



Enjeux et modalités d'une politique de partenariat renouvelé avec les organisations de solidarité internationales

Chantier POS 2
Groupe ONG

Cette note a pour objectif de rappeler les enjeux et décrire les modalités liées au développement d'une politique de partenariat renforcé entre l'Agence Française de Développement et les Organisations Non Gouvernementales (ONG). Elle est le produit des réflexions collectives d'un groupe de travail transversal de l'Agence, réuni dans le cadre de la préparation du deuxième Plan d'orientation stratégique 2007-2011, et d'échanges de ce dernier avec les représentants des Organisations non gouvernementales françaises.

L'AFD et les ONG

L'Agence Française de Développement et les ONG entretiennent des relations anciennes, bâties sur une ambition commune : promouvoir le développement et aider les populations les plus pauvres de la planète. Ces relations ont traditionnellement conjugué des actions de production intellectuelle et de capitalisation, des échanges stratégiques et des relations opérationnelles. A la lumière des responsabilités nouvelles de l'Agence, conséquence de la réforme impulsée en 2004 par le CICICD, le deuxième Plan d'orientation stratégique 2007-2011 de l'Agence souhaite marquer une nouvelle étape en matière de relations avec la société civile et les Organisations de Solidarité Internationales.

Il n'existe pas de définition juridique universellement applicable aux ONG. Evoquées pour la première fois en 1945 dans l'article 71 de la Charte des Nations Unies qui leur octroie un statut consultatif, les ONG se définissent ainsi à travers un « faisceau de critères » : une *association libre d'individus réunis pour poursuivre des buts d'intérêt général, à but non lucratif, sur un plan transnational*. En France, la quasi-totalité des ONG sont des associations, déclarées sous le régime de la loi du 1^{er} Juillet 1901.

Il existe une grande diversité d'organisations au sein du monde des ONG, au Nord comme au Sud. Certaines s'orientent vers l'action militante, les campagnes de plaidoyer international et l'appui aux organisations de base ; d'autres ONG, plus techniciennes, sont davantage axées sur des interventions sur le terrain de l'urgence ou du développement, souvent en partenariat avec des ONG locales, ou vers la protection de l'environnement. Leur fonctionnement, leur professionnalisme et leurs capacités à mobiliser des fonds propres sont également très hétérogènes.

La finalité du travail des ONG est proche de celle du secteur public ou du secteur social et peut se définir ainsi : « Servir l'intérêt général en particulier au bénéfice des groupes défavorisés ». Ainsi, les ONG ne sont pas de simples opérateurs. Elles se distinguent notamment des bureaux d'études par leurs capacités d'initiative et leurs facultés à concevoir puis mettre en œuvre leurs propres actions de développement, en fonction d'objectifs qu'elles se sont préalablement librement assignés. Par leurs initiatives d'utilité sociale, les ONG sont productrices de Biens Publics et par conséquent pleinement légitimes pour intervenir dans le champ du développement.

Après avoir développé les **enjeux d'une politique de partenariat entre l'Agence et les ONG (1)** cette note propose un **plan d'action pour décliner de façon opérationnelle les modalités de cette stratégie partenariale (2)** inscrite dans le cadre du deuxième Plan d'orientation stratégique de l'Agence.

1. Les enjeux d'une politique de partenariat renforcé entre l'AFD et les ONG

1.1. Des enjeux politiques : la nécessité d'une réponse forte et explicite de l'AFD aux attentes politiques en matière de partenariat avec les ONG

La politique d'appui aux organisations de solidarité internationale dans le dispositif de l'APD française incombe au Ministère des Affaires Etrangères (Mission d'Appui à l'Action Internationale des ONG, ex-MCNG). Le CICID de mai 2005 a réaffirmé la contribution essentielle des ONG à la mise en œuvre de la politique française de coopération et de solidarité internationale. Sous l'impulsion du Président de la République, le gouvernement a pris l'engagement de doubler la part d'aide au développement mise en œuvre par le canal des ONG en cinq ans (2009 par rapport à 2004), tout en améliorant sa prévisibilité, à travers notamment un dialogue plus étroit avec ces dernières.

La France consacre actuellement environ 1% de son Aide Publique au Développement au financement de la coopération non gouvernementale, contre 5% en moyenne dans les autres pays de l'Union Européenne. Le nouveau dispositif de la coopération française laisse encore une certaine incertitude quant à la place qui est réservée aux ONG. En particulier, le nouveau dispositif a privé les ONG d'un instrument de financement pour la mise en œuvre directe de projets dans les secteurs transférés à l'AFD¹, créant ainsi un « angle mort » pour les ONG dans la réforme.

Les ONG françaises demandent explicitement à être davantage associées à la définition et au suivi des cadres stratégiques de l'Agence, de façon plus systématique et plus institutionnalisée que par le passé, où le dialogue stratégique est resté circonscrit dans un cadre informel. Les ONG attendent également davantage de transparence sur l'activité et les procédures de l'AFD.

Opérateur pivot de l'APD française, l'AFD est ainsi confrontée aux demandes fortes et explicites de plusieurs de ses parties prenantes (tutelles, Parlement, élus locaux, ONG) de prendre davantage en considération la question du financement et du dialogue stratégique avec les ONG.

1.2. Un enjeu de transparence, de « redevabilité » et de notoriété pour l'Agence

L'AFD s'est récemment dotée d'une véritable politique de transparence. La politique de gestion de l'information de l'Agence doit être à l'avenir adossée à une politique proactive de partenariat avec les différentes parties prenantes de l'Agence, qui permettra notamment des relations apaisées et constructives avec ces dernières.

L'exigence de « redevabilité » vis-à-vis de la société civile est aujourd'hui une réalité incontournable : le deuxième Plan d'orientation stratégique sera consulté par les ONG, de même que sa politique de responsabilité sociale et environnementale. A l'image des principaux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux qui ont évolué dans cette direction ces dernières années, l'Agence Française de Développement souhaite améliorer son dialogue avec ses parties- prenantes.

Par ailleurs, les ONG ont acquis ces dernières années une audience réelle auprès des opinions publiques et des décideurs publics et privés du monde entier. Elles constituent, tant sur le plan individuel que collectif, un acteur émergent dans le paysage de l'Aide au développement. L'essor de leurs capacités de plaidoyer et d'influence les rend aujourd'hui quasi-incontournables dans le débat sur le développement. Elles sont également, ces dernières années, à l'origine de nombreuses

¹ L'accès au Fonds de Solidarité Prioritaire de l'ancienne Direction du Développement et de la Coopération Technique du ministère des Affaires Etrangères pour le financement de l'innovation sectorielle, et notamment le « FSP mobilisateur ».

innovations sur la scène internationale : contribution à la production de normes environnementales internationales, campagnes de plaidoyer sur l'accès aux médicaments (MSF) ou l'interdiction des mines anti- personnels (Handicap International), contribution à la réflexion liée à la taxe sur les billets d'avion (groupe Landeau) etc. Au cours de la dernière décennie, deux ONG françaises se sont vues décerner le prestigieux Prix Nobel de la Paix (Handicap International, 1997 et Médecins Sans Frontières, 1999). Pour l'AFD, qui ambitionne de jouer un rôle plus affirmé dans le débat mondial sur le développement, il est important de développer des liens avec des ONG disposant d'une capacité d'influence sur la scène nationale et multilatérale et de bâtir avec elles des stratégies conjointes d'influence. Le travail innovant développé par l'AFD avec de grands réseaux environnementaux tels que le WWF, Conservation International ou UICN doit être poursuivi et éventuellement diversifié à d'autres champs d'intervention de l'Agence : santé, éducation, RSE etc.

Le partenariat renforcé avec des ONG constitue ainsi un enjeu de notoriété pour l'Agence. Il doit également contribuer, par le truchements de partenariats entre l'Agence et les ONG, à renforcer la légitimité, auprès des citoyens et contribuables français, de la politique publique d'Aide au Développement mise en œuvre par la France.

1.3. Des enjeux d'efficience de l'aide pour l'AFD

▪ Un enjeu d'innovation et de capitalisation

A travers leurs approches du développement et les programmes qu'elles mettent en œuvre, les ONG sont porteuses d'expertise et d'innovation sectorielle. Dans différents domaines, la coopération non gouvernementale peut offrir des performances remarquables s'agissant de créer des liens durables de partenariat et de générer des mises en réseau solides par la multiplicité des acteurs impliqués. Elle offre également des avantages en matière de proximité, de durabilité et de bonne appropriation des actions par les bénéficiaires. Les ONG jouent par ailleurs un rôle stabilisateur pour améliorer la continuité des démarches de développement dans certains pays soumis à des « commotions » politiques trop fréquentes.

Dans plusieurs domaines, qui constituent ainsi des champs d'intervention privilégiés pour elles, les ONG ont développé des avantages comparatifs réels vis-à-vis des autres acteurs publics (services publics) et privés (bureaux d'études) : politiques de lutte contre la pauvreté, protection de l'environnement, appui aux organisations intermédiaires de services aux populations (micro-finance, micro-assurance, organisations professionnelles, appui aux TPE-PME, services sociaux, etc.).

L'évaluation récente menée par le Ministère des Affaires Etrangères sur les actions de la France en faveur du développement durable (Etude RCT – 2005) relève des insuffisances dans le dispositif public de coopération en matière d'innovation et de capitalisation des actions menées². A travers un exercice d'apprentissage commun et d'échange avec les ONG, l'AFD pourrait davantage capitaliser les résultats des expériences conduites avec et par les ONG.

² « L'innovation dans le dispositif global de la coopération de la France reste relativement en retrait, en particulier parce qu'elle n'est ni érigée en tant que valeur ou critère positif, ni en tant que système. Si les initiatives innovantes ne sont pas rares, le cloisonnement institutionnel, la faiblesse des capacités évaluatives, le caractère éphémère de la mémoire des opérations de développement et des dispositifs de capitalisation ne contribuent pas toutefois à valoriser l'effort d'innovation. Des capacités réelles existent pourtant, et cela à tous les niveaux : dans le domaine de la recherche, mais aussi au niveau de la mosaïque d'interventions conduites par la société civile, la coopération décentralisée, et les projets de développement. La capacité d'innovation est donc distribuée, mais non proprement mise en réseau (...) »

- **L'enjeu d'une meilleure coordination des politiques publiques avec les initiatives de la coopération non gouvernementale**

La dernière réforme impulsée par le CICID se traduit par un effort de sélectivité et de cohérence dans la mise en œuvre de l'Aide bilatérale française, à travers notamment un exercice de programmation stratégique participatif (DCP). Les OSI seront à l'avenir davantage associées au processus d'élaboration des DCP. Dans un souci d'efficacité du dispositif global de coopération française, les interventions des acteurs non gouvernementaux et celles mises en œuvre par la puissance publique gagneraient à être davantage coordonnées. Des synergies devraient ainsi être recherchées entre l'AFD et les ONG dans leurs secteurs et pays d'intervention respectifs.

- **L'enjeu de l'aide dans les situations d'absence ou de défaillance des maîtrises d'ouvrages publiques : Etats « fragiles », politiques sectorielles déficientes, absence de maîtrises d'ouvrages nationales ou régionales**

Dans les situations où l'Etat de droit ne fonctionne pas, ou mal, et que les programmes de coopération bilatéraux sont difficiles à mettre en œuvre efficacement, le recours aux ONG permet de faire transiter une aide destinée à la satisfaction des besoins fondamentaux de la population, de renforcer la société civile et les initiatives économiques locales, avant le retour à un Etat de droit. C'est notamment le cas des situations de post-crisis, d'Etats « fragiles » ou « faillis ».

A l'instar des autres bailleurs de fonds, l'AFD a récemment entamé une réflexion et un début d'engagements dans des pays à Etats « fragiles », ou en situation de post-crise. Confrontée à des situations de sortie de crise, de défaillance chronique ou ponctuelle des maîtrises d'ouvrages publiques, des situations nécessitant une forte réactivité où l'affichage d'une certaine neutralité vis-à-vis des autorités nationales, l'AFD peut s'appuyer comme elle l'a fait parfois par le passé (Cambodge, Haïti) sur les avantages comparatifs offerts par les ONG pour la mise en œuvre de l'Aide dans les pays étrangers.

Dans les situations de post-crise, des choix liés à la reconstruction engageant l'avenir sont effectués durant la période dite de « zone grise » entre l'urgence et le développement. Ces situations constituent un enjeu pour le développement des pays en question et pour l'Agence, si elle doit y intervenir. Les ONG sont généralement des acteurs omniprésents de ce type de théâtre d'intervention où se mêlent actions d'urgence et de reconstruction.

Il arrive également que la gouvernance d'une politique publique sectorielle soit défaillante : les ONG sont alors pleinement légitimes pour intervenir en substitution provisoire de cette défaillance, ou subsidiarité, qui ne touche qu'un volet spécifique de politique publique.

Dans des approches transversales ou régionales (coopération régionale, projets multi-pays) ou les maîtrises d'ouvrages publiques sont absentes ou complexes à mobiliser, les ONG peuvent être sollicitées en substitution à ces maîtrises d'ouvrages, pour mettre en œuvre des actions nécessitant une présence sur le terrain et un ensemble d'actions à géométrie variable (cf. recours à la Croix-Rouge dans l'Océan Indien).

- **Un enjeu de réactivité dans les opérations ou à la demande des tutelles**

Certaines situations nécessitent une mobilisation rapide de l'Agence et un déploiement très réactif dans les pays concernés. Les ONG offrent une solution adaptée à de telles configurations comme le post-crise (Tsunami) ou les interventions au sein de nouvelles géographies à la demande des tutelles (Cambodge par le passé, Soudan à l'avenir).

2. Plan d'action pour une collaboration renforcée entre l'Agence Française de Développement et les Organisations Non Gouvernementales³.

Le plan d'action proposé se décline en quatre volets, indissociables, articulés autour des principaux enjeux retenus par le groupe de travail : la **communication et la transparence vis-à-vis des parties-prenantes** (1), **l'animation et l'institutionnalisation d'un dialogue stratégique** tant au niveau sectoriel que géographique, contribuant à une mise en cohérence accrue de la coopération gouvernementale et de la coopération non gouvernementale (2), le **développement d'un ensemble d'actions de capitalisation** (3), le financement de l'action des ONG à travers notamment **la création d'instruments financiers et de procédures adaptées au financement d'actions d'innovation sectorielle conduites par les ONG** (4).

2.1. Communication et transparence vis-à-vis des parties prenantes : un effort de « redevabilité » vis à vis de la société civile

Concomitamment à la définition d'une politique de RSE pour l'Agence, l'AFD a récemment fourni de réels efforts en matière de communication en direction des ONG et de la société civile. Il est ainsi proposé de poursuivre l'animation d'un portail Internet de référence pour les ONG et la société civile, mettant notamment en valeur le travail et les opérations conduites par l'AFD avec les ONG dans les pays étrangers, ainsi que l'animation d'une lettre d'information électronique mensuelle pour la société civile (« Hémisphères »).

Seront définis en parallèle les cadres et procédures d'une politique de transparence vis-à-vis des ONG (communicabilité des documents, accès à l'information etc.) de façon concomitante à la mise en œuvre effective de la politique de transparence de l'Agence.

2.2. Assurer une meilleure coordination entre coopération gouvernementale et non gouvernementale à la faveur d'un dialogue stratégique formalisé

Il a été parfois constaté des discordances marquées entre les démarches de la coopération gouvernementale et celles de la société civile. **Ces discordances ne relèvent généralement pas des objectifs, qui sont souvent partagés**, dans la mesure où ils répondent aux besoins des mêmes partenaires dans des contextes suffisamment difficiles pour que les priorités y soient clairement identifiables et partagées.

Des améliorations pourraient être toutefois apportées afin de favoriser une meilleure intégration des actions entre coopération gouvernementale et non gouvernementale, tout en respectant la spécificité des ONG qui travaillent plus directement avec les sociétés civiles des pays en développement. Cette meilleure coordination et harmonisation de l'action des ONG et de la coopération gouvernementale bilatérale peut progresser de différentes façons :

- (i) Une meilleure connaissance et donc prise en compte par les ONG des politiques et cadres de convergence nationaux (stratégies sectorielles, DCP) ;
- (ii) Le développement de synergies au service de stratégies pays.

Pour l'AFD, il convient à l'avenir d'impliquer explicitement la société civile dans ses stratégies d'intervention sectorielles et géographiques. Les ONG insistent de leur côté sur la nécessité d'une réelle institutionnalisation du dialogue stratégique dans les procédures de l'Agence⁴.

³ Ce plan d'action a été présenté à l'Automne 2006 au COMEX de l'AFD, qui en a adopté les principales recommandations.

Le groupe de travail relève ainsi la nécessité de formaliser un dialogue stratégique entre les ONG et l'Agence, conduit au niveau des départements sectoriels et géographiques. Les départements sectoriels de l'Agence ont engagé, depuis plusieurs mois déjà, un dialogue avec les ONG autour de leurs Cadres d'Intervention Sectoriels (CIS). Ce travail de concertation sectorielle sera poursuivi, **avec une concertation désormais systématique, sur chaque « métier », lors de la réactualisation des CIS de l'Agence.**

2.3. La conduite d'actions de capitalisation

Des actions de capitalisation seront menées, combinant un travail rétrospectif sur les actions conduites et un travail plus prospectif ouvert aux questions de production intellectuelle :

- (i) Un bilan des relations opérationnelles entre l'AFD et les ONG sera réalisé, à la faveur d'une évaluation rétrospective de projets de référence associant des ONG dans leur mise en œuvre.** Ce bilan opérationnel des collaborations opérationnelles OSI/AFD sera conduit par la division de l'évaluation de l'AFD, en partenariat avec l'organisation F3E, instrument d'évaluation de l'action des ONG ;
- (ii) Un travail de capitalisation à échelle plus restreinte, sur des thématiques précises, pourra également être conduit par les départements sectoriels, en prolongement des actions de concertation sectorielle (création de groupes de travail restreints pour étudier une question particulière, publications de travaux de production intellectuelle réalisées à cette occasion etc.) ;**
- (iii) Enfin, des actions de capitalisation thématique pourront être conduites dans le cadre du CEFEB, avec notamment le développement d'un cycle pluriannuel de « Rendez-vous ONG » à Marseille, au siège du CEFEB.**

Concernant la formation des ONG, en lien avec les actions conduites par le ministère des Affaires Etrangères (création d'un fonds de renforcement des capacités, collaborations avec le F3E), l'AFD pourrait également envisager de mener des expériences dans le cadre du CEFEB, s'il existe toutefois une demande des ONG.

2.4. Le financement de l'action des Organisations de Solidarité Internationale

L'AFD s'est engagée auprès de ses tutelles à contribuer à la mise en œuvre de l'engagement du Président de la République en faveur d'un doublement de l'Aide bilatérale française transitant par les OSI. A cet effet, le rythme d'engagement de projets associant des ONG, en nette augmentation depuis 2003⁵, sera maintenu. Le ministère de la coopération a ainsi fixé à l'AFD un objectif-cible prévisionnel de 22 M€ de relations opérationnelles avec les ONG en 2007.

Les procédures et les règles de gestion de l'AFD ne permettaient traditionnellement pas à l'AFD, sauf exception, de financer en maîtrise d'ouvrage directe des ONG du Nord ou du Sud. Malgré des souplesses instrumentales aménagées au fil des ans, les relations opérationnelles directes, le cas échéant avec un co-financement à la clé, sont restées limitées : l'essentiel des collaborations opérationnelles se déroulait au niveau des maîtrises d'ouvrages locales. Par ailleurs, les relations opérationnelles avec les ONG sont restées modestes compte tenu des secteurs historiques dans

⁴ Dans une note de février 2006, le Groupe Initiative notait ainsi que « Les rencontres « OSI/AFD », qui se voulaient être des espaces communs de réflexion stratégique, n'ont pas eu les retombées attendues en termes de dynamiques institutionnelles et sont restées assez informelles. L'AFD est demandeuse d'un partenariat stratégique et sectoriel avec les ONG mais les dispositifs mis en œuvre n'ont pas encore été bien adaptés... »

⁵ 7,1 M€ en 2004, 14,1 M€ en 2005, 15,9 M€ en 2006

lesquelles l'AFD intervenait et de la capacité d'absorption limitée des OSI, qui ne pouvaient mettre en œuvre des projets au volume financier significatif pour l'Agence.

Les relations opérationnelles avec les ONG ont atteint en 2006 un volume significatif de 16 M€⁶. Les procédures se sont récemment diversifiées et incluent désormais des financements directs à des ONG du Sud (« Green Belt Movement » de la Prix Nobel de la Paix Wangari Maathai) et du Nord (Handicap International). Des souplesses instrumentales ont également été récemment aménagées pour autoriser l'organisation d'appels à proposition (Niger, « Facilité Eau »⁷) pour les ONG, sur des concours de faibles montants, où les ONG sont placées en position de maîtrise d'ouvrage directe.

La palette d'instruments et de procédures de l'Agence pour travailler aujourd'hui avec les ONG est ainsi désormais assez large et inclut :

- (i) Le recours à des ONG comme **opérateurs** à travers des maîtrises d'ouvrages nationales, par appel d'offre où procédure de gré à gré lorsque justifié (ONG en cofinancement, avantage comparatif explicite, expertise sectorielle unique) ;
- (ii) La collaboration avec des ONG par le truchement **d'accords-cadres transversaux** éventuellement déclinés par la suite en différents volets opérationnels ;
- (iii) Le financement d'ONG du Nord où du Sud en **maîtrise d'ouvrage directe** (projet Handicap International, projet « Green Belt Movement »), le cas échéant après appel à proposition (projet Niger). Ce type de procédure répond plus explicitement au problème de « l'angle mort » de la réforme CICID et de la disparition du « FSP mobilisateur » auquel les ONG pouvaient avoir accès.

Afin de permettre le financement de projets conçus et mis en œuvre par des ONG, l'Agence a récemment décidé de créer un nouvel instrument financier dédié (Facilité d'innovation sectorielle) **permettant de financer, à travers l'organisation d'appels à propositions ouvert aux ONG, des projets d'innovation sectorielle** à fort potentiel d'innovation incluant une dimension coût-efficacité, une logique participative et mobilisatrice des acteurs, une forte composante de changement social et un caractère reproductible pour l'Agence. Dotée de 15 M€ sur une période de trois ans, cette facilité doit initier un nouveau cycle de relations opérationnelles entre les ONG et l'Agence. Elle implique également une concertation en amont entre les ONG et l'Agence, pour déterminer les axes de travail retenus.

Enfin, l'Agence a récemment créé une procédure permettant la mise en œuvre, au niveau de ses agences, de concours locaux de faibles montants auxquels les ONG sont également éligibles. Ces concours de faibles montants sont complémentaires du FSD mis en œuvre par les SCAC et des autres instruments financiers de l'AFD et du ministère des Affaires Etrangères.

Conformément à l'engagement pris lors de la réunion du 5 mars 2007 réunissant, au siège de l'Agence, les administrateurs de Coordination SUD, l'ensemble des volets de cette relation entre l'AFD et les ONG fera l'objet d'un bilan rétrospectif à l'occasion d'une journée de travail commune lors de la prochaine journée du réseau de l'AFD.

⁶ Volume financier qui se répartit en trois tiers entre le FFEM, les maîtrises d'ouvrages nationales et les projets où les ONG sont en maîtrise d'ouvrage directe.

⁷ 9 projets portés par des ONG françaises ont été finalement retenus par l'Union Européenne dans le cadre de la Facilité Eau ACP-UE. Tous bénéficiaient d'un appui technique et d'un co-financement de l'Agence.