



# OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES

---

---

## QUELS IMPACTS LES EXIGENCES DES BAILLEURS DE FONDS PUBLICS ONT-ELLES SUR LES ONG ?

PAR ELVIRA RODRIGUEZ ESCUDEIRO

*Responsable Relations Bailleurs, Action contre la Faim (ACF)*

JANVIER 2014

---



## QUELS IMPACTS LES EXIGENCES DES BAILLEURS DE FONDS PUBLICS ONT-ELLES SUR LES ONG ?

Par Elvira Rodriguez Escudeiro / Responsable Relations Bailleurs, Action contre la Faim (ACF)

Le Larousse définit un système comme étant un ensemble d'éléments considérés dans leurs relations à l'intérieur d'un tout, fonctionnant de manière unitaire. Parmi les nombreux acteurs du système de l'aide humanitaire, on retrouve les bailleurs de fonds publics (principalement gouvernements, UE et NU) et les ONG. De manière extrêmement simpliste, les uns fournissent les moyens financiers qui permettront aux autres de mettre en œuvre des interventions humanitaires.

Il s'agit d'un système vivant, en perpétuel mouvement, ouvert, en interaction avec son environnement, en particulier, celui des « bailleurs des bailleurs ». Ces dernières années cet environnement a été marqué, entre autres, par la nécessité de rationaliser, voire de réduire, les coûts et les lourdeurs notamment administratifs liés à la gestion et aux actions financées. Une pression grandissante s'est mise en place pour être en mesure de prouver et fournir une assurance sur l'efficacité, l'efficience et la qualité (jusqu'au très en vogue « value for money ») des interventions. Cette pression s'est fait également sentir à travers la récupération ou l'intégration accrue de l'aide humanitaire dans les politiques extérieures (illustrées par la *comprehensive approach* adoptée dans la gestion des crises).

Les exigences de cet environnement vis-à-vis des bailleurs publics, quel que soit le moyen par lequel elles se matérialisent, sont, in fine, répercutées sur les bénéficiaires de leurs fonds et notamment sur les ONG, locales et internationales, petites, grandes ou moyennes, avec des cultures, histoires, stratégies et capacités opérationnelles et institutionnelles très diverses.

Ces exigences seront-elles-mêmes répercutées sur les ONG de manière plus ou moins indirecte, car les bailleurs de fonds publics vont, dans une certaine mesure, les interpréter et les adapter.

Pour obtenir les fonds des bailleurs, les ONG humanitaires se retrouvent donc face à l'obligation d'intégrer, dans leurs réponses aux crises humanitaires ainsi que dans leur fonctionnement et modes opératoires, des éléments émanant de politiciens, hauts fonctionnaires et/ou technocrates dont les

préoccupations et objectifs sont bien autres que ceux d'une aide humanitaire basée sur des principes et répondant, avant tout, à des besoins humanitaires.

## **LES TRANSFERTS DE RESPONSABILITES**

Ceci peut même donner lieu à des transferts de responsabilités des bailleurs de fonds publics vers les ONG ; c'est le cas de la recrudescence de l'exigence de coordination et de collaboration entre ONGs qui se matérialise souvent par l'encouragement, voire l'imposition de consortia pour la conception et mise en œuvre d'interventions humanitaires. Si cela permet au bailleur de réduire le nombre de subventions à gérer et le nombre d'interlocuteurs avec qui traiter, cela entraîne un transfert de responsabilités du bailleur, notamment celles de coordination et de contrôle, vers une ONG qui doit l'exercer vis-à-vis des autres ONGs faisant partie du consortium.

Cet engouement chez les bailleurs pour les consortia et autres mécanismes de collaboration étroite ne prend pas suffisamment en compte le fait que n'importe quel bailleur de fonds publics dispose d'un niveau de capacité institutionnelle, organisationnelle et financière qui va bien au-delà de celle dont disposent les ONGs qui prétendent à être financées.

Il ne prend également pas en compte le fait que les éventuels échecs de coordination et contrôle d'un bailleur sur une action donnée ne sont pas aussi lourds de conséquences, ne serait-ce que par la simple difficulté (manque de volonté ?) à les mesurer, qu'ils risquent de l'être plus particulièrement pour l'organisation qui assume le rôle de leader du consortium (notamment le très terre à terre non remboursement de la totalité des frais engagés dans la mise en œuvre de l'action).

Sans parler du manque de prise en compte, par le bailleur, des coûts additionnels de coordination et des délais supplémentaires nécessaires pour les consolidations (ex. rapports).

De plus, les taux des coûts indirects accordés par les bailleurs sont, en général, très en deçà des frais engagés par les organisations. Dans le cas d'un consortium ces taux sont de plus source de discussions entre les ONG sur leur éventuelle répartition entre les membres de ce même consortium.

Les consortia « forcés » créent une situation dans laquelle certaines ONGs assument la tête du dispositif et d'autres perdent le lien direct avec le bailleur et le remplacent par celui avec le leader du consortium, faussant ainsi la relation entre ONGs. Le leader, puisqu'il assume toute la responsabilité de l'action vis-à-vis du bailleur, joue ce rôle et juge des capacités des autres membres du consortium, met en place des systèmes de contrôle, voire des cadres de fonctionnement, pour minimiser les

risques. Les autres membres du consortium, à leur tour, n'auront aucun levier pour se prémunir contre les éventuels défauts du leader dans la conduite du consortium.

Dans ces circonstances, seule la pression pour l'obtention de fonds publics va amener nombre d'ONGs à se lancer dans de tels consortia qui deviennent une condition sine qua non pour l'obtention de ces fonds. Les ONG cèdent, ainsi, une parcelle supplémentaire de leur indépendance, celle qui leur permet de choisir le mode d'intervention et les modalités de coordination et collaboration, dans quelles conditions et avec qui elles rentrent dans des partenariats opérationnels et retombent dans une logique sous-jacente de sous-traitance contraire à leur nature.

### **LA MULTIPLICITE D'EXIGENCES**

Dans ce système humanitaire, les nombreux bailleurs publics ne répercutent pas les exigences de l'environnement sur les ONGs de la même manière. De nombreuses ONGs ont une structure de financement « multi-bailleur ». Ainsi, ces ONGs, sur les mêmes questions, doivent faire face à des exigences, en provenance de bailleurs différents, très diverses, plus ou moins strictes et pas toujours compatibles entre elles. Cela entre en conflit avec la nécessité, pour toute organisation, d'avoir des politiques et des cadres de fonctionnement communs et stables dans le respect des cadres légaux et réglementaires auxquels elle est soumise.

Malgré les déclarations de cohérence faites par les principaux bailleurs de fonds publics ces dernières années, le fait est, que chacun d'entre eux matérialise les éléments de sa relation avec les ONGs d'une manière particulière. Celles-ci sont ainsi confrontées au difficile exercice de faire coexister des politiques, des modes et des cadres de fonctionnement internes professionnels, stables, égaux, efficaces et efficients qui, de plus, garantissent l'égalité de traitement de tous les bailleurs avec le respect des exigences divergentes des bailleurs de fonds publics.

Situation qui se complique d'avantage à la lumière des multiples évolutions et adaptations des exigences de ces mêmes bailleurs. Prenons le cas, par exemple, de la DG DEVCO qui, depuis 2006, a édité chaque année, à l'exception de 2009, une nouvelle version, plus ou moins revue, de son « Guide Pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de l'Union Européenne » et parfois avec plusieurs versions la même année ; guide qui comporte, dans sa version 2013, 162 pages et autour de 175 annexes.

Ces changements fréquents et parfois profonds constituent, autant pour les bailleurs eux-mêmes que pour les ONGs, un obstacle certain à la stabilité des cadres de référence, à la sécurité juridique et financière et sont sources de lourdeurs et coûts supplémentaires nécessitant des investissements dans des actions de consultation, de plaidoyer et de négociation des exigences, de formation du personnel aux nouveautés, d'adaptation des modes de fonctionnement internes pour conformité, etc.

Sans oublier que ces investissements ne sont pas à la portée de toutes les ONGs et qu'ils créent, de fait, des barrières plus ou moins importantes à l'accès aux financements, mais surtout à la capacité à établir des partenariats effectifs avec les bailleurs de fonds publics. Encore une fois, la logique sous-jacente de sous-traitance, de réponse à un cahier de charges se fait présente.

Pour les ONG qui travaillent en étroite collaboration avec les bailleurs de fonds publics, autrement dit, pour celles dont le niveau de financement public n'est pas négligeable, les exigences des bailleurs ont nécessité d'importants efforts de la part des ONGs, pour atteindre une meilleure structuration, une gouvernance plus rationnelle, une maîtrise accrue de la technicité des différents types d'interventions ainsi que des métiers techniques, une coordination plus construite, une grandissante professionnalisation des métiers dits de support, un approfondissement de la réflexion sur les thématiques liées directement ou indirectement à l'humanitaire, une capacité certaine à rendre compte de tous les aspects des activités de l'ONG, l'intégration des éléments transversaux aux interventions humanitaires, etc.

Non qu'aucun de ces efforts n'aurait eu lieu sans l'influence des bailleurs de fonds publics, mais celle-ci constitue un élément fondamental qui a configuré, en partie, la direction, l'intensité et le timing des efforts. Sans rentrer dans une analyse de la pertinence des efforts (demandés et) accomplis, qui n'est pas l'objet de cet article, celle-ci a néanmoins pâti d'un manque de cohérence entre les bailleurs, de vision globale et sur le long terme. La manière d'imposer et de se conformer aux exigences a parfois transformé ces exigences en des objectifs en soi avec une totale perte de vue de la finalité ultime et de leur condition de moyen pour s'assurer de la tant affichée efficacité de l'aide.

## **LES COÛTS DE LA CONFORMITE**

Les efforts de conformité consentis par les ONGs sont financés presque exclusivement par leurs ressources propres, limitant davantage leur indépendance, une partie des fonds qui pourrait financer leurs interventions telle qu'elles les entendent, étant redirigée pour satisfaire les exigences des bailleurs.

Qui dit obligation de conformité chez les ONGs, dit également devoir de vérification de la conformité chez les bailleurs de fonds publics : en toute logique, les lourdeurs imposées aux ONGs, paradoxalement sous couvert de simplification, se répercutent à leur tour sur ces mêmes bailleurs en termes de charge de travail, lourdeurs administratives et des fonds devant être redirigés à l'accomplissement de ces tâches de vérification.

Si nous assistons aujourd'hui, chez certains bailleurs de fonds publics, à un retour timide mais certain vers des cadres plus simples, nous faisons également face à une complexification des modes d'intervention avec des recours à des interventions couvrant plusieurs pays/régions, associant plusieurs ONGs et financées par plusieurs bailleurs, le tout reposant sur les épaules, plus ou moins larges, d'une seule ONG.

## **DU CÔTÉ DES ONG**

Au sein du système de l'aide humanitaire, les actions et attitudes des ONGs vis-à-vis de cet environnement ne sont pas sans effet sur la position adoptée par les bailleurs de fonds publics eux-mêmes. Le monde des ONGs d'aide humanitaire est extrêmement désuni alors qu'elles évoluent toutes dans le même environnement et sont confrontées aux mêmes situations. Quelle action commune, quel effort pédagogique, quel moyen de pression a été déployé par le monde des ONGs d'aide humanitaire en tant que tel, par exemple, pour contrer ou, du moins, rationaliser le recours à des consortia vis-à-vis des bailleurs de fonds publics ?

Une des richesses des ONGs est indéniablement leur diversité mais celle-ci se révèle également être une de leurs grandes faiblesses. Il serait judicieux de mettre de côté les spécificités, et de s'appuyer sur les points communs, pour parler d'une seule voix, ne serait-ce que pour établir une véritable discussion avec les bailleurs de fonds publics.

Certes, les ONGs se regroupent, partout dans le monde, à des niveaux divers, dans de plateformes, coordinations et autres dispositifs, en fonction de certaines circonstances (nationalité, type d'interventions, origine des fonds utilisés, etc.) ; mais certaines des questions auxquelles elles font face sont globales et tous ces groupements sont encore très nombreux et ne parviennent pas à faire entendre une seule voix ou, du moins, plusieurs voix coordonnées. C'est, en forçant le trait, comme un orchestre jouant la même partition, sans chef d'orchestre et où tous les musiciens veulent être des solistes.

Beaucoup d'ONG vivent sous la pression permanente de la rareté des ressources financières, tant privées que publiques. Face aux conséquences que la perte d'un financement peut engendrer sur la qualité et la quantité de leurs interventions, mais aussi, sur leur propre structure, voire même sur leur survie, nombreuses sont les ONGs qui, plus ou moins consciemment, prennent le parti de se plier aux exigences imposées par les bailleurs de fonds publics. Combien d'ONGs et combien de fois ces dernières ont-elles fait pression pour provoquer une discussion argumentée et entamer des négociations autour des exigences bailleurs, au risque de ne pas obtenir des financements ?

Seule une faible proportion d'ONGs dans le monde a la capacité aujourd'hui, ne serait-ce que financière, d'avoir ce type d'attitude de manière soutenue. Mais il faut aller plus loin en ayant une vision sur le moyen et long terme dans les rapports entre ONGs et bailleurs de fonds publics, afin d'être capables d'apporter des solutions alternatives aux problèmes que les bailleurs de fonds publics essaient de résoudre via leurs exigences et d'inscrire ces rapports dans une logique de relation de partenariat qui tient compte des particularités de chaque partie plutôt que dans une logique de sous-traitance appauvrissante. Cette même faible proportion d'ONGs, ne devrait-elle pas, d'une certaine manière, assumer le rôle de la grande sœur qui brise les obstacles et facilite le chemin de ses frères et sœurs cadets vis-à-vis de parents un peu trop sévères, mais, somme toute, bien intentionnés ?

Des bonnes doses de capacité à comprendre les problèmes et contraintes de l'autre partie, de prise de risque dans la relation avec les bailleurs, de vision large et de créativité, d'union et coordination, d'inscription dans des démarches de partenariat sur le long terme sont les éléments qui doivent faire partie de la relation entre ONGs et bailleurs de fonds publics pour freiner et remettre en cause la logique de sous-traitance qui gagne du terrain et dénature l'aide humanitaire.

Les ONGs ont un rôle fondamental à jouer pour mettre en place ce type de mécanismes, en particulier, celles dont les capacités financières et institutionnelles sont plus développées. Tous ces éléments et bien d'autres constituent un ensemble où l'indépendance des ONGs est malmenée par des bailleurs décidant à leur place du quoi et du comment, sous la pression implicite ou explicite de l'obtention des fonds. Ce sont également autant de barrières pour les ONG avec moins de capacités financières ou institutionnelles, des barrières à l'émergence et au maintien d'une société civile capable de construire et d'apporter sa valeur ajoutée sans devoir rentrer dans un moule étroit plus ou moins déconnecté du but ultime de l'aide humanitaire et, in fine, des barrières à la diversité, à l'appropriation locale, à la flexibilité, à la transparence, à la capacité d'innovation, à la redevabilité envers les bénéficiaires, à l'efficacité même des richesses indéniables de l'aide humanitaire fournie par les ONGs, largement reconnues et, en même temps, objet récurrent de méfiances. ■

## QUELS IMPACTS LES EXIGENCES DES BAILLEURS DE FONDS PUBLICS ONT-ELLES SUR LES ONG ?

Par Elvira Rodriguez Escudeiro / Responsable Relations Bailleurs, Action contre la Faim (ACF)

*Les opinions exprimées n'engagent que l'auteur et ne reflètent pas nécessairement l'opinion d'Action contre la Faim.*

### OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES

*Dirigé par Michel Maietta, chercheur associé à l'Iris et conseiller stratégique à la direction humanitaire de Save the Children International*

[maietta@iris-france.org](mailto:maietta@iris-france.org)

© IRIS

TOUS DROITS RÉSERVÉS

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercœur  
75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

F. + 33 (0) 1 53 27 60 70

[iris@iris-france.org](mailto:iris@iris-france.org)

[www.iris-france.org](http://www.iris-france.org)

[www.affaires-strategiques.info](http://www.affaires-strategiques.info)