

Pour un partenariat renforcé et durable entre les ONG et les pouvoirs publics

I. INTRODUCTION

Dans les dernières années, le partenariat entre les ONG de solidarité internationale et les pouvoirs publics s'est construit pour exprimer **la complémentarité** entre les différentes formes de coopération internationale et la reconnaissance de **la valeur ajoutée** de la coopération non-gouvernementale, dans **toute la diversité de ses rôles** : mise en œuvre de projets de développement et d'actions humanitaires d'urgence ; information et mobilisation des citoyens ; renforcement des sociétés civiles des pays du Sud ; veille citoyenne et dialogue sur les politiques publiques ; plaidoyer dans les grands débats internationaux.

A plusieurs reprises, les ONG ont formulé des propositions de rénovation, d'approfondissement et de clarification du partenariat ONG-pouvoirs publics au sein des instances paritaires existantes. De façon plus générale, les ONG ont également participé aux travaux de la conférence nationale de la vie associative sur ces mêmes thèmes et enjeux. Cependant, force est de constater que le dialogue civil entre l'Etat et les associations de solidarité internationale est fait de beaucoup d'espoirs déçus, de discontinuités et de dissonances, en particulier dans la période récente. Notre analyse est donc que les bases du partenariat Etat / ONG sont toujours instables et mal établies. Cette insécurité dans nos relations porte préjudice aux ONG françaises et à leurs partenaires des pays du Sud.

Ce qui est aujourd'hui en jeu c'est **la possibilité même d'un partenariat entre l'Etat et les ONG fondé sur le respect du caractère non-gouvernemental des ONG** qui s'exprime par des **partenariats avec des acteurs non-gouvernementaux des pays du Sud et par l'exercice d'un droit d'initiative**. Les ONG françaises ne peuvent contribuer au renforcement des sociétés civiles du Sud et jouer leur rôle dans la popularisation de l'aide au développement auprès de nos concitoyens et d'influence dans les débats publics internationaux que dans la mesure où elles établissent des partenariats durables et qu'elles sont et restent des acteurs non gouvernementaux.

Or, l'évolution du dispositif public d'appui aux ONG et de ses outils tend à une **instrumentalisation croissante des ONG comme opérateurs des politiques publiques**, ce qui vide la coopération non-gouvernementale de son sens. Les ONG comprennent mal, que contrairement à ses partenaires de l'OCDE, **la France peine autant à concevoir sa politique de coopération autrement que d'Etat à Etat ou au niveau inter-étatique, alors que la reconnaissance de la contribution des ONG à l'efficacité de l'aide progresse** au niveau national et international parmi les acteurs de la coopération et du développement¹.

Cette situation se traduit négativement au niveau budgétaire. **La coopération non-gouvernementale reste le parent pauvre de la coopération française. La France est le dernier pays de l'Union européenne et de l'OCDE pour la part de son APD transitant par les ONG**. Il est essentiel que la France rattrape son retard en ce domaine, pour créer les conditions d'une coopération moderne basée sur le partenariat et l'équilibre entre appui aux politiques publiques des Etats partenaires et soutien aux initiatives des acteurs non-gouvernementaux.

Enfin, les ONG sont constamment confrontées aux aléas budgétaires. Les crédits qui leur sont alloués servent régulièrement de variable d'ajustement. L'absence de visibilité des crédits aux ONG dans les Lois de finance et de prévisibilité des crédits aux ONG, ainsi que les retards dans les décaissements, nuisent considérablement à la qualité de leurs actions et aux partenariats qu'elles mettent en place avec les acteurs du Sud.

¹ Voir notamment le rapport de Bérengère Quincy au MAEE « Pour une politique étrangère plus partenariale – Agir dans le monde avec les acteurs français non étatiques (ONG, collectivités territoriales, syndicats, entreprises) » qui formule des recommandations pour le renforcement de la culture de dialogue au MAEE, la construction du partenariat.

2008 : une opportunité pour construire enfin un dispositif d'appui à la coopération non-gouvernementale cohérent et performant ?

Le ministère des Affaires étrangères et européennes est actuellement soumis à deux Missions d'évaluation dans le cadre de la Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP) : l'une concerne son réseau diplomatique et l'autre la mission Aide Publique au Développement. Par ailleurs, le gouvernement a lancé une mission de réflexion afin de restructurer et redynamiser le MAEE (Livre Blanc).

Ces missions vont aboutir début 2008 à une nouvelle réforme de la coopération française qui impactera bien entendu le dispositif d'appui à la coopération non-gouvernementale.

Coordination SUD propose que l'évolution de celui-ci fasse l'objet, dès à présent, d'une discussion paritaire, et que les ONG ne soient pas mises une fois de plus devant le fait accompli.

Afin de contribuer au mieux à ce processus, **Coordination SUD a réuni ses membres fin novembre 2007 pour formuler des propositions.** Elles sont présentées dans ce document, qui plaide pour la construction d'un partenariat durable et stable autour d'un dispositif d'appui à la coopération non-gouvernementale cohérent, performant et respectueux des spécificités des ONG.

II. PROPOSITIONS

1. Les fondements du partenariat : la spécificité, la plus-value et la complémentarité de la coopération non-gouvernementale

Dans le paysage de la coopération internationale, les ONG sont des acteurs assurant une **complémentarité** par rapport aux actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération publique.

Elles jouent **plusieurs rôles** : elles aident notamment les pauvres et les victimes à se faire entendre et formulent leurs propres analyses, complémentaires, voire divergentes des analyses publiques ; elles mettent en œuvre des actions humanitaires d'urgence et des projets d'appui à des partenaires qui affrontent les manifestations diverses du sous-développement ; elles contribuent au renforcement des sociétés civiles du Sud ; elles informent et mobilisent les citoyens et favorisent le débat démocratique sur l'aide au développement ; elles alertent et questionnent les pouvoirs publics ; elles jouent un rôle d'influence dans les débats publics et négociations au niveau national, régional et international.

Une particularité essentielle des ONG est de s'appuyer sur des **démarches inclusives, participatives et partenariales** dans leurs actions de renforcement des sociétés civiles du Sud. Les ONG agissent, en effet, le plus souvent, avec des partenaires locaux (ONG des pays du Sud, organisations sociales locales). Les premiers critères de qualité de l'action des ONG sont donc **la qualité et la pérennité du partenariat et leur capacité à contribuer au renforcement de la responsabilité et de l'efficacité de leurs partenaires, en tant qu'agents du changement social.**

Egalement, leurs spécificités résident dans la mise en œuvre d'une **coopération de proximité, dans leur rapidité d'intervention, et dans leur capacité d'innovation qui leur permet de faire évoluer leurs interventions et de les adapter aux contextes changeants.** Cette capacité d'innovation des ONG est reconnue et utilisée par tous les bailleurs de fonds et les opérateurs.

Enfin, leurs interventions se caractérisent par **l'inscription des actions de terrain (locales) dans des enjeux globaux. Les ONG, acteurs privés de la coopération internationale à l'instar des syndicats ou des entreprises, pèsent aujourd'hui dans les débats sur la coopération internationale ou la mondialisation économique.** Dans certains secteurs, elles sont devenues un acteur essentiel.

Ces spécificités et leur valeur ajoutée qui concourent à l'efficacité de l'aide, les conduisent en tant qu'acteurs non-gouvernementaux, à revendiquer auprès des pouvoirs publics le respect d'un « droit d'initiative » et la reconnaissance de leur rôle dans les débats au niveau national et international sur les grands enjeux mondiaux.

La rénovation du partenariat Etat / ONG doit prendre en compte et respecter les spécificités, le droit à l'initiative, la plus-value et la complémentarité de la coopération non-gouvernementale par rapport aux autres formes de coopération et devrait être formalisée dans une Charte du partenariat.

Les propositions qui suivent visent à préciser comment peut se traduire de façon opérationnelle un tel partenariat.

2. Les modalités d'un partenariat rénové

a) Transparence et respect de la pratique de concertation au sein des instances paritaires

Coordination SUD propose :

- Avec la CPCA, **l'institutionnalisation d'un véritable dialogue civil** qui accorde au mouvement associatif un statut de « partenaire social » dans la définition de la politique associative française et la concertation sur les politiques publiques.
- **Le renforcement et la sécurisation des moyens des instances de concertation** (notamment la CCD) afin de garantir une permanence et une continuité du dialogue.

Coordination SUD apprécie l'annonce des mesures suivantes et souhaite discuter de leur mise en œuvre. Coordination SUD souhaite que celles-ci permettent de renforcer le dialogue sur les politiques touchant aux relations entre l'Etat et les ONG, qui aujourd'hui n'est pas à la hauteur des actions de plaidoyer qu'elles développent et de leur capacité d'influence dans les débats internationaux :

- la mesure décidée par le Président Sarkozy, lors de la rencontre du 5 juin avec les ONG en amont du G8 d'organisation de **trois réunions annuelles avec le Président de la République** ;
- les mesures annoncées par Monsieur J.M. Bockel, Secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie :
 - **Création d'un Comité des ONG** présidé par le ministre des Affaires étrangères, complémentaire à la CCD, qui se réunirait deux fois par an, avec un rôle de concertation politique et stratégique entre les ONG et les pouvoirs publics ;
 - **Création d'un poste d'Ambassadeur ONG** auprès du Ministre des Affaires Etrangères, interlocuteur des ONG ;

b) Cohérence, efficacité et adaptation aux spécificités des ONG du dispositif public d'appui à la coopération non-gouvernementale

Coordination SUD propose :

- Que soit créée **une agence pour les appuis aux différentes formes de coopération non-gouvernementale**, c'est-à-dire incluant les appuis à l'éducation au développement, au volontariat, au plaidoyer international, aux projets de développement de terrain mis en œuvre par les ONG, au renforcement institutionnel, organisationnel et opérationnel des ONG et à la structuration collective du milieu.
Une telle agence doterait la coopération française d'un outil de gestion cohérent, souple et adapté aux acteurs et coopérations non-gouvernementales et permettrait un contrôle rigoureux de l'usage fait des crédits publics.
- **La sécurisation et le développement des instruments** du partenariat Etat / ONG qui respectent un plein exercice **du droit d'initiative** des ONG.
- **Le maintien d'un minimum de 50% de cofinancement projet** par rapport aux outils dits de la nouvelle contractualisation (appels à initiatives, conventions programmes, programmes pluri-acteurs, etc.) sur le total des crédits alloués aux ONG.
- avec la CPCA, **l'inscription législative d'une définition générale de la notion de subvention** se différenciant clairement de la commande publique et rappelant qu'il s'agit d'un financement public du projet associatif prenant en compte les coûts de fonctionnement.
- **L'arrêt de l'extension du dispositif test de déconcentration des crédits ONG aux ambassades**, dispositif qui, comme le montre l'évaluation conjointe MAAIONG / Coordination SUD, non seulement n'apporte pas de réponses aux problématiques qui étaient censées la justifier, mais encore fragilise la coopération non-gouvernementale.

c) Visibilité et prévisibilité des crédits

Coordination SUD propose :

- Que soit créée **une ligne budgétaire « unique » assortie d'objectifs d'augmentation progressive et d'engagements pluriannuels**, pour l'ensemble des appuis aux ONG de solidarité internationale, cités précédemment. Une identification des crédits d'APD alloués aux ONG et un engagement de l'Etat sur plusieurs années est indispensable pour assurer un minimum de visibilité et de prévisibilité à ces financements. Aucune prévision claire de réalisation de l'engagement présidentiel de doublement de la part d'APD transitant par les ONG françaises entre 2004 et 2009 n'aura été réalisée par l'Etat au cours de ces 5 années. Par ailleurs, les crédits alloués aux ONG restent ni regroupés, ni tracés, ni même parfois visibles pour certains d'entre eux dans les Lois de Finance.

d) Augmentation de la part d'APD canalisée par les Organisations Non Gouvernementales de la société civile

Coordination SUD propose :

- **Que la France rejoigne, d'ici 2012, la moyenne européenne pour la part de l'APD transitant par les organisations de la société civile, soit 5,1% de l'APD**, contre 1,3% aujourd'hui.
- **Que soit respecté le doublement du pourcentage de l'APD transitant par les ONG françaises entre 2004 et 2009.**
- **Que le taux de cofinancement des appuis de l'Etat français aux ONG passe de 50% à 75% minimum.**

e) Renforcement du partenariat Etat / ONG autour de l'évaluation de la performance sociale et du renforcement institutionnel, organisationnel et opérationnel des ONG

Le renforcement institutionnel et organisationnel des ONG est prioritaire pour que les ONG françaises occupent une place respectable dans le concert international, à la fois coopératif et compétitif, de la coopération non gouvernementale.

En ce sens, le FRIO (Fonds de renforcement institutionnel et organisationnel) est le résultat le plus positif de la négociation entre les ONG et les pouvoirs publics de ces dernières années. Ce dispositif doit être consolidé et pérennisé.

Le F3E (Fonds pour la promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations) assure également une fonction essentielle dans l'appui aux ONG françaises dans l'évaluation et la recherche d'impact et de qualité de leurs actions.

Coordination SUD propose le renforcement des fonds paritaires d'appui au renforcement institutionnel, organisationnel et opérationnel des ONG.

f) Transition vers un nouveau dispositif

Coordination SUD demande :

- **qu'une concertation ad-hoc transparente soit mise en place immédiatement** sur toute réforme du dispositif public d'appui à la coopération non-gouvernementale, dans le cadre des deux processus en cours : la RGPP et le Livre Blanc.
- **que le dispositif actuel d'appui aux ONG soit sécurisé et maintenu**, tant qu'un nouveau dispositif n'aura pas été négocié et défini et tant que la transition entre les deux dispositifs n'aura pas été déterminée.