

DES DONATEURS AUX VICTIMES

Faire face à l'inédit

*par Martine Gruère et Jean-Claude Fages **

Au terme d'une année de collecte, d'expertise et de redistribution, la Fondation de France livre quelques éléments tirés de sa propre réflexion et de son expérience (1).

La collecte générée par l'élan de solidarité consécutif au tsunami (18,5 M€) est la plus importante jamais connue par la Fondation de France (FDF) dans le domaine de l'urgence (2). C'est également la plus forte mobilisation en nombre de dons : 160 000, dont 90 % provenant de nouveaux donateurs. Le dispositif du don en ligne a révélé son vaste potentiel (15 000 dons spontanés) (3).

L'expérience au service de l'inédit

Dans le registre de la communication, c'est la première fois que tous les supports sont déclinés pour une même cause : affichage, site Internet rendant accessibles notamment les photos sur l'avancée de chaque programme soutenu (4), diffusion de « *news letters* » spécifiques vers les donateurs et les entreprises, rendez-vous réguliers avec la presse. C'est la première fois qu'autant de fondations, sous égide de la FDF (5), font un don pour des actions de post urgence, certains atteignant des chiffres records. C'est aussi la première fois que des particuliers ou des entreprises, souvent touchés par des pertes humaines dans leur environnement proche, créent des fonds spécifiques (6). Plus de quatre cents communes, départements, régions – ou leurs associations (7) – ont abondé, pour une part non négligeable, la collecte organisée auprès de leurs administrés.

La FDF, pour absorber et répondre à cette mobilisation massive, a mis en place des outils appropriés comme le système de « fléchage », proposé aux donateurs collectifs qui le souhaitaient. Ce mécanisme leur offre la possibilité d'affecter leur aide à l'un des programmes retenus, et de bénéficier en retour d'un suivi plus documenté sur l'avancement des chantiers locaux.

En ce qui concerne la redistribution, et afin de renforcer les compétences, un Comité d'experts bénévoles (8) a été mis en place spécifiquement, avec une vocation de suivi des programmes, bien au-delà de la seule décision classique d'attribution de subventions. Jamais une opération de post-urgence n'aura été aussi vaste. Deux missions d'observation par an et par pays sont organisées pour visiter les programmes. De plus, des « coordinations-pays » ont été installées en Indonésie, au Sri Lanka et en Inde. Ce

** Responsables des départements « Economie et solidarités » et « Solidarités Internationales et Urgences » Fondation de France*

(1) La Fondation de France se réserve toutefois le temps pour un véritable bilan à 24 mois.

(2) La réaction au cyclone Mitch avait permis de réunir 4.6 M€, le séisme de Boumerdès, 5 M€.

(3) Plus de trente salariés de la Fondation se sont relayés pour répondre aux appels massifs.

(4) www.fdf.org

(5) La Fondation de France, parallèlement à ses actions et ressources propres, « abrite » un grand nombre de Fondations privées. Ndlr.

(6) Le Fonds Istouti créé par France Culture, la Fondation Rainbow créée par un homme qui a perdu une grande partie de sa famille en Thaïlande, le fonds Lafarge, à l'initiative du groupe qui a perdu de nombreux salariés et une usine au nord de Sumatra.

(7) L'Association des Petites Villes de France a par exemple récolté 250 000 € auprès de ses membres.

(8) Ce Comité, composé de J.-P. Vigier, P. Blanc, E. Dahan, H. De Varines, E. de Cappelle, se sera réuni une douzaine de fois depuis sa création, < www.fdf.org >.



nouveau dispositif permet d'assurer sur le terrain (9) une plus grande fluidité des informations entre ONG, ainsi qu'un meilleur échange avec les autorités locales, les institutions internationales et les représentants diplomatiques (10). Le tsunami a été également l'occasion d'un effort d'échanges d'informations opérationnelles entre trois grands bailleurs de fonds français (11).

Enfin, c'est la première fois que la FDF organise, aux côtés des ONG les plus dotées, des audits financiers sur la base d'outils conjoints mis en place par les commissaires aux comptes (12).

Quels enseignements ?

Alors que l'engagement de la FDF en post-urgence est ancien (13), l'ampleur des dégâts, la mobilisation des donateurs et l'exigence des médias ont fourni de nombreux enseignements.

À l'occasion du tsunami, les donateurs ont choisi de faire confiance à un organisme, la FDF, qui n'intervient pas directement sur le terrain, mais dont la pratique permet d'avoir du recul face aux événements. Se donner le temps d'une analyse plus fine des contextes d'interventions, bien évaluer la capacité des ONG françaises et la qualité de leur partenariat local, exiger une identification préalable des bénéficiaires, admettre les changements de programmes en fonction des opportunités de coûts de matériaux, de main d'œuvre disponibles, de besoins évolutifs des bénéficiaires, de décisions tardives ou changeantes des autorités locales (14), exiger des rapports et bilans photos et financiers pour mieux suivre l'avancement des chantiers, décliner les supports d'information pour rendre compte aux donateurs de l'utilisation des fonds confiés... À travers tous ces aspects, ce sont tous les métiers de la FDF qui ont été mobilisés et perfectionnés.

Il reste beaucoup à apprendre de la mobilisation massive des donateurs et des mécènes. Un français sur deux a donné pour le tsunami. Les donateurs « urgence » de la FDF ont été fidèles au rendez-vous, mais la majorité était composée de nouveaux donateurs, souvent plus jeunes. La FDF doit apprendre à mieux les connaître et à mieux se faire connaître d'eux.

En terme de mobilisation collective, on peut s'interroger sur l'effet de la déduction fiscale portée à 75 % (15). Il ne semble pas que celle-ci ait motivé le don des particuliers. Beaucoup n'ont appris le mécanisme qu'à la réception de leur reçu fiscal. L'effet a certainement été plus fort pour les entreprises, notamment dans leurs annonces. Pour leur part, les collectivités locales ne bénéficient d'aucun abattement, ni déduction.

Le tsunami a aussi démontré que la solidarité internationale pouvait, comme les autres causes, être l'expression volontaire de sensibilités individuelles, recherchant dans la mobilisation collec-

(9) Cinq pays concernés simultanément (Thaïlande, Indonésie/Sumatra, Sri Lanka, Inde et Somalie), près de soixante-dix programmes portés par une quarantaine d'ONG en partenariat étroit avec des associations locales.

(10) Ces coordinations reçoivent régulièrement des équipes de médias français, auxquelles elles apportent un soutien logistique pour visiter les chantiers. Elles publient une lettre d'information.

(11) Ministère des Affaires étrangères/Délégation Interministérielle post tsunami, Croix Rouge Française/Soutien aux ONG, FDF/Service des Urgences.

(12) Cette nouvelle procédure va dans le sens de la plus grande exigence manifestée par le Comité de la Charte (publication transparente sur les sites web) et la Cour des Comptes.

(13) La première intervention de la FDF en post-urgence remonte à 1985, au lendemain de l'éruption du Nevado Del Ruiz en Colombie.

(14) Exemple des limites de reconstruction en bord de mer. Ces distances ont évolué au cours des mois, compliquant la question foncière, puisque les pêcheurs ne pouvaient reconstruire leur habitat qu'à 200 ou 100 m de la plage, sur des terrains déjà occupés par d'autres.

(15) Ce qui représente, indirectement, la plus grosse dotation de l'État français; bien au-delà des aides directes ! Par cet effort prélevé sur le budget national, on peut déduire que tous les Français ont participé à l'aide aux victimes du tsunami !

AFFECTATION DES DONS ET EXIGENCE DE SOLIDARITÉ UNIVERSELLE

Brûler les réserves pour justifier le budget ! Cette méthode audacieuse de gestion de l'argent des contribuables, reprochée à certaines administrations d'État, paraît-il, il y a quelques années, ne saurait être recommandée aux ONG. C'est pourtant une des idées saugrenues apparues à l'occasion du tsunami...

Quand survient une crise, la réaction rapide des ONG repose sur leur capacité à engager des fonds propres sans attendre l'appui financier des institutions. L'estimation des besoins et des ressources nécessaires s'accompagne généralement d'un appel aux sympathisants et donateurs, complété éventuellement par la sollicitation des bailleurs institutionnels de l'aide d'urgence.

L'implication sur le terrain permet, au gré des actions, de mesurer l'évolution des situations et, généralement, les écarts entre besoins identifiés et ressources disponibles. Habituellement, c'est un constat d'insuffisance qui est dressé, menaçant la pérennité des projets et la mise en œuvre du *continuum* « urgence-réhabilitation-développement ».

Avec le tsunami, *a contrario*, il est apparu que les sommes collectées par les différents types d'acteurs (1) dépasseraient les prévisions de dépenses raisonnables sur les court et moyen termes. Pour les ONG s'appuyant sur une base de donateurs fidèles et réguliers, cette situation risquait également d'altérer une répartition équilibrée des ressources entre les différents types d'intervention et régions du monde, les projets de long terme conduits dans des situations peu médiatisées étant moins faciles à financer. Plus que jamais, le principe de « mutualisation » des fonds devait s'appliquer, en toute transparence.

En effet, l'obligation d'affectation des fonds sur une zone ou sur une autre ne

peut résulter du seul montant de la collecte ! Elle doit procéder de l'analyse des besoins et de la pertinence des actions, en regard des capacités d'absorption des acteurs locaux et internationaux.

Pour les organisations issues du « sans frontières », qui s'appuient sur l'opinion publique et leur base de donateurs pour mettre en œuvre, indépendamment de la politique étrangère des États, des projets de protection et d'assistance aux populations menacées, la « mutualisation » des dons est le seul moyen de pouvoir intervenir selon les besoins, y compris dans des contextes ne bénéficiant pas de l'intérêt des médias ou des bailleurs institutionnels.

Le cas échéant, les surplus doivent pouvoir être affectés à l'action dans d'autres régions. Bien entendu, ce principe présuppose l'information du donateur, et devrait reposer sur la relation de confiance qui lie le donateur et l'association qu'il a choisi de soutenir, sur sa connaissance du principe de mutualisation, et sur les mesures de transparence que l'association met en œuvre pour rendre compte de l'usage qui est fait des sommes collectées.

Au-delà d'une approche consumériste de l'aide – le don étant assimilé à un achat et le projet d'assistance à un produit –, dans leur grande majorité, les donateurs s'engagent heureusement plus durablement, au côté de l'organisation de leur choix, pour défendre les causes humanitaires et sociales qui leur tiennent à cœur, où et quand cela est nécessaire.

Luciano Loïacono-Clouet
Handicap International

(1) Les organismes collecteurs de nature étatique ou para-publique ; les réseaux de collecte qui servent de relais entre le public et d'autres organismes ; les organismes opérateurs qui financent leurs actions par une collecte directe auprès des donateurs.



tive (16) la capacité de réponse à l'échelle de l'événement. Cette mobilisation, que l'on peut qualifier de citoyenne, implique aussi une plus grande responsabilité des bailleurs et des opérateurs.

Cette responsabilité s'applique bien sûr aux ONG qui agissent en première ligne : pour la première fois dans l'histoire humanitaire, le volume de la collecte et de la redistribution a saturé l'offre possible portée par les ONG françaises (17). Pour sa part, la FDF a choisi de travailler avec celles, souvent moins connues car ne faisant pas appel à la générosité du public, mais qu'elle appréciait pour leurs compétences professionnelles dans la post-urgence et la reconstruction (18). Sur le terrain, ce principe de responsabilité est parfois difficile à tenir (19). L'efficacité d'une ONG est directement proportionnelle à sa capacité de nouer des relations équilibrées avec des partenaires locaux, et bien sûr à l'ancienneté de ces relations.

Les ONG sont désormais plus professionnalisées sur leur métier, et œuvrent pour la plupart en impliquant les bénéficiaires, même si quelques-unes, très spécialisées, peuvent connaître des dérives « technicistes » ou autres. L'attitude de la FDF consiste justement à décourager ces dérives, tout simplement en ne les finançant pas, et au contraire à encourager les programmes construits autour de l'intérêt et de la dignité des bénéficiaires.

La position de collecteur-expert-redistributeur en post-urgence donne également la légitimité nécessaire pour répondre aux médias. L'imaginaire français, nourri exclusivement par les « *French Doctors* » privés (les ONG « urgentistes ») ou publics (Sécurité civile), a méconnu jusqu'à maintenant le travail moins immédiat des intervenants de la reconstruction. Cette décrie de l'intérêt porté aux victimes, après le départ des premiers acteurs, est d'autant plus rapide qu'ils sont efficaces. Ceci a généré des comportements paradoxaux des médias français : à leur forte association à la collecte des organismes, a succédé rapidement le temps des titres alarmistes sur l'usage des dons et l'efficacité des opérateurs (20). La FDF s'est insurgée, par la voix de son Président, contre cette dérive (21) et veut contribuer à un changement des mentalités dans ce domaine, en jouant la carte de la qualité et du temps.

Le tsunami a été un événement inédit par son ampleur et son impact sur plusieurs pays simultanément. Il l'est aussi par la façon dont il a sollicité l'imaginaire des Français et leur générosité dont on constate qu'elle est fortement sélective (22). Rien n'est définitivement acquis et la FDF doit adapter ses métiers et ses messages de façon permanente dans le double souci du respect des donateurs et des bénéficiaires sur les zones sinistrées. (23).

Martine Gruère, Jean-Claude Fages

(16) Via les entreprises, fondations, collectivités locales.

(17) Indépendamment de la posture prise par certaines d'entre elles annonçant la nécessité de redéployer un excès de dons vers d'autres causes.

(18) Atlas Logistique, Enfants Réfugiés du Monde, Triangle Génération Humanitaire, ACTED, Aide Médicale Internationale, Comité d'Aide Médicale...

(19) Face à des ONG anglo-saxonnes bien plus puissantes.

(20) Voulant une lecture immédiate des effets de l'argent mobilisé, non formés au processus plus lent de la reconstruction dans les États de droit, les journalistes commentèrent l'absence de réalisations immédiates comme un procès sans appel, dont on oubliait même les victimes.

(21) Voir l'article de **Bertrand Dufourcq** dans l'Express du 31.07.05 : « Tsunami : ne tirons pas sur les ONG »

(22) Le don dans l'urgence reste un acte fragile porté conjointement par l'émotion et par la confiance.

(23) Cet article est aussi issu d'une enquête réalisée par E. Héduin, collaboratrice du service des Urgences de la Fondation de France auprès des membres du comité Solidarité Asie et des différents services concernés au sein de la Fondation. Que tous soient remerciés pour leur aimable participation.