

## La restructuration sans fin du monde humanitaire : une recherche inadaptée de la performance ?

*Perrine Laissus-Benoist* • Clersé-Lille 1-CNRS

---

**Arlésienne entonnée au rythme de la professionnalisation, l'injonction de restructuration du monde humanitaire prend bien souvent la forme d'un reformatage selon les dogmes néolibéraux. Selon l'auteure, cette recherche de performance s'accorde mal avec la complexité de l'action humanitaire et dessert les populations concernées.**

---

**E**n 1763, Diderot écrivait : « Il ne suffit pas de faire le bien, il faut encore le bien faire. » Cette phrase caractérise depuis plusieurs décennies les réflexions et finalement les dispositifs qui traversent et structurent le monde de la solidarité. Confronté à de nombreuses critiques (ingérence, inefficacité, manque de redevabilité...), le système humanitaire a en effet – de lui-même ou sous des pressions extérieures – adopté des réponses presque unanimement teintées d'une culture managériale. Les enjeux de redevabilité et d'optimisation au cœur de ces changements sont cruciaux pour l'aide humanitaire et sa bonne délivrance, mais les modalités choisies constituent aujourd'hui des freins à une action humanitaire de qualité et au plus près des situations rencontrées<sup>1</sup>.

### **La crise de confiance des années 1990-2000, résultat de chocs multiples**

La guerre du Biafra, puis la multiplication des crises dans les années 1990 vont alimenter de nombreuses critiques sur la légitimité et la performance des actions humanitaires. L'utilisation de plus en plus banalisée au sein des organisations internationales (OI) et des gouvernements de terminologies comme « humanitaire militarisé » (par les Nations unies pendant la première guerre du Golfe) va mettre sous forte pression les principes de la Croix-Rouge, repris dans son code de conduite ratifié par la majorité des ONG<sup>2</sup>. La guerre dans les Balkans va confronter la communauté humanitaire occidentale à un conflit « de proximité », avec une forte mobilisation de volontaires peu expérimentés combinée à une couverture médiatique conséquente, vantant la nécessité d'humanitaires « professionnels ».

Ce phénomène n'est pas nouveau et perdure encore aujourd'hui, voire à une échelle plus large avec la facilitation des moyens de déplacement et de communication. En 1993, les difficultés à intervenir en Somalie obligent les ONG à négocier des couloirs humanitaires auprès des milices et chefs de tribus, contre une captation partielle (et parfois conséquente) de l'aide alimentaire. En

---

<sup>1</sup> Voir notamment John Cosgrave, « A stick to beat us with ? », Joint Standards Initiative, janvier 2013, disponible en ligne sur : <http://pool.fruitycms.com/humanitarianstandards/Standards-a-stick-to-beat-us-with-John-Cosgrave-Feb-2013.pdf>

<sup>2</sup> Humanité-Impartialité-Neutralité-Indépendance-Volontariat-Unité-Universalité. Voir pour plus d'informations notamment : [https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/icrc\\_001\\_0513\\_principes\\_fondamentaux\\_cr\\_cr.pdf](https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/icrc_001_0513_principes_fondamentaux_cr_cr.pdf)

## HUMANITARIAN ALTERNATIVES

1994, la supposée incapacité des ONG<sup>3</sup> à avoir pressenti la dégradation de la situation au Rwanda et à limiter le nombre de victimes, ainsi que l'évacuation d'une large partie des acteurs au plus fort de la crise va aboutir à trois critiques principales : les ONG seraient inefficaces, peu au fait de leurs contextes d'intervention et de simples antichambres des gouvernements néocolonialistes.

Seront par la suite utilisées les expressions de « guerre humanitaire » par l'OTAN en Serbie et au Kosovo en 1999, puis de « bombardements humanitaires » par le gouvernement américain en 2001 en Afghanistan. L'impact sur le regard de plus en plus critique posé sur les ONG, tant sur place que dans les foyers des donateurs en Occident, et en conséquence sur la confiance qu'on leur accorde, ira croissant.

Afin de répondre à ces dilemmes et défis, une redéfinition des principes éthiques a été tentée, ainsi que la standardisation d'actions types et le renforcement d'une déontologie commune, visant à réaffirmer l'utilité des actions menées. Cela va déboucher sur une série de réformes à forte connotation managériale, qui vont construire un certain modèle d'architecture humanitaire et de redevabilité, principalement ascendante, vis-à-vis des institutions. La temporalité de cette mutation, qui n'est pas propre au secteur humanitaire, se fait en concomitance avec la pénétration du *New Public Management* anglo-saxon – la Nouvelle Gestion Publique – dans une multitude de secteurs non financiers, visant à assurer un ratio coût/efficacité optimal. Ce phénomène va influencer drastiquement les modalités d'organisation du secteur humanitaire, entre culture du résultat et inflation normative.

### L'évaluation comme outil, le standard comme preuve du résultat

Une première modalité va consister dans le développement de l'évaluation, tant en interne pour des raisons organisationnelles (consolidation du projet politique des organisations, renforcement stratégique), qu'en externe par la pression des bailleurs institutionnels (rendre compte pour l'obtention et le maintien des financements institutionnels issus de la générosité du public, soutien à l'image, justification de la dérogation fiscale spécifique aux ONG).

Quand dans le secteur public se développent le discours de rationalisation des choix budgétaires et la pratique des études de besoins pour la définition des plans d'action (1970-1985), le monde de l'aide va lui diffuser ses premiers guides techniques internes, visant à faciliter les diagnostics terrain. Quand le rocardisme promeut l'adoption de chartes internes et la régulation du rapport à l'utilisateur, les chartes d'organisations humanitaires se multiplient autour de valeurs clés (1985-1990). Quand le néolibéralisme vante les mérites des « 3M » (*marché, management, mesure*) (1990-1995), les bailleurs formalisent les audits financiers visant l'efficacité des fonds engagés. Entre 1995 et 2000, on voit la traditionnelle obligation de moyens des services publics se transformer en obligation de résultats (on pense notamment à la réforme très quantifiée du système hospitalier). En parallèle, les institutions bilatérales et multilatérales de coopération développent les évaluations externes contrôlant le respect des engagements contractuels. L'apparition de la Nouvelle Gestion Publique (2000-2005) va de pair avec la promotion d'évaluations internes servant à étayer les discours sur la plus-value et la technicité de telle ou telle ONG dans un monde devenant ultra-concurrentiel. De 2005 à 2010, les acteurs de l'aide vont adopter la culture de l'étude de marché, en dupliquant les bonnes pratiques et en normalisant les modalités d'interventions. Depuis 2010, à l'unisson d'autres secteurs, le secteur humanitaire, y

---

<sup>3</sup> Nous précisons ici « supposée », car la lecture des rapports de coordination humanitaire montre des alertes dès 1991 sur les crispations intercommunautaires et politiques dans le pays.

## HUMANITARIAN ALTERNATIVES

compris celui des ONG, est entré dans « l'ère des experts », avec sa cohorte de consultants externes mobilisés pour définir et évaluer les niveaux minima d'efficacité. Le profil des dirigeants d'ONG évolue aussi. En France, le départ des fondateurs « sans-frontiéristes » a amené une vague de directeurs issus du privé, à forte culture de « rentabilité » et porteurs du « management agile ». Dans le monde anglo-saxon, la structuration croissante du secteur et les tailles exponentielles de certaines organisations poussent à la nomination de figures politiques aux réseaux conséquents (on pense notamment à l'ancien secrétaire d'État anglais David Milliband devenu président d'International Rescue Committee).

La performance viendrait donc de la capacité à prouver et à diffuser la preuve. Peu importe que ce modèle passe par une « quantophrénie<sup>4</sup> », et la dénaturation quantitative de notions telles que la détresse ou la résilience.

Une seconde modalité passera par le développement de standards à portée quasi universelle. À partir de 1995 en effet, les exercices de formalisation vont se multiplier à tel point qu'en 2012, Cragg recensait pas moins de 72 textes reprenant des objectifs de développement, standards d'intervention et codes de bonnes pratiques à vocation globale<sup>5</sup>. Si dès le lancement de ces processus, des voix dissonantes vont se faire entendre<sup>6</sup>, ce type de standards va avoir une grande résonance, notamment parce qu'une approche « taille unique » (*one size fits all*) permet une adhésion large autour d'objectifs difficilement contestables. Parce que la confiance comme mode de coordination s'effrite de plus en plus, beaucoup vont trouver dans les modèles techniques et opérationnels (notamment le cadre logique et sa lecture cadrée résultats/objectifs/activités/indicateurs des contextes et modalités d'intervention) une schématisation linéaire rassurante<sup>7</sup>. Il y a bien sûr un attrait évident à cette approche et à ses règles, une prévisibilité qui rassure dans un monde si incertain confronté à une multitude de risques. La performance est alors pensée de manière très scientifique, théorique.

### Entre performance et pertinence, un questionnement éthique

En réponse à la crise de légitimité à laquelle il faisait face, le secteur humanitaire a donc développé, en grande partie à son corps défendant, un modèle dans lequel les ONG doivent atteindre des objectifs préétablis, sont capables de programmer des stratégies pluriannuelles dans des environnements qui sont tous sauf stables et cela de manière quantifiée grâce à des outils d'évaluation qui « prouvent » leurs résultats. Peu importe que ce cercle vertueux fonctionne en dehors des réalités des bénéficiaires et des évolutions continues de contexte, car « les outils les plus audibles sont ceux qui fournissent les meilleurs emballages<sup>8</sup> ». En 2009, Giovalucchi *et al.* écrivaient : « Le problème [...] n'est pas qu[e le système humanitaire] incorpore une perspective gestionnaire mais qu'il soit associé à une perspective idéologique qui a pour spécificité la négation

---

<sup>4</sup> Une formule que l'on doit au sociologue américain d'origine russe Pitirim Sorokin pour désigner la fascination croissante du chiffre des phénomènes dans les sciences humaines (NDLR).

<sup>5</sup> Liza Cragg, « Mapping and analysis of quality and accountability initiatives in the humanitarian », *Joint Standards Initiative*, décembre 2012.

<sup>6</sup> On pense ici notamment au groupe d'ONG françaises que l'on retrouvera dans le Compas Qualité/Redevabilité du groupe URD.

<sup>7</sup> François Giovalucchi et Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, vol. 198, n° 2, 2009, p. 383-406.

<sup>8</sup> Bernard Hours, *L'Idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, L'Harmattan, 1998, p. 7.

## HUMANITARIAN ALTERNATIVES

ou l'oblitération [des] dimensions sociales et politiques<sup>9</sup>. » Les bailleurs ont ainsi créé un modèle qui assure une performance fonctionnelle, basée uniquement sur leurs trames d'analyse, l'efficacité financière étant au cœur du système. On se retrouve *de facto* avec une redevabilité ascendante, même si le lien avec une pertinence des actions vis-à-vis des bénéficiaires n'est en rien assuré. Cela montre « le peu de goût des institutions de développement pour les projets itératifs, interactifs et adaptatifs, aux objectifs modifiables en cours de route, qui tiendraient compte des feed-back, des effets inintentionnels, des dérives ; la prise en compte encore balbutiante des stratégies des acteurs, des conflits, des enjeux locaux, de la diversité des dynamiques et des logiques sociales ; la quantophrénie, l'insuffisance du suivi qualitatif, la peur du long-terme et de l'indéterminé<sup>10</sup> ».

Certains dénoncent même l'ère de la bureaucratie totale où on ne travaillerait plus à améliorer le produit ou le service rendu, mais à optimiser le rendement des actionnaires, ici les bailleurs. Pour citer Béatrice Hibou : « Qu'est-ce que la bureaucratisation néolibérale ? Un mode de fonctionnement qui repose sur un usage systématique de normes, de règles, de procédures, de codes ou de catégorisations, bref de formalités principalement issues d'une certaine conception du marché et de l'entreprise et qui envahissent notre quotidien<sup>11</sup>. »

Or peu d'ONG ont la capacité financière ou systémique de faire pression pour dépasser cette asymétrie dans la relation avec les bailleurs institutionnels et le risque de logique de sous-traitance appauvrissante qu'elle peut induire.

### Vers une performance impossible ?

La réalité est que « le développement n'est pas mû par une logique cartésienne de cause à effet, mais par une dynamique chaotique de simultanéité<sup>12</sup> ». Les acteurs humanitaires suffoquent donc rapidement dans le cadre imposé par les grands financeurs de l'aide. Les tentatives d'adaptation gardent toutefois le même « vice de fabrication » : les bailleurs ne modifient pas l'architecture du système, leur aversion aux risques les freine. Ils préfèrent faire reposer cette responsabilité sur les ONG. Ils portent ainsi des approches de plus en plus intégrées (par exemple combinant réconciliation, développement rural et microcrédit), dans des zones élargies aux sous-régions, sans pour autant que soient fondamentalement repensés leurs différents mandats (tant sectoriels qu'en termes de positionnement de l'urgence au développement, ou de flexibilité contractuelle)<sup>13</sup> ni que les coûts inhérents à ces nouvelles organisations soient effectivement couverts. Aux ONG de jongler entre plusieurs demandes de financements, sans certitude aucune sur leur approbation, ni leur harmonisation tant en termes de positionnement technique, de temporalités que de modalités de déploiement. La création de fonds fiduciaires innovants se voulant incarner le lien urgence-réhabilitation-développement (LRRD) reste circonstancielle. La durabilité demandée des projets n'est pas toujours en adéquation avec la pérennité des financements. Alors que nous sommes confrontés à de plus en plus de crises chroniques, les bailleurs gardent pour beaucoup

<sup>9</sup> François Giovalucchi et Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Planification, gestion... », art. cit., p. 391.

<sup>10</sup> Florence Jany-Catrice, *La Performance totale : nouvel esprit du capitalisme ?* Presses Universitaires du Septentrion, coll. « Capitalismes, éthique, institutions », 2012, p. 401.

<sup>11</sup> Béatrice Hibou, *La Bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte, coll. « Cahiers libres », 2012.

<sup>12</sup> Pierre Jacquet, « À la poursuite des Objectifs du millénaire », *Option Finance*, janvier 2005, p. 50.

<sup>13</sup> On pense notamment aux consortiums larges, souvent poussés dans un souci de limiter le poids administratif de gestion contractuelle, plus que par une logique programmatique optimisée.

## HUMANITARIAN ALTERNATIVES

des financements d'urgence de 6 mois à 1 an, limitant d'autant la mise en œuvre de modèles de relèvement gradué.

Parce que, tout comme les ONG, les bailleurs doivent justifier de leur pertinence auprès de leurs contributeurs, ils sont forcés de garder un mandat lisible, même s'il est simplifié. En ce sens, les approches thématiques restent majoritairement de mise ; on promeut le multisectoriel tout en renforçant une coordination en *clusters* (acteurs de coordination de l'aide humanitaire par secteur technique d'intervention) restreints. Les agences techniques onusiennes vont même plus loin en poussant les acteurs bilatéraux à diffuser par leur biais leurs financements (vers des subventions en cascade par la suite). On pense par exemple au Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) qui, au Tchad, reçoit de la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne (ECHO) des financements « éducation » qu'elle redistribue ensuite aux ONG (dont certaines étaient avant directement sous financement européen). Cela pousse à une uniformisation des approches techniques. La seule plus-value de cette approche est une optimisation de la performance administrative (supposée) permise par la réduction du nombre de personnels nécessaires pour le suivi. Là encore, l'enjeu financier d'optimisation économique prend le dessus.

La mise en concurrence des acteurs permettrait aussi naturellement, selon un modèle libéral, d'assurer la qualité des actions mises en œuvre. Mais c'est surtout la coopération interacteurs qui est mise à mal par cette forte concurrence, entre ONG mais aussi parfois entre bailleurs (ainsi en République démocratique du Congo, au Katanga : duplication d'interventions, voire opposition sur une même zone cible, entre un projet de distribution d'aide alimentaire sans condition financé par le Programme alimentaire mondial et un projet de groupements agricoles nécessitant un investissement des bénéficiaires plus conséquent, mais ayant des résultats plus durables, financé par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO], les deux projets limitant la mobilisation de bénéficiaires), et la communication limitée qui en découle (ainsi en RCA en 2010-2011 : le double financement proposé par un bailleur européen et un bailleur américain pour la réhabilitation d'un même tronçon de route à une année d'écart ; les deux financements ont été attribués).

Sur le papier, tous ces projets sont performants. En réalité, la pertinence locale n'est que peu contrôlée, l'adaptation aux contextes changeants est complexe du fait des lourdeurs administratives et des contrats relativement figés (un résultat de l'approche de contrôle plutôt que de partenariats développée par les bailleurs), la redevabilité est ascendante, vis-à-vis des « cordons de la bourse ».

Les débats autour de l'Agenda du développement post-2015 et le bilan du Sommet humanitaire mondial de 2016 à Istanbul laissent à penser qu'il sera, cette fois encore, difficile de dépasser les enjeux de quantification et les contraintes de temporalité. Le poids des cultures organisationnelles est ici peut-être trop conséquent, l'aversion aux risques trop importante. Il faut noter toutefois des évolutions nettes : une volonté de se concentrer sur les processus autant que sur les effets, une attention particulière aux droits des bénéficiaires, une réflexion sur le rôle de l'ensemble des acteurs et non plus seulement des ONG et des OI, la mobilisation autour de la « Nouvelle manière de travailler<sup>14</sup> » (qui vise à limiter la concurrence entre les acteurs onusiens et dans le monde humanitaire en général). Ces approches ont le mérite de mieux considérer et intégrer le

---

<sup>14</sup> Pour plus d'informations sur cette approche « New way of working », voir le site de l'International Council of Voluntary Agencies (ICVA), une plate-forme des agences de coopération : [www.icvanetwork.org](http://www.icvanetwork.org)

risque, et d'envisager potentiellement une modification de l'architecture actuelle du système humanitaire.

### Biographie • Perrine Laissus-Benoist

Diplômée de Sciences Po Lille, elle travaille depuis près de dix ans comme coordinatrice Projets et Évaluation pour différentes ONG. Perrine termine actuellement une thèse en économie du développement sur la notion de performance dans le secteur humanitaire autour de l'exemple centrafricain, au sein du Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (Clersé-Lille 1-CNRS). Ses recherches opérationnelles portent sur l'impact de la pénétration de cette notion et de sa bureaucratisation dans le système humanitaire, notamment dans la mise en œuvre des projets de promotion de la résilience. Dans ce cadre, elle collabore notamment au développement d'observatoires humanitaires. Elle travaille aussi comme formatrice au sein de plusieurs masters spécialisés sur le management de projets humanitaires.

*Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires.*

*Pour citer cet article : Perrine Laissus-Benoist,*

*« La restructuration sans fin du monde humanitaire : une recherche inadaptée de la performance ? »,*

*Alternatives Humanitaires, n°9, novembre 2018, p. 52-62,*

<http://alternatives-humanitaires.org/fr/2018/11/12/la-restructuration-sans-fin-du-monde-humanitaire-une-recherche-inadaptee-de-la-performance/>

ISBN de l'article (PDF) : 978-2-37704-427-6