



Donneurs et acteurs de terrain : une étude quantitative de la délégation et de la fragmentation de l'aide humanitaire

Nathalie Ferrière

► To cite this version:

Nathalie Ferrière. Donneurs et acteurs de terrain : une étude quantitative de la délégation et de la fragmentation de l'aide humanitaire. 2020. halshs-02479415

HAL Id: halshs-02479415

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02479415>

Preprint submitted on 14 Feb 2020

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

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

Donneurs et acteurs de terrain : une étude quantitative de la délégation et de la fragmentation de l'aide humanitaire

Nathalie Ferrière

CHERPA, EA 4261, Sciences Po Aix.
25, rue Gaston de Saporta 13625 cedex
nathalie.ferriere@sciencespo-aix.fr

Résumé français

La part de l'aide humanitaire croît dans l'aide totale. Or les acteurs impliqués restent peu étudiés. Cet article documente la fragmentation de l'aide à un double niveau : celui des donateurs et celui des acteurs de terrains. Le jeu de délégation entre les deux peut réduire les effets négatifs de la fragmentation de l'aide. A partir de trois études de cas, j'illustre le lien entre fragmentation, délégation et efficacité de l'aide humanitaire. Je discute les coûts et bénéfices potentiels de la délégation et de la fragmentation.

Mots-clés : Aide humanitaire, Fragmentation, Donneurs, Intermédiaires, Délégation

JEL: H84, F35, L31, F53

Donors and implementing agencies: a quantitative analysis of delegation and fragmentation in humanitarian aid

Résumé anglais

The share of humanitarian aid is increasing over total aid. However, little is known on the actors involved. This paper documents aid fragmentation at two levels: donors and implementing agencies (IA). The delegation to IA may reduce the negative effects of aid fragmentation. Using three case studies, I investigate the link between fragmentation, delegation and aid effectiveness. I also discuss the costs and benefits of delegation and fragmentation.

Keywords: Humanitarian aid, fragmentation, Donor, Implementing Agency, Delegation

A chaque désastre, les médias critiquent la fragmentation¹ de l'aide humanitaire et l'absence de coordination (Clarke et Dercon, 2016). Cela entraîne des coûts de transaction élevés, documentés pour l'aide au développement (ODA) (Acharaya et al, 2006), encombre les capacités administratives (Roodman, 2006) voire les affaiblit (Knack et Rahman, 2007) et ainsi réduit son efficacité (Djankov et al., 2009).

Malgré divers sommets internationaux depuis 2005, le phénomène persiste (Bickenbach, 2019). Or la fragmentation est double pour l'aide humanitaire car 94.7% des projets d'aide humanitaire ne sont mis en place ni par le donneur ni par le gouvernement bénéficiaire mais par un intermédiaire (IA) : agence de l'Organisation des Nations Unies (ONU), organisation non gouvernementale (ONG) ou privée.² Les risques d'effets négatifs sont donc accrus (coût de gestion, risque de duplication et de congestion). Cela nécessite de coordonner non seulement les donneurs mais aussi les acteurs sur le terrain entraînant des coûts supplémentaires (Anderson, 2012), réduisant la valeur de l'aide.

Néanmoins les conséquences de cette double fragmentation pourraient être compensées par les gains à la délégation des projets. Une allocation en fonction des avantages comparatifs de chaque IA devrait augmenter l'efficacité de l'aide (Han et Koenig-Archibugi, 2015), limitant les effets d'une hausse des coûts de transaction et de monitoring. La littérature montre que la délégation permet de mieux coordonner les préférences des donneurs (Annen et Knack, 2018) et de pallier en partie le problème du bon Samaritain (Lindeck et Weibull, 1988). Enfin, l'aide transitant par des ONGs est parfois plus efficace en raison d'une meilleure information sur les bénéficiaires (Bold et al., 2018) ou du contournement de gouvernements corrompus (Dietrich, 2013). Il ne faut toutefois pas négliger le fait que la délégation peut aussi renforcer les effets pervers de la fragmentation. Cela accentue le problème de redevabilité : donneurs et IAs peuvent se défausser de l'échec du projet sur un tiers (Werker et Ahmed, 2008). De plus, le taux de survie d'une ONG ne dépend pas de sa capacité à réduire la pauvreté mais uniquement de celle à trouver des financements (Barr et al., 2005). La littérature empirique s'attache à discuter des effets réels de la fragmentation des donneurs pour l'ODA (Gehring et al., 2017). Or, pour l'aide humanitaire, il faut s'intéresser avant à ce processus de fragmentation au niveau des IAs et de délégation pour mieux appréhender l'impact réel de la fragmentation sur l'efficacité.

Dans cet article, je dresse un état de la fragmentation et de la délégation de l'aide humanitaire en analysant les donneurs et les IAs. J'utilise une nouvelle base de données, produite par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) de 2005 à 2017, décrite en première partie. Je distingue deux indicateurs de fragmentation (partie 2). Le premier s'intéresse à la queue de distribution du nombre d'acteurs impliqués. Ces acteurs marginaux n'apportent que de faibles montants d'aide relativement au nombre total de donneurs mais augmentent les coûts de transactions et les besoins de coordination. Le second se focalise sur la présence ou absence de leaders, qui pourraient supporter les coûts de coordination des différents acteurs, à travers le ratio de concentration. Celui-ci est invariant à l'addition de petits acteurs en queue de distribution. Je m'intéresse ensuite aux interactions entre donneurs et IAs. Chaque donneur peut décider de faire appel à plusieurs IAs dans un pays et ainsi augmenter la fragmentation de l'aide. Réciproquement chaque IA peut financer ses projets via plusieurs bailleurs de fonds et reconcentrer l'aide humanitaire. La troisième partie s'intéresse à trois cas spécifiques : Haïti, Pakistan et Soudan en 2010. Elle montre qu'un niveau important de fragmentation des donneurs peut être renforcé ou dilué sur le terrain sans que cela n'induisse systématiquement une efficacité de l'aide inférieure ou supérieure, en raison des gains induits par la délégation.

1. Les acteurs de l'aide humanitaire

1.1. Données

La base Financial Tracking Services (FTS), enregistre tous les flux d'aide humanitaire. Un flux est un financement d'un acteur source vers un acteur destination, pas nécessairement celui mettant en place le projet sur le terrain. Les contributions proviennent de gouvernements, d'agences multilatérales, d'ONGs ou d'organisations privées.

Un flux est relié à d'autres flux en cas d'intermédiaires (figure 1). Le flux entre le donneur (1) ou (3) et l'IA (2) représente un donneur qui alloue des fonds à un organisme en charge du projet. Le donneur (3) crée un autre flux vers l'acteur (4) (agence onusienne), premier intermédiaire. Celui-ci coupe le flux entre le bureau national de l'ONU (6) et des frais de gestion (5). Quant au bureau national, il divise le flux entre deux ONGs internationales (7 et 8). Puis l'ONG (8) délègue à une ONG domestique (9). 88% des flux vont uniquement d'un donneur à un acteur de terrain mais le nombre maximum de ramification atteint 127 usant de divisions du type (6, 7, 8 et 9).

[GRAPHIQUE 1] Architecture de la base FTS

La base couvre la période 1992 à 2019 mais n'est exploitable qu'à partir de 2005.³ Les années 2018 à 2019, connaissant encore des changements, sont exclues de l'analyse. La qualité de la base de données dépend de la capacité de l'OCHA à inciter les acteurs humanitaires à la remplir : les enregistrements sont volontaires. Un flux pouvant être enregistré soit par

¹ L'aide est fragmentée lorsqu'elle arrive en trop petites tranches de trop nombreux donneurs (OCDE, 2009, 35).

² Calcul de l'auteur à partir de la base FTS.

³ La définition des flux humanitaires par l'OCHA (https://fts.unocha.org/sites/default/files/criteria_for_inclusion_2017.pdf) est plus précise que celle de l'OCDE. Fink et Redaelli (2011) ont montré que les différences entre les deux bases sont minimales pour des échantillons comparables à partir de 2005.

le créateur, soit par le destinataire soit par le pays récipiendaire, cela réduit les risques d'omission. Un effort est fait vers les petites structures financées directement par des particuliers, moins connectées à l'ONU, et dont la connaissance de la base est faible.

Cette base a plusieurs avantages par rapport à celle de l'OCDE. En premier la couverture en termes de donneurs est plus importante. Entre 2005 et 2017, FTS contient 900 donneurs. Ensuite, les informations sont détaillées sur le receveur du flux, c'est-à-dire l'IA qui sera sur le terrain ou réallouera les fonds à un autre acteur. FTS compte 2 369 IAs. Cette information est d'autant plus cruciale que 94.7 % des projets (pour 92.6% % des montants) sont délégués à une IA. Ces IAs, par leurs caractéristiques, leurs interactions avec les donneurs et la population bénéficiaire, peuvent avoir un effet crucial sur l'efficacité de l'aide humanitaire. Enfin la base FTS détaille le secteur d'intervention du projet humanitaire, en 12 catégories, permettant une approche sectorielle de la fragmentation comme dans le cadre de l'ODA.

1.2. Statistiques descriptives

[GRAPHIQUE 2] Montant d'aide humanitaire

Les montants croissant reflètent l'augmentation des crises humanitaires (graphique 2).⁴ Ils restent toutefois faibles par rapport au PIB des bénéficiaires. Ils représentent moins de 1% du PIB (contre 7% pour l'ODA). L'aide humanitaire est fortement concentrée. Les trois premiers bénéficiaires reçoivent en moyenne un tiers de l'aide, les 10 premiers 66% de l'aide alors que 130 pays se partagent 20% de l'aide humanitaire. Cela s'explique par la nature des crises. Les premiers bénéficiaires sont des pays en situation de conflit complexe comme le Soudan, des pays touchés par une catastrophe naturelle de grande ampleur comme Haïti en 2010 et dont les dégâts humains et matériels sont considérables.

[GRAPHIQUE 3] Donneurs, IAs et pays bénéficiaires

Le graphique 3 montre l'évolution du nombre de donneurs, de bénéficiaires et d'IAs.⁵ En moyenne, 185 donneurs allouent de l'aide humanitaire chaque année à 145 pays via 580 IAs.⁶ Hormis en 2010 du fait d'Haïti, le nombre d'acteurs est relativement stable. On observe deux sous-périodes pour les IAs. De 2005 à 2012, la tendance est à la baisse ; à partir de 2013 la tendance repart à la hausse. Ces moyennes masquent de fortes disparités entre pays bénéficiaires (graphique 4). La distribution du nombre d'IAs par pays est plus dispersée que celle des donneurs, pouvant suggérer une plus grande fragmentation. Il faut aussi noter qu'au sein d'un pays, il existe une variabilité temporelle comme l'illustre le graphique 5 pour le cas du Pakistan. Les pics correspondent à des crises humanitaires identifiées mais, au-delà des crises, on observe une variabilité pour les années sans crises majeures.

[GRAPHIQUE 4] Distribution du nombre de donneurs et IAs

[GRAPHIQUE 5] Evolution du nombre d'acteurs au Pakistan

1.3. Qui sont les donneurs ?

Le tableau 1 donne des indications sur la nature des donneurs, leur poids relatif en nombre de projets et financier. Les organisations privées sont les plus nombreuses mais ne financent que 6% des projets pour un montant de 2%. Les gouvernements sont les principaux pourvoyeurs d'aide en nombre de projets et en montant. Les institutions inter-gouvernementales (e.g. l'Union Européenne, les banques de développement) sont les deuxièmes pourvoyeurs d'aide. Les ONGs et les agences de l'ONU ont un poids faible (4% des projets et 7% des montants). Mais parmi les donneurs ils ont plus tendance à intervenir directement (respectivement 49.65% et 81.88%). Les gouvernements et organismes inter-gouvernementaux multiplient le nombre de projet par rapport l'ONU. Le montant moyen d'un projet financé par l'ONU est ainsi trois fois plus élevé. Le nombre et le montant moyen des projets financés par les ONGs et le secteur privé montrent une capacité de financement faible.

[TABLEAU 1] Caractéristiques de l'aide humanitaire par donneur

1.4. Qui sont les IAs ?

Les IAs sont différents des donneurs, soulignant la délégation dans le secteur humanitaire. Les ONGs sont majoritaires (tableau 2) puis des organisations privées. Deux types d'acteurs se partagent quasiment tous projets : l'ONU (48.53%) et les ONGs (44.17%). Le poids financier de l'ONU (66.68%) s'explique par un nombre de projet plus important, au budget deux fois plus élevés.

[TABLEAU 2] Caractéristiques de l'aide humanitaire par IA

L'expérience et la spécialisation des IAs devraient affecter leur efficacité. Contraint par les données, l'expérience sera approchée par le nombre d'années d'activité. Cette expérience peut être globale, locale (activité dans un pays), sectorielle

⁴ L'écart représente les flux pour lesquels le donneur, l'IA ou le pays bénéficiaire n'est pas indiqué. Ils seront exclus de l'analyse par la suite. Les estimations de fragmentation obtenues sont des estimations basses pour cette raison.

⁵ Concernant les déterminants de l'allocation de l'aide humanitaire, on pourra se référer au travail de Fuchs et Klann (2013).

⁶ Cela exclut le cas d'Haïti en 2010 qui modifie la moyenne : 459 donneurs ont agi en Haïti à travers 251 IAs.

(activité dans un secteur) ou sectorielle et locale. Le principal enseignement du tableau 3 est la faible persistance au cours du temps de l'activité des IAs. Sur une période de 13 ans, les IAs sont actifs au niveau global entre 1.78 et 5.18 ans suivant leur type. Si l'on s'intéresse à l'expérience la plus pointue, la durée moyenne d'intervention oscille entre 1.18 et 2.89 ans. Les acteurs tendent à se spécialiser plus par secteur que par pays.

[TABLEAU 3] Nombre d'années d'intervention par IA

Le nombre et la taille des projets dépendent conjointement du type de donneur et d'IA (tableau 4). Les projets financés par les acteurs inter-gouvernementaux sont les plus importants. Les gouvernements et les organisations privées favorisent légèrement l'ONU puis les ONGs. Au contraire les agences inter-gouvernementales délèguent deux fois plus de projets aux ONGs. Les ONGs s'autofinancent quasi exclusivement tout comme l'ONU.

[TABLEAU 4] Nombre de projet et montant moyen en fonction du donneur et de l'IA

Ces constatations soulignent la multiplication des acteurs aussi bien au niveau des donneurs que celui des IAs. Compte tenu des critiques récurrentes sur les effets délétères de la fragmentation de l'aide, il est nécessaire de s'intéresser plus en détails à la fragmentation de l'aide humanitaire et aux conséquences de la délégation sur le niveau de fragmentation de l'aide sur le terrain.

2. Fragmentation de l'aide

2.1. Indicateurs

La fragmentation peut être perçue par deux prismes : la queue de distribution et le haut de distribution. Pour mieux documenter la fragmentation de l'aide humanitaire, deux indicateurs seront utilisés.

Le premier s'intéresse au nombre d'acteurs (N). L'hypothèse sous-jacente est que la coordination d'un trop grand nombre de donneurs sera difficile, quelle que soit la distribution de l'aide. L'efficacité de l'aide sera donc réduite. Cet indicateur ne prend pas du tout en compte la possibilité d'avoir un donneur dominant et leader. Un pays recevant 90% de son aide d'un acteur et les 10% de la part de N-1 acteurs sera aussi fragmenté qu'un pays recevant de l'aide de N acteurs au même budget. Il se focalise ainsi sur la prolifération des acteurs. Au-delà d'un certain nombre d'acteurs, les coûts induits pour la gestion d'un nouvel acteur sont plus élevés que les bénéfices à avoir un acteur supplémentaire.

Le second indicateur est construit à partir du ratio de concentration, CR_m. Il donne la part d'aide humanitaire allouée par les *m* plus importants acteurs. Dans ce papier *m* est égal à 3.⁷ Je définis l'indicateur comme 1-CR₃. Ainsi l'indice augmente avec la fragmentation de l'aide. Cet indicateur regarde la dispersion de l'aide entre les acteurs. Il est pertinent si les coûts de transaction associés à un acteur supplémentaire sont faibles. Dans ce cas, la multiplication de petits acteurs n'induit pas une augmentation des coûts de transaction. Par contre il permet de mesurer l'apport potentiel d'un acteur dominant qui sera capable de prendre en charge la coordination.

2.2. Fragmentation des donneurs et des IAs

En moyenne, 10.96 donneurs et 14.99 IAs sont actifs dans un pays (tableau 5). Cette moyenne est tirée vers le haut par certaines crises humanitaires (maximum élevé). Le nombre médian d'acteurs est plus faible. 21.33% des crises n'attirent qu'un seul donneur et 18.05% qu'un seul IA. Les données par secteur et pays montrent une relative spécialisation des donneurs et des IAs car ils sont moins nombreux qu'au niveau du pays. L'Afrique et l'Asie sont les régions où l'aide humanitaire est la plus fragmentée, tout comme pour l'ODA.

La fragmentation est plus importante dans le cadre des appels humanitaires de l'ONU. On trouve alors cinq fois plus de donneurs et d'IAs que sans appel. Deux explications sont plausibles. D'une part l'ONU lance des plans dans le cadre de crises humanitaires importantes qui nécessitent des besoins élevés qu'un nombre limité de donneurs et IAs ne pourraient combler. D'autre part, l'appel de l'ONU donne un signal pour les donneurs et IAs qui, pour des intérêts propres – satisfaction des citoyens, levée de fonds –, sont plus susceptibles d'agir dans ces crises médiatisées. Néanmoins, le rôle de coordinateur de l'ONU dans les plans humanitaires peut réduire les potentiels effets négatifs de la fragmentation des acteurs de l'aide.

La structure des acteurs (1-CR₃) suggère une relative concentration de l'aide humanitaire dans les mains d'un faible nombre de donneurs. En effet dans 50% des crises, 96% de l'aide humanitaire est fournie par les trois plus importants donneurs et cette aide est, dans 89% des crises, mise en œuvre par les trois plus importants IAs. Même dans les cas les plus fragmentés, plus de 25% de l'aide est fournie par les trois plus grands acteurs. Ainsi l'aide humanitaire se caractérise par la présence d'un faible nombre de grands donneurs et IAs et d'une multitude de petits acteurs, phénomène plus accentué que pour l'ODA.

[TABLEAU 5] Fragmentation de l'aide humanitaire

⁷ La corrélation entre CR₁ à CR₅ et CR₃ varie entre 0.83 et 0.98. Le choix de 3 est un arbitrage entre le nombre médian de donneurs ou IAs dans un pays (resp. 5 et 6) et la pertinence de l'indicateur pour mesurer la fragmentation de l'aide.

2.3. Concentration ou dispersion accrue ?

Il faut étudier en détails la dynamique entre les donateurs et les IAs. Il y a plus d'acteurs sur le terrain que de donateurs ce qui signifie que la taille des projets humanitaires est plus faible que le financement total alloué par les donateurs. En cas de coûts fixes importants, cela signifie que les donateurs ne tirent pas avantage des économies d'échelle qui peuvent exister. Néanmoins ce constat est à nuancer lorsqu'on s'intéresse à la distribution du nombre d'IAs en fonction du nombre de donateurs (tableau 6). En majorité le nombre de donateurs est équivalent au nombre d'IAs. De plus, dans 16.25% des cas, la fragmentation n'existe pas car un seul donneur et un seul IA sont présents. Néanmoins la proportion de cas où le nombre d'IAs est plus élevé que celui de donateurs est plus importante que l'inverse. Ainsi dans 82% des cas, il y a au moins autant d'IAs que de donateurs.

[TABLEAU 6] Distribution du nombre de donateurs et d'IAs

Ce constat masque des comportements différents. En moyenne un donneur alloue de l'aide dans un pays à 2.88 IAs mais la médiane se situe à 1. Le 9ème décile est de 7. Les IAs reçoivent des fonds de 2.11 donateurs. Le 9ème décile s'établit à 4 donateurs mais à nouveau la médiane est égale à 1. En part d'aide allouée, le processus est moins important, s'expliquant par le phénomène illustré en tableau 7. Dans 18.58% des cas, il y a plus d'IAs que de donateurs mais la part de l'aide concentrée par les trois plus grands IAs est supérieure ou égale à celle concentrée par les trois plus grands donateurs.

[TABLEAU 7] Dispersion et concentration

3. Etudes de cas

Les cas ci-après ont été choisis pour plusieurs raisons. Les crises devaient avoir lieu la même année pour éviter des effets d'apprentissage pouvant expliquer que, pour différents niveaux de fragmentations, la perception de l'efficacité de l'aide humanitaire change. Cet article montre que l'analyse de la fragmentation des donateurs d'aide humanitaire n'est pas suffisante pour comprendre ses conséquences sur l'efficacité en raison de la délégation aux IAs. Pour les trois cas, la fragmentation des donateurs est plus élevée que la moyenne observée, j'analyse des situations où a priori l'efficacité de l'aide est amoindrie. Or les processus de délégations sont différents dans les trois crises, pouvant expliquer la perception différente concernant l'efficacité de l'aide.

L'efficacité de l'aide humanitaire est difficile à mesurer. Les défis méthodologiques, communs à se combinent avec une pluri-dimensionnalité de l'aide humanitaire. Dans cet article je restreins l'analyse de l'efficacité à la perception des acteurs en relation avec les phénomènes de fragmentation et de délégation détaillés avant. Je ne propose donc pas de mesures objectives de l'efficacité de l'aide humanitaire.

3.1. Haïti

En Janvier 2010, un tremblement de terre a touché Port-au-Prince et ses environs faisant 220 000 morts. Plus de deux millions de personnes ont été déplacées, les pertes matérielles équivalentes au PIB du pays. 60% des bâtiments administratifs étant détruits réduisant la capacité de l'Etat à répondre à la crise. Cette catastrophe a touché un pays aux conditions de développement dégradées. L'ampleur de la catastrophe a été comparable à celle du tsunami de 2005 mais sur une zone limitée et urbaine.

Malgré une très rapide mobilisation, la gestion de la crise a été perçue comme un échec et a été critiquée par les acteurs eux-mêmes. La prolifération des IAs est perçue comme une des causes de cet échec. Pourtant le comportement des IAs a permis de réduire la fragmentation. En effet avec 251 IAs pour 459 donateurs, les IAs ont concentré l'aide.

L'une des critiques les plus fréquentes dans la gestion de la crise est l'entrée massive d'IAs. « 20% des ONGs ont fait 80% du travail, les autres ont engorgé le système » d'après Grunewald et Binder (2010). Ce phénomène est illustré par le graphique 6. La conséquence de cette prolifération est la faible part d'aide allouée aux trois premiers IAs (40%) relativement aux autres crises (86%) et une concentration moindre de l'aide au niveau des IAs que des donateurs (48.17%). Si en nombre d'acteurs la fragmentation a baissé sur le terrain on observe une augmentation de la fragmentation en termes de concentration de l'aide entre quelques acteurs. Le problème de la prolifération est aussi à relier à la relative inexpérience des IAs lors de cette crise. Verlin (2018) montre ainsi qu'en 2010 la durée moyenne d'un contrat d'un acteur humanitaire a diminué et s'établit à 10 mois environ (contre 24 auparavant).

[GRAPHIQUE 6] Donneurs et IAs en Haïti

Le tableau 8 établit une typologie des IAs en fonction de leur expérience humanitaire générale, dans le pays et dans le secteur d'activité. Pour les nouvelles IAs, on distingue les IAs domestiques pour qui l'inexpérience est un problème moindre et les autres IAs. Moins de la moitié des IAs ont une expérience du pays et du secteur. Un tiers des IAs n'a aucune expérience même si 38% sont des IAs domestiques. L'expérience sectorielle semble plus facile à exporter d'un pays à l'autre. En effet parmi les IAs avec expérience, 30.29% n'ont qu'une expérience sectorielle alors que 2.96% n'ont qu'une expérience géographique. Pour finir 8% des IAs ont une expérience humanitaire mais ni dans le secteur et ni du pays, ce qui soulève des questions. La délégation n'a pas résulté en une meilleure spécialisation. La distribution des montants d'aide

rejoint la citation précédente, les projets les plus importants ont été confiés en priorité aux IAs avec de l'expérience sectorielle et haïtienne. Cela pose toutefois la question de la pertinence de ces nouveaux entrants qui doivent faire face à des coûts fixes potentiellement importants et induisent des coûts de coordination.

[TABLEAU 8] Distribution des IAs en Haïti en 2010 et taille de projet

La deuxième critique la plus récurrente concerne l'absence de coordination entre les IAs. Celle-ci peut en partie s'expliquer par l'inexpérience des IAs qui ne connaissaient pas les autres acteurs. De plus l'arrivée massive de nouvelles ONGs a compliqué le fonctionnement des clusters, système sensé améliorer la coordination (Martel, 2014). Le séisme a fortement endommagé les structures étatiques et onusiennes présentes. Ces deux acteurs ont été dans l'incapacité d'assurer ce rôle de coordination (Grunewald et Renaudin, 2011). Pour eux, l'absence de coordination s'explique aussi par l'usage systématique de l'anglais dans les réunions de coordination ce qui a limité les interactions avec l'administration et la population et avec 35% des IAs francophones.

3.2. Pakistan

En juillet 2010 le Pakistan a fait face aux pires inondations connues avec décreue lente. Un tiers du pays et un dixième de la population ont été touchés. Peu de morts mais des dégâts matériels très importants, laissant de nombreux habitants sans logement ni infrastructure publique. Malgré le nombre d'acteurs impliqués, la crise a été perçue comme bien gérée et la prolifération des acteurs comme un avantage. Ainsi les inondations n'ont pas entraîné l'apparition de maladies comme le choléra. Cette crise a attiré donateurs et d'IAs (graphique 5). Même si le nombre d'acteurs impliqués reste inférieur à celui d'Haïti, la fragmentation de l'aide a été supérieure à celle observée dans les autres crises du pays. La prolifération des IAs ne semble pas avoir eu d'effets négatifs sur l'efficacité. Plusieurs faits peuvent l'expliquer.

En premier, la zone touchée est très étendue permettant une spécialisation géographique des IAs et des donateurs au sein du pays. Cette répartition a été encouragée par les autorités locales et par la mise en place du système 3W recensant et diffusant la localisation, l'activité de chaque IA aux autres acteurs. 55.98% de l'aide a transité par des agences de l'ONU et 16.58% par le gouvernement. Ensuite, les autorités ont facilité la collecte d'information et mis en place une diffusion en temps réel des analyses de besoins, de l'état des infrastructures (DARA, 2011). Cela a permis des économies d'échelle et des réductions des coûts pour les IAs. Comme pour l'ODA, les capacités étatiques sont essentielles pour gérer la fragmentation. Le ministère des finances a coordonné les donateurs. Cela a permis aux IAs de trouver plus rapidement des ressources, accélérant l'appariement entre donateurs et IAs. Un IA est financé par 1.02 donneur. Cela se traduit par une plus faible concentration de l'aide (1-CR3). Néanmoins Deen (2015) pointe des disparités régionales en raison de capacités administratives variables.

[TABLEAU 9] Distribution des IAs au Pakistan en 2010 et taille de projet

Les IAs présents au Pakistan sont aussi plus expérimentés que ceux d'Haïti (tableau 9). L'expérience des IAs a facilité la coordination selon le rapport de DARA. 69.12% des IAs étaient actifs au Pakistan avant la catastrophe dans le même secteur. Ils ont mis en place les projets les plus importants. Seulement 12% des IAs sont sans expérience humanitaire. Parmi eux, les IAs étrangers en moyenne des financements plus faibles que les IAs domestiques.

3.3. Soudan

La crise soudanaise est longue et complexe, liée à l'instabilité politique. L'année 2010 est charnière : élection générale et préparation du référendum d'autodétermination du Sud Soudan. Les relations entre les humanitaires et le gouvernement se sont tendues en 2010 : le gouvernement décidant d'expulser certaines ONGs internationales et de restreindre l'accès à certaines zones. Les combats ont augmenté en intensité provoquant des déplacements internes. Les déplacés, estimés à 4.8 millions, sont regroupés dans des camps dépendant de l'aide humanitaire.

Le Soudan a été le premier bénéficiaire d'aide humanitaire de 2006 à 2012, excepté en 2010. Malgré ces montants, la crise est perçue comme « oubliée » car l'opinion publique des pays développés semble ne pas s'intéresser à cette crise.⁸ Une des conséquences est le peu de documents s'intéressant à l'efficacité de l'aide et à la fragmentation dans ce pays.

Pourtant de nombreux acteurs sont impliqués. Contrairement aux deux autres crises, la prolifération est supérieure sur le terrain (graphique 7). En 2010, un IA reçoit de l'aide de 0.40 donateurs. En revanche ces IAs sont expérimentés (tableau 10). 86.29% d'entre eux ont l'expérience du terrain et du secteur. Seulement 4.06% n'ont aucune expérience. Ceux-ci sont d'ailleurs porteurs de projets de moindre ampleur. Cette prolifération d'acteurs semble s'expliquer par le contexte particulier du Soudan où l'aide humanitaire sert à faire fonctionner les camps de réfugiés (Lavergne, 2014).

[GRAPHIQUE 7] Donneurs et IAs au Soudan

Malgré cette dispersion, il faut noter que 85.39% de l'aide est acheminée dans le cadre du Plan Humanitaire permettant une coordination de l'aide par l'ONU. 82.79% de l'aide est d'ailleurs allouée aux agences de l'ONU. Malgré cela, les effets

⁸ Kristina Georgieva, commissaire européenne, a qualifié le 30 juin 2010 la crise humanitaire soudanaise d'oublier.

négatifs de la fragmentation ne sont pas exclus. En effet l'OCHA note par exemple que « l'insécurité, le manque d'infrastructure et l'information incomplète empêchent une programmation efficace de l'aide, entraînant des risques de duplication ou de mauvais ciblage. » Lavergne (2020) pointe les tensions entre ONGs mais aussi avec le gouvernement qui instrumentalise l'aide. La crise soudanaise illustre parfaitement le besoin de deux indices de fragmentation. En effet le nombre d'acteurs montre une forte fragmentation mais l'autre indice aboutit à un constat différent. 64% de l'aide est financée par les trois premiers donateurs et 68% de l'aide est déléguée aux trois premiers IAs.

[TABLEAU 10] Distribution des IAs au Soudan en 2010 et taille de projet

Enfin il faut noter des tentatives pour faciliter la coordination des IAs et réduire les effets négatifs de la fragmentation. Ainsi depuis 1996, les ONGs ont la possibilité d'adhérer au Forum ONG qui tente de regrouper l'ensemble des acteurs humanitaires et de développement au Soudan. Le Forum a pour objectif de partager les informations pour réduire les coûts administratifs de chaque projet. Taylor et al. (2012) note l'efficacité de ce système au Soudan et souligne aussi l'efficacité du système de cluster mis en place par l'ONU pour coordonner les actions par secteur d'activité.

4. Conclusion

Dans un contexte de multiplication des crises il est primordial de mieux connaître le fonctionnement de l'aide humanitaire. Les effets de la fragmentation ont été discutés pour l'ODA mais pas pour l'aide humanitaire. Cette absence d'intérêt pour les acteurs de l'humanitaire se traduit par une méconnaissance de la fragmentation de l'aide humanitaire et de ses effets mais aussi des liens entre donateurs et IAs.

Cette étude propose une description des acteurs et se focalise sur le processus de délégation des donateurs, pouvant mitiger les effets négatifs de la fragmentation par une spécialisation des IAs. Néanmoins on observe aussi la multiplication d'IAs peu expérimentés et peu spécialisés.

La délégation ne résorbe pas la fragmentation de l'aide. La fragmentation est plus élevée sur le terrain qu'au niveau des donateurs en nombre d'acteurs. En revanche l'aide sur le terrain est plus concentrée aux mains des gros acteurs. La délégation de l'aide change donc la structure de la fragmentation. Les deux niveaux d'analyse doivent être pris en compte pour comprendre les effets réels de la fragmentation sur l'efficacité de l'aide. D'autant que le contexte institutionnel dans lequel ont lieu fragmentation et délégation semble influencer les effets de ces deux phénomènes.

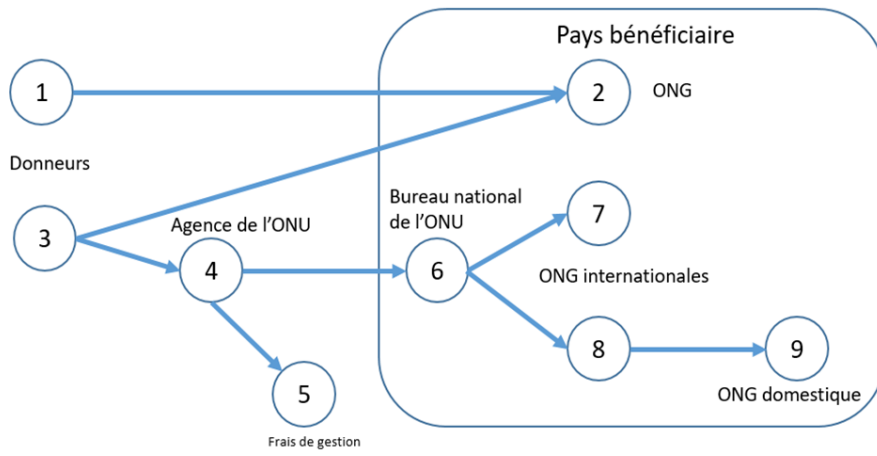
Le papier analyse ensuite la situation de trois cas en 2010. En Haïti, la délégation a limité la prolifération des acteurs. Le manque de coordination a été jugé comme un facteur clé dans la faible efficacité de l'aide. Au Pakistan, la coordination des acteurs par le gouvernement semble avoir permis de tirer parti de la fragmentation. La délégation n'a ni renforcé ni réduit la fragmentation. Enfin au Soudan, la prolifération a été accrue au niveau du terrain mais l'ONU concentre la plupart de l'aide. Faute de documentations suffisamment importantes, le lien entre fragmentation, délégation et efficacité de l'aide humanitaire n'a pas pu être appréhendé que par le ressenti des acteurs.

Cet article est une première tentative pour mieux comprendre l'aide humanitaire, son efficacité, ses acteurs et leur comportement. Il ouvre la voie à d'autres recherches. Il faudra tout d'abord s'intéresser formellement à l'efficacité de l'aide humanitaire. Le développement de l'approche 3W par l'ONU pourrait être une opportunité à saisir. En effet il pourrait alors être possible d'apparier des données d'aide à des enquêtes ménages avant et après la crise humanitaire. Le comportement des acteurs a une incidence sur l'efficacité de l'aide. Ainsi comprendre pourquoi certains donateurs ont tendance à fragmenter leur aide entre plusieurs IAs est crucial tout comme comprendre pourquoi certains IAs concentrent les financements de plusieurs donateurs.

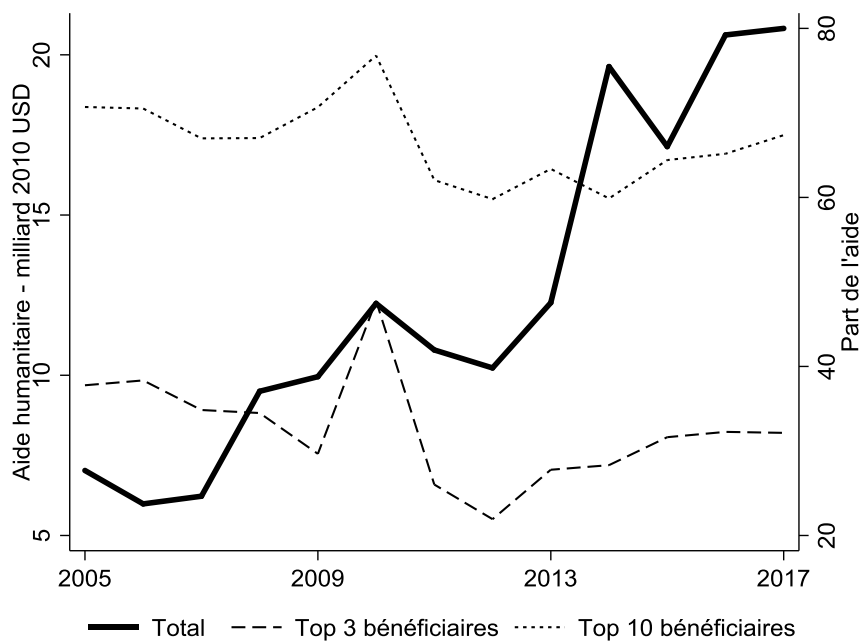
Bibliographie

- ACHARYA A., DE LIMA A., MOORE M. (2006) Proliferation And Fragmentation: Transactions Costs And The Value Of Aid. *The Journal of Development Studies*, n°42(1), 1-21.
- ANDERSON E. (2012) Aid Fragmentation and Donor Transaction Costs. *Economics Letters*, n°117(3), 799-802.
- ANNEN K., KNACK S. (2018) On the Delegation of Aid Implementation to Multilateral Agencies. *Journal of Development Economics*, 1n°33, 295-305.
- BARR A., FAFCHAMPS M., OWENS T (2005) The Governance of Non-Governmental Organizations in Uganda. *World Development*, n°33(4), 657-679.
- BICKENBACH F., MBELU A., NUNNENKAMP P., (2019), Is Foreign Aid Concentrated Increasingly On Needy And Deserving Recipient Countries? An Analysis of Theil Indices, 1995–2015, *World Development*, n°115, 1-16.
- BOLD T., KIMENYI M., MWABU G., NG'ANG'A A., SANDEFUR J. (2018) Experimental Evidence On Scaling Up Education Reforms In Kenya, *Journal of Public Economics*, n°168, 1-20.
- CLARKE D. J., DERCON S. (2016) Dull Disasters? How Planning Ahead Will Make a Difference. World Bank Group, 2016.
- DARA, 2010 Pakistan: Inter-Agency Real Time Evaluation of the Humanitarian Response to Pakistan's 2010 Flood crisis, 2011, Report
- DEEN, S. (2015). Pakistan 2010 floods. Policy gaps in disaster preparedness and response. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 12, 341-349.
- DIETRICH S. (2013) Bypass or Engage? Explaining Donor Delivery Tactics in Foreign Aid Allocation. *International Studies Quarterly*, n°57(4), 698-712.
- DJANKOV, S., MONTALVO, J. G., REYNAL-QUEROL, M. (2009). Aid with multiple personalities. *Journal of Comparative Economics*, 37(2), 217-229.
- FINK G., REDAELLI S. (2011) Determinants of International Emergency Aid: Humanitarian Need Only? *World Development*, n°39(5), 741-757.
- FROT E., SANTISO J. (2009) Crushed Aid: Fragmentation in Sectoral Aid. OECD Publication
- FUCHS A., KLANN N.-H. (2013) Emergency Aid 2.0. Technical report
- GEHRING K., MICHAELOWA K., DREHER A., SPÖRRI F (2017) Aid Fragmentation and Effectiveness: What Do We Really Know? *World Development*, n°99, 320-334.
- GRUNEWALD F., BINDER A. (2010) Inter-Agency Real-Time Evaluation In Haiti: 3 Months After The Earthquake. Report, Groupe URD
- GRUNEWALD F., RENAUDIN B. (2011). Etude en temps réel de la gestion de la crise en Haïti après le séisme du 12 janvier 2010. Report, Groupe URD
- HAN L., KOENIG-ARCHIBUGI M. (2015) Aid Fragmentation or Aid Pluralism? The Effect of Multiple Donors on Child Survival in Developing Countries, 1990-2010. *World Development*, n°76, 344-358.
- KNACK S., RAHMAN A. (2007) Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients. *Journal of Development Economics*, n°83(1), 176-197.
- LAVERGNE, M. (2020) Darfour : l'aide d'urgence, pis-aller ou obstacle au développement ? Droit et pratique de l'action humanitaire.
- LAVERGNE, M. (2014) L'aide humanitaire, entre droit et devoir d'ingérence. *Le magazine de l'Afrique*, EC Publications
- LINDBECK A., WEIBULL J. W. (1988) Altruism And Time Consistency: The Economics Of Fait Accompli. *The Journal of Political Economy*, n°96(6), 1165-1182.
- MARTEL, A. (2014). Coordination humanitaire en Haïti : le rôle des clusters dans l'externalisation de l'aide. *Mondes en développement*, N°165.
- OCDE (2009), How Fragmented Is Aid? Development Cooperation Report 2009, OECD Publishing
- ROODMAN, D. (2009). Aid project proliferation and absorptive capacity. In *Development Aid*, 79-113. Palgrave Macmillan, London.
- TAYLOR G., STODDARD A., HARMER A., HAVER K., HARVEY P., BARBER K., SCHRETER L., WILHELM C (2012) *The State Of The Humanitarian System*. London: Overseas Development Institute/ALNAP, 2012.
- VERLIN, J. (2018). Crise humanitaire ou crise de l'humanitaire ? Émergence et recomposition de l'espace professionnel de l'aide internationale en Haïti. *Critique Internationale*, 81(4)
- WERKER E., AHMED F. Z. (2008) What Do Nongovernmental Organizations Do? *Journal of Economic Perspectives*, n°22(2), 73-92.

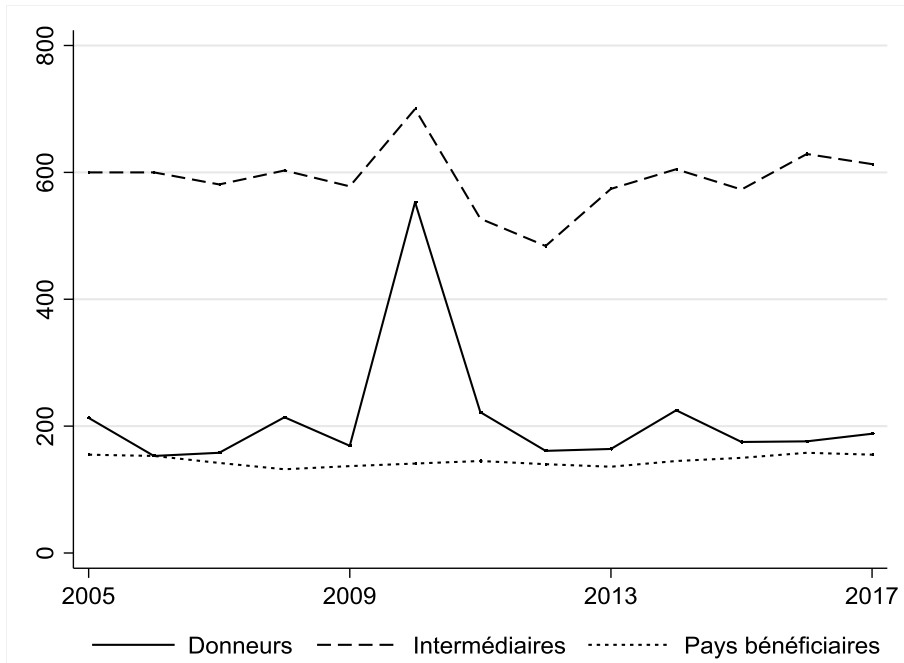
Graphique 1



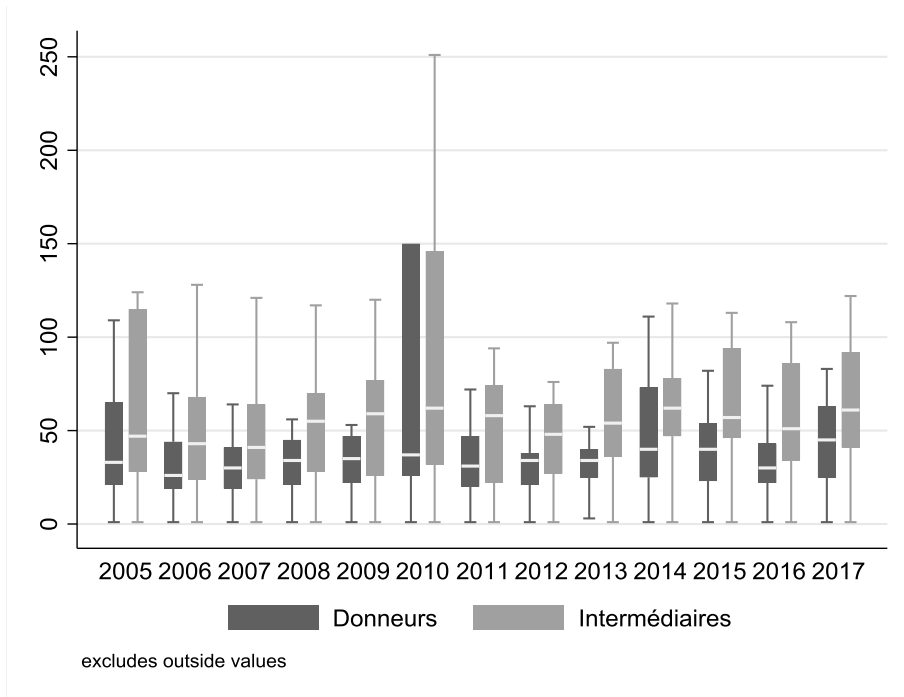
Graphique 2



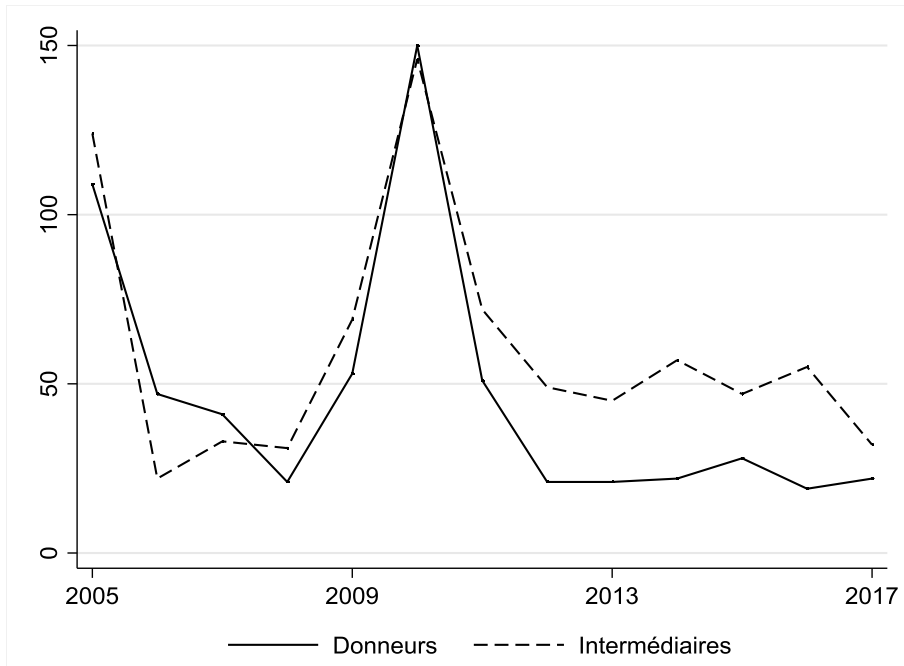
Graphique 3



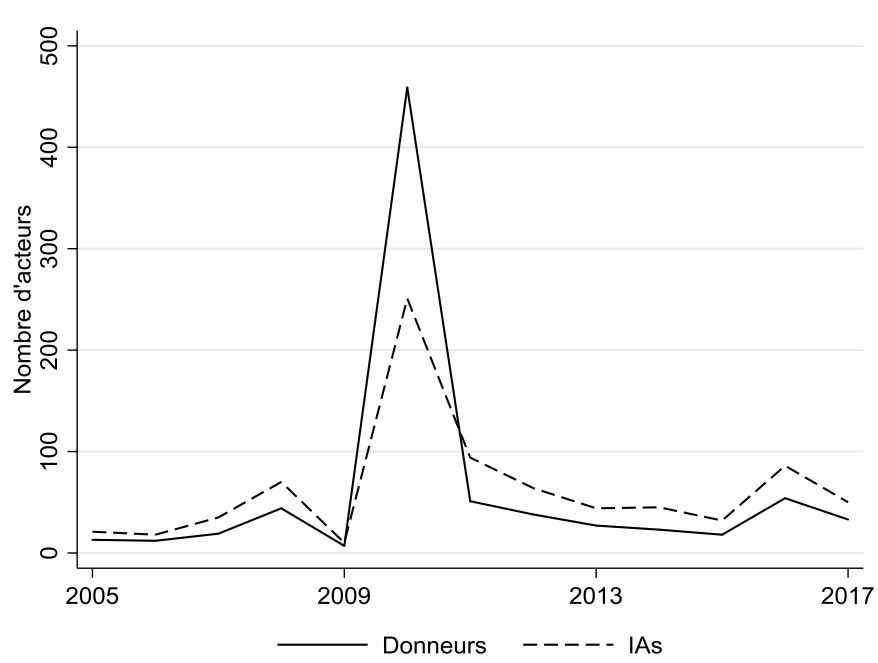
Graphique 4



Graphique 5



Graphique 6



Graphique 7

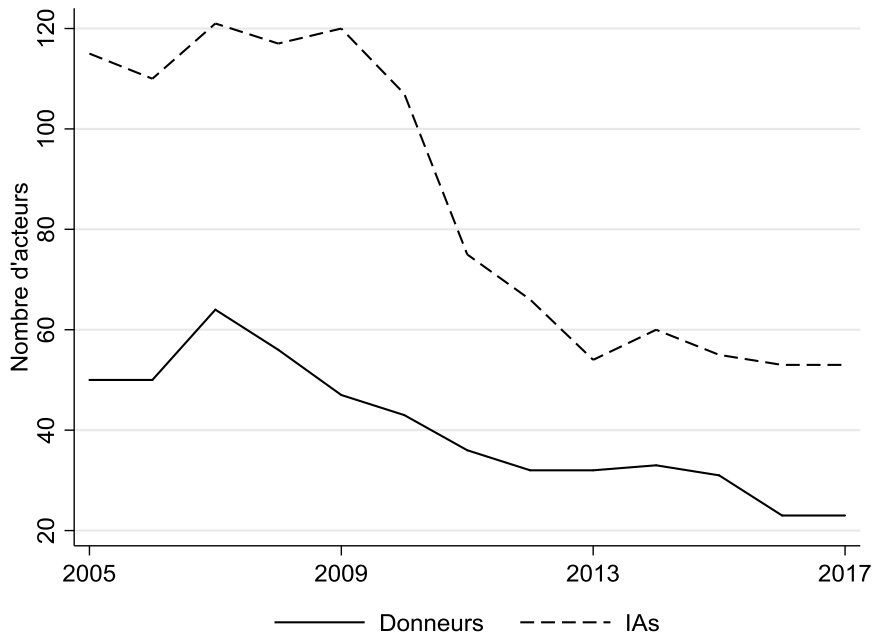


Tableau 1

	Nombre	Part des projets (%)	Part des montants	Nombre de projets par an	Montant annuel par projet (million \$)
Gouvernement	178	75.76	76.36	64.35	1.16
Inter-gouvernement	19	14.10	14.27	118.41	1.56
ONG	87	0.30	0.15	1.88	0.69
Privé	565	6.30	2.09	5.40	0.42
ONU	52	3.54	7.12	10.91	3.47

Tableau 2

	Nombre	Part des projets (%)	Part des montants	Nombre de projets par an	Montant annuel par projet (million \$)
Gouvernement	155	5.54	3.54	6.48	1.02
Inter-gouvernement	38	0.17	0.20	1.64	1.42
ONGs	1 638	44.17	28.29	7.71	0.97
Privé	439	1.57	1.28	1.89	1.00
ONU	99	48.53	66.68	76.84	1.81

Tableau 3

		Gouvernement	Inter-gouvernement	ONG	Privé	ONU
Pays/Secteur	Moy.	2.05	1.18	1.89	1.38	2.89
	Méd.	1	1	1	1	2
Secteur	Moy.	2.39	1.70	2.90	1.57	5.10
	Méd.	2	1	1	1	3
Pays	Moy.	3.78	1.38	2.68	1.53	4.18
	Méd.	2.5	1	1	1	3
Global	Moy.	5.18	2.6	3.28	1.78	4.54
	Méd.	5	2	2	1	5

Tableau 4

Millions de \$		IAs				
		Gouvernement	Inter-gouvernement	ONG	Privé	ONU
Donneurs	Gouvernement	N=5 132 1.077	N=154 2.003	N=30236 1.076	N=1310 1.364	N=34414 2.437
	Inter-gouvernement	N=37 6.113	N=9 1.338	N=8733 1.287	N=51 3.225	N=4432 2.603
	ONG			N=255 0.795	N=1 0.063	N=26 1.643
	Privé	N=43 0.305		N=2036 0.846	N=120 1.067	N=3725 0.413
	ONU			N=278 0.856		N=3049 3.718

Tableau 5

	Donneurs		IAs	
	N	1 – CR3	N	1 – CR3
Par pays				
Moy.	10.96 (17.88)	0.14 (0.17)	14.99 (21.89)	0.17 (0.19)
Méd.	5	0.04	6	0.11
Max.	459	0.71	251	0.73
Par secteur et pays				
Moy.	4.61 (7.72)	0.72 (.013)	4.32 (6.47)	0.07 (0.13)
Méd.	2	0	2	0
L'ONU a lancé un Plan Humanitaire				
Oui	26.22 (26.79)	0.33 (0.16)	35.54 (30.02)	0.30 (0.17)
Non	5.04 (6.36)	0.07 (0.12)	7.02 (9.40)	0.13 (0.18)
Par continent				
Afrique	13.49 (13.46)	0.20 (0.17)	19.20 (22.99)	0.20 (0.17)
Asie	15.23 (20.07)	0.19 (0.20)	20.92 (25.85)	0.23 (0.22)
Amérique	7.36 (25.71)	0.08 (0.14)	9.42 (18.10)	0.16 (0.20)
Europe	4.04 (6.59)	0.04 (0.10)	4.85 (8.07)	0.06 (0.13)
Océanie	3.32 (4.57)	0.04 (0.10)	0.323 (3.52)	0.05 (0.10)

Note : Ecart-type en parenthèse

Tableau 6

	Nombre de donateurs				
	1	2 à 5	6 à 10	11 à 50	> 50
1	16.25	1.64	0.16		
2 à 5	4.50	18.85	2.17	0.21	
6 à 10	0.58	6.03	8.47	2.49	
11 à 50		1.01	6.83	22.08	0.37
> 50				6.14	2.22

Tableau 7

	1-CR3			
	En %	Fragmentation plus faible au niveau IA	Même niveau de fragmentation	Fragmentation plus élevée
Fragmentation plus faible au niveau IA		12.44	3.18	1.69
Même niveau de fragmentation		1.91	27.10	1.38
Fragmentation plus élevée		11.86	6.72	33.72

Tableau 8

		Sans expérience humanitaire		Avec expérience humanitaire	
		Etrangère	Haïti	Autre	Haïti
Sans expérience sectorielle	Part (%)	20.44	12.79	8.12	2.96
	Projet moyen (million \$)	0.855	0.184	1.560	2.036
Avec expérience sectorielle	Part (%)			30.29	47.05
	Projet moyen			1.972	9.580

	(million \$)				
--	--------------	--	--	--	--

Note : Il y a 251 IAs actifs mais certains sont actifs dans plusieurs secteurs. Le niveau d'analyse est ici un IA et un secteur soit 406 observations.

Tableau 9

		Sans expérience humanitaire		Avec expérience humanitaire	
		Etrangère	Pakistan	Autre	Pakistan
Sans expérience sectorielle	Part (%)	8.82	4.04	4.04	4.41
	Projet moyen (million \$)	3.043	4.080	1.303	8.669
Avec expérience sectorielle	Part (%)			9.56	69.12
	Projet moyen (million \$)			1.314	13.0

Tableau 10

		Sans expérience humanitaire		Avec expérience humanitaire	
		Etrangère	Soudan	Autre	Soudan
Sans expérience sectorielle	Part (%)	2.54	1.52	1.52	5.58
	Projet moyen (million \$)	0.153	0.083	18.0	0.892
Avec expérience sectorielle	Part (%)			2.54	86.29
	Projet moyen (million \$)			0.654	7.637