

Colloque GEMDEV UNESCO

Mesure du développement

Paris, 1^{er} au 3 février 2012

**Les ONG et la mesure du développement :
entre performance et communication**

par Marc-Antoine Pérouse de Montclos

Chargé de recherches en science politique

CEPED (Centre Population & Développement)

UMR196 Paris Descartes - INED – IRD

perouse@ird.fr

Plusieurs facteurs poussent les associations de solidarité internationale et leurs bailleurs de fonds institutionnels à adopter des approches quantitatives pour évaluer et mesurer l'impact de leurs programmes dans les pays en développement. L'économie politique de l'aide, d'abord, incite les opérateurs à démontrer leur performance avec des arguments financiers. Depuis les années 1980, notamment, les associations de solidarité internationale sont appelées à s'inspirer d'un modèle entrepreneurial qui consiste à apprécier leur efficacité en termes de classement, de normes et de transparence eu égard à leurs obligations de « redevabilité ». Ainsi, les approches comptables du développement ne s'arrêtent pas au domaine des audits financiers et concernent aussi la quantification des intrants et la standardisation des procédures. Le « fétichisme » des

chiffres est cependant bien antérieur à la montée en puissance des ONG, du « tout-humanitaire » et des artifices du marketing d'une communication compassionnelle. En effet, l'aide au développement repose sur une vision fondamentalement économique qui la réduit souvent à une logique de transfert de capital et de compétences. De plus, les analyses quantitatives constituent une solution de facilité qui permet d'éviter de répondre à des questions essentielles mais pas chiffrables.

De ce point de vue, on ne peut pas dire que « fétichisme » des chiffres soit dû à des effets de mode. Au contraire, les approches quantitatives constituent structurellement une composante essentielle de la mesure du développement. Elles rassurent les bailleurs et les opérateurs car elles paraissent plus maîtrisables que les recherches en sciences humaines qui insistent sur la complexité et l'ambivalence des réalités sociales et politiques. D'après Theodore Porter, « l'objectivité » des chiffres séduit d'autant plus qu'elle permet à des « bureaucrates » de se retrancher derrière la rigueur des statistiques pour compenser leur manque de légitimité électorale et prendre des décisions de façon discrétionnaire sans paraître arbitraire¹. Indéniablement, la construction d'indicateurs « rationnels » est une source de pouvoir et un enjeu de communication qui oblige à analyser de plus près les relations entre les ONG et leurs bailleurs institutionnels.

1. Une vision fondamentalement économique de l'aide au développement

Historiquement, le « fétichisme » des chiffres s'explique en grande partie par la domination des économistes et des militaires sur les réflexions qui conduisent à la mise en place de l'architecture moderne de l'aide internationale au sortir de la Seconde Guerre mondiale, d'abord avec le Plan Marshall en 1947, puis avec les dispositifs de

¹ Porter, Theodore [1995], *Trust in numbers : the pursuit of objectivity in science and public life*, New Jersey, Princeton University Press, 310p.

coopération qui se développent à destination des pays du « tiers-monde » au cours des deux décennies suivantes. A l'époque, les spécialistes soutiennent que la croissance économique est proportionnelle au montant des investissements, et donc de l'assistance internationale. Dans une telle perspective, le rôle de l'aide est d'abord et avant tout de faciliter des transferts de capitaux et de compétences vers les pays « sous-développés ». Autrement dit, le « succès » des programmes de coopération se mesure essentiellement au regard des montants engagés.

L'influence des économistes se confirme ensuite quand le processus de décolonisation prend toute son ampleur. Au cours des années 1960, les premières évaluations de l'aide au développement se focalisent ainsi sur la rentabilité des projets financés. Très à la mode au cours de la décennie suivante, les analyses coûts-avantages tendent quant à elles à monétiser les effets négatifs et positifs des programmes de coopération, quoi qu'il en soit par ailleurs des problèmes pratiques de calcul de la valeur des biens et de l'amortissement des investissements dans les années à venir. Pour ne pas heurter les sensibilités nationalistes des pays du Sud, ces évaluations très techniques évitent en revanche de toucher à des questions politiques et ne prennent pas en compte les protections douanières, les distorsions de taux de change et les blocages de prix qui pénalisent la compétitivité internationale des économies du tiers-monde. Toujours d'actualité, les débats de l'époque portent plutôt sur les effets pervers d'une assistance qui entretient des logiques de dépendance et n'incite pas les populations pauvres à se prendre en charge par elles-mêmes.

L'aide des pays riches est notamment accusée d'entraîner une baisse de la capacité d'épargne locale. Or là encore, la réflexion se nourrit d'analyses économiques et renvoie à l'idée d'un transfert basé sur une sorte de principe de vases communicants, par exemple avec le slogan selon lequel « la vache du riche mange le grain du pauvre ».

Les débats, en l'occurrence, sont loin d'être tranchés. Certains estiment par exemple que le recouplement un peu hasardeux de cas d'étude empiristes et contradictoires ne permet pas de conclure à une baisse de la capacité d'épargne locale dans les pays les plus assistés par la communauté internationale². D'autres, comme Henrik Hansen et Finn Tarp, soutiennent quant à eux que la plupart des analyses sur le sujet montrent en fait une corrélation positive entre l'aide, la croissance et l'augmentation des niveaux d'investissement et d'épargne³. Ce faisant, ils perpétuent à leur manière des raisonnements centrés sur la mesure quantitative du développement.

Depuis lors, on a certes critiqué les limites d'une logique de transfert et d'une coopération de « substitution » qui ne prenaient pas suffisamment en compte les particularités des contextes locaux. En outre, le modèle économique des années 1950, qui privilégiait le rôle de l'Etat, est devenu caduc à mesure que l'économie mondiale se libéralisait. Il n'en reste pas moins que des décideurs, des journalistes, des leaders d'opinion et des ONG de plaidoyer ont continué de mettre la pauvreté en équation en affirmant par exemple qu'il manquait tant de milliards de dollars pour que les Africains aient accès à la santé ou à l'éducation. Dès les années 1970, l'ONU officialisait ainsi le chiffre « magique » d'une aide publique au développement censée atteindre 0,7% du produit intérieur brut des Etats riches⁴. Aujourd'hui encore, les partisans d'un Plan Marshall pour l'Afrique imaginent qu'il suffit d'augmenter les versements de

² Krueger, Anne, Michaelopoulos, Constantine & Ruttan, Vernon (ed.) [1989], *Aid and Development*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, p.116.

³ Ces auteurs regrettent en conséquence que les analyses les plus négatives aient été autant médiatisées, donnant l'impression d'un échec global. Ils ne prétendent certes pas à l'exhaustivité. Limité à la production scientifique anglo-saxonne, leur corpus ne comprend que 131 études et néglige les milliers d'autres qui, elles, dressent peut-être un bilan négatif de l'aide au développement. Dans son fameux ouvrage, Roger Riddell est ainsi plus mesuré. Sur 1 689 projets menés par la Banque mondiale entre 1971 et 1991, il relève par exemple que seulement 29% ont eu un impact significatif pour le développement, tandis que 45% ont obtenu des résultats mitigés. Cf. Hansen, Henrik & Tarp, Finn [2000], « Aid effectiveness disputed », in Tarp, Finn (ed.), *Foreign aid and development : lessons learnt and directions for the future*, London, Routledge, p.122 ; Riddell, Roger [2007], *Does foreign aid really work?* Oxford, Oxford University Press, p.248.

⁴ Pour une étude de la genèse de ce chiffre « magique », initialement fixé à 1%, voir par exemple Luetchford, Mark & Burns, Peter [2003], *Waging the war on want: 50 years of campaigning against world poverty: an authorised history*, London, War on Want, 192p.

l'assistance internationale pour sortir le continent de la misère⁵. Leur raisonnement repose sur l'hypothèse que le sous-développement provient d'un manque d'argent, ce qui reste à prouver, et non d'un problème de gouvernance qui conduirait la classe dirigeante à ignorer délibérément les secteurs de la santé publique, de l'éducation et des infrastructures, quoiqu'il en soit par ailleurs des ressources budgétaires des Etats en question.

2. La diffusion d'un modèle entrepreneurial pour les ONG

Des raisonnements économiques et des logiques de transferts continuent ainsi d'imprégner les réflexions sur la mesure du développement au moment où se dessine le consensus de Washington durant les années 1980. A l'époque, la nouveauté ressort plutôt de la montée en puissance d'un modèle managérial et libéral qui s'inspire directement du monde de l'entreprise et qui finit par s'imposer aux opérateurs de l'aide. Pour les ONG, notamment, il s'agit désormais de démontrer leurs performances et de réfléchir à des obligations de moyens, et pas seulement de résultats. En France, par exemple, on commence à parler de normes, d'efficience, de ratio de mission sociale, de frais de collectes, de certification, etc. Au cours des années 1990, tout ce vocabulaire technique tend à se formaliser de manière de plus en plus précise, non sans tensions, d'ailleurs. La vieille base militante des associations de solidarité internationale s'offusque en effet d'un processus de marchandisation qui privilégie des logiques comptables au détriment d'une véritable réflexion sur l'impact de l'aide dans les pays en développement.

Les spécialistes, pour leur part, ne sont pas les derniers à dénoncer les effets pervers d'un modèle managérial qui revient à multiplier et complexifier les procédures d'élaboration de budget et de contrôle des dépenses des ONG. A propos des

⁵ Sachs, Jeffrey [2005], *The end of poverty : economic possibilities for our time*, New York, Penguin Press, 396p.

organisations humanitaires, François Grünewald explique par exemple qu'une « période de paranoïa et de manque de confiance s'est installée [à la Commission européenne]. 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, remplacé 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 »⁶.

Dans le même temps, les pressions en faveur d'une « professionnalisation » du secteur associatif conduisent à un profond renouvellement de la composition sociale des ONG. Au sortir de la guerre froide, l'engouement pour l'humanitaire va en l'occurrence de pair avec une explosion du budget des opérateurs et une multiplication des offres universitaires dans ce domaine. Aux Etats-Unis, par exemple, 31% des diplômés d'une maîtrise de politique publique trouvent désormais un emploi dans une ONG en 2004, contre 8% en 1980⁷. L'Europe n'échappe pas à la tendance, avec un double phénomène : une hausse des salaires des cadres du secteur associatif, d'une part, et un recrutement qui s'ouvre au privé, notamment pour ce qui est des directeurs financiers et de la communication, d'autre part. Parallèlement, les ONG développent énormément leur démarche de marketing en vue de collecter des fonds auprès des particuliers, à tel point que « les humanitaires en viennent à confondre discours analytique et discours publicitaire »⁸.

⁶ Grünewald, François [nov. 2000], « L'argent, l'urgence et la reconstruction », *Mouvements* n°12, p.40.

⁷ Werker, Eric & Ahmed, Faisal [2008], « What Do Nongovernmental Organizations Do? », *The Journal of Economic Perspectives* vol.22, n°2, p.84.

⁸ Troubé, Christian [2010], *L'Humanitaire, un business comme les autres?* Paris, Larousse, p.107. Voir aussi Pérouse de Montclos, Marc-Antoine [oct. 2009], « Du développement à l'humanitaire, ou le triomphe de la com' », *Revue Tiers monde* n°200, pp.751-66 ; Sogge, David [2003], *Les mirages de l'aide internationale : quand le calcul l'emporte sur la solidarité*, Paris, Ed. de l'Atelier, 330p. Pour une analyse comparant le fonctionnement des ONG internationales à des entreprises multinationales, voir Siméant, Johanna [2005], « What is going global? The internationalization of French NGOs "without borders" », *Review of International Political Economy* vol.12, n°5, pp.851-883.

Du côté des bailleurs institutionnels, il s'agit également de donner des gages de sérieux. L'adoption de normes techniques et de procédures de labellisation répond alors en partie aux demandes de professionnalisation du secteur. De fait, les opérateurs de l'aide ont beaucoup à gagner à une approche quantitative de leurs activités au moment où l'énoncé des Objectifs du Millénaire pour le Développement consacre l'obligation d'obtenir des résultats mesurables⁹. Quoiqu'il en soit de leurs réticences à l'encontre d'une vision trop comptable de la solidarité internationale, les ONG peuvent en effet espérer gagner en influence sur la scène globale lorsqu'elles apportent une expertise en recourant à des arguments scientifiques chiffrés¹⁰. En outre, les approches quantitatives du développement leur permettent de dissimuler les difficultés en délaissant des indicateurs trop complexes à utiliser et en se contentant de vérifier la réalisation effective de leurs programmes, plutôt que leur impact social¹¹. A en croire des consultants comme Peter Oakley, par exemple, les ONG ne se mobilisent guère pour répondre aux évaluations commanditées par leurs bailleurs, qui ne correspondent pas directement à leurs besoins, et elles préfèrent généralement leur livrer une documentation très descriptive, répétitive et peu analytique¹². Les opérateurs de l'aide, ajoute William Easterly, continuent ainsi d'envisager leurs résultats en fonction de leurs transferts financiers, et non des services rendus. Ils rechignent à produire des bilans ex-post de leurs actions et à tirer les enseignements qui s'imposent à partir des échecs passés¹³.

⁹ Pérouse de Montclos, Marc-Antoine [2010], « Notation des ONG et évaluation des Objectifs du Millénaire pour le Développement : quelques pistes de réflexions », *Statéco* n°105, pp.49-60.

¹⁰ Voir par exemple Arts, Bas [1998], *The political influence of global NGOs : case studies on the climate and biodiversity conventions*, Utrecht, International Books, p.257.

¹¹ Ebrahim, Alnoor [2003], *NGOs and organizational change : discourse, reporting and learning*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.92, 103 & 156.

¹² Oakley, Peter *et al.* [2001], *Evaluation of the Public Support to the Norwegian NGOs Working in Nicaragua 1994-1999*, Oslo, Ministry of Foreign Affairs, p.45.

¹³ Easterly, William [2002], « The Cartel of Good Intentions : The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid », *The Journal of Policy Reform* vol.5, n°4, pp.223-50.

3. Les chiffres, une solution de facilité

De fait, beaucoup d'évaluations sont écrites sur le mode de l'autosatisfaction et laissent entendre que tous les programmes d'aide ont atteint leurs objectifs¹⁴. Truffées de statistiques et de phrases creuses, elles masquent délibérément les erreurs commises. L'objectif est en effet de plaire aux bailleurs de fonds institutionnels et aux donateurs en mettant en avant les succès des organisations évaluées, quitte à taire leurs échecs et à fournir une analyse biaisée de leur impact en faveur des pauvres¹⁵. A l'occasion, il arrive même que des agences d'aide gonflent artificiellement le nombre de « bénéficiaires » en incluant tous les habitants de la région concernée par un projet¹⁶. D'autres surestiment quant à elles le nombre de personnes dans le besoin, qui conditionne leurs demandes de financements auprès de la communauté internationale¹⁷.

Pour démontrer leur performance économique et logistique, les ONG peuvent également être tentées d'améliorer leur ratio de mission sociale par des jeux d'écriture qui minimisent le poids de leur technostucture et de leur gestion administrative, et ce de façon tout à fait légale puisque les règles de présentation comptable du secteur associatif sont moins contraignantes que dans le monde de l'entreprise. Les frais de fonctionnement décentralisés, par exemple, sont fréquemment imputés aux dépenses opérationnelles, tandis que le coût de la communication, de la publicité et de la collecte des fonds est parfois considéré comme une activité sociale relevant de l'information et de la sensibilisation du public. Aujourd'hui, de plus en plus d'associations demandent en outre que leurs comptes d'emploi des ressources puissent inclure l'apport

¹⁴ Telford, John, Cosgrave, John & Houghton, Rachel [2006], *Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami : synthesis report*, London, Tsunami Evaluation Coalition., p.78 ; Alexander, Rajan [2006], *Tsunami : Build Back Better. Mantra Aside, An Aid Gone Wrong Story ?*, Bangalore, Development Consultancy Group, p.7 ; Bolton, Giles [2008], *Aid And Other Dirty Business : How Good Intentions Have Failed the World's Poor*, London, Ebury, p.86.

¹⁵ Riddell, Roger [2007], *Does foreign aid really work?* Oxford, Oxford University Press, p.267.

¹⁶ Lappé, Frances Moore, Collins, Joseph & Kinley, David [1980], *Aid as obstacle : twenty questions about our foreign aid and the hungry*, San Francisco, Institute for Food and Development Policy, p.56.

¹⁷ Pérouse de Montclos, Marc-Antoine [avr. 2000], « Villes en guerre en Somalie : Mogadiscio et Hargeisa », *Les dossiers du Ceped* n°59, 65p.

économique du bénévolat, dont les coûts de gestion viennent grever le ratio des missions sociales.

Au lieu de conduire à un cercle vertueux en vue d'améliorer les performances des opérateurs, l'introduction d'indicateurs chiffrés présente ainsi le risque d'inciter les ONG à fausser leurs résultats et à devenir moins transparentes, pénalisant d'autant leur capacité à apprendre et à tirer parti de leurs échecs pour éviter de refaire les mêmes erreurs¹⁸. Mis sous pression afin de rendre des comptes, leurs expatriés, qui connaissaient déjà un fort taux de rotation, se retrouvent alors à consacrer une majeure partie de leur temps à produire des rapports pour justifier et préserver leur emploi en essayant d'esquiver la surveillance à distance de leur organisation¹⁹. Les sièges administratifs ne sont pas en reste et cherchent à autoréguler le secteur pour échapper à des contrôles intempestifs de l'Etat²⁰. Dans les pays développés, les organisations les plus institutionnalisées et les plus riches se regroupent notamment dans des collectifs comme le Comité de la Charte en France ou la ZEWÖ (*Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen*) en Suisse. Le problème est que ces efforts de certification révèlent souvent des conflits d'intérêts et lèsent les petites ONG, qui n'ont pas les moyens de financer de pareils audits²¹. De telles démarches peuvent par ailleurs donner une impression trompeuse à partir d'échantillons tronqués. En témoigne le bon indice de transparence que des chercheurs ont calculé à partir d'une sélection de 33 ONG

¹⁸ Bornstein, Lisa [2006], *Systems of accountability, webs of deceit ? South African NGOs' experience with monitoring and evaluation*, San Diego, Annual Meeting of the International Studies Association, polycop., 13p. Sur la répétition des erreurs, voir aussi Terry, Fiona [2002], *Condemned To Repeat ? The Paradox Of Humanitarian Action*, Ithaca, Cornell University Press, 282p.

¹⁹ Hanlon, Joseph [1991], *Mozambique : who calls the shots ?* London, Currey, p.200.

²⁰ Voir à ce sujet le constat que dresse une activiste à propos des ONG de défense des droits de l'homme en Afrique : Murungi, Betty [2008], « To Whom, for What, and About What ? The Legitimacy of Human Rights NGOs in Kenya », in Mutua, Makau (ed.), *Human Rights Ngos In East Africa : Political and Normative Tensions*, University Of Pennsylvania Press, p.38.

²¹ Similon, Astrid [2009], « La concurrence : source de non-coordination entre ONG du Nord ? », in Rémon, Marcel (ed.), *ONG et acteurs locaux : l'ultime alternative ? Les limites du modèle participatif au Sud et la concurrence des ONG dans le Nord*, Namur, Presses universitaires de Namur, p.90.

espagnoles... en l'occurrence les seules à avoir bien voulu soumettre leurs comptes à un organisme de contrôle, la Fondation Lealtad²².

Plus grave encore, les efforts de quantification et de normalisation des réalisations effectuées aboutissent parfois à une réorientation des programmes de développement en faveur des populations les plus susceptibles de réussir, au détriment des plus pauvres. Au Bangladesh, par exemple, la mode des micro-crédits a incité les ONG à privilégier les villageois solvables car le succès de leurs opérations était mesuré à l'aune du taux de remboursement (souvent élevé) des prêts accordés²³. En revanche, les opérateurs de l'aide n'ont pas su ou pas voulu voir que leurs programmes bénéficiaient trop rarement aux familles les plus pauvres, les obligeant parfois à vendre leurs biens pour obtenir un prêt, quitte à précipiter les débiteurs défaillants en prison, comme au Cambodge, où, sous prétexte d'assurer leur pérennité, des structures de micro-crédits ont pu pratiquer des taux d'intérêts supérieurs à ceux du secteur bancaire !

D'une manière générale, deux principaux procédés quantitatifs permettent en fait d'embellir les résultats des politiques de développement. Une première solution consiste à établir des relations de cause à effet à partir de simples corrélations. Certains auteurs estiment par exemple que les ONG améliorent la qualité des services publics en milieu urbain car ils observent des coïncidences entre les deux phénomènes²⁴. De même, beaucoup d'humanitaires apprécient leur performance au regard de la réduction des taux de mortalité, quoiqu'il en soit par ailleurs des autres facteurs d'explication : déplacement des zones de combat, retour à la paix, reprise de la circulation des vivres susceptibles de réduire la vulnérabilité des populations à la maladie, etc. Dans

²² Fuertes-Fuertes, Iluminada & Maset-Llaudes, Amparo [dec. 2007], « Exploring Spanish Nongovernmental Organizations for Development : An Empirical Approach », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* vol.36, n°4, pp.695-706.

²³ Gauri, Varun & Galef, Julia [déc. 2005], « NGOs in Bangladesh: Activities, Resources, and Governance », *World Development* vol.33, n°12, pp.2045–2065.

²⁴ Bradshaw, York & Schafer, Mark [printemps 2000], « Urbanization and Development: The Emergence of International Nongovernmental Organizations Amid Declining States », *Sociological Perspectives* vol. 43, n°1, pp.97-116.

l'urgence, les secouristes évaluent ainsi leur travail en fonction du nombre de vies sauvées, calculé au prorata du nombre de « bénéficiaires » touchés par leurs programmes, sans prendre en compte les personnes qui auraient pu survivre sans une intervention de la communauté internationale²⁵.

Une étude de la production, des résultats et de l'impact (*output, outcome, impact*) d'un programme ne suffit pourtant pas à démontrer des liens de cause à effet entre le travail d'une ONG et l'évolution de la situation sur le terrain²⁶. Pour contourner cette difficulté, une autre solution consiste donc à mesurer la réalisation d'objectifs prédéfinis sans trop se préoccuper de la qualité et de la pertinence des diagnostics posés. Une telle approche fonctionne parfois lorsque les résultats sont mesurables, à l'instar de l'éradication de la polio, qui a été un véritable succès des acteurs de l'aide. Dans bien des cas, l'accomplissement d'objectifs prédéfinis ne permet cependant pas d'apprécier pleinement l'impact d'un programme. Au contraire, Roger Riddell souligne qu'une pareille approche biaise l'analyse pour au moins trois raisons²⁷. D'abord, les bailleurs sont tentés de n'inclure que les projets les plus réussis. Ensuite, les critères qu'ils utilisent sont bien trop vagues pour permettre d'apprécier l'impact réel de leurs actions. Enfin, les agences d'aide essaient souvent de définir leurs objectifs de manière à présenter leurs efforts sous un meilleur jour.

4. Un enjeu de pouvoir

A y regarder de plus près, il serait cependant trop réducteur de soutenir que les efforts de quantification et de standardisation de la mesure du développement relèvent uniquement d'une politique de communication en vue de « subjuguer » les donateurs.

²⁵ A les en croire, l'aide humanitaire aurait ainsi permis de sauver 50 000 personnes lors de la famine somalienne de 1991-1992. Cf. Hansch, Steven *et al.* [1994], *Lives lost, lives saved: Excess mortality and the impact of health interventions in the Somalia emergency*, Washington D.C, Refugee Policy Group, pp.25 & 30.

²⁶ Spar, Debora & Dail, James [2002], « Of measurement and mission : accounting for performance in non-governmental organizations », *Chicago Journal of International Law* vol.3, n°1, p.4.

Les bailleurs eux-mêmes ne sont sans doute pas dupes et ne souhaitent pas toujours limiter l'évaluation de l'aide à une approche purement comptable. En 1991, le Comité d'aide au développement de l'OCDE, le DAC (*Development Aid Committee*), énonce ainsi cinq critères d'évaluation qui, élargis à sept en 1999, font l'objet d'un relatif consensus, à savoir : l'efficacité, l'efficacités, la pertinence, l'impact, le rayonnement, la cohérence et la durabilité²⁸. Or seuls les deux premiers sont complètement objectivables et chiffrables. Les autres sont davantage conçus comme une sorte de grille d'analyse, des pistes de recherche qui font la part belle à des appréciations plus subjectives des impacts de l'assistance internationale (voir le tableau récapitulatif ci-dessous). Souvent confondu avec la question insoluble de la coordination des agences d'aide, le critère de la cohérence, notamment, fait appel à une véritable intelligence politique de la situation. De l'aveu même du DAC, il est d'ailleurs un des plus difficiles à mettre en pratique²⁹.

Les critères d'évaluation du Comité d'aide au développement de l'OCDE

Critère	Caractéristiques
Efficacité	-effectivité et adéquation d'une réponse sans délais.
Efficience	-gestion au moindre coût et comparaison des moyens mis en œuvre par rapport aux résultats obtenus.
Pertinence	-capacité d'ajustement aux besoins de la population et aux conditions des bailleurs ; adéquation aux priorités locales. A la différence de l'effectivité, il ne s'agit pas seulement de s'assurer qu'un hôpital a été bien construit et fonctionne correctement, mais aussi qu'il répond à la demande et que les patients ne s'y présentent pas toujours aussi malades et affamés.
Rayonnement	-couverture géographique et sociale des populations dans le besoin.
Cohérence	-prise en compte du contexte politique, du respect des droits de l'homme, des conditions de sécurité et des possibilités d'accès à la population ciblée. L'objectif est d'éviter les redondances et les contradictions entre les différents programmes, d'une part, et entre les opérations humanitaires et les politiques de développement des pays concernés, d'autre part, par exemple lorsque des distributions de vivres gratuits risquent de concurrencer et pénaliser l'agriculture locale.
Impact	-analyse des conséquences à plus long terme de l'intervention. A la différence du critère de l'efficacité, qui s'intéresse par exemple à l'amélioration des taux de nutrition, une étude d'impact questionne les conséquences socioéconomiques et politiques d'une distribution alimentaire, notamment sur l'agriculture locale, les pratiques agraires, les changements de consommation et l'éventuelle légitimation

²⁷ Riddell, Roger [2007], *Does foreign aid really work?* Oxford, Oxford University Press, p.186.

²⁸ Berlage, Lodewijk & Stokke, Olav (ed.) [1992], *Evaluating development assistance : approaches and methods*, London, Frank Cass, 214p. ; Cracknell, Basil Edward [2000], *Evaluating Development Aid*, London, Sage, 386p.

²⁹ Beck, Tony [2006], *Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria*, London, Overseas Development Institute, p.34.

	des dominants qui contrôlent l'accès à l'aide.
Durabilité	-lien de l'urgence au développement. La question de la viabilité traite notamment du fameux problème de maintenance des pompes à eau en interrogeant les technologies trop sophistiquées que les populations locales n'ont pas les moyens de s'approprier.

Pour leur part, les opérateurs de l'aide ne cachent pas leurs réticences à l'égard des efforts de standardisation dont ils sont l'objet et qu'ils assimilent souvent à une tentative de contrôle gouvernemental de leurs activités. Ils arguent notamment que les normes ne sont pas généralisables, et encore moins transposables à des contextes de crises. De plus, ils se plaignent de canevas administratifs qui changent au gré des saisons et des bailleurs³⁰. Les critères d'évaluation, en particulier, évoluent en permanence et compliquent d'autant la restitution des activités de développement, puisqu'il n'existe pas de consensus universel à leur sujet. Depuis la fin des années 1980, par exemple, on prête davantage d'attention au respect de l'environnement et à la promotion des femmes.

En outre, l'élaboration et la fixation de normes peuvent produire des effets contre-productifs en décourageant l'initiative et la débrouillardise. Le problème est particulièrement criant dans le monde humanitaire de l'urgence. Adopté à l'initiative d'ONG anglo-saxonnes, le *Sphere Project*, par exemple, a résulté d'un consensus mou et a été alternativement accusé d'égaliser les standards par le bas... ou par le haut. Pour sauver des vies lors de la famine de la région de Wau dans le Sud du Soudan en 1998, MSF a ainsi dû rabaisser ses seuils de qualité. Appliquer les normes du projet Sphere aurait été impossible et aurait conduit à attendre que les conditions d'accès au terrain s'améliorent, quitte à intervenir trop tard et à devoir trier les victimes en vue de satisfaire les taux habituels de re-nutrition en traitant seulement les malades susceptibles

³⁰ Pour un exemple du genre, voir Cavelier, Bernadette *et al.* [2007], *Guide de l'évaluation 2007. Nouvelle édition complétée et révisée*, Paris, Ministère des Affaires étrangères, 109p.

de survivre. Au contraire, révèlent des spécialistes, MSF aurait pu sauver plus de vies en dérogeant encore davantage aux recommandations de Sphere³¹.

A sa manière, la résistance aux efforts de quantification et de standardisation de l'aide témoigne ainsi de la complexité de l'économie politique de l'aide. En effet, les associations de solidarité internationale essaient souvent de diversifier leurs sources de financements afin d'être en mesure de jouer un guichet contre l'autre pour échapper aux contraintes des bailleurs. Soucieuses de garantir leur autonomie d'action, certaines ONG comme MSF bénéficient en outre de fonds propres pour préserver leur marge de manœuvre. Certes, de nombreuses associations de solidarité internationale restent très dépendantes des bailleurs institutionnels. Depuis la fin de la guerre froide, les subventions publiques des ONG ont en l'occurrence augmenté beaucoup plus vite que les donations des particuliers ou les autres ressources du secteur privé³². Dans une très large mesure, la formidable croissance budgétaire du secteur non lucratif a donc été portée par l'implication grandissante des gouvernements, notamment en Europe, où le milieu associatif est moins habitué qu'aux Etats-Unis à être financé par le secteur privé.

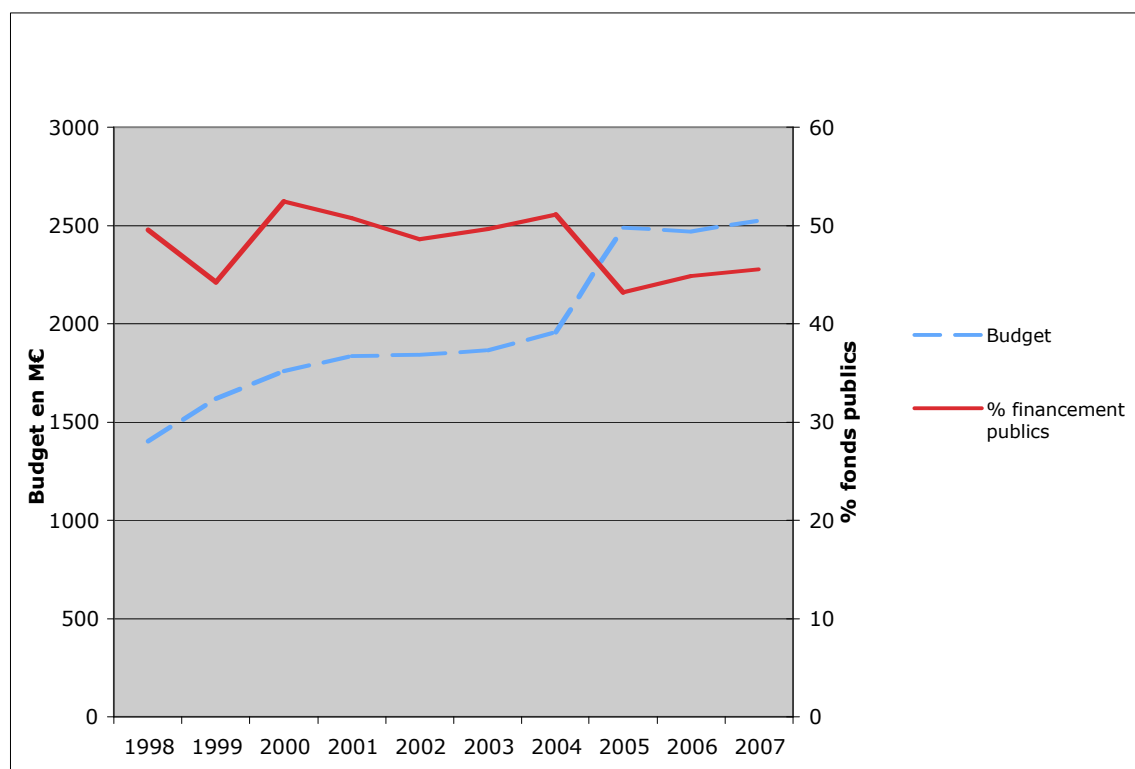
Depuis une dizaine d'années, la situation a cependant changé. Les chiffres recueillis par l'Observatoire de l'action humanitaire, par exemple, ne révèlent aucun lien entre la croissance budgétaire des ONG et l'évolution du pourcentage de leurs financements publics sur la période 1998-2007 (voir la figure ci-dessous). Force est de constater que les associations de solidarité internationale ont réussi à constituer des fonds de réserve pour parer au plus pressé et essayer d'échapper aux contraintes de financements gouvernementaux. Notre hypothèse est que les subventions des années 1990 ont en fait permis d'amasser ce trésor de guerre ; en d'autres termes, c'est l'argent

³¹ Griekspoor, André & Collins, Steve [29 sept. 2001], « Raising standards in emergency relief: how useful are Sphere minimum standards for humanitarian assistance? », *British Medical Journal* vol.323, pp.740-42.

³² Clark, John [2003], *Worlds apart : civil society and the battle for ethical globalization*, London, Earthscan, p.130.

des pouvoirs publics qui a en quelque sorte été « privatisé » après avoir été placé sur des comptes rémunérés. Consacrée aux ONG américaines, l'étude de Eric Werker et Faisal Ahmed confirme d'ailleurs la tendance³³. Depuis 1989, constatent-ils, la croissance budgétaire des organisations de solidarité internationale basées aux Etats-Unis a été supérieure à celle des subventions gouvernementales. Or une pareille augmentation ne provient pas des dons des particuliers ou du mécénat des entreprises, qui n'ont pas cru dans des proportions similaires, mais de la vente de produits et de services, qui ont ainsi contribué à « marchandiser » le secteur non lucratif.

Figure : l'évolution du budget et des sources de financement des principales ONG humanitaires (chiffres ajustés, 1998-2007)



Source : <http://www.observatoire-humanitaire.org>

Graphique réalisé avec l'aide technique de Ghislain Benrais d'après les rapports d'activités des sections américaine, belge, française, norvégienne et suisse de MSF, ainsi que d'Oxfam (Canada, Espagne, Etats-Unis, Pays-Bas, Québec, Grande-Bretagne, Australie), du CICR (Comité International de la Croix Rouge), de MERLIN (Medical Emergency Relief International) du Secours populaire français, de Médecins du Monde (France), de Pharmaciens sans frontières, de Handicap International (France, Belgique), de Première Urgence, du Comité catholique contre la faim et pour le développement, de Frères des Hommes (France), du Comité

³³ Werker, Eric & Ahmed, Faisal [2008], « What Do Nongovernmental Organizations Do? », *The Journal of Economic Perspectives* vol.22, n°2, p.84.

français pour la solidarité internationale, d'Avocats sans frontières (Belgique), d'ASI (Anti-Slavery International), d'ACTED (Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement), de NCA (Norwegian Church Aid), de la FIDH (Fédération internationale des ligues des droits de l'homme), du NRC (Norwegian Refugee Council) et de SOS Faim (Belgique).

5. Des inconvénients du tout quantitatif

Dans le grand débat qui oppose les opérateurs de l'aide à des bailleurs soucieux de standardiser les procédures d'évaluation et quantifier la mesure du développement, il n'est donc pas dit que la discussion soit close, ni qu'elle reflète seulement des rapports de force économiques entre les Etats et leurs « sous-traitants » associatifs. Structurellement, le « fétichisme » des chiffres présente en effet de nombreux inconvénients qui tiennent tout à la fois aux contraintes du terrain, à la manipulation de mauvais indicateurs et à l'occultation de questions essentielles. Le premier problème, et pas des moindres, est évidemment que le recueil de données quantitatives se heurte à de sérieuses difficultés dans les pays dont l'accès est limité et dont les appareils statistiques déficients sont encore moins fiables que dans le monde industrialisé. De fait, on voit mal comment apprécier l'impact d'un projet quand on ne sait pas ce qu'il y avait « avant », par exemple lorsqu'il s'agit d'étudier l'évolution d'un taux de mortalité infantile.

Dans le même ordre d'idées, il paraît impossible de trouver des pays à conditions équivalentes pour comparer leur croissance économique avec, ou sans aide de la communauté internationale. Le problème à cet égard est aussi que les programmes des agences de coopération sont censés viser les régions les plus pauvres, où les objectifs de développement sont sans doute les plus difficiles et coûteux à mettre en œuvre, avec un gros risque d'échec. Dans les années 1980, les efforts se sont ainsi reportés de l'Asie vers l'Afrique, à l'époque en plein marasme économique. Et à l'intérieur de l'Afrique, des pays plutôt bien gérés comme le Malawi et le Botswana ont été délaissés au profit des plus problématiques, tels le Soudan ou le Mozambique. Les secours humanitaires,

en particulier, se sont focalisés sur les zones les plus reculées et, a priori, les moins propices au développement. L'impression d'échec et de détournement a alors pu sembler d'autant plus grande que, d'après des études statistiques, les pays les plus corrompus ont précisément reçu une plus grande proportion d'aide d'urgence, tandis que les autres bénéficiaient d'une assistance économique sur le plus long terme³⁴.

Le « fétichisme » des chiffres présente par ailleurs l'inconvénient de favoriser la manipulation de mauvais outils. L'augmentation du volume des intrants distribués ou du pourcentage de fonds utilisés sur le terrain, par exemple, ne reflète pas forcément l'amélioration de la performance d'un opérateur, mais aussi l'évolution des besoins, par exemple en cas d'aggravation d'une crise alimentaire. Dans le même ordre d'idées, les analyses comptables récompensent trop souvent les croissances budgétaires alors qu'une diminution des dépenses peut au contraire signaler la réalisation d'économies ou la fermeture de programmes qui seraient parvenus à leurs fins. Le travers est particulièrement évident lorsqu'il s'agit de construire des indicateurs financiers afin d'examiner la performance des opérateurs, ou leur « efficience », pour reprendre la formule d'évaluation du DAC. A priori, la transparence d'une ONG, le pourcentage des ressources qu'elle consacre à ses missions sociales ou la faiblesse du coût de sa collecte de fonds devraient rassurer le donateur et signaler une bonne gestion. Mais ces indicateurs ne disent évidemment rien de la qualité et de l'impact des programmes menés sur le terrain.

A l'occasion, ils peuvent même être trompeurs. Une collecte de fonds peu onéreuse, par exemple, se révèle contreproductive si elle répond à des solutions de facilité en captant l'intérêt des donateurs pour des crises médiatisées et déjà bien couvertes : des causes célèbres comme le tsunami asiatique de la Noël 2004, au

³⁴ Blodgett Bermeo, Sarah [2006], « Donors and Development : The use of sector allocation as a tool in foreign aid policy », San

détriment des « guerres oubliées »³⁵. Pareillement, une dégradation du ratio de mission sociale témoigne peut-être d'un réajustement structurel ou d'une évolution du mandat de l'ONG vers des activités plus administratives, et pas forcément d'une gabegie ou d'une volonté délibérée d'escroquerie. On peut d'ailleurs s'interroger sur les mérites d'audits qui se réduisent souvent à une forme d'évaluation routinière, détournent l'attention des problèmes d'impact et ne permettent pas d'éviter les détournements de fonds. D'après une étude portant sur 58 ONG ayant connu des fraudes aux Etats-Unis, il s'est avéré que 86% d'entre elles avaient subi des audits internes et externes³⁶. En vain, puisque les fraudes avaient essentiellement été découvertes par hasard (à 22%) ou grâce à des dénonciations (à 43%), notamment du fait des employés des ONG. Seulement 24% et 12% avaient été mises à jour grâce à des mécanismes de contrôle en interne ou en externe.

Au final, il s'avère que la construction d'indicateurs quantitatifs pose des problèmes de fond qui vont bien au-delà de la manipulation de mauvais outils. Ainsi, la préférence des bailleurs pour les urgences humanitaires et leur focalisation excessive sur la gestion financière, la capacité logistique, la réactivité et la rapidité des ONG ne répondent pas à des questions essentielles sur les effets d'entraînement de l'assistance internationale dans des économies fragiles. Les audits, en particulier, s'intéressent exclusivement à l'intégrité des opérateurs, et non à la fongibilité et aux éventuels détournements de leur aide, notamment par les belligérants dans les pays en guerre. En Europe et en Amérique du Nord, les autorités de tutelle vérifient essentiellement que les associations déclarées d'utilité publique ne sont pas de simples paradis fiscaux et paient

Diego, Annual Meeting of the International Studies Association, polycop., 36p.

³⁵ Sur l'inclination générale des donateurs à aider les victimes « innocentes » des catastrophes naturelles, plutôt que des conflits armés, voir Small, Deborah, Loewenstein, George & Slovic, Paul [mars 2007], « Sympathy and callousness: The impact of deliberative thought on donations to identifiable and statistical victims », *Organizational Behavior and Human Decision Processes* vol.102, n°2, pp.143-53.

³⁶ Greenlee, Janet, Fischer, Mary, Gordon, Teresa & Keating, Elizabeth [dec. 2007], « An Investigation of Fraud in Nonprofit Organizations: Occurrences and Deterrents », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* vol.36, n°4, p.687.

bien leurs impôts. Les bailleurs, eux, supervisent les comptes de leurs « sous-traitants » en prêtant attention à l'affectation des dépenses à l'intérieur du système humanitaire, et non à leur usage ultérieur par les combattants et les dominants.

Bien souvent, les initiatives de la société dite « civile » vont également dans le même sens. En France, par exemple, le Comité de la Charte se préoccupe de la transparence et de la présentation des comptes des ONG, mais pas de la qualité de leurs programmes sur le terrain³⁷. Aux Etats-Unis, encore, CharityNavigator, le Better Business Bureau ou Guide Star s'intéressent seulement aux performances financières des associations de solidarité internationale, et non à leurs stratégies de lutte contre la pauvreté ou la détresse humaine³⁸. Du fait de leurs limites, de telles approches ont d'ailleurs amené des groupements de donateurs comme GiveWell à réagir contre les analyses qui se contentaient de noter le coût de la collecte de fonds ou le ratio de mission sociale des opérateurs, plutôt que l'impact de leurs programmes. Ces collectifs continuent néanmoins de privilégier les ONG qui, à coût équivalent, touchent un plus grand nombre de personnes alors qu'on sait bien que les populations vulnérables, précisément, sont souvent les plus difficiles et onéreuses à atteindre³⁹.

Conclusion

Pour mesurer le développement et évaluer l'aide, le fétichisme des chiffres pose indéniablement autant de problèmes qu'il n'en résout. En tant qu'enjeu de pouvoir, les approches quantitatives ne sont pas moins appelées à prospérer au vu des facilités « techniques » qu'elles offrent pour escamoter la complexité des réalités sociales et noyer les analystes sous une avalanche de statistiques. De tels inconvénients ne signifient évidemment pas que les études économétriques, épidémiologiques ou

³⁷ Pérouse de Montclos, Marc-Antoine [déc. 2005], « Les ONG sur la sellette », *Etudes* n°4036, pp.607-16 ; « Humanitarian Action in Developing Countries: Who evaluates who? », *Evaluation and Program Planning* vol.35, n°1, fév. 2012, pp.154-60.

démographiques n'auraient aucun intérêt. Mais ils invitent à relativiser la portée des efforts de quantification et nous rappellent une évidence, à savoir qu'au préalable, ce sont d'abord les approches qualitatives qui donnent du sens aux chiffres. Les études statistiques sont complémentaires des recherches en sciences sociales. Elles ne peuvent cependant s'y substituer, pas plus qu'elles ne suffisent à appréhender toute la complexité des questions de développement.

En guise de conclusion, il convient ainsi de « dévoiler » la façon dont les chiffres peuvent, précisément, masquer l'impact réel de la coopération internationale et étouffer les débats sur des sujets essentiels mais controversés et difficilement mesurables, notamment à propos de la fongibilité de l'aide. Michèle Mercier remarquait par exemple qu'au cours des années 1990, les rapports d'activités du CICR (Comité international de la Croix-Rouge) avaient doublé leur nombre de pages et gagné en poids ce qu'ils avaient perdu en substance. De fait, ils avaient fini par se perdre dans un luxe de détails statistiques, logistiques et opérationnels au lieu de pointer les manquements des Etats au droit humanitaire⁴⁰. Le constat est éclairant. Les chiffres peuvent masquer la forêt et nous faire perdre de vue l'essentiel des objectifs sociaux du développement.

³⁸ <http://www.charitynavigator.org/>; <http://www.bbb.org/us/charity/>; <http://www2.guidestar.org/>

³⁹ GiveWell [2007], *The Case for the Clear Fund*, New York, GiveWell, 67p.

⁴⁰ Mercier, Michèle [2004], *Le Comité international de la Croix-Rouge : l'action humanitaire dans le nouveau contexte mondial*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 126p.