

L'argent, l'urgence et la reconstruction

François Grünewald, Groupe URD, *Mouvements*, novembre-décembre 2000

Enjeu de solidarité ou de pouvoir, d'humanisme ou de mercantilisme, de prestige ou de modestie, les grandes actions humanitaires ont mobilisé des sommes considérables au cours de ces dernières années. Alors que de façon générale l'aide publique au développement décroissait, les ressources financières à la disposition des opérateurs humanitaires augmentaient de façon significative.

Les différentes sources de financements qui rendent possible l'action humanitaire se sont diversifiées : générosité du public, bailleurs de fonds institutionnels, structures de la coopération décentralisée, mécénat d'entreprises. A la fois craintes et courtisées, les objectifs et agendas spécifiques des financeurs sont loin d'être toujours désintéressés. Il s'agira ici de décrypter les modus-operandi de ces acteurs particuliers que sont ces individus et ces institutions qui génèrent et distribuent tant l'argent du public que l'argent public. Il sera d'abord utile de tenter d'en établir une typologie. L'origine, la distribution, l'utilisation et la gestion de cette manne soulève de nombreuses questions auxquelles nous tentons d'apporter des éléments de réponse en 1.

Face à l'obligation de résultats incertaine dans les périodes de turbulence à fortes contraintes et dans les contextes troublés qui caractérisent les temps de l'action humanitaire, les acteurs de terrain soulignent plutôt l'importance de l'obligation de moyens. Les humanitaires, pris entre leur éthique, la tourmente des crises qui se multiplient et des enjeux de captation des ressources de l'aide humanitaire, restent en effet fortement sous la contrainte des moyens. L'accès à l'argent ou à ses substituts en nature est une des conditions nécessaires mais pas suffisante du « pouvoir agir ». Sans ressource, point d'action, point d'équipes, point de matériel, point de moyens de transport, point de capacité d'évaluation et d'amélioration des pratiques. Les humanitaires ont essayé de trouver un certain nombre de réponses au pouvoir de l'argent sur eux, ainsi qu'aux tentations et tentatives de mise sous contrôle et d'OPA dont ils ont été objet au cours des dernières années. Ces réponses, ainsi que leurs limites, seront détaillées dans le paragraphe 2.

Enfin, face à la compétition qui se développe entre acteurs humanitaires pour l'accès et parfois même le contrôle des ressources, il s'agira de décrypter, dans le paragraphe 3, les règles du jeu de ce « nouveau marché » qu'est l'humanitaire.

Argent d'où viens-tu ? Ou vas-tu ?

L'humanitaire a été pendant longtemps essentiellement financé par la générosité individuelle ou par de petits groupes d'individus. Au fur et à mesure, des fonds en provenance d'autres origines ont été mobilisés.

En France, les ressources passant en 1985 par les ONG (de développement et d'urgence confondues) représentaient environ 1,342 Milliard FF, dont 72 % provenaient du



Groupe URD- La Fontaine des Marins- 26 170 Plaisians- France

Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35

<http://www.urd.org>

privé et les 28 % restant des institutions publiques. Avec les crises somaliennes et de yougoslave en 1991-93 puis des Grands Lacs (Burundi, Rwanda) les fonds disponibles n'ont pas arrêté d'augmenter : 2,22 Milliards de FF en 1991; 2,75 Milliards en 1993 ; 3,23 Milliards en 1995 ; 3,.... Milliards de FF en 1998[i]. Dans cette croissance, la proportion de la part du secteur institutionnel a pris de plus en plus d'importance mais la générosité du public reste importante, même si elle est bien moins structurée et canalisée que chez nos voisins anglais ou scandinaves.

Ce secteur de la dotation « privée » est lui-même assez hétérogène dans sa composition : les dons et collectes prédominent et représentent de façon relativement stable entre 55 et 60 % des ressources privées mobilisées, ce qui en valeur absolue représente une croissance très importante. Les campagnes médiatiques de collecte organisées par la Croix Rouge (urgence Kosovo), la Fondation de France (reconstruction post-Mitch) ont su drainer les ressources d'une belle générosité. Tellement d'ailleurs qu'elles ont induit certaines jalousies. Dans le domaine du don privé, Médecins sans Frontières, Médecins du Monde et le Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement (CCFD) représentent des "poids lourds"; ils ont à la fois une image forte et un réseau de donateurs stables avec une armature solide, issus du domaine médical pour les premiers, de la mouvance « catholique de gauche » pour le dernier. Certaines ONG, comme Handicap International drainent plus de fonds que certaines multinationales, notamment suite à son engagement dans la Campagne Internationale contre les Mines Anti-personnel et au Prix Nobel accordé à cette Campagne.

A côté de ces méga-budgets, vient une deuxième série d'ONG qui a beaucoup plus de problèmes à se "tailler une part du marché" de la donation privée. Elles sont alors obligées de se tourner vers les « guichets de financement institutionnels » : budgets des États et des organismes inter-étatiques. Enfin, vient la myriade de mini-ONG qui, elles, sont en général fortement financées par la générosité publique, cette fois liée à un réseau local, une personne ou un événement. Richesse de la société civile française, cette diversité représente, sur le terrain des crises, un handicap face aux énormes structures anglo-saxonnes et nordiques. En effet, dans un système où les co-financements sont de plus en plus la règle, notamment pour l'obtention de budgets européens, la parcellisation et la faible taille de la moyenne des ONG françaises et le soutien très limité qu'elles reçoivent de l'Etat les rend peu « compétitives » et aptes à capter des budgets. Face à cela, les stratégies du DFID britannique, du GTZ allemand, du DANIDA danois sont redoutables : De fait, à ECHO, les ONG françaises ont vu en quelques années leur part diminuer de plus de 35 % à 18 % à peine.

Dans l'urgence, la contribution des entreprises et du secteur privé reste très minime et largement en dessous des "effets de manche" et de publicité que ces entreprises cherchent à faire pour capitaliser sur ces contributions. Ainsi, des grandes promesses faites par les chefs d'entreprise qui accompagnaient le Président Chirac lors de sa visite dans une Amérique centrale dévastée par l'ouragan MITCH, combien ont été réellement suivies d'effets ? Les relations entre les ONG et le monde de l'entreprise sont complexes. **Les acteurs économiques ont souvent vu les acteurs humanitaires comme des faire valoir ou des points d'entrée.** Telle entreprise spécialisée sur les adductions d'eau à Gorajde avec Action Contre la Faim, MICROSOFT soutenant le Haut Commissariat aux Réfugiés pour la mise en place de systèmes informatisés d'enregistrement des réfugiés ; LOTUS faisant apparaître dans sa publicité qu'il équipait le Comité International de la Croix Rouge (CICR), etc.

Certaines voient même le secteur humanitaire comme un marché : Ainsi, lors des manifestations genevoises appelées WORLD'AID, qui réunissent ONG, organisations internationales et entreprises, un des thèmes récurrents est « les entreprises peuvent faire mieux, plus vite et moins cher que les ONG : pourquoi ne pas faire fonctionner le secteur humanitaire comme un marché, avec ses appels d'offre, sa compétition ? ». Les



Groupe URD- La Fontaine des Marins- 26 170 Plaisians- France

Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35

<http://www.urd.org>

ONG, elles, voient d'abord les entreprises comme des sources de financement. Parfois, quand elles sont confrontées à des besoins en technicité absents du monde associatif, elles ont recours à des savoir-faire que des entreprises peuvent mettre à leur disposition. De plus en plus, les acteurs économiques du Nord sont aussi perçus comme à la fois causes et facteurs perpétuant les crises (ELF en Angola, les grands diamantaires au Congo et en Sierra Leone, Total en Birmanie, etc.). Relations complexes et tendues. Cette dialectique humanitaire-entreprise a pris une forme très particulière dans les phases de reconstruction, suite à l'expérience bosniaque : Les autorités françaises ont constaté que, si la France avait été très présente via ses militaires et "ses" ONG dans les périodes et les lieux les plus difficiles de la crise bosniaque, ses entreprises se retrouvaient quasiment exclues des marchés de la reconstruction. L'analyse du système CIMIC américain a conduit à la mobilisation des moyens de la Réserve, l'armée devant servir aux entreprises nationales.

L'Etat français contribue lui aussi financièrement à l'action humanitaire. Ses contributions passent en partie en financement direct via le très démuné Service de l'Action Humanitaire (60 Millions/an). La Cellule d'Urgence (CELUR) interministérielle, si elle n'a pas de budget propre, peut mobiliser les ressources d'autres ministères (Défense, Agriculture, Santé) pour que la France soit présente sur les terrains de crise. La réponse de l'Etat peut aussi prendre la forme indirecte d'un soutien financier aux acteurs non étatiques ou inter-étatiques travaillant sur le terrain. Aux ressources du SAH et de la CELUR passant par les ONG, le Ministère Français des Affaires Etrangères, via la Direction des Nations Unies et des Organisations Internationales (NUOI) contribue aussi — hélas relativement chichement — aux budgets des organisations spécialisées des Nations Unies (OCHA, PAM, HCR, UNICEF, Bureau des opérations spéciales d'urgence de la FAO, etc.)[1] et du Mouvement de la Croix Rouge (via le CICR dans les zones de conflit armé ou la Fédération Internationale des Sociétés de Croix Rouge ou du Croissant Rouge dans les contextes de catastrophes naturelles). Enfin, de part sa contribution à ECHO, **l'Etat français participe au plus gros budget humanitaire du monde, qui est redistribué à travers les ONG européennes et les institutions multilatérales sur l'ensemble des crises qui affectent notre planète.** Finalement, la part de subvention publique d'origine nationale aux ONG est passée en dix ans de plus de 40 % à moins de 19 % tandis que les fonds recueillis auprès de bailleurs bilatéraux non français augmentaient, d'abord en valeur absolue puis, progressivement, en pourcentage. Les ONG françaises avaient en effet commencé à s'organiser en réseaux : MSF international avec plus de 15 branches, MDM international avec un nombre équivalent d'organisations sœurs, ACF s'internationalise avec déjà 4 représentations... Effets de la mondialisation?

Nouvelles sources de financement pour l'action humanitaire, les institutions et structures territoriales se positionnent à l'interface de l'Etat et de la Société Civile. Si dans le domaine du développement ces acteurs de la coopération décentralisée ont démontré une réelle pertinence dans leur action et dans le mode de financement de celle-ci, ceci est bien moins vrai dans l'urgence et dans l'humanitaire. Là, à la recherche d'effets médiatiques, les financements ad-hoc déclenchés sans analyse réelle des dossiers et des besoins sont, hélas, légions. Les velléités de responsables locaux à être « sur la photo » dans des situations de crises "à la mode" a eu un effet largement négatif. De façon générale, les aides envoyées en direct par les acteurs de la coopération décentralisée dans les périodes de crise se sont avérées au mieux inutiles, parfois dangereuses : Médicaments périmés, aliments inadaptés, vêtements d'occasion tellement usés qu'ils représentent une insulte aux yeux des victimes. C'est plus dans le développement, les phases de reconstruction et le secteur urbain que la générosité organisée sur une base territoriale et les savoirs-faire qui l'accompagnent ont des avantages comparatifs réels.

Finalement, alors qu'il s'agit de drames humains, c'est bien une compétition féroce pour les fonds qui s'est mise en place : compétition pour les ressources et l'image entre l'humanitaire d'Etat et l'humanitaire privé; compétition pour les faveurs du public entre les ONG,



Groupe URD- La Fontaine des Marins- 26 170 Plaisians- France

Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35

<http://www.urd.org>

entre les ONG et les grandes organisations internationales qui commencent à doubler leurs recherches de fonds auprès des gouvernements par une stratégie de « fund raising » auprès du public (UNICEF, mais aussi plus récemment le HCR, le PAM), compétition pour l'obtention de subsides auprès de la Commission Européenne, etc. Il n'est pas étonnant que le nombre de formations autour du thème de la recherche de fonds se soient multipliées. Et pas étonnant non plus que toutes les curriculum de formation sur l'humanitaire comportent un enseignement lourd sur le fonctionnement d'ECHO et des bailleurs, quitte à oublier d'autres enjeux pourtant fondamentaux.

L'action humanitaire, l'argent et l'indépendance

L'argent, le nerf de la guerre, est aussi, paradoxalement, le nerf de l'humanitaire. Mais à quel prix les enjeux nobles mis à l'honneur par Henri Dunant et MSF, respectivement premier et dernier Prix Nobel de ce siècle devront-ils se vendre ? A quelle perte d'indépendance correspond l'acceptation d'un financement institutionnel ?

Pour MSF, il n'y a pas de salut en dehors de l'indépendance financière totale par rapport aux bailleurs institutionnels. L'objectif sera donc de limiter au plus bas niveau les fonds en provenance du MAE français (ce qui n'est pas difficile, vue la faiblesse des moyens du SAH) et d'ECHO (ce qui est un peu plus difficile). MSF est sans doute en France la seule structure à avoir les moyens de mener jusqu'au bout ce défi.

Il est intéressant de constater qu'une structure comme le CICR, qui est financée à plus de 90 % par les Etats, arrive à garder à la fois une image et une « réalité terrain » indépendante. Avantage comparatif d'une institution dont le statut est garanti par des Conventions Internationales (les Conventions de Genève de 1949), mais aussi par une forte autodiscipline interne. C'est de la perception de cette indépendance par les parties prenantes lors des conflits que dépendra tant l'accès aux victimes que la sécurité des délégués sur le terrain.

Pour d'autres ONG, le financement à partir des donateurs privés fait peser le risque de la sur-enchère, induisant des dérives dans les messages : toujours plus maigres, des yeux toujours plus hagards, bref, des dénis de dignité de plus en plus dégradants pour les victimes. Première Urgence tente de baser sa stratégie de financement de ses actions sur l'établissement une relation contractuelle et de confiance avec les bailleurs institutionnels. Il faut alors mettre au cahier des charges du contrat la reconnaissance de l'importance que l'ONG doit accorder à maintenir sa réalité d'acteur humanitaire et donc, au sens des Conventions de Genève de 1949, indépendant et impartial.

Toute une frange d'ONG de taille moyenne s'est laissé entraîner par une course au chiffre d'affaire, poussée par le cercle vicieux de la simultanéité du besoin d'avoir une "masse critique" pour exister et le flux de moyens pour maintenir la structure. Là, la course aux budgets induit un risque de baisse de qualité de l'action.

Certaines ONG dépendent fortement des subsides du HCR. Elles se trouvent alors dans une situation difficile quand le HCR est mis en difficulté et qu'il ne peut assumer ses responsabilités. En effet, nombreux sont les cas dans lesquels le HCR, poussé par les États d'accueil et les pays donateurs (et leur fameuse « donor fatigue »), se lance dans des opérations de rapatriements quasi-forcés ou, en tout cas, pas vraiment volontaires (cas des Romyngias de Birmanie réfugiés au Bangladesh). Dans d'autres situations, le HCR met en place, en général avec le PAM, des stratégies de réduction de l'aide aux réfugiés pour induire « une volontarité du retour ». Comment réagir dans ces situations, quand on gère une opération financée à 100% par le HCR ?



Autre défi à l'indépendance, la relation ONG-entreprises. Certains cercles de

Groupe URD- La Fontaine des Marins- 26 170 Plaisians- France

Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35

<http://www.urd.org>

réflexion ont appliqué aux contextes de crise le concept d'«intelligence économique »: Les ONG, soutenues par les entreprises, doivent récupérer l'information et faciliter les stratégies pour percer les marchés. L'analyse économique de ce concept pose la question de sa validité : aucune entreprise n'investira réellement dans une zone incertaine où les « pas de temps » des crises sont plus longs que les périodes nécessaires pour un retour sur investissement. C'est donc plutôt vers les questions d'exploitation des images positives de l'humanitaire que doit porter la réflexion. Jusqu'où le financement d'une action humanitaire doit-il se transformer en argument publicitaire ?

L'humanitaire, l'argent et la double responsabilité

"Sources de ressources" et des guichets budgétaires variés, crises de plus en plus graves et dans lesquelles il devient difficile de fonctionner de façon à la fois éthique et professionnelle : Donateurs, qu'avons nous fait de votre argent ?

Les scandales de l'ARC, la dissolution de l'ONG Equilibre, les problèmes de trésorerie que traversent régulièrement nombre d'ONG dès qu'il faut pouvoir faire face à plusieurs crises en même temps, tout ces points ont régulièrement remis d'actualité la question de la gestion, de la responsabilité et de la transparence de l'utilisation des ressources énormes mises à la disposition des acteurs humanitaires. Les missions d'auditeurs d'ECHO, d'évaluateurs de la DG 1, de contrôleurs onusiens se sont multipliées, tandis que les procédures d'élaboration de budget et de contrôle des dépenses se complexifient, parfois jusqu'à l'absurde. A la Commission Européenne, suite à la crise de 1997-98 ayant conduit à la démission de la précédente Commission, une période de paranoïa et de manque de confiance s'est installée. Le contrôle budgétaire ex-ante entraînant une masse de travail de plus en plus lourde et ralentissant les procédures (alors qu'il s'agit de répondre à l'urgence), et le contrôle financier ex post pesant lourdement sur les équipes de terrain, ont, dans de nombreux cas, remplacés tout simplement la réflexion sur la pertinence des actions proposées et l'étude d'impact. Bref, le contrôle bureaucratique a pris le pas sur les questions de qualité de l'action.

Autour de cela, les ONG ont conduit un début de réflexion. Le premier temps de cette réflexion, aujourd'hui bien au point, s'est articulé autour de la nécessaire transparence des comptes. Une Charte a été mise en place, indiquant les critères de qualité de la « bonne gestion ». Un prix de la Transparence, le Prix Cristal, a même été instauré pour créer une émulation dans ce secteur. Rares maintenant sont les ONG qui n'ont pas leur Commissaire au Compte. Certaines ONG, comme MDM, sont même allées plus loin. Elles se sont créées en interne un Comité des Donateurs, qui joue le rôle de comité de Surveillance et assure, au nom de la communauté des donateurs individuels, un suivi de la qualité et de la rigueur de la gestion.

La deuxième phase de cette réflexion, actuellement en train de voir le jour, est tournée vers la responsabilité vis-à-vis des populations pour lesquelles les ONG travaillent et en faveur desquelles elles mobilisent les ressources. Assumer sa responsabilité par rapport à ceux qui n'ont souvent pas ou plus voix au chapitre passe par une exigence aiguë de la qualité des programmes et du dialogue avec ces populations. La stratégie encore timide qui se développe se construit autour de la pratique de l'évaluation, des études d'impacts et de la réflexion sur les stratégies de réduction des effets négatifs potentiels des interventions.

Pour conclure

Comment garder en vie les principes de l'action humanitaire lorsque les ressources se font proportionnellement plus rares du fait de la multiplication et l'aggravation des crises? Devant être partagées entre un nombre croissant d'acteurs, elles sont éventuellement trustées par un petit nombre de géants, ou soumises à des conditionnalités fortes. Entre indépendance et instrumentalisation, l'autonomie d'action de la plupart des humanitaires se trouve



Groupe URD- La Fontaine des Marins- 26 170 Plaisians- France

Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35

<http://www.urd.org>

confronté à toute une série de défis :

Où mettre la barre entre la dépendance, l'alliance et la compromission, alors que l'engagement humanitaire des Etats fait de plus en plus partie de la politique des relations extérieures ?

Comment gérer médiatisation des messages, respect des victimes, transparence de gestion vis-à-vis des bailleurs et qualité de l'action vis-à-vis des victimes dans un mode de compétition pour les moyens ?

Faut-il vendre la forme ou le fond ? Doit-on attirer l'argent par des stratégies uniquement émotionnelles ou considérer le public comme adulte, et travailler plutôt sur l'éducation à la solidarité ?

Comment gérer la solidarité dans un monde où certaines entreprises s'annoncent prêtes à investir le monde de l'urgence, vu par elles comme un nouveau marché doté de fonds importants ?

Il n'y a pas de réponses simples à ces questions. Reste que pour aller manger avec le diable, il faut, nous rappelle nos amis anglo-saxons, une grande cuillère. C'est à partir d'un rappel à l'éthique humanitaire, à l'engagement responsable et solidaire et au professionnalisme que l'on trouvera, de façon nécessairement empirique, des stratégies pour y répondre.



Groupe URD- La Fontaine des Marins- 26 170 Plaisians- France

Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35

<http://www.urd.org>