

# La relocalisation de l'aide internationale dans l'agglomération de Tripoli

---

Décembre 2016 – Janvier 2017



Auteur : Nawal Karroum, chargée de recherche - Groupe URD

Avec l'appui de François Grünewald, Directeur Général et Scientifique - Groupe URD

Cette étude a été réalisée avec le soutien de la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Son contenu reflète les vues de ses auteurs mais n'engage en rien la responsabilité de la Région.

## Remerciements

Je tiens à adresser mes remerciements à l'ensemble des personnes qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de cette étude, notamment à toutes celles et tous ceux que j'ai rencontrés lors de ma mission à Tripoli en décembre 2016. Cette étude n'aurait pu voir le jour sans leur grande disponibilité et la richesse de leurs contributions. Je remercie particulièrement le maire de Tripoli et président de la communauté urbaine al-Fayha, M. Ahmad Amareddine, et les conseillers municipaux de Tripoli ainsi que la directrice de la communauté urbaine al-Fayha, Mme Dima Homsy, pour leur accueil et leur participation.

Ce travail doit également beaucoup à mes collègues du Groupe URD, Anne Burlat, Véronique de Geoffroy et François Grünewald qui m'ont apporté de précieux conseils. Mes remerciements vont enfin à Jean-Christophe Brard pour sa relecture méticuleuse.

Merci donc à chacun d'entre eux pour leur soutien et bonne lecture à tous.

## Plan de la ville de Tripoli (Liban)



<sup>1</sup> Source RTL : <http://www.rtl.fr/actu/international/le-conflit-syrien-exacerbe-les-tensions-communautaires-au-liban-7751798109>

## Liste des acronymes

**DRC** : Danish Refugee Council (ONGI)

**HCR/UNHCR** : Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

**MOSA** : Ministère des Affaires sociales

**NEAR** : Réseau pour l'autonomisation de l'aide (Network for Empowered Aid Response)

**OCB** : Organisation communautaire de base

**ONG** : Organisation non gouvernementale

**ONGI** : Organisation non gouvernementale internationale

**ONU** : Organisation des Nations unies

**OSC** : Organisation de la société civile

**PAM** : Programme alimentaire mondial

**PNUD** : Programme des Nations unies pour le développement

**UNICEF** : Fonds des Nations unies pour l'enfance

**UoM** : Union des municipalités ou Communauté urbaine

**EHA** : Eau, hygiène et assainissement

## Résumé

Abordée lors du Sommet humanitaire mondial au mois de mai 2016, la relocalisation de l'aide est un enjeu phare du monde actuel de la solidarité internationale. Cette thématique n'ayant ni de définition ni de délimitations unanimes ou consensuelles au sein de la communauté humanitaire internationale, plusieurs études ont tenté d'apporter des premiers éléments de réflexion, comme c'est le cas ici. Afin d'encadrer l'analyse de ce sujet, le Groupe URD a choisi de comprendre la relocalisation de l'aide comme le « renforcement du rôle des acteurs nationaux dans les réponses humanitaires ». Par conséquent, ce sont principalement les acteurs ciblés par ce processus ainsi que les changements nécessaires dans les relations entre acteurs qui ont été étudiés.

Deuxième ville du Liban mais aussi l'une des plus pauvres, Tripoli s'est avérée être un cas d'étude pertinent pour appréhender, discuter et contextualiser la relocalisation de l'aide et ses différents enjeux. En effet, l'histoire de cette ville et de sa région est marquée par de nombreux conflits et, depuis 2012, par une augmentation rapide de la population due à l'arrivée massive de réfugiés syriens. Le rapport suivant synthétise ainsi les analyses du Groupe URD sur la « relocalisation de l'aide humanitaire » dans la réponse à la crise des réfugiés syriens, depuis 2011 dans l'agglomération de Tripoli. Les deux objectifs qui ont guidé cette étude étaient : (i) de favoriser une meilleure compréhension de la situation sur le terrain en apportant un éclairage sur les acteurs de la réponse, leurs relations et les impacts qui en découlent ; et (ii) de contribuer au débat en cours sur la relocalisation de l'aide, ses enjeux et ses risques, dans un contexte donné. Pour ce faire, le Groupe URD a adopté une méthodologie qualitative et inductive.

Les principales conclusions de cette étude concernent les interactions entre la « relocalisation de l'aide », le respect des principes humanitaires, l'accès aux financements « aussi directs que possible », la visibilité des différents acteurs, la mise en place des approches tournées vers les résultats, la préservation<sup>2</sup>, et le renforcement des capacités des acteurs locaux les partenariats et la coordination. Il s'agissait de comprendre pour chacune de ces composantes de l'action humanitaire et enjeux de la relocalisation : les objectifs et les attentes des acteurs, les besoins pour une

---

<sup>2</sup> Principe de « ne pas nuire ».

relocalisation réussie, les opportunités pour la réponse ainsi que les contraintes et les risques liés à la relocalisation. Enfin, cela a permis d'en déduire quelques pistes de travail pour les différents types d'acteurs afin de contribuer à améliorer relocalisation de l'aide.

Cette étude rappelle ainsi que le tournant principal dans l'évolution de la réponse humanitaire s'est opéré entre 2014 et 2015. Si le concept de la « relocalisation de l'aide » semble à présent incontournable dans cette nouvelle conception de la réponse humanitaire, il n'est en réalité que très peu connu des acteurs interrogés. La compréhension de la relocalisation proposée ici s'est construite au cours des échanges et s'appuie donc sur diverses visions spécifiques aux enjeux auxquels sont confrontés les acteurs en question.

Cette étude soulève plusieurs enjeux relatifs à la relocalisation de l'aide. Tout d'abord, il est nécessaire de mieux prendre en compte la notion de partenariat. Celle-ci occupe en effet une place centrale et n'est pas toujours mise en œuvre de manière adéquate et équilibrée. Des efforts sont fournis, mais nombre de ces partenariats s'apparentent encore à des « prestations de service ». Les revendications portées par les ONG locales et nationales témoignent de l'importance d'avoir un réel pouvoir de décision sur les projets, et d'y être impliqué dès leur conception.

Un autre enjeu souligné est celui des compétences notamment techniques acquises par les ONG libanaises au cours des cinq dernières années de crise et du besoin de renforcement des capacités managériales qui restent souvent insuffisantes. Ce renforcement de capacité est voulu comme un accompagnement dans les tâches existantes plutôt que via des formations *ad hoc* chronophages.

La coordination à l'échelle territoriale est également un enjeu important. Elle suit une logique de déconcentration plus que de décentralisation. Les mécanismes de coordination sont gérés par les agences onusiennes et le gouvernement et se déclinent à l'échelle régionale et non municipale.

Les municipalités qui manquent cruellement de capacités apparaissent comme le maillon faible. Elles sont peu prises en compte par les organisations internationales (ONU et ONGI) et leurs partenaires locaux. A Tripoli, cela influe sur la stratégie de l'action humanitaire, qui ne semble pas avoir de vision territoriale ou urbaine.

Par ailleurs, il est indispensable de prendre en compte le fait que la relocalisation de l'aide est perçue différemment selon les acteurs. En effet, certains la considèrent comme un moyen de s'adapter aux contraintes et aux spécificités du secteur et du contexte, alors que d'autres la conçoivent d'avantage comme une finalité, un objectif à part entière. Ces différentes visions jouent un rôle déterminant dans la compréhension de la relocalisation de l'aide par les acteurs et la mise en œuvre effective de cette dernière.

Enfin ce rapport analyse, aux vues des enjeux de la relocalisation de l'aide, trois approches qui renforcent le lien entre un projet et son territoire : l'approche participative, l'approche intégrée et les centres d'accueil permanents.

## Sommaire

Remerciements.....	2
Liste des acronymes .....	4
Résumé .....	5
Sommaire.....	8
Introduction.....	9
Méthodologie .....	12
I. État des lieux : crise et institutions libanaises.....	14
Une crise et une réponse initialement exogènes aux institutions libanaises .....	14
Les institutions libanaises face à la crise .....	15
Les institutions publiques à l'échelle locale (déconcentrées et décentralisées).....	16
Les institutions municipales de l'agglomération de Tripoli.....	19
II. Gouvernance locale de la réponse : les acteurs de la réponse et leurs relations .....	22
Structuration de la réponse et rôle des Nations unies .....	22
Les ONG internationales : acteurs clés de la réponse .....	24
Une société civile tripolitaine diversifiée : vocabulaire et positionnement.....	25
Evolution de la réponse : soutien aux institutions libanaises et relocalisation.....	28
Financement et partenariats entre acteurs .....	29
Renforcement de capacités .....	31
Coordination à l'échelle territoriale .....	32
Les municipalités maillon faible de la relocalisation .....	32
III. Enjeux de la relocalisation .....	35
La relocalisation de l'aide : un moyen ou une fin en soi ? .....	35
Les enjeux de la relocalisation de l'aide dans l'agglomération de Tripoli .....	37
La réponse et son ancrage territorial.....	39
IV. Pistes de travail pour une meilleure relocalisation de l'aide .....	43
Conclusion .....	44
Bibliographie.....	46

## Introduction

Le contexte humanitaire actuel se caractérise par la récurrence et le prolongement de certaines crises ainsi que par l'apparition de crises nouvelles notamment dans des pays à revenus intermédiaires. Cette situation augmente la pression sur les sources de financement de l'aide. Parallèlement, les risques sécuritaires s'aggravent, le droit humanitaire est régulièrement bafoué et l'accès aux populations affectées est très souvent entravé. La connaissance approfondie des contextes et l'acceptation par les parties prenantes sur place s'avèrent d'autant plus essentielles que l'environnement est complexe et dangereux.

Avec le Sommet humanitaire mondial de 2016 « la relocalisation de l'aide » (*localization of aid* en anglais) est un thème qui s'est imposé au cœur des débats de la communauté humanitaire internationale. Le renforcement du rôle des acteurs locaux dans l'action humanitaire est promu par de nombreux acteurs et bailleurs du secteur comme une solution pour améliorer les réponses face aux crises en termes d'efficacité (meilleur accès aux populations, adéquation de l'intervention avec son contexte, etc.), d'efficience (moindres coûts, capacité à assister un nombre de bénéficiaires plus important, etc.) et de durabilité de l'impact (développement de capacités de gestion des crises en adéquation avec le contexte, et renforcement de la résilience locale).

Bien que souvent présentée comme une évolution souhaitable et/ou inéluctable du secteur humanitaire – en particulier depuis les engagements du [Grand Bargain](#) et la Charte pour le changement ([Charter4Change](#))<sup>3</sup> – et malgré une littérature riche, la relocalisation de l'aide soulève un certain nombre de questions. Quels sont les acteurs locaux ciblés par ce processus<sup>4</sup>? Quels changements doivent être opérés dans les relations entre acteurs? Ces changements concernent-ils le transfert de fonds, d'informations, de capacités et/ou de pouvoir de décision? Certains acteurs du Sud comme le réseau d'ONG [NEAR](#) s'inquiètent du manque de clarté de l'engagement pour un financement « aussi direct que possible » envers les acteurs locaux. D'autres voix du secteur craignent que cette évolution se fasse au détriment du respect des principes

---

<sup>3</sup> Une initiative, menée à la fois par des ONG nationales et des ONG internationales, pour mettre en pratique les changements nécessaires dans la manière d'opérer du système humanitaire afin de permettre des réponses dirigées plus localement.

<sup>4</sup> Selon leur nature (ONG, autorités publiques, secteur privé) et leur « degré de localité » (local, national, régional). Cela soulève notamment la question de la classification des ONG du Sud internationales et des ONG nationales affiliées à un réseau international.

humanitaires (manque de neutralité, impartialité ou indépendance des acteurs locaux) et de la qualité de l'action (manque d'expérience ou de capacités, standards de qualité inférieurs). Enfin, des acteurs du développement considèrent que le renforcement des acteurs locaux va bien au-delà de ce que semble préconiser la relocalisation de l'aide humanitaire.

Seconde ville du Liban par sa population, l'agglomération de Tripoli connaît un taux de pauvreté de plus de 55%<sup>5</sup>. Elle constitue avec ses alentours, une zone particulièrement sensible et ce depuis longtemps. En 2007 notamment, le siège du camp de réfugiés palestiniens Nahr el-Bared et le conflit armé entre le groupe Fatah el-Islam et l'armée libanaise dure trois mois faisant 427 morts<sup>6</sup> et 30 000 déplacés dont plus de 12 000 dans le camp voisin et déjà surpeuplé de Baddaoui<sup>7</sup>.

L'actualité en Syrie a toujours eu des répercussions politiques au Liban. L'agglomération de Tripoli, de par son histoire et sa situation géographique est largement concernée par ce phénomène. Considérablement affectée par le conflit syrien et l'arrivée massive de migrants qu'il génère depuis 2011, la ville fait face, selon les autorités locales, à une augmentation de la population estimée entre 35 % et 50 %<sup>8</sup>. De plus Tripoli a connu de violents affrontements entre 2011 et 2015 entre les quartiers de Jabal Mohsen et Bab al Tabbaneh séparés par la rue de Syrie. Ces combats entre partisans et opposants du régime syrien sont souvent considérés comme un débordement du conflit syrien sur le territoire libanais sur fond de tensions communautaires (alawites contre sunnites).<sup>9</sup> Ils ont causé la mort de plusieurs centaines de personnes et des dégâts matériels importants. L'armée libanaise est intervenue pour contrôler les entrées et sorties de ces quartiers et a mené plusieurs offensives contre des combattants islamistes. Bien que la situation se soit nettement apaisée depuis, les quartiers concernés restent dangereux et classifiés en *red zones* selon les Nations unies et les ONG internationales qui n'y accèdent pas.

---

<sup>5</sup> Laithy, Heba, Abou Ismail, Khalil, Hamdan, Kamal, *Poverty, Growth and Income Distribution in Lebanon*, International Poverty Center, study n°13, janvier 2008.

<sup>6</sup> [Gazal Rym, « Murr warns fresh political crisis could mar army's victory », \*The Daily Star\*, Septembre 2007](#) (consulté le 30 janvier 2017).

<sup>7</sup> [« Les réfugiés palestiniens du camp de Nahr El Bared », \*Emissions de France Inter\*, 12 Septembre 2007](#) (consulté le 30 janvier 2017).

<sup>8</sup> Selon, les estimations fournies par les acteurs municipaux lors des interviews réalisées les 8 et 10 décembre 2016.

<sup>9</sup> Voir la présentation virtuelle du Comité international de la Croix-Rouge sur le sujet : <http://www.syriastreet.com/fr> (consulté le 30 janvier 2017)

De par ce contexte spécifique, la présence de nombreux acteurs nationaux et internationaux, et les défis humanitaires mais aussi structurels et de développement auxquels elle est confrontée, l'agglomération de Tripoli est une étude de cas pertinente pour appréhender et contextualiser la relocalisation de l'aide et ses différents enjeux.

Cette étude s'articule autour d'un double objectif :

- Favoriser une meilleure compréhension de la situation sur le terrain en apportant un éclairage sur les acteurs de la réponse à la crise, leurs relations et les impacts qui en découlent pour la réponse elle-même ;
- Contribuer au débat en cours sur la relocalisation de l'aide, ses enjeux et ses risques dans un contexte donné.

La relocalisation de l'aide humanitaire internationale remet en question le rôle des différents acteurs dans les réponses aux crises.

Il s'agira dans un premier temps de poser le contexte institutionnel national et local en présentant les interactions entre les institutions publiques d'une part et, la crise et la réponse internationale d'autre part. La réflexion portera ensuite sur la gouvernance locale de la réponse apportée à l'échelle du territoire tripolitain (agglomération de Tripoli). Il sera alors question de caractérisation du positionnement respectif des différents types d'acteurs et des relations qu'ils entretiennent. Un intérêt particulier sera accordé aux financements et aux partenariats entre acteurs, au renforcement de capacités, ainsi qu'à la coordination de la réponse. L'analyse approfondie des enjeux de la relocalisation sera ensuite réalisée. Elle s'articulera autour des trois axes suivants :

- les nuances d'interprétation sur la nature même de la relocalisation et sa raison d'être ;
- la présentation détaillée et contextualisée des enjeux de la relocalisation de l'aide à Tripoli, à savoir, les opportunités et les risques qu'elle présente, ainsi que les besoins mis en évidence et les contraintes à surmonter pour la réaliser ;
- une réflexion sur la notion d'ancrage territorial de la réponse qui peut se comprendre comme un pas supplémentaire vers une relocalisation de l'action humanitaire. Cette réflexion sera illustrée par trois approches opérationnelles.

Enfin, des pistes de travail par type d'acteurs et par enjeu seront proposées pour favoriser la relocalisation de l'aide.

## Méthodologie

La présente étude a été réalisée entre octobre 2016 et janvier 2017 par le [Groupe URD](#) dans le cadre d'une convention avec la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Le travail de recherche a été effectué par Nawal Karroum, chargée de recherche au Groupe URD avec l'appui, de plusieurs experts seniors du Groupe URD.

Ce rapport d'étude est le document synthétisant les analyses sur la « relocalisation de l'aide humanitaire » dans la réponse à la crise des réfugiés syriens depuis 2011 dans l'agglomération de Tripoli (Liban).

Le concept de « relocalisation de l'aide » (*aid localization* en anglais) n'a pas encore de définition et de délimitation unanime et consensuelle au sein de la communauté humanitaire internationale. La définition préliminaire adoptée ici se résume au *renforcement du rôle des acteurs nationaux dans les réponses humanitaires*.

La méthodologie adoptée repose sur une approche qualitative et inductive qui s'appuie sur différentes modalités de collecte d'informations à savoir :

- Une revue documentaire approfondie effectuée à distance à partir de la littérature existante ;
- Des entretiens à Beyrouth et à distance avec des acteurs impliqués sur le territoire tripolitein ;
- Des observations, des entretiens individuels et des groupes de discussion lors de la mission effectuée par Nawal Karroum à Tripoli du 5 au 14 décembre 2017.

Les acteurs rencontrés lors de cette mission de terrain sont au nombre de 29, répartis de la manière suivante : 12 responsables d'ONG tripolitaines dont 4 membres d'ONG nationales affiliées à une ONG internationale, 7 représentants d'ONG internationales, 5 représentants des agences onusiennes et 5 responsables des autorités publiques.

Les différents entretiens semi-structurés se sont appuyés sur un certain nombre d'interrogations parmi lesquelles des questions prioritaires telles que :

Quelles actions ou approches mises en œuvre contribuent à la relocalisation de l'aide ?

Comment celle-ci est-elle comprise et perçue par les différents acteurs : organisations de la société civile tripolitaine, organisations internationales non-gouvernementales (ONGI) et interétatiques (Nations unies), autorités publiques ?

Quels sont les besoins et attentes de ces différents acteurs en lien avec la relocalisation de l'aide ?

Quels sont les enjeux de la relocalisation de l'aide dans le contexte tripolitain et les risques associés ?

## I. État des lieux : crise et institutions libanaises

Pour envisager et analyser la relocalisation de l'aide dans un contexte donné, il semble important d'appréhender le système institutionnel local antérieur à la crise mais aussi la manière dont ces institutions sont affectées par la crise et impliquées dans la réponse. Les institutions sont définies ici comme l'ensemble des structures politiques et sociales établies par la loi ou la coutume et qui régissent un État donné. Bien que cette étude porte spécifiquement sur l'agglomération de Tripoli elle s'intéresse ici au système institutionnel national en général afin de comprendre comment les institutions locales s'inscrivent dans cet ensemble.

### Une crise et une réponse initialement exogènes aux institutions libanaises

L'agglomération de Tripoli et le Liban plus généralement sont confrontés à une crise qui se caractérise avant tout par son facteur exogène à savoir la venue et la présence continue et massive sur le territoire de réfugiés depuis 2011. Le Gouvernement estime à 1,5 million le nombre de réfugiés syriens<sup>10</sup> dans le pays pour une population totale d'environ 6 millions (dont les réfugiés syriens et palestiniens entre autres)<sup>11</sup>. Dans l'agglomération de Tripoli, la densité et la proportion de la population syrienne semblent encore plus élevées. Les autorités locales estiment que depuis 2011 la démographie de la ville a augmenté de 35% à 50% du fait de la crise syrienne<sup>12</sup>. La nature de cette crise « migratoire » a des implications particulières concernant les institutions publiques libanaises. D'une part la crise n'est pas associée à l'affaiblissement de ces institutions contrairement à des contextes de conflit (Iraq, Soudan, Ethiopie...) ou même de désastre naturel comme lors du séisme de 2010 en Haïti. D'autre part, jusqu'à la fin de l'année 2014, ni les institutions ni la population

---

<sup>10</sup> Source : UNHCR <http://reporting.unhcr.org/node/2520?y=2017#year> (consulté le 20 janvier 2017)

<sup>11</sup> Le dernier recensement officiel au Liban date de 1932. La démographie est un enjeu sensible du fait du système politique confessionnel. Ces chiffres proviennent de la Banque mondiale pour l'année 2015 <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=LB> (consulté le 20 janvier 2017)

<sup>12</sup> Selon, les estimations fournies par les acteurs municipaux lors des interviews réalisées les 8 et 10 décembre 2016.

libanaises ne sont ciblées par la réponse internationale qui se concentre sur l'assistance directe aux réfugiés syriens<sup>13</sup>.

## Les institutions libanaises face à la crise

Les institutions publiques comme la société libanaise dans son ensemble ont montré une grande capacité à « endurer » cette situation. Le Liban a une histoire marquée par de nombreuses crises (guerre civile, invasions israéliennes, domination politico-militaire syrienne et troubles politico-sécuritaires internes). Bien qu'il soit parvenu à se reconstruire et à se développer économiquement<sup>14</sup>, le Liban se caractérise dès avant la crise, par d'importantes inégalités, des fragilités politiques et la faiblesse de ses infrastructures.

La difficulté à trouver et à maintenir des équilibres politiques dans le système confessionnel libanais est décuplée par le contexte de crise régionale. La vie politique libanaise a été relativement paralysée et polarisée par la question syrienne. Le pays a en effet dû fonctionner sans gouvernement de mars 2013 à février 2014 et sans président jusqu'en octobre 2016.

Selon un article publié sur le site de la Banque mondiale en septembre 2013 « (...) même avant l'éclatement du conflit syrien, en mars 2011, et l'arrivée de ces centaines de milliers de réfugiés, les infrastructures libanaises étaient en piteux état et les services publics insuffisants. L'électricité fonctionne en moyenne 18 heures par jour (et bien moins dans les zones rurales). Les services d'alimentation en eau ne sont opérationnels, au mieux, que trois jours par semaine. Les écoles publiques croulent sous les élèves et les établissements publics de soins, qui prennent en charge les plus démunis, notamment en milieu rural, offrent des services notoirement insuffisants : voici pratiquement dix ans que leur impéritie fait la une des journaux et que les organisations de la société civile

---

<sup>13</sup> Des projets de développement d'infrastructures (pour la plupart engagés avant la crise) ont cependant continué voire ont été accélérés pendant la crise (exemple : adduction d'eau dans l'agglomération tripolitaine). En échange un certain nombre de projets de développement social et institutionnel (via des ONG notamment) n'ont pas été renouvelés suite à la crise du fait de l'arbitrage des bailleurs priorisant la réponse humanitaire.

<sup>14</sup> Selon la classification de la Banque mondiale, le Liban est un pays à revenu moyen supérieur : <http://data.worldbank.org/country/lebanon> (consulté le 30 janvier 2017)

*réclament un changement. Avec l'actuel afflux de réfugiés, le point de rupture est pratiquement atteint. »*<sup>15</sup>

Pour diverses raisons, dont l'inefficacité des services publics, le secteur privé est très développé au Liban et le coût de la vie relativement élevé. L'économie libanaise s'est retrouvée très touchée par la crise syrienne. Les exportations agricoles en Syrie et via la Syrie ont chuté, tout comme le secteur touristique touché par l'insécurité ou encore les constructions immobilière et le commerce qui pâtissent de la baisse des investissements privés. Au ralentissement économique vient s'ajouter la hausse des prix (notamment immobiliers), l'augmentation du chômage et la baisse des salaires due à l'arrivée massive d'une main-d'œuvre vulnérable et bon marché (secteur agricole et construction notamment). Autant de facteurs qui touchent en premier lieu les Libanais les plus pauvres.

Malgré la pression exercée par la présence des réfugiés et les fragilités anciennes, aggravées par une crise qui se prolonge depuis bientôt six ans, les prédictions peu optimistes ne se sont pas réalisées. Le Liban n'a ni implosé, ni sombré dans une violence généralisée. Il montre au contraire une capacité de résilience remarquable et parvient jusqu'à présent à se maintenir dans une relative stabilité politique, économique et sécuritaire.

### Les institutions publiques à l'échelle locale (déconcentrées et décentralisées)

Avant de pouvoir caractériser la réalité locale de la crise dans l'agglomération de Tripoli afin d'appréhender la relocalisation de l'aide de façon contextuelle, il est nécessaire d'apporter certains éléments sur les institutions et autorités publiques à cette échelle territoriale.

La géographie sociale et politique du Liban est marquée par de grandes disparités. Celles-ci ont été aggravées par les années de guerre civile. Selon l'accord de Taëf de 1989<sup>16</sup> et les différents projets de réforme des administrations territoriales développés par la suite (y compris celui de 2014) – dont la plupart n'ont pas abouti –, la décentralisation et le développement local étaient et sont encore des éléments clés du

---

<sup>15</sup> [Azakir Mohammed, « Le Liban subit de plein fouet les retombées économiques et sociales du conflit syrien », \*The Daily Star\*, 24 Septembre 2013](#) (consulté le 30 janvier 2017).

<sup>16</sup> Accord qui met fin au conflit enclenché en 1975 et pose les bases du régime politique libanais.

déclenchement de crises et de conflits internes. Ils doivent de fait être au centre des réponses apportées<sup>17</sup>. Pourtant, presque toutes ces initiatives mettent l'accent sur le renforcement des pouvoirs déconcentrés à toutes les échelles du territoire plutôt que sur l'émergence d'institutions publiques véritablement décentralisées en capacité de développer et d'administrer le territoire.

### Le gouvernorat du Nord et ses six district



Source : UN-Habitat, Tripoli City Profile (2016).

<sup>17</sup> [Karam Karam Dr., « Décentralisation et coopération décentralisée au Liban : état des lieux », CGLU/BTVL, 2009.](#)

La municipalité, qui est l'autorité publique décentralisée par excellence au Liban, est régie par le décret-loi n°118, du 30 juin 1977 et ses nombreux amendements. Bien qu'elle dispose d'une personnalité juridique, d'une autonomie financière et administrative, et de prérogatives importantes, elle reste sous la tutelle du pouvoir central : « *Le contrôle administratif [des municipalités] relève du ministre de l'Intérieur, du muhafiz<sup>18</sup> et du qaïmmaqam<sup>19</sup>. Il est presque illimité. Il porte sur la plupart des décisions du conseil municipal pour statuer sur leur légalité, leur intérêt public, leur ligne budgétaire et pour s'assurer de l'avis des administrations compétentes.* »<sup>20</sup>

De plus, le *mukhtar*<sup>21</sup>, qui est élu, contrairement au *qaïmmaqam* et au *muhafiz*, « *représente le pouvoir dans des affaires purement administratives* ». Il est sous « *la hiérarchie du qaïmmaqam* »<sup>22</sup> et apparaît donc comme une institution hybride, à la fois décentralisée et représentante des autorités centrales à l'échelle infra-municipale.

Ainsi les municipalités sont dépendantes des pouvoirs centraux de par la législation (notamment financière) et la structuration des pouvoirs déconcentrés sur le territoire. En outre, il existe des agences missionnées par le pouvoir central, chargées du développement local et urbain tel que le Conseil du développement et de la reconstruction (CDR)<sup>23</sup>. Ce dernier est notamment responsable de la planification et de la mise en œuvre de nombreux projets à l'échelle locale.

Pour compléter ce tableau illustrant le système institutionnel libanais à l'échelle locale, les citoyens votent (pour l'élection des *mukhtar* et des conseils municipaux) dans la circonscription « d'origine » de leur famille et non dans leur lieu de résidence. Cette caractéristique fragilise un peu plus l'ancrage territorial des autorités locales et complexifie les jeux d'alliances et de redevabilité qui découlent rarement d'une logique territoriale.

---

<sup>18</sup> Gouverneur ayant autorité sur le territoire du gouvernorat.

<sup>19</sup> Équivalent à la fonction de préfet qui s'exerce au niveau des districts (Caza)

<sup>20</sup> [Karam Karam Dr., « Décentralisation et coopération décentralisée au Liban : état des lieux », CGLU/BTVL, 2009.](#)

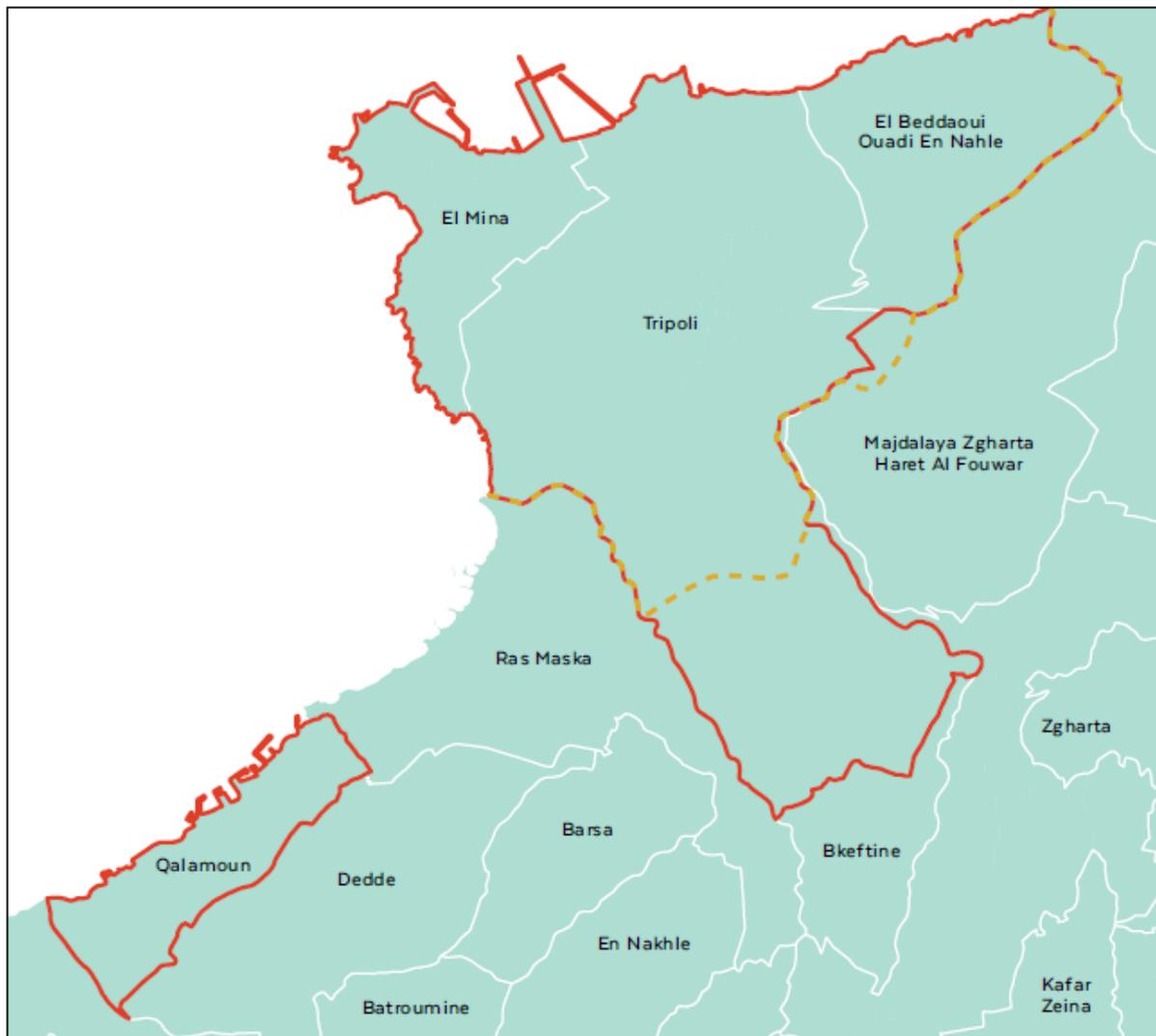
<sup>21</sup> Représentant à l'échelle du quartier

<sup>22</sup> Randa Antoun, « La décentralisation et la situation municipale au Liban », *CERMOC*, 1999, p.7-8.

<sup>23</sup> Créé en 1977, le CDR est chargé de la centralisation et de la coordination entre les différents donateurs. Il dépend directement à la présidence du Conseil des ministres : [www.cdr.gov.lb](http://www.cdr.gov.lb)

## Les institutions municipales de l'agglomération de Tripoli

### Zone métropolitaine de Tripoli et communauté urbaine al-Fayha



Source : UN-Habitat, Tripoli City Profile (2016).

Les dernières élections municipales de mai 2016 ont porté à la tête de Tripoli un conseil municipal en grande partie issu de la société civile locale. La majorité des conseillers n'a jamais exercé de telles fonctions auparavant et considère son manque d'expérience comme une faiblesse. Cependant, cette composition inédite du conseil municipal offre également des possibilités nouvelles, en termes de partenariats entre la municipalité et les organisations de la société civile (OSC) locale notamment.

De plus, bien que Tripoli soit la deuxième ville du pays par sa population, et la plus importante de la communauté urbaine al-Fayha, la municipalité manque cruellement de capacités. Contrairement à la communauté de communes, les municipalités, dont celle

de Tripoli, ne disposent pas d'une direction exécutive. Les conseillers municipaux élus sont bénévoles (à l'exception du maire, élu par le conseil municipal) et entretiennent donc une activité professionnelle en parallèle. Par conséquent, ces municipalités disposent de peu de ressources humaines aux postes décisionnels.

De plus, lorsque les maires prennent des décisions au niveau de la communauté de communes, ils ne doivent pas les faire valider par des conseillers. Leur marge de manœuvre y est de fait plus importante que dans leur propre municipalité. Ils ont donc tout intérêt à mettre en œuvre des projets au sein de la communauté urbaine al-Fayha. Cette source potentielle de tensions entre un maire et ses conseillers semble avoir été à l'origine de la démission de M. Nader Ghazal (maire de Tripoli lors de la précédente mandature) ce qui n'a pas favorisé l'implication de la municipalité dans la réponse à la crise des réfugiés syriens.

La communauté de commune connaît cependant les mêmes contraintes législatives que toute municipalité. Ces dernières ne peuvent pas recevoir de financements étrangers sans une validation ministérielle préalable.



Affiche de l'ancien ministre de la Justice M. Achraf Rifi dans les rues de Tripoli.

Enfin, l'influence des hommes politiques tripolitains (parlementaires et ministres) transcende la vie politique locale. Le rôle de l'ancien ministre de la Justice M. Achraf Rifi dans la dernière élection municipale et les affaires courantes de Tripoli est prépondérant. De même, la crise entre les quartiers de Jabal Mohsen et Bab al Tabbaneh, *a priori* locale et territoriale, bien qu'influencée par la situation en Syrie, semble s'être résolue depuis la capitale libanaise par un accord entre hauts dignitaires politiques.

Ce tour d'horizon des interférences entre la crise et les systèmes institutionnels publics permet de poser les bases d'une analyse contextuelle. Il s'agira à présent d'observer à l'échelle locale de l'agglomération de Tripoli les interactions entre des vulnérabilités structurelles anciennes, l'impact de la présence des réfugiés syriens et la réponse des différents acteurs, afin appréhender la gouvernance locale de cette réponse.

## II. Gouvernance locale de la réponse : les acteurs de la réponse et leurs relations

### Structuration de la réponse et rôle des Nations unies

Depuis 2014, la réponse humanitaire a été structurée suivant le Plan libanais de réponse à la crise (LCRP) piloté par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) sous le *leadership* du ministère des Affaires sociales et du Coordinateur résident/Coordinateur humanitaire des Nations unies.

La réponse à la crise au Liban a beaucoup évolué au cours des cinq dernières années et évolue encore. Selon le LCRP, la réponse de 2015 et 2016 était axée sur les secteurs d'interventions suivants:

**Figure 1 : Demandes de financement de la réponse par secteur 2015 et 2016**

2015 FUNDING REQUIREMENTS		2016 FUNDING REQUIREMENTS In million \$	
Sector	Requirement	Sector	Requirement
 Food Security	\$447 m	 Food Security	\$473.5
 Basic Assistance	\$288.6 m	 Energy & Water	\$391.3
 Education	\$263.6 m	 Education	\$388.2
 Health	\$249.2 m	 Basic Assistance	\$356.6
 WASH	\$231.4 m	 Health	\$290.9
 Livelihoods	\$175.9 m	 Livelihoods	\$143.3
 Social Cohesion	\$157.3 m	 Shelter	\$138.7
 Shelter	\$147.2 m	 Social Stability	\$119.4
 Protection	\$111.8 m	 Protection	\$98.5
 Child Protection	\$43.4 m	 Child Protection	\$48.1
 SGBV	\$27.7 m	 SGBV	\$31.7

Source : Lebanon Crisis Response Plan 2015-16. Year Two<sup>24</sup>

<sup>24</sup> [Government of Lebanon and the United Nations, Lebanon Crisis Response Plan 2015-16. Year Two, 15 December 2015](#) (dernier accès le 30/01/2017)

Les secteurs « sécurité alimentaire » et « assistance de base » correspondent essentiellement à des transferts monétaires (par carte bancaire) et constituent une part essentielle de la réponse. Le Programme alimentaire mondial (PAM) est responsable de l'assistance par bons alimentaires électroniques (ou transferts monétaires conditionnels) valables dans une sélection de magasins. Le HCR et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) ont des programmes de transferts monétaires tout comme certaines ONG internationales, notamment celles regroupées au sein du *Lebanese Cash Consortium*. Initialement seuls les réfugiés étaient éligibles à une telle assistance, depuis peu, les Libanais les plus vulnérables peuvent aussi en bénéficier.

Depuis 2014, les enfants syriens ont la possibilité d'intégrer les écoles publiques. Les réfugiés bénéficient d'une prise en charge médicale dans des centres de santé de base et dans certains hôpitaux. C'est dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'EAH (eau, assainissement et hygiène) que le support aux institutions est le plus important (ministères, écoles pour la prise en charge des élèves syriens, centres de santé, établissements de l'eau et municipalités). Concernant le secteur EAH, les ONG interviennent aussi directement au niveau de l'habitat des réfugiés pour effectuer des aménagements et des distributions d'eau lorsque cela s'avère nécessaire.

Pour le secteur « abris » (*shelter*) les activités se concentrent surtout sur de la distribution de tentes, de couvertures et de chauffages, l'aménagement des sites<sup>25</sup> de campement informel et la réhabilitation des appartements et bâtiments en construction dans lesquels logent les réfugiés. Ces aménagements visaient également à faire baisser le loyers des appartements loués par les réfugiés .

Les autres secteurs recouvrent une grande diversité d'activités.

La coordination de la réponse à la crise s'effectue d'abord au niveau des groupes de travail sectoriels qui réunissent tous types d'acteurs, puis les représentants des différents groupes de travail sectoriels se rencontrent au sein du groupe de travail intersectoriel avant chaque réunion inter-agence mensuelle.

---

<sup>25</sup> Il semblerait qu'à partir de 2017 l'installation, l'aménagement et la réhabilitation de sites (campements informels et appartements) ne soient plus financés.

Chaque secteur est présidé/co-présidé par des ministères, agences onusiennes et parfois des ONGI (comités directeurs sectoriels). L'organisation sectorielle et la répartition du *leadership* a considérablement évolué au cours de la crise. Selon le LCRP 2017- 2020 elle s'organise à présent de la manière suivante :

- Sécurité alimentaire : ministère de l'Agriculture, PAM et Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)
- Assistance de base : le ministère des Affaires sociales (MOSA sous son acronyme anglais), le HCR et le *Lebanese Cash Consortium* formé par six ONGI
- Education (groupe de partenaires) : ministère de l'Éducation et UNICEF
- Énergie : ministère de l'Eau et de l'Énergie et PNUD
- Santé : ministère de la Santé publique, HCR et l'Organisation mondiale de la santé (OMS)
- Eau : ministère de l'Énergie et de l'Eau, UNICEF
- Abris (*shelter*) : MOSA, HCR et ONU-Habitat
- Moyens de subsistance : MOSA, ministère de l'Économie et du Commerce et PNUD
- Protection : MOSA, HCR, UNICEF et Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP)

Stabilité sociale : MOSA, le ministère de l'Intérieur et des Municipalités, HCR et PNUD

### Les ONG internationales : acteurs clés de la réponse

Les ONG internationales jouent un rôle majeur dans la réponse. Elles sont présentes dans toutes les régions du Liban même si elles ne couvrent pas forcément l'intégralité du territoire pour autant et n'ont pas accès aux quelques zones dites « dangereuses » (« red zones »).

Certaines ONG internationales étaient déjà présentes sur le territoire libanais avant la crise des réfugiés (parfois il s'agissait de la section développement de l'ONG en question), d'autres ont participé à la réponse humanitaire de 2006 lors de l'offensive israélienne et sont revenues en 2011/2012. Seule l'une des sept ONG internationales interrogées<sup>26</sup> intervenait déjà dans l'agglomération de Tripoli avant la crise.

---

<sup>26</sup> Il ne s'agit pas d'un échantillon représentatif.

Depuis 2012, trente-trois d'entre-elles se sont regroupées au sein du Forum des ONG internationales humanitaires du Liban (LHIF) qui facilite la coordination entre ONGI et avec les autres acteurs. De plus, plusieurs ONG internationales codirigent des groupes de travail sectoriels en collaboration avec une agence onusienne. Les ONG internationales interviennent dans tous les secteurs (certaines ont un domaine d'expertise particulier, d'autres sont plus polyvalentes) et selon des modes opératoires différents.

Comme évoqué ci-dessus, le Lebanese Cash Consortium regroupe six ONG internationales<sup>27</sup> qui mettent en œuvre un programme d'assistance par transferts monétaires inconditionnels auprès des réfugiés syriens financé par le service de la Commission européenne à l'aide humanitaire et à la protection civile (ECHO) et le Département britannique pour le Développement international (DFID).

### Une société civile tripolitaine diversifiée : vocabulaire et positionnement

Le choix des mots utilisés par les acteurs pour s'identifier et se désigner mutuellement est un élément important pour comprendre le positionnement des acteurs et les relations qu'ils entretiennent.

La première difficulté porte sur les OSC dites « locales ». Alors que les acteurs de l'aide utilisent volontiers le terme d'ONG locale, plusieurs représentants des OSC interrogées ne s'identifient pas à cette appellation qu'ils associent aux ONG internationales parfois perçues comme opportunistes (dont l'action évolue au gré des financements). Ces OSC préfèrent au contraire le terme d'« association » qui traduirait mieux l'engagement civique et volontariste de leurs structures et de leurs membres (dont beaucoup sont bénévoles).

Parallèlement, selon plusieurs acteurs internationaux, une grande partie des ONG tripolitaines (et libanaises en générale) serait affiliée à différents groupes religieux, politiques ou économiques. Ce manque de neutralité a souvent été présenté comme un obstacle à la relocalisation de l'aide. Selon une large majorité d'acteurs, la question de la neutralité, quoique parfois surestimée par certains acteurs internationaux, doit rester

---

<sup>27</sup> ACTED, Care, International Rescue Committee, Save The Children, Solidarités International et World Vision.

un critère de sélection des entités locales avec lesquelles développer des partenariats et mettre en œuvre la réponse humanitaire.

La société civile tripolitaine est une catégorie d'acteurs très disparate. Les organisations se différencient en termes d'ancienneté, mais aussi selon qu'elles sont laïques ou confessionnelles, qu'elles reposent essentiellement sur les financements de l'aide internationale ou sur des financements privés, qu'elles soient tournées spécifiquement vers l'assistance aux réfugiés syriens ou pas. Enfin, ces organisations disposent de capacités très variables. Si tous ces éléments sont importants pour appréhender la question de la relocalisation de l'aide ils ne permettent pas pour autant de la structurer. C'est pourquoi il est plus approprié de classer ces organisations selon leur « degré de localité » comme le préconise le réseau NEAR<sup>28</sup> en se basant sur le [Global Humanitarian Assistance Report 2014](#).

Ainsi, en plus des ONG internationales basées dans des pays de l'OCDE et exerçant à Tripoli (Danish Refugee Council, Norwegian Refugee Council, Solidarités International, Handicap International, Care International, Save the Children, etc.), il existe :

- Des ONG nationales affiliées à une ou un réseau d'ONG internationale(s) (World Vision, Caritas, Oxfam Liban, etc.)
- Des ONG nationales travaillant dans plusieurs régions ou sous-régions du pays mais non affiliées à une organisation internationale (Development for People and Nature Association, Basmeh & Zeitooneh, etc.)
- Des ONG locales, travaillant dans la sous-région spécifique et non affiliée à une organisation nationale ou internationale (Akkarouna, Utopia, North LEDA, etc.), dont des organisations communautaires de base (OCB) qui sont parfois informelles.

Par ailleurs, il serait pertinent de spécifier lorsqu'une ONG dispose d'un centre d'accueil et d'assistance permanent, ce qui affecte bien évidemment son rapport au territoire (cf. Chapitre III).

---

<sup>28</sup> <http://near.ngo/home/detailview?id=35> (consulté le 30 janvier 2017)



## Evolution de la réponse : soutien aux institutions libanaises et relocalisation

Au cours de ces dernières années, la crise et la réponse humanitaire internationale ont suscité de nombreux débats entre acteurs humanitaires, dans la presse et parmi les représentants politiques. La réponse humanitaire internationale apportée a évolué au fil du temps et le principal tournant s'est opéré entre 2014 et 2015. Ce moment charnière se caractérise par :

- La création d'un gouvernement national, et ses revendications de jouer un rôle central dans la réponse<sup>29</sup> ainsi qu'en faveur du soutien à la population et aux institutions locales ; la fermeture des frontières ; les restrictions sur les visas et permis de travail des travailleurs humanitaires étrangers ;
- L'insuffisance des financements internationaux ayant causé la diminution de certaines aides (en nombre de bénéficiaire et assistance par bénéficiaire) ;
- L'ampleur et la politisation de la crise des réfugiés en Europe ;
- La prise de conscience généralisée que la crise durerait encore longtemps et que l'impact sur les communautés hôtes devait être mieux pris en compte ;
- Les mobilisations de la société civile locale et ses revendications/critiques face à la réponse internationale ;
- Une structuration du *leadership* et des mécanismes de coordination de la réponse humanitaire internationale.

Les principales évolutions dans la réponse apportée pendant cette période ont été les suivantes :

- L'inclusion des Libanais les plus vulnérables dans la population cible ;
- Le renforcement des institutions libanaises ;
- Le *leadership* renforcé du Gouvernement libanais (conception, mise en œuvre, coordination et contrôle) notamment via la Cellule de crise rattachée au Premier ministre, et le ministère des Affaires sociales ;
- Le recrutement de personnel libanais dans les organisations internationales (ONU et ONGI) ;

---

<sup>29</sup> Au Liban, il n'y a pas eu d'appel du gouvernement envers les acteurs humanitaires internationaux.

- Le changement de mode opératoire chez un certain nombre d'ONGI qui passent d'une mise en œuvre directe à une mise en œuvre indirecte via des partenaires locaux ;
- La réorientation d'une partie des financements vers des projets de développement.

Suite au Sommet humanitaire mondial on observe également davantage de financements à moyen terme (jusqu'à 3 ans), bien que cette amélioration concerne encore très peu le financement direct des ONG libanaises.

Plusieurs des débats soulevés par la réponse au Liban et les évolutions qu'ils ont suscitées sont liés à la question de la relocalisation de l'aide. Pour autant le concept de « relocalisation de l'aide humanitaire » n'était pas familier à la majorité des acteurs interrogés sur le terrain. En l'absence d'une définition claire et partagée, la compréhension de la relocalisation de l'aide s'est construite au cours des échanges de manière subjective selon les enjeux auxquels l'acteur en question était confronté. Par exemple, certains acteurs internationaux considèrent qu'en recrutant du personnel libanais et/ou en travaillant via des partenariats locaux ils mettent en œuvre la relocalisation de l'aide. Des acteurs locaux ont au contraire souligné l'affaiblissement des OSC libanaises ayant vu partir une partie de leur personnel qualifié et les déséquilibres récurrents de ces partenariats à la défaveur des organisations locales, qui sont autant de revendications portées par la Charte pour le changement ([Charter4Change](#))<sup>30</sup>.

De plus, le renforcement du *leadership* de l'État dans la réponse ainsi que la réorientation de celle-ci vers plus de soutien aux institutions publiques sont des éléments qui font écho au questionnement sur l'identification des acteurs locaux concernés (ou non) par la relocalisation de l'aide.

## Financement et partenariats entre acteurs

Concernant les relations entre acteurs et notamment entre partenaires, le vocabulaire utilisé est également révélateur. Pour la plupart des ONG (internationales, nationales et locales) l'entité qui reverse le financement est appelé bailleur sans

---

<sup>30</sup> Une initiative, menée à la fois par des ONG nationales et des ONG internationales, pour mettre en pratique les changements nécessaires dans la manière d'opérer du Système Humanitaire afin de permettre des réponses dirigées plus localement.

distinction de statut (sauf pour les consortiums d'ONGI). Les agences onusiennes sont donc considérées comme des bailleurs par les acteurs de terrain, au même titre que les ONGI le sont aux yeux des acteurs nationaux/locaux. Inversement, ces ONGI tout comme les Nations unies nomment les ONG nationales/locales « partenaire d'exécution » malgré la frustration que cela crée chez ces dernières.

On voit ici combien la notion de partenariat est centrale pour aborder la relocalisation de l'aide. Concernant les relations entre ONG nationales/locales et acteurs internationaux (ONU/ONGI), ces derniers reconnaissent qu'il existe une marge de progrès importante et que, malgré les efforts fournis pour construire de véritables partenariats, dans beaucoup de cas cette relation se rapproche plus de celle d'une « prestation de service ». Les ONG nationales/locales, quant à elles, portent un grand nombre des revendications présentes dans les débats sur la relocalisation de l'aide, comme le fait d'avoir un pouvoir de décision plus important et d'être impliquées dès l'écriture des projets.

Plusieurs ONG nationales/locales bénéficient de financements directs par les agences des Nations unies et des bailleurs de fonds internationaux, principalement les services de coopération des ambassades. Généralement, ces organisations ont exprimé leur préférence pour ce type de financement par opposition aux financements reçus des ONGI. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit de financements en cascade (les ONGI sont-elles-même financées par des bailleurs internationaux), qui les contraignent à répondre à une double exigence hiérarchique et administrative. Au-delà de cette contrainte, les ONG locales/nationales s'accordent sur deux spécificités importantes dans la relation qu'elles développent avec leurs « financeurs » internationaux :

- Le suivi rapproché effectué par les ONGI (et dans une moindre mesure les agences des Nations unies) que les membres d'ONG locales/nationales estiment nécessaire même s'ils regrettent que celui-ci s'apparente parfois à un *micro-management* dévalorisant et contre-productif ;
- Le renforcement de capacités dont les ONG locales/nationales bénéficient dans le cadre des partenariats avec des ONGI et des agences onusiennes mais qui est généralement absent ou faible dans leurs relations avec des bailleurs de type ambassade ou Union européenne.

## Renforcement de capacités

Concernant le point essentiel du renforcement de capacités, il ressort des différents entretiens, que les ONG libanaises ainsi que les employés libanais des organisations internationales (ONU et ONGI) ont acquis de nombreuses compétences au cours de ces cinq dernières années, à travers les formations qui leur ont été dispensées mais surtout par l'expérience directe qu'ils ont acquise dans la réponse. Les capacités techniques existantes des structures locales (ONG mais aussi services publics comme les hôpitaux par exemple) ont été et sont encore considérablement renforcées, notamment grâce à la délégation d'une part importante des activités depuis 2014/2015. Les capacités managériales sont en revanche souvent jugées insuffisantes et présentées comme une limite à davantage de relocalisation de l'aide par les acteurs internationaux.

Du côté des ONG tripolitaines, certaines regrettent que le renforcement de capacités mis en œuvre par leurs partenaires internationaux se focalise sur les compétences techniques afin de garantir la qualité de l'action mise en œuvre et de maximiser le nombre de bénéficiaires assistés. En effet les ONG tripolitaines estiment que ce renforcement n'est pas pertinent : d'une part ces compétences techniques sont parfois déjà acquises ; et d'autre part les besoins qu'elles expriment comme prioritaires portent sur les capacités managériales (gestion du budget et des ressources humaines, procédures internes notamment pour l'approvisionnement, capacité de recherche de financements, etc.) qui permettraient un véritable renforcement structurel et institutionnel. Dans certains cas où le partenariat développé entre une ONGI et une ONG tripolitaine permet à la structure locale de standardiser ses procédures internes afin d'uniformiser et de faciliter la gestion de projets indépendamment du bailleur, ce renforcement de capacité a été particulièrement apprécié et utile.

La demande exprimée par les ONG tripolitaines semble porter sur un renforcement des capacités, notamment managériales, de manière continue à travers un accompagnement dans les tâches existantes plutôt que via des formations *ad hoc* chronophages et sur lesquelles il leur est difficile de capitaliser.

## Coordination à l'échelle territoriale

A l'image du système administratif national, la coordination de la réponse humanitaire dans l'agglomération de Tripoli suit une logique de déconcentration plus que de décentralisation.

Les mécanismes de coordination mis en place par les instances onusiennes et le gouvernement au niveau central se déclinent à l'échelle régionale et non municipale. Qui plus est, depuis 2016 les réunions inter-agences et intersectorielles mensuelles organisées par le HCR et pilotées par le ministère des Affaires sociales couvrent le gouvernorat du Nord (région de Tripoli) et celui du Akkar. Ces réunions, qui se tiennent généralement en anglais<sup>31</sup>, ont donc lieu en alternance dans la ville de Tripoli et celle de Qubayyat<sup>32</sup> tout comme la plupart des réunions sectorielles<sup>33</sup>.

Bien que la participation aux réunions sectorielles et inter-agences soit officiellement ouverte à tous les acteurs qui le souhaitent, dans la pratique, la plupart des ONG locales n'y participent pas<sup>34</sup>. Si les gouverneurs de ces régions sont régulièrement présents à ces réunions et les convient parfois dans leurs propres locaux, les municipalités (et notamment celles de la communauté urbaine al-Fayha) sont quant à elles presque systématiquement absentes<sup>35</sup>.

## Les municipalités maillon faible de la relocalisation

Pourtant directement concernées par la crise, les municipalités apparaissent comme le maillon faible, en marge de la réponse à la crise dans l'agglomération de Tripoli.

---

<sup>31</sup> Selon le HCR une traduction peut systématiquement être mise à disposition d'un participant à ces réunions sur simple demande préalable.

<sup>32</sup> Ville du Gouvernorat de Akkar située à environ deux heures de voiture de Tripoli

<sup>33</sup> Chaque groupe de travail sectoriel peut organiser ces réunions comme il l'entend (régularité, lieu, langue utilisée, etc.) cependant, la plupart a adopté le même fonctionnement.

<sup>34</sup> Les motifs avancés les plus courants sont l'accès à l'information (lieu et date des réunions), la disponibilité pour s'y rendre (notamment lorsqu'elles ont lieu dans l'Akkar) et l'intérêt d'une telle participation. Certaines ONG tripolitaines ne semblent pas au courant qu'elles peuvent s'inscrire à ces réunions sans y être invitées.

<sup>35</sup> Ces mécanismes de coordination entre acteurs de la réponse sont supposés permettre (entre autres choses) aux gouverneurs d'être informés des actions réalisées. Dans la mise en œuvre de la réponse, la coopération avec ces derniers est relativement limitée, et concerne essentiellement des enjeux de sécurité pour les acteurs humanitaires.

En l'absence d'un plan stratégique municipal approuvé et partagé avec l'ensemble des acteurs du territoire<sup>36</sup>, l'action humanitaire dans l'agglomération de Tripoli semble avoir été mise en œuvre (dans un premier temps du moins), sans véritable vision territoriale et urbaine. Bien que de nombreux acteurs locaux considèrent légitime et souhaitable voire nécessaire que la contrôle et coordonne la réponse sur son territoire, c'est actuellement très loin d'être le cas. La municipalité est très peu prise en compte par les organisations internationales (ONU/ONGI) et leurs partenaires locaux. La majorité des organisations internationales ou locales qui s'implantent sur le territoire effectuent une visite de courtoisie auprès de l'autorité locale, au cours de laquelle, ces organisations demandent et obtiennent les autorisations dont elles ont besoin pour la mise en œuvre de leurs activités<sup>37</sup>. Dans la plupart des cas, la coopération avec l'autorité locale ne va pas au-delà. Cependant, certaines ONG internationales tentent de renforcer la participation de la municipalité dans la réponse notamment en mettant à disposition de cette dernière des ressources humaines. Le Danish Refugee Council ainsi que le British Council par exemple ont tous deux financé un poste (« aid agent ») au sein de la municipalité qui jouait un rôle de point focal sur les questions liées aux réfugiés syriens pendant la durée de leurs projets respectifs. Si cela semble avoir été bénéfique pour la municipalité qui manque drastiquement de ressources humaines, ces mesures sont malheureusement peu pérennes et semble-t-il ont peu d'impact sur le long terme<sup>38</sup>.

Selon le maire de Tripoli (qui faisait partie du précédent conseil municipal), du fait de la réponse humanitaire, les liens se sont distendus entre la municipalité et les organisations communautaires de base (OCB). Avec l'arrivée de nombreux acteurs internationaux et des opportunités de financement que cela représentait, les OCB auraient moins sollicité la municipalité.

Enfin, la communauté de commune et les municipalités, sont contraintes par la législation et ne peuvent pas recevoir de financements étrangers sans une validation

---

<sup>36</sup> Il existe plusieurs documents de planification stratégique dont la stratégie « Al-Fayha 2020 » mais aucun n'a jamais été officiellement adopté et donc mis en œuvre par les autorités municipales.

<sup>37</sup> Notamment les permis de construire pour les activités de réhabilitation.

<sup>38</sup> Il est particulièrement difficile pour la municipalité de pérenniser ces ressources. D'une part la création et budgétisation d'un poste au sein de la municipalité est soumis à l'approbation du pouvoir central et nécessite un processus bureaucratique long et laborieux ; d'autre part la municipalité n'est pas en mesure de supporter les salaires rémunérés par les ONGI. Selon les informations collectées il semblerait que la municipalité de Tripoli soit tout de même parvenue à poursuivre la collaboration avec la consultante précédemment employée par l'ONGI DRC.

ministérielle préalable. Dans le cas de la communauté urbaine al-Fayha, il semble que cela soit un frein à une plus grande relocalisation de l'aide, notamment dans le cadre de projets de coopération décentralisée régionaux. En effet, la lenteur du processus d'approbation du pouvoir central occasionne souvent des retards importants, ce qui l'empêche de prendre la responsabilité de chef de file dans de tels projets<sup>39</sup>. Par ailleurs les financements provenant des ambassades basées à Beyrouth ne sont pas considérés comme « étrangers » et sont donc soumis à une procédure allégée.

---

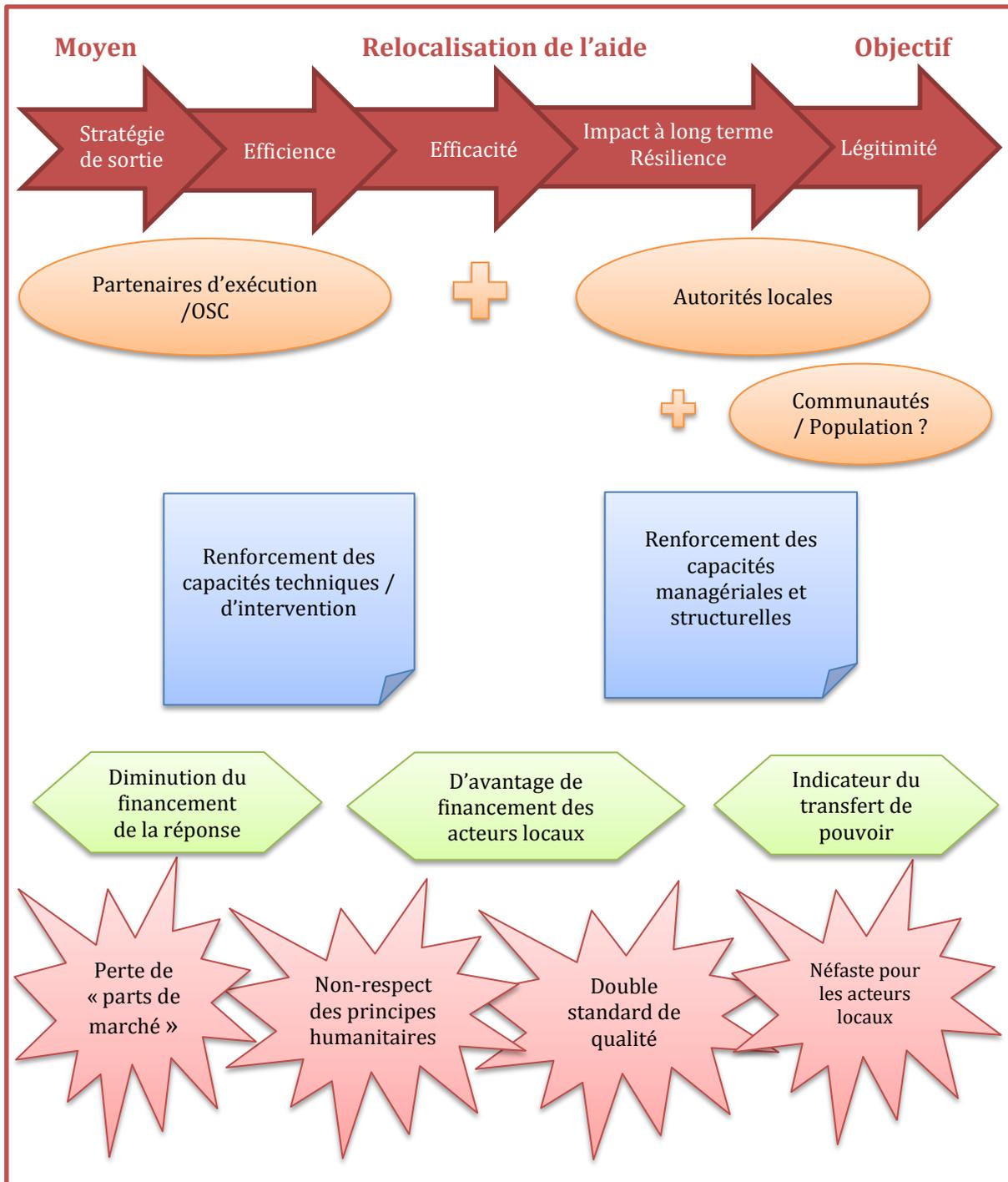
<sup>39</sup> Le cas échéant, le retard occasionné se répercuterait sur tous les partenaires régionaux et internationaux et sur l'ensemble du projet.

### **III. Enjeux de la relocalisation**

#### **La relocalisation de l'aide : un moyen ou une fin en soi ?**

La relocalisation de l'aide soulève des questions de fond, et interpelle la communauté humanitaire dans son ensemble. Alors que certains acteurs l'abordent comme un moyen parmi d'autres pour s'adapter aux contraintes du secteur et aux spécificités du contexte, d'autres acteurs la considèrent comme une fin en soi, répondant entre autre à un déficit de légitimité des acteurs humanitaires internationaux. La relocalisation de l'aide serait alors un objectif plus ou moins réaliste mais vers lequel il ne faudrait cesser de tendre. Les principaux éléments clés sont présentés dans le schéma suivant selon qu'ils correspondent plus ou moins à l'une ou l'autre des conceptions de la relocalisation.

**Figure 3 : La relocalisation de l'aide un moyen ou une fin en soi ?**



-  Raison d'être de la relocalisation de l'aide
-  Acteurs locaux concernés par la relocalisation de l'aide
-  Besoins en renforcement de capacités
-  Raison d'être de l'augmentation du financement direct des acteurs locaux
-  Risques de la relocalisation de l'aide

Les enjeux de la relocalisation de l'aide dans l'agglomération de Tripoli

Enjeux	Objectifs / Attentes des acteurs	Besoins pour une relocalisation réussie	Opportunités pour la réponse	Contraintes	Risques	Commentaires / particularités
Approche orientée vers les résultats	Qualité	Suivi rapproché Présence plus importante des bailleurs	Accès aux populations Redevabilité envers les populations affectées	Coût du suivi	Peu de suivi des bailleurs Doubles standards de qualité	
Coordination	Rôle central des municipalités "Chef d'orchestre" Planification stratégique	Renforcement des capacités (Ressources humaines, moyens financiers, compétences, etc.)	Légitimité Impact à long terme Eviter les duplications	Lenteur des réformes administratives Échéances électorales et tensions internes	Politisation de l'aide	
Financement	Proportion plus importante du financement total  Plus de responsabilités et de pouvoir de décision sur l'utilisation et la gestion des fonds  Transparence dans la proportion du financement alloué aux partenaires locaux  Financement direct	Renforcement des capacités de gestion financière : écriture et suivi des budgets, familiarisation avec les procédures des bailleurs, développement de procédures opérationnelles standard (achat, approvisionnement...)  Suivi très rapproché des bailleurs  Capacité de recherche de financements (accès aux opportunités de financement, ressources humaines nécessaires, connaissance du secteur, maîtrise des procédures...)	Efficience Opportunités nouvelles de financements (secteur privé, bailleurs des pays du Golf, etc.)  Degré de financement direct comme un outil et un indicateur d'un véritable transfert du pouvoir de décision	Perte de "parts de marché" par les ONGI et, à plus long terme, les UN, inéligibilité des acteurs  Inéligibilité des organisations locales/nationales à certains financements internationaux  Législation nationale (municipalités)	Implosion des organisations au-delà de la capacité de mise en œuvre  Risque financier pour les organisations locales (dépenses non éligibles, audit, faillites, etc.)  Corruption locale  Concentration des financements internationaux sur quelques organisations locales, reproduction du schéma actuel avec des financements en cascade  Blocage, retard de la mise en œuvre	Il est important ici de prendre en compte le changement d'échelle dans la mise en œuvre et dans le risque associé  Les risques de partialité et de financement d'activités terroristes liés à des financements privés en provenance des pays du Golf semblent relativement minimales (distributions en nature occasionnellement), sans que cela ne découle directement de la relocalisation de l'aide  Importance d'une classification commune et claire des ONG nationales/locales/du Sud/régionales  Certaines OSC montent en puissance et s'appuient à leur tour sur des OCB : quel partenariat mettre en œuvre? Comment éviter de reproduire la situation actuelle entre acteurs internationaux et nationaux/locaux?  Est-ce qu'un financement par une agence de l'ONU peut être considéré comme direct?
Partenariats équilibrés	Implication du partenaire local dès la conception du projet Plus de pouvoir de décision pour les acteurs locaux  Flexibilité des procédures		Pertinence  Appropriation  Adaptation	Perte de pouvoir de décision pour les bailleurs  Perte de pouvoir de décision pour les organisations internationales  Délais des prises de décisions  Renouvellement du personnel international	Dilution de la responsabilité/redevabilité	Dans le cas d'une crise migratoire cela aurait permis la prise en compte des populations hôtes plus tôt dans la réponse (principe du « ne pas nuire »)

Enjeux	Objectifs / Attentes des acteurs	Besoins pour une relocalisation réussie	Opportunités pour la réponse	Contraintes	Risques	Commentaires / particularités
Préservation des capacités des acteurs locaux (« ne pas nuire »)	Arrêter la fuite des salariés qualifiés vers les organisations internationales  Compensation financière	Modèles d'affaires innovants	Modèles basés sur le bénévolat  Assainissement des relations entre acteurs	Restriction légale du travail des réfugiés  Salaires peu compétitifs dans les structures locales	Professionnalisation et disponibilité des bénévoles  Fuite du personnel national qualifié et expérimenté (actuellement dans les organisations internationales), vers le secteur privé (seul potentiel pourvoyeur de salaires similaires)	Paradoxalement, plusieurs acteurs locaux considèrent que le fait de traiter avec des Libanais dans les organisations internationales facilite les relations/contacts plus personnel(le)s. De plus certains Libanais employés par des acteurs internationaux sur des contrats de court et moyen terme ont ensuite intégré des ONG nationales/locales
Renforcement des capacités	Adapté (priorité = compétences managériales)  Reconnaissance des capacités actuelles  Apprendre en faisant et non comme un prérequis	Diagnostic des capacités et besoins de renforcement  Accompagnement	Impact à long terme  Renforcement mutuel des capacités  Nouveau rôle pour les organisations internationales	Engagement à long terme  Coût financier à court terme  Financements pour des activités de support		
Respect des principes humanitaires	Respect des principes humanitaires	Renforcement de la culture humanitaire au sein des organisations locales et du personnel national	Rôle nouveau pour les ONGI ?  Redevabilité vis-à-vis des populations affectées Appropriation des principes humanitaires par les acteurs de terrain	Pas d'autre expérience humanitaire / d'élément de comparaison pour la plupart du personnel libanais  Culture de la <i>wasta</i> vs. conflit d'intérêt	Politisation de l'aide	La <i>wasta</i> est le fait d'intercéder auprès d'une personne en faveur de quelqu'un. C'est une pratique courante et plutôt valorisée dans la culture libanaise (et arabe en général) alors que c'est généralement considéré comme un conflit d'intérêt selon les codes de conduites des organisations humanitaires internationales
Visibilité partagée	Reconnaissance	Visibilité sur le lieu du projet  Représentation au sein des structures de coordination et événements importants	Meilleure acceptation de la population locale		Perte de visibilité pour les organisations internationales  Transfert total du risque réputationnel	Le Liban est un petit territoire et la communication y est très facile, la visibilité n'est donc pas vraiment un enjeu

## La réponse et son ancrage territorial

Au-delà des enjeux mentionnés ci-dessus, le concept de relocalisation de l'aide interpelle les acteurs sur la manière dont ils inscrivent (ou pas) leur réponse dans le territoire concerné.

A ce sujet, le cas de l'agglomération de Tripoli est particulièrement intéressant.

Tout d'abord, les affrontements armés qui ont eu lieu de 2011 à 2015 entre les quartiers de Jabal Mohsen et Bab al Tabbaneh et fait plusieurs centaines de morts, ont transformé une situation de crise régionale dont le principal facteur est exogène (venue et permanence des réfugiés) en une crise en partie locale et territoriale.

D'autre part, ce contexte de crise migratoire en milieu urbain se caractérise par une dispersion des réfugiés sur le territoire (même si certains quartiers sont évidemment plus touchés que d'autres). De plus, de par la nature de la réponse globale apportée (assistance par transfert monétaire, absence de camps de réfugiés, assistance médicale et éducation dispensées via les institutions préexistantes, etc.) les réfugiés installés dans l'agglomération de Tripoli utilisent les infrastructures et les services du territoire.

Enfin, il existe une volonté de ne pas différencier l'aide humanitaire et l'aide au développement accompagnée d'une confusion entretenue sur le sens de ces mots.

Cela se caractérise entre autre:

- Au travers du ciblage des bénéficiaires (réfugiés, Libanais vulnérables, institutions étatiques) ;
- Par l'absence de distinction des rôles entre acteurs humanitaires et de développement ;
- A travers la diversité et de la multiplicité des besoins ciblés et des activités mises en œuvre (moyens de subsistance, renforcement de capacités et formation professionnelle, réhabilitation de logements et d'espaces publics, etc.) ;
- Au vu de la temporalité de la crise et de la réponse qui durent depuis plus de six ans.

Dans cette confusion des genres et ce contexte particulier, la question de l'ancrage territorial se pose de façon d'autant plus prégnante.

Trois approches renforçant le lien entre un projet et son territoire ont été observées sur le terrain, il s'agira ici de les analyser brièvement au regard des enjeux de la relocalisation.

### Approche participative

Un grand nombre d'acteurs interrogés semblent avoir adopté une approche participative avec les populations concernées par l'intervention et/ou leurs représentants. Au début de la mise en œuvre, la participation passe généralement par la création de comités ou de clubs. Il s'agit souvent de jeunes regroupés par quartiers ou par école/lycée/université, centre social ou de santé, etc. Ces comités sont alors consultés et plus ou moins impliqués dans la conception et la mise en œuvre du projet en question.

Lorsque l'approche participative repose essentiellement sur les *mukhtar*<sup>40</sup>, elle permet de s'appuyer sur les structures représentatives existantes et de les renforcer. Cela limite cependant l'implication de la population (d'autant que la population non-originnaire de ce quartier n'est pas représentée par l'autorité du *mukhtar*<sup>41</sup>).

Une partie de la littérature sur la relocalisation de l'aide lie cette notion à celles de la participation et de l'engagement (inclusif et/ou représentatif) des communautés et des personnes affectées par les crises. D'autres points de vue considèrent que ce sont là deux sujets distincts et que la relocalisation concerne uniquement le renforcement des organisations locales. Cependant en l'absence de précisions sur les organisations locales concernées (notamment les organisations communautaires de bases dont certaines sont informelles) il est difficile d'adopter une position claire et catégorique. Si les communautés, voire les populations, sont un acteur directement concerné par la relocalisation de l'aide, qu'est-ce qui distingue encore cette approche du développement communautaire ?

Au-delà des phases et du degré de participation des comités cités ci-dessus qui semblent assez variables selon le type de projet et l'organisation qui le met en œuvre, on constate qu'à quelques exceptions près, ces comités n'ont de rôle que dans le cadre du projet en question. Bien que plusieurs acteurs interrogés encouragent les comités de

---

<sup>40</sup> Représentants élus des quartiers

<sup>41</sup> Du fait du système électoral libanais (cf. chapitre sur les institutions à l'échelle locale)

leurs projets à s'impliquer dans d'autres actions, aucun projet évoqué ne semble s'être appuyé sur un comité préexistant.

### **Approche intégrée par quartier**

Plusieurs acteurs de l'aide tentent dans leurs projets à Tripoli d'appliquer une approche intégrée par quartier. Cette approche est très largement inspirée des réflexions sur la réponse au séisme en Haïti. Dans la pratique, il s'agit pour l'acteur en question (généralement les ONG internationales et leurs éventuels partenaires locaux) de concentrer dans un même quartier des interventions multisectorielles afin d'apporter une réponse coordonnée, complète et cohérente à l'ensemble des besoins dans ce territoire. Cette approche généralement adoptée suite à des désastres naturels ou des conflits ayant causé d'importants dégâts matériels, concerne souvent des réalisations concrètes (électricité, eau, assainissement, logement/réhabilitation, gestion des déchets, etc.). Elle peut aussi inclure des activités liées à des besoins de santé, d'éducation, de protection, etc. Cette approche intégrée par quartier vise à garantir la cohérence de la réponse et notamment que l'ensemble des besoins soient pris en compte en évitant les duplications. Elle permet à l'organisation qui l'adopte de développer une connaissance approfondie du quartier et de favoriser une approche communautaire et participative.

Dans la réalité, la plupart des acteurs concernés a cependant exprimé des difficultés à réaliser concrètement cette approche par quartier. Il semblerait que le manque de flexibilité des financements qui permettent rarement de réajuster les activités lorsqu'un besoin prioritaire est identifié ainsi que la courte durée de ces financements soient des contraintes importantes. De plus, cette approche implique pour l'acteur en question de rassembler l'ensemble des compétences nécessaires. De plus l'« approche intégrée par quartier » n'est pas généralisée parmi l'ensemble des acteurs de la réponse. Pour ceux qui l'appliquent, cela se fait de manière assez progressive notamment parce que d'autres acteurs sont parfois déjà implantés sur le territoire en question. L'approche quartier a pour conséquence une forme de répartition du territoire entre acteurs. Elle passe par des « échanges » de quartiers afin de parvenir à cette cohérence territoriale. Ces échanges sont parfois perçus comme des négociations pour des parts de marché, notamment lorsqu'elles supposent qu'un acteur cesse d'intervenir

dans un quartier donné. A l'heure actuelle, il est sûrement trop tôt pour évaluer l'impact de cette approche mais elle confère à l'acteur en question un rôle et une responsabilité très importants. En outre, elle implique parfois de faire des choix stratégiques et cohérents dans le cadre d'un territoire urbain plus vaste que le seul quartier (aménagement des réseaux). Il semble donc essentiel que cette approche soit mise en œuvre en étroite collaboration avec les autorités compétentes notamment les municipalités.

### Centres d'accueil permanents

Certains acteurs de la réponse disposent de centres permanents ouverts au public dans lesquels ils dispensent tout ou partie de leurs activités. Ces centres sociaux, centres de santé, centres d'accueil des réfugiés ou encore centres de formation sont généralement gérés par une ONG nationale ou locale (il peut aussi bien s'agir du même bâtiment que les bureaux que d'un bâtiment différent) mais pas exclusivement. Le ministère des Affaires sociales dispose de plusieurs centres, les hôpitaux publics et privés évidemment, ainsi que la municipalité mais elle ne les met généralement à disposition des ONG que de façon permanente ou ponctuelle (essentiellement pour des activités de formation). Certaines ONG internationales ont également des centres, tout comme le HCR pour l'enregistrement des réfugiés.

Ces centres fournissent un certain ancrage territorial et une visibilité locale pour les organisations en question. De fait, ils sont souvent associés à la pérennité de l'action mise en œuvre et favorisent l'acceptation de la population et la légitimité de l'acteur sur le territoire.

Dans certains cas le centre cible particulièrement la population environnante. C'est le cas de plusieurs ONG locales et nationales qui ont choisi d'établir leurs locaux dans des quartiers particulièrement vulnérables comme ceux touchés par les affrontements armés de 2011 à 2015. Dans ce dernier cas, la relation de confiance créée avec la population est essentielle. Une ONG locale a notamment ouvert un centre sur la rue de Syrie, frontière entre Jabal Mohsen et Bab al Tabbaneh qui dispose de deux entrées distinctes (une pour chacun des quartiers). Cette structure permettait aux jeunes de ces deux quartiers de se rencontrer et de réaliser ensemble des activités et des projets alors même qu'il leur était impossible de passer d'un quartier à l'autre.

#### IV. Pistes de travail pour une meilleure relocalisation de l'aide

Enjeux\Selon	ONG nationales et locales	ONG internationales	Agences onusiennes	Autorités locales	Bailleurs
Approche orientée vers les résultats	Définir/compléter les résultats attendus dans les projets. Renforcer l'approche orientée vers les résultats.	Accompagner les acteurs locaux dans une approche orientée vers les résultats.	Garantir que les exigences de résultats sont réalistes et adaptées. Prévenir l'émergence d'un double standard de qualité. Ne pas confondre exigence de résultats/qualité et exigence de "faire du chiffre". Homogénéiser les systèmes de <i>reporting</i> . Accompagner les acteurs locaux dans une approche orientée vers les résultats.	Garantir une approche orientée vers les résultats dans la coordination locale.	Garantir que les exigences de résultats sont réalistes et adaptées. Prévenir l'émergence d'un double standard de qualité. Ne pas confondre exigence de résultats/qualité et exigence de "faire du chiffre". Homogénéiser les systèmes de <i>reporting</i> .
Coordination	Renforcer la participation dans les mécanismes de coordination locale.	Faciliter la participation active des acteurs locaux dans les mécanismes de coordination locale.		Jouer un rôle fort de coordination locale. Définir et partager la stratégie territoriale.	Soutenir les mécanismes locaux de coordination par des moyens appropriés.
Financement	Renforcer la capacité de recherche de financements notamment de financements directs.	Permettre un accès renforcé aux financements directs. Renforcer la transparence dans les versements effectués aux acteurs locaux/nationaux.		Renforcer la capacité de recherche de financements notamment de financements directs.	Mettre en place des procédures permettant un accès renforcé aux financements directs.
Partenariats équilibrés	Définir les rôles complémentaires des différents partenaires, participer aux décisions dès l'élaboration des projets.	Partager l'expérience et les leçons apprises dans d'autres contextes humanitaires. Impliquer les partenaires locaux/nationaux dans la prise de décision dès l'élaboration du projet. Effectuer un partage équitable des frais de gestion/frais administratifs. Reconnaître la légitimité et la capacité des acteurs locaux.		Développer des partenariats équilibrés avec les acteurs de l'aide humanitaire nationaux/locaux et internationaux.	Renforcer le suivi des projets en financement direct. Assurer une veille éthique et juridique. Encourager la transparence dans les versements effectués entre acteurs internationaux et locaux/nationaux.
Préservation des capacités des acteurs locaux ("ne pas nuire")	Développer des modèles économiques innovants pour diminuer la fuite du personnel qualifié vers les ONGI et l'ONU et/ou son impact. Diversifier les sources de financement.	Prendre en compte l'effet négatif du recrutement de personnel national. Envisager et ouvrir le débat entre acteurs concernés sur d'éventuelles compensations. Adopter une grille de salaire cohérente avec l'organisation et le contexte local. Développer une stratégie de sortie tenant compte de l'avenir du personnel national.		Renforcer les liens avec les associations locales.	Garantir des financements à moyen et long terme. Eviter les interruptions de financement entre différentes phases d'un projet.
Respect des principes humanitaires	Appropriation des principes humanitaires. Définition et délimitation du "conflit d'intérêt" dans les procédures.	Assurer le dialogue avec les acteurs locaux sur les principes humanitaires et leur application dans d'autres contextes.		Se familiariser avec les principes humanitaires pour mieux interagir avec les organisations humanitaires (locales/nationales et internationales).	Garantir la neutralité des financements humanitaires et prévenir l'instrumentalisation des acteurs locaux/nationaux.
Renforcement des capacités	Capitaliser sur les apprentissages et renforcer les capacités de méthode et de gestion.	Investir dans les capacités des acteurs locaux. Favoriser les capacités organisationnelles et l'apprentissage par l'action (accompagnement). Reconnaître l'existence d'un renforcement mutuel des capacités.		Identifier les besoins internes de renforcement des capacités, les communiquer et chercher des solutions pour y répondre. Soutenir les efforts de renforcement de capacités et y participer. Engager les réformes administratives permettant de créer et pérenniser des postes.	Assurer des moyens adaptés pour le renforcement des capacités des acteurs locaux, notamment les capacités organisationnelles.

## Conclusion

La relocalisation de l'aide à Tripoli comme dans le reste du Liban apparaît comme inéluctable et déjà en partie engagée. En l'absence d'une définition claire ou d'une doctrine précise, on observe une évolution progressive, tâtonnante et non-linéaire de la réponse vers une plus grande implication des acteurs nationaux et locaux dans la mise en place des programmes d'aide humanitaire.

La question qui se pose n'est donc déjà plus de savoir s'il faut ou non relocaliser l'aide mais plutôt de savoir que faire pour y parvenir et comment faire pour que cette relocalisation soit une réussite. Cet exercice est d'autant plus difficile que la relocalisation de l'aide s'apparente parfois à un mot-valise aux multiples composantes. Il est difficile d'en dessiner les contours et plus encore d'explicitier ce que serait une relocalisation de l'aide « réussie ».

De plus, les acteurs de la réponse ont des attentes et des réserves divergentes voire contradictoires face à cette approche. Certains considèrent la relocalisation de l'aide comme un moyen de faire face aux contraintes actuelles du secteur et du contexte. D'autres y voient une exigence d'ordre éthique (légitimité). A mi-chemin entre ces deux visions, la relocalisation se comprend aussi comme un processus permettant d'améliorer la qualité de la réponse apportée (Figure 3 : La relocalisation de l'aide un moyen ou une fin en soi ?).

Abordée dans le contexte tripolitein, l'angle de la relocalisation de l'aide permet de mieux comprendre comment la réponse apportée à la crise s'inscrit à la fois dans l'architecture de l'aide internationale et le contexte institutionnel local. Le rôle des acteurs locaux dans la réponse se caractérise par la nature de leurs actions ainsi que par leur poids et leur pouvoir de décision parmi les acteurs de l'aide et du territoire. Afin d'appréhender et de contribuer à la relocalisation de l'aide, il est fondamental de s'intéresser aux relations entre acteurs. De même la classification des acteurs dits « locaux » selon leur statut, leurs zones d'interventions et leur ancrage territorial (présence et permanence des centres d'accueil et d'assistance) est essentielle (Figure : Les ONG présentes dans l'agglomération de Tripoli).

Cette contextualisation des acteurs à l'échelle d'un territoire, met en évidence la dualité de la relocalisation de l'aide, qui concerne à la fois l'ancrage territorial des acteurs et celui de l'action elle-même qui peut prendre diverses formes.

A cet égard, on peut s'interroger sur la transformation des acteurs locaux et notamment de la société civile tripolitaine que peut provoquer une plus grande relocalisation de l'aide. Le risque n'est-il pas de voir les ONG locales et nationales diversifier leurs activités, se standardiser et se développer jusqu'à s'internationaliser, au détriment de l'ancrage territorial qui les caractérise et donne tout son sens à la relocalisation ?

## Bibliographie

### Articles

Gade Tine, « Conflit en Syrie et dynamiques de guerre civile à Tripoli, Liban », *Maghreb - Machrek* 2013/4 (n°218), p. 61-84.

Harkey Jeremy, « Experiences of national governments in expanding their role in humanitarian preparedness and response », Tufts University, 2014.

### Rapports / Etudes

Abdel Samad Ziad et Moshini Bihter, « Humanitarian assistance in Lebanon overview, challenges and recommendations: Revisiting the Humanitarian System: the call for country ownership in the case of Lebanon », *Policy Paper Lebanon Support*, Beyrouth, octobre 2016.

Catherine Le Thomas et Bruno Dewailly, « Pauvreté et conditions socio-économiques à Al Fayhâ'a : Diagnostic et éléments de stratégie », Agence française de Développement et IECD pour la Fédération des municipalités de Tripoli Al-Fayhâ'a dans le cadre du projet City Development Strategy, décembre 2009.

A Featherstone, Actionaid, CAFOD, Christian Aid, Oxfam, Tearfund, « Missed again: Making space for partnership in the Typhoon Haiyan response », Rapport, septembre 2014.

A Featherstone, ActionAid, CAFOD, Christian Aid, Oxfam et Tearfund, « Missed opportunities: the case for strengthening national and local partnership-based humanitarian responses », Rapport, 2013.

Anderson B. Mary, Brown Dayna, Jean Isabella, « Time to listen: Hearing people on the receiving end of international aid », CDA Collaborative Learning Projects, novembre 2012.

Beyond Reform and Development (BDR), « A socio-economic development plan: for cohesion & political stability, In Bab Al Tabbaneh, Jabal Mohsen, and Al Qobbeh », juillet 2014.

Bhardwaj Rhea et Cohen Timothy, *Strengthening Capacities: CAFOD's vision to promote locally-led humanitarian response*, CAFOD, novembre 2016.

Bennett Christina, Foley Matthew et Pantuliano Sara, *Time to let go: Remaking humanitarian action for the modern era*, HPG/ODI, avril 2016.

Boustani Marwa, Carpi Estella, Gebara Hayat et Mourad Yara, « Responding to the Syrian crisis in Lebanon: Collaboration between aid agencies and local governance structures », *Working paper*, IIED, Londres, septembre 2016.

Brown Dayna et Donini Antonio, « Rhetoric or reality? Putting affected people at the centre of humanitarian action », *ALNAP Study*, ALNAP/ODI, octobre 2014.

CAFOD, FAO et World Vision, « Future Humanitarian Financing: Looking beyond the crisis », Rapport, mai 2015.

Campbell Leah, « Stepping back: understanding cities and their systems », *ALNAP Working Paper*, ALNAP/ODI, Londres, 2016.

Care, Mercy Corps, Oxfam America, International Rescue Committee, US Institute of Peace, Save The Children US, WFP et US Fund for UNICEF, « A World at risk: Humanitarian response at a crossroads », Rapport, avril 2016.

Pierre-André Chabrier, « La « guerre des pauvres » à Tripoli (Liban). 'asabiyyat urbaines à l'épreuve de la crise syrienne », *Confluences Méditerranée* 2013/2 (N°85), p. 87-102.

Corbett Justin, « Supporting community-based emergency response at scale: Innovations in the wake of cyclone Nargis », *Case Study n° 4*, ALNAP Innovations, mars 2010.

Els Christian et Carstensen Nils, « Funding of local and national humanitarian actors », Local to Global Protection Initiative, mai 2015.

« Nouvelle crise, vieux démons au Liban: les leçons oubliées de Bab Tebbaneh/Jabal Mohsen » Briefing Moyen-Orient de Crisis Group N°29, 14 octobre 2010.

Groupe URD; 2003; The global study on participation of affected population in humanitarian aid, ALNAP, London, Plaisians.

IFRC, « World Disasters Report: Focus on local actors, the key to humanitarian effectiveness », octobre 2015.

Karam Karam Dr., « Décentralisation et coopération décentralisée au Liban : état des lieux », CGLU/BTVL, 2009.

Laithy, Heba, Abou Ismail, Khalil, Hamdan, Kamal, "Poverty, Growth and Income Distribution in Lebanon", International Poverty Center, study n°13, janvier 2008.

Larsen Maren, Demir Elma et Horvat Maja, « Humanitarian responses by local actors: Lessons learned from managing the transit of migrants and refugees through Croatia », *Working Paper*, International Institute for Environment and Development (IIED), août 2016.

Lehoux Frederique, « Localisation in Practice: A Pacific Case Study. What Care and local partner Live & Learn have learned from jointly responding to Cyclone Winston in Fiji », *Live & Learn*, Care, octobre 2016.

Maguire Suzanne, Ali Saad, et al., « Tripoli, City Profile », UN-Habitat, 2016.

Mitri Dalya, « Challenges of aid coordination in a complex crisis: an overview of funding policies and conditions regarding aid provision to Syrian refugees in Lebanon », Civil Society Knowledge Center/Lebanon Support, 2014.

Moghnieh Lamia et al., « The role of Community Based Organizations in preparing and responding to crisis in Lebanon, a qualitative study », Lebanon Support, 2016.

Poole L., « Funding at the sharp end: Investing in national NGO response capacity », CAFOD, 2014.

Refugee Studies Centre, « Local communities: first and last providers of protection », *Forced Migration Review*, Issue 53, octobre 2016.

Rushdy Sherif (Dir.), « Stabilization & resilience in protracted, politically-induced emergencies: a case study exploration of Lebanon », PNUD/Mercy Corps, 2015.

Saavedra Luz, « We know our wounds: national and local organisations involved in humanitarian response in Lebanon », *ALNAP Country Study*, ALNAP/ODI, Londres, 2016.

Schenkenberg Ed, « The challenges of localised humanitarian aid in armed conflict », *Emergency Gap Series 03*, Médecins Sans Frontières, novembre 2016.

Scheper E., Parakrama A. et Patel S., « Impact of the tsunami response on local and national capacities », *Tsunami Evaluation Coalition*, 2006.

Scott Rachel, « Financing in crisis? Making humanitarian finance fit for the future », OCDE, juin 2015.

Start Network, « Our Voice at Istanbul: Outcomes of a civil society conference », Humanitarian Leadership Academy/Kenya Red Cross, mai 2016.

Start Network, « How can donor requirements be reformed to better support efforts to strengthen local humanitarian capacity? », Rapport, mai 2015.

Svoboda Eva et Pantuliano Sara, « International and local/diaspora actors in the Syria response: a diverging set of systems? », *HPG Working Paper*, HPG/ODI, mars 2015.

Wall Imogen and Hedlund Kerren, « Localisation and Locally-led Crisis Response: A Literature Review », Local to Global, mai 2016.

Zyck A. Steven et Krebs B. Hanna, « Localising humanitarianism: improving effectiveness through inclusive action », HPG/ODI, Londres, 2015.

## Presse

« Rifi : Le temps de la marginalisation de Tripoli est révolu », *L'Orient-Le Jour*, octobre 2016.

« Repenser le financement humanitaire des ONG nationales », IRIN, septembre 2014.

« Visite de Mikati à la municipalité de Tripoli », *L'Orient-Le Jour*, septembre 2016.

« Les réfugiés palestiniens du camp de Nahr El Bared », *Emissions de France Inter*, 12 septembre 2007.

Abou Rizk Tilda, « Après les élections à Tripoli, l'heure est au Liban », *L'Orient-Le Jour*, juin 2016.

Azakir Mohammed, « Le Liban subit de plein fouet les retombées économiques et sociales du conflit syrien », *The Daily Star*, septembre 2013.

El Khoury Yara, « Le point de vue de Georges Corm – Les grandes problématiques du Moyen-Orient aujourd'hui », *Les Clés du Moyen-Orient*, Beyrouth, mai 2016.

Gazal Rym, « Murr warns fresh political crisis could mar armys victory », *The Daily Star*, Septembre 2007.

Renevier Anis, « Début de la reconstruction de la ville de Tripoli, au Liban, sur fond de paix provisoire », IRIN, mai 2014.

Wall Imogen, « Le ton monte entre les ONG locales et internationales », IRIN, octobre 2015.

Swithern Sophia, *Global Humanitarian Assistance Report 2014*, Development Initiatives, 2014.

## Ouvrages

*Les autorités locales dans la gestion des crises*, Cités Unies France, février 2015.

Rijsel Paul, « La municipalité de Tripoli : entre pouvoirs locaux et services de l'État », dans Favier Agnès, *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*, Presses de l'Ifpo, 2014.

Randa Antoun, « La décentralisation et la situation municipale au Liban », *CERMOC*, 1999.

Verdeil Eric, Faour Ghaleb et Velut Sébastien, *Atlas du Liban*, éd. CERMOC-CNRS Liban, 2007.

## Textes officiels

Gouvernement du Liban et Organisation des Nations unies, *Lebanon Crisis Response Plan 2015-16, Year Two*, 15 décembre 2015.

Gouvernement du Liban et Organisation des Nations unies, *Lebanon Crisis Response Plan 2017-2020*, janvier 2017

« Too important to fail – addressing the humanitarian financial gap, High-Level Panel on Humanitarian Financing », *Rapport du Secrétaire général des Nations unies*, janvier 2016.

« One Humanity: Shared Responsibility », *Rapport du Secrétaire Général pour le Sommet Humanitaire Mondial*, Nations unies, février 2016.

« Le financement de l'action humanitaire – Un investissement dans l'humanité », Table ronde des dirigeants de haut niveau, *Sommet humanitaire mondial*, Turquie, 23 mai 2016.

« The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need », *Sommet humanitaire mondial*, Turquie, 23 mai 2016.

### **Autres sources**

« How can we better involve national actors in humanitarian coordination? » *ALNAP Webinar Series on Coordination*, 22 mars 2016, 72 minutes.

« A More Dignified and Equitable Humanitarian System: How to Truly Localize Aid », *Paper prepared by Adeso on behalf of southern NGO network members*, 2015.

*Charter for Change: Localisation of Humanitarian Aid*, Catholic Agency for Overseas Development, 2015.