

Sous la direction de M. le professeur Régis Blazy

Hugo Renvoisé

Mémoire de quatrième année

Université de Strasbourg

Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg

Spécialité Economie et Entreprise

Mesurer l'efficacité de l'aide au développement : le cas des Organisations Non Gouvernementales

INTRODUCTION :	3
I. L'AIDE AU DEVELOPPEMENT : JUSTIFICATIONS, CRITIQUES, ACTEURS ET INSTRUMENTS	8
I.1 : JUSTIFICATIONS ECONOMIQUES ET CRITIQUES DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT	9
I.2. PAYS CONCERNES PAR L'AIDE AU DEVELOPPEMENT	22
I.3 LES ACTEURS DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT, LA MONTEE EN PUISSANCE DES INSTITUTIONS PRIVEES	25
II. EVALUATION DES PERFORMANCES DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES	33
II.1. MESURER LA PERFORMANCE DES ONG	34
<i>II.1.1 Indicateurs d'efficacité des ONG</i>	34
<i>II.1.2 Une mesure de l'efficacité des ONG : la capacité à mobiliser les fonds sur les théâtres d'opération</i>	38
II.2. L'INFLUENCE DES PROBLEMATIQUES ORGANISATIONNELLES SUR L'EFFICACITE DES ONG	43
<i>II.2.1 Le recours au partenariat des ONG</i>	43
<i>II.2.2 Analyse des choix de localisation de l'action par les ONG</i>	48
<i>II.2.3 ONG et enjeux organisationnels</i>	50
II.3. ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES ONG, ETUDE DE CAS SUR 7 ONG FRANÇAISES	53
CONCLUSION	64
REFERENCES	66

Introduction :

Historiquement, l'aide économique au pays en développement a d'abord été un moyen pour poursuivre des intérêts politique et stratégiques, en lien avec la reconstruction de l'après Seconde Guerre Mondiale dans un premier temps, puis avec la guerre froide et la décolonisation.

Juste après la Seconde Guerre mondiale (Buchanan Patrick, *Foreign Aid, Ever with us*, 1994, p 43), les Etats-Unis comprennent leur intérêt à l'émergence d'un système international de paix et de prospérité. Leur principale motivation, en plus d'assurer la coopération entre les Etats, est évidemment d'endiguer le communisme. L'environnement de lutte entre deux systèmes idéologiques était favorable au développement de programmes d'aide internationale, fortement liés à des objectifs géopolitiques. Ces objectifs géopolitiques ne sont cependant pas seuls, puisque l'aide au développement est également un moyen efficace de stimuler les exportations et de sécuriser des accès aux matières premières.

La France et la Grande-Bretagne, confrontées à l'indépendance de leurs colonies ne tardent pas elles aussi à mettre en place des programmes d'aide d'Etat, dans les années 60, gardant ainsi un lien fort avec elles. Elles sont rapidement suivies par d'autres donateurs, qui empruntent tous la voie des aides bilatérales. Chacun d'eux voit dans l'aide des bénéficiaires allant au delà d'une approche philanthropique et cherche également à servir les intérêts nationaux (Hayter Theresa, *Aid as Imperialism*, Penguin Books, 1974, 220 pages, pages 23-32). Le développement rapide de l'aide, conjugué au fait qu'elle prend place dans le cadre de programmes uniquement bilatéraux rend rapidement le système complexe et un besoin de coordination croissant se fait sentir. Cela conduit à la création du Comité d'Aide au Développement par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

La base de la justification théorique de l'aide au développement à l'époque est que la croissance viendra avec l'augmentation des investissements : par conséquent, en apportant des financements extérieurs, on espère faire augmenter l'investissement et tirer la croissance dans les pays les moins développés. Si l'aide se développe

quantitativement, la croissance peine à décoller, ce qui questionne le bien fondé du recours à l'aide au développement, ainsi que les raisonnements théoriques qui y voyaient un moteur efficace de la réduction de la pauvreté dans les pays du Sud.

L'approche théorique change au cours des années 60 et 70. Le constat de l'absence d'effet des programmes d'aide internationale sur la croissance des pays en bénéficiant est accentué par l'absence de régression de la pauvreté et du chômage ainsi que par la dépendance continue des pays du Sud à la production industrielle du Nord. Cela provoque une nouvelle réflexion théorique. En particulier, l'aide internationale est critiquée comme imposant fondamentalement une domination de l'Occident sur les pays de la périphérie, dépendants de l'aide. En définitive, lorsque l'aide profite à un pays, c'est bien souvent davantage au donateur, qui y gagne en marchés d'exportation, qu'au pays théoriquement bénéficiaire (Amir Samin, *Le développement inégal : essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*, Les Éditions de Minuit, 1978, 365 pages, pages 32-34, 46-50).

Dès lors, un changement d'approche se fait jour. Il prend place à la fin des années 70. L'objectif de l'aide devient explicitement et directement la réduction de la pauvreté, qui n'était auparavant qu'une conséquence attendue de la croissance. On cherche donc à présent davantage à cibler l'aide, non à agir simplement sur le stock de capitaux disponibles pour faire augmenter les investissements dans le pays visé. L'aide devient alors une obligation morale pour les pays du Nord, et la lutte contre la pauvreté un objectif prioritaire, affirmé par les Nations Unies : « au seuil des années 70, les gouvernements s'engagent à (...) créer des conditions de stabilité et de bien-être et à assurer un niveau de vie minimum compatible avec la dignité humaine, grâce au progrès et au développement dans l'ordre économique et social » (Résolution 2626 de l'Organisation des Nations Unies, 24 octobre 1970, Préambule). Cela se traduit par une recommandation faite par l'ONU aux pays donateurs d'aides d'y consacrer 1% de leur PIB. L'objectif prioritaire est la satisfaction des besoins les plus essentiels de la population locale, par la redistribution de la richesse au niveau global. L'aide s'apparente alors à un impôt payé par les pays riches pour venir au secours des pays dans le besoin (Jacquet Pierre, *les enjeux de l'aide publique au développement*, Politique étrangère, 2006 (Hiver), 350 pages, page 7). Ce qui conduisait d'ailleurs

Peter Bauer a résumé l'aide d'une façon lacunaire « taxer les occidentaux pauvres pour enrichir les nouvelles élites dans les anciennes colonies » (cité par Moyo Dambisa, *Dead Aid, Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, 2008, 208 pages, 68).

A la fin des années 80, une nouvelle tendance apparaît. Suite aux crises de dettes provoquées par l'afflux et le retrait des pétrodollars, l'heure est à l'orthodoxie économique. L'influence de l'école de Chicago et des politiques de Reagan et Tchatcher est ici prégnante. En particulier, l'aide publique devient conditionnée au respect de l'équilibre budgétaire, à la lutte contre l'inflation et à l'ouverture des marchés nationaux à la mondialisation, et, par la même occasion aux exportations des donateurs. Leurs intérêts retrouvent alors le premier plan : l'aide internationale, souvent accordée pour refinancer les dettes publiques des pays en développement, permet de rembourser les créanciers (Jacquet Pierre, 9-11). De manière plus profonde, c'est une vision de l'économie, laissant moins de place à l'Etat, qui est diffusée en même temps que l'aide.

La fin de la guerre froide, dans les années 90, rend l'aide moins intéressante sur le plan géopolitique et lui redonne en quelque sorte un caractère davantage désintéressé. Le sommet du Millénaire, en 2000, fixe des objectifs de développement ambitieux, mais les désillusions liées à la crise de la dette des pays émergents et aux échecs persistants de développement, en particulier en Afrique, pourtant largement aidée, alimentent la lassitude des donateurs et conduisent à une baisse substantielle de l'effort global d'APD.

Le choc des attentats du 11 septembre 2001 remet les intérêts politico-stratégiques au premier plan et contribue à faire du développement une priorité en termes de sécurité nationale. Le retard de développement est perçu comme un carburant du radicalisme et de la haine de l'Occident. L'impératif moral devient lui-même un impératif de sécurité. Le sommet de Monterrey, en mars 2002, confirme l'engagement des pays donateurs à accroître significativement leur effort en contrepartie d'une amélioration de la gouvernance dans les pays bénéficiaires.

L'aide publique au développement est donc une politique complexe, qui oscille entre les intérêts des donateurs et ceux des bénéficiaires, la définition de ces derniers étant rarement laissée à leur libre arbitre. C'est aussi une politique évolutive qui mobilise une variété d'acteurs, et de plus en plus, des acteurs privés. Il est donc normal que leur efficacité, à l'instar de celle des Etats, soit discutée.

La mécanique de régulation du marché, même imparfaite, est aussi claire : la performance décide de la survie des entreprises : celles qui ne sont pas performantes sont vouées à l'échec. La problématique est moins claire lorsqu'il s'agit des Organisations Non Gouvernementales. Fondamentalement, elles fonctionnent grâce aux dons et aux subventions publiques et ne sont donc pas directement affectées par leur éventuelle incapacité à produire des services en adéquation avec les sommes reçues. Bien sûr, il existe des mécanismes de transparence et de contrôle, et des sanctions peuvent s'appliquer en cas de manque d'efficacité sur le terrain des sommes données, par les particuliers ou par les collectivités. Il n'en demeure pas moins que les financeurs ne sont pas les destinataires du service, et qu'à ce titre, ils peuvent avoir du mal à évaluer la qualité de leur investissement. Ce mémoire s'attache donc à tenter de trouver les déterminants de l'efficacité des sommes investies en termes de services prodiguées sur le terrain.

Il nous faut tout d'abord retenir une définition claire de la notion d'aide au développement. On peut en effet considérer que laisser faire la solution de marché (via des Investissements Directs à l'Etranger (IDE) notamment) est en soit une forme d'aide, monétisée. De même des institutions de types banques de micro crédit, même si elles exigent des intérêts de la part de leurs créditeurs fonctionnent généralement à perte si l'on ne retient pas les financements publics dans leurs comptes. Dès lors, il s'agit bien d'une forme d'aide. Nous faisons cependant le choix ici de ne pas retenir ce type d'aide dans le domaine de notre étude, même si l'on pourra les évoquer, car elle implique des mécaniques différentes du fait qu'elle demande une contrepartie monétaire aux personnes concernées. Nous nous concentrons donc en particulier sur les deux grands acteurs de l'aide au développement : les Etats et les Organisations Non Gouvernementale (ONG).

Nous nous intéressons également exclusivement aux ONG intervenant dans des questions d'aide au développement, ce qui peut prendre des formes variées. Le critère essentiel est celui du rôle de médiatrices de l'aide. Elles se chargent en effet de redistribuer dans des actions philanthropiques des fonds d'origine majoritairement privée. A ce titre, elles se positionnent entre les donateurs et les bénéficiaires de l'aide, et en sont les canalisatrices (Piveteau Alain, *Evaluer les ONG*, 2004, Karthala, page 150).

Cette fonction de canalisation se double de la volonté de remettre en question les mécanismes de concurrence pour leur substituer les idées de coopération et de solidarité, d'où la notion d'usage à destination fondamentalement philanthropique des fonds reçus : ils doivent servir exclusivement à améliorer l'action de l'ONG. Cela ne signifie pas que l'organisation joue un simple rôle d'intermédiaire : les dons sont généralement convertis en prestation de services ou en fourniture de matériels et denrées et sont ainsi redistribués de manière indirecte. Ils servent également à supporter les frais de structure, inhérents à l'existence d'une organisation. De manière intéressante, une part variable des fonds disponibles est également utilisée précisément pour obtenir de nouveaux dons. Cela passe par des dépenses que l'on peut qualifier par une transposition aisée de marketing. La cible, au lieu d'être un consommateur, devient un donateur, qu'il faut convaincre du bien fondé de sa donation. Non seulement cela mais aussi que son don serait mieux employé dans un l'organisation A que dans l'organisation B. On voit ici apparaître des logiques d'efficacité de structure et de concurrence entre organisations qui ne font pourtant pas a priori partie du champ classique de l'aide philanthropique.

Le problème de la mesure de l'efficacité des organisations non gouvernementales sur le développement est qu'il est déjà compliqué de parvenir à délimiter le champ des indicateurs de développement.

Précisément, trouver le bon moyen de mesurer le développement peut se révéler aussi ardu que problématique, précisément parce qu'il est loin de correspondre toujours avec le niveau de richesse, même si les deux sont corrélés. On en veut pour exemple le haut niveau d'éducation ou de santé de pays tels que Cuba qui pourtant sont bien

loin des standards occidentaux en termes de richesse. C'est précisément la raison d'être de l'Indice de Développement Humain, qui prend en compte à la fois la richesse, la santé et le niveau d'éducation. On peut toutefois aisément trouver d'autres critères qu'il serait légitime de considérer comme des indicateurs de développement, comme le niveau de corruption, les libertés publiques mais aussi la sécurité. Ces critères interagissent fortement : un faible niveau de corruption, une excellente sécurité et une liberté forte ont toutes les chances de créer un bon climat pour les affaires et d'entraîner une richesse importante.

Cependant, ils ne se recoupent pas totalement. Lorsque l'on souhaite mesurer l'efficacité des ONG, il est toutefois difficile de s'appuyer sur des indicateurs de développement. Tout d'abord, et bien qu'ils s'interpénètrent souvent, ils ne sont pas confondus. Dès lors, comment comparer l'efficacité d'une campagne de vaccination à celle de l'installation d'une école. Les deux actions sont censées générer un développement, que l'on pourrait tenter d'approximer en termes d'impact sur la hausse du stock du capital humain. Cependant, cela pose des difficultés importantes. De même, l'indice de corruption, ou d'efficacité de l'argent dépensé ont pu être de bons indicateurs de la pertinence réelle de l'aide au développement accordée par les Etats. Cependant, l'aide au développement étatique est essentiellement organisée, pour des raisons de non ingérence, autour d'un transfert de fonds, tandis que les ONG gèrent leurs fonds et orientent leur action directement. Cela n'empêche pas que de bonnes structures étatiques peuvent être un instrument efficace permettant d'accroître l'efficacité des interventions sur le terrain, notamment lorsqu'elles peuvent se faire en collaboration avec les autorités locales. Toutefois, les ONG n'ont pas besoin de canal de diffusion, et peuvent prendre des décisions de micro-gestion en fonction des caractéristiques du terrain auquel elles sont confrontées. Cette compétence et cette autorité décentralisées sont considérés comme de puissants facteurs de réussite, qu'il nous faudra évaluer.

I. L'aide au développement : justifications, critiques, acteurs et instruments

I.1 : Justifications économiques et critiques de l'aide au développement

On l'a vu, les aides au développement si elles servent bien des objectifs humanitaires, ont aussi largement eu pour objectifs la poursuite d'intérêts politiques. Cependant, nous allons ici choisir de nous concentrer uniquement sur les bénéficiaires.

La justification de l'aide internationale est plutôt évidente : il s'agit d'une mécanique de solidarité venant des pays développés pour résoudre des problèmes rencontrés par ces pays. Ainsi le Secrétariat d'Etat américain (Congressional Budget Justification Department of State, Foreign Operations, and Related Programs, année fiscale 2016) identifie trois domaines prioritaires pour parvenir à une « prospérité mondiale partagée » (op.cit, page 3) : des aides pour la gestion du changement climatique, et des aides pour la gestion des risques sanitaires et de famine. Ces deux dernières composantes sont assez peu discutées. Le risque sanitaire de pandémie n'est en effet pas limité aux frontières des Etats. Dès lors, il est dans l'intérêt des pays développés de contrôler le risque sanitaire : il y va du bon sens, de l'intérêt national, mais aussi de la morale plus que de l'économie. Il en va de même pour la gestion des famines : l'assistance relève alors bien davantage de l'humanitaire que de la politique de développement à long terme.

La question de l'efficacité de l'aide est évidemment légitime. En effet, bien que la logique liant l'aide au développement semble aller de soi, l'efficacité des aides au développement a été largement critiquée. Certains auteurs vont même plus loin : l'aide serait non seulement inutile, ce qui reviendrait à un gaspillage d'argent public et privé pour les pays donateurs, mais aussi contre-productive. Si l'efficacité de l'aide est contestée, on peut cependant penser que son rôle ne peut s'apprécier qu'au cas par cas, plutôt qu'en moyenne. Son efficacité dépend de la façon dont elle est appliquée, de la façon dont les groupes locaux s'en servent dans leurs propres agendas. Au total, il est difficile de nier que les environnements macroéconomiques dans la plupart des pays en développement se sont sensiblement améliorés, même si ce n'est évidemment pas suffisant pour ancrer une croissance durable ni pour réduire la pauvreté.

Paradoxalement, la question des résultats est davantage posée sur les politiques publiques d'aide au développement que sur les politiques publiques internes. Il est assez peu envisagé de stopper les politiques d'assistance. Pourtant on pourrait déduire de la persistance de la pauvreté dans les pays développés, qu'elle est inefficace (Jacquet Pierre, 14). L'essentiel du débat sur l'assistance porte en fait sur ses modalités d'allocation et sur la façon de générer de bonnes incitations pour les bénéficiaires. Il est à noter qu'une part de la critique des aides au développement est basée sur des arguments politiques de préférence nationale. Nous ne les prendrons pas en compte ici. Il trouve au contraire ses arguments dans des mécanismes économiques.

Le souci de la mesure de l'efficacité butte naturellement sur sa définition. La plupart des études sur l'efficacité de l'APD ont pris comme hypothèse de départ que cette dernière devait promouvoir la croissance dans les pays en développement aidés.

Les études les plus anciennes sur l'aide concluaient presque unanimement à un impact positif sur le développement (Hudson John, *Aid and Development*, *The Economic Journal*, Vol. 114, No. 496 (Jun., 2004), pages 185-190), ce qui avait amené les décideurs politiques à penser que la pauvreté pouvait être rapidement éradiquée : l'aide devait être un déclencheur à partir duquel la croissance viendrait de manière incrémentale.

Les pays en développement, une fois passé un premier cap, devait s'appuyer sur leurs propres ressources pour bâtir des économies solides. Le modèle basique voulait que chaque dollar additionnel injecté dans les économies des pays émergents serait intégralement dépensé soit en importations, soit en investissement. Dès lors, à partir du taux d'investissement dans l'économie, il semblait possible de calculer le pourcentage de l'aide qui résulterait dans des investissements productifs. Investissements productifs qui devaient générer de la croissance (Papanek Gustav, *The Effect of Aid and other Resource Transfers on Savings and Growth in Less Developed Countries*, *the Economic Journal*, 1972, vol. 82, pages 934-50, page 934).

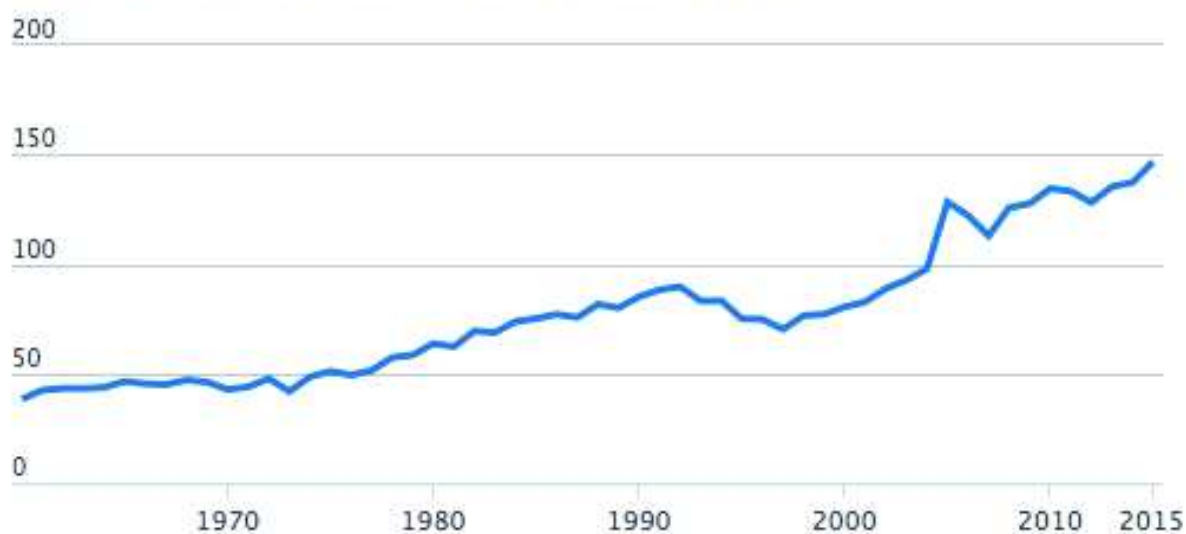
Comme le souligne Hudson, le simple fait que la pauvreté soit loin d'être éradiquée

près de trente ans après, montre que cette vision était trop optimiste.

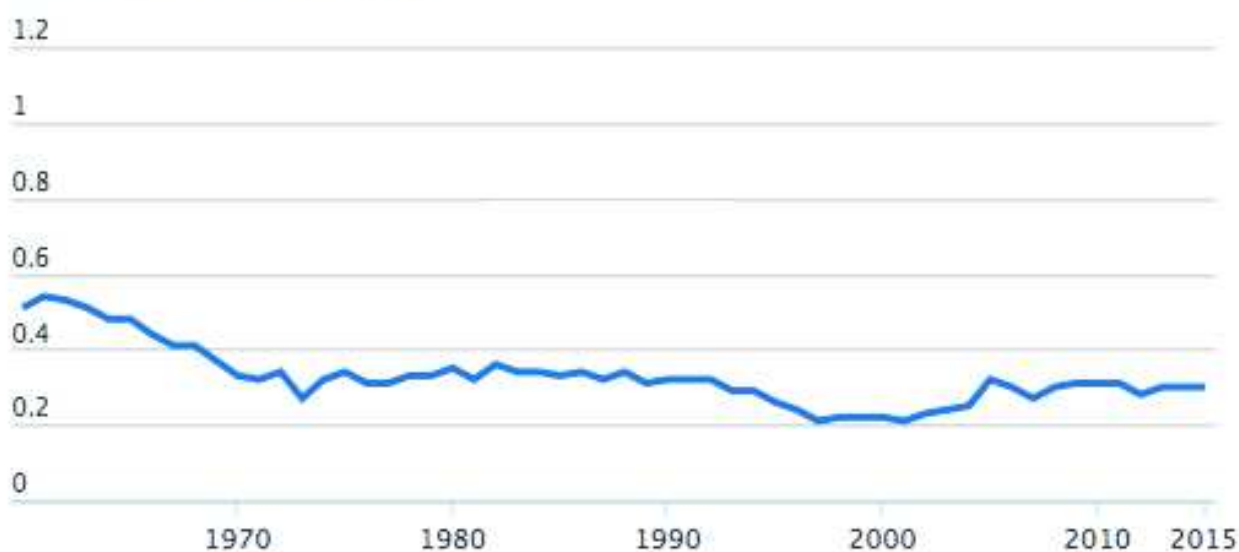
Au cours des cinquantes dernières années, ce sont plus de mille milliards de dollars qui ont été transférés des pays riches vers l'Afrique (Moyo Dambisa, 3), pourtant, le continent en général n'a pas connu de rattrapage économique. Moyo en conclut que « la notion selon laquelle l'aide a réussi à soulager la pauvreté et a réussi à le faire, est un mythe ». Sans aller jusqu'à affirmer l'inutilité pure et simple de l'aide, ce qui serait bien trop rapide sur la simple base du fait qu'elle n'a pas permis à l'Afrique de rattraper son retard économique. En effet, en l'absence de groupe témoin, et pour cause, il est difficile d'affirmer que la situation du continent africain n'aurait pas été pire sans l'aide internationale. Ainsi la stagnation de l'espérance de vie est en grande partie le fait de l'explosion de l'épidémie de SIDA. Toutes choses égales par ailleurs, il semble probable que le niveau de santé en Afrique aurait été moins bon sans aide internationale. Il est cependant possible d'affirmer que l'aide n'est pas une panacée.

Les critiques formulées à partir des années 70 ont d'ailleurs entraîné une baisse de l'enthousiasme des donateurs. L'analyse de long terme de l'aide au développement (OCDE, rapport sur l'aide publique au développement 2015, tendance 1960-2015), montre une augmentation régulière des sommes consacrées à l'aide au développement (Graphique 1). Cependant, le niveau général qui dépassait 0,5% du PIB des pays donateurs dans les années 60, stagne autour de 0,3% depuis 2000, loin des objectifs fixés par l'ONU. La croissance de l'aide au développement est donc principalement un effet de la hausse de la richesse dans les pays du Nord, et non d'une augmentation de leur générosité. Surtout, le recul en pourcentage de PIB montre que l'idée de redistribution de la richesse des pays développés est de moins en moins mise en pratique.

APD en milliards de USD (prix et taux de change de 2014)



APD en pourcentage du RNB



On l'a vu, des facteurs géopolitiques ont grandement influencé le niveau de l'aide. Cependant, le désenchantement des années 70, qui s'est poursuivi par la suite, vient surtout du constat empirique d'un succès tout relatif de l'aide, expliqué par plusieurs facteurs.

Ainsi, l'impact de l'aide peut être grandement limité par l'existence de « fuites » (Mosley, Brighton, Wheatsheaf, Overseas aid: Its defence and reform, 1987, 264 pages, 98-106) détournant l'aide vers des dépenses non productives. Par ailleurs,

l'afflux d'aide aurait un impact négatif sur les signaux de prix, la demande nouvelle ne pouvant pas être couverte. Mosley et ses coauteurs ne parviennent pas à établir de lien entre aide et croissance, ce qui laisse à penser que les déperditions et l'impact négatif sur le secteur privé sont suffisamment importants pour réduire à néant. Cependant, ils sont aussi pionniers dans une demande de ciblage de l'aide, suggérant qu'elle pourrait être utilisée de manière plus efficace dans certains pays que dans d'autres. En effet, l'aide a un potentiel inflationniste. L'afflux de capitaux peut entraîner non pas une augmentation du stock d'épargne, mais une diminution, en faveur d'une hausse de la consommation (Moyo Dambisa, 60-61, 64). Certaines études ont montré cette tendance d'un taux d'épargne inversement corrélé avec l'aide au développement. Par ailleurs, les capitaux privés étrangers ont tendance à moins entrer dans les pays connaissant une augmentation de leur aide au développement. Il faut cependant nuancer ce point, car l'aide peut être une réponse à des événements entraînant le départ des capitaux. Un autre problème de l'aide est que si elle parvient trop massivement dans un secteur, elle risque de générer des goulots d'étranglement. Le marché manquant de capacité d'absorption, ces afflux ont alors de grands risques d'être soit réorientés vers des usages n'étant pas nécessairement productifs, soit de générer de l'inflation.

Ces résultats sont confirmés par la suite, Boone (P. Boone, *politics and the effectiveness of aid*, december 1995, center for economic performance, discussion paper 272, pages 2, 22,28, 32) conclue lui aussi à une absence de corrélation entre croissance et réduction de la pauvreté. En revanche, il conclue à une augmentation de la taille du gouvernement, les trois quarts de l'aide étant utilisée par le secteur public. Les conclusions de Boone sont mitigées sur ce point : un renforcement de l'Etat dans des pays où il est peu présent peut être un élément important préalable au développement. Il note cependant que des problèmes de corruption et de népotisme sont à prévoir. Mais un élément particulièrement intéressant donne un argument en faveur d'une aide ciblée. En testant la corrélation entre mortalité infantile et niveau de l'aide, Boone observe qu'en moyenne la mortalité infantile baisse de 2% en moyenne par an lorsque l'aide internationale se trouve à 10% du PIB. La différence est cependant notable selon le régime : les pays les plus libéraux connaissent des taux

de mortalité infantile inférieurs de 30% et l'impact de l'aide y est plus fort. Encore une fois, la vision pessimiste était donc à nuancer fortement, puisque l'aide pouvait bien avoir une influence et surtout qu'elle pouvait se révéler particulièrement efficace dans des pays ciblés.

Plus récemment, cette vision d'un effet du gouvernement des pays bénéficiaires sur l'efficacité de l'aide internationale s'est trouvée renforcée. Une bonne politique, entendue au sens monétaire, fiscal et commercial permettait de rendre l'aide réellement bénéfique pour la population du pays concerné (Burnside, C. et D. Dollar (2000), « Aid, Policies, and Growth », *American Economic Review*, n° 90, p. 847-68). La bonne politique est définie en fonction du degré d'ouverture, de la maîtrise du budget public et du taux d'inflation. Lorsqu'un pays parvient à avoir une bonne gouvernance, ce qui suppose toutefois des institutions solides, il existe bien une relation positive entre aide internationale et croissance. A l'inverse, lorsque les politiques menées n'étaient pas efficaces, l'aide ne parvenait à avoir aucune influence sur la croissance. Cela explique pourquoi en moyenne le résultat de l'aide était peu significatif. Un problème se pose toutefois : les pays avec la meilleure gouvernance économique sont aussi logiquement ceux qui étaient aussi ceux qui avaient le plus de chances de se développer, même en l'absence d'aide.

Dès lors, les travaux de Burnside et Dollar, pour optimistes qu'ils soient d'un certain côté, marquent aussi le fait que l'aide ne peut être un remède miracle. Elle peut en revanche se révéler un bon accélérateur de développement. Cela est cohérent avec ce qui est considéré comme la plus grande réussite de l'aide internationale, et a été un exemple justifiant l'aide au développement : le plan Marshall. On a ici un exemple clair du succès d'une aide internationale, cependant la situation de l'Europe, pour précaire qu'elle ait été après la Seconde Guerre mondiale était très différente de celle des pays en développement. En effet l'argent venant des Etats Unis entrait dans des infrastructures déjà existantes, qu'elles soient physiques, légales ou sociales (Moyo Dambisa, 11). La présence d'institutions performantes, à même d'orienter l'aide et surtout d'éviter les déperditions est donc clairement un avantage. Cependant, ces institutions ne sont présentes qu'à des degrés divers dans les pays en développement.

Peut être encore plus problématique, les effets d'éviction sont importants : l'aide est majoritairement transférée de gouvernement à gouvernement et au nom de la souveraineté nationale, il est difficile d'assurer un suivi des sommes distribuées, d'autant plus dans des environnements corrompus. Cela est d'ailleurs cohérent avec l'idée que l'aide peut se révéler efficace dans un environnement favorable, et en particulier peu corrompu (Burnside et Dollar, 2000). Toutefois, cet argument, s'il pèse bien en faveur de l'idée que l'aide peut être efficace, est en réalité bien davantage décourageant.

En effet, si la relation n'est pas parfaite, les pays les moins développés sont aussi ceux qui connaissent le plus de corruption. Ainsi, parmi les 30 pays les plus corrompus (Indice de corruption de la Cour Pénale Internationale, rapport 2015), 28 ont un Indice de Développement Humain bas ou très bas. Que l'aide soit canalisée par eux, ou non, des gouvernements corrompus ont une grande capacité à faire main basse dessus. Or, même si les données sont anciennes, on a pu montrer (Allison et Weder, *Do corrupt governments receive less foreign aid ?*, American Economic Review, 2002, v92, 1126-1137) qu'il n'existait pas de corrélation inverse entre corruption dans un pays et aides au développement accordées. En fait, même une fois contrôlé le niveau de développement, les pays les plus corrompus tendent même à recevoir davantage d'aide au développement. Cela est une mauvaise nouvelle, car l'aide accroît ainsi le pouvoir de l'Etat corrompu et réduit sa nécessité de rendre des comptes à ses citoyens.

Le problème ne se limite pas aux effets d'éviction : en effet, si les aides sont, même partiellement accaparées par la corruption, non seulement elles n'arrivent pas à leurs destinataires, mais elles alimentent également le phénomène. Par les flux monétaires, elles rendent plus attractive la corruption et affaiblissent donc la structure des pays concernés (Moyo Dambisa, 49). En outre, une gestion des flux confiée à des gouvernements corrompus est la porte ouverte aux clientélisme, potentiellement ethniquement ciblé (Moyo, Dambisa, 43). Dès lors, l'aide devient à la fois un outil de maintien en place de régimes pseudo-démocratiques, mais est également inefficace économiquement.

Svenson (cité par Moyo, 44) souligne d'abord que le développement d'un pays nécessite la création de structures étatiques efficaces. Or l'une des premières structures nécessaires et qui implique de bâtir une administration efficace et présente sur l'ensemble du territoire est une administration fiscale. Si l'Etat peut vivre en ayant recours à l'aide extérieure pour se financer, il n'est pas incité à mettre en place les structures de recouvrement. Pourtant, ce sont bien ces structures qui lui permettront d'assurer le financement de son budget à l'avenir. La construction d'une administration fiscale est donc nécessaire à la crédibilité et à la légitimité de l'Etat. En l'absence de ces structures, et d'une légitimité étatique, le pays manque de stabilité ce qui peut se ressentir sur le climat des affaires. Sans compter que le recouvrement de l'impôt doit aussi permettre d'assurer la mise en place de services, et notamment les infrastructures qui doivent permettre le fonctionnement de l'économie. Cela est d'autant plus marqué lorsque les flux d'aide sont vus comme des revenus permanents, ce qui ne donne que moins d'incitation à collecter les revenus des impôts. Les citoyens, n'ont dès lors pas d'incitation à participer au contrôle du gouvernement, avec des conséquences négatives sur le degré de démocratie, mais aussi sur le potentiel de corruption du gouvernement (Moyo, 44).

Logiquement, en présence de telles contraintes, les pays développés ont cherché à exercer un contrôle, plus ou moins bien intentionné sur les flux d'aide envoyés. Ainsi, certains pays ont été contraints (Moyo 38) de limiter leurs achats avec les aides versées par les pays développés, à des biens spécifiques. Si cela est effectivement un moyen efficace de limiter la corruption, il faut noter que ces biens étaient souvent originaires du même pays que l'aide. Cette volonté de contrôle peut s'étendre jusqu'au personnel chargé de mettre en place les modalités pratiques de l'aide sur le terrain, y compris lorsque certains membres de la population locale sont suffisamment formés pour répondre aux exigences de la mission. Il y a là une destruction du potentiel local peut être encore davantage perceptible que pour la production de biens, contingente à un certain niveau technique.

De plus même la contrainte sur les gouvernements est souvent un échec. Une étude de la Banque Mondiale (citée par Moyo, 39) montre que 85% des flux d'aides étaient utilisés pour des usages qui n'étaient pas ceux initialement prévus. Si cela ne signifie

pas que ces usages étaient nécessairement mauvais ou inefficaces dans une perspective de développement, leur volume extrêmement important laisse à penser que l'aide n'a effectivement que peu été bénéfique à la population. Il faut toutefois noter que la corruption peut avoir des effets positifs pour un pays. Notamment du fait qu'elle permet une accumulation de richesse, et donc potentiellement de l'épargne, soit un moteur de croissance si elle est réinvestie dans des activités productives dans le pays. Il semble que ce phénomène ait notamment été à l'œuvre en Asie, mais assez peu en Afrique (Moyo, 56).

L'emploi de personnel étranger, ou l'achat de produits à l'étranger grâce à l'aide, lorsqu'ils ne sont pas le résultat d'intentions plus ou moins intéressées de la part des pourvoyeurs de l'aide peut tout de même se révéler problématique. C'est un problème classique de l'économie du développement que l'étude des goulots d'étranglement. Dans une économie peu développée, souvent en l'absence de possibilités d'export, hormis pour des produits peu techniques, la taille des marchés et les déficiences des infrastructures font qu'il est difficile d'augmenter la production sans se trouver rapidement dans une situation de saturation de la demande, qui ne peut absorber l'augmentation de la production. Un problème similaire se présente avec les afflux d'argent de l'aide internationale : l'augmentation de pouvoir d'achat théorique ne trouve pas l'offre nationale nécessaire pour lui faire face. Dès lors cela génère de l'inflation, ou des importations, qui peuvent déstabiliser la balance extérieure.

Dès lors, il semble normal de se questionner sur la répartition de l'aide entre les pays. En effet, si l'aide n'a pas d'effets positifs en présence d'une mauvaise gouvernance, il n'est pas efficient d'aider ces pays, alors que d'autres pourraient davantage en bénéficier. C'est ainsi qu'on en vient au concept d'une « allocation pauvreté-efficace de l'aide » (Collier, P et Dollar, D. (2001), *'Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet the International Development Goals'*, World Development, Vol.29, pp.1787-1802.). L'idée est de concentrer l'aide là où le potentiel de réduction de la pauvreté est le plus important, c'est à dire dans les pays les plus pauvres, mais avec de bonnes politiques. Ou en tous les cas, les meilleures politiques parmi les pays les plus pauvres, dans la mesure où la qualité des institutions dans les pays les moins avancées n'est généralement pas élevée. Dès lors, on choisit de

manière paradoxale, pour une aide au développement, d'investir les fonds non pas dans les pays dont la situation est la plus fragile, mais dans ceux, ou elle est la meilleure, toutes proportions gardées.

Si cette politique peut sembler questionnable au niveau moral, Collier et Dollar suggèrent qu'une aide allouée de façon pauvreté-efficace pourraient doubler l'efficacité de la lutte pour la réduction de la pauvreté. Cela a entraîné une vague de discours optimistes sur l'aide au développement. Ainsi le président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, à la conférence de Monterrey en 2002 (Easterly, William. *Can Foreign Aid Buy Growth?*, *The Journal of Economic Perspectives* 17.3 (2003): 23-48, 27), notait que les donateurs devaient discriminer davantage les pays sur la base des indicateurs de corruption, de politiques économiques et de gouvernance. Ainsi, leurs fonds seraient utilisés de manière plus efficace, ce qui justifierait d'augmenter le volume des flux. Peu après, le président des Etats-Unis Georges W. Bush annonçait une augmentation de l'aide au développement accordée par son pays de cinq milliards de dollars, soit une augmentation de presque 50% (Easterly William, 23).

Ces conclusions ont été critiquées : en particulier, l'allocation pauvreté-efficace devrait conduire à concentrer l'ensemble de l'aide sur un nombre restreint de pays. Cependant, Collier et Dollar ne prennent pas en compte l'influence de l'entrée de capitaux sur l'efficacité de l'aide. Or plusieurs études (Dalgaard et Hansen (2001): *On Aid, Growth and Good Policies*, *Journal of Development Studies*, 37:6, 17-23) ont montré que l'efficacité de l'aide n'est pas constante, et tend même à décroître rapidement. Même dans des pays où le faible niveau de capital pourrait laisser penser le contraire, on en revient donc au vieux principe d'économie politique des rendements décroissants. Par conséquent, l'effet d'un afflux massif de capitaux internationaux serait en réalité marginalement faible voire nul.

Par ailleurs, les conclusions de Burnside et Dollar ont été critiquées comme manquant de robustesse. Les travaux de Easterly, Levine et Roodman (2003) travaux suggèrent qu'il est impossible d'associer l'APD à l'amélioration des performances économiques,

même dans les pays « bien gouvernés ». Au-delà de cette controverse, il faut noter la difficulté de définir et mesurer la « bonne gouvernance », et l'insuffisante prise en compte, dans tous ces travaux, d'un effet possible de l'APD sur cette « bonne gouvernance », dans deux directions a priori contradictoires. L'aide s'accompagne d'un aléa moral : elle peut affaiblir les incitations à améliorer les politiques et la gouvernance, mais elle peut aussi servir d'aiguillon. (Jacquet Pierre, 2006).

L'idée d'améliorer l'efficacité de l'aide ne se limite cependant pas au choix du bon pays : afin de parvenir véritablement à cibler les populations ayant le plus besoin de l'aide, on a développé le concept de « dépense pro pauvres », « pro-poor expenditure » ou PPE (Paul Mosley & John Hudson & Arjan Verschoor, 2004. "*Aid, Poverty Reduction and the 'New Conditionality'*," *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 114, pages F217-F243, 217-219).

Cette approche se concentre sur des approches au niveau micro, considérées comme plus efficace. Surtout, plutôt que de viser une diminution de la pauvreté grâce à la croissance, elle se concentre sur une allocation des ressources disponibles davantage tournée vers les plus pauvres. En d'autres termes, au lieu de faire augmenter la richesse, on se concentre sur le fait de la répartir de manière plus égalitaire pour faire reculer l'extrême pauvreté. Les dépenses « pro-pauvres se concentrent en particulier sur la santé et l'éducation.

1.2 Formes et instruments de l'aide

Le Concept de PPE souligne bien qu'il n'existe pas une forme unique d'aide, et que certaines sont certainement plus efficaces que d'autres. Pourtant, les études cherchant à trouver un lien entre aide et croissance et/ou réduction de la pauvreté ont tendance à les considérer à égalité. Il peut cependant être intéressant de les distinguer afin de mieux en comprendre les subtilités, ainsi que les effets potentiellement différents.

Il nous faut en premier lieu rappeler que nous parlons ici d'aide au sens strict, ce qui exclue notamment de l'étude les organismes de micro-finance. On l'a vu auparavant, l'aide même si elle n'a pas de contrepartie financière, est souvent intéressée. Nous faisons cependant le choix de distinguer les aides avec contrepartie financière, car elles ne génèrent ni les mêmes effets, ni les mêmes problèmes potentiels. Dès lors, se pose la question de la distinction entre dons et prêts qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux. En effet, un prêt interétatique est rémunéré. Nous choisissons néanmoins de les inclure dans le champ de l'aide internationale, au sens où les gouvernements qui les accordent ne visent pas à atteindre l'équilibre comme les institutions de micro-finance mais simplement à limiter le coût de l'aide internationale (tout en limitant l'aléa moral des bénéficiaires) en les accordant.

L'aide est accordée avec de nombreux objectifs (Bjornskov Christian, *Types of foreign aid*, Economic working papers, 2013,08, 43 pages, p2), ce qui complique la lecture de son impact une fois agrégé. De plus, certaines études suggèrent la possibilité que l'efficacité de l'aide soit influencée par les motivations des donateurs. En particulier, une aide allouée pour des raisons politiques aurait tendance à être inefficace sur le terrain, car largement captée par les élites en place et mal utilisée (Kilby et Dreher, *The Impact of Aid on Growth Revisited: Do Donor Motives Matter?*, 26 pages, 8).

Ainsi, on peut distinguer les aides destinées à rétablir l'équilibre budgétaire d'Etats en difficulté de celles pour le développement industriel, des aides à la reconstruction après une guerre ou une catastrophe naturelle, ou encore des aides pour le développement de la santé ou de l'éducation.

La première tentative pour classer les types d'aides est le fruit de Morgenthau (Morgenthau, *A political theory of foreign aid*, **American Political Science Review** / Volume 56, June 1962, pages 301-309, page 301). Il considère que l'aide devrait être divisée en six catégories : l'aide humanitaire, l'aide de subsistance, l'aide militaire, les pots de vin, l'aide internationale de prestige et l'aide au développement. Il argumente que la seule aide à ne pas être politique est l'humanitaire ; toutes les autres servent des objectifs politiques, soit en premier lieu, soit par des moyens détournés. Cependant les deux autres formes d'aide que l'on fait communément entrer dans le

champ statistique des aides internationales, soit l'aide de subsistance et l'aide au développement, peuvent avoir des conséquences positives pour les populations.

Des approches plus récentes (Kilby, Christopher, 2011, *What determines the size of aid projects ?*, World Development, Elsevier, vol. 39(11), pages 1981-1994), ont séparé les types d'aide dans une procédure en deux étapes. D'abord selon le type de donneur, et ses intentions et ensuite selon que l'aide était basé sur un besoin du pays récipiendaire ou sur une raison de politique étrangère. Même si cette étude se trouve confrontée à des difficultés d'évaluation des intentions des donateurs ainsi que sur la définition exacte des besoins des pays concernés, elle n'en demeure pas moins intéressante dans son approche. De plus, sans surprise, en séparant ces deux catégories, il devient possible de montrer que toutes les aides ne se valent pas, et que celles basées sur des besoins spécifiques des pays receveurs ont un impact supérieur sur la croissance.

Une autre distinction classique se trouve dans la différenciation entre aide bilatérale et multilatérale (Rajan et Subramian, *aid and growth : what does the cross-country evidence really show ?*, National Bureau of Economic Research, 2005, 43 pages). Bien que l'on puisse imaginer que la gestion multilatérale permette un contrôle moindre, du fait de l'intermédiation des agences internationales, et qu'à l'inverse une aide bilatérale ait davantage de risques d'être politisée, on ne trouve pas de différence significative sur l'efficacité de ces deux types d'aide.

Une analyse fine des objectifs des aides permet de les classer de manière intéressante selon leurs objectifs (Bjornskov Christian, 2013, pages 5-7). Le premier type d'aide est économique : il vise à la création d'infrastructures économiques en vue d'un développement industriel, développement industriel qui doit ensuite conduire au développement. Ce champ de l'aide est principalement le fait des gouvernements et des agences internationales, mais il est dans certains cas également investi par les organisations non gouvernementales. Celles-ci se limitent cependant le plus souvent aux capacités productives destinées à la subsistance, soit essentiellement le secteur primaire, en particulier l'agriculture.

Le second type d'aide est décrit comme « social », il vise au développement non

pécunier et vise généralement à combler les défaillances de l'Etat social dans les pays en développement : on y trouve notamment l'aide destinée à la santé et à l'éducation, mais aussi à la construction d'une administration efficace. Logiquement, les ONG sont davantage investies dans la santé et l'éducation.

Enfin, Bjorskov distingue les aides qui se concentrent sur la gestion des urgences humanitaires, sur leur prévention et sur la reconstruction. Là encore, il s'agit d'un type d'aide largement investi par les ONG.

La séparation de l'aide en catégories permet de montrer des évolutions intéressantes dans la vision du développement des pays occidentaux (Bjornskov Christian, page 12). En particulier, l'aide économique, visant à créer une explosion de la croissance est passé d'une moyenne 60% de l'ensemble des aides dans les années 70 à moins de 30% dans les années 2000. Inversement, l'aide social est passée sur la même période de moins de 30% de l'aide totale à plus de la moitié. Quant à l'aide d'urgence, elle est essentiellement due à des facteurs naturels et géopolitiques : si l'on observe ainsi des variations fortes à court terme, elle reste en réalité stable autour de 10%.

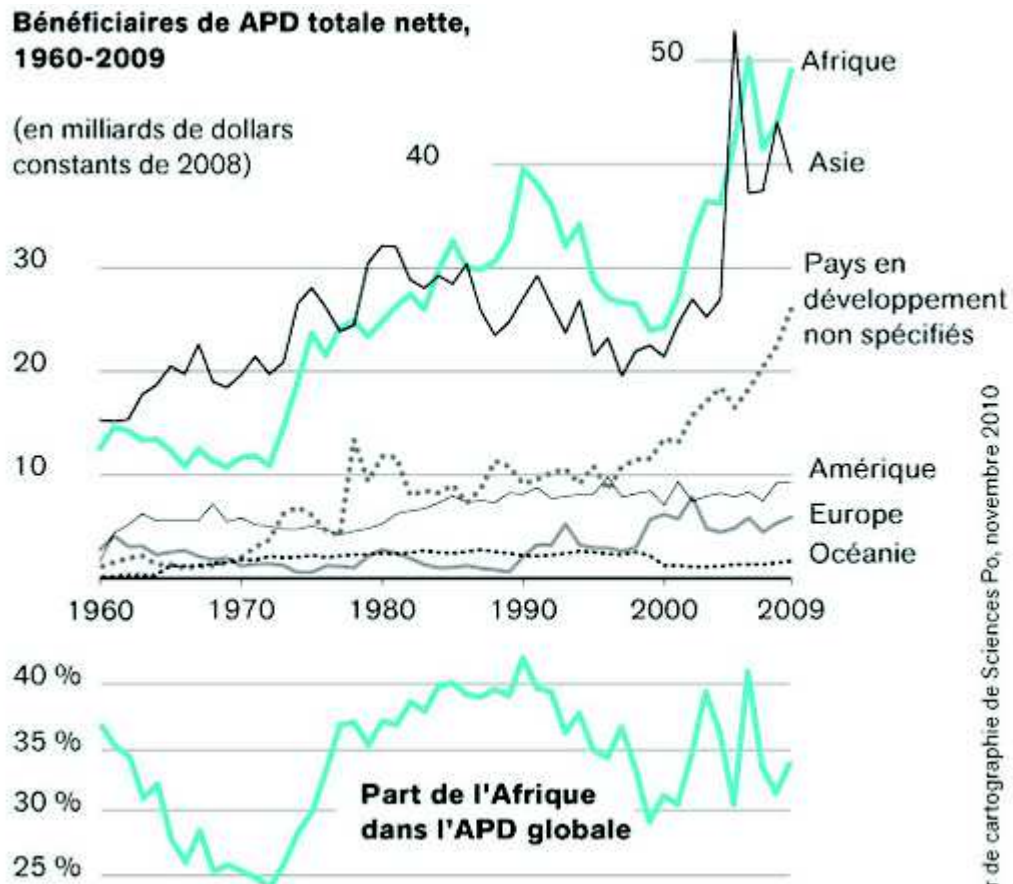
En ce qui concerne les instruments de l'aide, on peut noter une forte innovation. L'aide au développement ne se limite plus à des prêts ou des dons classiques accordés aux gouvernements. C'est ainsi que les Etats et les organisations multilatérales ont élargi leur gamme d'instruments et proposent notamment des subventions basées sur la performance, des prêts directs au secteur privé, la mise en place d'instances de règlements des litiges ou encore des assurances et garanties pour des entreprises du secteur privé avec un potentiel de croissance. Ils peuvent également viser des administrations locales plutôt que les nationales. Une bonne part de cette évolution est en réalité calquée sur le secteur privé de l'aide au développement : les ONG ont souvent été à l'avant garde de la mise en place de solutions originales. (Harford et Klein, 3)

I.3 Pays concernés par l'aide au développement

Une fois les types d'aides identifiés, il faut aussi déterminer quels en sont les bénéficiaires. Le premier recensement des pays bénéficiaires de l'aide internationale

par le Comité d'Aide au développement (CAD) de l'OCDE en 1961. Elles concernaient alors l'ensemble des pays d'Amérique Latine, ceux de l'Afrique à l'exception de l'Afrique du Sud, ainsi que les pays non-communistes d'Asie à l'exception du Japon (on notera que les aides provenant d'URSS n'étaient pas comptabilisées). Chypre, Espagne, Gibraltar, Grèce, Malte, Turquie et Yougoslavie faisaient également partie de la liste.

Durant les années 60 et 70, les pays communistes d'Asie, en particulier la Chine et le Vietnam, ont commencé à recevoir des volumes d'aide importants, dans le même temps, les aides publiques du bloc occidental se dirigeait aussi vers l'Asie, avec des objectifs politiques clairs. Entre 1963 et 1973, décennie marquée par la guerre du Vietnam, l'Afrique reçoit moins du tiers des flux d'aide ; presque la moitié va à l'Asie. Chargée de gérer la fin de la relation coloniale et de contenir l'influence soviétique, l'aide à l'Afrique connaît une forte croissance dans les années 1970-1980, passant de onze milliards de dollars en 1972 à quarante milliards de dollars en 1990. En termes relatifs, l'Afrique mobilise aussi une part croissante des flux d'aide : elle reçoit ainsi jusqu'à 45 % des flux et l'Asie 30 % (Seillan Antoine, « *Bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD)* », *Afrique contemporaine* 4/2010 (n°236) , p. 126-127). A La fin de la guerre froide, l'aide s'est aussi dirigée vers l'Europe centrale pour accompagner la transition vers l'économie de marché. A l'inverse, du fait du développement rapide de l'Asie du Sud-Est, les volumes d'aide se sont restreints. Les situations très différentes des pays en développement classiques et des économies en transition a cependant amené l'OCDE à diviser sa liste en deux catégories.



Atelier de cartographie de Sciences Po, novembre 2010

Après un déclin à la fin des années 90, l'aide au développement dans un contexte de mobilisation générale autour des Objectifs du millénaire pour le développement, connaît une véritable envolée. L'Afrique reçoit à nouveau des flux d'aide publique au développement égaux à ceux des années 80 et bénéficie en outre de vagues d'allègement de la dette.

Les variations sont cependant brutales et d'autant plus que la part de l'aide au développement dans le revenu national des pays aidés est forte. Elle a ainsi pu atteindre plus de 9% du RNB des pays les moins avancés et plus de 70% de leur investissement (Seillan Antoine, p127). L'aide publique subit en effet les contraintes des donateurs, en particulier les restrictions budgétaires. D'autant que les principaux donateurs, à la fois en volume et en proportion de leur RNB sont les Etats européens et d'Amérique du Nord, dont les économies sont fortement dépendantes les unes des

autres et réagissent aux mêmes chocs. Les montants de leurs aides publiques sont donc fortement corrélés entre eux, que ce soit à la hausse ou à la baisse.

I.4 Les acteurs de l'aide au développement, la montée en puissance des institutions privées

La multiplicité des acteurs de l'aide et la concurrence qu'ils se livrent souvent a conduit certains auteurs à considérer l'aide au développement comme un marché (Jacquet Pierre, 25). L'aide au développement présente les avantages de la concurrence : innovation, incitation à l'efficacité, multiplicité des approches. Mais il a aussi ses inconvénients, des défaillances de marché et notamment du fait de la multiplicité des acteurs et de leur variété, des problèmes de coordination. On note ainsi des difficultés de compréhension entre acteurs publics et privés.

De plus en plus d'institutions sont présentes dans le domaine de l'aide au développement. Cela vient en particulier du fait que de nouvelles organisations, publiques ou privées se développent tandis que les anciennes ne cessent pas leur activité (Harford et Klein, 4). Ces nouvelles organisations apparaissent pour plusieurs raisons. Souvent, c'est pour répondre à un problème spécifique : cela a été le cas des fonds de lutte contre le SIDA, la tuberculose ou la malaria. Ce sont également des réponses à des problèmes particulièrement prégnants dans certaines régions du globe : le trafic de drogue en Amérique du Sud notamment. Mais ce peut être aussi du fait de l'arrivée de nouveaux donateurs, souhaitant créer leurs propres structures : ce fut le cas avec l'arrivée de la Chine et de la Thaïlande dans le camp des donateurs (Harford et Klein, 1).

L'augmentation du nombre d'acteurs opérant sur le « marché de l'aide » rend difficile pour chacun d'eux de trouver un secteur à exploiter de manière efficace, d'autant plus que d'anciens pays bénéficiaires de l'aide n'en ont aujourd'hui plus besoin : on peut

notamment penser à la Corée du Sud. Mais le principal changement dans l'aide internationale ces dernières années est à la fois la multiplication des agences privées et l'augmentation des flux gérés par elles. Ainsi, les flux privés destinés aux pays en développement étaient en 2002 de 380 milliards de dollars plus de deux fois ceux destinés aux gouvernements (Harford et Klein, 3). La grande majorité de ces flux étaient des investissements, mais près de 120 milliards de dollars étaient des dons. Environ 20 milliards étaient constitués de dons d'ONG ou de fondations, le reste étant des envois d'argent par des travailleurs immigrés. A titre de comparaison, la même année, l'aide officielle (bilatérale et multilatérale) au développement était d'environ 70 milliards de dollars.

Cette arrivée de plus en plus massive des acteurs privés a bien été notée par les Etats (Sven Grimm, John Humphrey, Erik Lundsgaarde et Sarah-Lea John de Sousa *European Development Cooperation to 2020: Challenges by New Actors in International Development*, 2006, 43 pages, pages 26-30). Les organisations privées (fondations et ONG), ont des priorités différentes de celles des Etats, et utilisent des mécanismes de mise en place de l'aide souvent différents des voies classiques utilisées par les acteurs officiels. De plus, elles peuvent avoir un impact financier extrêmement significatif dans certains pays. En tous les cas, lorsque leur action se concentre au niveau local, elles peuvent considérablement influencer une région, voire un village. Ainsi, les fondations Rockefeller et Ford ont eu une influence significative sur la Révolution verte en Inde et ont été en mesure de mettre en place d'importants programmes de planning familial à échelle mondiale. Dès lors, il devient nécessaire pour les Etats de les prendre en compte au moment d'accorder leurs propres aides. Peut être davantage encore que les Etats, les acteurs privés poursuivent des agendas spécifiques, qu'ils soient concentrés sur une région, spécialisé dans un domaine de développement, ou dans des instruments spécifiques. Ainsi, la fondation Bill et Melinda Gates se concentre sur le développement agricole, et la lutte contre la malaria et le SIDA (Grimm et al, 22). Ils sont aussi plus enclins à se tourner vers le secteur privé local, que ce soit pour renforcer les économies locales, ou pour aider à bâtir une société civile.

Les acteurs privés ont aussi, fort logiquement, une approche davantage décentralisée

de l'aide : ils ont tendance à nouer des partenariats non pas avec des gouvernements, mais avec des équivalents locaux, ou directement avec les populations. La voie d'accès aux locaux est donc plus directe, même si le travail d'une ONG ou d'une fondation nécessite l'accord du gouvernement local. La différence est qu'elles se contentent d'agir avec l'accord, et non à travers les autorités étatiques locales. Cette spécificité présente l'avantage d'éviter des déperditions dues à l'inefficacité de l'administration ou à la corruption, puisque les organismes privés gèrent directement leurs fonds sans intermédiaire et peuvent donc effectuer un travail de contrôle efficace sur leur utilisation. Il faut cependant noter que l'on peut faire le même reproche à ce contrôle qu'aux aides d'Etats supervisées. Bien que cela pose problème en termes de souveraineté, certains Etats ont conditionné la mise en place de programmes d'aides au fait de contrôler l'utilisation des ressources qu'ils donnaient, comme nous l'avons vu auparavant. Certains programmes ont même pu être gérés non par l'administration locale mais par l'administration des donateurs.

On le voit bien, cela permet d'éviter les fuites de l'aide et donc de faire en sorte qu'elle parvienne effectivement à la population, sans alimenter une ploutocratie locale. C'est d'ailleurs parfois un mode d'action nécessaire lorsque l'Etat n'est plus en mesure d'assurer son rôle que ce soit parce qu'il est déstabilisé par des conflits internes ou par des catastrophes naturelles. Cependant, une des bases essentielles au développement est précisément la construction d'un Etat suffisamment solide pour assurer une certaine stabilité, notamment aux investisseurs privés. En se substituant à l'Etat, les programmes d'aide alimentent sa faiblesse et son manque de légitimité. Le même reproche peut être fait aux ONG et fondations. Leur puissance de frappe financière et leur influence peuvent être telles qu'elles viennent se substituer aux structures étatiques, en particulier lorsqu'elles sont faibles.

La gestion décentralisée, typique des acteurs privés du développement présente donc à la fois l'avantage et l'inconvénient de ne pas recourir à l'Etat.

De plus, la fragmentation de l'aide peut être un problème : la multiplicité des acteurs peut engendrer une incapacité à profiter des économies d'échelle. Par ailleurs la mise en route de plusieurs projets à la fois, ou l'afflux massif d'aide peut être trop important pour des gouvernements fragiles.

Un exemple classique des défauts de coordination est la gestion du tsunami asiatique de 2004 (Harford et Klein, 4). La volonté de venir en aide était bien présente, d'autant qu'il s'agissait là d'une aide humanitaire, où les préoccupations d'efficacité économique de l'aide n'étaient pas primordiales. Cependant, l'ensemble des acteurs cherchant à agir en même temps et sur les mêmes terrains, pour dispenser des services similaires, l'efficacité générale de l'aide a été relativement limitée. Non pas que les populations n'ont pas profité de cette aide, où qu'elle ait été contre productive. Simplement, il était difficile de maximiser l'efficacité de l'aide donnée puisque chaque agence et organisation opérait séparément.

Il faut toutefois souligner également que la multiplication des acteurs est aussi un avantage certain. Tout d'abord car elle permet d'adresser des problèmes différents, voire spécifiques à certains pays. Mais aussi car cela conduit à une multiplication des instruments utilisés : dons, prêts, interventions sur place, construction d'infrastructures ou autres. Dès lors, il devient possible d'évaluer l'efficacité de chaque initiative et de déterminer quelles peuvent être les meilleurs canaux d'action.

Un autre élément apparaît dans la gestion de l'aide au développement et explique en partie cette privatisation : l'aide officielle est de plus en plus canalisée à travers les Organisations non gouvernementales (Edwards, Michael, Hulme David, *the Impact of Official aid on non governmental organizations*, 38 pages, 2). Cela fait partie du « New Policy Agenda » de plus en plus prôné par les Etats et les agences multilatérales. La justification de cette canalisation est la supposée efficacité supérieure des ONG dans la mise en place de l'aide et dans les résultats pratiques sur la réduction de la pauvreté. De plus, les Etats considèrent également qu'elles ont davantage de légitimité d'abord auprès des populations locales, mais aussi car elles n'entrent pas en conflit direct avec la souveraineté des Etats aidés.

Cette nouvelle approche de l'aide au développement, transitant par ces acteurs reconnus mais non officiels que sont les ONG s'est développée depuis la fin de la Guerre froide. Deux éléments dominent dans ce renouvellement de la conception de l'aide par les Etats (Edwards, Hulme, 4-6). Le premier est que le marché et l'initiative privée en général sont de meilleures solutions que l'Etat pour parvenir à la croissance. Même si ces marchés ne sont pas performants, ils seront plus efficaces que des Etats

défaillants. Or les Organisations non gouvernementales, parce qu'elles sont des structures privées sont considérées comme plus efficaces et capables de réduire le coût pour atteindre les populations pauvres d'une part, et d'autre part comme entrant moins en contradiction avec les mécanismes de marché d'autre part. On a donc un changement fondamental du rôle accordé aux acteurs privés dans le développement par les Etats. Historiquement, le secteur privé intervenait là où l'Etat ne le faisait pas ou ne le souhaitait pas : l'exemple le plus lointain en est la présence de missionnaires dans des territoires encore sans juridiction étatique. Désormais, les Etats préfèrent déléguer au secteur privé car ils se considèrent comme moins efficaces. En tous les cas, canaliser l'aide par les ONG permet d'éviter de renforcer des gouvernements locaux défaillants, avec tous les risques que cela comporte, et que nous avons déjà évoqué.

Le second élément est à la fois politique et économique. Les ONG sont vues comme étant en capacité de contribuer à la création d'une société civile. En particulier, il est attendu que la présence d'ONG permette d'ouvrir des voies de participation au gouvernement pour les populations les plus pauvres et de les former aux problématiques politiques. Une société civile plus forte comporte des avantages à plusieurs niveaux, mais l'objectif est la démocratisation des Etats concernés par l'aide. On l'a vu, les Etats les plus libéraux tendent à avoir de meilleure performance dans la gestion de l'aide, même si les résultats ne sont pas fondamentalement différents. En revanche, le développement de la société civile et la démocratisation peuvent permettre un meilleur contrôle par les citoyens de l'action du gouvernement et en particulier de la manière dont les fonds sont distribués. L'action des ONG, financées en partie par les gouvernements a donc aussi pour objectif une démocratisation dont ils espèrent qu'elle sera également bénéfique sur le plan économique. Cette espérance est partagée par de nombreuses ONG qui revendiquent leur volonté de participer à la création d'une société civile puissante.

Même si les données sont anciennes (Edwards, Hulme, 8-12), on note une augmentation claire de la place accordée par les Etats à l'aide au développement transitant par les ONG. Pour les pays de l'OCDE, ce montant ne représentait que 0,7% de leur aide publique au développement en 1975, contre 3,6% en 1985 et 5% en 1995.

Certains pays, comme la Suède utilise la voie des ONG pour plus de 40% de leurs aides bilatérales en 2005. Logiquement, avec ces niveaux de dons officiels en augmentation, les Etats sont devenus davantage dépendants de l'action des ONG en termes d'efficacité de leurs dons sur le terrain. Cependant, de l'autre côté, les ONG sont aussi de plus en plus dépendantes des Etats. Non pas que les financements privés soient en recul, mais les financements publics ont permis de mettre en place des programmes plus ambitieux en faisant augmenter les budgets.

Dès lors, un arrêt des dons publics déstabiliserait profondément la structure de bons nombres d'ONG, même si de fortes différences sont sensibles selon les pays. Ainsi au Royaume-Uni, les cinq plus grandes ONG se consacrant au développement dépendent des dons du gouvernement pour des montants oscillant entre 18 et 52% de leur budget. Dans les pays scandinaves, aux Pays-Bas ou au Canada, on trouve communément des ONG se reposant pour 50 à 80% de leur budget sur des dons publics. Ces niveaux de financement public en font assez largement des agences de l'Etat, gérées de façon privée, mais nécessairement influencées par les exigences de leur donateur principal. Les Etats ont toutefois plutôt tendance, en raison du respect du « New Policy Agenda » à ne pas trop intervenir dans la gestion privée des ONG.

Le financement direct d'ONG au Sud est aussi en augmentation, ce qui a provoqué une croissance spectaculaire du nombre d'organisations non gouvernementales dans certains pays en développement au début des années 1990. Au Népal (Edwards Hulme, 15), le nombre d'ONG enregistrées auprès de l'administration centrale est passé de 220 à 1210 en trois ans. En Tunisie, on est passé de 1886 en 1988 à 5186 en 2001. La croissance ne s'est pas seulement traduite en nombre d'ONG mais aussi en hausse de leur taille en particulier en Asie, ce qui a permis à certaines d'entre elles de passer de l'échelle locale à des programmes régionaux voire nationaux.

Cependant, il n'est pas démontré que les ONG, même si elles disposent a priori d'avantages sur les Etats, sont nécessairement capable de réduire les couts de mise en place de l'aide. La réalité est plus nuancée. De plus, l'accroissement de la dépendance aux Etats est en elle même de nature à perturber leur fonctionnement. Il

ne semble ainsi pas absurde qu'une croissance trop rapide des services proposés du fait de nouveaux financements pourraient leur faire perdre de leur rentabilité relative par rapport aux Etats. Si l'on suppose que les ONG sont plus efficaces en partie car elles opèrent à un niveau décentralisé et sont ainsi capables de répondre à des problématiques invisibles pour les donateurs étatiques, leur permettre de grandir n'est pas nécessairement une bonne solution.

De plus, l'autre objectif du « new policy agenda » est de faire des ONG des vecteurs de développement de la société civile. Il est à craindre que leur financement massif par les Etats, en en faisant en quelques sortes des agences de ces derniers, leur fasse oublier cet objectif. La promotion de la société civile demande une indépendance vis à vis des intérêts extérieurs et une proximité avec les plus pauvres, toutes choses qui peuvent être perdues du fait de financements importants de la part des Etats. En particulier, on peut craindre une perte de légitimité de l'action des ONG du fait même qu'elles soient de plus en plus financées par les gouvernements.

Ce problème est certainement moins prégnant lorsqu'il s'agit d'ONG étrangères intervenant dans des pays en développement. Mais pour des ONG locales, un financement par un gouvernement étranger est susceptible de remettre en question des fondamentaux de ce sur quoi leur légitimité est basée, c'est à dire leur authenticité et leur proximité avec les préoccupations des populations qu'elles aident. En outre, cette relation de type quasi contractuelle les rapproche d'opérateurs privés d'un service public, dont le seul objectif est de produire le service le plus efficace au coût le plus faible possible. L'intention est louable, en particulier lorsqu'il s'agit de lutter contre la pauvreté. Mais il peut impliquer, en cherchant à maximiser le retour sur investissement, un éloignement des très pauvres, qui demandent un effort plus important. Le même mécanisme se retrouve pour les organismes de microcrédit. Ces financements peuvent enfin être problématiques pour la coopération avec les gouvernements locaux, qui peuvent se révéler peu enclins à les tolérer. En effet, ils peuvent y voir une interférence étrangère, en particulier lorsque les objectifs des ONG soutenues sont considérés comme remettant en cause des fondements de la société.

Cela a notamment été le cas de BRAC au Bangladesh, dont la logique de mise en situation de pouvoir des femmes a été rejetée par une partie de la société civile et par des autorités locales. Les financements étrangers, notamment britanniques ont été soulignés comme étant des problèmes pour l'indépendance culturelle du pays (Edward et Hulme, 23).

Il est à noter que certaines ONG parviennent, même en croissant fortement à être davantage efficaces que les Etats. Edwards et Hulme citent l'exemple du Bangladesh Rural Advancement Comitee qui parvient à développer les systèmes sanitaires pour des montants inférieurs des deux tiers à ceux de l'Etat. BRAC revendique des performances égales dans le domaine éducatif, ce qui lui permet de clamer que l'augmentation de la taille de la structure n'entraîne pas nécessairement une explosion des couts unitaires.

Cependant, il est aussi faux de croire que les ONG sont nécessairement plus efficaces que d'autres acteurs (Tendler, 1989, cité par Hadiwinata Bob, *The politics of NGO's in Indonesia, developing Democracy and managing a movement*, 2003, 54). Riddel et Robinson (Riddel, Robinson, *the impact of NGOs poverty alleviation projects*, 1992, 39 pages, pages 4-10 et 24-32), dans une étude sur 16 ONG asiatiques et africaines trouvent ainsi que 12 d'entre elles sont parvenues à mener à bien leurs projets en tout ou partie, et ont ainsi eu un impact positif sur la réduction de la pauvreté. Ils ne notent cependant des avantages d'efficacité par rapport à des programmes similaires menés par des administrations locales que pour 4 des projets et aucune différence significative pour les 8 autres ayant réussi.

En particulier, les ONG comme les gouvernements, et comme les institutions de micro-finances, parviennent à atteindre les pauvres mais ne sont pas sensiblement meilleures quand il s'agit d'atteindre les très pauvres. La volonté de croissance en taille entraîne même souvent une réduction de la profondeur, c'est à dire de la part de très pauvres aidés par les ONG en questions (Hulme et Mosley, 1995, cité par Edward et Hulme, 14). Il est également à noter que la persistance d'une différence de capacité à produire des services pour des couts faibles peut être un simple effet d'expérience.

L'Etat ayant été supplanté par des organisations privées, il ne parvient pas à rattraper son retard, d'autant plus lorsqu'il s'agit de domaines techniques tels que le déploiement d'un système sanitaire.

II. Evaluation des performances des Organisations Non Gouvernementales

La principale raison qui pourrait décourager les donateurs, qu'ils soient privés ou publics, de contribuer à l'aide au développement est l'incertitude sur le fait que l'argent sera correctement utilisé. En outre, même s'il est effectivement placé dans des domaines qui devraient normalement contribuer à la réduction de la pauvreté, il n'est pas certain que les projets pourront être menés à bien en premier lieu, puis qu'ils atteindront l'ensemble de leurs objectifs, et enfin qu'ils auront un impact de long terme. C'est pourquoi une meilleure évaluation des projets et de leur réussite pourrait permettre de rassurer les donateurs sur l'emploi de leur argent et ainsi accroître le financement de l'aide au développement (Harford et Klein, 3). Surtout, cette amélioration de l'évaluation devrait accroître la qualité de l'aide en finançant davantage les projets ou les organisations plus efficaces dans la poursuite du développement. De fait, cela devrait théoriquement obliger les organisations les moins efficaces à améliorer leurs pratiques. Les évaluations indépendantes sont cependant extrêmement rares, et, le plus souvent ce sont les ONG elles mêmes qui annoncent leurs succès et leurs échecs. Quant aux programmes d'aide étatique, du fait de raisons géopolitiques, leur évaluation est encore très partielle, voire volontairement incomplète, puisque l'objectif des aides d'Etat n'est souvent pas limitée au développement, mais sert aussi des objectifs de puissance et d'influence.

Il n'en demeure pas moins que dans un champ économique particulièrement complexe et divers, ce qui, on l'a vu présente des avantages, car une aide harmonisée ne peut

pas répondre à des problématiques complexes, une meilleure évaluation permettrait certainement d'optimiser l'aide.

II.1. Mesurer la performance des ONG

II.1.1 Indicateurs d'efficacité des ONG

Définir l'efficacité d'une organisation non gouvernementale est une tâche complexe. En réalité, il faut introduire deux étapes successives. La première serait de mesurer l'impact du type d'action de l'ONG sur le développement. Cependant, cela pose des problèmes inextricables, pour la bonne et simple raison que différentes actions entraînent des bénéfices différents et qu'elles ne peuvent pas être évaluées sur la même échelle de temps. Ainsi, une action d'éducation ne devrait pas avoir d'influence rapide sur le niveau de pauvreté, à l'inverse d'une aide à la construction de systèmes d'irrigation. Une campagne de vaccination devrait avoir un impact visible en terme de baisse de la mortalité, mais comment le comparer avec la promotion de la mise en pouvoir des femmes ?

La solution la plus couramment choisie pour comparer des programmes avec des objectifs divergents d'aide entre eux est de mesurer leur impact sur la croissance, ou sur la réduction de la pauvreté. On peut cependant penser que l'objectif des ONG est certes de parvenir à la réduction de la pauvreté mais aussi de satisfaire leurs donateurs, qui financent leurs projets. Or cette satisfaction dépend grandement de la réussite des objectifs fixés à la base, moins que de la comparaison d'ailleurs bien difficile du rendement des projets en termes de réduction de la pauvreté. Il faut aussi prendre en compte un biais idéologique de la part des apporteurs de fonds, qui peuvent être davantage enclins à financer des projets visant l'alphabetisation, le développement agricole, ou autre. Dès lors, pour bien considérer l'efficacité des ONG, il faut bien prendre en compte que le montant total d'aide n'est pas fixe, mais dépend aussi des projets entrepris.

Ainsi, ce n'est pas parce que l'on pourrait apporter une preuve qu'un type d'action A est plus efficace qu'un type d'action B que l'ensemble des organisations travaillant dans le champ B devrait investir le A. Tout d'abord car l'efficacité marginale de A pourrait diminuer, et ensuite car les donateurs pourraient être moins enclin à financer A que B. Avina (Avina Jeffrey, *the evolutionary life cycle of non governmental development organizations*, Public administration and development, volume 13, 453-474, 1993) établit une distinction intéressante entre deux types de comptabilité pour les ONG. La première est classique et opérationnelle, elle repose sur un équilibre emploi-ressource. La seconde est stratégique, et mesure l'efficacité des programmes lancés et des fonds dépensés.

Cette comptabilité stratégique requiert une indication préalable des objectifs à venir. Elle permet aux donateurs de faire leur choix en fonction des objectifs futurs et des réussites passées. Cela donne notamment de la transparence aux ONG, qui ne sont bien souvent appréhendées par les donateurs que de l'extérieur. De fait, les ONG doivent rendre des comptes à une variété importante d'acteurs. En aval, à leurs partenaires opérationnels sur le terrain, à leurs bénéficiaires, et à leurs équipes. En amont, aux gouvernements hôtes, et aux donateurs (Edward et Hulme, 26).

Cependant, les ONG elles-mêmes a évalué leur efficacité et donc à rendre compte, que ce soit en amont ou en aval. Cela s'explique par le fait que la nature même de leur travail est qualitative et contingente. En effet, un projet peut paraître parfaitement équilibré et rationnel, avoir déjà produit des effets ailleurs et se trouver confronter à des impondérables sur place. Le premier d'entre eux étant le rejet de l'intervention extérieure par la population. Mais les ONG peuvent également être confrontées à des obstacles bureaucratiques. Par ailleurs, l'évaluation de l'action d'une ONG en particulier si elle vise des notions subjectives telles que la mise en pouvoir d'une population spécifique est complètement impossible à évaluer en termes de succès (Marsden, Oakley et Prat, *Measuring the Process: Guidelines for Evaluating Social Development*, 1994, 177 pages, 47). En effet, les processus d'« empowerment » sont incrémentaux et dépendent largement de la réceptivité de la population. Dès lors, de faibles progrès peuvent très bien signifier un échec comme une réussite compte tenu de la difficulté de la tâche.

Le problème de cette difficulté de l'évaluation est que les ONG ont dès lors peu d'obligations de dire la vérité à leurs donateurs (Edwards, 1994b, cité par Edward et Hulme, 25). Cependant ce risque n'est pas à surestimer : les équipes des ONG font généralement un choix de carrière guidé par des ambitions philanthropiques et semblent dès lors moins encline à surévaluer la réussite de leurs projets. En tous les cas, la survie des ONG n'apparaît pas directement liée à leur performance. De fait la croissance de la taille et du nombre de projets d'une ONG n'est pas un bon indicateur de leur réussite, au contraire, elle tend à distancier l'ONG des populations les plus pauvres. Ainsi Carroll (Carroll Christopher, *the nature of precautionary wealth*, Journal of Monetary Economics, 4, 1997, pages 41—71, 43-45) cite le cas de l'ASEPADE, une ONG hondurienne pour montrer qu'il existe un conflit entre la satisfaction des donateurs et action qualitative sur le terrain. En effet l'ONG a été détourné de son mode d'action préalable par l'exigence de maintenir des niveaux de succès ne prenant pas en compte les exigences de terrain. Dès lors, le résultat, pourtant moins bon en termes d'impact sur le développement pour la population sur place est apparu plus important quantitativement pour les donateurs, ce qui a entraîné une augmentation des dons.

Les dirigeants d'ONG peuvent donc avoir une incitation à la croissance quantitative, sans que cela ne soit nécessairement justifié ou efficace, car cette action est rétribuée en termes de dons pour l'ONG. On pourra également s'interroger sur une logique d'enracinement similaire à celle des dirigeants d'entreprise qui tend à leur faire favoriser la croissance de leur entreprise plutôt que la rentabilité pour les actionnaires.

Il faut également prendre en compte le fait que les ONG locales évoluent parfois dans des environnements où le système financier et managérial est basé sur l'informalité et la relation de confiance. Ce système peut fonctionner pour des organisations de taille petite à intermédiaire, mais toute augmentation de la taille résulte en des problèmes de management importants (Edward et Hulme, 29). Un exemple de ce problème est donné par l'ONG Sarvodaya, qui opérait au Sri Lanka. Le dirigeant de l'organisation était charismatique, ce qui lui permettait de gérer efficacement son organisation, en s'appuyant sur sa personnalité. Ce procédé est cependant devenu rapidement intenable quand l'ONG a commencé à grandir, ce qui a conduit à un chaos important

dans les activités de l'organisation et a un retrait de donateurs devenus suspicieux sur les capacités opérationnelles de Sarvodaya. On le voit bien, la croissance de l'activité d'une ONG n'est pas un bon moyen pour estimer son efficacité. Si l'on peut supposer que ce sont effectivement les organisations les plus performantes à la base qui parviennent à croître, en profitant de leur efficacité pour attirer les donateurs, rien ne permet d'affirmer qu'elles parviennent à conserver leur efficacité lorsqu'elles sont confrontées à des problématiques de gestion de structures importantes.

On pourrait penser que l'institutionnalisation d'une ONG devrait permettre un meilleur contrôle donc une plus grande efficacité. Un élément d'institutionnalisation important au cours des dernières années a été l'investissement de fonds par les Etats dans les ONG. Edward et Hulme notent que l'investissement de fonds publics s'accompagne logiquement d'une augmentation de la surveillance de l'action des ONG, qui se traduit en particulier par des comptabilités plus détaillées pour les ONG dans lesquelles les Etats investissent. Cependant, en l'absence de test de causalité, on peut tout aussi bien supposer que les Etats n'investissent que dans des institutions permettant d'assurer une traçabilité correcte des sommes investies, dans un objectif de bonne gestion publique. Toujours est il que le contrôle extérieur (qu'il soit étatique ou privé, via des audits indépendants), permet d'assurer la probité de l'organisation, c'est à dire que les sommes données soient bien investies dans les programmes pour lesquelles elles étaient pensées. On a bien là un élément de l'efficacité, et si la probité ne suffit pas pour assurer l'efficacité d'une organisation, elle en est un élément nécessaire.

L'augmentation de la proximité avec un donateur/contrôleur présente toutefois des inconvénients. Comme on l'a déjà vu, elle peut conduire à préférer les indicateurs de performance à la performance elle-même. Surtout, il peut être légitime de s'inquiéter pour la flexibilité et la capacité de réaction et d'innovation de structures passant d'une auto-régulation à un contrôle par l'extérieur (Brown L. David et Kalegaonkar Archana *Addressing Civil Society's Challenges : Support Organizations as Emerging Institutions*, IDR report volume 15, 1999, page 14-15). Ainsi l'augmentation de la régulation imposée aux ONG en Inde par le bureau national du développement et le bureau central du bien-être social ont découragé l'innovation des ONG et grandement ralenti leur rapidité de réponse aux problématiques.

Ainsi, si l'on peut présumer que l'absence de régulation et de mécanismes de contrôle devrait tendre à l'inefficacité des ONG en règle général, leur présence n'est pas une garantie d'efficacité, tout au plus, et cela est déjà essentiel, de probité.

Il est donc difficile d'évaluer l'efficacité des ONG sur le terrain du moins si l'on considère que leur impact ne peut être évalué sur de simples critères objectifs. Ceux-ci doivent bien évidemment entrer en compte, mais sans occulter qu'une dimension importante du travail des ONG est par nature qualitative et difficilement quantifiable.

II.1.2 Une mesure de l'efficacité des ONG : la capacité à mobiliser les fonds sur les théâtres d'opération

Si l'on fait la supposition, pour le moins forte, que les fonds envoyés sur le terrain sont utilisés de manière efficace, un bon moyen de distinguer les ONG est le pourcentage des dons qu'elles reçoivent qu'elles parviennent à envoyer sur le terrain. En d'autres termes, dans quelle mesure elles parviennent à minimiser les coûts pour maximiser le résultat de leur action pour les populations visées. On peut diviser les coûts auxquelles font face les ONG en coûts de structure et en coût de collecte. C'est à dire les coûts supportés pour organiser la mise en œuvre de l'aide et les coûts supportés pour se rendre visibles par les donateurs et ainsi récolter les dons. On inclue dans cette dernière catégorie les coûts des signaux envoyés aux donateurs, parmi lesquels figurent les coûts d'audit de l'organisation, audits qui viennent prouver la probité de la structure.

Comme pour les entreprises, il n'existe pas de lien nécessaire entre taille de l'ONG et importance relative des coûts de structure. Cependant, les expansions doivent être menées de manière extrêmement prudente (Edward et Hulme, 24). En effet, le risque est sinon grand d'une baisse de la qualité de l'aide apportée (Gotlieb, Yosef. *Economic Geography* 70, no. 4 (1994): 417-19) en raison d'une tendance importante à développer une bureaucratie, notamment parce que l'ONG doit faire face à des problèmes logistiques plus importants, mais aussi parce que la croissance implique

une augmentation de la communication sur les objectifs et tenir une comptabilité des succès et des échecs de ses actions.

Les performances de minimisation des coûts sont extrêmement diverses. Ainsi, sur un échantillon de 550 ONG américaines, on trouve un coût moyen lié aux dépenses d'administration de la structure de 5,7% du budget total. Ces coûts d'administration varient cependant de presque 0 à la moitié du budget des organisations. De la même façon, les coûts de collecte s'étalent de 0 à 40% du budget des ONG. Les variations sont ici telles que l'on peut d'ores et déjà, même sans se préoccuper de l'efficacité des sommes déboursées sur place, affirmer qu'il existe bien des différences d'efficacité entre les ONG, marquées par une différence significative de la part de leur dépense consacrée à des activités n'étant pas directement liées au terrain. (Nunnenkamp Peter et Öhler Hannes, *Funding, Competition and the Efficiency of NGOs: An Empirical Analysis of Non-charitable Expenditure of US NGOs Engaged in Foreign Aid*, Kiel Working Paper No.1640 | July 2010, 27 pages, 1). On peut supposer que ces dépenses sont directement liées à l'intensité de la concurrence entre les ONG.

En effet, plus le nombre d'ONG présente sur une même problématique de développement, ou sur une même région du monde est importante, plus les dons auront tendance à être dispersés. Dès lors, pour en capter une plus grande partie, il peut être intéressant pour les structures de mobiliser une partie de leurs ressources en collectes de dons, tant que le bénéfice attendu de ces collectes est supérieur à leur coût d'organisation. En pratique, encore une fois pour les Etats-Unis, on observe bien une corrélation positive entre dépenses de collecte et revenus des dons, ceux-ci excédant généralement les coûts de collecte assez largement (Cagla Okten, Burton A. Weisbrod, *Determinants of donations in private nonprofit market*, *Journal of Public Economics*, Volume 75, Issue 2, February 2000, Pages 255–272, 255), et cela, malgré le fait que les donateurs réagissent plutôt négativement aux campagnes de collecte.

Il y a là une source particulièrement préoccupante d'inefficacités, dans la mesure où si les campagnes de collecte permettent certainement d'amener davantage de donateurs qu'en l'absence de publicité, elles servent surtout en pratique à modifier la répartition de l'aide entre les ONG (Aldashev, Gani & Verdier, Thierry, 2010. "Goodwill

bazaar: NGO competition and giving to development," *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 91(1), pages 48-63, 48-49). La meilleure preuve en est que les dépenses de collecte des ONG augmentent lorsqu'une nouvelle entre sur le marché des dons, les ONG présument en effet que le montant total des dons dans leur secteur est fixe à court terme. Dès lors, l'entrée d'un nouveau concurrent devrait naturellement se traduire par une réduction des financements.

La concurrence entre les ONG peut cependant avoir un autre résultat : si l'on s'attend bien à voir une augmentation des couts de collecte, on peut aussi s'attendre à une volonté de prouver que l'efficacité de l'ONG est supérieure à celle de ses concurrentes et qu'elle mérite d'avoir accès à davantage de financements. Le meilleur moyen de démontrer cette efficacité est de limiter les dépenses non directement liés aux activités sur le terrain. On se trouve donc dans une situation paradoxale, puisque la concurrence devrait faire augmenter les couts de collecte tout en réduisant les dépenses non associées à l'aide. La solution se trouve dans la réduction des couts d'administration de la structure (Nunnenkamp et Öhler, 3).

Un autre déterminant des dépenses sur le terrain des ONG est leur financement par des fonds publics. Les ONG qui en bénéficient tendent à avoir des couts d'administration supérieurs, ce qui est en partie expliqué par la technicité des demandes de financement auprès des organismes publics. Cependant, leurs dépenses sur le terrain sont proportionnellement plus importantes. Cela peut s'expliquer par la moindre nécessité de recourir à des collectes, du fait des financements publics. Mais également par le fait que les organismes publics financent généralement des organisations reconnus et donc populaires auprès des donateurs. De plus, les organismes publics donateurs jouent un rôle de contrôle de l'utilisation des fonds, qui ont ainsi davantage de chances d'être effectivement dépensés sur le terrain (Nunnenkamp et Öhler, 4). Cette caution publique donne en outre confiance aux donateurs, ce qui rend les ONG financées par des organismes publics davantage attractifs (McCleary, Rachel, et Barro Robert. *"Private Voluntary Organizations Engaged in International Assistance, 1939-2004."* *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 37, no. 2, 49) .

Les effets des activités à l'étranger des ONG sont a priori ambigus : il est possible d'envisager que de grandes ONG, intervenant dans un grand nombre de pays et dans plusieurs domaines de l'aide au développement puissent réaliser des économies d'échelle. Cependant, le risque est d'atteindre les fondamentaux de l'organisation en opérant une diversification à laquelle elle ne serait pas capable de répondre car elle l'éloignerait trop de son coeur d'activité pour demeurer efficace. De plus, une ONG diversifiée peut connaître davantage de problème de collecte qu'une ONG plus spécialisée. En effet cette dernière aura davantage la capacité de mobiliser un nombre de donateurs certes plus restreint mais impliqués dans une cause précise. Ces donateurs auront par ailleurs le sentiment que leurs fonds sont davantage tracés : ils ont ainsi la possibilité d'investir uniquement dans les champs de l'aide au développement qui leur paraissent pertinents. D'un autre côté, une ONG de grande taille n'aura pas à se soucier de problèmes de notoriété, ce qui peut être un avantage considérable dans les coûts de collecte. Elle pourra en effet mobiliser plus facilement des dons automatiques, ou des dons de réponse à une catastrophe naturelle.

On peut également potentiellement s'attendre à des coûts d'administration élevés dans deux cas, qui requièrent que davantage de moyens soient consacrés au contrôle de l'action sur le terrain. En premier lieu, le niveau de corruption sur place peut poser problème dans la mise en place des projets, ce qui expliquerait que des ONG intervenant dans des pays plus corrompus supportent davantage de coûts d'administration, simplement du fait de la nécessité d'exercer un contrôle plus important pour éviter des déperditions des fonds. Par ailleurs, l'éloignement des terrains d'action de l'ONG par rapport à son quartier général est aussi potentiellement générateur de coûts d'administration important, là encore car la distance pourrait faire augmenter la difficulté du contrôle.

Les résultats de Nunnenkamp et Öhler (18-23) montrent que les ONG ne bénéficient pas de leur expérience pour réduire les coûts d'administration. Une date de fondation ancienne ne semble pas procurer un avantage significatif dans la maîtrise de la structure lorsque les ONG interviennent à l'international. Cela peut s'expliquer par un

renouvellement relativement rapide des équipes des ONG et en particulier de leur tête. Quant au nombre de pays et de secteur dans lesquels les ONG sont impliquées, il ne semble pas non plus avoir d'effet significatif sur la part du budget consacrée aux dépenses de terrain : on peut y voir une compensation des effets contradictoires que l'on supposait être à l'oeuvre, qui font que des ONG diversifiées parviennent seulement à compenser les avantages de la spécialisation par les économies d'échelle que leur permet la diversification.

En revanche, la taille des organisations non gouvernementales a bien une importance. Elle est en effet significativement corrélée avec des coûts d'administration et de management inférieurs. Ainsi, des organisations plus grandes seraient capables de profiter d'économies d'échelle et il y aurait donc un avantage à grandir : toutes choses égales par ailleurs, cela fait diminuer les coûts de structure et devrait donc permettre d'allouer une part plus importante de l'aide au terrain. Cependant, les organisations les plus grandes sont aussi celles qui s'engagent dans les opérations de collecte les plus coûteuses par rapport à leur budget. La moitié de l'effet positif des gains de taille est ainsi compensé par l'augmentation des coûts de collecte. On peut supposer que ces coûts de collecte sont nécessaires pour maintenir la taille de la structure à son niveau, et ne peuvent pas être réduits sans nuire de façon certaine à la pérennité de l'ONG.

L'action dans des pays fortement corrompus a un double effet négatif : tout d'abord, elle accroît effectivement les coûts de contrôle. Mais elle a aussi un impact sur les coûts de collecte. Cela peut s'expliquer par une nécessité de communiquer davantage afin de convaincre les donateurs que les fonds seront bien gérés. En effet, l'action dans des pays notoirement corrompus peut se heurter à des réticences de donateurs ne souhaitant pas financer des projets pouvant potentiellement alimenter des élites corrompues en cherchant à réduire la pauvreté.

Un résultat important concerne les effets de la concurrence. Logiquement, les ONG

confrontées à une concurrence plus importantes consacrent une part moins importante de leurs dépenses à l'administration de leur structure, sans doute pour pouvoir afficher des taux de dépenses sur le terrain plus importants et ainsi être plus attractives pour les donateurs. Cependant, la part des dépenses consacrées à la collecte de dons n'est pas affectée par l'intensité de la concurrence. Ainsi, une concurrence plus importante semble plutôt de nature à permettre une délivrance de l'aide plus efficace. Cela contredit plusieurs théories qui prédisaient au contraire une augmentation des couts de collecte. Nunnenkamp et Öhler y voient un effet de passager clandestin : lorsque le nombre d'ONG sur un même secteur d'aide au développement, cela conduit à une intensité d'information des donateurs importante. Dès lors, toutes les ONG du secteur bénéficient des efforts de communication de leurs concurrentes, et n'ont donc pas d'incitation à augmenter démesurément leurs frais de collecte.

II.2. L'influence des problématiques organisationnelles sur l'efficacité des ONG

II.2.1 Le recours au partenariat des ONG

Lorsqu'il s'agit de gagner en efficacité, les ONG font face à des choix assez similaires à ceux des entreprises. On a déjà évoqué plus haut quels pouvaient être les intérêts et les inconvénients de stratégies de diversification ou de spécialisation sur une partie de l'aide. S'y ajoutent des problématiques plus spécifiques aux ONG, notamment celle des partenariats. On a déjà posé que l'autonomie des ONG pouvait avoir un rôle à jouer dans leur efficacité sur le terrain. En effet, une dépendance trop grande vis à vis des donateurs, en particulier des Etats mais pas seulement, pouvait faire perdre aux ONG de leur flexibilité et de leur capacité d'innovation. Si un contrôle accru de la part des donateurs est un gage de probité de la structure, il peut avoir des inconvénients en termes d'efficacité sur le terrain.

Mais la question de l'autonomie organisationnelle se pose aussi dans les opérations elles-même. Potentiellement, les ONG peuvent faire d'importants gains d'efficacité en travaillant avec des partenaires au niveau local. Cela engendre néanmoins une perte d'autonomie dont il faut examiner les conséquences. Fondamentalement, une ONG peut être amenée à travailler en partenariat avec trois types de partenaires au niveau local : l'Etat ou une administration régionale, une ONG locale, ou bien des entreprises, avec dans ces trois cas des problématiques différentes.

L'essentiel des partenariats pour les ONG du Nord tournées vers le développement se fait avec des consœurs ONG au Sud. Cela permet aux deux organisations de bénéficier des avantages comparatifs de l'autre (Brehm Vicky, *NGOs and partnership*, NGO Policy Briefing Paper No.4, April 2001, 8 pages, 1). Alors que les ONG du Nord ont une meilleure capacité à atteindre les donateurs et à réaliser des activités de lobbying auprès des gouvernements, celles du Sud ont l'avantage d'une présence locale et de la compréhension des problématiques. Cependant, la définition du partenariat varie selon les ONG. Une étude sur 10 ONG européennes (Brehm Vicky, 2) montre qu'elles y voient un moyen essentiel d'assurer la bonne marche de leur politique de développement. En particulier, le fait de travailler avec une homologue locale est considéré comme un moyen presque nécessaire pour pouvoir véritablement atteindre les populations les plus pauvres. Toutefois, si elles s'accordent sur son importance, leur vision du niveau et de la forme que doit atteindre le partenariat est loin d'être homogène. Certaines ONG voient dans le partenariat une fin en soi, puisqu'il permet d'instaurer une relation de solidarité entre le Nord et le Sud, de renforcer les ONG du Sud et ainsi de consolider la société civile dans les pays concernés.

Essentiellement, (Postma William, *NGO Partnership and Institutional Development: Making it Real, Making it Intentional*, Revue canadienne des études africaines, volume 28, 1994, pages 447-471, 450-454) les relations entre NGO Nord-Sud, se divisent en deux branches. La première est limitée à un financement de l'ONG du Sud par celle du Nord. Il s'ensuit un contrôle des activités sur place mais le pouvoir de décision

revient essentiellement à l'organisation du Sud. Le rôle de la structure du Nord consiste à apporter les fonds, et à veiller à ce qu'ils soient effectivement dépensés au profit des populations locales. L'expertise appartient à l'ONG du Sud qui détermine quelles sont les priorités et comment les atteindre, dans la limite de cadres fixés par le Nord. La seconde se rapproche davantage d'un partenariat opérationnel. Là encore, l'expérience de la structure du Sud est essentielle. Cependant, elles manquent de capacités d'action et pas seulement à cause de moyens financiers limités.

Ce deuxième type de partenariat se fait généralement avec des structures de taille petite à intermédiaire au Sud. L'ONG du Nord prend alors davantage de place sur le terrain, en y apportant ses propres structures. Dès lors, Postma note que l'ONG du Nord tend à prendre davantage de poids dans les décisions d'allocation des ressources. Cela peut s'expliquer par une prise d'expérience sur le terrain, mais aussi par un rapport de pouvoir différent de la première forme de partenariat : en effet, la structure du Sud, généralement plus petite, peine davantage à faire valoir sa connaissance de l'environnement face aux équipes de sa partenaire.

Un relatif consensus se trouve lorsqu'il s'agit pour les ONG de définir les limites des partenariats avec leurs homologues (Brehm Vicky, 4). La première tient au rôle des ONG du Nord en tant que donatrices. Cela constitue un obstacle majeur dans la capacité à dialoguer d'égaux à égaux avec celles du Sud. Cela implique que les ONG du Nord tendent à fixer non pas les détails des opérations de terrain mais leur cadre général, avec le risque que ce cadre ne permette pas d'atteindre une efficacité maximale sur le terrain. De manière paradoxale, les ONG du Nord se trouvent donc dans une situation où se sont elles qui agissent comme des donateurs limitant par leur contrôle les actions de terrain, avec toutes les conséquences que cela peut impliquer en termes de recherche de résultat comptable plutôt qu'effectif pour les ONG du Sud confrontées à la pression du résultat quantifiable.

La question de l'endroit depuis lesquels les partenariats sont gérés est aussi intéressante, et révèle l'histoire des organisations (Brehm Vicky, 4). Généralement, la gestion d'un partenariat est déléguée à une équipe autonome, placée sous l'autorité du conseil. Cependant, dans les ONG ayant une plus grande habitude d'être opérationnelle, cette équipe se trouve généralement sur le lieu du partenariat. A l'inverse, les ONG du Nord avec une expérience plus limitée de l'action de terrain dans les pays du Sud tendent à gérer les partenariats depuis leur quartier général. La première solution permet davantage de contrôle et de compréhension des problématiques, la seconde laisse plus de liberté à une partenaire a priori davantage expérimentée et limite les risques d'ingérence.

Malgré les tensions et les disparités de pouvoir dues au rôle de donateur endossé par les ONG du Nord, les partenariats entre ONG semblent relativement naturels et présentent des avantages certains. Cependant, d'autres partenaires sont possibles, même si les implications sont différentes et que la culture de la collaboration avec eux est moins présentes : les entreprises. Il existe en effet là aussi des possibilités de profiter des avantages comparatifs de l'autre structure.

Historiquement, les relations entre ces deux types de structures étaient plutôt hostiles (Elkington, J. and Beloe, S, *The twenty-first-century NGO. Environmental NGOs and their Strategies toward Business*, pages 17–47, 17-18) pour des raisons d'approches fondamentalement divergentes de l'économie, avec parfois des visions caricaturales des deux côtés. Les entreprises étaient fondamentalement perçues comme cherchant essentiellement à maximiser leur profit par les ONG, au besoin en aggravant les situations de pauvreté des régions où elles s'implantaient. Si le potentiel de réduction de la croissance des investissements n'était pas totalement nié, une différence idéologique importante persistait : Les ONG cherche la réduction de la pauvreté en soit, quand pour une entreprise, cette réduction est contingente à leur activité et non recherchée explicitement.

Pourtant, les relations entre ONG et entreprises se sont développées au cours des trente dernières années (Lucea, R, *How we see them versus how they see themselves*

– *a cognitive perspective of firm-ngo relationships*, 2010, *Business & Society*, 49:116–139, 116-117). Cette augmentation de la collaboration, qui a nécessité de surpasser les a priori que les deux types de structures entretenaient l'une sur l'autre peut s'expliquer par la complémentarité des ressources qu'elles possèdent.

La ressource principale des ONG, celle qui leur permet de récolter des fonds, est leur réputation et leur légitimité. Les entreprises sont elles par nature pourvues de ressources managériales et financières. Elles peuvent être des points d'appui pour les ONG dans la compétition pour la recherche de fonds et fournir des capacités organisationnelles. A l'inverse, les entreprises peuvent bénéficier d'un apport en réputation grâce à la coopération avec une ONG. Cela va même plus loin : la collaboration avec les ONG peut avoir pour objectif de désamorcer préventivement leurs dénonciations, en se conformant à leurs demandes. Cela permet de réduire le risque de mauvaise image dû à une campagne médiatique. Les motivations sont donc très différentes de celles menant au partenariat avec une autre entreprise : essentiellement la réduction des coûts, en particulier dans des efforts de recherche et développement (Graf Nicco, Rothlauf Franz, *The Why and How of Firm-NGO Collaborations*, Johannes Gutenberg-University Mainz, 2011, 2, 14). Ce type de partenariat, s'il peut permettre aux ONG d'améliorer leur gouvernance et de faciliter leur financement a aussi un grand potentiel destructeur pour elles. En effet, elles seront directement affectées dans ce qui constitue l'essentiel de leurs ressources, c'est à dire leur légitimité, si leur partenaire n'agit pas d'une façon considérée comme éthique par les donateurs.

Le fait que l'entreprise cherche effectivement à remplir des objectifs en collaboration et non simplement à bénéficier d'un effet d'image (le fameux « greenwashing ») grâce au développement du partenariat est la condition la plus évidente du succès. Cependant, il faut aussi tenir compte que ces deux types d'organisation présentent des cultures très différentes, qu'il est donc difficile de faire fonctionner ensemble. Graf et Rothlauf (page 16,23) assimilent cette difficulté avec celle de la collaboration entre deux entreprises venant de pays aux normes et cultures radicalement différentes. La

remise en question de la culture et du fonctionnement d'une organisation non gouvernementale suite à la confrontation avec les méthodes d'une entreprise est de nature à remettre en question son bon fonctionnement interne. En particulier, les équipes, qui peuvent déjà être hostiles à des partenariats qui ont longtemps été considérés comme contre-nature peuvent manifester une forte hostilité. En effet, la collaboration avec une entreprise peut être vue comme une perte de contrôle et d'indépendance.

II.2.2 Analyse des choix de localisation de l'action par les ONG

Le choix de la localisation des activités des ONG est essentiel à plus d'un titre. Pour les populations concernées, et dans la mesure où les activités des ONG depuis une vingtaine d'années permettent un accès à de plus en plus de service, il est fondamental. Mais pour l'analyse de l'efficacité des ONG, c'est aussi un élément central : la question est tout simplement de savoir si les organisations ciblent efficacement les populations ayant le plus besoin d'aide, ou si elles ne se font pas concurrence en offrant des services similaires aux mêmes endroits. Même en souhaitant cibler les populations les plus défavorisées, il est possible que les ONG soient contraintes d'y renoncer en raison d'un manque de fonds disponible. Elles sont donc sensibles à des contraintes organisationnelles fortes. En effet, les ressources des organisations non gouvernementales dépendent largement de leurs donateurs et donc de leur perception de l'efficacité de leur action. La nécessité d'obtenir des résultats quantifiables peut contraindre les ONG à renoncer à des localisations dans les endroits les plus fortement touchés par la pauvreté.

Par exemple, se localiser dans une zone où d'autres ONG sont déjà en place réduit la capacité du donateur à identifier quelle ONG est responsable du recul de la pauvreté, et donc à déterminer qui est à féliciter pour ce résultat (Fruttero Anna et Gauri Varun, *the strategic choices of NGOs : Location Decisions in rural Bangladesh*, 2005, 759-787, 2). Ainsi, les ONG ont une tendance à se concentrer au même endroit, y compris lorsqu'elles opèrent dans des domaines d'activité similaires. Cela est le résultat de

choix pragmatiques destinés à sécuriser des financements. Sans cette nécessité absolue de présenter des résultats probants pour obtenir des financements, les choix des ONG pourraient être différents et potentiellement en réalité plus efficaces, car mieux orientés vers les populations les plus démunies.

On le voit bien, une simple analyse en terme d'efficacité en termes de limitation des coûts d'administration présente des limites, en particulier lorsque que l'on s'intéresse aux décisions prises sur le terrain (Fruttero, Varun, 3). Evidemment, ce pragmatisme n'est pas la norme et les décisions des ONG sont aussi, et même principalement influencées par la volonté d'avoir une action efficace sur le développement. C'est ainsi que l'on peut voir des choix de localisation mixtes, avec des antennes situées dans des endroits très pauvres, où les chances de succès sont faibles et d'autres à des localisations où les chances de succès sont supérieures. Cela permet de compenser le risque potentiel d'échec dans les régions les plus pauvres et ainsi d'assurer un minimum de résultats au programme afin de présenter des résultats corrects dans le pire des cas aux donateurs.

Dans le cas du Bangladesh, deux résultats principaux sortent de l'analyse des choix de localisation des ONG (Fruttero, Varun, 14-18). Premièrement, les ONG tendent à se disperser pour couvrir le maximum de terrain, cela est logique en termes d'efficacité de l'action réelle des ONG et des dons et vient contredire la théorie d'une recherche d'un résultat présentable prioritairement à une action réellement efficace sur le terrain. Il existe cependant une différence entre les ONG « brand » et « non brand », c'est à dire entre les ONG puissantes et bénéficiant d'une image de marque (Fruttero, Varun, 16) et les autres. Ainsi, les ONG brand font des choix de localisation en fonction de la présence d'autres ONG (et notamment mais pas seulement de leurs propres antennes) : en réalité, elles évitent les zones déjà couvertes. En revanche, les ONG « non brand » ne marquent pas de répulsion pour les zones où leurs consœurs sont déjà présentes cela semble suggérer qu'elles peuvent parfois faire des choix tactiques afin de profiter de l'action d'autres ONG pour valoriser leurs résultats.

Par ailleurs, le niveau de pauvreté n'a pas d'effet sur la localisation des ONG. Elles

n'ont ainsi pas de préférence pour les communautés relativement plus riches chez qui les résultats des programmes pourraient être moins risqués. Cependant, elles ne se tournent pas non plus particulièrement vers les communautés les plus pauvres. Cela pourrait en partie expliquer pourquoi l'aide au développement canalisée à travers les ONG peine à réduire l'extrême pauvreté. Néanmoins, la richesse des communautés n'est mesurée qu'en moyenne : il n'est pas impossible que les ONG installées dans les territoires les plus riches ciblent directement les personnes les plus pauvres de ces communautés.

II.2.3 ONG et enjeux organisationnels

On l'a vu, les ONG ont, comme les entreprises bien que pour des raisons différentes, des incitations à limiter les coûts de leur structure. Cette incitation est peut-être même encore plus forte. En effet, chaque somme dépensée dans la structure ne peut être utilisée sur le terrain pour mener des actions de développement. Comme il s'agit là de l'objectif premier des organisations, cet aiguillon est déjà fort. Mais la pérennité même de la structure dépend de sa capacité à mobiliser un maximum de ses ressources sur le terrain puisque les financements par les donateurs dépendent largement de cette capacité. Cela implique notamment une limitation des salaires par rapport aux entreprises, qui doit être compensé par le sentiment pour les équipes de participer à un projet d'importance (Vilain M (2002). *Nonprofit-Management: Current Challenges for Personnel Management in German Welfare Organizations*

Conference Working, Papers, Volume III, Cape Town Conference, July 7-10.). Sans cette relation particulière à l'organisation, les équipes n'aurait pas d'incitation à travailler pour une ONG. Cela pose cependant des problèmes de management : en effet les salariés des ONG sont plus enclins à discuter les décisions prises, voire à lutter contre lorsqu'elles ne leur semblent pas justifiées. Cela peut avoir des avantages, en particulier lorsque les équipes sont déployées sur le terrain. Une des raisons de la canalisation de l'aide à travers les ONG est d'ailleurs leur capacité de réponse aux problèmes de terrain et leur adaptabilité. Une gestion décentralisée et

une autonomie de gestion accordée aux équipes ne sont donc pas nécessairement des problèmes. En revanche cette méthode a ses limites, car les ONG sont confrontées au besoin de rendre des comptes pour leur action. Dès lors un cadre de contrôle, même dans une gestion décentralisée reste nécessaire.

De plus, les ONG connaissent généralement un problème récurrent : un turn over important de leurs équipes et de leurs administrateurs (Graf et Rothlauf, 14), ce qui peut être un inconvénient dans la prise d'expérience des structures et pourrait contribuer à expliquer pourquoi des ONG plus anciennes ne parviennent pas à avoir des coûts de structure fondamentalement plus faibles que ceux d'organisation plus récentes. Ce turn over s'explique à la fois par des conditions de rémunération moins attrayantes que dans les entreprises et par la propension plus importante à contester les prises de décision, qui aboutit à des rejets de la structure. Une des conditions du travail dans une ONG étant précisément le sentiment d'appartenance au projet, il semble normal que le renouvellement du personnel y soit particulièrement rapide.

Une des clés de l'organisation efficace des ONG est leur conseil ou comité. C'est ce conseil qui fixe les orientations stratégiques de l'ONG ainsi que les cadres entourant les interventions sur le terrain. Il a donc à l'instar d'un conseil d'administration d'une entreprise, une double fonction d'orientation et de contrôle de l'activité de l'ONG (Mostashari Ali, *An Introduction to Non-Governmental Organizations (NGO) Management*, MIT, 2005). Les ONG font cependant face à des difficultés particulières dans la transmission des décisions du conseil vers les équipes (Mukasa S (2002). *Are expatriate staff necessary in international development NGOs? A case study of an international NGO in Uganda*, 11–13.) les équipes s'attendent en effet à ce que leur expertise soit valorisée et à ce que leur point de vue soit pris en compte, voire à ce qu'il soit l'élément de décision prépondérant.

Le renouvellement des équipes au sein des ONG est un problème car il ne permet pas de bâtir sur des acquis de l'expérience. Cependant, à la fondation d'une ONG ce problème de manque de ressources est prépondérant. Les ONG à leurs débuts manquent généralement d'expertise et de capacité d'administration. Dès lors, une des clés du succès est d'attirer rapidement ces compétences, sans quoi l'ONG est

condamnée à un manque d'efficacité persistant (Bromideh Ali, *the widespread challenges of NGOs in developing countries*, 2011, 3). Cela implique cependant un certain degré de professionnalisation de la structure qui peut être rejeté par ses membres fondateurs. Cependant, cela peut devenir une nécessité pour faire augmenter la taille de la structure au delà du niveau local. Donner des gages de professionnalisme est ainsi une condition *sine qua non* pour attirer des donateurs. Cela passe aussi par un conseil performant, capable de prévoir une bonne planification stratégique.

Mais la mission principale du conseil, dans l'optique d'une augmentation de l'activité, sera de rendre l'ONG efficace et **visiblement** efficace dans la réduction de la pauvreté. Pour cela, il est nécessaire de mettre en place plusieurs mesures de la performance.

Les ONG utilisent plusieurs outils permettant de montrer les résultats de leur action : certains de ses instruments sont des obligations légales, mais pour les autres, il peut s'agir de moyens de stratégie ou de gouvernance. Ainsi, les organismes publics requièrent généralement des rapports semestriels voire trimestriels. Cette contrainte donne cependant accès à des sources de financement importantes et relativement stables dans le temps. Ainsi, la Commission Européenne, lorsqu'elle place de l'aide bilatérale entre les mains des ONG, demande une évaluation trimestrielle des achevements physiques des ONG (Alnoor Ibrahim, *Accountability In Practice: Mechanisms for NGOs*, World Development Vol. 31, No. 5, 813–829, 2003). Cette focalisation sur les actifs tangibles est typique des donateurs, car elle leur donne un moyen d'évaluation quantifiable, même s'il présente de grands inconvénients. Ainsi, il pousse à se focaliser sur des objectifs de court terme, ce qui peut nuire à la stratégie globale de développement.

Une stratégie de la part des ONG peut être de se plier à des audits contraignants de cabinets d'audit reconnus : cela leur permet d'envoyer un signal de sérieux et de bonne gestion tout en rendant l'information disponible au grand public, et donc aux donateurs potentiels. Il existe une asymétrie d'information fondamentale entre les donateurs et les ONG : la réduction de celle-ci permet normalement un financement plus important. Pourtant, ces études et évaluations prennent du temps et sont coûteuses, et il n'est

pas naturellement dans la culture des ONG de s'y plier. Les équipes préfèrent généralement être dans l'action que dans l'évaluation de cette action. L'évaluation externe peut cependant se révéler extrêmement utile pour les ONG elles-mêmes, puisqu'elles ont une tendance naturelle à exagérer leurs succès et à éviter d'examiner soigneusement leurs erreurs (Edwards, & D. Hulme (Eds.), *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*, 187-188)

Les mécanismes de reddition de comptes ne se limitent cependant pas à des contrôles externes, et ont aussi un rôle important à jouer dans la gouvernance des ONG. Les mécanismes internes d'évaluation de la performance sont d'autant plus nécessaires que l'action des ONG n'est souvent pas facile à quantifier. Par conséquent, une mesure de bonne gouvernance consiste à faire réaliser des évaluations internes de leurs propres avancées (Alnoor Ibrahim, 817), éventuellement en collaborations avec des évaluateurs externes, à l'équipe voire même à l'ONG. Cela peut être le moyen d'encourager l'évaluation interne des échecs comme un moyen de développer des outils et procédés plus efficaces à l'avenir.

Un dernier moyen d'évaluation essentiel, mais compliqué à mettre en oeuvre est la consultation de la population concernée : puisque les ONG se fixent souvent un objectif annexe de construction de la société civile, cela peut en être un bon moyen de mettre en place cet aspect de leur mission (Alnoor Ibrahim, 819). Cependant l'efficacité de cette méthode se heurte à l'impossibilité pour les populations concernées de comparer les résultats dans leur environnement avec ceux d'autres régions ou d'autres ONG placées dans des circonstances similaires. Si cet aspect a été développé par certaines ONG, la plupart prennent encore leurs décisions sans évaluation conjointe a priori avec les communautés locales et considèrent qu'elles sont par essence réceptives.

II.3. Analyse de la performance des ONG, étude de cas sur 7 ONG françaises

L'étude de Nunnenkamp et Öhler établit plusieurs résultats intéressants quant aux performances des ONG américaines. Partant du constat de divergences frappantes dans les coûts de collecte et de structure de ces organisations, ils se sont interrogés sur ce qui pouvait les affecter. Nous faisons ici le choix de reprendre certains de leurs résultats pour se demander s'ils peuvent être transposés au cas de quelques ONG françaises opérant à l'international, dans le domaine de l'aide au développement.

Il nous faut ici rappeler que la part du budget consacrée aux dépenses sur le terrain n'est pas un indicateur définitif de la qualité d'une ONG. De plus forts coûts de structure peuvent ainsi être liés à des interventions dans des milieux plus difficiles, qu'ils soient plus corrompus, plus pauvres ou plus éloignés du quartier général. Cette analyse n'en constitue pas moins un indicateur des efforts faits par les ONG pour envoyer les fonds sur le terrain. Ils constituent ainsi une sorte de préalable à une action de développement efficace. Si le fait d'envoyer la quasi totalité des fonds reçus est une condition nécessaire pour considérer qu'une ONG est efficace, cela ne suffit pas. En effet, c'est leur bonne utilisation sur place qui aura un impact sur le développement dans les régions ciblées.

Nous nous interrogerons en premier lieu sur l'influence de la taille des ONG sur leurs performances. Nunnenkamp et Öhler trouvent ici des résultats non significatifs : la taille n'est a priori pas un facteur déterminant dans la capacité à collecter des fonds sans investir massivement dans cette collecte, pas plus qu'elle n'aurait d'effet sur la capacité à gérer la structure. On suppose en fait que deux effets se compensent, à la fois pour la collecte et pour l'administration de l'organisation. Au niveau de la collecte, une augmentation de la taille permet une meilleure visibilité, une plus grande notoriété auprès des donateurs et devrait donc permettre d'avoir moins besoin de recourir à des campagnes de dons. Inversement, les petites ONG sont souvent spécialisées, ce qui leur permet de dominer sur des marchés de niche de l'aide. Les donateurs cherchant à encourager un mode de développement spécifique, particulièrement important à leurs yeux sont incités à se tourner vers ce type d'organisations, qui assure un plus grand fléchage des dons que les structures diversifiées. L'effet de diversification et de taille devrait permettre de bénéficier d'économies d'échelle au niveau de la structure, inversement, les ONG les plus petites bénéficient de leur spécialisation pour

développer une expertise qui devrait leur donner les moyens de minimiser leurs couts grâce à leur meilleure connaissance de leur domaine d'aide spécifique ou de leurs zones d'intervention.

Par ailleurs, Nunnenkamp et Öhler ont observé une influence des financements publics à la fois sur les frais de collecte de dons et sur les dépenses pour supporter la structure. Logiquement, les besoins de financement diminuent lorsque les ONG ont accès aux fonds publics. Par ailleurs, les administrations publiques assurent généralement un suivi rigoureux des organisations qu'elles financent, afin de ne pas permettre une dispersion des sommes dépensées. Ces deux effets se cumulent pour aboutir à des frais de collecte inversement corrélés avec la part du financement public dans le budget des ONG. En revanche, le financement public fait augmenter les dépenses de structure. Cela devrait s'expliquer par la complexité de l'accès aux fonds publics et par la nécessité de produire des indicateurs de qualité poussés pour assurer la pérennité du financement.

Finalement, les résultats de Nunnebkamp et Öhler ne montre pas d'incidence de la date de fondation sur les performances des ONG. En d'autres termes, il semble que l'ancienneté ne permette pas de profiter de gains d'expériences croissants.

En l'absence de bons indicateurs de concurrence dans le champ de la recherche de dons pour l'aide internationale, nous nous abstenons d'inclure cette composante dans notre étude de cas. En revanche, certains éléments laissent à penser que la composition du conseil d'administration pourrait avoir un rôle à jouer dans la limitation des frais de structure. Nous avons donc fait le choix de nous intéresser à l'importance de cette variable. Les données sont cependant restreintes pour les ONG les plus petites. Il n'en demeure pas moins que ces observations donnent des pistes intéressantes de recherche sur la gouvernance des ONG.

Nous avons choisi de retenir sept ONG française pour cette étude de cas. Afin d'éliminer au maximum un biais fort qui pourrait être à l'origine de distorsions, nous avons choisi des ONG opérant directement sur le terrain, et non agissant comme des ONG-fondations, redirigeant les fonds vers des ONG partenaires dans les pays du Sud. Si les plus grosses de notre échantillon opèrent bien cette fonction, ce n'est qu'à

la marge, et ne représentent qu'une part réduite de leur activité. Une simple fonction de répartition implique tout de même des coûts, notamment celui du contrôle des actions réalisées sur le terrain par l'ONG partenaire. Cependant, il nous semble probable que ces couts d'organisation seraient inférieurs à ceux de gestion d'équipes envoyés sur place, dont il faudrait par ailleurs aussi contrôler l'efficacité.

En revanche, il faut noter qu'hormis « Frères des hommes », « SOS Sahel » et « Santé Sud », les organisations étudiées effectuent une partie de leurs actions en France ou en Europe, ce qui peut introduire un biais d'efficacité supplémentaire. En effet l'action au plus près du quartier général, et dans un environnement connu et maîtrisé, avec des facilités pour le contrôle des activités devrait limiter les frais de structure, voire ceux de collecte en donnant une meilleure visibilité de leurs actions aux donateurs. Il faut également souligner que les ONG étudiées sont spécialisées, soit dans un domaine restreint de l'aide humanitaire, soit dans une région du monde et devraient donc toutes bénéficier de gains d'expertise. Simplement, leur taille permet aux ONG les plus importantes, spécialisées dans un domaine spécifique de l'aide, d'intervenir dans un grand nombre de pays, il est donc possible qu'elles bénéficient par rapport à leurs consoeurs d'économies d'échelle en plus de leur gain d'efficacité lié à la spécialisation.

Par ailleurs, nous avons fait le choix de comparer des ONG très différentes dans leur taille, afin de voir apparaître clairement si les conclusions de Nunnenkamp et Öhler peuvent s'appliquer aux organisations de notre échantillon. Ainsi les recettes totales de l'organisation retenue la plus petite, « Frère des Hommes » sont d'un peu moins de 2 100 000, quand celles de la plus importante, « MSF France » sont plus de cent fois supérieures à plus de 283 000 000 d'euros (tous les chiffres sont issus des rapports d'activité ou des comptes des ONG retenus, cités dans les références). Malgré cette volonté de prendre en compte les effets de la taille sur les couts de structure et de collecte, notre vision des ONG françaises opérant à l'étranger est très incomplète. La plupart d'entre elles sont en réalité beaucoup plus petites que « Frères des Hommes ». Nous soulignons que cependant, nous avons dû nous limiter à l'étude des ONG ayant une taille suffisamment importante pour donner des accès publics aisés à leurs comptes. Il nous faut aussi noter que MSF France, en tant que branche d'une

organisation de taille mondiale bénéficie potentiellement d'une meilleure possibilité d'économies d'échelle et du partage du savoir-faire des autres branches. On pourrait donc s'attendre à ce que ses performances soient meilleures que celles de ses consoeurs.

MESURER L'EFFICACITE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT : LE CAS DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Résultats de l'étude des situations de 7 ONG françaises									
ONG	Recettes totales (en euros)	Dépenses totales (en euros)	Recettes privées (en euros)	Part des recettes privées	Frais d'administration	Part des frais d'administration	Frais de collecte	Part des frais de collecte	Durée d'existence (en années)
Médecins sans Frontières France	283 300 000	251 300 000	271 968 000	96 %	15 581 500	5,5 %	13 318 900	5,3 %	45
Action contre la faim	120 625 774	123 439 416	44 535 036	36,92 %	5 247 221,169	4,35 %	11 541 585,396	9,35 %	37
Médecins du Monde	74 365 877	77 048 828	34 208 303	46 %	4 610 684,374	6,2 %	10 016 347,64	13 %	36
ATD Quart monde	13 926 000	14 002 000	9 984 942	71,7 %	863 412	6,2 %	378 054	2,7 %	59
SOS Sahel	4 027 243	6 501 000	2 204 800	54,75 %	92 626,589	2,3 %	591 591	9,1 %	36
Santé Sud	2 583 209	2 583 209	1 498 261	58 %	250 571,273	9,7 %	82 662,688	3,2 %	32
Frères des Hommes	2 085 915	2 511 586	1 689 591	81 %	83 436,6	4 %	276 274,46	11 %	51

Les résultats sur les sept ONG françaises étudiées, ne présentent pas la même diversité que celle observée par Nunnenkamp et Öhler. Cela peut s'expliquer par la taille inférieure de l'échantillon et par le fait que les ONG retenues étaient toutes relativement bien établies (la durée d'existence minimal est de 27 ans) et d'une taille au moins intermédiaire. Cette relative homogénéité peut expliquer que les résultats soient moins dispersés. Néanmoins, on remarque tout de même des différences, qui, si elles ne sont pas aussi marquées, n'en sont pas moins intéressantes. Ainsi, la part des dépenses consacrées à l'administration de la structure varie de 2,3% pour SOS Sahel à 9,7% pour Santé Sud. A l'inverse, Santé Sud se distingue par la faiblesse de ces frais de collecte en se classant deuxième avec 3,2% derrière ATD Quart Monde avec 2,7%, alors que ces frais atteignent 13% pour Médecins du Monde. On a donc bien là des variations significatives des frais engagés dans des activités non directement liées à des actions de développement sur le terrain.

Si l'on analyse en premier lieu les performances en fonction de la taille, on note une part des frais d'administration particulièrement faible pour Action contre la faim et MSF France, et inférieure à la moyenne des ONG américaines trouvée par Nunnenkamp et Öhler, même si ces résultats sont difficilement comparables. Les deux plus grosses organisations étudiées bénéficient donc de cout d'administration faibles A l'autre bout du spectre, Frère des Hommes et SOS Sahel, deux des trois plus petites organisations ont également des frais de structure importants. De plus, les frais d'administration importants de Santé Sud peuvent s'expliquer en consultant son rapport d'activité de l'année précédente 2013. L'organisation a connu une croissance importante de son activité, passant d'un budget d'environ 1 600 000 euros à plus de 2 500 000. Cela peut expliquer la déstabilisation de l'organisation engagée dans une volonté de croissance rapide, couteuse en personnel.

Si l'on exclut donc le cas particulier de Santé Sud, les ONG ayant les frais d'administration les moins importants se situent aux deux extrêmes du spectre de la taille. Les frais de structure de Médecins du Monde et de ATD quart monde restent raisonnables, à 6,2% de leurs dépenses. Cependant, ce résultat semble aller dans le

sens d'un gain à la spécialisation et de la présence d'économies d'échelle à partir d'un certain seuil. On peut ainsi penser que les structures les plus petites se concentrent sur des problématiques qu'elles maîtrisent parfaitement, et sont donc capables de minimiser les coûts. Inversement, les structures les plus grosses bénéficieraient de leur taille et des économies d'échelle pour réduire la part de leur dépense consacrée au fonctionnement. Au final, les structures qui seraient pénalisées seraient celles coincées entre ces deux potentialités de gains sur les frais de structure. Plutôt qu'une progression linéaire où les économies d'échelle viendraient parfaitement compensées les pertes liées à l'abandon de la spécialisation, les résultats suggèrent un fonctionnement par palier : à partir d'un certain seuil, les pertes de spécialisation deviendraient plus forte que l'avantage lié aux économies d'échelle. Cet effet s'inverserait en franchissant un autre cap, et permettrait aux ONG de réduire leurs coûts de structure à partir d'une certaine taille. On aurait donc une relation en U inversé entre leur taille et leurs coûts de structure. En revanche, dans l'échantillon choisi, il ne semble pas y avoir de lien entre taille de l'organisation et effort de collecte. On peut supposer que des effets contradictoires se compensent effectivement : une ONG de petite taille mais spécialisée aura davantage de facilités à attirer un public cherchant à aider une certaine région ou croyant en un type particulier d'aide. Inversement, comme la taille de l'ONG grandit, elle est également plus visible et parvient donc normalement à attirer davantage de dons.

Si l'on observe le lien entre la part des recettes provenant du secteur privé et les frais d'administration, on ne retrouve pas pour les ONG françaises étudiées le lien fait par Nunnenkamp et Öhler entre augmentation du financement public et hausse des frais d'administration pour répondre aux exigences du renouvellement des financements. Il demeure possible que cet effet soit présent, mais qu'il soit masqué par d'autres variables.

Une autre explication pourrait être que l'échantillon utilisé par Nunnenkamp et Öhler comprenait de petites ONG, avec peu de capacités administratives et donc plus facilement submergées par les exigences de la recherche de financements publics. Il est ainsi possible qu'à partir d'une certaine taille, les ONG aient intégré les compétences nécessaires à la réponse aux exigences des administrations publiques.

Dès lors, par un effet d'apprentissage, elles devraient être capable d'en faire diminuer les couts. Plus étonnant, on n'observe pas de lien entre part des recettes privées et frais de collecte. La logique voudrait que l'augmentation des financements publics permette de faire diminuer les besoins de recherche de dons privées. Ce phénomène n'est pas observable parmi les 7 ONG françaises étudiées. Ainsi, ATD Quart Monde est financée à 72% par des fonds privés, tout en ayant des frais de collecte extrêmement réduits. À l'inverse, Médecins du Monde et Action contre la Faim sont financées majoritairement par des capitaux publics, et ont pourtant des frais de collecte proches de 10% pour ACF et supérieurs à 13% pour Médecins du Monde. Dès lors, il est impossible de conclure à un effet positif des fonds publics sur la réduction des frais de collecte. Une explication possible serait que la relation soit inverse : des frais de collecte importants pourraient suggérer des difficultés à se financer auprès de donateurs privés. L'Etat viendrait alors compenser ces difficultés par un financement public. Le fait que les deux organisations étant majoritairement financées par des fonds publics soient de taille importante et donc avec une importante visibilité nationale peut suggérer que cette explication serait plausible.

Comme pour Nunnenkamp et Öhler, l'étude de cas sur les 7 ONG française ne permet pas de voir de lien entre durée d'existence et réduction des frais d'administration ou de collecte. Il faut cependant se garder de conclure trop vite à une absence d'effet de gain d'expérience dans la réduction des frais de structure. Même si cela est cohérent avec les observations faites sur le turn over important des équipes dans les ONG, les organisations étudiées ici, sont toutes des structures relativement anciennes, avec entre 27 et 59 d'existence. On peut donc supposer qu'elles ont déjà exploité au maximum tous les effets d'expérience disponible. De la même façon leur existence a été suffisamment longue pour que l'on n'observe pas d'effet notable sur les frais de collecte. On peut supposer qu'une ONG récente pourrait peiner à atteindre des budgets de taille respectable sans avoir recours à des frais de communication conséquents auprès des donateurs privés.

L'absence de liens entre les frais de collecte et les variables proposées peut suggérer deux conclusions, potentiellement complémentaires. Les frais de collecte seraient avant tout conditionnés par les décisions stratégiques des ONG, et il est possible

qu'une variable non étudiée ici, l'intensité de la concurrence, influence directement la volonté d'aller chercher les dons. Evidemment, il peut sembler plus stratégique d'aller collecter des dons dans un environnement concurrentiel. Cependant, comme on l'a vu auparavant, les donateurs ont une mauvaise image des campagnes de collecte. Si cela ne les empêche pas de réagir positivement, au point de rendre les collectes rentables, cela représente tout de même un frein. Surtout, Nunnenkamp et Öhler, soulignait qu'en faisant des campagnes de communication les ONG faisaient aussi augmenter la visibilité de leurs consociaux, d'où des potentialités de stratégies de passager clandestin qui devaient limiter l'intensité de l'utilisation des campagnes de collecte.

Une dernière observation peut être faite sur la constitution des conseils d'administration. En raison d'un manque de données pour les ONG les plus petites, notre vision se limite aux quatre organisations ayant les plus gros budgets. Elle suggère cependant qu'il existe un lien à étudier entre composition du conseil d'administration et performance en termes de frais d'administration. Si l'on considère ATD Quart Monde, Médecins du Monde, Action contre la Faim et Médecins sans Frontières France, on peut noter que les conseils d'administration de ces organisations sont constitués de manière très différente. Ceux de Médecins du Monde et Médecins Sans Frontières sont constitués exclusivement de professionnels de la santé, anciennement bénévoles de terrain. (pour la composition du conseil d'administration de Médecins du Monde voir <http://www.medecinsdumonde.org/qui-sommes-nous/notre-organisation>, consulté le 26 février 2016, pour celui de Médecins Sans Frontières France, voir <http://www.medecinsdumonde.org/qui-sommes-nous/notre-organisation>, consulté le 26 février 2016). Celui d'ATD Quart Monde est lui composé d'anciens salariés et bénévoles (voir www.atd-quartmonde.org/quisommesnous/organisation/delegation-generale/, consulté le 26 février 2016). Action Contre la Faim se distingue en faisant appel à des personnalités extérieures (<http://www.actioncontrelafaim.org/fr/nos-combats/nous-connaître/organisation/conseil-administration>, consulté le 26 février 2016). Dans le cas des entreprises, des études ont montré que la présence de membres extérieurs et indépendants pouvait avoir un effet positif sur leur performance (Sharifah Faatihah Syed Fuzi, , Syahrina Adliana Abdul Halim, M.K. Julizaerma, *Board*

Independence and Firm Performance, *Procedia Economics and Finance*, Volume 37, 2016, Pages 460–465, 461). Les excellentes performances d'Action Contre la Faim en termes de frais d'administration suggèrent que faire appel à des personnes qualifiées extérieures à l'organisation pourrait être un bon moyen de mettre en place des modes de fonctionnement et de contrôle à même de réduire les couts. Cela reste cependant au stade de la supposition en l'absence d'étude plus détaillée pour venir confirmer cette possibilité.

Conclusion

Malgré des exemples de succès, l'aide au développement n'a pas été aussi efficace dans la réduction de la pauvreté que cela était attendu au début des années 60. Au point qu'il est parfois difficile d'établir une corrélation générale entre aide au développement et croissance voire même entre aide et réduction de la pauvreté. Il semble que l'aide ne fonctionne pas toujours et partout, et que les déperditions, quelles qu'en soient les raisons, soient nombreuses. En effet, le manque de structure, la corruption, l'absence de capacités de production à même de faire face à l'afflux de demande due aux aides constituent des problèmes importants. Cela n'empêche pas l'aide de se révéler parfois efficace et d'avoir des effets visibles au niveau micro. Ainsi Easterly (2003), après avoir remis en question les conclusions de Burnside et Dollar sur l'intérêt de l'aide concluait son étude par une anecdote personnelle : il avait en effet été confronté sur le terrain à un exemple d'efficacité de l'aide, même si ce n'était visible qu'au niveau local. En définitive, il est difficile de tirer une conclusion négative de l'absence de corrélation entre croissance et aide au niveau global. Sans négliger cette donnée, il faut se rappeler que l'aide a également des effets positifs au niveau micro, même si elle peine souvent à toucher les plus pauvres.

Une des raisons envisagées du manque d'efficacité de l'aide est sa gestion trop centralisée : c'est un constat fait par les Etats eux-mêmes, qui les a incités à canaliser une partie de leurs aides au développement vers des ONG jugées plus efficaces dans la distribution de l'aide et davantage capables de s'adapter au terrain. Cependant, les ONG font aussi face à des défis pour parvenir à distribuer de façon optimale l'aide sur le terrain. Le simple financement public, en ce qu'il leur impose des contraintes et les pousse à adopter une approche davantage quantitative peut d'ailleurs se révéler problématiques. Surtout, on observe des différences extrêmement marquées entre les ONG sur leurs couts de collecte des dons et de gestion de leur structure. Notre étude suggère que les couts de collecte des dons sont essentiellement dus à des décisions

stratégiques. Cependant, il se pourrait bien que la taille et la composition du conseil d'administration des ONG soient des déterminants importants de leur capacité à limiter les couts de structure.

Références

Rapports d'activité et comptes annuels d'ONG (consultés les 2 et 3 février 2015)

Comptes MSF France 2014 : <http://www.msf.fr/comptes>

Comptes ACF 2014 : <http://fr.calameo.com/read/00144306630ed1a7e879d>

Comptes Médecins du Monde 2014 :
https://issuu.com/medecinsdumonde/docs/rf_vf_2014?e=0/14195644#search

Rapport d'activité 2014 SOS Sahel : <http://www.sossahel.org/transparence/>

Comptes 2014 ATD Quart Monde : www.journal-officiel.gouv.fr/publications/assoccpt/.../2014/.../434644373_31122014

Rapport d'activité 2014 Santé Sud : <http://www.santesud.org/connaitre/chiffres.html>

Rapport d'activité 2014 Terre des Hommes : <http://terredeshommes.fr/rapport-dactivite-2014/>

Articles et ouvrages

Amir Samin, *Le développement inégal: essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*, Les Éditions de Minuit, 1978, 365 pages

Aldashev, Gani & Verdier, Thierry, 2010. "Goodwill bazaar: NGO competition and giving to development," *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 91(1), pages 48-63

Allison et Weder, *Do corrupt governments receive less foreign aid ?*, *American Economic Review*, 2002, v92, 1126-1137

Alnoor Ibrahim, *Accountability In Practice: Mechanisms for NGOs*, World Development

Vol. 31, No. 5, 813–829, 2003

Avina Jeffrey, *the evolutionary life cycle of non governmental development organizations*, Public administration and development, volume 13, 453-474, 1993

Bjornskov Christian, *Types of foreign aid*, Economic working papers, 2013,08, 43 pages

Boone P. , *politics and the effectiveness of aid*, decembre 1995, center for economic performance, discussion paper 272

Buchanan Patrick, *Foreign Aid, Ever with us*, 1994, 242 pages

Burnside, C. et D. Dollar (2000), « Aid, Policies, and Growth », *American Economic Review*, n° 90, p. 847-6

Brehm Vicky, *NGOs and partnership*, NGO Policy Briefing Paper No.4, April 2001, 8 pages

Bromideh Ali, *the widespread challenges of NGOs in developing countries*, 2011

Brown L. David et Kalegaonkar Archana *Addressing Civil Society's Challenges : Support Organizations as Emerging Institutions*, IDR report volume 15, 1999

Cagla Okten, Burton A. Weisbrod, *Determinants of donations in private nonprofit market*, *Journal of Public Economics*, Volume 75, Issue 2, February 2000, Pages 255–272

Carroll Christopher, *the nature of precautionary wealth*, *Journal of Monetary Economics*, 4, 1997, pages 41—71

Collier, P et Dollar, D. (2001), '*Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet the International Development Goals*', *World Development*, Vol.29, pp.1787-1802

Dalgaard et Hansen (2001): *On Aid, Growth and Good Policies*, *Journal of Development Studies*, 37:6,

Easterly, William. *Can Foreign Aid Buy Growth?*, *The Journal of Economic Perspectives* 17.3 (2003): 23-48

Edwards, Michael, Hulme David, *the Impact of Official aid on non governmental organizations*, 38 pages

Edwards Michael, Hulme David, *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and*

Accountability in the Post-Cold War World

Elkington, J. and Beloe, S, The twenty-first-century NGO. *Environmental NGOs and their Strategies toward Business*, pages 17–47

Fruitero Anna et Gauri Varun, *the strategic choices of NGOs : Location Decisions in rural Bangladesh*, 2005, 759-787

Gotlieb, Yosef. *Economic Geography* 70, no. 4 (1994): 417-19

Graf Nicco, Rothlauf Franz, *The Why and How of Firm-NGO Collaborations*, Johannes Gutenberg-University Mainz, 2011

Grimm Sven, Humphrey John, Lundsgaarde Erik et John de Sousa Sarah-Lea *European Development Cooperation to 2020: Challenges by New Actors in International Development*, 2006, 43 pages

Harford et Klein, *the Market for aid*, World Bank Group, private sector development, juin 2005, note 293, 4 pages

Hayter Theresa, *Aid as Imperialism*, Penguin Books, 1974, 220 pages

Hudson John, *Aid and Development*, The Economic Journal, Vol. 114, No. 496 (Jun., 2004),

Jacquet Pierre, *les enjeux de l'aide publique au développement*, Politique étrangère, 2006 (Hiver), 350 pages

Kilby, Christopher, 2011, *What determines the size of aid projects ?*, World Development, Elsevier, vol. 39(11), pages 1981-1994

Kilby et Dreher, *The Impact of Aid on Growth Revisited: Do Donor Motives Matter?*, 26 pages

Lucea, R, *How we see them versus how they see themselves – a cognitive perspective of firm-ngo relationships*, 2010, *Business & Society*, 49:116–139

Marsden, Oakley et Prat, *Measuring the Process: Guidelines for Evaluating Social Development*, 1994, 177 pages

McCleary, Rachel, et Barro Robert. "Private Voluntary Organizations Engaged in International Assistance, 1939-2004." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 37, no. 2,

Morgenthau, *A political theory of foreign aid*, American Political Science Review /

Volume 56, June 1962, pages 301-309

Mosley, Brighton, Wheatsheaf, *Overseas aid: Its defence and reform*, 1987, 264 pages

Mosley Paul Hudson John et Verschoor Arjan, 2004. "*Aid, Poverty Reduction and the 'New Conditionality'*," *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 114, pages F217-F243, 217-219

Mostashari Ali, *An Introduction to Non-Governmental Organizations (NGO) Management*, MIT, 2005

Moyo Dambisa, *Dead Aid, Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, 2008, 208 pages

Mukasa S (2002). *Are expatriate staff necessary in international development NGOs? A case study of an international NGO in Uganda*

Nunnenkamp Peter et Öhler Hannes, *Funding, Competition and the Efficiency of NGOs: An Empirical Analysis of Non-charitable Expenditure of US NGOs Engaged in Foreign Aid*, Kiel Working Paper No.1640 | July 2010, 27 pages

Papanek Gustav, *The Effect of Aid and other Resource Transfers on Savings and Growth in Less Developed Countries*, the Economic Journal, 1972, vol. 82, pages 934-50

Piveteau Alain, *Evaluer les ONG*, 2004, Karthala, 384 pages

Postma William, *NGO Partnership and Institutional Development: Making it Real, Making it Intentional*, *Revue canadienne des études africaines*, volume 28,1994, pages 447-471

Rajan et Subramian, *aid and growth : what does the cross-country evidence really show ?*, National Bureau of Economic Research,2005, 43 pages

Riddel, Robinson, *the impact of NGOs poverty alleviation projects*, 1992, 39 pages

Seillan Antoine, « *Bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD)* », *Afrique contemporaine* 4/2010 (n°236) , p. 126-127

Sharifah Faatihah Syed Fuzi, , Syahrina Adliana Abdul Halim, M.K. Julizaerma, *Board Independence and Firm Performance*, *Procedia Economics and Finance*, Volume 37, 2016, Pages 460–465

Tendler, 1989, cité par Hadiwinata Bob, *The politics of NGO's in Indonesia, developing Democracy and managing a movement*, 2003

Vilain M (2002). *Nonprofit-Management: Current Challenges for Personnel Management in German Welfare Organizations, Conference Working, Papers, Volume III, Cape Town Conference, July 7-10*

Rapports

Indice de corruption de la Cour Pénale Internationale, rapport 2015, <https://www.icc-cpi.int/about/otp?ln=fr>, consulté le 19 avril 2016

OCDE, rapport sur l'aide publique au développement 2015, tendance 1960-2015) : <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oeed&lg=fr&page=1> , consulté le 21 février 2016

Déclarations officielles

Résolution 2626 de l'Organisation des Nations Unies, 24 octobre 1970

Traduction française des objectifs du millénaire des Nations Unies, <http://www.un.org/french/millenniumgoals/>, consulté le 15 décembre 2015