

# 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. Mondes en Développement, 2021, 195 (3), pp.109-128. 10.3917/med.195.0109 . hal-03384872

**HAL Id: hal-03384872**
**https://amu.hal.science/hal-03384872**

Submitted on 19 Oct 2021

**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[1]

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 donneurs et celui des acteurs de terrains. Le jeu de délégation entre les deux peut réduire les effets négatifs de la fragmentation de l'aide. À partir de trois études de cas, le lien entre fragmentation, délégation et efficacité de l'aide humanitaire est illustré et les coûts et bénéfices potentiels de la délégation et de la fragmentation discutés.

***Mots-clés :*** aide humanitaire, fragmentation, donneurs, intermédiaires, délégation

***Classification JEL :*** H84, F35, L31, F53

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

The share of humanitarian aid in total aid is increasing. However, little is known about the actors involved. This paper documents aid fragmentation at two levels: donors and implementing agencies (IAs). Delegation to IAs may reduce the negative effects of aid fragmentation. Using three case studies, we discuss the link between fragmentation, delegation, and aid effectiveness, as well as the costs and benefits of delegation and fragmentation.

***Keywords:*** humanitarian aid, fragmentation, donor, implementing agency, delegation

À chaque désastre, les médias critiquent la fragmentation[2] 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 (*Official Development Aid, ODA*) (Acharaya et *al.*, 2006),

[1] Institut d'Études Politiques d'Aix en Provence et Aix Marseille Univ, CNRS, AMSE, Marseille, France. nathalie.ferriere@sciencespo-aix.fr. Cette recherche a reçu le soutien de l'Agence Nationale de la Grant ANR-17-EURE-0020, et de l'Initiative d'Excellence Aix-Marseille University - A*MIDEX.

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

encombre les capacités administratives (Roodman, 2009), 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 et *al.*, 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 (*Implementing Agency, IA*) : agence de l'Organisation des Nations Unies (ONU), organisation non gouvernementale (ONG) ou privée[3]. Les risques d'effets négatifs sont donc accrus (coût de gestion, risque de duplication et de congestion). Cela nécessite de coordonner les donneurs et 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)[4]. 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 dépend de sa capacité à trouver des financements, et non plus à réduire la pauvreté (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, un état de la fragmentation et de la délégation de l'aide humanitaire est dressé, en analysant les donneurs et les IAs à partir d'une nouvelle base de données produite par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (*Office for the Coordination of Humanitarian, OCHA)* de 2005 à 2017, décrite en première partie. Deux indicateurs de fragmentation sont étudiés (partie 2). Le premier concerne 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

[3] Calcul de l'auteur à partir de la base *Financial Tracking Services (FTS).*

[4] Le problème du bon Samaritain réduit les incitations des récipiendaires à faire des efforts et augmente celles d'attendre de recevoir de l'aide comme moyen de financer la politique publique.

donneurs tout en augmentant 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. L'analyse se focalise ensuite sur les 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 relative à trois cas spécifiques : Haïti, Pakistan et Soudan en 2010, montre qu'un niveau important de fragmentation des donneurs peut être renforcé ou dilué sur le terrain, sans que cela n'induise systématiquement une efficacité de l'aide inférieure ou supérieure, en raison des gains induits par la délégation.

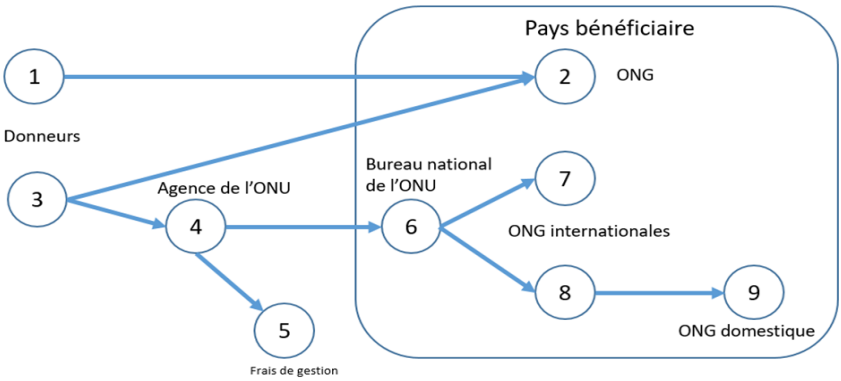
# 1. LES ACTEURS DE L'AIDE HUMANITAIRE

## *1.1 Données*

La base de données *Financial Tracking Services*, 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. Le nombre maximum de ramifications atteint 127 usant de divisions du type (6, 7, 8 et 9).

**Figure 1 : Architecture de la base FTS**




Source : Auteur, à partir des informations fournies par l'OCHA.

La base, couvrant la période 1992 à 2019, n'est exploitable qu'à partir de 2005[5]. 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 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.

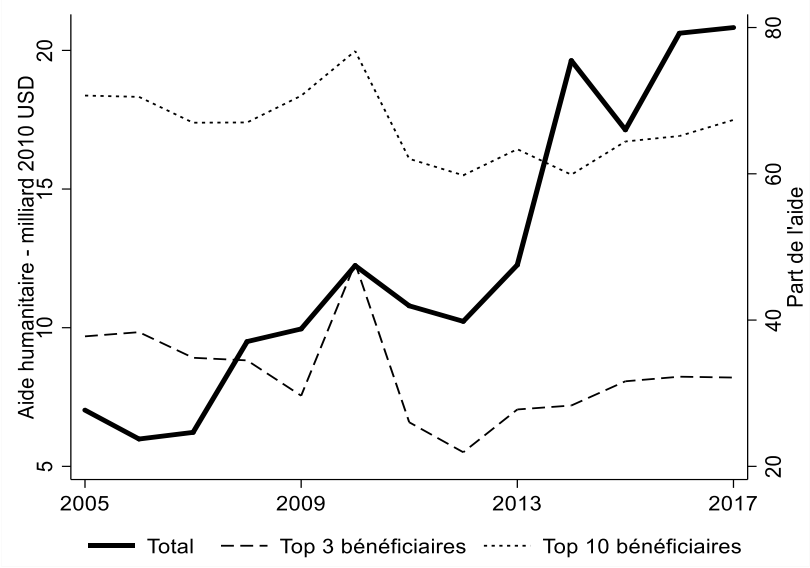
Cette base a plusieurs avantages par rapport à celle de l'OCDE. En premier lieu, la couverture en termes de donneurs est plus importante. Entre 2005 et 2017, FTS contient 900 donneurs. Ensuite, les informations sont détaillées sur le receveur du flux, c'est-à-dire l'IA qui sera sur le terrain ou réallouera 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 un 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*

[5] 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 minimes pour des échantillons comparables à partir de 2005.

Les montants croissants reflètent l'augmentation des crises humanitaires (graphique 1)[6]. 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 pays 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 1 : Montant de l'aide humanitaire et part des pays bénéficiaires, 2005-2017**




Source : Auteur à partir de la base de données FTS (source commune à l'ensemble des graphiques et tableaux).

Le graphique 2 montre l'évolution du nombre de donneurs, de bénéficiaires et d'IAs[7]. En moyenne, 185 donneurs allouent de l'aide humanitaire chaque année à 145 pays *via* 580 IAs[8]. Hormis en 2010 du fait d'Haïti, le nombre d'acteurs est relativement stable. On observe deux sous-périodes pour les IAs.

[6] 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.

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

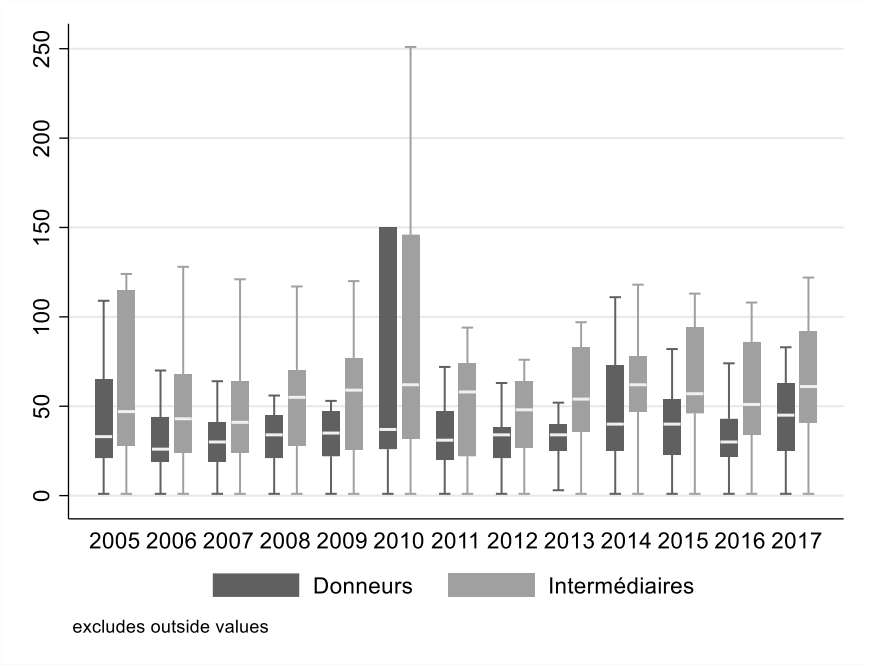
[8] Cela exclut le cas d'Haïti en 2010, qui modifie la moyenne : 459 donneurs ont agi en Haïti à travers 251 IAs.

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 3). 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 4 pour le cas du Pakistan. Les pics correspondent à des crises humanitaires identifiées. Cependant, au-delà des crises, on observe une variabilité pour les années sans crises majeures.

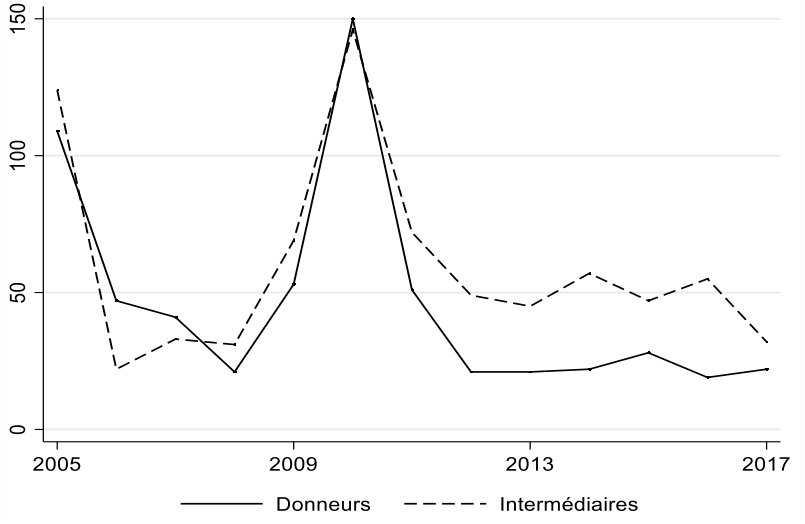
**Graphique 2 : Nombre de donneurs, d'intermédiaires et de pays bénéficiaires, 2005-2017**




**Graphique 3 : Distribution du nombre de donneurs et d'intermédiaires, 2005-2017**




**Graphique 4 : Évolution du nombre d'acteurs au Pakistan, 2005-2017**



## *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 représentant 2 % du total. 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). Toutefois, 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 que ceux des gouvernements. 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**

| | Nombre | Part des projets (%) | Part des montants | Nombre de projets par an | Montant annuel par projet (Millions US $) |
|---|---|---|---|---|---|
| Gouvernement | 178 | 75.76 | 76.37 | 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 |

## *1.4 Qui sont les intermédiaires ?*

Les IAs sont différents des donneurs, soulignant la délégation dans le secteur humanitaire. En nombre, les ONGs sont majoritaires (tableau 2), puis les organisations privées. Deux types d'acteurs se partagent quasiment tous les projets : l'ONU (48.53 %) et les ONGs (44.18 %). Le poids financier de l'ONU (66.68 %) s'explique par un nombre de projets plus important, au budget deux fois plus élevés.

**Tableau 2 : Caractéristiques de l'aide humanitaire par intermédiaire**

| | Nombre | Part des projets (%) | Part des montants (%) | Nombre de projets par an | Montant annuel par projet (Millions US $) |
|---|---|---|---|---|---|
| Gouvernement | 155 | *5.54* | *3.54* | 6.48 | 1.02 |
| Inter-gouvernement | 38 | *0.17* | *0.21* | 1.64 | 1.42 |
| ONGs | 1 638 | *44.18* | *28.29* | 7.71 | 0.97 |
| Privé | 439 | *1.58* | *1.28* | 1.89 | 1.00 |
| ONU | 99 | *48.53* | *66.68* | 76.84 | 1.81 |

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 (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 conjointe sectorielle et géographique, 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 intermédiaire**

| | | 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 |

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 projets et montant moyen en fonction du donneur et de l'intermédiaire**

| | | IAs | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Millions US $ | | Gouvernement | Inter-gouvernement | ONG | Privé | ONU |
| Donneurs | Gouvernement | N=5 132<br>1.077 | N=154<br>2.003 | N=30236<br>1.076 | N=1310<br>1.364 | N=34 414<br>2.437 |
| | Inter-gouvernement | N=37<br>6.113 | N=9<br>1.338 | N=8733<br>1.287 | N=51<br>3.225 | N=4432<br>2.603 |
| | ONG | | | N=255<br>0.795 | N=1<br>0.063 | N=26<br>1.643 |
| | Privé | N=43<br>0.305 | | N=2036<br>0.846 | N=120<br>1.067 | N=3725<br>0.413 |
| | ONU | | | N=278<br>0.856 | | N=3049<br>3.718 |

Ces constatations soulignent la multiplication des acteurs, aussi bien au niveau des donneurs qu'à celui des intermédiaires. 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 recevoir d'un acteur supplémentaire.
Le second indicateur, 1-CR3, est construit à partir du ratio de concentration, CRm. Il donne la part d'aide humanitaire allouée par les m plus importants acteurs. Dans cet article $m$ est égal à 3[9]. 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 intermédiaires*

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 intermédiaire. Les données par secteur et pays montrent une relative spécialisation des donneurs

[9] 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.

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.

**Tableau 5 : Fragmentation de l'aide humanitaire**

| | Donneurs | | Intermédiaires | |
|---|---|---|---|---|
| | **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 : Écart-type entre parenthèses.

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 effets négatifs potentiels de la fragmentation des acteurs de l'aide.

La structure des acteurs (1-CR3) suggère une relative concentration de l'aide humanitaire entre 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.

### *2.3 Concentration ou dispersion accrue ?*

Il faut étudier en détails la dynamique entre les donneurs et les IAs. Il y a plus d'acteurs sur le terrain que de donneurs ce qui signifie que la taille des projets

humanitaires est plus faible que le financement total alloué par les donneurs. En cas de coûts fixes importants, cela signifie que les donneurs 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 donneurs (tableau 6). En majorité, le nombre de donneurs 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 donneurs est plus importante que l'inverse. Ainsi dans 82 % des cas, il y a au moins autant d'IAs que de donneurs.

**Tableau 6 : Distribution du nombre de donneurs et d'intermédiaires**

| | | **Nombre de donneurs** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Nombre d'IAs** | | **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 |

Ce constat masque des comportements différents. En moyenne, un donneur alloue de l'aide dans un pays à 2.88 IAs quand la médiane se situe à 1. Le 9ème décile est de 7. Les IAs reçoivent des fonds de 2.11 donneurs. Le 9ème décile s'établit à 4 donneurs 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 donneurs. Toutefois la part de l'aide concentrée par les trois plus grands IAs est supérieure ou égale à celle concentrée par les trois plus grands donneurs.

**Tableau 7 : Dispersion et concentration**

| | 1-CR3 | | | |
|---|---|---|---|---|
| Nombre | 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 |

## 3. ÉTUDES 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 donneurs 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 donneurs est plus élevée que la moyenne observée. Cela correspond à 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 l'aide au développement se combinent avec une pluri-dimensionnalité de l'aide humanitaire. Dans cet article l'analyse de l'efficacité se restreint à la perception des acteurs en relation avec les phénomènes de fragmentation et de délégation détaillés avant. Il n'y a pas 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 étaient détruits, réduisant la capacité de l'État 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 touchant, toutefois, 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 donneurs, 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 5. 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 donneurs (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 5 : Donneurs et intermédiaires en Haïti, 2005-2017**

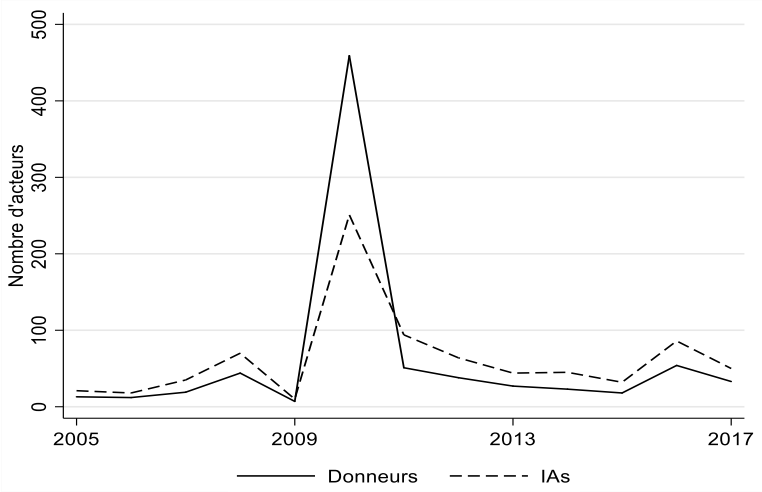



**Tableau 8 : Distribution des IAs en Haïti en 2010 et taille de projet**

| | | Sans expérience humanitaire | | Avec expérience humanitaire | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Étrangère | 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 (million $) | | | 1. 972 | 9. 580 |

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

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 dans un autre secteur et un ou d'autres 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 disposant 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 qui induisent des coûts de coordination.

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 ceux-ci, 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 décrue lente. Un tiers du pays et un dixième de la population ont été touchés. Peu de morts pour 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 donneurs et d'IAs (graphique 4). 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 donneurs au sein du pays. Cette répartition a été encouragée par les autorités locales et par la mise en place du système 3W[10] recensant et diffusant la localisation et 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'informations et mis en place une diffusion en temps réel des analyses de besoins et de l'état des infrastructures (Polastro et *al.*, 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 donneurs. Cela a permis aux IAs de trouver plus rapidement des ressources, accélérant l'appariement entre donneurs 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.

[10] *What, Who, Where* : système qui cherche à cartographier et à quantifier les besoins pour une meilleure prise en charge.

**Tableau 9 : Distribution des intermédiaires au Pakistan et taille de projet, 2010**

| | | Sans expérience humanitaire | | Avec expérience humanitaire | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Étrangère | Pakistan | Autre | Pakistan |
| Sans expérience sectorielle | *Part (%)* | *8.82* | *4.04* | *4.04* | *4.41* |
| | Projet moyen (millions US $) | 3.043 | 4.080 | 1.303 | 8.669 |
| Avec expérience sectorielle | *Part (%)* | | | *9.56* | *69.13* |
| | Projet moyen (million US $) | | | 1.314 | 13.0 |

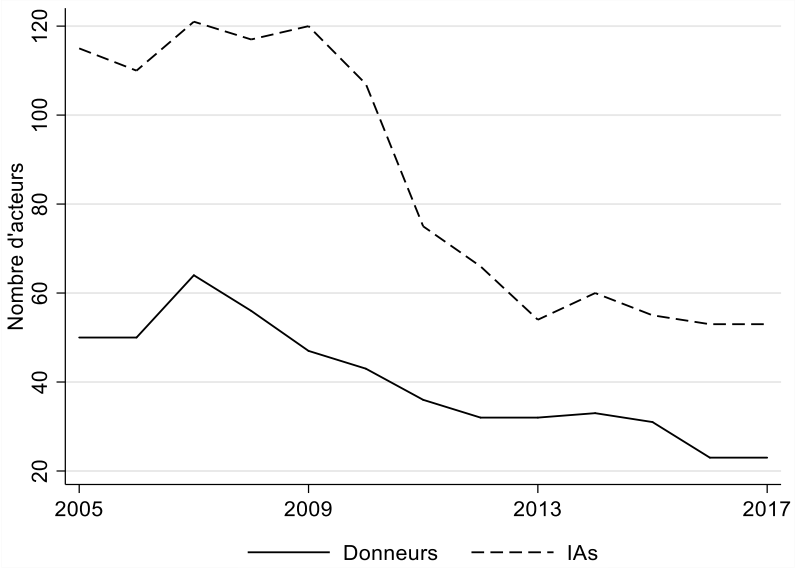
Les IAs présents au Pakistan sont aussi plus expérimentés que ceux d'Haïti (tableau 9). L'expérience des IAs a facilité la coordination selon le rapport de DARA. 69.13 % des IAs étaient actifs au Pakistan avant la catastrophe dans le même secteur. Ils ont mis en place les projets les plus importants. Seulement 12 % des IAs sont sans expérience humanitaire. Parmi eux, les IAs étrangers ont 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, marquée par une élection générale et la 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[11]. Une des conséquences est le peu de documents s'intéressant à l'efficacité de l'aide et à la fragmentation dans ce pays.

**Graphique 6 : Donneurs et intermédiaires au Soudan, 2005-2017**

[11] Kristina Georgieva, commissaire européenne, a qualifié le 30 juin 2010 la crise humanitaire soudanaise d'oubliée.




Pourtant, de nombreux acteurs sont impliqués. Contrairement aux deux autres crises, la prolifération est supérieure sur le terrain (graphique 6). En 2010, un intermédiaire reçoit de l'aide de 0.40 donneurs. 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).

**Tableau 10 : Distribution des intermédiaires au Soudan et taille de projet, 2010**

| | | Sans expérience humanitaire | | Avec expérience humanitaire | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Étrangère | Soudan | Autre | Soudan |
| Sans expérience sectorielle | Part (%) | *2.54* | *1.53* | *1.52* | *5.58* |
| | Projet moyen (millions US $) | 0.153 | 0.083 | 18.0 | 0.892 |
| Avec expérience sectorielle | Part (%) | | | *2.54* | *86.29* |
| | Projet moyen (millions US $) | | | 0.654 | 7.637 |

Malgré cette dispersion, 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. Pourtant, les effets négatifs de la fragmentation ne sont pas exclus. En effet, l'OCHA (2015, 11) 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 (2019) 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, tandis que l'autre indice aboutit à un constat différent. 64 % de l'aide est financée par les trois premiers donneurs et 68 % de l'aide est déléguée aux trois premiers IAs.
Enfin, on observe 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) soulignent l'efficacité de ce système au Soudan et soulignent aussi l'efficacité du système de cluster mis en place par l'ONU pour coordonner les actions par secteur d'activité.

## 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 seulement été discutés pour l'aide au développement. 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 donneurs et IAs.
Cette étude propose une description des acteurs et se focalise sur le processus de délégation des donneurs, 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 donneurs en nombre d'acteurs. En revanche, l'aide sur le terrain est plus concentrée entre les 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, toutefois 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 leurs comportements. 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 donneurs ont tendance à fragmenter leur aide entre plusieurs IAs est crucial, tout comme comprendre pourquoi certains IAs concentrent les financements de plusieurs donneurs.

## 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*, 1, n° 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, Washington, D.C., World Bank Group.

DEEN S. (2015) Pakistan 2010 floods. Policy gaps in disaster preparedness and response, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 12, 341-349.

DIETRIECH 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 Developmen*t, n° 39(5), 741-757.

FUCHS A., KLANN N.-H. (2013) Emergency Aid 2.0, *Conference paper Verein für Socialpolitik,* Leibniz, German Economic Association.

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, Plaisians, Groupe URD.
GRUNEWALD F., RENAUDIN B. (2011) Étude en temps réel de la gestion de la crise en Haïti après le séisme du 12 janvier 2010, Rapport, Plaisians, 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. (2019) Darfour : l'aide d'urgence, pis-aller ou obstacle au développement ? in M. Eudes, P. Ryfman et S. Szurek (dir) *Droit et pratique de l'action humanitaire*. L.G.D.J/Traités, Issy-les-Moulineaux, 887-895.
LAVERGNE M. (2014) L'aide humanitaire, entre droit et devoir d'ingérence, *Le magazine de l'Afrique*, EC Publications, Ingérences militaires et humanitaires : assistance ou asservissement ?, 16-18.
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*, tome 42, n° 165, 65-78.
OCDE (2009) How Fragmented is Aid? Development Cooperation Report 2009, OECD Publishing.
OCHA (2015) *Global Evaluation of the Common Humanitarian Fund, Country Report: Sudan*, Report, New York
POLASTRO R., NAGRAH A., STEEN N., ZAFAR F. (2011) *Inter-Agency Real Time Evaluation of the Humanitarian Response to Pakistan's 2010 Flood crisis*, Report, Washington D.C., DARA.
ROODMAN D. (2009) Aid project proliferation and absorptive capacity, *in* G. Mavrotas et M. McGillivray (dir) *Development Aid*, Palgrave Macmillan, London, 79-113.
TAYLOR G., STODDARD A., HARMER A., HAVER K., HARVEY P., BARBER K., SCHRETER L., WILHELM C. (2012) *The State of hhe Humanitarian System 2012 Edition*, London, Overseas Development Institute/ALNAP.
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), 107-121.
WERKER E., AHMED F. Z. (2008) What do Nongovernmental Organizations do?, *Journal of Economic Perspectives*, n° 22(2), 73-92.