



## Humanitaire

Enjeux, pratiques, débats

30 | 2011

KRACH SANITAIRE : la crise, à quel prix ?

---

*Focus Haïti : une mobilisation exceptionnelle des donateurs privés américains en 2010*

## Economie internationale de l'assistance humanitaire : tentative de photographie globale

Pierre Salignon

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/humanitaire/1147>

ISBN : 978-2-918362-48-7

ISSN : 2105-2522

### Éditeur

Médecins du Monde

### Édition imprimée

Date de publication : 12 décembre 2011

ISSN : 1624-4184

### Référence électronique

Pierre Salignon, « Economie internationale de l'assistance humanitaire : tentative de photographie globale », *Humanitaire* [En ligne], 30 | 2011, mis en ligne le 12 décembre 2011, consulté le 24 octobre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/humanitaire/1147>

---

Ce document a été généré automatiquement le 24 octobre 2022.

Tous droits réservés

---

*Focus Haïti : une mobilisation exceptionnelle des donateurs privés américains en 2010*

# Economie internationale de l'assistance humanitaire : tentative de photographie globale

Pierre Salignon

---

## D'où vient l'aide ?

- 1 C'est donc une représentation du monde humanitaire originale qui nous est offerte (même si elle est déshumanisée), construite au travers des flux financiers revendiqués par les uns et les autres. L'exercice est salutaire alors même qu'il n'existe pas de réelle consolidation globale et annuelle sérieuse des flux de l'assistance internationale, et même si une telle consolidation de données reste partielle, faute de prendre en compte ni l'aide mobilisée par les Etats bénéficiaires (et directement concernés par les désastres), ni celle fournie par des organisations locales, ni les dépenses militaires étatiques engagées dans la délivrance de l'aide internationale, ou, enfin, les dons de fondations privées ou d'entreprises se mobilisant parfois et, de plus en plus souvent, lors des urgences médiatisées.
- 2 Le rapport offre pourtant des chiffres-clefs, utiles à l'appréhension de la complexité du monde humanitaire global, décrivant certaines de ses évolutions actuelles. Selon la version du rapport GHA 2011, la réponse humanitaire internationale en 2010 aurait donc atteint 16,7 milliards de dollars, dont 11,8 milliards ont été fournis par les gouvernements de l'OCDE, principaux contributeurs de l'aide internationale humanitaire (en légère progression de 600 000 dollars par rapport à 2009). C'est, d'après les auteurs du rapport, un niveau record d'assistance, pour faire face aux crises, jamais atteint. Ce chiffre est néanmoins à rapporter au volant total estimé de l'aide publique au développement qui aurait atteint 143 milliards de dollars en 2010<sup>2</sup>, selon Development Initiatives. L'ensemble des gouvernements a contribué pour les deux

tiers, à hauteur de 12,4 milliards de dollars en 2010, avec, en tête de file, les USA (pour 4,4 milliards de dollars), puis l'Union européenne (pour 1,6 milliards de dollars), et le gouvernement britannique (1 milliards de dollars)<sup>3</sup>.

- 3 Si l'aide des USA, du Japon et du Canada augmente, d'autres pays européens ont réduit leurs contributions de façon importante (Suède, Italie, Allemagne, Pays-Bas...). D'autre part, on note entre 2005 et 2009 un doublement de l'aide étrangère fournie par l'Arabie Saoudite, les Emirats Arabes Unis et le Koweït, plus les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud), qui progresse de 4,6 millions de dollars à 10,4. En 2009, l'assistance internationale transite dans 61,7%<sup>4</sup> des cas via des agences multilatérales (en particulier le PAM, UNHCR, UNRWA, PNUD, UNOCHA) et des mécanismes de financements internationaux placés sous l'égide de l'ONU ou des principaux pays donateurs, contre 17,3 %<sup>5</sup> (2,1 milliards de dollars) via les organisations non gouvernementales, et enfin 8,7 % (1,1 milliard de dollars) via le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (étant donné la taille du mouvement et ses composantes multiples – CICR, sociétés nationales et ses millions de volontaires... – ce n'est qu'une estimation). Le rapport nous rappelle ainsi que moins de 10 % de l'assistance est dirigée directement vers des structures publiques et étatiques, ce que dénoncent de plus en plus souvent les Etats souvent fragilisés dans lesquels l'aide est acheminée, comme ce fut le cas l'année dernière au Pakistan et aussi en Haïti. Cela questionne notamment le continuum entre opérations d'urgences et développement, mais également la pérennité des systèmes publics.
- 4 Autre évolution majeure : les contributions privées à l'assistance internationale auraient, quant à elles, atteint 4,3 milliards de dollars en 2010 (un montant stable sur les trois dernières années), le rapport notant que le mouvement international de Médecins Sans Frontières, à lui seul, a collecté prêt de 1 milliard de dollars en 2010 (soit l'équivalent de l'aide humanitaire du gouvernement britannique). En particulier, la mobilisation des donateurs privés a été, comme nous le verrons plus loin, exceptionnelle suite au séisme qui a ravagé Haïti en janvier 2010. Ces données nous rappellent aussi que la manne financière issue de la générosité privée finance en fait un nombre restreint d'ONG internationales (une dizaine en fait) intervenant sur les urgences, ces « multinationales du cœur » mondialisées, certes toujours plus efficaces et professionnelles, mais qui, en pratique, se partagent l'essentiel du marché mondial de la réponse aux crises. Comme dans le secteur marchand, les logiques de concentration et de monopole se sont renforcées ces dernières années en faveur des « marques » les plus (re)connues, mais aussi sous l'influence des bailleurs publics favorisant les logiques de consortiums pour avoir accès aux financements et privilégiant les organisations les plus importantes (laissant de côté bien souvent les ONG locales ou de taille plus réduite).

## Où va l'aide ?

- 5 Pour 65 %, l'aide humanitaire est dirigée vers des pays ravagés par la guerre ou en période dite de « post-conflit » (sortie de crise), affectés par des crises « chroniques ». Au premier rang on trouve le Soudan (qui a reçu 9 milliards de dollars d'aide en dix ans, soit environ 10 % de l'allocation globale sur cette même période) et les Territoires palestiniens occupés qui par, exemple ont bénéficié de 843 millions de dollars en 2008, puis 1,3 milliard de dollars en 2009. Les vingt pays bénéficiant de l'aide internationale

humanitaire sont quasiment les mêmes au cours de la dernière décennie (notamment – par ordre décroissant et après le Soudan et les Territoires palestiniens, : Ethiopie, Afghanistan, Somalie, RDC, Pakistan, Irak ; Kenya, Zimbabwe). Entre 2000 et 2009, l'Afrique a selon le rapport reçu 40 % de l'aide humanitaire globale, contre 21 % pour l'Asie et 19 % pour le Moyen-Orient.

## Comment circule l'aide ?

- 6 L'assistance internationale qui transite par des mécanismes de financement internationaux (Pooled Humanitarian Funds<sup>6</sup>) augmente progressivement et a atteint un montant de 853 millions de dollars en 2010, contre 583 en 2009.
- 7 Les appels d'urgence des Nations unies ont atteint un niveau record en 2010 (11,2 milliards de dollars, soit + 15 % par rapport à 2009), mais ont reçu une réponse des Etats donateurs à hauteur de 7,1 milliards de dollars (+2,2 % en 2010). 37 % des demandes financières faites par les Nations unies ne sont pas atteintes, alors que selon les auteurs du rapport les besoins globaux ne cessent de croître, rappelant pour 2010 quelques chiffres en augmentation sur les bénéficiaires supposés de l'aide : 10,5 millions de réfugiés recensés à travers le monde, 27, 5 millions de personnes déplacées, 925 millions de personnes souffrant de la malnutrition, 878 millions de personnes vivant avec moins de 1,25 dollars par jour, 125 millions de sinistrés suite à un désastre naturel... Rien ne nous dit cependant si ces appels lancés par l'ONU sont toujours justifiés, mettant de côté certaines crises ou en valorisant d'autres, suivant les agendas des Etats membres des Nations unies.
- 8 Le rapport note également que l'aide humanitaire est désormais plus chère, les coûts de l'assistance et de sa délivrance ne cessant de croître en raison de l'évolution des pratiques vers plus d'efficacité ou simplement de l'envolée des cours de certaines denrées alimentaires. Les coûts de la nourriture ont ainsi cru de plus de 40 % entre 2007 et 2011 (pendant la même période, les prix du pétrole augmentaient eux de 36 %). Un autre rapport publié en 2009<sup>7</sup> notait déjà que la qualité de l'aide progressait rapidement, malgré des problèmes de coordination entre acteurs persistant sur les crises les plus médiatisées.
- 9 Enfin, le rapport souligne que sur la centaine de milliards de dollars dépensés ces dernières années sur des crises majeures, seulement 1 % a été, dans les faits, affecté à des programmes de réduction des risques de désastres. Autrement dit, et malgré les déclarations d'intention des acteurs internationaux, la prévention des désastres n'est toujours pas une priorité et la seule réponse en urgence aux crises est privilégiée par les principaux bailleurs publics. Aux côtés de l'assistance humanitaire, Development Initiatives souligne une évolution particulière de l'aide publique au développement qui ne cesse de voir augmenter la part des engagements financiers consacrés à la gouvernance et la sécurité, atteignant 16,6 milliards de dollars en 2009 : une façon de nous rappeler que l'agenda « sécuritaire » global et la volonté d'instaurer la démocratie conditionnent chaque jour d'avantage l'assistance aux pays les plus pauvres. En passant, on apprend que les opérations de maintien de la paix des Nations unies représenteraient 9 milliards de dollars de dépenses en 2009.

## Les enjeux de ce rapport

- 10 Le tableau ainsi dressé de l'assistance humanitaire globale, aussi perfectible soit-il, devrait dans l'avenir aider à une meilleure analyse de l'économie internationale de l'humanitaire et progressivement conduire tous les acteurs de l'aide à renforcer cette fois-ci les mécanismes d'évaluation de la qualité et la pertinence des secours qu'ils délivrent. Mais ceci n'a de sens, on le sait, que si cette démarche s'accompagne d'une contextualisation et donc d'une analyse politique plus approfondie de l'utilisation de l'aide internationale dans les relations internationales.
- 11 Pour compléter cette photographie globale de l'assistance humanitaire dressée par Development Initiatives, arrêtons-nous un instant sur le séisme en Haïti, qui a marqué l'année 2010, et sur l'éclairage qu'apporte cette fois-ci le média en ligne américain, *The Chronicle of Philanthropy*<sup>8</sup>, sur la mobilisation exceptionnelle des donateurs privés aux USA (certainement le pays qui a été le plus généreux dans le monde), qui a suivi la tragédie. Celle-ci démontre une fois de plus que plus on parle d'un désastre, plus il reçoit d'aide internationale.
- 12 C'est ainsi que l'on apprend que seulement dix jours après le séisme, sous le coup de l'émotion médiatisée, les donateurs américains avaient déjà réussi à mobiliser 355 millions de dollars de dons privés pour soutenir les premiers efforts de secours aux rescapés. En comparaison, c'est quasiment trois fois plus que les dons récoltés début 2011, sur une période identique, en faveur des victimes du séisme au Japon (136 millions de dollars) et deux fois plus que les dons mobilisés après le tsunami de 2004 en Asie du Sud Est (163 millions de dollars). Les donateurs privés ont été très rapides à réagir massivement. Une autre étude plus précise encore, publiée début 2011 soit un an plus tard, montre qu'au total, au cours de toute l'année 2010, ce sont 1,4 milliards de dollars qui ont été collectés sur le seul territoire américain en faveur des victimes du séisme en Haïti<sup>9</sup>. C'est quasiment autant que les dons en faveur des victimes du tsunami en 2004 (1,6 milliards de dollars), mais moins que les collectes réalisées après les attentats du 11 septembre à New-York (2,4 milliards de dollars), ou en faveur des victimes de l'ouragan Katrina aux USA (3,3 milliards de dollars).
- 13 Parmi les principales organisations internationales ayant bénéficié de l'élan de générosité en faveur des sinistrés, on trouve les principales organisations américaines, à savoir : la Croix-Rouge américaine (479 millions \$), Catholic Relief Services (159 millions \$), Partners in Health (82 millions \$), l'UNICEF au travers de son bureau aux USA (72 millions \$), Doctors Without Borders/Médecins Sans Frontières - USA (68 millions \$), le fonds Clinton Bush pour Haïti (52 millions \$), World Vision (44 millions \$), etc. En l'état, les estimations mondiales pour les seuls dons privés mobilisés suite à la tragédie atteignent prêt de 3 milliards de dollars. La majorité en provenance des donateurs américains.
- 14 Ces données une fois compilées sont particulièrement intéressantes pour mieux comprendre les flux d'argent du secteur humanitaire sur une crise comme celle d'Haïti. Elles permettront ainsi ensuite de questionner à la fin de l'année tous les acteurs de secours, privés et étatiques, sur les engagements qu'ils ont pris et l'impact réel de leurs actions deux ans après la tragédie qui a ravagé Haïti. Aucun doute, cette aide a permis la survie des sinistrés (et les ONG ont dans ce cadre fait un travail important), sans les sortir de la pauvreté pour autant. Si on a pu penser qu'en Haïti, comme au Japon en 2011, le séisme pouvait représenter une opportunité, aussi tragique soit-elle, pour

changer le cours de l'histoire d'un des pays les plus pauvres du monde, et imaginer de le reconstruire « en mieux », comme le suggérait début 2010 l'ancien président Bill Clinton, force est de constater qu'on en est aujourd'hui encore loin. « Le fait que 99 % du financement de secours contourne les institutions publiques haïtiennes rend le leadership du gouvernement d'autant plus difficile »<sup>10</sup>, soulignait Paul Farmer, un des envoyés spéciaux des Nations unies, dans l'introduction d'un rapport publié le 23 juin. Il remarquait que le flux financier de l'aide devrait « se concentrer sur la création d'un secteur public robuste et d'un secteur privé sain, de façon à offrir des opportunités significatives aux citoyens ». Ainsi il devrait « transiter par l'Etat Haïtien afin que les Haïtiens soient en mesure de disposer de ces fonds », poursuivait-il. Il regrettait alors : « Près de 99% de l'aide d'urgence post sismique a été décaissée vers des agences humanitaires bilatérales ou multilatérales, la Croix-Rouge, des fournisseurs de services non étatiques, des ONG, et des contractants privés ».

- 15 Reste donc un Etat fragile sans lequel rien n'est possible, l'instabilité politique faisant fuir les bailleurs publics faute de confiance. Les commémorations du second anniversaire de la catastrophe le 12 janvier 2012, seront une nouvelle occasion de faire un terrible constat puisqu'on ne peut (toujours) pas parler de reconstruction et alors que l'avenir d'Haïti s'annonce bien sombre malgré toutes les promesses faites.

---

## NOTES

1. <http://www.globalhumanitarianassistance.org/>
2. [http://fr.wikipedia.org/wiki/Aide\\_publique\\_au\\_d%C3%A9veloppement](http://fr.wikipedia.org/wiki/Aide_publique_au_d%C3%A9veloppement)
3. 406 millions de dollars pour la France en 2009.
4. 57,1 % en 2008.
5. 15,2 % en 2008.
6. <http://www.unocha.org/what-we-do/humanitarian-financing/pooled-funds>
7. <http://www.alnap.org/pool/files/alnap-sohs-final.pdf>
8. <http://philanthropy.com>
9. On estime entre 3 et 4 milliards de dollars les dons collectés à travers le monde en 2010 en faveur des sinistrés d'Haïti.
10. En comparaison, suite aux inondations au Pakistan en 2010, « 80 % des fonds ou des moyens envoyés de l'extérieur sont gérés par les organisations internationales ou l'ONU », déclarait un membre du cabinet du Premier ministre Gilani, demandant que les autorités pakistanaises puissent avoir connaissance des conditions d'utilisation de ces fonds « pour s'assurer qu'elles soient en harmonie avec les besoins réels du pays et la stratégie du gouvernement ». Un vœu pieu : considérant que les risques de détournements sont trop élevés dans ce pays, la Banque mondiale et l'essentiel des pays donateurs, dont certains proches du Pakistan comme l'Arabie Saoudite ou les USA, refusèrent de verser l'argent directement au gouvernement pakistanais.

---

## RÉSUMÉS

Voilà un rapport qui mérite d'être lu et analysé : le Global Humanitarian Assistance report 2011<sup>1</sup>, publié par Development Initiatives, une organisation internationale qui souhaite améliorer la qualité de l'aide dans le but d'éliminer la pauvreté en 2025. Et peu importe si cet objectif ambitieux paraît peu réaliste en ces temps de crise économique et financière... Car l'intérêt de ce travail réside dans la tentative de regrouper les données financières existantes (accessibles) de différents acteurs secouristes (Etats, agences des Nations unies, ONG, mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, militaires, philanthropes), et d'analyser les flux d'aides en faveur des populations victimes des crises dites humanitaires, nécessitant une réponse d'urgence pour sauver des vies en danger.

## INDEX

**Mots-clés** : Aide au développement, Débat humanitaire/politique, Financement, Humanitaire, Organisation Non Gouvernementale (ONG)

**Index géographique** : Haïti, Monde

## AUTEUR

**PIERRE SALIGNON**

Pierre Salignon est directeur général de Médecins du Monde