



Photo d'ouverture : © 123Artistimages – iStock

DYNAMIQUES PARTENARIALES

#Gouvernance

L'Aide Publique au Développement en France l'heure des partenariats

Vincent Pradier, Coordination SUD

Le 13 avril 2023, l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) annonçait que la France était devenue, en 2022, le quatrième plus gros pays donateur de l'aide publique en développement (APD) en volume – cinquième en comptant l'Union européenne – passant devant le Royaume-Uni, dont le volume d'APD a drastiquement chuté depuis 2019. Si l'annonce a été accueillie avec un mélange d'enthousiasme et de prudence par Coordination SUD, la plate-forme des organisations non gouvernementales (ONG) de droit français, (Coordination SUD, 2023¹), force est de constater que l'APD française est en constante augmentation, à rebours (Hivert, 2023²) de nombreux pays européens, depuis le début de la présidence d'Emmanuel Macron.

Quels sont ainsi les effets de cette augmentation de l'APD sur le paysage français de la solidarité internationale ? Comment cette aide se matérialise-t-elle, se qualifie-t-elle ? Produit-elle des effets sur le milieu des ONG ? Quelles en sont d'ailleurs les principales

caractéristiques, quels en sont les principaux enjeux ? Par une mise en perspective européenne et académique, nous tenterons ainsi, pour cet article, d'apporter quelques éclairages à ces questions.

Entre programmation et contrainte, le paradoxe du contexte français de solidarité internationale

Depuis une cinquantaine d'années, les ONG occidentales occupent (Ryfman, 2014³) – à tout le moins en matière de solidarité internationale – une place médiatique, publique et politique importante. Des organisations confessionnelles aux french doctors en passant par les organisations de défense des droits humains, celles-ci sont aujourd'hui des maillons essentiels de l'aide humanitaire et au développement internationale. Si nombre d'ONG françaises ont « pignon sur rue » (comme Médecins du Monde, Action contre la Faim, etc.), paradoxalement, l'État français a longtemps peu soutenu leur développement.

Cette situation s'explique, comme nous l'écrivions ailleurs (Pradier, 2022⁴), par deux tendances anciennes de la coopération française. Tout d'abord, contrairement à un engagement datant des années 1970, la France n'a jamais atteint l'objectif (Charnoz et al., 2007⁵) – qu'elle s'était elle-même fixée, avec les autres pays du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE – d'atteindre 0,7% de son revenu national brut (RNB) dédié à l'APD. Par ailleurs, la politique française de coopération internationale a longtemps été très centralisée, pilotée, et mise en œuvre directement par les institutions dédiées, en particulier les institutions diplomatiques. Ainsi, pendant longtemps, peu d'APD française « transitait » par les ONG, contrairement à d'autres pays (Banks et al., 2019)⁶.

L'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron en 2017 a cependant inversé la tendance. Elle s'est traduite dans deux dynamiques concrètes. Tout d'abord, l'APD française a substantiellement augmenté entre 2017 et 2022, passant de 0,47% du RNB à 0,56% – pour un montant total en 2022 de près de 16 milliards d'euros alloués. Par ailleurs, sous la présidence d'Emmanuel Macron, a été adoptée en 2021, et pour la première fois – avec une réelle dimension programmatique – une loi d'orientation et de programmation relative au développement et à la lutte contre les

inégalités mondiales⁷. Demandée depuis de nombreuses années par les ONG françaises – et bien que relativisée par celles-ci, dans ses objectifs et ses modalités de mise en œuvre (Coordination SUD, 2022⁸) – cette loi acte un certain nombre de principes *a priori* transformateurs pour le secteur français de la solidarité internationale.

Elle sanctuarise tout d'abord l'ambition d'augmentation de l'APD française entamée depuis 2017. Si l'année d'atteinte de l'ambition de 0,7% du RNB français dédié à l'APD n'est pas mentionnée, et si plusieurs critiques peuvent être émises quant à la comptabilisation de celle-ci⁹, la loi affiche une ambition d'augmentation à l'horizon 2025. Elle précise également le montant de cette APD qui « transite » par les ONG, avec une augmentation du financement des projets mis en œuvre par les ONG, « en vue d'atteindre, en 2022, le double du montant constaté en 2017¹⁰ ». Enfin, elle ouvre la possibilité, mise en place de manière effective depuis 2022, pour l'Agence française de développement (AFD) de financer directement des organisations non occidentales, *via* le mécanisme de subvention initialement dédié aux ONG françaises (le dispositif « initiatives des organisations de la société civile »), dans des conditions bien particulières (AFD, 2023¹¹).

Dans ce contexte *a priori* facilitant pour les ONG françaises, la France a cependant impulsé un certain nombre de contraintes réglementaires visant à limiter les capacités d'action des associations françaises, en particulier celles des ONG. Moins connu que le contrat d'engagement républicain (CER) – très critiqué par les associations – la France a ainsi tenté en fin d'année 2021 d'imposer, via des lignes directrices dédiées, un mécanisme de « criblage » – c'est-à-dire « la vérification que toute personne physique ou morale recevant des fonds dans le cadre de projets de solidarité internationale financés par les bailleurs institutionnels français, ne figure pas sur les listes de sanctions internationales ou nationales » (Coordination SUD, 2023)¹² – aux ONG bénéficiant de tous les financements de l'AFD. Si cette tentative traduisait certainement la matérialisation de la transformation des rapports entre État occidentaux et

ONG (Grisard *et al.*, 2022)¹³, la mise en œuvre de ces obligations, *de facto* discriminante, contrevenait aux principes d'action des ONG, notamment de neutralité, d'impartialité et d'inconditionnalité de l'aide. Ces lignes directrices ont depuis été annulées par le Conseil d'État, à la suite d'une procédure entamée par Coordination SUD et plusieurs de ses membres, « au motif que l'obligation de criblage n'existe pas en l'état du droit, et que les bailleurs institutionnels ne peuvent pas exiger la mise en œuvre d'une telle mesure par les OSC pour verser leurs subventions » (Coordination SUD, 2023)¹⁴.

Parallèlement, la France s'est dotée d'espaces politiques (le conseil présidentiel de développement) et pluri-acteurs (le conseil national pour le développement et la solidarité internationale) visant à accompagner le pilotage de la politique française en matière de solidarité internationale. L'année 2023 sera en effet une année-clé en la matière.

Un secteur des ONG françaises en pleine croissance

Malgré tout, force est de constater que le secteur des ONG françaises se porte plutôt bien – en tout cas du point de vue des ressources mobilisées globalement. La dernière étude publiée par Coordination SUD sur l'évolution des modèles socio-économiques des ONG est, à ce titre, assez édifiante (Coordination SUD, 2022)¹⁵. S'appuyant sur les données socio-économiques partagées par près de 115 ONG françaises, complémenté par une trentaine d'entretiens, trois principaux enseignements sont à retenir.

Comme le montre l'étude, les ONG françaises sont en forte croissance. Les ressources mobilisées passent ainsi de 1,6 milliards d'euros en 2016 à près de 2,3 milliards en 2020, soit une augmentation de près de +43%. Confirmant une tendance ancienne (Coordination SUD, 2018)¹⁶, les ONG françaises sont de plus en plus financées par les ressources publiques. Cela s'explique par deux facteurs : l'augmentation substantielle des fonds publics français mobilisés, dans un contexte d'augmentation de l'APD française (déjà mention-

née) ; et la capacité des ONG françaises à mobiliser des ressources publiques internationales, qui viennent notamment de l'Union Européenne, ou encore des coopérations bilatérales américaines, canadiennes et japonaises. Mais en creux, l'étude montre clairement que le secteur des ONG françaises se structure de plus en plus en « oligopole à franges », caractérisé par une dizaine de très grandes ONG qui captent près de 75% des financements (en 2020), et une myriade de petites et moyennes structures, aux profils divers et expertises plurielles.

De nombreux autres enseignements émergent de cette étude, en particulier la dynamique de « localisation » des richesses humaines mobilisées par les ONG, ou encore la prépondérance d'anciens territoires colonisés (notamment les pays d'Afrique de l'ouest) dans leurs terrains d'intervention. Elle montre également une certaine fragilité financière des ONG françaises, instaurant ainsi un autre paradoxe : alors qu'elles sont en pleine croissance, les ONG disposent d'une assise financière assez instable, source d'inquiétudes fortes pour le secteur.

L'émergence de « nouveaux acteurs et de nouvelles actrices »

Parallèlement à cette dynamique, Coordination SUD constate plusieurs mutations importantes à l'œuvre dans ce secteur de la solidarité internationale, documentées au sein de sa dernière étude dédiée (Coordination SUD, 2023)¹⁷. S'appuyant sur une méthodologie principalement qualitative, cette étude au long-court a tenté de décrypter « les caractéristiques et dynamiques, sinon toujours de réels “nouveaux” acteurs et actrices de la solidarité internationale, tout au moins d'acteurs et actrices et des pratiques visiblement en expansion dans ce champ » (Coordination SUD, 2023 », p.7¹⁸). Montrant finalement que « peu d'acteurs et actrices sont totalement “nouvelles” dans leur forme juridique » (Coordination SUD, 2023 », p.7¹⁹), l'étude permet d'éclairer un certain nombre de transformations actuelles dans ce secteur, afin de permettre aux ONG de s'en emparer.

De nombreux autres enseignements émergent de cette étude, en particulier la dynamique de « localisation » des richesses humaines mobilisées par les ONG, ou encore la prépondérance d'anciens territoires colonisés (notamment les pays d'Afrique de l'ouest) dans leurs terrains d'intervention. Elle montre également une certaine fragilité financière des ONG françaises, instaurant ainsi un autre paradoxe : alors qu'elles sont en pleine croissance, les ONG disposent d'une assise financière assez instable, source d'inquiétudes fortes pour le secteur.

Là encore, trois enseignements principaux émergent de l'étude.

D'une part, elle met en lumière la croissance importante des différents types d'acteurs et d'actrices qui évoluent dans le champ de la solidarité internationale – parfois (voire souvent) bien éloignées dans réseaux historiques des ONG. On peut citer la myriade d'entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS), comme les entreprises sociales ou les coopératives (avec l'exemple du groupe Solidarité Entreprises Nord-Sud), les acteurs et actrices des pays attributaires de l'aide (comme Social change factory au Sénégal), les entreprises privées (comme les entreprises à missions, et l'exemple de Nutriset), les citoyennes et citoyens (comme le collectif Tournons la page), les fondations agissantes (comme celle de Bill et Melinda Gates) et les multiples accompagnateurs, accompagnatrices et intermédiaires (comme la Fabrique au Burkina Faso) qui interviennent directement ou indirectement en solidarité internationale.

L'étude pointe d'autre part la transformation importante des modèles de financements des initiatives de solidarité internationale. En particulier, elle montre comment les différentes modalités « de financement à impact » sont, sous des formes diverses, de plus en plus mobilisées par les bailleurs de l'aide et les ONG pour financer leurs activités. Si les « contrats à impact sociaux (CIS) » en sont l'émanation les plus visibles, nombre de dispositifs similaires viennent bousculer les mécanismes de financement qui constituaient

historiquement les modalités de financement de ONG – notamment les différentes formes de subvention.

Enfin, l'étude montre bien comment l'APD finance aujourd'hui d'autres types d'acteurs que les ONG occidentales. Aux Etats-Unis notamment, en témoigne la place croissante qu'occupent les *international development contractors* (IDC), comme Chemonics ou Deloitte. Acteurs privés prestataires dans le secteur de l'humanitaire et du développement international, ils étaient initialement concentrés sur la sécurité. Mais ils ont progressivement déployé leurs actions dans de nombreux secteurs du développement international, et sont relativement critiqués, accusés pour certains d'être des « Beltways bandits²⁰ » (*Beltway Bandits' and 'Poverty Barons': For-Profit International Development Contracting and the Military-Development Assemblage*, 2015). En parallèle, et comme précisé ci-dessus, certains bailleurs publics facilitent l'accès à leurs guichets de financement par des organisations non-occidentales (comme le fait l'AFD depuis 2022), concourant de facto à une dynamique de localisation de l'aide, insufflée par le Grand Bargain de 2016, celle-ci pouvant être définie 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, afin qu'un système recalibré exploite les points forts de ses parties et améliore les approches de partenariat dans l'action humanitaire » (Coordination SUD, 2019²¹).

Faut-il délocaliser, décentraliser, désoccidentaliser ou décoloniser le secteur des ONG françaises ?

L'enjeu de la localisation de l'aide, qui irrigue aujourd'hui très fortement les agendas des principaux bailleurs de l'APD – comme la France et la dernière stratégie de son ministère dédié (MEAE, 2023²²), pose en creux la question du positionnement et du rôle des ONG occidentales dans un monde qui se « désoccidentalise », comme nous l'écrivions tantôt (Pradier, 2023²³). Cela se traduit au moins dans deux dimensions, qui peuvent parfois sembler divergentes.

D'une part, cette localisation fait face à un certain nombre de défis techniques. Le niveau de « normalisation » des pratiques gestionnaires des ONG occidentales, qui se matérialise depuis les années 1990 dans « l'adoption [par les ONG] de pratiques homogènes venant du privé et la diffusion d'une culture organisationnelle tournée vers la mesure de résultats, [...] d'ailleurs largement alimentées par les bailleurs internationaux » (Cazenave *et al.*, 2020²⁴), complexifie grandement l'accès aux financements par les organisations non occidentales. Cette dynamique positionne *de facto* les ONG européennes et nord-américaines comme des intermédiaires incontournables dans cette chaîne de l'aide, au détriment parfois d'une certaine efficacité de celle-ci (Coordination SUD, 2019²⁵).

D'autre part, ce positionnement nourrit son lot de critiques, les ONG occidentales se voyant reprocher, de façon plus ou moins fondée, leur ingérence excessive (De Montclos Marc-Antoine, 2015²⁶), un certain racisme structurel (Peace Direct, 2021²⁷), voire une gestion très empreinte de colonialité, qui consiste en « l'articulation planétaire d'un système de pouvoir "occidental" [...] qui se fonde sur une infériorisation prétendument naturelle des lieux, des groupes humains, des savoirs et des subjectivités non occidentales » (Escobar & Restrepo, 2009, p.82⁸). Questions éminemment politiques, celles-ci font d'ailleurs l'objet de nombreuses publications récentes par les plateformes d'ONG occidentales – signe que le sujet est bien d'actualité – comme aux Pays-Bas, en

Flandre, au Royaume-Uni ou encore en France.

Une transformation effective face au nouveau régime climatique à venir

Quelle que soit les stratégies, il apparaît clairement aujourd'hui que le changement climatique et ses différentes conséquences sur l'environnement et la biodiversité va *de facto* entraîner une transformation du rôle et positionnement des ONG occidentales, et donc des ONG françaises. En effet, comme toute les organisations occidentales – issues de pays considérés par l'OCDE comme industrialisés, sources de la plupart des émissions de gaz à effet de serre passées et actuelles – les ONG françaises sont appelées par la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CNUCC) à réduire leur empreinte environnementale.

À ce titre, en France, depuis décembre 2020, dix ONG d'action humanitaire parmi les plus importantes se sont engagées à réduire de 30 % leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici à 2025, et 50 % à l'horizon 2030. Accélérée par la crise sanitaire, cette dynamique va entraîner pour les ONG occidentales des évolutions des pratiques de gestion et des repositionnements, à la fois en France (Eynaud *et al.*, 2021²⁹), et dans leurs pays d'intervention. C'est d'ailleurs l'un des chantiers prioritaires pour Coordination SUD, qui se matérialise par dans la feuille de route 2023 – 2025 de sa commission climat et développement, et par la menée d'une thèse de doctorat, entamée depuis 2020 au sein de la plateforme, en partenariat avec l'IAE de l'Université Paris 1.

[1] Coordination SUD. (2023). *Garder le cap des 0,7% ! – Coordination SUD*.

[2] Hivert, A. (2023, 17 mars). Aide au développement : la Suède revoit ses ambitions à la baisse. *Le Monde.fr*.

[3] Ryfman, P. (2014). *Les ONG*. La Découverte

[4] Pradier, V. (2022). Les ONG françaises face à la globalisation de l'aide. *Hermès, La Revue*, 89, 34-39.

[5] Charnoz, O. & Severino, J. (2007). *L'aide publique au développement*. La Découverte.

[6] 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.

L'enjeu de la localisation de l'aide pose en creux la question du positionnement et du rôle des ONG occidentales dans un monde qui se « désoccidentalise ».

- [7] L. n° 2021-1031, 4 août 2022, de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales (1), NOR : EAEM2019665L
- [8] Coordination SUD. (2022). *Loi d'orientation et de programmation relative au développement et à la lutte contre les inégalités mondiales: rapport d'analyse globale*.
- [9] *Ibid.*
- [10] *Op. cit.*
- [11] Agence française de développement. (2023). *Appel à manifestation d'intentions pour les OSC 2023*.
- [12] Coordination SUD. (2023). *Annulation des lignes directrices en matière de criblage par le Conseil d'État – Coordination SUD*.
- [13] Grisard, R., Pradier, V. (2022). Le soutien sous contrôle des acteurs de la société civile : le cas des organisations de solidarité internationale françaises et européennes. *Alternatives Humanitaires*, 20, 63-73.
- [14] *Op. cit.*
- [15] Coordination SUD. (2022). *Étude Argent / ASI sur l'évolution des modèles socio-économiques des ASI, période 2016 – 2022*.
- [16] Coordination SUD. (2018). *Étude argent et association et de solidarité internationale 2012 – 2016*
- [17] Coordination SUD. (2023). *Acteurs et actrices de la solidarité internationale: quelle(s) mutation(s)?*
- [18] *Ibid.*
- [19] *Ibid.*
- [20] *Belway Bandits' and 'Poverty Barons': For-Profit International Development Contracting and the Military-Development Assemblage*. (2015, 9 juin). Isenberg Institute of Strategic Satire
- [21] Coordination SUD. (2019). *Étude sur la localisation de l'aide*
- [22] Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. (2023). Document d'orientation stratégique société civile et engagement citoyen 2023-2027
- [23] Pradier, V. (2023, 12 février). *Quels rôles pour les ONG occidentales dans un monde qui se « désoccidentalise »?*, The Conversation.
- [24] Cazenave, B., Garbe, E. & Morales, J. (2020). [Le management des ONG](#). La Découverte.
- [25] *Op. cit.*
- [26] De Montclos Marc-Antoine, P. (s. d.). *La critique du Sud et du Nord contre les ASI*. © IRD Éditions, 2015 Licence OpenEdition Books
- [27] Peace Direct. (2021). *Time to decolonise aid: insights and lessons from a global consultation*
- [28] Escobar, A., & Restrepo, E. (2009). [Anthropologies hégémoniques et colonialité](#). Cahiers des amériques latines, 62, 83-95.
- [29] Eynaud, P., Garbe, E., & Pradier, V. (2021, 30 novembre). *Quand la crise sanitaire rebat les cartes entre les acteurs de la solidarité nationale et internationale*. The Conversation.



Vincent Pradier

CHARGÉ D'ÉTUDES ET D'ANALYSE | ONGLAB À COORDINATION SUD

Chargé d'études et d'analyse | OngLAB à Coordination SUD, et chercheur doctorant à l'IAE de l'Université de Paris Panthéon-Sorbonne, sous la direction de Philippe Eynaud et d'Emmanuelle Garbe. Après avoir exercé dix ans au sein d'ONG françaises, notamment en poste de direction, il s'intéresse depuis 2020, par son travail de thèse, à l'impact des enjeux de transition écologique sur la gestion des ONG, principalement dans une perspective décoloniale. Il travaille particulièrement sur trois axes de recherche : les stratégies de réduction des empreintes environnementales des ONG humanitaires, l'accroissement des vulnérabilités qu'elles rencontrent sur les terrains d'intervention, et leur capacité de réponse aux crises. Au sein de Coordination SUD, il coordonne l'OngLAB et ses différentes études, notamment celle menée en 2022 sur l'évolution des modèles socio-économiques des ONG, sur la période 2016-2020.