation de France.

119 La Fondation de France n'est pas le seul grand collecteur à avoir réparti sa collecte entre les différentes phases de la crise. Il s'agit là d'une pratique relativement courante.

besoins immédiats. Le fait qu'il fallait être présent dans cette phase et l'importance des activités financées pour répondre aux besoins fait consensus. Néanmoins, la valeur ajoutée de la Fondation de France sur cette phase pose question.

Au-delà de son positionnement officiel focalisé sur la phase post-urgence, la Fondation de France semble donc être en réflexion continue sur la traduction opérationnelle de son mandat et sur l'ajustement de sa stratégie de réponse aux crises. Pour ce faire, elle participe à plusieurs instances de concertation : Comité d'orientation du Forum espace humanitaire, Groupe de concertation humanitaire du Centre de crise (CDC) du MAE, Groupe de réflexion urgence et post-crise (GRUPC).

Financement des ONG nationales

La Fondation de France a financé directement 7 organisations haïtiennes¹²⁰ (dont une structure étatique, la direction nationale du Livre), à hauteur de 10 % de son financement total. De plus, les partenariats Nord-Sud et les FIL ont contribué au financement indirect de nombreuses organisations haïtiennes. Pour ce qui concerne les FIL, ce sont 288 projets portés par des organisations haïtiennes – représentant 19 % des financements alloués – qui ont été ciblés.

Pour la plupart des membres de la Fondation de France rencontrés, les FIL constituent l'action en Haïti qui mérite d'être mise en avant. *Via* le transfert de la charge d'instruction et de suivi à des chefs de file, les FIL ont permis une participation élargie des petites structures haïtiennes, ainsi qu'une réponse concrète à des besoins qui, pour être de niveau micro, n'en sont pas moins essentiels.

Une première lecture suggère donc que le mécanisme a permis de « *donner un certain niveau de priorité aux acteurs locaux* » tout en contournant l'écueil de la faible professionnalisation et capacité d'absorption de la grande majorité des ONG et associations haïtiennes.

Pour la Fondation de France, l'objectif est d'inclure au maximum les acteurs nationaux. Sur ce plan, Haïti était une étape intermédiaire dans une stratégie de long terme tendant à s'appuyer essentiellement sur les acteurs nationaux, lorsque le contexte et la nature de la crise le permettent¹²¹.

120 Il s'agit de l'Unité de recherche et d'action médico-légale (URAMEL), de la Fondation Anne-Marie Morisset, de la Fondation culture et création, du Groupe Medialternatif, de la Congrégation des sœurs de Saint-Joseph-de-Cluny, du Foyer Maurice Sixto et de la direction nationale du Livre.

121 Dans le cas du tsunami en Asie il n'y avait pas d'ONG nationales en Indonésie et peu au Sri Lanka, tandis qu'en Inde, il était nécessaire en vertu du *Foreign Contribution Regulation Act* d'avoir des autorisations pour transférer les fonds aux ONG locales. Les ONG locales ont donc été financées *via* les ONG françaises établies depuis longtemps en Inde. Dans le cas des Philippines (collecte d'une somme de 2,7 M€ à la suite du typhon Hayian du 8 novembre 2013), le contexte a permis de financer surtout des ONG nationales ou franco-philippines.

Retour sur les procédures et l'accompagnement

Rapidité, flexibilité et souplesse sont quasiment unanimement reconnues

« La Fondation de France est un bailleur dont l'avantage comparatif est moins dans la masse des financements qu'elle propose (...) que dans les grandes conditions de flexibilité et de rapidité qu'elle offre : bureaucratie limitée en amont, rapidité de décaissement des premières tranches, facilité d'adaptation des projets en fonction des évolutions, soutien à l'apprentissage collectif, sensibilité aux acteurs locaux, etc. »¹²².

Le rapport de la Cour des comptes met en avant la rapidité de traitement des dossiers : « Près de 300 dossiers ont été déposés auprès des services de la Fondation en 2010 et 2011, et 84 d'entre eux ont été soutenus avec des délais de traitement de 34 jours en moyenne entre la date de dépôt des dossiers et la décision du Comité. Celui-ci a pu adopter ses premières décisions de financement dès les mois de janvier et février 2010 »¹²³.

Sur le plan financier, la flexibilité se vérifie au travers du constat d'un taux de cofinancement extrêmement variable, allant de 2 % à 100 %, avec un taux moyen ressortant à 60 %.

Durant cette étude, nous avons recueilli les retours suivants sur les procédures de la Fondation de France :

- les ONG ont apprécié le suivi des interventions mais, pour certaines, ce suivi a parfois frôlé l'ingérence en ce qui concerne les constructions de maisons. Se basant sur ses expériences passées ayant révélé la complexité des projets de construction pour des ONG rarement spécialisées dans ce domaine, la Fondation de France a voulu s'assurer, avec raison semble-t-il, d'une homogénéité dans la qualité au travers du suivi technique opéré par un architecte¹²⁴ ;
- les organisations bénéficiaires ont peu de commentaires à faire sur les modalités et formats de rapports. En général, elles considèrent qu'elles ont été bien informées en amont des demandes du cabinet comptable de la Fondation de France ;
- plusieurs répondants ONG considèrent que la Fondation de France a été trop prudente sur deux plans :
 - en ce qui concerne la zone géographique d'intervention : pour ces répondants, la Fondation de France n'a pas joué le rôle qu'elle aurait pu avoir pour désengorger la capitale Port-au-Prince et pour favoriser la décentralisation ;

122 URD (2011), *Évaluation des programmes d'urgence financés par la Fondation de France en Haïti*, page 7.

123 Cour des comptes (2013), *Opus cité*, page 152.

124 Le suivi par un architecte est un enseignement de l'opération tsunami en Asie.

– en ce qui concerne le renforcement des capacités des acteurs nationaux : certaines ONG nationales et internationales estiment que l'objectif de maintien du rythme de décaissement a parfois pris le devant. La rapidité d'instruction entre en tension avec la volonté de contribuer au renforcement de capacités des acteurs locaux et crée un dilemme pour les bailleurs, et ce surtout en situation d'urgence. La Fondation de France a ressenti cette tension entre d'une part la nécessité d'instruire rapidement pour agir vite, et d'autre part la prudence nécessaire dans la gestion des fonds qui encourage à s'en remettre à des acteurs connus ;

- les acteurs nationaux n'ont pas eu avec la Fondation de France la relation de proximité que les ONG françaises ont eue. Selon eux, « *On avait compris qu'une ONG locale ne pouvait pas avoir accès directement aux fonds de la Fondation de France* ». De fait, le dialogue institutionnel était mené directement entre le partenaire récipiendaire des fonds (en général une ONG du Nord) et la Fondation de France. Cette proximité a cependant existé lors des nombreuses missions sur le terrain et des séminaires où la Fondation de France était toujours présente. De plus, le recrutement d'une chargée de mission en 2011 a permis d'améliorer ce point en instaurant un suivi et un contact direct sur le terrain, notamment avec les ONG nationales ;

- les bénéficiaires des FIL considèrent que l'accès aux financements a été plus simple qu'avec les autres bailleurs de fonds. La souplesse générale de la Fondation de France s'est *de facto* transmise aux FIL.

L'ensemble des répondants a par ailleurs apprécié l'accompagnement de la Fondation de France, dont l'approche s'éloigne très largement d'un simple guichet. Le tableau 11 retrace le contenu des divers accompagnements mis en place par la Fondation de France.

Tableau 11. Accompagnements non financiers mis en place par la Fondation de France

Missions de suivi (23 missions entre 2010 et 2014)

Missions d'appui par des consultants spécialisés en architecture (pour les constructions)

Recrutement d'une chargée de mission sur place à partir de 2011

Évaluations : phase d'urgence, évaluation transversale des projets de reconstruction, évaluations de chaque FIL et de nombreux projets

Capitalisation : FIL

Échanges : ateliers, 13 visites d'échanges

Rencontres/séminaires : post-urgence immédiate (2010), évaluation et capitalisation (2011-2012), les bassins versants (2012), les enjeux de la reconstruction des bâtiments (2012), la philanthropie (2013), atelier bilan et perspectives à Port-au-Prince (2014), les innovations locales¹²⁵ (2014)

Source : auteurs.

3.1.4. Synthèse

La réponse de l'AFD

En 2010, l'AFD a reçu un mandat, mais avait encore peu de pratiques établies en matière d'interventions en réponse aux situations de crise. De là, il n'y a pas eu une coordination forte entre les différentes divisions et départements impliqués au sein de l'AFD dans la réponse au séisme, bien que la DOE, SPC/DPO et la cellule Crises et conflits (CCC) aient chacune réagi rapidement.

La réponse initiale de l'AFD en Haïti a été ralentie par le manque de réactivité de ses guichets dans les situations de crise : durée d'instruction des projets, taux de cofinancement requis élevés (dans le cas de SPC/DPO), recours systématique à la MOA nationale (dans le cas de la DOE), etc. Cela s'est traduit en Haïti par un taux de décaissement lent sur les projets de la DOE et, pour SPC/DPO, par une moindre présence au plus fort de la crise.

Preuve de son implication, le montant des engagements de l'AFD depuis le séisme s'élève à 173 M€. 26 M€ ont été attribués à des ONG en Haïti entre 2010 et 2014. Deux tendances sont remarquables : l'effort de SPC/DPO pour soutenir la relance du développement à compter de 2012 et l'implication plus fréquente d'ONG prestataires dans les projets de la

125 Atelier à Paris avec l'Institut Véolia, puis à Port-au-Prince avec l'Agence nationale de la recherche.

DOE. Les ONG nationales ont été financées ponctuellement en direct par la DOE, et surtout indirectement dans le cadre des partenariats Nord-Sud qui sont la toile de fond des financements de SPC/DPO.

La réponse de la Fondation de France

La collecte de fonds « Solidarité Haïti », d'un montant total de 35 M€, est la plus importante réalisée par la Fondation de France dans le cadre d'une catastrophe. Rapidité, flexibilité et souplesse sont les qualités associées à l'approche de la Fondation de France. L'accompagnement mis en place par la Fondation de France, qui l'éloigne d'un simple guichet, a été apprécié.

La stratégie de la Fondation de France s'est appuyée sur les piliers suivants : étalement des financements dans la durée (4 ans) et sur deux temps (une réponse rapide à des besoins immédiats, puis des projets de réhabilitation et de développement) ; priorité aux ONG présentes sur place ; implication des acteurs locaux ; répartition des financements entre les zones urbaines les plus touchées et les zones rurales d'accueil.

La Fondation de France a impliqué 51 ONG françaises et près de 300 ONG et associations haïtiennes. Les ONG de développement et les ONG « multi-phases » ont reçu l'essentiel du financement. Les ONG-D reconnaissent le rôle majeur qu'a joué « Solidarité Haïti » dans leur implication dans la phase de post-urgence en Haïti. Environ 5 % du financement a été contracté directement avec des acteurs haïtiens. Un pourcentage additionnel substantiel de financement (18 %) a également été dirigé vers les acteurs nationaux dans le cadre des FIL, qui ont mobilisé 288 associations haïtiennes et des partenariats entre des ONG du Nord et du Sud.

Articulation et complémentarité de la Fondation de France et de l'AFD dans le cas d'Haïti

La Fondation de France et l'AFD ont été en contact régulier durant la période 2010-2014, quoiqu'il n'y ait eu ni articulation formalisée, ni collaboration officielle. Les deux institutions ont cherché à favoriser la continuité des actions et à anticiper les effets négatifs de la fin de la bulle financière. Dans un nombre limité de cas, l'AFD a financé la continuité d'actions entamées avec les financements de la Fondation de France.

Les ONG françaises financées par la Fondation de France et l'AFD en Haïti ont connu différents parcours organisationnels et diverses transformations. Dans le cadre de l'étude, nous en avons identifié quatre : 1. Élargissement de l'expertise ; 2. Nouvelle mission ; 3. Parenthèse ; 4. Croissance. Les financements combinés de la Fondation de France et de l'AFD ont contribué à ces parcours, quoiqu'ils s'inscrivent dans des stratégies plus larges faisant intervenir d'autres bailleurs, parfois nombreux.

3.2. Les ONG de développement, acteurs réactifs mais ambivalents de la réponse à la crise

Dans cette section, nous détaillerons la manière dont les ONG de développement ont participé à la réponse à la crise en Haïti, sur le terrain et au niveau des instances de coordination. Nous formulerons ensuite notre appréciation sur la valeur ajoutée de cette participation. Enfin, nous ferons le point sur les débats qui traversent les ONG de développement en ce qui concerne leur implication dans la réponse aux crises, à la suite des enseignements tirés sur le traitement de la crise haïtienne.

3.2.1. La participation des ONG de développement à la phase de première urgence et de post-urgence

En retrait durant la phase de première urgence

Dans la suite immédiate du séisme, on a assisté à un afflux massif d'acteurs de l'aide en Haïti : entreprises privées, acteurs publics, ONG urgentistes, organisations religieuses (américaines surtout), etc. Ces acteurs ont pris en charge la phase d'urgence, ce qui a permis aux autres acteurs de s'en remettre à eux. Dans un premier temps, les urgentistes ont donc été accueillis avec soulagement par les ONG nationales et internationales présentes sur place, qui ont souvent perdu des membres de leurs équipes dans le séisme, ont été traumatisées et ont enregistré des dégâts matériels importants de leurs locaux et équipements. Dans de telles conditions, leur priorité a été de panser leurs plaies et de soutenir leurs équipes pour progressivement se remettre en selle.

Il y a eu, durant la phase d'urgence, une différence fondamentale entre la façon dont les ONG-D et les ONG multi-phases présentes en Haïti ont réagi, laquelle explique en grande partie le retrait des ONG-D. Dans le cas des ONG multi-phases, des équipes d'urgence expérimentées ont été envoyées sur le terrain. Le personnel présent a été « mis au repos » ou incorporé à la réponse d'urgence :

- l'équipe en place d'Handicap International (105 nationaux et 5 expatriés eux-mêmes en charge d'une fin de réponse aux ouragans de septembre 2008) a été rapidement réorientée et épaulée. Handicap International a eu jusqu'à 660 nationaux et 74 expatriés en 2010-2011 en Haïti ;
- l'équipe en place de MDM a été incorporée aux activités d'une équipe d'urgence venue se substituer à elle. L'équipe de MDM est passée de 80 employés en 2009 à 300 employés en 2010 (dont 20 expatriés), avant de revenir à sa taille initiale en 2014.

En ce qui concerne les ONG-D, on n'a pas observé de recours à du personnel spécialiste des interventions d'urgence. Les exemples ci-dessous illustrent ce constat :

- dans le cas de Vétérimed, ONG haïtienne ayant perdu du personnel dans le séisme, la plupart des cadres sont allés en province pour quelques mois ; les dirigeants de l'ONG sont quant à eux restés à Port-au-Prince ;
- dans le cas du GRET, le personnel expatrié a été rapatrié, puis est revenu au bout de quelques semaines.

Les ONG-D ont en revanche renforcé la communication entre leurs sièges et les équipes présentes sur place. Par exemple, AVSF a mis en place une cellule de crise qui a été très proche de l'équipe en Haïti grâce à des contacts quotidiens. De nombreuses ONG ont envoyé rapidement des responsables de leur siège pour des missions courtes, quoique ces responsables n'aient en général pas de compétences particulières en matière d'interventions d'urgence.

Des difficultés de coordination

Les ONG-D ont eu du mal à trouver les bonnes stratégies de participation et de coordination.

Notamment, leurs tentatives de participation dans les instances de coordination internationale se sont soldées par de la frustration.

Lorsque les clusters se sont mis en place, les ONG-D ont essayé de participer (« on s'est accroché les premières semaines »), mais ont décroché vu qu'elles étaient difficilement écoutées. Le bilan qu'elles font aujourd'hui est ambivalent entre la reconnaissance qu'il faut être présent (mais comment ?) et un sentiment d'inutilité.

Le parcours du GRET est illustratif : « [Le GRET] réalise le premier diagnostic sur la situation de l'accès à l'eau dans les quartiers défavorisés. Il participe au cluster WASH (Water sanitation and hygiene) où sa connaissance des quartiers lui permet d'orienter les acteurs de l'urgence. Il mobilise les comités dlo¹²⁶ et les met en contact avec les urgentistes. Le GRET ne plonge pas dans l'urgence. Il y va un peu à reculons en mettant en garde, en pensant à l'après-urgence, en s'opposant à certaines pratiques qui lui paraissent déstabilisantes pour l'avenir (par exemple : la construction de bornes fontaines dans les camps ou la mise en place de nouveaux comités d'eau dans les quartiers où il y en a déjà) »¹²⁷.

126 Comité de quartier en charge des fontaines publiques.

127 J.-M. Bonis Charancle (2014), *Eau potable et quartiers défavorisés de Port-au-Prince : enjeux et stratégies*, GRET.

Cependant, au final, le GRET se sent relativement peu écouté et regrette de ne pas avoir envoyé une personne en soutien à l'équipe sur place, notamment pour assurer une participation aux clusters.

Coordination des ONG entre elles

La coordination entre les ONG n'est pas plus évidente. Le post-séisme est source de tension entre deux collectifs : le Cadre de liaison inter-ONG (CLIO), créé en 2005, rassemble des ONG de taille moyenne, plutôt francophones, et plutôt de développement, et le Comité de coordination des ONG (CCO), créé en 2010, regroupe des ONG de plus grande taille, urgentistes ou multi-phases, et majoritairement anglo-saxonnes.

Pointe de l'iceberg en 2014, le CLIO et le CCO n'ont pas réussi à se mettre d'accord pour fusionner. Cet échec traduit la position, partagée par beaucoup de répondants ONG-D, selon laquelle « *il y a deux métiers : urgence et développement* ».

En sus, les initiatives de circulation de l'information entre ONG (telle que celle lancée par AVSF et le CLIO avec le financement de la Fondation de France¹²⁸) n'ont pas été couronnées de succès.

Faute de pouvoir se coordonner elles-mêmes, les ONG ont laissé le champ libre aux instances de coordination mises en place par les bailleurs de fonds (à savoir la *Humanitarian Country Team*, dont est issu le CCO), dans lesquelles les organisations d'urgence ont largement prédominé.

L'appui aux ONG françaises orienté vers les nouveaux arrivants

La coordination par les pouvoirs publics français n'a pas été aussi forte en Haïti que dans le cas du tsunami en Asie. Les observateurs notent que la Délégation interministérielle post-tsunami (DIPT) avait plus de moyens que la Coordination interministérielle post-séisme. De plus, plusieurs sources rapportent l'existence de tensions entre l'ambassade de France en Haïti et la coordination interministérielle.

Les ONG françaises ont apprécié le rôle joué par les autorités françaises. Cet appui semble s'être concentré sur les ONG directement touchées et les acteurs arrivés en Haïti avec

128 Cette intervention visait le développement au sein du Cadre de liaison inter-ONG (CLIO) d'un dispositif d'appui à la diffusion d'informations et à la capitalisation d'expériences sur les enjeux de la reconstruction en Haïti, qui puisse être utile aux acteurs de la société civile haïtienne et étrangère en Haïti.

le séisme, parmi lesquels, principalement, des collectivités territoriales, des ONG et des acteurs de la diaspora haïtienne. Un des acteurs ONG de cette deuxième catégorie décrit aujourd'hui la situation telle qu'il l'a vécue :

« L'ambassade de France était devenue une zone sécurisée de rassemblement et d'accueil d'ONG plus ou moins organisées. On voyait même arriver des missions d'ONG ou de collectivités improvisées souvent "sans moyens". On avait l'impression que l'Ambassade devait d'abord aider les organisations françaises dans leur survie logistique avant d'aider les sinistrés ! Cela ajoutait de la confusion et, pour les ONG professionnelles, cette zone de coordination n'était donc pas prioritaire. Les clusters des Nations unies n'étaient pas encore en place... bref, chacun vaquait sans s'occuper des autres à la recherche d'une zone d'action... ».

Des projets déstabilisés

La remise en route des services essentiels a vu les acteurs de l'urgence mettre en place une offre de services importante. *« Cette galaxie complexe semble s'y être installée durablement : elle y offre, massivement, des services de toutes sortes dans des proportions que les Haïtiens n'avaient jamais connues (eau, électricité solaire, vivres alimentaires, soins médicaux gratuits, sécurité, etc.) »*¹²⁹.

Des tensions importantes entre les acteurs de l'urgence et les acteurs de développement se sont cristallisées autour du risque de déstructuration des services. Deux secteurs semblent avoir été particulièrement touchés : l'eau et la santé.

Dans le domaine de la santé, les observateurs ont mis l'accent sur le paradoxe suivant : *« grâce à l'intervention temporaire des humanitaires, les plus pauvres n'ont jamais été aussi bien soignés, tandis que les plus riches, qui étaient les seuls avant le séisme à pouvoir accéder à toute la gamme de soins, ont dû s'expatrier pour se faire soigner selon leurs standards habituels »*.¹³⁰ Des hôpitaux privés ont fait faillite après le séisme¹³¹, tandis qu'une nouvelle offre de soins, gratuite, s'est mise en place. L'offre gratuite mise à disposition pendant le séisme a été temporaire et les problématiques d'inégalités d'accès aux soins sont aujourd'hui revenues. Le paysage des acteurs ONG dans le domaine de la santé s'est entre temps densifié avec une dizaine de nouvelles ONG significatives implantées en Haïti suite au séisme, parmi lesquelles Merlin, *International Medical Corps* et de nouvelles sections de Médecins sans frontières (MSF) et Médecins du monde (MDM).

129 Roca, P.-J. (octobre 2010), Fondation de France.

130 Salignon, P. (2012), *Haïti, république des ONG : « L'empire humanitaire » en question*, In Haïti, réinventer l'avenir, page 193.

131 In Haïti, réinventer l'avenir, ouvrage collectif sous la direction de Jean-Daniel Rainhorn.

Dans le domaine de l’eau, l’approvisionnement des quartiers défavorisés de Port-au-Prince a été très fortement mis à mal suite au séisme du fait de la faible qualité des constructions dans ces quartiers et de leurs implantations dans des zones à risque. Ce service était assuré avant le séisme par une variété d’acteurs publics et privés, dont des comités de quartiers (comités dlo) gérant des bornes fontaines connectées au réseau public dans le cadre d’un programme de la Direction nationale de l’eau potable et de l’assainissement (DINEPA)¹³² et du Groupe de recherche et d’échanges technologiques (GRET), démarré en 1996 et appuyé financièrement par l’AFD.

Suite au séisme, l’approvisionnement en eau des quartiers défavorisés a été, à juste titre, une des premières priorités des acteurs de l’urgence. Les premières distributions d’eau ont été effectuées par des acteurs privés haïtiens, propriétaires de forages dans la plaine du Cul-de-Sac, qui ont facturé la DINEPA au prix fort, alors que les forages à partir desquels ils opéraient n’étaient pas formellement légalisés. Ensuite, la DINEPA avec ses camions et ceux reçus d’acteurs internationaux (UNICEF et ACF notamment) est intervenue, permettant ainsi à l’État haïtien de retrouver une certaine liberté et marge de manœuvre vis-à-vis des acteurs privés.

Néanmoins, en privilégiant le stockage dans des « bladders »¹³³ et en contournant fréquemment les acteurs existants, les distributions d’eau gratuite ont été déstructurantes pour les acteurs du secteur eau et notamment pour les comités de quartiers.

Était-il possible de faire mieux ? En ce qui concerne l’eau potable, un bailleur de fonds très impliqué dans ce secteur conclut « *L’eau gratuite s’est arrêtée en 2011. Plusieurs systèmes cohabitaient, mais la gratuité dans les camps paraissait incontournable* ». Ce sujet de la gratuité des services en période d’urgence est central dans la réflexion à mener par l’ensemble des acteurs mobilisés sur leurs stratégies de réponse immédiate et de long terme aux crises. Nous y reviendrons dans le dernier chapitre du rapport présentant nos recommandations.

La Fondation de France et la question de la déstructuration

La Fondation de France semble avoir été attentive à cette question. Un rapport de mission d’octobre 2011 souligne que « *l’ensemble des secteurs dans lesquels intervient la Fondation de France, déjà très vulnérables avant le séisme, subissent près de deux ans après un « contrecoup* »

132 Et avant la DINEPA, avec la Centrale autonome métropolitaine d’eau potable (CAMEP).

133 Réservoirs en plastique flexible utilisées dans les camps de réfugiés pour la distribution d’eau.

de l'aide internationale. De la santé à la reconstruction en passant par la culture, les stratégies de l'aide, le plus souvent morcelées et multi-acteurs, permettent rarement de voir émerger des solutions complètes intégrant une politique globale »¹³⁴.

Au-delà de l'attention, la stratégie de la Fondation de France a consisté à :

- arrêter les financements "urgence" et les distributions gratuites dès avril 2010, bien qu'il y ait eu de nouveaux financements étiquetés « urgence » suite à l'épidémie de choléra de fin 2010 ;
- soutenir l'autonomisation et la viabilité économique de projets ayant fonctionné en partie sur la gratuité ou semi-gratuité (exemple : Entraide médicale internationale) ;
- appuyer les productions locales : le financement de Vétérimed-AVSF pour le programme Let Agogo (utilisation des produits laitiers dans les cantines scolaires) est un exemple d'envergure ayant permis la relance de la production locale plutôt que le recours à des produits alimentaires importés.

L'entrée dans l'action des ONG-D

Les ONG-D s'impliquent

Une fois passée la phase de première urgence (qui a duré environ six semaines, soit jusqu'à fin février 2010), les ONG-D, qu'elles soient nationales ou internationales, se sont impliquées. Elles ont souvent été sollicitées par leurs partenaires et les bailleurs présents (PNUD, UNICEF, etc.) Cette participation a davantage concerné des activités de réhabilitation et de relance que des interventions visant les sinistrés et les déplacés.

Le tableau 12 donne une série d'exemples montrant que les ONG-D se sont souvent extraites de leurs domaines de compétences pour répondre aux besoins multiples engendrés par le séisme.

134 Fondation de France (octobre 2011), Compte rendu de mission 12.

Tableau 12. Implication des ONG-D dans la réponse à la crise

ONG	Nouveaux champs d’activités durant le post-séisme
CROSE (ONG haïtienne)	Construction (maisons, routes), distribution alimentaire, <i>cash for work</i>
Planète Urgence	Construction, éducation
ID et ADEMA	Accueil des déplacés, soutien psychosocial, distribution alimentaire, participation au Plan de réponse aux urgences
GRET	Aménagement des quartiers, électrification, distribution aquatub (urgence choléra), <i>cash for work</i>
FDH/MPP	Accueil des déplacés
URAMEL	Création de centres de soins de santé primaire et de soins psychotraumatiques
Groupe Medi Alternatif	Projet de Télé-centre mobile d’accès à Internet dans les camps de déplacés
FONKAKE (Fondation KAKO)	Ouverture de centres supplémentaires dans la région des Nippes qui n’était pas auparavant dans leur zone d’intervention
CESOCAP (Cercle socio-culturel des amis de la paix à Cité Soleil)	Participation au projet « <i>cash for work</i> » de l’Office international des migrations (OIM)
UPSED (Unité progressiste pour sauver les enfants démunis)	Redistribution de l’aide alimentaire fournie par les ONG urgentistes auprès de la population de la zone

Source : auteurs

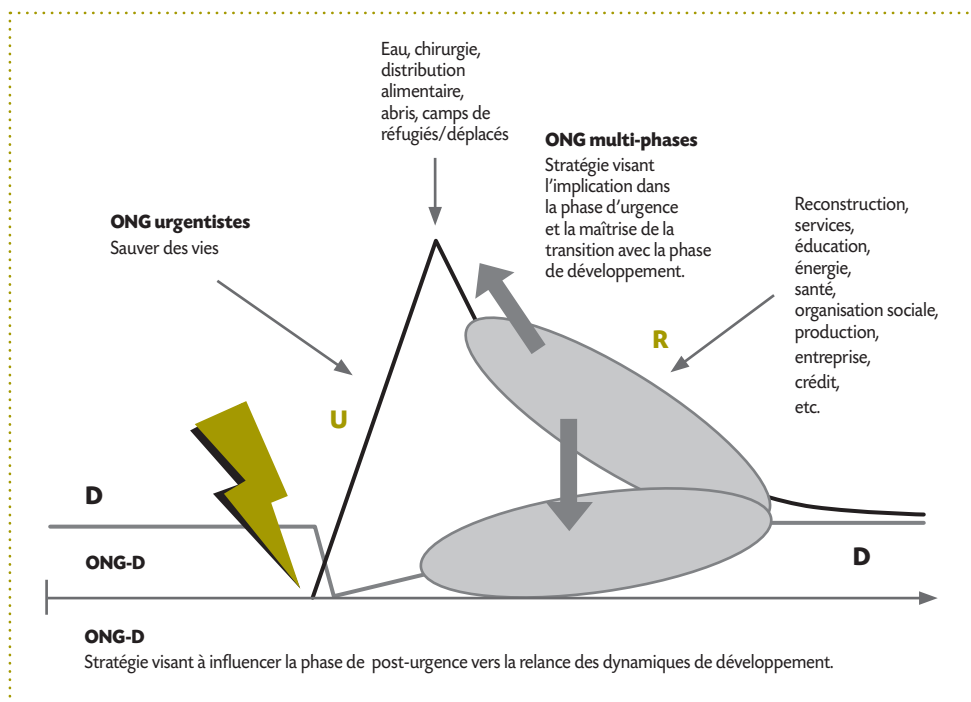
Les ONG-D ont été nombreuses à gérer du *cash for work*. Si cette activité leur a posé des difficultés principales, elles sont plusieurs à souligner l’importance de « *monter dans le train rapidement* », et reconnaissent que la participation au *cash for work* a conditionné la suite de leurs interventions. Pour les ONG-D, participer à la phase d’urgence, c’est se mettre en capacité de participer aux phases suivantes.

Peu d’ONG-D ont été actives dans les camps de déplacés. Il s’agit d’un choix stratégique. Plusieurs exemples montrent que l’implication dans les camps a été une des limites que les ONG-D ne voulaient pas franchir. Dans notre échantillon, ESF est le contre-exemple le plus marquant, dans la mesure où Haïti a été un virage vers une orientation urgence plus affirmée.

Le niveau d'implication dans les camps est une différence majeure entre les ONG-D et les autres types d'ONG¹³⁵. Solidarités et ACTED, par exemple, ont été durant la phase d'urgence fortement impliquées dans des actions de soutien dans les camps (approvisionnement en eau, assainissement dans les camps, abris transitionnels, etc.), là où les ONG-D ont été moins présentes. Dans un deuxième temps, un rapprochement progressif des activités conduites par ces acteurs s'observe, comme l'illustre par exemple l'implication de Solidarités, d'EDM et du GRET dans des projets EuropAid portant sur le développement intégré des quartiers défavorisés de Port-au-Prince.

Le schéma 10 illustre à la fois la volonté des ONG-D de relancer le plus rapidement possible les dynamiques de développement et celle des ONG multi-phases d'étendre leur présence vers le pic d'urgence.

Schéma 10. Stratégies comparées des ONG-D et ONG multi-phases face aux crises



Source : auteurs.

135 Cf. encadré 6 pour une description de ces différentes catégories d'ONG.

Sauts qualitatif et quantitatif dans les activités des ONG-D

La réponse à la crise en Haïti a entraîné un saut qualitatif et/ou quantitatif dans les activités des ONG-D. Plusieurs exemples montrent que les fonds collectés ont permis l'accélération de certaines activités, souvent dans le cadre de projets prévus ou démarrés avant le séisme, voire un passage à l'échelle. Le tableau 13 illustre, au travers de plusieurs exemples, comment une catastrophe de cette ampleur est aussi une opportunité pour « rebâtir en mieux ».

Tableau 13. Sauts qualitatif et quantitatif dans les activités des ONG-D

Exemples d'ONG pour lesquelles le séisme s'est traduit par un saut qualitatif

Haïti Futur : passage à l'échelle du projet d'éducation numérique (obtention de financements provenant de nouveaux bailleurs, élargissement de l'expérimentation par la multiplication des classes concernées)

Alliance Française Jacmel : transformation de la bibliothèque en médiathèque

ATEPASE : acquisition d'un extracteur de miel

Vétérimed/Let Agogo : production de lait dans le cadre du Programme national de cantines scolaires (PNCS) du ministère de l'Éducation (soutenu par le Programme alimentaire mondial – PAM)

CRI (partenaire d'ID à Saint-Louis du Nord) : location d'un nouveau local et achat d'un premier ordinateur

Medialternatif :

- développement de relations avec des partenaires étrangers ayant contribué à gagner des appels d'offres de l'Union européenne
- modification du modèle économique : aujourd'hui, 25 % de leurs revenus proviennent de la vente de services contre 5 % avant le séisme

Source : auteurs.

Approche intégrée

Dans certains cas, la réponse de l'ONG-D a été basée sur ce que la Fondation de France a appelé une approche intégrée. Selon la Fondation de France, trois organisations ont adopté une telle approche en Haïti : il s'agit d'Inter-Aide, d'ID et de Frères des Hommes (FDH), ou plus exactement son partenaire (*Mouvman Payizan Papaye* – MPP). L'analyse des propositions faites par ces organisations fait ressortir les aspects suivants :

- ce sont des propositions multi-sectorielles (éducation, production agricole, eau potable et assainissement etc.) ;
- ce sont des propositions multi-phases, au sens où elles contiennent des activités d'urgence (accueil de réfugiés), de réhabilitation (construction de maisons ou d'infrastructures collectives) et de relance du développement (production agricole, activités économiques pour les migrants) ;
- ce sont des propositions qui sont axées sur la réponse aux besoins variés de différents groupes à un moment donné (réfugiés et familles accueillant les réfugiés) ;
- ce sont des propositions qui prennent en compte le fait que la situation des différents groupes visés est évolutive ; elles cherchent, par exemple, autant à subvenir aux besoins des réfugiés qu'à les mettre en situation d'y répondre directement.

Les organisations qui ont porté ces propositions sont sorties de leurs domaines habituels d'intervention pour une période donnée et ont valorisé leur enracinement et leur connaissance du territoire et de ses acteurs. Nous reviendrons sur l'intérêt de ce type de participation à la réponse à la crise dans le chapitre consacré aux recommandations à la fin du rapport.

Plus largement, le constat est que la plupart des organisations, nationales ou internationales, travaillant dans des zones isolées ont eu tendance à adopter cette approche. C'est le cas, par exemple, de CROSE à Jacmel ou de Concert Action aux Palmes. Ces acteurs ont mis en avant le fait qu'il était de leur responsabilité de répondre comme ils l'ont fait, et qu'il était impossible de ne pas être aux côtés des bénéficiaires de leurs actions face à une telle situation.

En cas de crise, il faut donc s'attendre à ce que les organisations les plus isolées sortent le plus largement de leurs secteurs d'interventions pour répondre à la multiplicité des besoins, et qu'elles proposent pour ce faire des interventions multi-sectorielles et multi-phases s'adressant à des groupes cibles variés. Ce constat pose la question de l'appui spécifique qu'il faut prévoir d'apporter à ces acteurs pour qu'ils puissent jouer ce rôle de façon adéquate.

Accélérer le retour aux dynamiques de développement

Une constante importante de la réponse des ONG-D est d'exercer une pression pour un retour rapide à une dynamique de développement. Elles mettent en application l'idée selon laquelle : « *Même si l'urgence fracture les stratégies de développement... le développement devrait pourtant rester la finalité des activités, même dans une réponse d'urgence* »¹³⁶.

136 Edith Kolo Favoreu (2012), *Les acteurs haïtiens « laissés pour compte » de la reconstruction ! In Haïti, réinventer l'avenir*, p. page 290.

Systématiquement, les ONG-D déclarent avoir voulu influencer les financements dans ce sens. Ainsi, EDM a négocié avec le PNUD pour qu'une partie du budget qui lui était attribué pour du *cash for work* serve son intervention en matière de formation professionnelle, puis a négocié avec la Fondation de France pour que les conditions du FIL-entreprises s'inscrivent davantage dans une optique de développement. Autre exemple, Planète Urgence à Jacmel a fait le choix réfléchi de « *ne pas s'impliquer dans la construction d'abris et d'aller tout de suite vers la construction de vraies maisons* ».

Une stabilité retrouvée

Le constat que les ONG-D de notre échantillon ont souvent doublé leur budget pour Haïti entre 2009 et 2014 est en contradiction avec une de nos hypothèses de départ que nous pourrions *a posteriori* formuler ainsi : les ONG-D sortent fragilisées de la période 2010-2014 ; de nouveaux acteurs arrivés avec le séisme sont entrés en compétition avec elles ; la faiblesse de leur implication dans la phase d'urgence et de post-urgence a mis à mal leur positionnement.

Cette hypothèse ne se vérifie pas pour les ONG-D françaises qui, bien que déstabilisées par l'arrivée de nouveaux acteurs, ont trouvé (ou sont en voie de trouver) un nouvel équilibre. Pour la plupart des ONG rencontrées, Haïti est actuellement la plus grosse mission.

Ainsi, les ONG françaises de développement semblent avoir assez bien négocié le passage des financements d'urgence à ceux de réhabilitation et de développement. Leurs stratégies ont été de stabiliser leurs financements au niveau de 2011-2012 (représentant souvent le double en volume par rapport à l'avant-séisme). Comme le note l'une d'entre elles, certaines s'y sont attelées rapidement : « *En 2011, on a tracé la route pour les 3 années à venir* ». Dans notre échantillon d'ONG françaises, le cas d'AMI-PU qui, faute de financement, s'est retirée d'Haïti à la fin 2013 reste unique.

Notons cependant que la croissance des ONG-D suite à la crise haïtienne reste faible par rapport à celle des ONG « multi-secteurs/multi-phases ». À titre d'exemple, le budget de CARE International en Haïti est passé de 7 MUSD en 2009 à 32 MUSD en 2012.

3.2.2. Les valeurs ajoutées des ONG-D dans le post-séisme

La section précédente dresse les contours des éléments de valeur ajoutée associés à la réponse au séisme des ONG-D. Certains aspects sont largement référencés dans la littérature, d'autres moins. Parmi les aspects systématiquement référencés figurent :

- la connaissance des contextes et des acteurs : c'est un des atouts principaux des ONG-D ; leurs présences de longue durée en Haïti, leurs partenariats solides avec des acteurs nationaux leur ont conféré un ancrage et une connaissance utile en réponse au séisme ;

- la mobilisation de réseaux permettant une action rapide : les ONG-D ont pu identifier pour des programmes d'urgence des réseaux et acteurs compétents déjà présents dans le cadre d'actions de développement. Les services (par exemple de distribution alimentaire) ont ainsi été rapidement fournis par des acteurs connus des populations touchées. Parmi les exemples, il convient de citer les « comités dlo » partenaires du GRET à Port-au-Prince ou les associations locales partenaires de CROSE dans la région de Jacmel. Dans la pratique pour Haïti, ces réseaux n'ont pas toujours été mobilisés par les acteurs de l'urgence ;

- l'accès à des zones isolées ou difficiles : certaines ONG-D françaises intervenant dans des zones isolées (Inter-Aide, ID), il a été possible de s'appuyer sur elles pour atteindre ces zones. Dans d'autres cas, les interventions dans des quartiers difficiles de Port-au-Prince ont été rendues possibles par le fait que certaines ONG-D y étaient déjà actives (EDM, GRET). Dans tous ces cas, les ONG-D ont montré qu'elles étaient capables d'agir rapidement et d'assumer d'être en première ligne ;

- la capacité à établir des diagnostics initiaux : le GRET a ainsi réalisé, dès janvier 2010, le premier diagnostic sur la situation de l'accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés de Port au Prince. Les diagnostics de situation du GRET ont été largement utilisés par les acteurs de l'urgence ;

- la contribution à l'orientation des acteurs de l'urgence : cette valeur ajoutée découle du point précédent. Cependant, force est de constater que les ONG-D ont le sentiment d'avoir peu orienté les acteurs de l'urgence dans le cas de la réponse au séisme en Haïti. Nombre d'entre elles n'ont d'ailleurs participé qu'en filigrane aux instances de coordination.

Les éléments de valeur ajoutée moins souvent relevés et discutés, que nous développons ci-dessous, s'observent également :

- la pertinence des métiers : dans de nombreux cas, les métiers des ONG-D sont pertinents pour participer à la réponse à la crise. L'ajustement de leurs modalités d'intervention peut permettre aux ONG-D de s'insérer dans l'intervention d'urgence. Cela a, par exemple, été le cas d'EDM qui a simplifié les conditions d'accès au micro-crédit en baissant le taux d'intérêt ;

- la fluidité : par fluidité, il convient d'entendre la capacité de participer à l'ensemble de la réponse aux crises sans rupture (en quelque sorte sans « zone grise »). Les ONG-D ont potentiellement cette capacité ; par exemple, elles peuvent combiner, en fonction des groupes cibles et de manière évolutive, les actions d'urgence, de réhabilitation et de développement, comme l'ont montré les ONG-D qui sont intervenues selon une approche intégrée ;
- la flexibilité : en Haïti, les ONG-D ont montré leurs capacités à sortir de leurs domaines de compétences pour une période donnée ;
- la mobilisation d'acteurs au-delà des partenariats existants : les ONG-D ont montré, dans le cas d'Haïti, une capacité à mobiliser au-delà de leurs réseaux préexistants (dans le cadre des FIL par exemple). Cependant, ce constat a été contrebalancé par celui, déjà mentionné, des difficultés de coordination des ONG entre elles ;
- l'accélération du retour aux processus de développement : les ONG-D pensent naturellement développement plus que post-urgence ; aussi, elles ont tendance à orienter leurs actions dans ce sens. Par exemple, elles ont insisté pour que leurs interventions comprennent des volets de renforcement des capacités et, partant, jouent un rôle d'accélérateur pour un retour à des logiques de développement.

Il nous paraît important de mentionner que nous ne voyons pas de différence de valeur ajoutée significative entre les ONG-D et les ONG multi-phases présentes de longue date en Haïti (comme CARE par exemple). Sur les critères mentionnés ci-devant, la différence est surtout marquée entre les ONG-D et les ONG non implantées préalablement et durablement dans le pays.

3.2.3. La prise en compte des crises : des réflexions relancées mais des stratégies globalement peu impactées

« Les ONG de développement sont de plus en plus souvent confrontées à la gestion de situations de crise... Dans un double contexte de reconfiguration des dispositifs d'aide publique au développement tendant vers la prévention des risques, et de questionnement sur la réduction de la vulnérabilité et l'amélioration de la "résilience" face aux crises, la question des enjeux et stratégies d'adaptation face à l'urgence apparaît fondamentale »¹³⁷.

137 Source : Traverses n° 37.

Haïti participe du renouvellement des réflexions sur la réponse aux situations de crise :

- en février 2012, le Groupe Initiative (GI) a organisé un séminaire intitulé « Les ONG de développement face à l'urgence : enjeux et stratégies d'adaptation » ;
- en 2013, Coordination SUD a inséré une réflexion stratégique sur le lien URD dans son plan triennal 2014-2016 ;
- en 2014, lors de la seconde Conférence humanitaire, la Table ronde n° 3 avait pour titre « Liens Urgence-Réhabilitation-Développement (URD) : tendances et défis » ;
- progressivement, depuis 2005 et le Cadre d'actions de Hyogo¹³⁸, on assiste à une montée en puissance de la réflexion sur la prévention et la résilience.

Dans certains cas présentés ci-après, les ONG-D ont modifié leurs positionnements stratégiques par rapport aux crises :

- la réponse d'AVSF est désormais plus clairement centrée sur la relance rapide des moyens de production, « sans sortir des métiers historiques ». Notons que pour AVSF, sa plus grosse mission est actuellement déployée au Mali après avoir été en Haïti durant la période post-séisme. AVSF apparaît sous cet angle comme une organisation qui se mobilise largement dans les situations de crise. AVSF est enregistrée auprès du service de l'Union européenne à l'Aide humanitaire et à la Protection civile (ECHO) (demande introduite avant le séisme) ;
- d'autres ONG indiquent que, dans une situation potentiellement similaire, elles s'impliqueraient davantage. C'est le cas du GRET qui a voulu se positionner en intermédiation et qui conclut aujourd'hui ainsi « on n'a pas fait d'urgence et on se retrouve dans des logiques très concurrentielles qui rendent difficile le redéploiement de dynamiques de développement », soulignant de cette manière que les ONG actives durant la période d'urgence ont pu occuper des positions qui les favorisent aujourd'hui. Le GRET a introduit une demande d'enregistrement auprès d'ECHO suite au séisme ;
- certaines ONG ont mis en place des instruments de collecte visant la réponse aux crises : ainsi Frères des hommes (FDH), qui ne collectait pas de dons pour les crises, a mis en place (suite à l'ouragan Sandy, Haïti – octobre 2012) une opération de collecte sur Internet. FDH cherche ainsi à se donner une plus grande capacité d'interventions aux côtés de ses partenaires.

138 Cadre d'actions de Hyogo pour 2005-2015, intitulé « Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes ».

Cependant, si la réflexion sur la prise en compte des crises et la relation avec les acteurs de l'urgence s'intensifient, cela ne débouche pas néanmoins sur des changements majeurs et largement partagés au niveau des pratiques et des stratégies des ONG-D.

Les ONG de développement ne semblent pas questionner sur le fond la nature de leurs implications dans la réponse aux crises. Ainsi, le séminaire du Groupe Initiatives (février 2012) a mis en avant la recherche d'une complémentarité dans le cadre d'une vision générale qui reste basée sur la dichotomie ONG-développement / ONG-urgence. Ce séminaire a identifié un « *consensus sur la nécessité d'améliorer la manière dont ces deux types d'interventions et d'organisations s'articulent pour optimiser une intervention efficace dans l'urgence ... en assurant une transition graduelle vers un retour aux actions de reconstruction (services, infrastructures productives ...) et de développement permettant de traiter les causes structurelles des fragilités. Il existe une vraie complémentarité entre ONG d'urgence et de développement ...* ». Cette vision qui mise sur une meilleure compréhension des forces des uns et des autres, une meilleure complémentarité et le respect des territoires respectifs nous paraît cependant dépassée.

Notre position est que les ONG-D apparaissent plus fragiles que les autres catégories d'ONG (ONG urgentistes et post-urgentistes, ONG multi-phases) :

- lors des situations de crises, les ONG-D ont du mal à valoriser leurs avantages comparatifs : présence sur place, connaissance des contextes, réseau, capacité de diagnostics, pertinence de leurs métiers, etc. ;
- leurs capacités de mobilisation de fonds privés sont, pour beaucoup d'entre elles, réduites ;
- elles sont rarement « réseautées » ou « fédérées », au contraire de la plupart des ONG multi-phases qui ont une capacité de présence très élargie aussi bien au Nord qu'au Sud ;
- n'étant pas « multi-phases / multi-secteurs », elles ne sont pas présentes à certains moments, ce qui les fragilise notamment dans l'accès aux financements.

À relever que l'offre « multi-phases » s'insère bien dans les visions émergentes de la réponse aux crises, plutôt articulées autour des notions de fluidité et de flexibilité des acteurs, des modes de faire et des financements. Plus précisément, l'offre de services des grandes ONG multi-phases fédérées (exemples : CARE, OXFAM, World Vision, Save the Children, ActionAid, etc.) leur ouvre un large champ d'interventions qui inclut à la fois les situations de crise et les situations de développement : elles sont ainsi présentes dans de très nombreux pays, souvent depuis très longtemps et parfois au travers d'antennes nationales ; elles ont

des stratégies de réponse aux crises prêtes à être mises en œuvre (exemples : CARE, HI) ; enfin, elles sont capables d'intervenir sur toutes les phases d'une crise, ainsi que sur la prévention, la préparation et la résilience.

Face aux autres catégories d'ONG, les stratégies des ONG-D quant à leur participation dans les situations de crise sont moins claires et apparaissent parfois défensives. Comme le montre le cas du séisme en Haïti, les ONG-D s'impliquent dans l'urgence mais leur référentiel n'en est pas pour autant transformé. Elles éprouvent des difficultés à adapter leurs stratégies à la récurrence des crises et à la poussée des ONG des autres catégories.

Encadré 8. Parcours d'ONG : le cas de CARE international

ONG installée en Haïti depuis 1954 et engagée dans des partenariats avec des associations locales en coordination avec les instances gouvernementales haïtiennes, CARE a développé un savoir-faire professionnel d'urgentiste et a, avec son bureau international, structuré une stratégie d'intervention en situation d'urgence selon 4 modalités :

- Urgence de type 1 = catastrophe mineure n'impliquant pas le siège (exemple : inondations)
→ gestion locale de la crise avec protocole d'action
- Urgence de type 2 = situation plus sérieuse demandant une assistance technique et un financement du siège → appui extérieur à la demande du responsable pays
- Urgence de type 3 = intervention dans un pays où CARE n'est pas installé → mission du siège
- Urgence de type 4 = extrême urgence (Haïti) → gestion de la crise par des équipes extérieures ; souveraineté de l'équipe internationale ; ceci se fait en bonne intelligence et en complémentarité avec l'équipe de développement ; appui technique pour achats, logistique, ressources humaines, etc.

CARE a multiplié par quatre son budget durant la crise en Haïti : avec des dépenses de 8 M USD en 2009, 17 M USD en 2010, 29 M USD en 2011, 24 M USD en 2014 et un budget de 32 M USD. L'urgence a valorisé les compétences et le réseau de CARE en Haïti.

Deux constats illustrent la difficulté des ONG-D à valoriser leurs avantages. Premièrement, de nombreux bailleurs de fonds souhaitent favoriser les acteurs déjà présents lors des situations de crise. Ce critère, qui devrait en toute logique être favorable aux ONG de développement nationales et internationales, déclenche un effet inattendu. Il pousse des organisations, dans des pays faisant face à des crises récurrentes, à assurer une présence minimale (enregistrement, partenariat sans activités, etc.) ou à s'implanter durablement dans

le but de ne pas être exclu du financement. Entre deux crises, les organisations en question s'impliquent dans le cadre de projets de développement. Dans un retournement sémantique, c'est l'attente de la crise qui devient alors la « *parenthèse de l'histoire* ». Cette perspective de futures interventions en phase d'urgence, pressenties sur le long terme, fournit à certaines ONG la justification pour s'implanter de manière plus ou moins opportuniste dans un territoire.

Deuxièmement, la stratégie de certaines ONG multi-phases est de participer à la post-urgence, puis – pour emprunter les mots d'un bailleur de fonds – « *de se réinventer dans la phase de développement* ». Ce faisant, celles-ci ont besoin de s'adjoindre la collaboration d'acteurs présents localement (ONG nationales ou internationales), qui leur apportent la connaissance du contexte, une expertise avérée dans certains domaines techniques, etc. Leur accès aux financements est favorisé du fait de logiques de continuité entre les financements d'urgence et ceux dédiés aux opérations de développement, et par la tendance des bailleurs de fonds à vouloir engager de plus grands montants avec des acteurs se chargeant ensuite de la redistribution. Le risque pour les ONG-D étant qu'elles se retrouvent progressivement en position de sous-traitants.

La réflexion sur la réponse aux crises ne s'est pas traduite par des changements importants dans l'organisation des ressources humaines des ONG-D. On ne constate pas ou peu de création de postes ou de groupes de travail liés aux crises au sein des sièges des ONG-D. Si certaines ONG ont, ces dernières années, confié la responsabilité du dossier « urgence/post-urgence » à une ou plusieurs personnes de leurs équipes au siège ou mis en place un chantier sécurité des personnels, les renforcements au niveau des sièges sont en revanche plus marqués dans les ONG multi-phases. Ainsi, la direction de l'action d'urgence de Handicap international (HI) a créé un second « *desk* » (bureau) 8 mois après le séisme survenu en Haïti, l'effectif de cette direction d'HI étant ainsi passé de 12 à 20 employés courant 2011.

Par ailleurs, peu d'ONG-D travaillent actuellement en Haïti sur la prévention des risques, les dispositifs de réponses et la résilience : ce qui peut interpeller dans un pays se trouvant en crise permanente. La chronicité des crises subies par Haïti aurait pu amener les ONG nationales et les ONG de développement dans cette direction. Les ONG multi-phases l'ont fait, plus rarement en ce qui concerne les ONG de développement françaises et les ONG nationales, hormis certaines situations particulières (comme, par exemple, ADEMA et ID qui travaillent ensemble à la consolidation des services délocalisés de l'État en charge de la sécurité civile).

Il y a donc des réflexions, mais encore peu de changements « institutionnalisés » dans la façon dont les ONG-D approchent les situations de crise.

3.2.4. Synthèse

La réponse des ONG-D : réactivité et ambivalence

Les ONG-D ont eu du mal à trouver les bonnes stratégies de participation et de coordination avec les acteurs de l'urgence dans la réponse immédiate au séisme. Une fois passée la phase de première urgence, les ONG-D, qu'elles soient nationales ou internationales, se sont impliquées plus dans des activités de réhabilitation et de relance que dans des activités visant les sinistrés et les déplacés. Elles font aujourd'hui le constat que participer à la phase d'urgence, c'est se mettre en capacité de participer aux phases suivantes. Dans certaines situations, les ONG-D ont proposé des interventions « intégrées », multi-sectorielles et multi-phases, s'adressant à des groupes cibles variés.

Valeurs ajoutées des ONG-D

Dans le contexte du post-séisme, les ONG-D ont fait valoir leurs connaissances des contextes et des acteurs. Elles ont mobilisé leurs réseaux permettant une action rapide, ont facilité l'accès à des zones isolées ou difficiles ou pris en charge elles-mêmes ces zones. Elles ont démontré leurs capacités d'établir des diagnostics initiaux, mais ont rencontré des difficultés à les partager et à orienter les acteurs de l'urgence.

D'autres éléments de valeur ajoutée ont été constatés en Haïti. Les métiers des ONG-D ont été utiles, parfois au travers d'une simple modification des modalités de travail ou des publics. Les ONG-D ont eu la possibilité de proposer des réponses fluides et flexibles qui combinaient différents types d'actions et de groupes cibles de manière évolutive. Elles sont alignées en cela avec la réalité des crises. Enfin, les ONG-D ont promu l'accélération du retour aux processus de développement.

Évolution de la prise en compte des crises par les ONG-D

Haïti a contribué à faire bouger les lignes du positionnement stratégique de certaines ONG-D : les unes veulent participer plus activement, mais « sans sortir de leurs métiers historiques » ; d'autres souhaiteraient s'impliquer davantage dans une situation similaire, notamment dans les instances de coordination ; enfin, quelques-unes encore ont mis en place de nouveaux instruments de collecte.

Au global, l'expérience d'Haïti illustre néanmoins que, pour la grande majorité d'entre elles, des difficultés persistent pour adapter leurs stratégies à la récurrence des crises et à la montée en puissance des autres catégories d'ONG, et plus particulièrement de celles qui proposent une offre « multi-phases et multi-secteurs ». En comparaison de ces acteurs, les stratégies des ONG-D concernant leurs participations dans les situations de crise sont moins claires et apparaissent parfois défensives.

3.3. Relations entre ONG internationales et acteurs locaux

« Nombreuses sont les organisations haïtiennes qui, au lendemain du séisme, ont montré leurs capacités de réaction et d'action »¹³⁹.

Dans ce chapitre, nous regarderons dans quelle mesure les ONG financées par l'AFD et la Fondation de France ont intégré les ONG haïtiennes et/ou les pouvoirs publics haïtiens dans leurs interventions. Avec quelles difficultés et quels succès ?

3.3.1. Solidarité initiale puis tensions entre les ONG-D et les ONG haïtiennes

Des montages classiques

Les ONG françaises ont souvent été poussées à intervenir par leurs partenaires haïtiens. Cela s'est traduit par des montages de propositions classiques sur le plan administratif dans lesquels les ONG françaises portaient les projets et géraient ultimement les financements, tandis que la mise en œuvre passait essentiellement par les partenaires haïtiens.

Plus largement, les ONG nationales ont été rarement mobilisées en direct. La réponse à la crise s'est appuyée sur les partenariats existants, mais souvent de manière déséquilibrée, selon un schéma descendant (relation du bailleur privilégié avec le partenaire du Nord, peu de financements en direct, faible mobilisation des acteurs haïtiens dans les instances de concertation) et dans lequel les stratégies de sortie (la préparation à la gestion de l'effet « *falaise* »¹⁴⁰ – voir supra) n'ont pas été suffisamment envisagées.

139 Edith Kolo Favoreu (2012), *Les acteurs haïtiens « laissés pour compte » de la reconstruction ! In Haïti, réinventer l'avenir*, page 286.

140 Les crises de grande importance se caractérisent par une abondance temporaire de financements qui se tarissent brutalement avec une chute soudaine et déstabilisante des revenus (effet *falaise*) pour les organisations qui n'ont pas anticipé ce phénomène.

La Fondation de France a fait un effort notable pour financer en direct les acteurs nationaux, mais elle n'a pas remis en question les règles établies¹⁴¹ dans le cadre des partenariats de longue date entre ONG françaises et haïtiennes. Ainsi, la Fondation de France est passée par AVSF pour financer CROSE et Vétérimed, par Inter-Aide pour financer Concert Action et ACTED, par ID pour financer ADEMA, etc. Ce groupe d'ONG nationales n'a aujourd'hui pas de relations plus directes avec la Fondation de France ou l'AFD qu'avant le séisme, ce qui contribuerait pourtant au renforcement de leurs capacités. La Fondation de France explique que les ONG françaises n'ont pas proposé à la Fondation de France de financer directement leurs partenaires et que, dès lors, elle ne pouvait prendre les devants au risque de déstabiliser les relations partenariales existantes.

Tensions entre acteurs du Nord et acteurs haïtiens

Même si ce point n'est pas reconnu de la même manière par les ONG Nord et les ONG haïtiennes, la phase d'urgence a affecté leurs relations. Une fois passé le moment initial et l'énorme élan de solidarité, les acteurs haïtiens ont évoqué un durcissement des relations. Chacun semble avoir été rattrapé par un climat de compétition accrue. Telle ONG nationale explique comment elle a dû intervenir avec force pour qu'un de ses partenaires de longue date renonce à intervenir directement et accepte de passer plutôt par elle. Les acteurs nationaux citent également de nombreux exemples d'ONG internationales venues avec l'urgence et tenant absolument à intervenir directement, tout en souhaitant que les acteurs nationaux assurent la continuité de leurs actions après leur départ.

Les acteurs haïtiens soulignent une évolution des relations partenariales qui les cantonne dans une position de sous-traitant placé dans l'impossibilité de progresser. Un élément financier illustre ce point. Il concerne la répartition des frais administratifs dans le cadre des demandes de financement qui, selon nos répondants haïtiens, s'est dégradée. Pour les acteurs haïtiens, ces frais administratifs sont nécessaires pour financer l'encadrement des projets et les activités d'apprentissage. Leur diminution ou absence limite sévèrement leur développement.

Les ONG nationales relèvent une évolution du discours des ONG internationales, d'une stratégie de retrait hier¹⁴² à une volonté de maintien aujourd'hui. Ceci interroge particulièrement la logique de partenariats visant *in fine* le renforcement des capacités des acteurs du Sud, telle que soutenue notamment par les instruments de SPC/DPO (AFD). L'appui au renforcement

141 L'ONG du Nord a le contrôle de la relation avec le bailleur : c'est elle qui présente et défend les dossiers et obtient les financements.

142 Dont on peut cependant constater qu'elle était souvent une déclaration de principe rarement programmée dans les faits.

de la société civile haïtienne semble en recul aussi bien au niveau des pratiques que des principes. À tel point qu’un nombre important d’ONG nationales souhaitent le départ d’ONG internationales pour « *revenir à une densité acceptable* ».

Le bilan partenarial de certaines ONG françaises actives surtout dans l’urgence et la réhabilitation n’est pas plus positif. Elles n’ont en général pas de stratégie de partenariat avec les ONG du pays en crise, ce qui peut se comprendre pour la réponse immédiate, mais moins lorsque leur présence se pérennise.

Il nous paraît indiscutable que le post-séisme a, d’une manière générale, affaibli la qualité des partenariats entre les ONG haïtiennes et les ONG françaises. Un auteur haïtien signale « *la perte d’autonomie, laquelle est vivement ressentie par les acteurs haïtiens, alors même qu’elle est masquée sous des termes positifs comme ceux de «partenariat» ou encore de renforcement des capacités* »¹⁴³.

3.3.2. Des ONG haïtiennes fragilisées à la recherche d’un nouvel équilibre

Les ONG haïtiennes sortent de la phase post-séisme fragilisées sur deux plans que nous abordons maintenant : les termes des partenariats Nord-Sud se sont dégradés et l’accès direct aux bailleurs de fonds a stagné.

Les ONG haïtiennes ont eu accès à des financements, parfois en quantité importante, mais rarement en direct. Les plus grosses ONG haïtiennes ont parfois impliqué de plus petites associations dans le cadre de mobilisations en cascade (CROSE, par exemple, a joué ce rôle dans la région du Jacmel et le *Mouvman Payizan Papaye* – MPP dans celle de Hinche).

En général, les moyens des ONG haïtiennes ont augmenté durant la phase de post-urgence. Certaines ont géré des financements importants entre 2010 et 2012 (de l’ordre de 0,8 MUSD par an pour CROSE par exemple). Cependant, les ONG haïtiennes semblent avoir eu du mal à passer le cap de la fin des financements dédiés à la phase de post-urgence. La transition se révèle plus subie que préparée, en partie du fait que « *les financements sont arrivés à leurs termes respectifs au même moment* » (ATEPASE, FCC, FOKAL).

Pour des raisons que nous explorerons, les ONG haïtiennes sont nombreuses à ne pas avoir pu éviter un effet « *falaise* » ou « *bulle* » à la fin des financements d’urgence et de post-urgence. La plupart des ONG haïtiennes rencontrées ont des budgets qui sont revenus

143 Edith Kolo Favoreu (2012), *Les acteurs haïtiens « laissés pour compte » de la reconstruction ! In Haïti, réinventer l’avenir*, page 286.

au niveau pré-séisme, tandis que les ONG françaises ont souvent des budgets pour Haïti qui ont doublé. Les ONG haïtiennes en difficulté aujourd'hui questionnent la croissance (en termes de budget et d'équipe par exemple) de leurs partenaires internationaux de longue date.

Bien que la plupart des guichets de financements étudiés prévoient un montage en partenariat avec des ONG locales voire les financent directement, le constat principal est que la participation des ONG nationales dans la réponse post-séisme n'a pas permis de les renforcer. Beaucoup d'ONG nationales sortent ainsi fragilisées de la période 2010-2014, qui a impacté l'équilibre et la qualité de leurs relations partenariales.

Ainsi, pour de nombreuses ONG haïtiennes :

- le bilan de la période écoulée est sans concession : « *c'est comme si les ONG haïtiennes n'existaient pas* ». Ce constat vaut aussi bien pour les actions que pour la coordination. Les ONG ont eu l'impression que lorsqu'on les faisait participer aux activités de coordination, c'était « *pour la galerie* » ;
- le séisme a déséquilibré le modèle de nombreuses ONG haïtiennes qui avaient à la fois des partenaires qui finançaient leurs renforcements de capacités (exemples : CORDAID, Christian Aid, OXFAM) et des partenaires avec lesquels elles réalisaient des projets de terrain soutenus par des bailleurs, tels que l'AFD et l'UE.

Le retrait de certaines organisations qui, historiquement (exemple : CORDAID... voir supra), jouaient un grand rôle dans l'appui au renforcement des ONG nationales, couplé avec des conditions financières moins favorables dans le cadre des projets, sont les raisons principales de la fragilisation du modèle de nombreuses ONG haïtiennes. En réponse, les ONG haïtiennes s'éloignent des projets de développement qui, selon elles, ne leur permettent pas de renforcer leurs capacités, du moins tant qu'elles interviennent comme sous-traitants des ONG internationales. Cette attitude critique face à l'outil « projet » est, selon nous, illustrative de la dégradation des relations entre les acteurs internationaux et les ONG haïtiennes.

Les ONG nationales essayent aujourd'hui de créer de nouveaux équilibres entre activités génératrices de revenus (parmi lesquelles des prestations en lien avec leurs métiers, mais aussi des activités économiques diverses telles que la location d'espaces dans des centres de formations, la production agricole, etc.) et projets. L'idée principale est souvent de sécuriser certains coûts fixes et les salaires d'un noyau central d'employés grâce aux activités génératrices de revenus. Les projets éventuels sont considérés comme importants pour remplir la mission sociale, mais trop aléatoires pour être à la base du modèle financier. Le personnel attaché aux projets est non permanent et libéré dès que les financements prennent fin. Le risque est donc que les ONG

haïtiennes se referment sur elles-mêmes suite à ce constat d'échec quant à leurs partenariats avec les acteurs du Nord : ce qui, selon nous, pourrait contribuer à leur déclin.

La situation difficile de la société civile haïtienne est source de réflexions et de débats collectifs en son sein. Mais cela ne se passe ni au sein du CLIO ni au sein du CCO dans lesquels les ONG haïtiennes que nous avons rencontrées ne se reconnaissent pas. Le fait qu'il n'y ait pas en Haïti un espace d'échanges digne de ce nom associant les ONG nationales et internationales¹⁴⁴ en dit long sur le clivage entre ces deux groupes d'ONG.

L'absence de plate-forme réunissant les ONG du pays et de l'extérieur débouche en Haïti sur une situation, non durable selon nous, dans laquelle les bailleurs de fonds assument le leadership en ce qui concerne la coordination entre ONG. Pour plusieurs répondants d'ONG nationales, « la réalité concrète de la coordination, c'est que c'est au niveau des bailleurs que cela se passe ».

Encadré 9. Parcours d'ONG : le cas d'ADEMA

ADEMA est une ONG nationale haïtienne créée en 2005 par essaimage de l'ONG française ID, laquelle s'était retirée de la zone de Jean Rabel pour laisser la place à ADEMA, dans le cadre d'un rare cas de passage de témoin d'une ONG internationale à une ONG nationale. ADEMA a eu une grosse activité post-crise ayant engendré un problème d'articulation de son savoir-faire en développement avec la situation d'urgence.

Le séisme a contribué à la croissance d'ADEMA, à sa reconnaissance comme un acteur haïtien non gouvernemental majeur, et a amené l'ONG à avoir un positionnement nouveau (sur la gestion des déplacés et la sécurité alimentaire par exemple) et à développer de nouvelles activités potentiellement porteuses d'avenir au sein du Programme d'appui au développement local grâce au concours de la Fondation de France.

La question de l'autonomie de l'ONG reste cependant posée. La direction financière était jusqu'à encore récemment assurée par un volontaire expatrié. Le personnel local a été suffisamment formé pour faire le suivi budgétaire et le reporting financier des projets, mais la question de la confiance des bailleurs internationaux persiste. Le directeur considère cependant que l'ONG s'installe au fur et à mesure, ce qui se traduit par un accès à des financements plus importants.

144 Le CLIO compte 6 ONG haïtiennes ; parallèlement, le CCO ne compte aucune ONG haïtienne.

3.3.3. La faible articulation des ONG internationales avec les pouvoirs publics et les autorités locales

Nous considérons dans cette section les ONG internationales dans leur ensemble. Les ONG financées par l'AFD et la Fondation de France ne nous semblent pas s'être comportées vis-à-vis des pouvoirs publics de manière radicalement différente de l'ensemble du secteur.

Les caractéristiques de l'État au moment d'une crise de grande ampleur jouent un rôle déterminant dans la réponse à la crise, notamment en ce qui concerne la coordination et l'orientation de l'aide internationale. Ces caractéristiques (capacités et moyens de l'État, système politique en place, existence d'un plan de réponses) conditionnent la « réponse » de l'État, mais aussi les stratégies et pratiques des acteurs internationaux et notamment des ONG.

Dans le cas d'Haïti, la faiblesse de l'État a engendré un vide que les acteurs internationaux ont comblé, sans se demander, selon nous et en ce qui concerne les ONG, si la faiblesse de l'État leur assignait des responsabilités particulières. L'approche des Nations unies (clusters, etc.) n'a permis ni de renforcer et légitimer le gouvernement haïtien, ni d'éviter l'arrivée désordonnée d'un grand nombre d'acteurs. Elle a contribué à l'installation d'un cercle vicieux dans lequel la faible capacité de l'État a entraîné un vide comblé par les acteurs internationaux, ce qui a conduit à son tour à accroître la perte de légitimité des pouvoirs publics. Au final, notre constat est que la réponse à la crise, bien qu'ayant permis de répondre à des besoins essentiels, a affaibli l'État haïtien, exacerbé la situation de concurrence État-ONG et durci la relation entre les ONG nationales et État.

Dans ce jeu complexe d'acteurs, les ONG ont cherché à s'articuler en priorité avec l'aide internationale (notamment OCHA, HCT¹⁴⁵ et la formule des clusters). Dans certains cas, il n'y a eu aucune recherche d'articulation, notamment lorsque les ONG sont arrivées avec des fonds suffisants pour leurs actions, comme cela a été le cas fréquemment avec les ONG liées aux églises américaines.

Les représentants des pouvoirs publics rencontrés font un bilan contrasté. Certains sont plutôt satisfaits de l'articulation et de l'apport des ONG internationales. D'autres remettent en cause le bien-fondé et l'apport de l'aide internationale, particulièrement une fois la période d'urgence passée.

145 *Humanitarian Country Team.*

Les ONG qui étaient sur place avant le séisme et qui travaillaient en lien avec les autorités locales ont en général renforcé leur concertation avec les pouvoirs publics dans le cadre de la réponse à la crise, mais plus rarement appuyé les autorités locales pour leur permettre de participer elles-mêmes efficacement.

La plupart des ONG financées par la Fondation de France et l’AFD, dont nous avons déjà mentionné qu’elles étaient pour la très grande majorité déjà présentes en Haïti avant le séisme, sont dans ce cas de figure. Là où elles étaient proches des autorités locales (souvent le cas des ONG intervenant dans des régions plus isolées), leur réponse s’est construite et a été mise en œuvre en bonne intelligence avec ces dernières.

3.3.4. Synthèse

Situation des ONG nationales

Les ONG nationales sortent fragilisées de la période 2010-2014. La participation dans la réponse post-séisme ne les a pas renforcées et elles sont nombreuses à ne pas avoir pu éviter un effet « *falaise* » à la fin des financements d’urgence et de post-urgence.

Bien que les ONG françaises aient souvent été poussées à intervenir par et avec leurs partenaires haïtiens, cela s’est traduit par des montages classiques. L’accès direct des ONG haïtiennes aux financements a été et reste aujourd’hui encore minimal.

L’appui au renforcement de la société civile haïtienne semble en recul. Le retrait de certains partenaires qui, historiquement, jouaient un grand rôle dans le renforcement des ONG nationales, couplé avec le durcissement des conditions dans le cadre des projets, sont les raisons principales de la fragilisation du modèle de nombreuses ONG haïtiennes.

Les ONG nationales essaient aujourd’hui de créer de nouveaux équilibres entre activités génératrices de revenus et projets. Le risque est important que les ONG haïtiennes se referment sur elles-mêmes, ce qui contribuerait, selon nous, à leur déclin.

Articulation des ONG internationales avec les ONG nationales

La phase d’urgence a affecté les relations entre les ONG du Nord et les ONG haïtiennes.

Une fois passé le premier élan de solidarité, les acteurs haïtiens évoquent un durcissement des relations. Chacun semble avoir été rattrapé par un climat de compétition accrue et les termes des partenariats Nord-Sud se sont dégradés. Les ONG haïtiennes en difficulté aujourd’hui se questionnent sur la croissance de leurs partenaires internationaux de longue date.

Les acteurs haïtiens soulignent une évolution des relations partenariales qui les cantonne dans une position de sous-traitant placé dans l'impossibilité de progresser. Ils relèvent cependant l'évolution du discours des ONG internationales, d'un discours de retrait hier à une volonté de maintien aujourd'hui.

Articulation des ONG avec les pouvoirs publics et les autorités locales

La faiblesse de l'État haïtien a engendré un vide dont les acteurs internationaux se sont emparés, sans se demander, selon nous, si la faiblesse de l'État leur assignait des responsabilités particulières. Les ONG internationales ont cherché à s'articuler en priorité avec les dispositifs de l'aide internationale dans lesquels l'État était peu représenté. Si, dans certains cas, le post-séisme a vu la mise en œuvre de projets associant de manière constructive l'État haïtien et les ONG, si, d'une manière générale, la collaboration entre les autorités haïtiennes et les acteurs internationaux a été meilleure au niveau local et si la réponse à la crise a permis de répondre aux besoins les plus pressants, il n'en demeure pas moins que cela a exacerbé la situation de concurrence État-ONG et durci les relations entre les ONG nationales et l'État.

4. Perspectives et recommandations

Dans cette dernière partie, nous évoquerons des enjeux transversaux qui sous-tendent la réflexion actuelle des acteurs de l'aide sur la gestion des crises, et qui sont utiles à notre étude. Puis nous rappellerons les principaux constats et conclusions de l'étude et développerons des recommandations pour les principaux acteurs concernés : l'AFD, la Fondation de France et les ONG de développement. À la toute fin du document, un encadré synthétise les recommandations prioritaires.

4.1. Agir dans les situations de crise : réflexions transversales

Le cadre conceptuel de la réponse aux crises est en évolution. La succession des crises dans certains pays, leur multiplication globalement, leur dimension sécuritaire obligent à adapter notre référentiel. Nous sommes passés du *continuum* au *contiguum* et, aujourd'hui, de nouveaux paradigmes émergent (notamment autour de la résilience) qui modifient la manière dont la réponse aux crises est pensée.

Les questions qui se posent sont à la fois conceptuelles et pratiques. Il faut à la fois réfléchir en termes de meilleure intégration de la réponse aux crises, en termes de prévention et de résilience, en termes de maintien des acquis (comment stoppe-t-on les spirales négatives qui s'enclenchent dans les situations de crise ?), en termes de rétablissement des processus de développement (comment sort-on d'une situation de crise permanente ?), en termes de renforcement des acteurs locaux (comment les appuie-t-on et les prépare-t-on pour qu'ils jouent un rôle plus important dans la réponse aux crises ?), etc.

Les crises chroniques et les situations d'urgence qui se sont malheureusement succédées ces dix dernières années en Haïti en font un terrain d'analyse pertinent sur ces thèmes. Nous développerons trois sujets qui nous semblent importants à placer en toile de fond de notre analyse :

- les effets attendus et inattendus du décloisonnement entre urgence et développement ;
- les effets déstructurants des situations de crise, à la fois sur les acteurs nationaux et sur les services de base aux populations ;
- les pratiques des autres bailleurs de fonds face à la multiplication des crises.

4.1.1. Décloisonnement ou compartimentation

Il s'agit d'un débat complexe et certainement d'une des clés de la réflexion concernant la réponse aux crises. Nous nous intéresserons ici aux trois piliers « acteurs – modes de faire – instruments » qui façonnent la réponse aux crises, suite au constat que l'« *on assiste ... à un décloisonnement à l'intérieur des guichets de financement, disciplines, secteurs d'intervention et acteurs* »¹⁴⁶.

Nous avons souligné plusieurs manifestations évidentes de ce décloisonnement dans ce rapport (fusion au travers des acteurs multi-phases, réflexion de l'AFD pour prendre en compte les crises, préférence des bailleurs de fonds pour la flexibilité des instruments financiers, etc.).

Le décloisonnement est susceptible d'entraîner les effets suivants :

- il pousse les acteurs (bailleurs de fonds et ONG, nationales ou internationales) à s'impliquer le plus tôt possible dans les situations de crise. Alors que dans un modèle compartimenté, les acteurs attendent leur tour, dans un modèle décloisonné, les acteurs cherchent à se positionner dès la phase d'urgence. Il en résulte une compétition accrue entre les acteurs lors du déclenchement des crises ;
- il favorise les acteurs qui peuvent s'impliquer dans l'ensemble des phases (les ONG multi-phases notamment) et profiter de chaînes de financement, en faisant de leur présence dans une phase un atout pour le financement de la phase suivante ;
- la prédominance de ces acteurs multi-phases augmente le risque que les autres acteurs (ONG nationales, ONG-D internationales) se retrouvent dans des positions de sous-traitants ;
- il ne favorise pas la spécialisation et peut donc avoir un effet négatif sur la diversité des acteurs et leur professionnalisation dans des domaines précis.

Le décloisonnement débouche sur une possible contradiction. Dans le même temps qu'il cherche à répondre plus efficacement aux situations de crises, il en entérine la normalité.

146 Seconde conférence humanitaire, 31 mars 2014.

La compartimentation a, elle aussi, des conséquences importantes :

- elle favorise la spécialisation et peut permettre une optimisation des points forts des uns et des autres. C'est l'argument des ONG-D quand elles mettent en avant la « vraie complémentarité entre ONG d'urgence et de développement... » (Traverses 37) ;
- elle crée des « chasses gardées ». Les utilisateurs d'un instrument spécifique ont tendance ensuite à en limiter l'accès. L'exemple type est le guichet « Initiatives ONG » de SPC/DPO (AFD) que défendent les ONG-D françaises ;
- elle pourrait permettre une meilleure prise en compte de la phase de réhabilitation. C'est l'argument de la Coordination humanitaire et développement (CHD), quand elle déclare « Concernant le processus urgence – reconstruction – développement (URD) qui est une nécessité dans notre réponse aux besoins vitaux des populations, la France ne dispose d'aucun mécanisme et financement spécifiques à la phase de reconstruction. Il en est de même pour la Commission européenne. La Coordination humanitaire et développement (CHD)¹⁴⁷ agira sans relâche pour la mise en place et le financement d'un tel mécanisme, en étant une force de proposition et d'expertise dans ce domaine »¹⁴⁸.

En ligne avec les arguments qui précèdent, la mise en place d'instruments centrés sur la phase de réhabilitation déboucherait, selon nous, sur une spécialisation accrue au niveau des modes de faire et des activités qui pourrait avoir pour effet d'allonger la phase de réhabilitation et d'affecter certains accélérateurs du retour au cycle de développement.

Nous adhérons globalement à une vision fluide et flexible de la réponse aux crises qui permette d'éviter les aspects contre-productifs de la séparation urgence-développement (l'apparition de « zones grises » par exemple) et de proposer une réponse plus proche de la réalité vécue par les personnes affectées.

Les avantages et inconvénients associés au décloisonnement et à la compartimentation présentés ci-dessus indiquent que ce débat n'est pas sans conséquence pour les ONG, notamment les ONG de développement. Sans avoir vocation dans le cadre de cette étude à trancher ce débat, nous pensons qu'il est nécessaire de comprendre ces effets et d'agir avec précaution pour éviter les zones de compétition trop intenses, qui desserviraient les petits acteurs d'une part et aboutiraient à une uniformisation trop poussée des intervenants d'autre part.

147 La coordination d'Agen s'est transformée en CHD en 2013.

148 Source : site Internet de la CHD. <http://coordination-humanitaire-developpement.org/>

4.1.2. Crises et déstructuration

Implication des acteurs nationaux

En Haïti, la difficulté à impliquer les acteurs nationaux a été identifiée rapidement par de nombreuses sources, dont la Fondation de France : « *Le peu d'entrain de l'aide internationale à trouver des relais locaux dans les institutions et la société civile haïtienne ne favorisera pas le désengagement futur de ses activités, prévu dans quelques mois* »¹⁴⁹. Pour sa part, l'évaluation, réalisée par le Groupe URD, des programmes d'urgence financés par la Fondation de France recommandait, dès septembre 2010, de « *renforcer les capacités à travailler de façon participative et en impliquant davantage les acteurs locaux* ».

Le bilan en Haïti concernant la participation des acteurs nationaux est malheureusement similaire au bilan fait dans le cas du tsunami en Asie du Sud-Est et d'autres urgences. Concernant l'implication des ONG nationales, il faut, selon nous, centrer l'analyse au niveau de deux contradictions :

- contradiction des ONG françaises concernant l'appui aux organisations du Sud. Elles veulent appuyer leur renforcement mais considèrent qu'il est risqué pour elles d'abandonner certaines compétences (compréhension des contextes, contact avec le terrain, capacités d'analyse et d'influence, expertise). D'où des logiques contradictoires qui s'annulent. Les ONG du Nord semblent aujourd'hui vouloir le progrès des partenaires du Sud, mais tout en gardant un temps d'avance ;
- contradiction des bailleurs de fonds concernant le financement des acteurs du Sud. Les bailleurs du Nord ont souvent en toile de fond de leurs instruments le renforcement de la société civile du Sud. Cependant, ils financent assez peu directement les acteurs nationaux.

Ces contradictions découlent entre autres :

- du développement des approches « programme »¹⁵⁰. Ces approches vont de pair avec des financements élevés et une demande de redevabilité plus importante. Cette emphase sur la redevabilité pousse les ONG à « faire plus elles-mêmes », afin de limiter les risques liés à l'implication de partenaires locaux moins aguerris ;

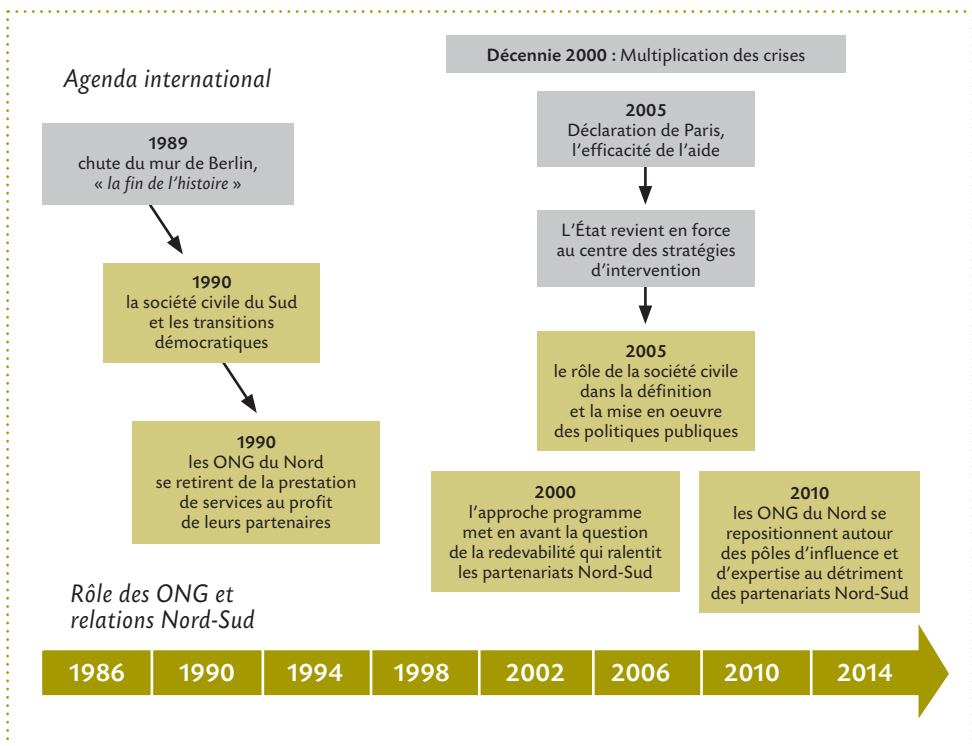
149 Daniel Genc, *Comité Solidarité Haïti*, juillet 2010.

150 Telles que celles mises en place par l'AFD avec l'instrument Convention programme et par le DFID avec l'instrument PPA.

- de la recherche d’influence sur les politiques publiques qui encouragent les ONG du Nord à conserver une certaine maîtrise des contextes et un accès à la concertation au niveau local, au détriment du développement de leurs partenaires locaux.

Le schéma 11 présente des évolutions importantes sur les 10 dernières années ayant impacté les relations entre les ONG du Nord et ONG du Sud.

Schéma 11. Facteurs ayant affecté les relations entre les ONG du Nord et ONG du Sud (1990-2010)



Source : auteurs.

Sur le plan des relations entre les ONG du Nord et ONG du Sud, notre position est que le partenariat ne doit pas passer au second plan, quelles que soient les circonstances. Nous pensons que les financements doivent être plus fortement liés au renforcement de la société civile du Sud qui ne doit pas être qu'une toile de fond, mais au contraire une priorité. Nos recommandations sur ce plan sont regroupées dans la section 5.3 (propositions pour améliorer la collaboration avec les acteurs nationaux lors des situations de crise).

Impacts sur les services essentiels

En ce qui concerne la déstructuration des services essentiels en période de crise, nous retenons que :

- la mise en place de la gratuité est souvent initialement une demande de l'État aussi bien qu'une offre de l'aide internationale. De plus, certains services doivent être fournis gratuitement au moins pendant une période donnée, même s'ils sont déstructurants ;
- les acteurs de l'urgence appliquent des processus normés qui ne prévoient pas de s'appuyer sur les structures locales. C'est une contrainte majeure non seulement dans leur implications en réponse à la crise, mais aussi dans leur participation une fois le plus dur de la crise passé ;
- au-delà des ONG-D dont les projets ont été déstabilisés, c'est aussi une multitude de petits acteurs locaux qui est touchée (le distributeur de sachets d'eau, la cantine de quartier, le vendeur de médicaments, etc.).

Les propositions de recommandations que nous faisons sont les suivantes :

- il est prioritaire de protéger les petits acteurs économiques. Des financements doivent très rapidement être disponibles pour la relance de leurs activités (comme l'a fait la Fondation de France avec les FIL ou EDM avec les crédits urgence à taux nul) ;
- lorsque des services gratuits sont mis en place, les plans de désengagement doivent être anticipés, mais flexibles pour tenir compte de la remise en route des services payants ;
- les acteurs de l'urgence doivent prendre en compte les acteurs locaux dès le départ, le cas échéant en s'appuyant sur des structures sociales ou économiques existantes pour délivrer des services gratuits pendant un certain temps (et en les rémunérant pour cela). Par exemple, nous pensons que les comités dlo auraient dû être responsabilisés dans le cadre des distributions d'eau dans leurs quartiers respectifs ;
- les acteurs de développement doivent être plus présents dans les instances de coordination de la phase d'urgence pour faire valoir collectivement leurs démarches et s'assurer qu'elles soient bien prises en compte.

4.1.3. Éclairages sur les pratiques d'autres bailleurs face aux crises

Dans cette section, nous décrivons des aspects de la réponse aux crises apportée par certains bailleurs qui nous paraissent utiles pour la réflexion de l'AFD et de la Fondation de France. Nous aborderons successivement : le cadre conceptuel, l'organisation et la coordination des services, les instruments de financement et la relation avec les ONG nationales.

Cette section résulte d'une série de 14 entretiens spécifiques avec 10 institutions différentes, au niveau central et en Haïti.

Cadre conceptuel

Pour les bailleurs rencontrés, le concept de *continuum* est dépassé et celui de *contiguum* pas loin de l'être. On parle aujourd'hui surtout d'« agenda résilience », d'anticipation, de fragilité et de gestion des vulnérabilités. Par exemple, l'ACDI en Haïti est passée, de janvier 2010 à juin 2012, d'une phase de réponse à l'urgence à une approche en termes de réduction des fragilités. Et pour l'Union européenne, il convient de travailler en amont pour ne pas subir la nécessité d'articulation des programmes. L'objectif est qu'ECHO et DEVCO travaillent désormais ensemble lors des interventions pour identifier les causes et les vulnérabilités en situation de crise. CHASE (DFID) constate, pour sa part, que les concepts de « *preparedness* » et de résilience se rejoignent maintenant. L'anticipation est encouragée, ainsi que la participation d'une plus grande variété d'acteurs, y compris les acteurs de développement, mais aussi de nouveaux acteurs comme les entreprises.

L'Union européenne s'est engagée dans plusieurs chantiers pour faire progresser ses pratiques. L'encadré 10 introduit les plus importants.

Encadré 10. Résilience et réponses aux crises, les chantiers de l'Union européenne

- 1) le programme SHARE (*Supporting Horn of Africa Resilience*, 2012), commun à ECHO et DEVCO dans la zone de la Corne de l'Afrique est aujourd'hui le centre de cette réflexion sur la résilience en ce qui concerne les programmes de sécurité alimentaire et de sécheresse ;
- 2) le programme conjoint AFD/ECHO/DEVCO/EAS en Centrafrique, avec la création du trust fund « Békou » (fonds multibaillleurs) pour les financements des projets dans un contexte de conflit persistant ;
- 3) le programme *Disaster Risk Reduction* au Bangladesh explore les problématiques de renforcement des capacités et de consolidation des institutions locales ;
- 4) l'initiative AGIR-Sahel, dans le cadre de laquelle ECHO appuie les gouvernements de la sous-région pour introduire l'approche résilience dans les politiques de développement de ces pays.

Organisation de la réponse aux crises

En général, les bailleurs de fonds englobent dans une même institution publique le financement de l'humanitaire, de la reconstruction et du développement, ce qui favorise la coordination.

Certains pays, qui ont une agence de développement détachée du ministère des Affaires étrangères de leur ressort, ont placé leurs réponses à l'urgence dans cette agence : c'est le cas de l'Espagne (AECID) par exemple. Sur ce plan, l'organisation française diffère et apparaît fragmentée.

À noter toutefois que le fait de trouver les départements urgence et développement dans la même institution n'est pas une garantie de coordination. Les entretiens avec DEVCO et ECHO font ressortir un cloisonnement important, voire une « culture différente », qui ont d'ailleurs été soulignés dans le cas d'Haïti par une mission de parlementaires et un rapport de la Cour des comptes européenne¹⁵¹. Haïti a relancé la réflexion sur l'articulation ECHO-DEVCO.

Pour certaines coopérations, l'organisation de la réponse est largement conditionnée par le niveau de présence dans le pays. Dans le cas du DFID, la représentation dans le pays (quand elle existe) joue un rôle central dans la réponse à l'urgence, puis dans la coordination

151 L'aide à la réhabilitation apportée par l'UE à la suite du tremblement de terre en Haïti, Rapport spécial 13, Cour des comptes européenne, 2014.

entre les actions d'urgence (financées par la *Rapid Response Facility*) et les actions de développement (financées par d'autres instruments). Lorsqu'il n'y a pas de représentation (comme en Haïti et aux Philippines), CHASE joue un rôle beaucoup plus important.

L'AECID dispose à Madrid d'une cellule humanitaire qui peut remplacer l'équipe sur place en cas de crise. L'équipe AECID de Port-au-Prince a ainsi laissé la place à la cellule humanitaire durant 3 mois pour le traitement de l'urgence, puis est revenue pour reprendre les dossiers « développement ». Cette cellule dispose, de plus, d'une plate-forme logistique permanente positionnée au Panama pour les approvisionnements (aide alimentaire, *non food item*, logistique). On retrouve ici le modèle organisationnel de certaines ONG urgentistes ou multi-phases (cf. section 4.2.1).

Réflexion sur les instruments

Une position de principe domine chez les bailleurs rencontrés, à savoir « *moins d'instruments, plus de flexibilité* ».

Moins d'instruments

Les bailleurs de fonds rencontrés dans le cadre de l'étude ne sont en général pas convaincus de l'intérêt d'un instrument spécifique pour la phase de reconstruction.

Cependant, certains bailleurs se penchent tout de même sur cette question des « instruments dédiés à la reconstruction et à la réhabilitation ». Leur objectif est de réussir la transition de l'urgence au développement :

Ainsi, l'UE réfléchit à une phase de transition de 2 ans entre urgence et développement. Dans le 11^e FED, il est prévu une « *bridging facility* » qui serait un fonds de transition plus flexible pour améliorer la passation entre urgentistes et développeurs. Pour certains répondants, ce type de financement est justifié parce que « *les urgentistes cherchent une porte de sortie pour se désengager ou pour rebondir, et c'est donc normal que les ONG d'urgence demandent une phase de transition* ». Ce témoignage traduit l'influence supérieure des ONG d'urgence sur la réflexion des bailleurs de fonds, en comparaison avec celle des ONG-D.

Par ailleurs, OCHA-Haïti réfléchit à un « appel de transition » qui serait un programme spécifique d'interface entre urgence et développement avec une durée de 2 ans. L'idée, non finalisée encore, serait de soutenir une approche humanitaire centrée sur les besoins avec les ONG d'urgence qui s'ouvrirait dans le cadre de l'appel à transition aux structures de développement. OCHA-Haïti est guidée dans sa réflexion par deux idées principales : la coordination entre bailleurs et la recherche de davantage de flexibilité pour financer cette transition.

En général, à un instrument financier sont associés un jeu de procédures et une structure de gestion. Cependant, dans certains cas, comme la Coopération suisse par exemple, des procédures allégées pour les urgences sont mises en œuvre par les acteurs qui gèrent les procédures « normales ».

Plus de flexibilité

La progression de la flexibilité s'observe notamment au travers du constat que les instruments sont de moins en moins associés à des montants fixes :

- dans le cas de CHASE, la *Rapid Response Facility* n'est pas dotée d'une enveloppe fixe. Les besoins sont calculés pour chaque crise (par exemple : 77 M€ pour les Philippines) ;
- en Haïti, DEVCO a reçu une enveloppe complémentaire de 26 M€ en 2013 provenant du FED, pour la reconstruction et le développement.

Ce débat n'est pas clos. Tirant les leçons de la lenteur de la réponse à l'épidémie d'Ebola, le Président de la Banque mondiale suggère la mise en place d'un fonds dédié, soulignant ainsi directement que l'absence d'enveloppe pré-déterminée peut ralentir la réponse: « *Pourquoi est-ce que nous ne mettrions pas en place un fonds de 10, 15 ou 20 Mds USD, de sorte que lorsqu'une urgence de santé globale survient, nous puissions mobiliser des fonds très rapidement* »¹⁵².

Financement des ONG nationales

En ce qui concerne la phase d'urgence, la plupart des bailleurs de fonds ont des listes d'acteurs accrédités (ONG internationales, opérateurs privés et publics). En France, c'est le cas du Centre de crise du MAE qui engage le FUH. L'objectif est de permettre la réponse la plus rapide possible.

N'étant pas accréditées¹⁵³, les ONG nationales n'ont pas accès en direct aux financements d'urgence. En général, les bailleurs recommandent aux ONG internationales de travailler avec des structures nationales quand cela est possible. Cependant, ce n'est pas un critère imposé.

152 Jim Yong Kim, Président de la Banque mondiale, Guardian Weekly, 17 octobre 2014. Notre traduction.

153 Parce que les procédures d'accréditation sont lourdes, demandent d'avoir une surface financière importante et parce que les listes d'acteurs accrédités sont établies pour répondre à des urgences survenant dans un quelconque territoire, alors que les ONG nationales souhaiteraient seulement répondre dans leur propre pays.

Hors les périodes d'urgence, les bailleurs sont plus attentifs à la participation des ONG nationales. Par exemple, pour mieux toucher les acteurs locaux, la délégation en Haïti de l'UE divise les appels ANE/AL (Acteurs non étatiques/Autorités locales) en plusieurs lots depuis 2012 (ONG nationales, autorités locales, ONG nationales et internationales) et demande que plus d'un tiers du financement soit mis à disposition en cascade à des acteurs locaux.

L'UE s'inscrit dans une perspective de renforcement des capacités de la société civile, notamment à travers la « *feuille de route de l'UE par pays pour l'engagement envers la société civile 2014-2017* » (2014), qui engage aussi les États membres et ECHO. Pour Haïti, les priorités de la feuille de route sont les suivants : 1. Harmoniser l'approche entre les bailleurs de fonds vis-à-vis de la société civile ; 2. Structurer le dialogue entre l'UE et la société civile au-delà des appels à projets ; 3. Faciliter le dialogue entre la société civile et le gouvernement du pays considéré.

DEVCO reconnaît cependant que le financement des ONG nationales en direct est coûteux à suivre. DEVCO pourrait dès lors favoriser des consortiums d'ONG/acteurs locaux avec une tête de pont locale ou internationale. La nationalité de la tête de pont n'importerait pas, car c'est sa capacité financière et d'absorption qui serait évaluée. Les ONG nationales risqueraient par conséquent d'être exclues la plupart du temps.

Nous n'avons pas, dans le cadre de cette étude, dressé un bilan des financements disponibles pour les ONG haïtiennes auprès des principaux bailleurs internationaux sur plusieurs années¹⁵⁴. Certains bailleurs comme l'UE déclarent avoir un niveau stable de financement direct pour la société civile haïtienne. La contrainte principale pour engager plus de fonds auprès des acteurs nationaux résiderait dans leur faible capacité d'absorption. La délégation de la Commission européenne signale cependant une amélioration de la qualité des projets présentés par les ONG nationales.

154 De même, nous n'avons pas identifié une telle étude.

4.2. Recommandations pour les ONG de développement

Avant de détailler nos propositions de recommandations à destination des ONG de développement sur la prise en compte des crises, nous reprenons les constats les plus importants de notre étude portant sur ces acteurs.

4.2.1. Rappel des principaux constats

Les ONG-D reconnaissent l'importance de participer aux interventions lors des crises. Dans le cas d'Haïti, elles ne sont restées ni inactives ni bloquées dans leurs propres domaines de prédilection. Les ONG-D reconnaissent également que leur participation à la phase de post-urgence a conditionné la suite de leurs parcours.

Les ONG-D n'ont que faiblement, pour le moment, transformé en orientations stratégiques et décisions opérationnelles les réflexions qu'elles ont menées depuis le séisme survenu en Haïti. Les situations de crise créent cependant des zones grises dans lesquelles les acteurs se télescopent et entrent en compétition. Dans ce contexte, la réflexion stratégique des ONG-D reste souvent bloquée dans un repli sur les métiers et les territoires et débouche sur une position plutôt défensive. Par ailleurs, les ONG-D nationales et internationales n'ont pas activement cherché, après le séisme, à influencer la réponse à une autre crise, notamment en approchant les bailleurs de fonds à ce sujet.

En comparaison, les ONG multi-phases ont des stratégies plus élaborées et proposent une offre attractive pour les bailleurs de fonds (intégration des phases, présence sur le terrain, apport de financement, capacité de gestion). Parmi ces stratégies, citons :

- le développement en interne d'une capacité à répondre dans toutes les phases (cf. ONG fédérées anglo-saxonnes précitées) ;
- des fusions visant à constituer des acteurs multi-phases (exemples : AMI-PU, HI-Atlas) ou des réflexions sur des partenariats entre urgentistes et acteurs de développement ;
- des stratégies d'accès aux bailleurs : enregistrement auprès d'ECHO pour des ONG-D (ID, AVSF, GRET), rapprochement avec l'AFD pour des ONG multi-phases ;
- la mise en place d'une logique de consortium dans les réponses à l'urgence, quoique cette stratégie ne soit pas observée de manière significative entre les acteurs français.

En réponse au défi des crises, les stratégies des ONG-D sont plutôt en retrait et il y a, selon nous, un risque non négligeable qu'elles s'affaiblissent, si elles ne prennent pas la mesure de cet enjeu.

4.2.2. Recommandations

S'organiser pour relever le défi de la réponse aux crises

En préambule, nous souhaitons souligner que nous ne pensons pas que l'ensemble des ONG-D doivent se transformer en ONG multi-phases pour mieux répondre aux crises. Il ne s'agit pas pour les ONG-D d'avoir du personnel spécialisé dans la réponse aux crises (au-delà peut-être d'une personne de référence), ni de développer une capacité de collecte importante, ni encore d'avoir une stratégie de réponse aussi élaborée que celle des ONG-multi-phases (cf. encadré 6). Nous reconnaissons l'importance de respecter la spécificité des compétences et des métiers et d'éviter que les ONG soient poussées à s'improviser « multi-phases » pour survivre. Cependant, il nous semble que l'ONG-D de demain doit faire face aux défis des crises de manière différente, en intégrant cette dimension à sa réflexion stratégique, et en développant des capacités en interne.

Un espace nous semble exister pour elles que nous délimiterons avec les trois recommandations qui suivent. C'est dans la combinaison de ces trois recommandations que les ONG-D peuvent faire émerger un positionnement qui mette en avant leur valeur ajoutée et leurs capacités à répondre aux besoins dans les situations de crise.

Recommandation 1

Les ONG-D devraient renouveler leurs stratégies de réponse aux crises, en lien avec les constats que les crises sont plus fréquentes, que les stratégies des autres acteurs ont évolué et en prenant en compte les domaines de la prévention et de la résilience. Le bilan de cette réflexion sur la réponse aux crises devrait figurer de manière spécifique dans les documents d'orientation stratégique des ONG.

La réflexion stratégique sur la réponse aux crises doit incorporer les autres moteurs de l'évolution des ONG-D: positionnement vis-à-vis de la société civile du Sud, influence sur les politiques publiques, développement d'expertise, partenariats, financements et modèle économique, évolution des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) vers les Objectifs de développement durable (ODD) arrêtés par les Nations unies, etc.

Recommandation 2

Les ONG-D devraient avoir une capacité plus assumée et intégrée de réponse aux situations de crise. Nous avons identifié des pistes possibles d'actions dans ce sens :

- une réflexion en interne sur ce que l'organisation a à offrir comme compétences lors des situations de crise, particulièrement concernant la valorisation des métiers (les ONG-D

ont tendance à sous-estimer leur apport intrinsèque, c'est-à-dire découlant directement de leur savoir-faire) ;

- la préparation de protocoles de réponse, au moins dans les pays en crises fréquentes et dans les pays fragiles ;
- Si les ONG-D sont en capacité financière de le faire, elles devraient avoir un spécialiste ou responsable « crises » dans leur organigramme. Cette personne serait responsable de l'appui aux équipes en cas de crise, de l'organisation de la participation aux instances de coordination, du suivi des dossiers et de la veille (par exemple sur la résilience), des relations avec les bailleurs de fonds.

La proposition faite par l'AFD et discutée actuellement dans le cadre des chantiers post-CIT de la mise en place d'une réserve de l'ordre de 10 % de l'enveloppe disponible sur le guichet Initiatives pourrait être un outil sur lequel les ONG-D pourraient s'appuyer pour faire progresser leurs réponses à la crise.

Recommandation 3

Les ONG-D devraient chercher à influencer collectivement sur la réponse aux crises, hors les périodes de crise (ce n'est assurément pas durant les périodes d'urgence que l'on peut infléchir les principes de réponses).

Dans le cadre de ce plaidoyer, l'alliance avec d'autres acteurs (ONG ou autres) qui appuient ces positions nous semble logique et nécessaire. Les ONG-D devraient renforcer leur dialogue avec les autres acteurs sur la question des crises, mais ce dans le cadre d'objectifs stratégiques plus clairs.

Le plaidoyer collectif des ONG-D (en alliance avec d'autres acteurs) pourrait chercher à obtenir :

- la prise en compte des acteurs nationaux dans la réponse à l'urgence ;
- un respect plus systématique du principe de financement des acteurs présents et actifs sur place ;
- une attention particulière à ce que la phase d'urgence soit « *contenue dans le temps* » et que les effets négatifs, notamment sur le tissu social et économique, en soient minimisés ;
- une participation plus active aux instances de coordination en situation de crise, de manière à orienter davantage la réponse d'urgence, et à défendre les acquis et principes d'intervention des acteurs présents sur place.

La Fondation de France et l'AFD apparaissent logiquement comme des cibles pour ce plaidoyer collectif. Dans les sections qui suivent, nous identifierons certains moments et lieux propices à cette action d'influence.

4.3. Recommandations aux ONG et au binôme AFD-Fondation de France en vue d'une meilleure collaboration avec les acteurs nationaux lors des situations de crise

Comme dans la section précédente, nous reprendrons, avant de détailler nos propositions de recommandations, les constats les plus importants portant sur les acteurs nationaux.

4.3.1. Rappel des principaux constats

Quatre ans après le séisme, nombre d'ONG nationales sont dans une situation financière difficile et font face à un effet « *falaise* », en lien avec la fin des financements post-séisme. Les ONG du Nord n'ont pas su accompagner leurs partenaires nationaux dans la sortie de crise.

Le séisme a créé une distance entre les acteurs du Nord et les acteurs haïtiens. Il n'y a pas, par exemple, de collectif associant les ONG du Nord et les ONG haïtiennes. De là, les ONG nationales remettent en cause le modèle économique basé sur les projets en sous-traitance des acteurs internationaux, qui ne leur permet pas d'évoluer.

La crise a été une période de tension pour les partenariats Nord-Sud, déjà fragilisés par les contradictions des acteurs du Nord, pris entre leur volonté d'appuyer les acteurs du Sud et leurs stratégies de développement de leur propre expertise et influence.

Les financements accessibles en direct aux acteurs locaux sont globalement réduits. Il y a, sur ce plan, un hiatus entre le discours des bailleurs de fonds sur le renforcement de la société civile du Sud et les pratiques qui ne facilitent pas l'accès direct aux financements par ces acteurs. La réponse au séisme n'a pas permis d'ouvrir la voie à des relations plus directes entre les bailleurs et les ONG nationales haïtiennes.

4.3.2. Recommandations

Les propositions qui suivront visent à favoriser la collaboration avec les acteurs nationaux dans la phase de réponse à la crise, pour éviter de les fragiliser dans la perspective d'un potentiel retour à une dynamique de développement. Elles s'adressent essentiellement aux ONG du Nord et aux bailleurs de fonds (et partant à la Fondation de France et à l'AFD).

Favoriser l'implication des ONG nationales dans la réponse aux crises

Recommandation 4

Les bailleurs de fonds et les ONG du Nord devraient mettre en place des procédures ou modalités qui favorisent l'implication des acteurs associatifs nationaux dans les situations de crise. Ceci devrait conduire à terme les bailleurs de fonds à financer davantage ces acteurs en direct.

À titre d'exemple, il pourrait s'agir de procédures simplifiées et accélérées d'évaluation des capacités des acteurs nationaux, du pré-enregistrement des partenaires locaux mobilisables en cas de crises dans les pays pauvres prioritaires (PPP) de la coopération française (ciblés par le CICID – les PPP sont aujourd'hui au nombre de 16) ou du financement en direct des partenaires du Sud dans le cas de partenariats Nord-Sud établis. Un tel travail permettrait, lors des situations de crise, d'identifier des partenaires nationaux fiables plus rapidement, et donc de moins céder à la pression qui veut qu'agir vite nécessite d'agir avec les acteurs que l'on connaît.

Ces procédures et modalités doivent être pensées de manière globale et non pas au cas par cas, lorsque les crises surviennent. La période initiale des crises, alors que tout s'accélère et que les sources de tensions sont nombreuses, n'est pas le moment idéal pour innover sur le plan des procédures.

Les propositions suivantes visent plus largement le renforcement de la société civile du Sud, une condition *sine qua non* de sa plus forte implication lors d'une situation de crise :

- renforcer les fonds dédiés aux associations locales et adapter les montants aux capacités de celles-ci à engager des financements soutenables pour elles (capacité d'absorption) ;
- renforcer le dialogue avec le SCAC autour de son instrument Fonds social de développement (FSD). Le FSD est un outil de financement destiné aux organisations locales et constitue déjà une réponse à la demande de renforcement et de financement des ONG haïtiennes et à leur implication croissante dans un dialogue direct avec les bailleurs de fonds. À ce titre, la mobilisation de cet instrument par l'ambassade de France en Haïti, en 2014, a étroitement associé l'agence de l'AFD à Port-au-Prince, notamment lors de la définition des thématiques et du processus de sélection des projets. Cela a facilité les synergies entre ledit FSD et le guichet « Initiatives ONG » de l'AFD et ainsi un rapprochement entre les ONG haïtiennes et les bailleurs de fonds ;
- s'assurer que les conditions de financement proposées aux ONG nationales permettent leur progression (frais administratifs; financement d'activités d'apprentissage, etc.).

Garder la ligne du renforcement des capacités et de la qualité des relations partenariales

Recommandation 5

Les bailleurs de fonds et les ONG du Nord devraient s'assurer que le renforcement des capacités des acteurs nationaux et la qualité des relations partenariales restent une priorité absolue en temps de crise.

Ceci devrait se traduire par :

- une attention particulière portée au renforcement des capacités des acteurs du Sud en période de crise : pour cela, il faudrait davantage (i) s'assurer que les activités d'apprentissage impliquent les acteurs nationaux d'une manière qui favorise leur progression (par exemple, capitalisation par et pour les acteurs du Sud) ; (ii) prévoir d'accompagner les ONG nationales dans la préparation de la sortie de crise, pour mieux anticiper le contre-coup déstabilisant qui fait suite à un afflux d'aide de grande ampleur ; (iii) éviter que les crises n'entraînent un recul vers des relations de sous-traitants des partenaires Sud (exemples : gestion en direct d'une partie du financement, prise en charge de nouvelles activités par le partenaire) ;
- la promotion de modalités de partenariat innovantes entre les acteurs du Nord et ceux du Sud en période de crise : les crises sont aussi un moment d'innovation, notamment en ce qui concerne la mobilisation des acteurs (entre autres, grâce aux technologies de l'information et de la communication – TIC). Les bailleurs et les ONG du Nord devraient se tenir à l'écoute et être force de propositions sur ce plan.

Les propositions suivantes, à portée plus générale, nous semblent importantes pour améliorer la collaboration avec les acteurs nationaux dans les situations de crise :

- porter une attention à la qualité des partenariats en travaillant la réciprocité, l'évolution des partenariats sur le temps long et l'implication des acteurs nationaux dans les décisions stratégiques ;
 - adapter les modalités de financement des bailleurs à des partenariats de qualité (seuil de cofinancement, durée, financement d'activités spécifiques de renforcement, etc.) ;
 - favoriser les modes relationnels innovants entre les acteurs du Nord et les acteurs du Sud, en incluant des stratégies de progression des acteurs nationaux et de repositionnement des acteurs du Nord ;
 - explorer des modalités de financement en direct des associations avec l'appui des ONG internationales. Par exemple, au travers du financement de l'expertise d'une

ONG du Nord dans un projet directement financé auprès d'une ONG du Sud, ou par un transfert/autonomisation d'un acteur du Sud après une phase pilote ;

– améliorer les méthodes pour suivre et mesurer le renforcement des partenaires nationaux et la qualité des partenariats. Les systèmes de suivi-évaluation sont encore faibles sur ce plan, notamment en ce qui concerne le choix de critères et d'indicateurs pertinents.

Tirer collectivement les leçons apprises en Haïti sur les relations entre les ONG françaises et les ONG haïtiennes

Haïti sert de révélateur des difficultés que rencontre le cadre conceptuel du renforcement des capacités de la société civile du Sud en situation de crise. Il nous paraît important que les ONG nationales et internationales tirent un bilan collectif de la réponse à la crise en Haïti et des tensions qui en ont résulté entre elles.

Recommandation 6

Nous proposons la mise en place d'une concertation sur les relations entre les ONG françaises et les ONG haïtiennes qui pourrait être financée collectivement par les ONG françaises soutenues par l'AFD en Haïti (à partir d'une portion des fonds alloués à la capitalisation dans les projets qu'elles proposent à SPC/DPO), et par des financements complémentaires de la Fondation de France et du SCAC de l'ambassade de France en Haïti.

Un tel chantier pourrait servir de liant à un rapprochement des ONG nationales avec les ONG internationales intervenant en Haïti. En faisant cette recommandation, nous reprenons à notre compte l'idée qu'« *une activité qui pourrait fédérer les acteurs non étatiques aujourd'hui serait l'élaboration d'une charte ou d'un code de déontologie (et l'observatoire associé) pour régler les rapports devant exister entre les organisations non gouvernementales locales (ONGL) et les organisations non gouvernementales internationales (ONGI)* »¹⁵⁵.

Plus largement, les effets imprévus des évolutions des dernières années sur les relations Nord-Sud méritent d'être discutés par les parties concernées. Les difficultés rencontrées par les ONG nationales en Haïti devraient nourrir la réflexion plus large sur le renforcement de la société civile du Sud. Cette réflexion devrait associer, selon nous, les bailleurs de fonds, les ONG françaises et les ONG nationales. SPC/DPO pourrait prendre le leadership d'un tel chantier qui va dans le sens d'une mutualisation des travaux de capitalisation.

155 Bécoulet (2013), Opus cité.

S'il est important de mieux instruire, qualifier et suivre les relations entre les ONG du Nord et celles du Sud, apporter une réponse à un seul des termes de l'équation (c'est-à-dire réaffirmer l'importance du renforcement de la société civile du Sud et renforcer la prise en compte et le suivi de la dimension partenariale dans les financements alloués) – sans prendre en compte les autres termes (les demandes qui sont faites aux ONG en termes de redevabilité et d'influence, par exemple) – risque d'enfermer les ONG françaises dans des stratégies opaques et inefficaces. Selon nous, débloquer cette situation est un défi important pour le futur des interventions des ONG.

Travailler demain avec les ONG en Haïti dans un contexte de déficit de reconnaissance de la légitimité de l'État, sans affaiblir davantage celui-ci

Tous les acteurs sont en principe d'accord avec la nécessité du renforcement de l'État, mais les ONG soulignent que cela ne doit pas se faire au détriment de la société civile haïtienne. Nous avons identifié deux directions possibles :

Renforcer la société civile sans délégitimer l'État

Ceci pourrait se traduire par :

- le financement de davantage de projets directement proposés par des services de l'État, sur la base de l'exemple du financement accordé par la Fondation de France à la Direction nationale du livre. Notons que le montage mis en place incluait que l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) « garantissât » la supervision de l'opération.
- l'exploitation d'opportunités renforçant en même temps la légitimité des deux acteurs aux yeux des citoyens. Une enquête de 2012 indique que le niveau de confiance des citoyens est bas vis-à-vis de l'État (50 % ne lui font pas du tout confiance) et des ONG (60 % ne leur font pas du tout confiance)¹⁵⁶. Le partenariat avec les ONG offre des possibilités pour certains acteurs publics de réinvestir le terrain (maîtrise d'ouvrage étatique et maîtrise d'œuvre ONG, par exemple). La légitimité de l'État ne passe pas seulement par le « faire », mais aussi par le « faire faire ».

Tenir compte des jeux d'acteurs entre les ONG et l'État

Ceci pourrait se traduire par :

- la prise en compte des doléances de l'État concernant les actions des ONG. Être plus attentif à la transparence, au respect de l'alignement des ONG avec les politiques publiques

156 Alain Gilles (2012), *The Social Bond, Conflict and Violence in Haiti*, Peace Research Institute Oslo (PRIO).
Centre d'études et de recherche sur le développement des cultures et des sociétés (CERDECS).

nationales, ainsi qu'à la pérennisation de l'action des ONG, au travers de la reprise de cette action par l'État, par des solutions privées ou par des logiques associatives durables. Une attention plus importante devrait être accordée à la réflexion sur les stratégies de sortie des ONG (fin de leurs interventions) ;

- une transparence plus grande concernant la destination des flux de l'aide internationale vers l'État et les ONG, afin de contrer le discours d'accaparement des ressources par les ONG aux dépens de l'État ;
- un appui au dialogue ONG-État, avec pour objectif d'aboutir à une meilleure compréhension mutuelle. Un État avec peu de moyens a tout intérêt à s'appuyer, dans un cadre contrôlé, sur les ONG pour la fourniture des services de base, et les ONG ont tout intérêt à avoir une connexion forte avec l'État organisateur des services, si elles veulent être efficaces et fournir des résultats durables.

4.4. Recommandations pour l'AFD

4.4.1. Rappel des principaux constats

Nous reprenons ici de manière synthétique les constats développés précédemment.

Un nouveau mandat : si l'AFD a une longue histoire de présence dans des pays traversant des crises, le mandat d'acteur direct lors des situations de crise est tout à fait nouveau.

L'intégration de la « crise » dans le périmètre et les modes de faire de l'AFD soulève de nouveaux enjeux :

- de calibrage de la « réponse aux crises » de l'AFD ;
- de coordination, notamment avec le Centre de crise du MAE, mais aussi en interne et avec les autres acteurs de la réponse aux crises ;
- de moyens financiers et de procédures ;
- d'implication et de financement des ONG dans les situations de crise. Le mandat « crise » de l'AFD bouscule ses relations avec les ONG et ouvre le dialogue avec de nouvelles catégories d'acteurs.

Des réponses concrètes ont déjà été apportées par l'AFD : mise en place d'une cellule Crises et conflits en 2008 ; élaboration d'un CIT « Prévention des crises et sortie de conflits » (2013-2015) ; expériences pilotes dans certains pays permettant de tirer des leçons (exemple : Centrafrique) ; utilisation de l'instrument Facilité ONG en réponse aux crises récentes¹⁵⁷ ; instances de réflexion pour faire avancer la relation AFD-ONG dans les situations de crise.

Le tableau 14 complète ces principaux constats en résumant les contraintes et avantages des instruments de financement de l'AFD accessibles aux ONG dans les situations de crise.

157 Appelé « Appel à projets OSC – Sortie de crise » à compter de 2015.

Tableau 14. Contraintes et avantages des instruments de l'AFD accessibles aux ONG pour la réponse aux crises

	Contraintes/limites	Avantages
Instrument « projet initiatives ONG » (SPC/DPO)	<p>Domaine de l'initiative ONG (moins de contrôle de l'AFD).</p> <p>Nécessaire accord du secteur ONG pour modifier les procédures.</p> <p>Cofinancement de 50 % à 60 %.</p> <p>Peu compatible avec rapidité (préparation, puis passage au Comité ONG ; 5 Comités par an).</p>	<p>Possibilité d'augmenter le focus sur un pays en favorisant les projets pays (plutôt que les programmes).</p> <p>Situation favorable pour une réserve « crise » du fait de l'augmentation de l'enveloppe de SPC/DPO.</p> <p>Instrument utilisé par les ONG françaises les plus importantes, créant des possibilités de réponse à partir d'ONG présentes sur le terrain.</p> <p>Place accordée au partenariat local et aux actions de renforcement des capacités.</p>
FISONG (DOE)	<p>Temps de retard sur les crises (choix des thèmes, puis sélection).</p>	<p>Possibilité de faire progresser des sujets « crise » transversaux.</p>
Facilité (DOE)	<p>Montant total relativement limité de l'ordre de 5 M€ permettant la mobilisation de 2 à 4 opérateurs.</p> <p>Plutôt utilisé lors des crises à dimension sécuritaire et politique.</p>	<p>100 % de cofinancement.</p> <p>Positionnée sur la post-urgence (pas de temps de 18 à 36 mois).</p> <p>Réponse financière spécifique augmentant les moyens disponibles en cas de crise. Réservée aux ONG présentes pour des interventions en partenariat avec les acteurs de la société civile locale et en concertation avec les autorités publiques (dont les collectivités locales).</p>
Prestation ONG (DOE)	<p>Procédures lentes et peu flexibles (appel d'offres, MOA nationale), difficilement compatibles avec une rapide réponse à la crise.</p> <p>Nécessaire accord des autorités nationales pour modifier/simplifier les procédures.</p>	<p>Possibilité d'intervention à grande échelle en raison de la capacité financière de la DOE</p> <p>Implication des autorités nationales.</p>

Source : auteurs.

4.4.2. Recommandations

Nos recommandations pour l'AFD sont organisées autour de trois niveaux d'intervention : institutionnel, financement, procédures. Pour chaque niveau, nous distinguerons les recommandations stratégiques des recommandations opérationnelles.

En général, nos recommandations dans cette section s'appliquent à l'institution dans son ensemble. Lorsque nécessaire, nous précisons à quelle entité (exemples : DOE, SPC/DPO, CCC) s'adresse plus particulièrement une recommandation.

Une réponse coordonnée

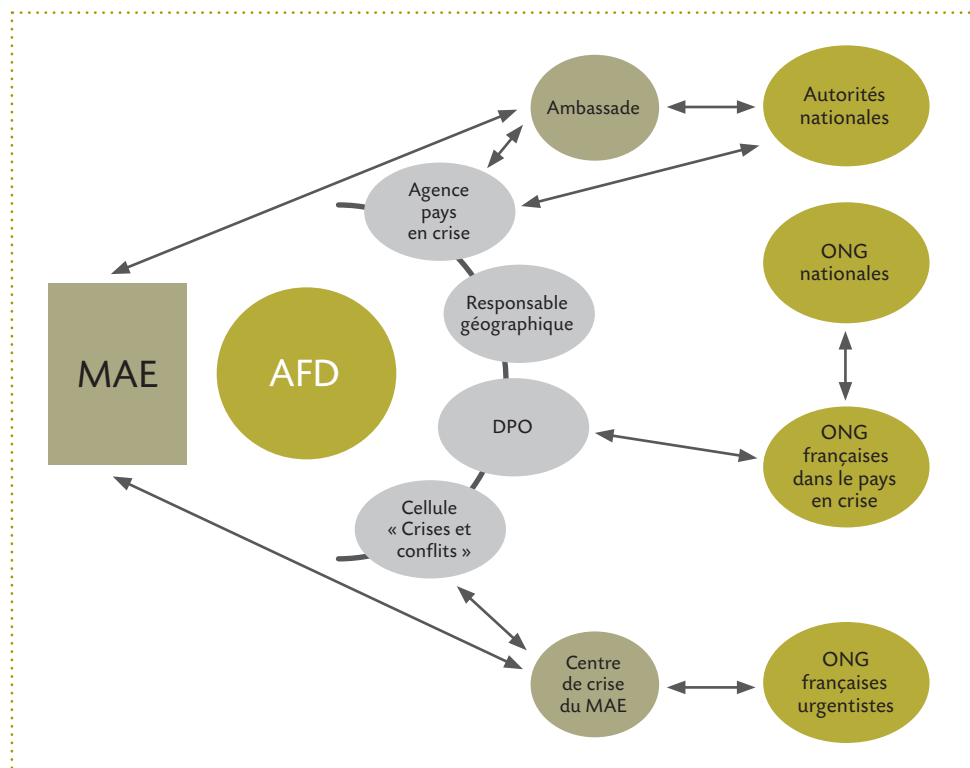
Recommandation 7

L'AFD devrait répondre aux crises de manière plus coordonnée en interne, notamment entre DOE et SPC/DPO. Il nous paraît nécessaire de déterminer qui devrait être responsable de la coordination de l'ensemble des acteurs AFD¹⁵⁸.

Le schéma 12 met en évidence les principaux axes de communication et de collaboration entre les acteurs français et nationaux, sur lesquels il est possible de s'appuyer lors d'une situation de crise.

158 À cet effet, notons qu'un poste sera créé à l'été 2015 au sein de CCC dans le but de mettre à disposition du département géographique confronté à une crise une personne chargée d'appuyer le coordonnateur régional géographique (CRG) dans ce travail de coordination. La responsabilité restera celle du département géographique concerné.

Schéma 12. Diagramme relationnel des acteurs français et nationaux en situation de crise



Source : auteurs.

Recommandation 8

En cohérence avec le cadre plus large de la réponse de l'AFD aux crises, la relation AFD-ONG dans les situations de crise devrait être précisée, à la fois en termes de rôle des ONG, de procédures et de dialogue. Ceci sous-entend de :

- *préciser le rôle des ONG* : pré-identifier un ensemble de situations dans le cadre desquelles la collaboration AFD-ONG aurait une valeur ajoutée importante dans les situations de crise et de post-crise ;
- *prévoir un protocole concernant les échanges AFD-ONG en cas de crise* : selon nous, ce protocole devrait débiter par une réunion AFD-ONG réunissant les ONG financées dans le pays, la cellule Crises et conflits (CCC), SPC/DPO, la DOE, l'agence locale. Elle permettrait ainsi

la participation des ONG au cadrage de la réponse de l'AFD¹⁵⁹. En étant centrée sur les ONG présentes dans le pays, cette réunion se distinguerait de la réunion de crise organisée par le Centre de crise du MAE ;

- *instaurer un dialogue régulier AFD-ONG sur la réponse aux crises au-delà du chantier post-CIT.* Ce dialogue pourrait prendre la forme d'une réunion annuelle préparée conjointement par l'AFD et les ONG, sur un modèle d'échanges d'expériences et de réflexions sur la relation AFD-ONG dans les situations de crise. Ce dialogue devrait inclure des ONG représentatives des différentes catégories impliquées dans les questions de crises ;

- *favoriser la collaboration AFD-ONG dans le cadre de chantiers innovants.* L'AFD (la DOE et SPC/DPO) pourrait, en collaboration avec les ONG, lancer quelques chantiers en lien avec les questions qui sont actuellement en train de redéfinir la réponse aux crises (résilience, vulnérabilité, relations État-ONG dans les États fragiles, etc.). La FISONG pourrait être mobilisée pour cela ;

- *accompagner les ONG-D qui souhaiteraient s'investir davantage dans la réponse aux crises.* De la même façon que la « crise » est davantage prise en charge par l'AFD, il nous paraît souhaitable que certaines ONG s'impliquent également. SPC/DPO nous paraît bien positionnée pour encourager cette dynamique, particulièrement si elle met en place une « réserve pour situation de crise » au sein de l'enveloppe qu'elle gère.

Financement de la réponse aux crises : une capacité augmentée et articulée

L'ensemble des guichets (DOE – SPC/DPO) et instruments devraient être mobilisés de manière articulée et cohérente. Sur ce sujet, les réflexions du chantier post-CIT nous semblent aller dans le bon sens : « 1) mobilisation du FUH dans le temps immédiat de la crise (1 à 2 mois) ; 2) mobilisation de l'enveloppe 209 (facilités et autres projets) de la DOE (6 à 7 mois) via des appels à projets, etc. ; 3) Mobilisation des cofinancements de SPC/DPO dans les 6 à 12 mois ... ».

159 À cet effet, notons qu'un poste sera créé à l'été 2015 au sein de CCC dans le but de mettre à disposition du département géographique confronté à une crise une personne chargée d'appuyer le coordonnateur régional géographique (CRG) dans ce travail de coordination. La responsabilité restera celle du département géographique concerné.

Recommandation 9

L'AFD devrait investir des ressources additionnelles pour sa collaboration avec les ONG dans le cadre de la réponse aux crises. La contribution publique passant par les ONG en cas de crise reste relativement limitée : le FUH est de l'ordre de 10 M€ ; la Facilité pays de l'ordre de 5 M€ par crise ; les engagements de SPC/DPO dépendent des initiatives des ONG dans le cadre d'une enveloppe déterminée avec les tutelles ; les projets de la DOE, en cas de crise, sont peu nombreux mais peuvent avoir une taille importante. Si l'AFD souhaite impliquer les ONG dans sa réponse aux situations de crise et collaborer avec elles davantage dans ce domaine, il paraît justifié d'investir des ressources additionnelles. Dans ce cadre :

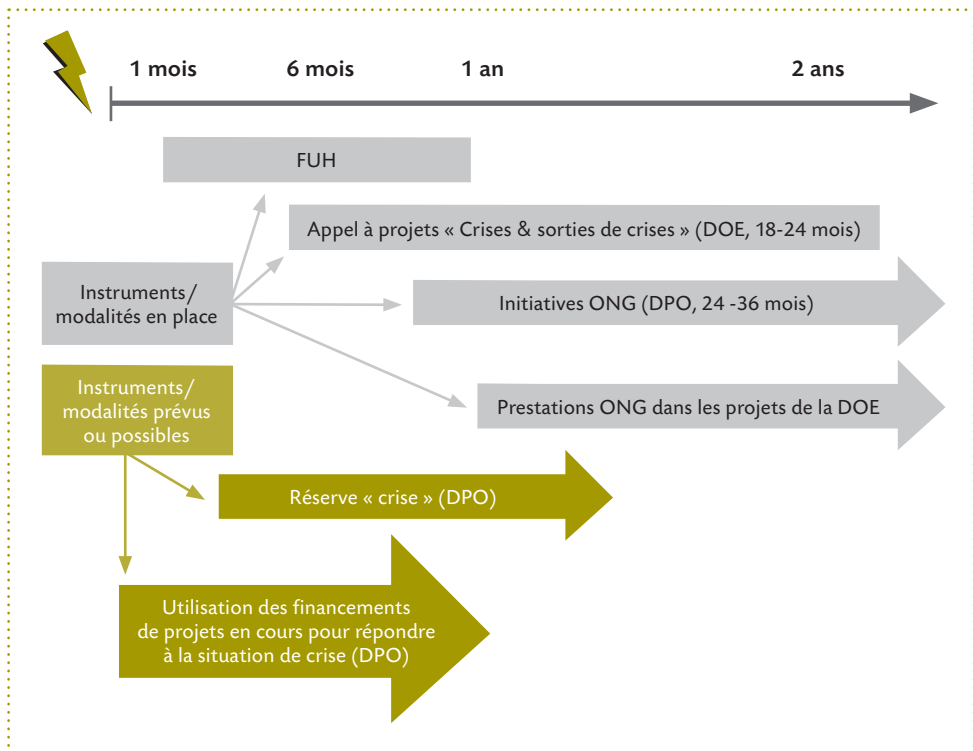
- nous appuyons la mise en place d'une réserve « crise » flexible au sein de SPC/DPO pour permettre d'octroyer rapidement des financements en cas de crise tout au long d'une année budgétaire. Cette réserve nous paraît de nature à appuyer l'évolution des ONG-D qui décident de s'investir plus activement dans la réponse aux crises ;
- nous appuyons l'évolution de la Facilité pays vers « l'appel à projets crise & sorties de crise », qui aura pour conséquence de systématiser la mobilisation de cet instrument en cas de crise ;
- nous adhérons à la proposition suivante du rapport d'étude des interventions post-catastrophe de l'AFD (2011) : du fait de leur proximité avec le terrain et les acteurs, « les directeurs d'agence devraient disposer de pouvoirs renforcés dans la délégation de décision et de gestion des projets en temps de post-catastrophe ». Concrètement, cela pourrait se traduire par des financements de type « concours locaux de faibles montants », ouverts aux ONG locales, françaises et internationales, qui nécessiteraient par ailleurs une harmonisation avec les moyens éventuellement mis en place au niveau de l'ambassade de France sur place ;
- en complément, le financement de projets mono-pays constituerait une réponse cohérente. En cas de crise, SPC/DPO devrait signaler son intérêt pour le financement de projets mono-pays dans le pays visé.

Nous considérons que ces mesures constitueraient, sur le plan financier, une réponse significative de l'AFD à l'enjeu de sa collaboration avec les ONG dans les situations de crise.

La réflexion sur les ressources additionnelles doit prendre en compte les éléments du débat sur les instruments financiers en réponse à la crise, à savoir : les positions mitigées concernant les instruments visant spécifiquement les actions de réhabilitation, l'orientation des réflexions vers des financements flexibles et fluides, la prise en compte qu'il y a à la fois des risques et des bénéfices pour les ONG au décloisonnement entre urgence et développement.

Le schéma 13 permet de visualiser la cohérence des principaux instruments actuellement disponibles ou en discussion pour appuyer la participation des ONG dans la réponse aux crises. Le schéma ne comprend pas l'ensemble des instruments mobilisables par les pouvoirs publics français.

Schéma 13. Aperçu des instruments de financements publics des ONG mobilisables pour la réponse aux crises



Source : auteurs.

Procédures : plus de réactivité sur les points clés

Dans le cas d'Haïti, l'AFD a opéré avec ses procédures habituelles, ce qui a permis d'en voir certaines limites pour le traitement d'une situation de crise. Depuis lors, la réflexion sur la révision des procédures a avancé, notamment dans le cadre de la préparation du CIT-CC et du chantier post-CIT-OSC « crise et post-crise ».

L'encadré 10 introduit un certain nombre de mesures envisagées par l'AFD dans son CIT-CC pour augmenter sa sensibilité aux situations de crise et son efficacité dans ces contextes.

**Encadré 11. Modifications des procédures mentionnées
dans le Cadre d'intervention transversal
« Prévention des crises et sorties de conflit »**

- simplification du processus d'identification des opérations ;
- possibilité de déconnecter un projet, pour motif d'opportunité, du programme d'activités (interventions) dans un pays donné ;
- recours au gré à gré, sur la base d'un référentiel d'expertise, pour sélectionner les opérateurs en charge des études préalables, voire de la mise en œuvre proprement dite ;
- assouplissement des règles d'attribution des marchés, notamment en acceptant des offres uniques sans déclarer, pour ce motif, l'appel d'offres infructueux ;
- sous-traitance des étapes administratives de la délivrance des avis de non-objection à des consultants spécialisés travaillant pour le compte de la maîtrise d'ouvrage locale ;
- flexibilité des procédures de réaffectation des fonds, en en déléguant l'exercice au plus près des services opérationnels responsables, soit au siège soit en agence ;
- révision raisonnée des rôles respectifs de la maîtrise d'ouvrage, de l'opérateur et de l'agence.

Source : extrait du CIT-CC.

Un des chantiers post CIT-OSC « crise et post-crise » a pour objectif de définir les modalités du dialogue AFD-OSC et les outils et/ou procédures adaptées pour permettre aux OSC d'intervenir en situations de crise, post-crise ou encore dans le contexte d'un État fragile. Les principaux questionnements portent sur l'adaptation des guichets aux contextes de crise (instruire plus rapidement, alléger les dossiers, modifier le taux de cofinancement, etc.), ainsi que sur les conditions et circonstances pour assouplir ou modifier le principe de la MOA nationale, particulièrement dans les pays à faible capacité d'absorption.

Sur ces enjeux, il y a des niveaux de consensus variables que nous rappelons ici, avant de développer plus loin nos recommandations :

- *rapidité d'instruction* : il est nécessaire de pouvoir agir rapidement, que ce soit pour rétablir des services essentiels, reconstruire des infrastructures détruites ou relancer l'économie.

La rapidité d'instruction va en général de pair avec des dossiers simples à monter et des décisions de financement prises par un nombre réduit de personnes qui peuvent se réunir facilement sous forme d'un comité restreint. D'autres points de vue font ressortir qu'une instruction rapide n'est pas toujours compatible avec une implication importante des partenaires locaux dans la conception, une analyse précise des besoins et une coordination inter-acteurs ;

- *taux de cofinancement* : SPC/DPO est plus particulièrement concernée par ce point. Une contribution financière par un unique bailleur représentant un pourcentage élevé du budget total permet généralement de boucler le dossier de financement rapidement, surtout pour les ONG ayant peu de fonds propres, ce qui est souvent le cas des ONG-D et des ONG nationales. Cependant, nous notons que la Fondation de France a financé l'urgence en Haïti avec des taux de cofinancement très variables allant de 2 % à 100 % ;

- *MOA nationale* : la DOE est plus particulièrement concernée par la remise en cause de la MOA nationale dans les situations de crise. Le bilan est difficile à établir : d'une part, la volonté des pouvoirs publics français de contribuer au renforcement de l'État ne peut pas être critiquée ; d'autre part, le bilan de l'efficacité doit être fait. Or, sur ce plan, les lenteurs de décaissement de 2010-2011 ont été observées sur le terrain, notamment dans les projets de réhabilitation de quartiers.

Recommandation 10

La modification des procédures devrait viser certaines propriétés clés de la réponse aux crises, notamment la rapidité, la flexibilité, la fluidité, la participation des acteurs présents sur place. Ces propriétés ne devraient pas être recherchées pour chaque guichet ou instrument, mais en s'assurant d'une logique globale. C'est l'ensemble de la proposition AFD (voire française) qui devrait posséder ces propriétés.

Il faudrait déterminer quel(s) instrument(s) ou guichet(s) doivent être concernés par la simplification des procédures. L'instrument « projet initiatives ONG » de SPC/DPO finance des projets pays, multi-pays, des conventions programmes et des PCPA. La DOE, quant à elle, mobilise les ONG dans le cadre de la FISONG, des Facilités pays et de prestations de services. Simplifier les procédures de ces différents instruments ne présente pas nécessairement les mêmes limites, contraintes et avantages. Les mesures suivantes pourraient être étudiées :

- *afin de gagner en réactivité, nous prenons la position que l'AFD (DOE) devrait accepter de faire des entorses au principe de la MOA nationale dans certaines situations.* De notre point de vue, en situation de crise, l'AFD devrait s'octroyer des exceptions au principe de la MOA nationale, notamment si l'État est failli ou corrompu. Cette dérogation pourrait être accordée, s'il y a fort

à parier que le recours à la MOA nationale ne pourrait que retarder inmanquablement et de manière significative l'action au détriment des bénéficiaires ;

• dans une optique de recherche de rapidité et de flexibilité et pour favoriser l'implication des acteurs présents sur place dans la réponse aux crises, nous recommandons à SPC/DPO d'étudier les mesures suivantes :

- autoriser l'utilisation des financements de projets en cours pour répondre à la situation de crise. L'AFD s'engagerait à refinancer le projet concerné ultérieurement. Un tel mécanisme favoriserait l'implication des ONG présentes dans la post-urgence à travers la réaffectation temporaire de financements déjà acquis avec des procédures simplifiées ;
- permettre une modification temporaire du taux de cofinancement pour des projets mono-pays dans des pays en crise sur des problématiques de relance du développement (par exemple 75 % pendant 4 ans après une crise majeure).

Le mandat de l'AFD et le dispositif français en cas de crise

Pour un répondant, « la France a un gros retard en ce qui concerne la gestion des crises : ad hoc, trop de lieux de décision, pas d'enveloppe ».

L'AFD ne cherche pas à se positionner sur la phase d'urgence, mais (i) à être invitée comme observateur dans la phase d'analyse et de prise de décision et (ii) à être systématiquement associée par le Centre de crise du MAE à cette phase.

Ce positionnement pourrait-il évoluer dans le futur proche ? Nous voyons plusieurs enjeux qui tendent à reconsidérer l'équilibre actuel, parmi lesquels la fragmentation de la réponse aux crises de la France et le regroupement des financements en faveur des ONG.

Nous notons que, dans certains cas récents, l'AFD a été partie prenante directement et financièrement dans des situations d'urgence, notamment dans le cas d'États faillis comme la Centrafrique. Dans un entretien récent, le responsable de la cellule Crises et conflits de l'AFD¹⁶⁰ indique d'ailleurs, implicitement, que les limites du mandat de l'AFD ne sont pas gravées dans le marbre : « Agir sur les situations de crise, en relèvement post-conflit et en prévention des crises, c'est fondamentalement être dans notre cœur de métier de développeur. C'est important de continuer à travailler, à trouver les bons instruments, les bons modes opératoires pour agir dans ces situations, parce que c'est, quelque part, le défi du développement du siècle à venir ».

160 Olivier Ray. <http://www.afd.fr/home/pays/amerique-latine-et-caraibes/alc/haiti>

4.5. Recommandations pour la Fondation de France

4.5.1. Rappel des principaux constats

La Fondation de France a maintenant plusieurs expériences complètes de réponses à des crises majeures qui vont de la phase de post-urgence jusqu'à la relance du processus de développement. Elle a une approche établie, notamment avec la mise en place d'un comité spécifique, et des principes sur lesquels elle peut s'appuyer et qui nous paraissent pertinents : étalement des financements, recherche d'une participation des acteurs nationaux, implication préférentielle sur la relance de la dynamique de développement.

En réponse au séisme, la Fondation de France a réparti ses financements entre plusieurs dimensions : besoins immédiats/besoins à moyen terme ; secteurs (urgence, relance économique, reconstruction) ; type d'acteurs appuyés ; zones géographiques (directement touchées, indirectement affectées). Une telle répartition n'est néanmoins envisageable que lors de collectes importantes.

En comparaison avec la plupart des autres financeurs, la Fondation de France a réussi à « donner un certain niveau de priorité aux acteurs locaux », tout en contournant, grâce aux FIL, l'écueil de la faible professionnalisation et capacité d'absorption de la grande majorité des associations haïtiennes.

Dans le cas d'Haïti, la rapidité, la flexibilité et la souplesse des procédures ont été appréciées. L'accompagnement non financier (missions d'appui, activités de capitalisation, organisations d'échanges, etc.) mis en place par la Fondation de France apparaît comme une progression par rapport à « Solidarité Tsunami ». « Solidarité Haïti » s'est révélé plus qu'un guichet.

Au-delà de son positionnement officiel sur la post-urgence (« reconstruire la vie »), la Fondation de France semble en réflexion continue concernant la manière de traduire stratégiquement son mandat et d'affiner sa réponse aux crises. Haïti fait, selon nous, émerger deux tensions dans la stratégie de la Fondation de France :

- entre une collecte liée à l'urgence, une réponse plutôt centrée sur la relance des processus de développement et un questionnement sur la valeur ajoutée de son implication dans la phase d'urgence ;
- entre la possibilité de faire participer, dans la réponse à la crise, des ONG françaises présentes sur place et sa volonté de passer par les acteurs nationaux.

4.5.2. Recommandations

Nos recommandations portent successivement sur la place de la réponse aux crises dans l'agenda de la Fondation de France, sur l'amélioration de la réponse à l'urgence et sur le rôle de la Fondation de France dans l'apprentissage collectif et l'orientation des financements.

Une meilleure intégration de la réponse aux crises de la Fondation de France

Aujourd'hui, le portefeuille « solidarités internationales » de la Fondation de France n'est en général pas lié aux crises majeures dans le cadre desquelles la Fondation de France est intervenue¹⁶¹. Cependant, au Mali, la Fondation de France est intervenue après le conflit, car elle avait un programme de long cours, le programme agriculture familiale en Afrique de l'Ouest ayant été mis en place en réponse à une situation d'urgence (les émeutes de la faim de 2008).

Recommandation 11

La Fondation de France gagnerait en synergie à relier davantage son activité de réponse aux crises et son action internationale.

Ceci pourrait se traduire par :

- la mise en place, dans le cadre de son programme « Solidarité internationale », d'un volet prévention des crises. Ce volet contribuerait aux financements de débats et d'activités de recherche-action et favoriserait la montée en puissance des questions de prévention des risques, de réponse aux crises et de résilience de manière transversale dans les programmes réguliers de la Fondation de France¹⁶² ;
- un lien plus fort entre ces deux dimensions de l'action de la Fondation de France en donnant la priorité aux interventions d'urgence dans des zones où la Fondation de France est impliquée dans des programmes de développement, et ce, même lorsque la possibilité de collecte est faible (c'est au demeurant ce que la Fondation de France a fait pour le Mali et la Tunisie) ;

161 La Fondation de France finance quatre programmes de développement international, en Afrique et en Méditerranée avec un budget de 2 M€/an : (i) un programme de promotion de l'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest, porté conjointement avec le Comité français de solidarité internationale (CFSI) depuis 2009 ; (ii) un programme pour l'insertion économique des jeunes au Maghreb « Méditerranée d'une rive à l'autre », mené avec des partenaires locaux depuis 2008 ; (iii) un Fonds commun de fondations européennes pour le développement du Nord-Ouest de la Tunisie « Fikra » ; (iv) un programme « Têtes de réseaux, droits de l'homme, actions innovantes », doté d'une ligne de financement souple.

162 Le comité « Solidarités internationales » de la Fondation de France a lancé, fin 2014, un chantier de réflexion sur certains sujets abordés dans cette étude, et notamment le lien programmes urgences / programmes de long cours, la prévention des crises ou encore la préparation des réseaux d'acteurs locaux à la participation à la réponse aux crises.

- le financement des suites aux interventions post-urgence de la Fondation de France. Les crises pourraient être le point de départ d'interventions de longue durée, dans le cadre du programme « Solidarité internationale », pour :
 - contribuer à la pérennisation de certains acquis ;
 - contrebalancer certains effets négatifs constatés à la fin de la période de post-urgence (exemple : aider certaines ONG ayant eu une croissance trop rapide, autrement dit non maîtrisée, et faisant face à un effet « *falaise* » à gérer cette situation) ;
 - appuyer la mise en place de mécanismes visant à lutter contre les faiblesses observées durant la période de crise (exemples : difficultés d'accès des ONG nationales au financement en direct).
- dans le cadre des plus grosses opérations, la Fondation de France pourrait, comme cela a été le cas en Haïti, prévoir systématiquement un volet de développement de la philanthropie locale visant notamment à développer les ressources locales, pour assurer la pérennisation des actions de la société civile du pays.

Recommandation 12

La Fondation de France devrait renforcer ses liens (hors période de crise) avec les ONG-D qui partagent sa vision de la réponse aux crises, notamment en ce qui concerne la participation des acteurs nationaux.

Selon notre analyse, du fait de sa stratégie de financement préférentiel des acteurs nationaux (avec une application dépendante des contextes), la Fondation de France doit s'attendre à une distance croissante avec les ONG françaises qui s'impliquent dans la réponse aux crises. Ce ne fut pas le cas en Haïti, où les ONG françaises ont été les bénéficiaires majoritaires des financements de la Fondation de France. De ce fait, Haïti a été une opportunité pour elles et une période de proximité avec la Fondation de France. En ce qui concerne l'avenir, nous pensons que la Fondation de France devrait éviter qu'une distance importante se crée entre elle et les ONG françaises.

La Fondation de France plus en phase avec sa participation à l'urgence

Le comité Haïti a eu une orientation « développement » et a porté un regard assez critique sur les interventions d'urgence, qu'il serait intéressant, selon nous, de contrebalancer pour éviter que, dans une future situation analogue à celle rencontrée à Haïti, le comité se retrouve de nouveau « *urgentiste malgré lui* ».

Recommandation 13

La Fondation de France devrait équilibrer la composition du comité *ad hoc* mis en place en cas de crise :

- en y intégrant davantage des personnes ressources issus du secteur de l'urgence, qui aiderait la Fondation de France à identifier dans la réponse à l'urgence des actions qui correspondent à sa philosophie générale, et permettrait *in fine* au comité de se sentir plus en harmonie avec cette phase de son action, qui nous semble incontournable, du moins lorsque la collecte de la Fondation de France est importante ;
- en s'assurant d'une large variété d'expertises au sein du comité et d'une adéquation des expertises avec le contexte de crise (caractérisé en Haïti par la dimension urbaine, l'importance du nombre de sinistrés, etc.) Nous appuyons l'approche consistant à constituer un comité « experts », qui donne les orientations mais qui soit aussi en capacité de dialogue avec l'équipe exécutive (staff de la Fondation de France dans le cas présent) et les organisations financées. Cependant, la formule du comité « experts » comporte le risque d'orienter la réponse à la crise en fonction de son expertise. D'où l'importance d'un équilibre dans la composition du comité et l'existence d'un cadre plus général de réponse à la crise fixé par le comité « Solidarité » et les instances de la Fondation de France.

Maximiser le rôle de la Fondation de France dans l'apprentissage collectif

La Fondation de France occupe une position clé en ce qui concerne la production de connaissances. En cas de collecte importante, elle peut disposer de moyens substantiels pour de l'accompagnement non-financier. Elle finance un nombre important d'organisations, nationales et internationales, elles-mêmes cofinancées par d'autres bailleurs de fonds, lesquels financent aussi des activités d'apprentissage. Une telle situation offre des opportunités pour impliquer de larges panels d'acteurs dans des activités d'apprentissage.

Recommandation 14

La Fondation de France devrait prévoir de mettre en place plus rapidement que cela n'a été le cas en Haïti, un point focal ou coordinateur sur le terrain, en charge des relations financeur-financés, de l'animation entre bénéficiaires des fonds de la Fondation de France et des relations avec les autres financeurs.

Recommandation 15

Il nous paraîtrait également intéressant qu'une mutualisation plus large des travaux d'apprentissage (notamment les réflexions sur la réponse aux crises) soit facilitée par la Fondation de France. Une telle mutualisation pourrait, par exemple, déboucher sur des produits originaux de capitalisation multi-bailleurs et multi-acteurs.

Orienter les financements vers des pôles de valeur ajoutée

Nos dernières recommandations pour la Fondation de France portent sur l'orientation des financements.

Recommandation 16

En cas de crise, la Fondation de France devrait favoriser le financement de propositions qui incluent à la fois la réponse à l'urgence et la relance rapide des dynamiques de développement. Cette recommandation découle du constat que la Fondation de France est en position d'explorer plus avant la notion de fluidité entre phases dans la réponse aux crises et qu'elle pourrait chercher à maximiser sa valeur ajoutée dans ce domaine. Ces propositions pourraient être faites soit par des organisations qui ont une réelle légitimité à apporter une réponse multi-phases, soit par des organisations qui sont dans des situations où elles ont une responsabilité particulière (zones isolées par exemple), soit par des organisations faisant des propositions en binômes mettant en avant leurs savoir-faire respectifs. Par exemple, dans le cas d'une crise ayant des répercussions sur la sécurité alimentaire, un binôme associant une organisation urgentiste ayant une expertise de distribution alimentaire d'urgence avec une organisation de développement ayant une expertise dans la relance de la production agricole pourrait monter une proposition conjointe.

Par ailleurs, nous reprenons ici, pour mémoire, les recommandations 4 et 5 sous une formulation qui s'adresse directement à la Fondation de France :

En lien avec l'intérêt de la Fondation de France pour la progression des acteurs locaux, la Fondation de France devrait favoriser les financements qui mobilisent des partenariats Nord-Sud de qualité et dans la durée et sur lesquels la progression des partenaires du Sud est démontrée. Même en situation de crise, le financement Fondation de France doit lui-même être source de progression des acteurs du Sud dans le cadre des partenariats (exemples : gestion en direct d'une partie du financement, prise en charge de nouvelles activités par le partenaire, inclusion d'activités de renforcement, appui non-financier de la Fondation de France centré sur les acteurs nationaux, etc.).

Nous encourageons la Fondation de France à développer des critères et indicateurs permettant d'accompagner sa volonté d'appuyer les acteurs présents sur place et les partenariats de qualité. Ce travail devrait se faire hors période de crise et pourrait associer la Fondation de France et l'AFD. Un tel travail permettrait, lors des situations de crise, d'identifier des partenaires nationaux fiables plus rapidement, et donc de moins céder à la pression qui veut qu'agir vite nécessite d'agir avec les acteurs que l'on connaît.

4.6. Perspectives concernant la collaboration AFD-Fondation de France

Cette réflexion est prospective. Elle ne se base pas sur le bilan d'une ou plusieurs expériences de collaboration puisqu'il n'y a pas eu, pour le moment, de coopération formalisée entre l'AFD et la Fondation de France pour le traitement des crises.

4.6.1. Les facteurs à prendre en compte

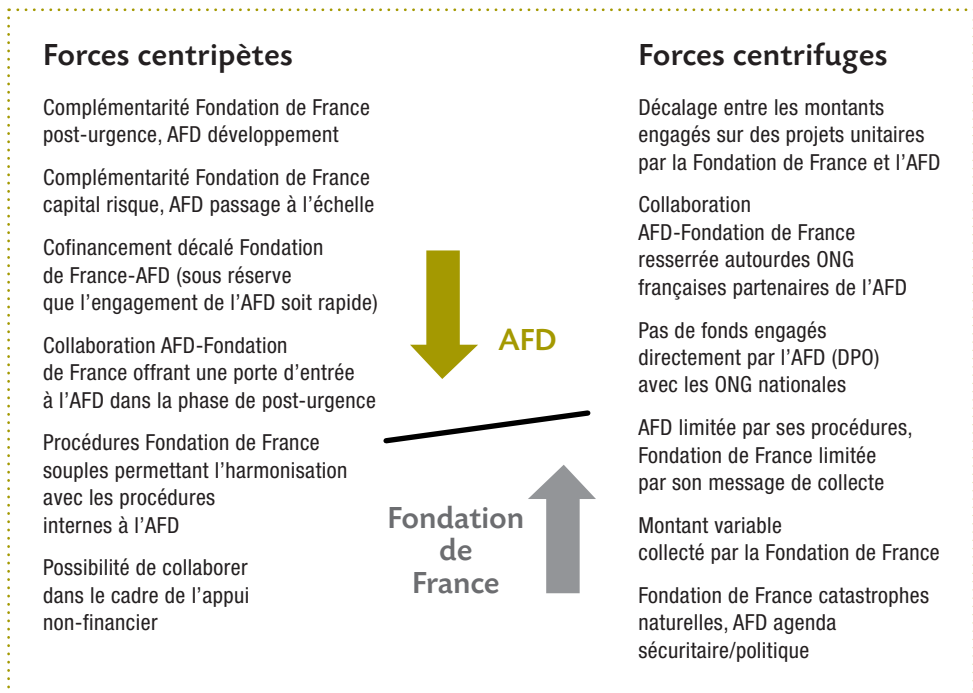
Nous avons identifié des forces centripètes et centrifuges s'exerçant sur la collaboration AFD-Fondation de France. Ces forces contraignent le champ des possibles et doivent être intégrées dans la réflexion :

- la volonté de l'AFD de s'impliquer davantage dans les situations de crise rebat quelque peu les cartes en créant une zone de superposition entre les deux bailleurs, qui n'existait pas dans le cas d'Haïti, où l'on était dans une situation de complémentarité (la Fondation de France sur la post-urgence et l'AFD sur la relance du développement) ;
- les collectes les plus importantes de la Fondation de France concernent les catastrophes naturelles majeures (tsunami, tremblement de terre). Or, l'agenda « crise » de l'AFD est à bien des égards plus politique (État fragile, sécurité, conflit). Il y a ici une possible divergence à prendre en compte ;
- le champ de la collaboration AFD-Fondation de France est tributaire du montant de la collecte de la Fondation de France. Si la collecte est peu importante, les perspectives de collaboration sont logiquement plus limitées, bien que pas forcément moins intéressantes ;
- il y a entre la Fondation de France et l'AFD un décalage sur les acteurs et les montants engagés qui tend à resserrer la collaboration AFD-Fondation de France autour des ONG françaises partenaires de l'AFD ;
 - en situation de crise, la Fondation de France appuie un groupe d'acteurs plus large que l'AFD. Cependant, dans le cas d'Haïti, il y a eu un noyau commun relativement important, constitué essentiellement d'ONG « professionnelles ». Notons qu'en cas de catastrophe majeure dans un pays ne figurant pas dans la liste des PPP de la coopération française (liste arrêtée par le CICID), la situation serait tout à fait différente de ce point de vue, puisqu'il y aurait moins d'ONG françaises présentes ;

– il y a un décalage important entre les montants moyens engagés sur des projets unitaires par la Fondation de France et l'AFD. La moyenne de cofinancement de l'AFD est de l'ordre de 700 000 €. En ce qui concerne la Fondation de France, il y a une beaucoup plus grande variabilité. Cela pose la question de la passerelle dans le cas des micro et méso-projets financés par la Fondation de France ;

- la Fondation de France met en avant une volonté forte de financer les acteurs nationaux en direct, alors que SPC/DPO n'a pas un cadre de procédures pour cela pour le moment et la DOE implique dans ses projets un nombre limité d'ONG nationales bien établies ;
- la marge de manœuvre de la Fondation de France est limitée : en ce sens, elle ne peut étirer son intervention outre mesure ou intervenir majoritairement dans des zones non touchées. Les contrôles post-tsunami et post-Haïti de la Cour des comptes le rappellent à cet égard.

Schéma 14. Collaboration AFD-Fondation de France: des équilibres à trouver



Source : auteurs.

4.6.2. La collaboration AFD-Fondation de France : champ et recommandations

Champ

Nous explorerons ici le champ de la collaboration entre la Fondation de France et l'AFD. Trois entrées nous paraissent intéressantes : le temps, le financement et l'« apprendre ensemble ».

Collaborer dans le temps : la Fondation de France et l'AFD sont en général perçues comme logiquement complémentaires dans le temps. Exploiter cette complémentarité apporterait les deux avantages suivants :

- elle permettrait d'envisager des interventions sur des périodes de 7 à 10 ans (4 ans avec la Fondation de France, puis 3 ans ou 2x3 ans avec l'AFD). C'est une durée pertinente qui permettrait de réaliser sans rupture la transition post-urgence/développement et de travailler sur des questions telles que la résilience et la prévention ;
- elle permettrait à la Fondation de France d'assumer plus fortement un rôle de capital-risque, tandis que l'AFD assurerait ensuite le passage à l'échelle. Dans cette optique, la Fondation de France se positionnerait sur le financement de réponses innovantes à l'urgence et sur la capitalisation de ces innovations, afin de préparer leur passage à l'échelle ;
- la complémentarité dans le temps est associée à un certain niveau d'imprévisibilité qui ne pourrait être réduit que si la collaboration AFD-Fondation de France était formalisée dans le cadre d'un instrument financier commun (fonds conjoint) ou dans le cadre d'engagements décrits dans un document de référence (type accord de partenariat).

Collaborer financièrement : la réflexion sur la collaboration financière doit prendre en compte le respect de l'indépendance des deux organisations. Dans le cas de Haïti, l'AFD et la Fondation de France ont été deux financeurs importants des ONG françaises dans la phase de post-urgence. Leur complémentarité, sur le plan financier, s'est exprimée, pour un nombre limité d'ONG, par le financement par SPC/DPO de projets constituant des suites d'actions engagées avec des financements de la Fondation de France.

Les pistes suivantes nous semblent pertinentes à explorer pour aller plus loin dans le domaine de la collaboration financière :

- cofinancement AFD-Fondation de France. Cette modalité a été utilisée *de facto* en Haïti dans le cadre du programme AIQIP financé par l'AFD, pour lequel le GRET a apporté un cofinancement provenant de la Fondation de France. L'utilisation du financement « convention programme » d'AVSF pour cofinancer les propositions déposées à la Fondation de France est

un autre exemple. Cette modalité devrait, selon nous, être favorisée davantage, notamment pour exploiter le potentiel de relais (« *bridging facility* ») entre les deux temporalités d’intervention de l’AFD et de la Fondation de France. Nous recommandons à ce titre une modalité de cofinancement décalée (voir *infra*) ;

- fonds conjoint géré par les deux institutions. Une telle modalité permettrait de réunir dans un fonds unique des dons émanant du grand public et une contribution du gouvernement en réponse à une situation de crise. C’est déjà le cas, dans certains pays, dans le cadre de mécanismes divers. Par exemple, le gouvernement du Canada s’engage à financer les ONG à hauteur de leur collecte auprès des particuliers, selon la règle de 1\$CAN de financement public pour 1\$CAN collecté, lors des crises importantes. Un fonds conjoint AFD-Fondation de France pourrait être ainsi constitué à hauteur d’un pourcentage de la collecte réunie par la Fondation de France, complété par une contribution équivalente en montant provenant de la réserve « crise » de SPC/DPO. Un tel fonds permettrait d’augmenter la coordination de deux bailleurs importants pour les ONG en cas de crise. Il pourrait être centré sur des démarches peu financées dans la réponse aux crises, comme la mise en application du concept de fluidité, les partenariats innovants ou encore le financement des acteurs nationaux. Nous pensons qu’un tel fonds devrait faire l’objet d’une gouvernance spécifique associant la Fondation de France et l’AFD.

Apprendre ensemble : dans le cas d’Haïti, les points de contact entre la Fondation de France et l’AFD ont été nombreux mais informels. Nous voyons deux domaines dans lesquels l’« apprendre ensemble » pourrait se développer :

- la réflexion stratégique sur la réponse à la crise (décision de s’engager, cadrage de la réponse, revue et réorientation en cours de route, etc.). Associer réciproquement l’AFD et la Fondation de France dans les réflexions stratégiques de l’autre partenaire bailleur, tout en respectant l’indépendance des processus décisionnels, permettrait à l’AFD d’« être plus systématiquement associée dès la définition du contenu de la première [phase d’urgence], en raison de ses conséquences sur la phase suivante, et de mieux assurer la prise de relais »¹⁶³. Ceci supposerait la formalisation des relations, qui pourrait se traduire, par exemple, par la participation institutionnelle de l’AFD aux réunions du comité *ad hoc* que la Fondation de France met en place lors des crises majeures. Symétriquement, la Fondation de France pourrait être invitée à participer officiellement à un organe similaire de l’AFD ;

163 Cf. CIT-CC de l’AFD, p. 11.

- synergie en ce qui concerne l'apprentissage collectif. Un point de collaboration important concerne les appuis non-financiers (réunions d'échanges, appuis techniques, études et capitalisations, évaluations, séminaires, etc.) Ils pourraient associer l'AFD et la Fondation de France plus fortement, en s'appuyant notamment sur les organisations financées à la fois par la Fondation de France et l'AFD, et en mettant en commun des moyens dans le cadre d'un programme d'apprentissage plus global. Les moyens pourraient provenir pour partie des financements pour activités transversales inclus dans les propositions des ONG à l'AFD, qui seraient alors utilisés de manière plus collective.

Recommandations

Des éléments rapportés ci-dessus, nous en tirons les recommandations principales suivantes :

Recommandation 17

Nous suggérons à l'AFD et à la Fondation de France de mettre en place un cadre de réflexions commun qui finaliserait la réflexion sur la collaboration AFD-Fondation de France. Selon nous, ce processus pourrait utilement déboucher sur un accord de partenariat sur le modèle de ceux déjà existants entre l'AFD et certaines institutions.

L'accord de partenariat devrait notamment préciser :

- le protocole décrivant la mise en route de l'articulation AFD-Fondation de France en cas de crise (déclencheur, première rencontre, canaux de communication, etc.) ;
- la nature de leurs relations dans les situations de crises majeures (cf. Fondation de France recommandation 18) ;
- les outils mobilisables et leur fonctionnement : cofinancement, fonds conjoints, appuis non-financiers, etc. ;
- les relations de la Fondation de France et de l'AFD sur le long terme concernant le sujet des crises.

Recommandation 18

Dans les situations de crises majeure, nous suggérons à l'AFD et à la Fondation de France de formaliser leurs relations, soit par une présence institutionnelle croisée dans les instances de coordination de la réponse, soit par la mise en place d'un mécanisme d'échanges spécifique (par exemple, des rencontres AFD-Fondation de France sur un rythme trimestriel).

Concernant les instruments financiers, nous ferons deux propositions à la Fondation de France et à l’AFD.

Recommandation 19

Nous suggérons à l’AFD et à la Fondation de France la mise en place d’un fonds conjoint en cas de crise, et ce autour d’un objectif spécifique, soit en termes d’acteurs, soit en termes d’activités ou de modes de faire.

Recommandation 20

La Fondation de France et l’AFD devraient avaliser une formule de cofinancement décalé sur la base d’un dossier unique incluant un accord pour un financement successif (par exemple, la Fondation de France pour couvrir l’année 1 et l’AFD pour couvrir les années 2 et 3). Une telle modalité permettrait de monter rapidement des projets post-crise de 3 ans, de bénéficier de la rapidité de décaissement de la Fondation de France et d’impliquer SPC/DPO dès l’origine, sans impacter les demandes de financement en cours d’instruction. Par exemple, un projet post-crise serait co-approuvé par le Comité ONG et la Fondation de France en juin de l’année (n), mais le premier décaissement de SPC/DPO ne serait opéré qu’en juin de l’année (n+1).

En ce qui concerne la collaboration non financière :

Recommandation 21

L’AFD et la Fondation de France devraient maximiser leurs synergies en ce qui concerne l’apprentissage collectif, en mettant en commun les actions et les moyens.

- la collaboration entre la Fondation de France et l’AFD devrait permettre de faire progresser certains sujets qui sont importants pour les deux institutions, et notamment, le respect des principes de priorité aux acteurs présents sur place, de renforcement des acteurs nationaux et les partenariats de qualité ;
- en cas de crises importantes, le protocole de partenariat entre l’AFD et la Fondation de France devrait inclure un programme d’activités transversales conjoint.

Synthèse des recommandations

Recommandations prioritaires de cette étude :

Les ONG-D doivent faire émerger un nouveau positionnement qui mette en avant leur valeur ajoutée et leur capacités à répondre aux besoins dans les situations de crise. Elles doivent pour cela renouveler leurs stratégies de réponses aux crises, avoir une capacité plus assumée et intégrée de réponses, et devraient chercher à influencer collectivement sur la réponse aux crises.

Les leçons apprises d'Haïti concernant les relations avec les ONG nationales doivent être pleinement intégrées. Nous proposons la mise en place d'un chantier qui pourrait être soutenu collectivement par les ONG françaises financées par l'AFD en Haïti (à partir d'une portion des financements alloués à la capitalisation dans les projets que celles-ci proposent à SPC/DPO), et par des financements complémentaires de la Fondation de France et du SCAC de l'ambassade de France en Haïti.

La poursuite des initiatives en cours pour structurer la réponse aux crises de l'AFD doit porter principalement sur la coordination interne de la réponse de l'AFD, sur la collaboration entre l'AFD et les ONG dans les situations de crise, et enfin sur l'investissement de ressources additionnelles pour la collaboration avec les ONG dans le cadre de la réponse aux crises. La modification des procédures devrait viser en priorité la dérogation au principe de la MOA nationale dans certaines situations, ainsi que la mise en place de deux mesures par SCP/DPO, à savoir : la modification temporaire du taux de cofinancement dans les pays en crise et une formule permettant d'utiliser les financements de projets en cours pour répondre à une situation de crise.

La consolidation de l'approche « crise » de la Fondation de France nécessite de rechercher des synergies entre son activité de réponses aux crises et son action internationale, et de renforcer ses liens (hors période de crise) avec les ONG-D qui partagent sa vision de la réponse aux crises, notamment en ce qui concerne la participation des acteurs nationaux. De manière à être plus en phase avec sa participation à l'urgence, la Fondation de France devrait équilibrer la composition du comité *ad hoc* mis en place en cas de crise en y intégrant davantage des personnes ressources issues du secteur de l'urgence. Enfin, la Fondation de France devrait explorer avec les ONG des propositions innovatrices de réponses aux crises, qui incluent à la fois la réponse à l'urgence et la relance rapide et intégrée des dynamiques de développement.

Nous suggérons à l'AFD et à la Fondation de France de mettre en place un accord de partenariat sur le modèle de ceux déjà existants entre l'AFD et certaines institutions. Concernant les instruments financiers, nous faisons deux propositions à la Fondation de France et à l'AFD : (i) la mise en place d'un fonds conjoint en cas de crise, et (ii) une formule de cofinancement décalé sur la base d'un dossier unique incluant un accord pour un financement articulé entre les bailleurs Fondation de France et AFD. Enfin, l'AFD et la Fondation de France, dans les situations de crise, devraient maximiser leurs synergies en ce qui concerne l'apprentissage collectif, en mettant en commun leurs actions et moyens.

...

•••

Finalement, les bailleurs de fonds et les ONG du Nord devraient mettre en place des procédures ou modalités qui favorisent l’implication des acteurs associatifs nationaux dans les situations de crise. Il ne s’agit cependant pas seulement de réaffirmer l’importance du renforcement de la société civile du Sud, et d’améliorer la prise en compte et le suivi de la dimension partenariale dans les financements alloués. Les bailleurs de fonds et les ONG du Nord doivent surmonter un ensemble de contradictions qui affaiblissent leurs ambitions d’appui aux acteurs non gouvernementaux au Sud. Sur ce plan, redonner de la cohérence est un défi important pour le futur des interventions des ONG.

Liste des sigles et abréviations

ACDED	Action pour un développement durable (ONG haïtienne)
ACDI	Agence canadienne de développement international
ACF	Action contre la faim
ACTED	Agence d’aide à la coopération technique et au développement
AFD	Agence Française de Développement
ALC	Amérique latine et Caraïbes (département géographique de l’AFD – DOE/ALC)
ANE/AL	Acteurs non étatiques / Autorités locales
APD	Aide publique au développement
ASF	Architectes sans frontières
AVSF	Agronomes et vétérinaires sans frontières
CAD	Comité d’aide au développement (OCDE)
CAED	Cadre de coordination de l’aide externe au développement d’Haïti
CCC	Cellule Crises et conflits de l’AFD (DOE/DAT/CCC))
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CCO	Comité de coordination des ONG
CDC	Centre de crise (ministère des Affaires étrangères et du Développement international – MAE)
CE	Commission européenne
CERF	<i>Central Emergency Response Fund</i> (Nations unies)
CFW	<i>Cash For Work</i>
CHASE	<i>Conflict, Humanitarian and Security Department</i> (DFID – Royaume-Uni)
CHD	Coordination humanitaire et développement
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIEDEL	Centre d’information et d’études sur le développement local
CIRH	Commission intérimaire pour la reconstruction d’Haïti
CIT	Cadre d’intervention transversal de l’AFD

CIT-CC	Cadre d'intervention transversal (AFD) prévention des crises et sorties de conflits
CIT-OSC	Cadre d'intervention transversal (AFD) – l'AFD et les Organisations de la société civile / société civile 2013-1016
CNSL	Comité national de solidarité laïque
CP	Convention programme
CRASH	Centre de ressources des acteurs de la solidarité avec Haïti
CROSE	Coordination régionale des organisations du Sud-Est
C-SUD	Coordination SUD (Solidarité Urgence Développement)
CUF	Cités unies France
DAC	<i>Development Assistance Committee</i> (OCDE)
DANIDA	Agence danoise pour le développement international
DAT/ARC	Département des Appuis transversaux / Division de l'Appui au renforcement des capacités (AFD)
DEVCO	Direction générale Développement et coopération / EuropeAid de la Commission Européenne
DFID	<i>Department For International Development</i> (Royaume-Uni)
DGM	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (ministère des Affaires étrangères et du Développement international – MAE)
DOE	Direction des opérations de l'AFD
DINEPA	Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement
DIPT	Délégation interministérielle post-tsunami
DRSP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
EADSI	Éducation au développement et à la solidarité internationale
ECHO	<i>European Community Humanitarian Aid Office</i> (Commission européenne)
EDM	Entrepreneurs du monde
EISHA	Étude d'impacts du séisme en Haïti
EPA	Eau potable et assainissement
ESF	Électriciens sans frontières
EVA	Division Evaluation et Capitalisation de l'AFD

F3E	Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations
FDH	Frères des hommes
FERC	Fonds d'Études et de renforcement de capacités (instrument financier de l'AFD)
FIDH	Fédération internationale des droits de l'homme
FIL	Fonds d'initiatives locales (Fondation de France)
FISONG	Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (instrument financier de l'AFD)
FRH	Fonds pour la reconstruction d'Haïti
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
FUH	Fonds d'urgence humanitaire
GRET	Groupe de recherche et d'étude technologique
GRUPC	Groupe de réflexion Urgence et post-crise
HCT	<i>Humanitarian Country Team</i>
HI	Handicap international
ID	Initiative développement
IRAM	Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
LOPDSI	Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale
MAE	Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
MAAIONG	Mission d'appui à l'action internationale des ONG (ministère des Affaires étrangères et du Développement international – MAE)
MDM	Médecins du monde
MIRH	Mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti
MOA	Maîtrise d'ouvrage
MOE	Maîtrise d'œuvre
MPCE	Ministère de la Planification et de la Coopération externe d'Haïti
MPP	<i>Mouvman Payizan Papaye</i> (ONG haïtienne)
MSF	Médecins sans frontières
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication

OCDE	Organisation de coopération et développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable (Nations unies)
OI	Organisation internationale
OIF	Organisation internationale de la francophonie
OIM	Office international des migrations
OKPK	<i>Oganis pou Kore Pwojè Kominote</i> (ONG haïtienne)
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement (Nations unies)
ONG	Organisation non gouvernementale
ONG-D	Organisation non gouvernementale de développement
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
ONGL	Organisation non gouvernementale locale
OSC	Organisation de la société civile
OSI	Organisation de solidarité internationale
OXFAM	<i>Oxford Committee For Famine Relief</i> (ONG britannique)
PAFHA	Plate-forme d'associations franco-haïtiennes
PAM	Programme alimentaire mondial (Nations unies)
PARDN	Plan de redressement et de développement national d'Haïti
PCPA	Programme concerté pluri-acteurs
PCRE	Programme cadre de réforme de l'État
PDNA	Post-Disaster Needs Assessment
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PMP	Projet multi-pays
PPP	Pays pauvres prioritaires de la coopération française
PRCC	Projet de renforcement des capacités commerciales (instrument financier de l'AFD)
PSDH	Plan stratégique de développement d'Haïti

PTF	Partenaires techniques et financiers
PTI	Programme triennal d'investissement
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SC	Société civile
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle (Ambassade de France)
SCCF	Secours catholique Caritas France
SPC/DPO	Direction exécutive Stratégie, Partenariats et Communication / Division du Partenariat avec les ONG (AFD)
TDR	Termes de référence
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TPE	Très petites entreprises
UCAONG	Unité de coordination de l'action des ONG (ministère du Plan d'Haïti)
UE	Union européenne
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
UNISDR	<i>United Nations Office for Disaster Risk Reduction</i>
URAMEL	Unité de recherche et d'action médico-légale
URD	Urgence Réhabilitation Développement
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
WASH	<i>Water Sanitation and Hygiene</i>

Annexes

- 1) Liste des tableaux, schémas et encadrés
- 2) Comparaison des procédures
- 3) Projets ONG cofinancés par l'AFD en Haïti sur la période 2010-2014

Autres annexes (à voir sur Internet)

<http://PublicationsEvaluation.afd.fr>

- 4) Termes de référence
- 5) Composition du groupe de référence
- 6) Entretiens
- 7) Documentation

1. Liste des tableaux, schémas et encadrés

TABLEAUX

Tableau 1.	Répartition des entretiens par catégorie de répondants	32
Tableau 2.	Indicateurs de fin de la période d'urgence	37
Tableau 3.	La Fondation de France et les activités de post-urgence	68
Tableau 4.	Nombre de projets et montants consolidés des engagements financiers de l'AFD aux ONG par instrument en Haïti sur la période 2010-2014	78
Tableau 5.	ONG intervenant comme prestataires ou opérateurs des financements de l'AFD en Haïti sur la période 2010-2014	80
Tableau 6.	Les financements du programme « Solidarité Haïti » de la Fondation de France par secteur d'intervention	85
Tableau 7.	Typologie des organisations financées par la Fondation de France	86
Tableau 8.	Organisations les plus financées par la Fondation de France	88
Tableau 9.	ONG bénéficiaires de financements de l'AFD et de la Fondation de France sur la période 2010-2014	89
Tableau 10.	Passerelles Fondation de France-AFD	91
Tableau 11.	Accompagnements non-financiers mis en place par la Fondation de France	107
Tableau 12.	Implication des ONG-D dans la réponse à la crise	115
Tableau 13.	Sauts qualitatif et quantitatif dans les activités des ONG-D	117
Tableau 14.	Contraintes et avantages des instruments de l'AFD accessibles aux ONG pour la réponse aux crises	156

SCHÉMAS

Schéma 1.	Déroulement de l'étude	30
Schéma 2.	Les phases de la réponse aux désastres	36
Schéma 3.	Haïti : lignes de temps 1986-2014	49
Schéma 4.	Les financements de l'AFD en Haïti durant la période 2010-2014	77
Schéma 5.	ONG françaises financées en Haïti par l'AFD entre 2007 et 2014 (tous guichets confondus)	81
Schéma 6.	Parcours AFD-Fondation de France d'EDM	94
Schéma 7.	Parcours AFD-Fondation de France d'Inter-Aide	96
Schéma 8.	Parcours AFD-Fondation de France d'AVSF	98
Schéma 9.	Financements reçus par le GRET en Haïti en lien avec le séisme	99
Schéma 10.	Stratégies comparées des ONG-D et ONG-multi-phases face aux crises	116
Schéma 11.	Facteurs ayant affecté les relations entre ONG du Nord et du Sud (1990-2010)	139
Schéma 12.	Diagramme relationnel des acteurs français et nationaux en situation de crise	158
Schéma 13.	Aperçu des instruments de financements publics aux ONG mobilisables pour la réponse aux crises	161
Schéma 14.	Collaboration AFD-Fondation de France : des équilibres à trouver.	171

ENCADRÉS

Encadré 1.	Formulation initiale des sujets centraux de l’étude	42
Encadré 2.	Extrait des conclusions de l’Évaluation d’impacts du séisme en Haïti (EISHA), 2012	53
Encadré 3.	Extrait du Plan d’Action Humanitaire d’Haïti, 2014	54
Encadré 4.	Extrait de la réaction du CCO au nouveau projet de loi ONG	59
Encadré 5.	Le chantier post-CIT « Pays en crise ou sortie de crise » de l’AFD : réfléchir à l’adaptation des modalités d’intervention et des procédures	62
Encadré 6.	Typologie des ONG	73
Encadré 7.	Parcours d’ONG : le cas d’EDM	93
Encadré 8.	Parcours d’ONG : le cas de CARE International	124
Encadré 9.	Parcours d’ONG : le cas d’ADEMA	131
Encadré 10.	Résilience et réponses aux crises, les chantiers de l’Union européenne	142
Encadré 11.	Modifications des procédures mentionnées dans le Cadre d’intervention transversal « Prévention des crises et sorties de conflit »	162

2. Comparaison des procédures

Tableau 1. Synthèse des procédures des financements ONG de l'AFD et de la Fondation de France

	Fondation de France	SPC/DPO (AFD)	Direction des opérations (AFD)			
Procédures	Fondation de France	Projets / Programmes	FISONG	Facilité ONG	Subventions directes aux OSC	Prestations de service
			Financements directs en faveur des ONG dans certaines situations particulières : projets transversaux ou « dégéographisés » ; intervention en sortie de crise ; MOA nationale pas en mesure d'assurer son rôle			
Origine des propositions	Initiative ONG	Initiative ONG	Sujets choisis entre AFD et OSC Initiative des projets appartient à l'OSC qui sollicite un financement	Appel à propositions	Initiative du projet appartient à l'OSC qui sollicite un financement	
Éligibilité	ONG françaises et nationales	ONG françaises	ONG françaises et étrangères	ONG déjà implantées dans le pays en crise. Accessible en théorie aux ONG nationales		
Instruction	Comité de solidarité Haïti	Allers-retours entre SPC/DPO et l'ONG	La DPO coordonne le processus en lien avec la DOE jusqu'à la sélection finale des projets			Relation de marché : mise en concurrence (AO), entente directe (gré à gré) Pas de relation de marché : partenariat

...

...

	Fondation de France	SPC/DPO (AFD)	Direction des opérations (AFD)			
Procédures	Fondation de France	Projets / Programmes	FISONG	Facilité ONG	Subventions directes aux OSC	Prestations de service
Durée instruction	Quelques jours (phase d'urgence) ; 34 jours en moyenne	4 à 6 mois	9 mois (de concept note à décaissement)			
Décision	Comité de solidarité Haïti Lettre d'engagement adressée à l'ONG	Comité ONG. Avis d'opportunité des ambassades concernées	DPO + DOE + géographiques Avis d'opportunité des ambassades concernées. Avis de conformité	Commission <i>ad-hoc</i> : chef de projet AFD ; divisions sectorielles concernées ; chargé de mission de l'AFD pour les relations avec les ONG ; cellule Crises et conflits ; coordinateur géographique de l'AFD ; représentant agences AFD. DAT et C-Sud associés en qualité d'observateur.		

...

...

	Fondation de France	SPC/DPO (AFD)	Direction des opérations (AFD)			
Procédures	Fondation de France	Projets / Programmes	FISONG	Facilité ONG	Subventions directes aux OSC	Prestations de service
Montant total	Variable en fonction des crises. 34 M€ pour Haïti	40 M€ en 2010 58 M€ en 2014	5 M€ par année	Pas d'enveloppe pré-déterminée (entre 2,5 et 8 M€ par crise pour les 4 dernières facilités)		
Montant par projet	Variable: 25000 à 2 M€ Réduit dans le cas des FIL	Cofinancement moyen de 0,55 M€ pour des projets de 3 ans	Moyenne : 0,65 M€	Jusqu'à 4 M€		
Cofinancement	Variable: 2 % à 100 %	Projets : 50 % CP : 60 % PCPA : 75 %	90 %	100 %		

3. Projets ONG cofinancés par l'AFD en Haïti de 2010 à 2014

Tableau 2. Projets cofinancés par l'AFD en Haïti entre 2010 et 2014

Année (signature)			Type	Cofinancement AFD (calculé en pondérant par le nombre de pays dans le cas des projets multi-pays et des CP)
2009-2010 (terminé)	ID	Renforcement de la capacité de la société civile à participer à la mise en œuvre et au pilotage des programmes de développement de l'éducation en collaboration avec les autorités locales dans le département Nord-Ouest	FISONG	707 000
2009-2010 (terminé)	CARE-France	Gwese tè/Préservez la terre	FISONG	536 000
2010	DEFI	Enseignement des sciences et des techniques (Madagascar, Haïti, Bénin, Togo)	PMP	175 508
2010 (terminé)	AVSF	CZZ 1559 / « Renforcement institutionnel d'organisations paysannes et d'appui au développement rural du sud » – programme d'actions 2010/2012, (20 pays)	Convention programme	147 000
2010 (terminé)	GRET	Projet Multi-Pays d'accès à l'eau et d'assainissement – 3 pays dont Haïti/ quartier de Martissant à Port au Prince	PMP	182 065
2010 (terminé)	MDM	CZZ 1586 / Promotion de la santé reproductive (Burkina Faso, Éthiopie, Haïti, Libéria, Mali, Niger, Guatemala, Laos, Mexique)	Convention programme	300 000

...

...

Année (signature)			Type	Cofinancement AFD (calculé en pondérant par le nombre de pays dans le cas des projets multi-pays et des CP)
2010	CFSI	CZZ 1555 / « société civile et participation » (Bénin, Brésil, Burkina, Cap Vert, Cambodge, Cameroun, Colombie, Comores, Guinée, Guinée Bissau, Haïti, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, RCA, République du Congo, Rép. de Maurice, Rwanda, Sénégal, Tchad, Togo, Vietnam)	Convention programme	43 019
2011	AVSF-PFI-VETERIMED	Valorisation des lacs collinaires et entrepreneuriat rural	DOE. Prestataire	732 000
2011	FOKAL (ONG Haïtienne)	CHT1046 / Aménagement intégré des quartiers informels de Port au Prince (AIQIP). Études	DOE. Prestataire	224 000
2011	GRET	CHT 1036 / Aménagement intégré des quartiers informels de Port au Prince (AIQIP). Études	DOE. Prestataire	831 000
2011 (terminé)	CNSL	DPO : Programme collectif pour le développement de l'Education et du Dialogue social en Haïti (PROCEDH) – « Tête Ensemble » – Haïti	Projet pays	678 000
2011	Inter-Aide	Projet pays : Renforcement et mise en réseau des écoles de proximité pour une éducation de base pérenne en zone rurale isolée.	Projet pays	905 000
2012	AVSF	CZZ 1785 / Relever les défis alimentaire, écologique et climatique : renforcement d'organisations paysannes et d'organismes d'appui aux agricultures familiales du Sud (20 pays dont Haïti).	Convention programme	219 500

...

...

Année (signature)			Type	Cofinancement AFD (calculé en pondérant par le nombre de pays dans le cas des projets multi-pays et des CP)
2012 (terminé)	ID	Faciliter les processus de décentralisation dans les états fragiles (Bénin – Congo – Comores – Haïti – Tchad)	Convention programme	256 000
2012	ID	Développement de la mangue francisque dans le Bas Nord-Ouest d'Haïti (phase 3).	Projet pays	492 000
2012 (terminé)	Inter-Aide	Amélioration durable des pratiques d'hygiène, de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement en Éthiopie, Haïti, Madagascar, Malawi, Mozambique et Sierra-Leone.	Convention programme	250 000
2012 (terminé)	MDM	Programme international de promotion de la santé sexuelle et reproductive (Burkina, Mali, Niger, Haïti, Libéria, Guatemala, Laos, Mexique, Népal, Uruguay).	Convention programme	240 000
2013	Fondation Architecte de l'Urgence	Projet de réduction de la mortalité maternelle et néonatale dans les départements du Centre, des Nippes, du Sud-Est et du Nord-Est	DOE. Prestataire	2 932 000
2013	Aides	Amélioration de l'accès à la prévention et aux traitements du VIH/sida et des hépatites en Afrique et dans les Caraïbes, à travers la défense des droits humains des groupes les plus vulnérables. 2013	PMP	61 000
2013	ATD Quart Monde	Agir pour un développement durable qui n'oublie personne. Processus participatif d'évaluation des OMD et d'élaboration de propositions pour l'agenda post 2015, en croisement des savoirs avec des personnes vivant dans l'extrême pauvreté et des partenaires nationaux et internationaux, 2013	PMP	11 000

...

...

Année (signature)			Type	Cofinancement AFD (calculé en pondérant par le nombre de pays dans le cas des projets multi-pays et des CP)
2013	AgriSud	Aménagement durable du bassin versant de Limbé et mesure de l'impact environnemental des activités agricoles – Nord Haïti, 2013	Projet pays	626 000
2013	Care France	Réaménagement urbain de la commune de Carrefour (avec Mairie de Carrefour, Cordaid et la Fondation Architectes de l'urgence), 2013	Projet pays	400 000
2013	CCFD	Soutien aux économies vulnérables de la commune de Gros Morne, à travers le renforcement de la production et de la commercialisation de la mangue, variété Madame Francisque (Haïti)	Projet pays	469 000
2013	HI	Pour des soins de réadaptation fonctionnelle pérenne et de qualité en Haïti, 2013	Projet pays	600 000
2013	ID	Programme d'appui aux écoles fondamentales du district de Saint-Louis du Nord – Haïti. 2013	Projet pays	300 000
2013	GRET	Aménagements de bassins versants	FISONG	665 000
2013	AVSF	Projet de renforcement des capacités des réseaux et coopératives de café en Haïti (KOREKAFFE)	PRCC. Prestataire	900 000
2013	ORE (ONG haïtienne)	Projet d'appui à la production agricole et à la sécurité alimentaire dans le département du Sud, de l'Ouest et de l'Artibonite (SECAL)	DOE. Prestataire	622 000

...

...

Année (signature)			Type	Cofinancement AFD (calculé en pondérant par le nombre de pays dans le cas des projets multi-pays et des CP)
2013	ASF	CHT3008 /Jacmel	DOE. Prestataire	109 000
2014	Collectif Haïti de France	Centre de ressources des Acteurs de la Solidarité avec Haïti (CRASH)	SMA	126 000
2014	EDM	Appui aux initiatives économiques et à la création de très petites entreprises dans les quartiers populaires de Port-au-Prince et des petites villes périphériques de province	Projet pays	550 000
2014	Frères des Hommes	Projet pays. Renforcement du MPP dans ses pratiques de formation et d'accompagnement des familles paysannes,	Projet pays	750 000
2014	MDM	Réduction de la mortalité maternelle liée aux grossesses non désirées à Port-au-Prince – Haïti.	Projet pays	500 000
2014	CNSL	Programme collectif pour le développement de l'Éducation et du Dialogue social en Haïti (PROCEDH) Phase 2 – « Tête Ensemble 2 »	Projet pays	623 000
2014	FIDH	Projet multi pays : Lutter contre l'impunité des crimes les plus graves pour renforcer l'État de droit dans l'espace francophone (Mali, Guinée, Haïti, Sénégal, Côte d'Ivoire, Tchad)	PMP	108 000

...

...

Année (signature)			Type	Cofinancement AFD (calculé en pondérant par le nombre de pays dans le cas des projets multi-pays et des CP)
2014	GRET	Services Innovants d'Assainissement en Milieu Urbain (Haïti – Madagascar)	PMP	273 000
2014	ID	Le développement local, pour renforcer les collectivités locales et leur gouvernance Phase 2 (Bénin, RDC, Comores, Haïti, Tchad) – Phase II, 2014	Convention programme	595 455
2014	EDM	Convention programme. Promouvoir l'accès à une énergie moderne, propre et économique pour les plus démunis par le développement de réseaux de distribution micro-franchisés et de services financiers adaptés (Burkina Faso, Haïti, Cambodge, Togo),	Convention programme	187 500
2014	Inter-Aide	Amélioration de l'accès à l'eau et des conditions d'hygiène et d'assainissement, renforcement des services de maintenance des ouvrages hydrauliques (Ethiopie, Haïti, Madagascar, Malawi, Mozambique, Sierra-Leone) Phase II, 2014	Convention programme	416 603
2014	FOKAL (ONG Haïtienne)	CHT1046. Aménagement intégré des quartiers informels de Port au Prince (AIQIP)	DOE. Prestataire	4 343 000
2014	GRET	CHT 1036. Aménagement intégré des quartiers informels de Port au Prince (AIQIP)	DOE. Prestataire	2 485 000

Répondre aux crises – L'AFD, la Fondation de France et le financement des ONG en Haïti à la suite du séisme

Étude conjointe AFD/Fondation de France sur les financements et les pratiques des ONG françaises, de la Fondation de France et de l'AFD entre 2009 et 2014 Agence Française de Développement (AFD) / Fondation de France

Suite au séisme qui a frappé Haïti le 12 janvier 2010, l'Agence Française de Développement (AFD) et la Fondation de France se sont fortement mobilisées pour répondre à la crise, notamment à travers le financement d'ONG sur la période 2009-2014.

Cinq ans après, ces deux bailleurs de fonds, l'un public, l'autre privé, ont souhaité questionner leurs pratiques et celles des ONG qu'elles ont accompagnées dans cette période, entre urgence et développement. Au travers d'une étude conjointe, les deux bailleurs interrogent leurs modalités d'appui aux ONG et les actions de ces acteurs dans le contexte du séisme en Haïti, afin de tirer des enseignements conjoints pour le futur.

Devant la multiplicité des crises, quel peut être le positionnement des ONG de développement ? Comment combiner la réponse aux crises et le renforcement des acteurs nationaux ? Quels sont les impacts des crises sur les mandats de l'AFD, de la Fondation de France, des ONG françaises et locales, ainsi que sur leur collaboration ?

Cette étude souligne que, si les ONG de développement ont été réactives suite au séisme, elles sont peu nombreuses à avoir fait évoluer significativement leur positionnement stratégique et institutionnel pour répondre au défi de la multiplication des crises. Partant du constat que bon nombre d'associations haïtiennes sortent fragilisées de la période post-séisme, l'étude invite aussi à repenser en profondeur les modalités de partenariats entre les acteurs de la société civile haïtienne et française, ainsi que le financement de ces partenariats, pour s'assurer que les interventions en réponse aux crises renforcent davantage les capacités des acteurs locaux. Enfin, si l'AFD et la Fondation de France ont souvent contribué à financer les mêmes ONG entre 2010 et 2014 en Haïti, leur collaboration n'a pas été formellement institutionnalisée. Sur cette dimension aussi, l'étude formule des pistes de réflexion pour que les bailleurs puissent accompagner les ONG de manière plus fluide et articulée dans leur réponse aux crises.

Rédacteurs :

Sous la conduite de **Jean-Martial BONIS CHARANCLE** (*chef de mission, consultant indépendant*), avec l'appui d' **Hervé DUBOIS** (*Président de l'ICI – Institut de coopération internationale*) et de **Camoens RENÉ** (*consultant indépendant*)