



HAL
open science

Les ONG françaises face à la globalisation de l'aide

Vincent Pradier

► **To cite this version:**

Vincent Pradier. Les ONG françaises face à la globalisation de l'aide. Hermès, La Revue - Cognition, communication, politique, 2022. halshs-03855338

HAL Id: halshs-03855338

<https://shs.hal.science/halshs-03855338>

Submitted on 16 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vincent Pradier

Les ONG françaises face à la globalisation de l'aide

Pour Coordination SUD, Vincent Pradier, chargé de mission Etudes & Analyses / OngLAB¹, doctorant à l'IAE de l'Université Paris Panthéon-Sorbonne.

Coordination SUD est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale. Fondée en 1994 sous le statut d'association loi 1901, elle rassemble aujourd'hui plus de 180 ONG françaises travaillant dans la solidarité internationale

Ugo Ruiz : Dans l'étude « Argent et Associations de solidarité internationale 2012-2016 » que Coordination SUD a coordonnée, il est souligné que si la coopération française a progressé pour soutenir les associations de solidarité internationale, celle-ci demeurerait toutefois « très faible en volume au regard des autres pays de l'OCDE ». Comment expliquer le « retard » de la France concernant le financement des ONG ?

Vincent Pradier : Historiquement, celui-ci s'explique par deux tendances importantes de la politique de coopération française. D'une part, il y a un sous-investissement chronique de la France en part de son revenu national brut (RNB) dédié à l'aide publique au développement (APD), au regard de l'objectif historique de 0.7 %². C'est une conséquence des politiques de rationalisation de la dépense publique mises en place dans les années 1980. Dans les années 2000, cette tendance a abouti à un désinvestissement de la France dans son APD [la part du RNB dédiée à l'APD a stagné aux alentours des 0,25 % pendant une quinzaine d'année]. D'autre part, cette situation s'explique aussi par une centralisation de la politique de coopération française, avec une délégation importante à ses opérateurs publics directs, comme l'Agence Française de Développement (AFD). Ainsi, une part très faible de l'APD française « transite » par les ONG françaises. C'est une vieille histoire de confiance qui reste encore à construire entre les pouvoirs publics et les organisations de la société civile. La relation est très différente dans les pays anglo-saxons, comme la Royaume-Uni³.

¹ L'OngLAB est la mission de Coordination SUD dédiée au décryptage des évolutions à l'œuvre dans le secteur de la solidarité internationale

² CHARNOZ O. et SEVERINO J., *L'aide publique au développement*, Paris, La Découverte, 2015.

³ BANKS N. et BROCKINGTON D., « Mapping the UK's Development NGOs: Income, Geography and Contributions to International Development », *GDI Working Paper*, n° 35, Manchester, The University of Manchester, 2019.

La situation a cependant évolué depuis 2017 pour les ONG françaises. En effet, la présidence Macron a acté une augmentation substantielle de l'APD. Celle-ci est passée de 0,47 % en 2017 à 0,53 % du RNB en 2020, soit une augmentation de 12 % (le montant total de l'APD française était de 12 milliards d'euros en 2020). Parallèlement, cette augmentation a entraîné celle de la part de l'APD « transitant par les ONG », de 3,1 % en 2017 à 4,2 % en 2020. La Loi d'orientation et programmation pour le développement solidaire et la lutte contre les inégalités mondiales (LOP/DSLIM) de 2021 sanctuarise ces augmentations, par l'atteinte progressive de la cible de 0,7 % du RNB français dédiés à l'APD en 2025, avec un « objectif de doublement de l'aide publique au développement transitant par les organisations de la société civile en 2022 par rapport à 2017 » [cela représenterait, selon les projections, près de 700 millions d'euros en 2022].

La nouvelle édition de l'étude *Argent / ASI*⁴ confirme ces tendances. Sur la base des données financières partagées par 117 ONG françaises de solidarité internationale professionnalisées⁵, nous constatons une augmentation de 88 % des ressources publiques nationales entre 2016 et 2020. En volume, cela représente un passage de 150 millions à plus de 255 millions d'euros de ressources publiques nationales.

Tout cela étant dit, cette dynamique d'augmentation des fonds publics français ne doit pas faire oublier le fait qu'ils restent encore très minoritaires au regard de ce qu'ils représentent comme part de l'ensemble des ressources des ONG françaises, toutes origines confondues. Ce constat s'appuie sur plusieurs données assez révélatrices. D'une part, même si elle a progressé, la France reste à la traîne, quand elle est comparée aux autres pays de l'OCDE, en matière de financement de ses ONG nationales. La part transitant par elles ne représente, en 2019, que 3,7 % de l'APD nationale, quand la moyenne des pays de l'OCDE se situe à 15 %⁶. À titre de comparaison, les ONG allemandes et britanniques percevaient en 2019 respectivement 9 % et 9,72 % des fonds publics nationaux dédiés au développement. D'autre part, l'édition 2016-2021 de l'étude montre clairement que ce sont surtout les fonds publics européens et

⁴ Coordination SUD, *Études Argent / ASI sur les modèles socio-économiques des ONG françaises de solidarité internationale, période 2016-2021*, 2022.

⁵ Bien que le terme de professionnalisation ne fasse pas consensus, il renvoie généralement à des ONG « disposant à la fois d'équipes salariées et accordant une certaine place dans leur management stratégique aux enjeux de performance, d'auditabilité et de redevabilité » (CAZENAVE B., GARBE E., MORALES J., *Le management des ONG*, Paris, La Découverte, 2020).

⁶ CONCORD Europe, *Aid Watch Report 2021*. À titre de comparaison, les ONG allemandes et britanniques percevaient ainsi en 2019 respectivement 9 % et 9.72 % des fonds publics dédiés au développement

internationaux qui augmentent pour les ONG sur cette période (près de 75 % des financements publics captés).

De fait, si la dynamique est croissante, le financement de l'État français dans les ONG reste encore à soutenir. Coordination SUD porte une demande explicite d'un milliard d'euros par an d'APD transitant par les ONG françaises en 2022 et 2 milliards en 2027, soit plus de 10 % de l'APD française.

UR : Plus concrètement, pouvez-vous expliquer comment les ONG françaises doivent faire pour obtenir des dons auprès de l'AFD ? Existe-t-il une grande différence dans la manière dont sont gérés les dons et les financements entre l'AFD et d'autres grandes agences d'aide au développement, telles que Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) Allemande, Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO) au Royaume-Uni ou encore Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) en Suède ?

VP : Il est d'abord important de rappeler que près des 30 % de l'APD française transitant pas les ONG n'est pas gérée par l'AFD [notamment les fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation ou encore des fonds dédiés au volontariat]. Sur les 70 % restant, il faut distinguer deux grands types de financements. Tout d'abord, l'AFD dispose de dispositifs relevant de ce que nous appelons le « droit d'initiative », c'est-à-dire des dispositifs de soutien à des actions voulues par les populations concernées, dans une logique de proximité et de participation. C'est une spécificité française qui se traduit en un certain nombre de sous-dispositifs permettant d'appuyer les initiatives portées par les seules ONG françaises et leurs partenaires.

L'AFD finance par ailleurs les ONG via des dispositifs qui relèvent de ce que nous appelons de « l'initiative d'État ». Les ONG captent ainsi des financements réservés à des prestataires dans le cadre de programmes de financements proposés aux pays pauvres. Par des marchés publics ou des contrats de gré à gré, elles deviennent ainsi maitresses d'œuvre pour des projets conçus et pilotés par l'État français. Parce qu'elles sont mises en concurrence avec d'autres organisations, notamment du secteur privé lucratif, la logique de financement est ainsi très différente.

Nous constatons un déséquilibre croissant entre ces deux types de financement, les fonds dédiés à l'initiative des ONG augmentant moins vite que les fonds relevant de l'initiative d'État.

Cela interroge la vision qu'a l'État français de ses ONG nationales, entre « opératrices » ou « partenaires ».

Les mécanismes de financements des ONG sont assez similaires dans la plupart des pays de l'OCDE⁷. Beaucoup ont œuvré au cours des années 2000 à la centralisation et à la rationalisation de différents mécanismes au sein de services dédiés, tout en déléguant la gestion technique à des institutions dites « parapluies ». Ces pays ont également développé plus de conditionnalités dans l'accès à ces financements, en particulier en matière d'efficience, de transparence et de mise en concurrence. Certaines ont même développé des mécanismes de « paiement au résultat⁹ ».

Quelques initiatives « à contre-courant » ont émergé récemment. C'est le cas avec le Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO) britannique qui a introduit depuis 2018 le programme « Smart Rules », qui vise à simplifier et clarifier les règles de financements (initialement conçues pour protéger l'argent des contribuables), ou encore à concentrer l'effort de l'institution sur « ce qui compte le plus ». Surtout, le programme introduit le concept d'« espace de discrétion » où l'institution fait confiance au jugement des ONG pour s'adapter aux réalités du terrain. Le Danemark a aussi développé un ensemble similaire de principes de fonctionnement.

UR : Les ONG françaises se financent également auprès de l'Union européenne. Les modalités de financement sont-elles très différentes de celles de l'AFD ? Quelles sont les autres sources de financement des ONG françaises et quelle part représentent-elles dans leur budget ?

VP : Au niveau européen, il existe une pluralité de dispositifs de financement auxquels accèdent les ONG françaises : les fonds de la direction des actions humanitaires (ECHO), les fonds de la direction dédiés à la politique de voisinage de la France (International Partnerships – INTPA), etc. Nous constatons deux tendances de fond sur leurs modalités d'accès. Le degré de « bureaucratisation » s'est considérablement accru sur la dernière décennie. Cela se traduit dans toutes les procédures de suivi, d'évaluation et d'audit imposées aux ONG par les services administratifs. Dans le même temps, on assiste à un besoin de simplification du suivi des projets

⁷ Une étude comparative sur les modalités de financement du « droit d'initiative en Europe » sera publiée par Coordination SUD en 2022.

⁸ HUYSE H., DE BRUYN T., *New Trends in Governmental Funding of Civil Society Organisations: A Comparative Study of 9 OECD-DAC Donors*, Louvain, KU Leuven, 2015.

⁹ Dans ce genre de financement, c'est l'ONG qui engage les fonds. Elle est ensuite remboursée par le bailleur, en fonction du degré d'atteinte des indicateurs du projet, qui sont définis contractuellement en amont de celui-ci.

par ces mêmes services pour réduire les coûts de gestion. Cela amène les ONG porteuses des projets à piloter, généralement en consortiums, des projets d'envergure, pluri-thématiques et multi-pays, aux budgets colossaux, ce qui pose de nombreuses questions¹⁰. Ces contraintes excluent de fait toutes les organisations qui n'auraient pas les capacités administratives à gérer ce genre de financement. Ces normes inspirent d'ailleurs les bailleurs nationaux, l'AFD ayant elle-même tendance à imposer, sur les financements nationaux, des pratiques similaires. C'est le cas des mesures dites de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme qui imposent plusieurs contraintes aux ONG, notamment l'obligation de cribler les bénéficiaires des projets, pour s'assurer que l'APD ne soit pas détournée. Très portées par les États-Unis, ces mesures s'imposent petit à petit en Europe.

Sur les autres types de ressources, notre étude montre que le poids global du secteur s'est considérablement accru entre 2016 et 2020. Les ONG françaises disposent de 2,3 milliards d'euros de ressources en 2020, soit une augmentation de 35 % par rapport à 2016. Celle-ci s'explique principalement par une augmentation importante des ressources publiques internationales captées par les ONG, en particulier chez les très grandes organisations¹¹. Les ressources publiques nationales et territoriales augmentent aussi significativement sur la période, et elles sont captées en fonction des périmètres d'intervention ou des territoires d'implantation des ONG¹².

Enfin, nous constatons aussi une augmentation constante des ressources privées, de plus de 20 % sur la période. Les ressources provenant de dons – générosité du public, financements de fondations ou mécénat d'entreprises – représentent l'essentiel des ressources privées des ONG (92 % en 2020). Ces ressources, sources d'indépendance pour certaines ONG, naissent aussi des contraintes imposées par les bailleurs publics, qui exigent de compléter leurs contributions par des cofinancements.

UR : Un phénomène intéressant concerne l'impact de la mondialisation sur les ONG. Comment cette dernière a-t-elle affecté les ONG françaises et comment s'y sont-elles adaptées ?

VP : Lors l'adoption des objectifs de développement durable (ODD) en 2015, Coordination SUD avait identifié comme rupture possible l'émergence d'une société civile

¹⁰ Groupe Initiatives, « Le consortium : outil pertinent ou piège à haut-risque ? », *Traverses*, n° 49, 2021.

¹¹ Les cinq plus grandes ONG françaises captent à elles seules 67% de toutes les ressources. Elles en captaient 45 % en 2010, 33 % en 2000.

¹² Par exemple les ressources des petites et très petites ONG continuent d'avoir une part non négligeable (entre 10 et 15 %) issues des fonds publics territoriaux (communes, départements, régions).

mondiale, face à l'affaiblissement de certains États. Si le rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile – constaté dans divers pays européens par d'autres réseaux comme Concord ou encore Forus [il s'agit de plateformes européennes et internationales des plateformes nationales et de réseaux d'ONG] – tend à invalider cette rupture, la localisation de l'aide semble aujourd'hui être un impact important de la mondialisation sur les ONG. Insufflée par le sommet d'Istanbul de 2016 et le *Grand Bargain*¹³, l'étude pilotée par Coordination SUD la définit¹⁴ comme une série de mesures que les différentes parties constituantes du système humanitaire international devraient adopter afin de rééquilibrer le système plus en faveur des acteurs et actrices nationaux.

Appréhendu différemment par les ONG, ce principe place au centre de la construction des stratégies d'intervention des ONG la question partenariale. En ce sens, il interpelle les ONG françaises car il permet d'appréhender leurs stratégies dans un écosystème global de l'aide dépassant *a priori* la dichotomie Nord/Sud. Ce faisant, il réinterroge les modèles d'intervention des ONG, notamment dans la construction de réseaux d'influence communs, dont l'ONG française n'est qu'un membre parmi d'autres.

Le concept de localisation de l'aide fait particulièrement écho à celui de « décolonisation de l'aide ». Si les ONG anglo-saxonnes et européennes semblent plus enclines à mobiliser ce concept, la question reste néanmoins en suspens en France et fait indubitablement débat dans le champ académique. L'approche post-coloniale de l'aide pose cependant deux questions majeures aux ONG françaises : d'une part celle de l'accès aux financements des ONG des pays partenaires, encore trop souvent éloignées des guichets de financements et dépendants des organisations du Nord global. D'autre part, elle interroge l'architecture de l'aide internationale, dans un contexte d'essoufflement des mouvements considérés comme internationalistes ou altermondialistes, de méfiance généralisée vis-à-vis du multilatéralisme, alors même que les ONG assistent à la montée de structures paraétatiques privées en charge de financer l'aide [comme la fondation Bill et Melinda Gates].

UR : Un autre phénomène est la manière dont la taille (grandissante) des structures des ONG, ainsi que la complexité des situations sur le terrain, rendent la communication complexe au sein

¹³ Le *Grand Bargain*, lancé lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire en mai 2016, est un accord unique entre les plus grands donateurs et agences humanitaires qui se sont engagés à améliorer l'efficacité et l'efficacé de l'action humanitaire.

¹⁴ Coordination SUD / OngLAB, *Étude sur la localisation de l'aide*, 2019.

des ONG, mais également sans doute entre les ONG et leurs partenaires. Selon Coordination SUD, quelles difficultés principales rencontrent les ONG en termes de communication ? Celle auprès du public (donateurs et autres) est-elle devenue également plus complexe ?

VP : Les ONG utilisent depuis longtemps différentes techniques de communication. Nous n'avons cependant que peu de données pour apprécier si la situation est plus complexe qu'avant. Il est clair que les enjeux mentionnés précédemment bousculent les modalités de communication internes et externes des ONG françaises. Les ONG peuvent ainsi parfois viser différents objectifs, pas toujours clairement séparés. Vis-à-vis du « grand public », elles communiquent généralement pour lever des fonds. À ce sujet, notre étude montre moins une complexification de la communication qu'une saturation du « marché » des donateurs et donatrices, les ONG étant à l'échelle nationale en concurrence avec d'autres associations aux thématiques diverses. Ainsi, la part des dons dédiés aux ONG reste stable, ces dernières ayant d'ailleurs de plus en plus tendance à mobiliser des dons hors du territoire français.

Les ONG communiquent aussi à d'autres fins, souvent en appui à des actions de plaidoyer ou de mobilisation. Ces actions visent alors à promouvoir l'organisation, contrôler l'image de marque, construire une identité organisationnelle. En ce sens, la communication des ONG est multidimensionnelle. Or, ces différentes dimensions peuvent reposer sur des registres d'action parfois contradictoires. C'est notamment le cas de représentations « victimaires » très utilisées par les ONG pour lever des fonds, mais qui renvoient des images préjudiciables des « bénéficiaires », difficilement conciliables avec des actions de sensibilisation. Ainsi, qu'il s'agisse de « prise de position politique ou [d']information objective, [de] promotion d'une cause ou [d'un] positionnement concurrentiel d'une marque, [d'un] appel à la mobilisation ou [de la] recherche de fonds : le discours des ONG est pris dans des contradictions, qui sont celles (leur) positionnement ambigu dans l'espace public ».

Entretien mené par Ugo Ruiz

NOTES

CAZENAVE B., GARBE E., MORALES J., « Vendre de manière désintéressée : le paradoxe de la communication des ONG », in CAZENAVE B. (dir.), *Le management des ONG*, Paris, La Découverte, 2020.

Coordination SUD, *Prospectives 2030*, 2015.

Fondation de France, *Panorama national des générosités, deuxième édition*, 2021.

Ugo Ruiz

NGO-federatie, *Le décloisement nord-sud : vers des partenariats mondiaux à part entière*, 2021.

NGO-federatie, *Implicaties van dekolonisering voor de Vlaamse sector van ontwikkelingssamenwerking : Een aanzet tot reflectie en actie*, 2021.

SONDARJEE M., *Perdre le Sud. Décoloniser la solidarité internationale*, Écosociété, 2020.