

**FACE AUX DÉFIS DU DÉVELOPPEMENT : COMMENT RENFORCER
LES ONG FRANÇAISES ?**

PROJET D'AVIS

présenté au nom

de la section des affaires européennes et internationales

par

M. Francis Charhon, rapporteur

SOMMAIRE

SYNTHESE DE L'AVIS.....	3
PROJET D'AVIS	9
I - LES ONG AU CŒUR DES ENJEUX DU DEVELOPPEMENT SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE.....	9
A - L'EXIGENCE DE LA LUTTE POUR LE DÉVELOPPEMENT	9
B - LE RÔLE CROISSANT DES ONG SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE.	11
C - LES ONG FRANÇAISES A LA CROISÉE DES CHEMINS.....	15
II - PRECONISATIONS	16
1. Associer les ONG à la définition des objectifs stratégiques de la politique de coopération.....	17
2. Améliorer la transparence et la lisibilité du dispositif institutionnel de la coopération	17
3. Valoriser la contribution des ONG aux actions de développement	18
4. Sécuriser les ONG en favorisant les synergies et la professionnalisation	19
5. Etoffer leur mission de plaidoyer	20
6. Stabiliser et diversifier les moyens financiers à la disposition des ONG	21
7. Favoriser les partenariats des ONG avec les collectivités territoriales.	25
8. Approfondir les liens avec les sociétés civiles locales.....	25
9. Encourager les partenariats multi-acteurs.....	26
TABLE DES SIGLES	29
BIBLIOGRAPHIE	31
LISTE DE PERSONNES AUDITIONNEES	33

SYNTHESE DE L'AVIS

L'aide au développement, dont la vocation est de lutter contre la pauvreté et les inégalités, mais aussi de s'inscrire dans des perspectives de développement durable, se déploie dans un paysage mondial qui s'est profondément modifié.

Dans ce panorama, les organisations non gouvernementales (ONG), très actives sur les questions de développement, ne doivent pas être considérées comme de simples exécutants ou des prestataires. Elles sont devenues des co-acteurs du développement, que ce soit pour des actions de long terme, pour agir dans l'urgence ou encore dans le plaidoyer.

Face à ces bouleversements, quel positionnement peuvent avoir les ONG françaises? Ont-elles la taille suffisante pour agir ? Ont-elles procédé aux évolutions nécessaires pour devenir des opérateurs efficaces et crédibles ?

C'est à ces questions, en parfaite résonance avec les travaux des Assises du développement et de la solidarité internationale, que le CESE se propose, avec cet avis, d'apporter sa contribution en formulant un certain nombre de propositions sur les voies et moyens d'une consolidation et d'une valorisation de la place et du rôle des ONG françaises au niveau international.

Les principales préconisations

1. Associer les ONG à la définition des objectifs stratégiques de la politique de coopération

A cette fin, il recommande :

- **la création**, pour mieux associer les acteurs de la société civile, **d'une instance de concertation pluraliste mais resserrée** qui se substituerait à l'actuel Conseil stratégique pour la coopération non gouvernementale ;
- **une clarification par l'État du rôle attendu des ONG** dans les actions d'aide au développement.

2. Améliorer la transparence et la lisibilité du dispositif institutionnel de la coopération

La France ne possède toujours pas, à la différence de nombreux autres pays européens, de dispositif de coopération au développement unifié. Pas moins de 8 ministères sont impliqués dans la lutte contre la pauvreté.

Déplorant la faible lisibilité de cette organisation qui a pour effet de décourager les partenariats multi-acteurs, le CESE prône:

- **une coordination des actions de développement menées par les différents ministères ;**

- **un pilotage fort assuré par le ministre en charge de la coopération.**

3. Valoriser la contribution des ONG aux actions de développement

De nombreux pays européens mais aussi l'Union européenne ont compris l'intérêt de confier aux ONG une part significative de leur aide. C'est aussi le choix que font la plupart des grandes institutions internationales agissant dans le domaine de l'aide au développement, à l'instar des Nations Unies. Sur ce plan, la France demeure cependant très éloignée de la moyenne des grands pays donateurs: 5,2% de l'aide bilatérale des pays du Comité d'aide au développement transitant par les organisations de solidarité internationale en 2009 contre 2,95% en France.

Afin de rattraper le retard de la France en la matière, notre assemblée se prononce, pour le doublement, **d'ici cinq ans**, conformément à l'engagement du président de la République, **de 45 à 90 millions d'euros, du montant de l'APD transitant par l'AFD à destination des ONG.**

4. Sécuriser les ONG en favorisant les synergies et la professionnalisation

La taille relativement modeste des ONG françaises les fragilise face aux contraintes multiples auxquelles elles ont à faire face. Les regroupements, les partenariats et la mise en commun de moyens sont donc un enjeu vital.

Le CESE milite en faveur :

- **d'une accentuation de l'organisation en réseau des ONG françaises, voire de la constitution de « consortiums » pour continuer à être reconnues comme acteurs globaux du développement ;**

- **d'une professionnalisation plus affirmée des ONG dans leur capacité de gestion et d'intervention** afin de les mettre à niveau de leurs homologues internationaux avec lesquels elles sont en situation de concurrence vis-à-vis des grands bailleurs;

- **d'une meilleure reconnaissance par l'Etat des compétences acquises au sein des ONG ;**

- **de l'affectation d'une partie plus importante des financements octroyés par l'Etat, aux actions de structuration et de renforcement des réseaux, à l'appui à la présence dans les instances internationales, au soutien de la formation des personnels ainsi qu'à la réalisation d'études et d'analyses sur l'action des ONG.**

5. Étoffer leur mission de plaidoyer

Les enquêtes d'opinion confirment l'attachement des Français à l'aide au développement mais les mêmes sondages montrent aussi que 49% des Français jugent peu efficace l'aide de notre pays aux pays en développement.

Aussi, notre assemblée met l'accent sur l'importance :

➤ **d'une structuration du plaidoyer des ONG autour de la solidarité internationale et des nouveaux enjeux du développement incluant le changement climatique et l'érosion de la biodiversité ;**

➤ **d'une plus grande visibilité du plaidoyer dans un double but :** l'amélioration, au niveau national, de l'information du public sur les engagements pris par la communauté nationale et internationale en matière d'APD et sur les efforts entrepris en termes d'efficacité de l'aide, de rigueur dans la gestion des fonds et d'évaluation des réalisations ; l'élaboration, sur l'échiquier international, de messages forts et porteurs afin de faire progresser les causes défendues, gagner en notoriété et participer ainsi au rayonnement de l'action de notre pays.

6. Stabiliser et diversifier les moyens financiers à la disposition des ONG

Les ONG doivent être en mesure de planifier des stratégies de long terme dont on sait qu'elles sont les plus efficaces. Si la question du volume du financement est un sujet important, plus déterminante encore est la stabilisation de ces financements. Or, l'Etat n'a su ni accompagner ni soutenir le développement des ONG françaises en menant à leur endroit une politique stable et cohérente. De leur côté, les ONG doivent diversifier leurs sources de financement.

Dans cette perspective, le CESE se déclare favorable à :

➤ **l'établissement d'une programmation pluriannuelle des financements publics ;**

➤ **la définition d'un mécanisme de suivi en concertation avec les organisations de solidarité internationale** sous forme d'un tableau de bord permettant d'identifier les différentes enveloppes budgétaires;

➤ **la mise en place d'un dispositif fiscal sécurisé et pérenne pour les dons**, principale source de financement des ONG;

➤ **la comptabilisation de l'effort réalisé par l'Etat via la défiscalisation dans l'aide publique apportée aux ONG ;**

➤ **l'institution**, dans l'immédiat, en écho à l'inquiétude de nombre d'organisations sur le risque d'une révision de la réglementation fiscale applicable aux dons concernant les actions à l'étranger, **d'un moratoire de cinq ans avant l'adoption de toute nouvelle mesure** dont on ne peut, à ce stade, évaluer précisément toutes les conséquences;

➤ **la nécessaire mise en cohérence des politiques des différentes administrations** afin qu'il n'y ait pas de divergences entre la volonté affichée et réitérée à l'occasion des Assises du développement de voir les ONG être des acteurs importants dans l'aide au développement et les mesures fiscales qui pourraient être prochainement prises ;

➤ **la diversification des sources de financements et la mise en place de multi partenariats** en se tournant vers les fondations françaises et européennes et, dans une démarche de développement durable et de responsabilité sociale, vers les fondations d'entreprises ;

➤ **l'élaboration d'un statut de la fondation européenne** afin d'accroître la visibilité et l'attractivité des fondations vis-à-vis des donateurs, de réduire les coûts de fonctionnement et l'insécurité juridique à laquelle les organisations de solidarité internationale sont confrontées.

7. Favoriser les partenariats des ONG avec les collectivités territoriales

Prenant acte de l'importance croissante des partenariats conclus entre les ONG et les collectivités locales, le CESE plaide **pour une reconnaissance de la contribution de la coopération décentralisée à la solidarité internationale et une valorisation de l'approche territoriale dans les stratégies et les pratiques des ONG.**

8. Approfondir les liens avec les sociétés civiles locales

A l'aune des liens durables noués au fil du temps entre ONG du Nord et leurs partenaires du sud, le CESE insiste sur :

➤ **le renforcement de ces rapprochements** selon une approche pragmatique en privilégiant les initiatives construites autour des objectifs de reconnaissance, de responsabilisation des acteurs locaux et de raffermissement de leurs capacités aussi bien opérationnelles qu'économiques.

9. Encourager les partenariats multi-acteurs

Les ONG ne sont pas les seuls acteurs agissant dans le champ du développement et de la solidarité internationale.

Dans cet esprit, notre assemblée soutient :

➤ **le principe d'une vision ouverte des partenariats** entre les ONG françaises et les organisations syndicales, les entreprises, les coopératives, les organisations paysannes et artisanales des pays récipiendaires reposant sur :

- la mise en place de politiques de coopération avec pour but l'aide à l'émergence d'organisations syndicales, la promotion du dialogue social, la formation et le renforcement des droits des travailleurs ;
- l'accompagnement au développement et à l'organisation collective des paysans du Sud et la sensibilisation des opinions des pays développés aux problématiques agricoles des pays du Sud ;
- la consolidation des initiatives conduites par le réseau français des chambres de métiers en faveur de l'amélioration des compétences et

savoirs-faires des artisans locaux et de la structuration d'une offre de services d'appui.

PROJET D'AVIS

L'aide au développement, dont la vocation est de lutter contre la pauvreté et les inégalités, mais aussi de s'inscrire dans des perspectives de développement durable, se déploie dans un paysage mondial qui s'est profondément modifié. Ainsi, certains pays, qui ont enregistré des taux de croissance élevés, ne peuvent plus être classés stricto sensu parmi les pays en voie de développement. La cartographie des acteurs a également évolué avec l'apparition de nouveaux modes d'intervention. Les relations de la Chine avec l'Afrique en sont un exemple. La création de fonds spécialisés comme le Fonds mondial de lutte contre le Sida, le Paludisme et la Tuberculose ou l'émergence de par le monde de puissants opérateurs privés - fondations, fonds souverains - en sont une autre illustration.

Dans ce panorama, les Organisations non gouvernementales (ONG), très actives sur les questions de développement, ne doivent pas être considérées comme de simples exécutants ou des prestataires. Elles sont devenues des co-acteurs du développement, que ce soit pour des actions de long terme, pour agir dans l'urgence ou encore dans le plaidoyer.

Face à ces bouleversements, quel positionnement peuvent avoir les ONG françaises? Ont-elles la taille suffisante pour agir? Ont-elles procédé aux évolutions nécessaires pour devenir des opérateurs efficaces et crédibles pour contribuer à faire reculer durablement l'extrême pauvreté et les inégalités ? Ces questions sont en parfaite résonance avec les travaux des Assises du développement et de la solidarité internationale.

Avec cet avis, qui n'a pas pour objet la politique française de développement, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) se propose d'apporter sa contribution aux réflexions en formulant un certain nombre de propositions sur les voies et moyens d'une consolidation et d'une revalorisation de la place et du rôle, au niveau international, des ONG françaises.

I - LES ONG AU CŒUR DES ENJEUX DU DEVELOPPEMENT SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

A - L'EXIGENCE DE LA LUTTE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Au fil de ses avis, le CESE n'a eu de cesse de rappeler les enjeux mondiaux auxquels la planète reste confrontée et son attachement à la réalisation des huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) comme fil conducteur de l'action à mener en faveur du développement : la lutte contre l'extrême pauvreté et la faim ; l'accès à l'éducation primaire pour tous ; la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes ; la réduction de la

mortalité infantile ; l'amélioration de la santé maternelle ; le combat contre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ; la protection de la nature et de l'environnement ; la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement.

Selon le dernier rapport des Nations Unies sur la réalisation des OMD, des avancées ont été enregistrées au cours des dernières années. Dans le domaine de la santé, la mortalité infantile a reculé: le nombre de décès chez les moins de 5 ans est passé dans le monde de 12,4 millions en 1990 à 8,1 millions en 2009. Les infections imputables au SIDA ont chuté de près de 21% depuis 1997. Bien que de nouveau en croissance, les décès dus au paludisme et à la tuberculose ont respectivement régressé de 20% et de 32% au plan mondial. L'éducation primaire a également marqué des points: le nombre d'enfants non scolarisés a chuté de 106 millions en 1999 à 67 millions en 2009.

Ces données globales ne reflètent cependant pas la situation préoccupante de beaucoup de pays et sont à interpréter avec précaution. L'accès à l'eau a par exemple progressé, et c'est en Asie de l'Est que la couverture affiche la plus forte augmentation passant de 69% en 1990 à 91% en 2010. Toutefois, près de 800 millions de personnes n'ont toujours pas accès à une source d'eau améliorée, beaucoup plus n'ont pas accès à une eau potable au sens de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et 2,5 milliards manquent encore d'accès à des services d'assainissement. La même précaution s'impose pour l'interprétation d'un taux mondial de pauvreté affiché sous la barre des 15 % d'ici 2015 par le rapport susvisé. Les dynamiques de croissance inégales de nombre de pays émergents contribuent à surévaluer les résultats. En effet, il ne faut pas masquer la persistance de réelles disparités de richesses aussi bien à l'intérieur des pays qu'entre nations. Doit-on, à ce propos, rappeler qu'un travailleur sur cinq vit encore avec sa famille dans le plus grand dénuement et que 22,7% de la population mondiale vit avec moins de 1,25\$ par jour ? En outre, plus des trois quarts de l'humanité ne bénéficient toujours d'aucun socle de protection sociale minimale.

La malnutrition sévit encore très largement : un quart des enfants du monde en développement souffre, à ce jour, d'insuffisance pondérale. Ce sont en fait plus de 868 millions de personnes qui demeurent sous-alimentées. Et de façon plus large, on ne peut ignorer l'inexorable dégradation des biens publics mondiaux. La déforestation, notamment des forêts tropicales primaires, la fragilisation des écosystèmes marins, l'épuisement des ressources en eau, le changement climatique et la pollution endommagent la planète et font peser des risques de plus en plus élevés en termes de santé publique. Autant de facteurs qui menacent certains progrès réalisés pour éradiquer la pauvreté. A l'horizon 2050, la raréfaction des ressources naturelles conjuguée aux modifications climatiques pourraient contraindre plus de 200 millions de personnes à quitter leurs terres d'origine et entraîner, en différents points du globe, des phénomènes d'instabilité tels que les équilibres géopolitiques, la paix et la sécurité du monde s'en trouveraient remis en cause.

Dans ce contexte, **le renforcement de la coopération au service du développement économique et du progrès humain exige une très forte mobilisation de la communauté internationale qui associe, au delà des Etats, tous les acteurs du développement: ONG, fondations, collectivités territoriales, entreprises, syndicats...** Car, ainsi que le souligne Pascal Canfin, Ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé du Développement, « l'action des Etats ne peut seule suffire et toutes les initiatives comptent ». D'ailleurs, l'aide publique au développement (APD) accordée par l'Union européenne (UE) a très nettement marqué le pas puisqu'en 2011, les dons consentis ont baissé selon l'OCDE (Organisation de coopération et de développement en Europe) de 6,4% entre 2010 et 2011. Plus largement, l'aide accordée aux pays en développement par les 24 pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui équivaut à 0,31% de leur RNB cumulé, a régressé de 3% pour 16 d'entre eux entre 2010 et 2011. Au sein de l'UE, qui reste néanmoins le premier contributeur au monde avec plus de la moitié - 55% - de l'APD distribuée, seules l'Allemagne, l'Italie et la Suède ont maintenu leur effort. En consacrant 0,46% de son RNB (Revenu national brut) à l'APD en 2013 contre 0,50% en 2010, la France n'échappe pas à cette tendance. **Dans le droit fil de ses précédents avis sur la présidence française du G20, les négociations climatiques de Durban et la Conférence RIO +20, le CESE rappelle que l'objectif d'un taux de 0,7% du RNB consacré à l'APD est un impératif absolu et un investissement indispensable au progrès économique et social des pays pauvres et à la préservation des grands équilibres géostratégiques. L'APD devrait en outre mieux prendre en compte les défis du changement climatique et de l'érosion de la biodiversité. Il ajoute que les politiques de développement demeurent indissociables d'une lutte sans relâche contre la corruption et les paradis fiscaux qui privent les programmes de réduction de la pauvreté d'une part importante de leur efficacité.**

B - LE RÔLE CROISSANT DES ONG SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE.

Il n'existe pas de définition communément établie et acceptée de l'expression ONG même si le droit conventionnel, notamment la Charte des Nations Unies dans son article 71, s'y réfère à de multiples reprises. En France, ce sont les associations à but non lucratif au sens de la loi de 1901 œuvrant au service de la solidarité internationale dans le respect des valeurs d'engagement et de gouvernance démocratique.

Au cours des dernières décennies, le réseau des ONG a connu des transformations majeures. Si à l'origine, elles avaient pour mission l'aide au développement, le paysage a changé dans les années 70 à la suite de la guerre du Biafra. Ce fut la naissance des organisations d'urgence. La médiatisation et la diffusion quasi instantanée de l'information aux quatre coins du monde de catastrophes naturelles et de désastres humains ont mis en avant de nouvelles organisations, la plupart issues de Médecins sans Frontières créés en 1969. Leur

place et leur visibilité ont envahi le paysage faisant le plus souvent disparaître médiatiquement les acteurs traditionnels du développement.

Depuis quelques années, un rééquilibrage est en cours. **Les missions des ONG d'urgence, très efficaces dans les crises d'origine humaine ou naturelle, ont montré leur limite: leur champ d'action n'englobe ni la « post urgence » ni bien sûr le développement qui repose sur un travail de long terme.** Il s'agit désormais de s'inscrire, à la suite de l'urgence immédiate, dans une approche horizontale et globale qui intègre de plus en plus tous les champs d'action par des opérations de reconstruction. Celles-ci constituent le point de départ d'un travail de plus longue haleine à conduire avec des partenaires locaux, dans les domaines de la santé, de l'éducation, du développement rural, de la protection de la nature et de l'environnement, de la gouvernance locale, de la construction des sociétés civiles, du plaidoyer... et rejoignent le travail de développement mené dans des situations hors urgence. Une organisation comme Médecins Sans Frontières (MSF) ne considère pas faire du développement mais toutefois devant la section, sa présidente, Mme Marie-Pierre Allié, a longuement fait part de l'implication de son organisation dans des projets et des stratégies de long terme en matière de santé publique et d'accès aux soins: vaccinations, médicaments financièrement accessibles, incitation à la production de médicaments nouveaux pour des pathologies anciennes très répandues mais peu rentables pour les laboratoires. **Il ne faut donc plus s'arrêter aux questions de terminologie mais bien s'intéresser au contenu des actions menées.** L'urgence et les projets à long terme doivent, en tout état de cause, être considérés comme deux dimensions indissociables du développement.

Le cadre d'intervention des ONG dans les dispositifs de solidarité internationale s'est aussi traduit par une évolution de leur organisation et de leurs modes d'intervention avec la mise en place, pour les plus dynamiques, de réseaux de représentations locales tant dans les pays du Nord que dans les pays du Sud.

Dans les pays anglo-saxons, la faiblesse des dispositifs nationaux d'assistance sociale a indéniablement concouru au développement d'une tradition de générosité encouragée par un système fiscal incitatif à l'utilisation du patrimoine personnel à des fins caritatives. Ceci a permis la naissance puis la croissance rapide d'importantes ONG d'abord actives sur leur territoire national avant d'acquérir une envergure mondiale.

Les budgets et les effectifs des ONG les plus importantes attestent de cette mutation. Les plus grandes ONG anglo-saxonnes telles que la confédération OXFAM, World Vision International, Catholic Relief Service (CRS), CARE international ou Save The Children ont des moyens financiers très conséquents et sont devenus de véritables acteurs économiques. OXFAM affiche un budget de 900 M€, World Vision International un budget de 2,250 Mds€, le Catholic Relief Service a pour sa part une dotation de 770 M€, CARE International et Save the Children détiennent respectivement 750 et 550 M€. Et leurs effectifs, à leur siège et sur le terrain, sont également à la mesure des

masses budgétaires brassées: 41000 employés au sein de World Vision International, 11000 au sein de Care International et 9000 au sein d'OXFAM. Autant d'éléments qui attestent de leur puissance et de leur impact, sur le terrain et en termes de résonance médiatique. Certains n'hésitent pas à parler du développement de véritables «multinationales humanitaires» dont la structuration s'apparente largement aux pratiques du secteur privé.

Le plaidoyer est aussi devenu une mission à part entière des ONG d'importance et leur influence croissante sur la scène internationale ne peut être ignorée. Des stratégies de communication parfaitement rôdées, utilisant toutes les potentialités offertes par les nouvelles technologies de l'information, permettent le lancement de campagnes internationales en faveur de grandes causes comme le respect des droits de l'Homme, la lutte contre la faim, l'annulation de dettes, le combat contre la pauvreté et contre la dégradation de la nature et de l'environnement.

La concertation entre les ONG et les grandes organisations internationales s'est imposée comme un élément structurant des relations internationales. A l'échelle de l'Union Européenne, elles ont gagné leur place en étant consultées et associées à la définition et à la mise en œuvre de la politique de développement. Le CAD a d'ailleurs répertorié les points forts de leurs interventions qui contribuent à la reconnaissance de leur valeur ajoutée: une proximité avec les bénéficiaires; une rapidité d'intervention dans l'assistance humanitaire; une capacité d'intervention dans les Etats fragiles; un savoir-faire et une expertise; une efficacité dans la fourniture de services essentiels et dans la promotion de la démocratie dans les pays en développement; une capacité d'innovation et de développement d'initiatives pilotes susceptibles d'être dupliquées. Au plan mondial, les divers dispositifs de liaison et d'interface institués par l'ONU, la Banque mondiale, l'OMC (Organisation mondiale du commerce) en sont une autre expression. S'agissant de l'ONU, les relations revêtent diverses formes, depuis l'accréditation à l'occasion d'événements internationaux, l'octroi d'un statut consultatif auprès de l'ECOSOC (Conseil économique et social des Nations Unies) jusqu'à la participation, sur appels d'offres, aux nombreux programmes, fonds et organismes dépendant de l'ONU. A ce propos, M. Frédéric Roussel, co-fondateur et directeur du développement d'ACTED (Agence d'aide à la coopération technique et au développement) a, devant la section des affaires européennes et internationales, tout particulièrement appelé l'attention sur la prééminence des ONG anglo-saxonnes. Elles savent mettre à profit leur puissance et la portée de leur plaidoyer auprès et au sein des instances et agences de l'ONU pour devenir des interlocuteurs et des opérateurs privilégiés et incontournables de leurs programmes d'urgence et de développement. Ainsi, les principales ONG participant à la réforme du système de réponse des Nations Unies en matière d'aide humanitaire sont essentiellement anglo-saxonnes. Ce sont ces dernières, contrairement aux ONG françaises trop souvent absentes de ces travaux, qui sont les plus représentées et les plus actives dans la nouvelle approche sectorielle - les « clusters »-. Ils sont au nombre de

onze et ont vocation à faciliter sur le terrain, la répartition, la coordination des tâches, entre les ONG et les agences de l'ONU. Plus fondamentalement, M. Frédéric Roussel souligne qu'elles se sont érigées, de façon déterminante, prescriptrices de concepts, de normes, de standards, de modes d'action ne laissant pas de place à des approches différentes, comme celles que peuvent avoir les ONG françaises, ce que confirme M. François Grunewald, Directeur général et scientifique du groupe URD (Urgence, Réhabilitation, Développement).

Une autre évolution majeure est **l'éclosion et la vitalité des sociétés civiles qui, dans les pays du Sud, s'organisent et se développent et font montre, dans leur diversité, d'un grand dynamisme**. Elles sont devenues des co-acteurs du développement, qu'il s'agisse de la mise en œuvre de programmes de développement de long terme, de missions d'urgence ou du travail de plaidoyer. On pourra citer quelques exemples parmi les plus grandes : l'Institut brésilien d'analyses sociales et économiques -IBase-, fondé en 1981, à la fois ancré dans le tissu local et fort de son ouverture internationale, a participé à la création du Forum social mondial et centre une part importante de ses activités sur la bonne gouvernance et la citoyenneté ; le Voluntary Action Network India -VANI-, créé en 1990, qui œuvre dans les secteurs de l'agriculture, du financement du développement et pour la constitution d'une coalition régionale d'ONG en Asie du Sud; l'ONG Enda Tiers monde d'origine sénégalaise dont les opérations se concentrent sur l'agriculture, la pêche, l'éducation des femmes... Derrière ces quelques exemples, ce sont des centaines de milliers d'associations qui agissent sur tous les continents et dont nombre d'entre elles sont des partenaires des ONG du nord.

Il convient également de mentionner de **grandes fondations privées**, qui se créent de par le monde et dont les principales sont américaines. D'après une étude menée par la Mission pour la Coopération non Gouvernementale de l'ambassade de France aux Etats-Unis, 76 000 fondations ont distribué en 2011 près de 46,9 Mds\$ de subventions dont 23% au profit d'actions internationales. Il faut souligner le mérite de cette étude réalisée par le Ministère des Affaires étrangères et qui devrait être répliquée dans les différents pays donateurs. Si la Fondation Bill et Melinda Gates est la plus connue - elle distribue 2,2 Mds\$ de subventions internationales et elle est, par ailleurs, devenue en 2011 le deuxième plus gros contributeur volontaire de l'OMS après les Etats-Unis -, la Fondation William et Flora Hewlett, par exemple, dédie 139 M\$ à des programmes internationaux orientés vers la réduction de la pauvreté mondiale, la limitation des risques liés au changement climatique.... Les Américains ne sont pas seuls ; il faut noter l'émergence de fondations richement dotées en provenance d'Europe, d'Amérique du sud, des pays du Golfe dont on peut s'attendre à ce qu'à l'avenir leur rayon d'action s'élargisse. **Quels que soient les pays d'origine, nombre de ces fondations se sont muées en véritables acteurs du développement, soit en agissant directement, soit en finançant des actions qui leur sont proposées.**

C - LES ONG FRANÇAISES A LA CROISÉE DES CHEMINS.

Dans ce tableau dominé par de très grandes ONG anglo-saxonnes, **peu d'ONG françaises sont en mesure de rivaliser avec celles-ci**. En France, des centaines d'ONG de petite taille font preuve d'un grand dynamisme, sans chercher nécessairement à grandir et à accéder au statut d'acteur d'envergure mondiale. Elles trouvent le plus souvent leur financement dans des collectes de proximité et inscrivent leur démarche dans des actions de terrain en établissant des relations avec une ville, un village pour soutenir des projets très locaux : reconstruction de structures collectives, aide à des projets agricoles, sanitaires, sociaux, éducatifs....

Un certain nombre d'ONG françaises sont présentes sur tous les continents et l'ensemble de leurs activités recouvrent tous les grands domaines d'intervention au service du développement: l'agriculture, l'accès à l'eau, la santé, l'éducation, l'aide humanitaire...mais également l'environnement et tous les aspects liés à l'amélioration de la gouvernance et à la consolidation des acteurs du Sud. **La multitude des fronts sur lesquels elles se sont positionnées démontrent qu'elles ont clairement l'ambition et la volonté d'apporter leur contribution à l'effort de solidarité internationale, au plus près des populations en difficulté et de participer, au nom de la société civile, au rayonnement de la France à l'étranger.** Dans ce contexte, elles font montre d'une forte adaptabilité aux situations les plus variées et occupent souvent seules les terrains les plus difficiles.

Toutefois, la fragmentation du réseau français des ONG est un frein au déploiement de leur action, à leur projection et à leur visibilité sur la scène internationale. Coordination Sud ne dénombre qu'une vingtaine d'ONG qui puissent être qualifiées, à l'échelle de notre pays, comme « grandes » ou « très grandes », c'est-à-dire qui soient respectivement adossées à des budgets supérieurs à 10 ou 50 millions d'euros à l'instar de section France de MSF, d'Handicap International, d'Action Contre la Faim ou encore d'ACTED... Et comme le faisait remarquer M. Roussel, à moins de 500 millions d'euros de fonds, une ONG ne peut actuellement pas prétendre au "statut" d'acteur global. Seule MSF avec ses sections internationales pèse près d'un milliard de dollars.

Certaines se sont volontairement engagées dans **des efforts de structuration en procédant à des regroupements en collectifs**. Coordination Sud est en France la plus importante puisqu'elle rassemble plus de 140 ONG et plateformes comme le Clong-Volontariat ou le Forum des Organisations de Solidarité Internationale issues des Migrations (FORIM). Coordination Sud participe également à des regroupements à l'étranger : Concord et Voice qui réunissent des ONG européennes ou le FIP (Forum international des plateformes nationales d'ONG qui rassemble plus de 10 000 organisations) au niveau international. Sa valeur ajoutée est d'apporter son expertise pour assurer un véritable appui à la professionnalisation des ONG françaises et à une meilleure

représentation des positions de ces dernières auprès des institutions publiques et privées en France, en Europe et dans le monde.

Ces plateformes, en décloisonnant les relations entre les ONG, ont le mérite de favoriser une concertation renforcée entre elles ainsi qu'une mutualisation des moyens et des compétences dans le montage de dossiers ou d'opérations à mener sur le terrain. Ces structures élargies ont pour but de faciliter une expression plus audible, au niveau international, de leur plaidoyer et de conférer à ces ONG une visibilité qu'elles ne peuvent, à l'exception de quelques-unes, espérer conquérir seules.

Reste que sur la scène internationale, prévaut actuellement, en matière de développement, une orientation fondée avant tout sur l'économie et le commerce. Dans cet environnement, les ONG françaises peinent à se singulariser, à faire valoir et à promouvoir un développement alliant, selon une vision française, actions économiques structurantes et valeurs sociales et solidaires. Sur ce dernier aspect, le directeur du pôle développement et communication d'ACTED, a pointé le manque d'innovation des ONG françaises. **Elles n'auraient pas su sortir des dynamiques traditionnelles d'assistance et ne se seraient pas suffisamment emparées de certains enjeux** qu'il considère désormais comme clefs: les questions de gouvernance locale dans un contexte de forte décentralisation sur les régions et les municipalités et de développement économique fondé sur l'investissement productif et les partenariats publics/privés.

II - PRECONISATIONS

En France, la volonté de coopérer davantage avec les ONG est affirmée depuis plusieurs années dans les discours. Dans la lignée de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et du Programme d'Action d'Accra, les Présidents Chirac en 2004 et Sarkozy en 2007 ont souligné la nécessité d'une collaboration accrue entre les pouvoirs publics et les organisations de solidarité internationale. En 2009, une mission pour les relations avec la société civile a été mise en place au sein de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des Partenariat du Ministère des Affaires étrangères et européennes. Par ailleurs, M. Jean-Baptiste Mattéi, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, a rappelé devant la section que le document cadre sur la stratégie de coopération au développement, adopté en 2011 pour établir les priorités françaises, souligne l'intérêt d'une plus grande association des acteurs non gouvernementaux. Placées sous la présidence de M. François Hollande, les Assises du développement et de la solidarité internationale se situent dans le même sillage d'une valorisation des acteurs non gouvernementaux.

Une même volonté identique est affichée par les opérateurs, à commencer par l'Agence française du développement (AFD) dont la section a entendu le directeur général, M. Dov Zerah. L'Agence a conclu plusieurs accords-cadres avec certaines grandes ONG. Elle s'est également dotée d'un instrument financier dédié aux ONG (la facilité d'innovation sectorielle des ONG - FISONG

-) et, depuis 2009, son département des partenariats avec les ONG - le DPO - est en première ligne pour le financement des projets à l'initiative des organisations de la société civile.

1. Associer les ONG à la définition des objectifs stratégiques de la politique de coopération

Touchant de si nombreux secteurs, l'aide au développement ne saurait être le domaine exclusif des pouvoirs publics. Le CESE a toujours soutenu, au nom de son engagement en faveur de la solidarité internationale, le principe d'une association des acteurs de la société civile à la définition des grandes orientations de la politique de coopération. Or, le Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI), qui avait vocation à favoriser les échanges entre l'ensemble des intervenants, a cessé de fonctionner en mars 2008 et le Conseil stratégique pour la coopération non gouvernementale, mis en place en 2009 à l'initiative du ministre Bernard Kouchner pour réunir une vingtaine de représentants de la société civile actifs dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire, des droits de l'Homme ou de l'environnement, ne répond pas pleinement aux attentes. **Le CESE ne peut que soutenir la démarche de rencontre initiée par le gouvernement dans le cadre des Assises du développement et de la solidarité. Il appuie l'idée de recréer une instance de concertation pluraliste mais limitée dans sa taille pour être opérationnelle.**

Dans cette perspective, il se félicite de la thématique retenue pour la première table ronde autour de « la vision du développement après 2015 » et ce d'autant plus que, dans un avis adopté le 8 juillet 2010, il s'était prononcé pour une rénovation des OMD. La Déclaration finale de Rio + 20 adoptée à l'issue du Sommet de juin 2012 a consacré la nécessité d'une approche pluridisciplinaire, plus globale et plus durable du développement en y intégrant des indicateurs de développement durable. Dans le droit fil de cette approche, la capacité des ONG à être à l'écoute des populations et à s'adapter à des environnements changeants, leurs compétences reconnues par tous et le large spectre de leurs actions leur confèrent une légitimité pour contribuer à la fixation des axes de la politique française, européenne et internationale de coopération.

Les Assises ont, du point de vue du CESE, le mérite de mettre sur la table l'ensemble de ces problématiques. **Mais, au delà, il revient à l'Etat, tout en préservant le droit d'initiative et l'indépendance des ONG, de clairement indiquer le rôle qu'il souhaite leur voir jouer dans les actions d'aide au développement et d'en tirer les conséquences.**

2. Améliorer la transparence et la lisibilité du dispositif institutionnel de la coopération

En dépit d'un processus de réforme en cours depuis 2007, la France ne possède toujours pas, à la différence de nombreux autres pays européens, de dispositif de coopération au développement unifié. Pas moins de 8 ministères, 12 missions et 23 programmes au sens de la loi organique relative aux lois de

finances (LOLF) sont impliqués dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités, au point que dans son rapport de juin 2012 sur la politique française d'aide au développement, la Cour des comptes faisait état d'un pilotage « intermittent », d'une administration centrale « éclatée » et « d'un réseau de mise en œuvre dispersé ».

Le CESE déplore la faible lisibilité de cette organisation qui a pour effet de décourager les partenariats multi-acteurs et les constructions collectives. Mais il estime que l'Etat dispose d'un pouvoir d'impulsion et de facilitation insuffisamment exploité. Il prône une coordination des actions de développement menées par les différents ministères de façon à ce que les ONG puissent mieux se positionner. **Pour ce faire, il fait siennes les recommandations formulées par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat à l'occasion de son examen du projet de loi de finances pour 2013 et plaide pour un pilotage fort assuré par le ministre en charge de la coopération.**

3. Valoriser la contribution des ONG aux actions de développement

De nombreux pays européens mais aussi l'Union européenne ont compris l'intérêt de confier aux ONG une part significative de leur aide. C'est aussi le choix que font la plupart des grandes institutions internationales agissant dans le domaine de l'aide au développement, à l'instar des Nations unies.

Sur ce plan, la France demeure cependant très éloignée de la moyenne des grands pays donateurs. En effet, le montant de l'aide de notre pays transitant par les organisations de solidarité internationale ne dépassait pas, en 2009, 2,95% de notre APD bilatérale (5,04 Mds€) et 1,17% de notre aide totale (9,04 Mds€). Les ONG déplorent l'insuffisance des fonds consacrés par l'AFD aux projets qu'elles conduisent. La situation n'est pas différente pour ce qui est de l'aide d'urgence : avec 6,2 M€ en 2011, soit seulement 18% des crédits du FUH (Fonds d'Urgence Humanitaire), la part versée aux ONG par ce fonds pour contribuer à leurs programmes humanitaires est assurément trop faible. Faut-il, à titre de comparaison, indiquer qu'en moyenne, 5,2% de l'aide bilatérale des pays du CAD et 13% du total de leur aide transite par les ONG, et que ce niveau est bien supérieur dans certains pays, comme en Irlande dont 27% de l'aide bilatérale est versée aux ONG. Dans leur ensemble, les membres du CAD - hors institutions de l'Union européenne - ont, en 2009, apporté directement 16,9 Mds\$ chaque année aux ONG. Ce sont respectivement les Pays-Bas (1 480 M\$), la Grande Bretagne (1 068M\$), l'Allemagne (993 M\$) et l'Espagne (942M\$) qui ont affiché sur ce plan les montants les plus élevés. Au 17ème rang, avec 118 M\$, la France apparaît donc bien en retrait et la faiblesse de ces montants accuse le décalage entre les déclarations d'intention régulièrement réitérées et la réalité des faits. **Le CESE juge primordial que la France rattrape son retard car, il en est convaincu, la coopération non gouvernementale est sous-dimensionnée au regard des potentialités du réseau français d'ONG.** La pluralité et la

diversité de leur objet, qui font une grande part de leur force, sont porteuses de partenariats productifs et sont un maillon essentiel de la solidarité internationale.

Dans ce contexte, **l'engagement du président de la République de doubler d'ici cinq ans, en passant de 45 à 90 millions d'euros, le montant de l'APD transitant par l'AFD à destination des ONG marque une évolution significative.**

4. Sécuriser les ONG en favorisant les synergies et la professionnalisation

La taille relativement modeste des ONG françaises évoquée lors des auditions les fragilise face aux contraintes multiples auxquelles elles ont à faire face :

- contraintes opérationnelles pour répondre aux besoins du terrain de plus en plus nombreux et satisfaire aux exigences en termes de qualité, de partage de savoir, d'évaluation et de visibilité de l'action auprès des parties prenantes ;
- contraintes budgétaires et administratives pour faire face aux contrôles multiples, communiquer sur les actions menées et répondre à des appels d'offre ;
- contraintes d'une indispensable présence à l'international dans le cadre d'actions de représentation ou de plaidoyer.

L'institution de regroupements, de partenariats et la mise en commun de moyens sont donc un enjeu vital. Le mouvement est d'ores et déjà engagé mais il demeure insuffisant. Devant la section, plusieurs facteurs ont été avancés pour expliquer cet état de fait : M. Jean-Louis Viélaus évoquait, pour le déplorer, une certaine tendance à s'enfermer dans des logiques individuelles. Si persiste une situation où chacun des acteurs développe ses propres logiques de solidarité, sans que ne se dégage une cohérence globale et partagée, il est à craindre que se multiplie le nombre d'ONG en difficulté.

Pour le CESE, à l'aune des évolutions de la cartographie mondiale des organisations de solidarité internationale, **il est important que les ONG françaises aillent plus avant dans leur organisation en réseau, voire envisagent des regroupements ou la constitution de « consortiums » pour continuer à exister.** C'est bel et bien leur capacité à « être reconnues en tant qu'acteurs globaux du développement », pour reprendre les termes utilisés par M. Jean-Louis Viélaus devant la section, qui est en jeu. La marge de progression est grande car l'on reste loin des ONG anglo-saxonnes, plus visibles et mieux insérées dans les mécanismes internationaux.

Le CESE milite en faveur d'une professionnalisation plus affirmée des ONG dans leur capacité de gestion et d'intervention afin de les mettre à niveau de leurs homologues internationaux avec lesquels elles sont en situation de concurrence vis-à-vis des grands bailleurs. Les méandres des

procédures d'appels d'offre et des contrôles financiers requièrent des personnels rompus aux arcanes et aux codes des grandes institutions internationales ainsi que des structures administratives étoffées à la hauteur des exigences. Notre assemblée considère **que l'Etat peut intervenir positivement en encourageant une meilleure reconnaissance des compétences acquises au sein des ONG. Elle approuve, dans ce contexte, les initiatives lancées par l'Agence du service civique et l'association France volontaires en faveur d'une valorisation des engagements volontaires et solidaires à l'international. Par ailleurs, dans les financements octroyés par l'Etat, une partie plus importante devrait être affectée aux actions de structuration et de renforcement des réseaux, à l'appui à la présence dans les instances internationales et au soutien de la formation des personnels mais également à des études et des analyses sur l'action des ONG.**

5. Étoffer leur mission de plaidoyer

Les enquêtes d'opinion confirment l'attachement des Français à l'aide au développement. Aujourd'hui, ils sont, selon le sondage IPSOS pour l'AFD sur les Français et l'aide au développement présenté par Pascal Canfin le 19 novembre 2012, près de trois sur quatre à estimer que l'aide est utile mais pas suffisante compte tenu des enjeux et 56% d'entre eux classent la lutte contre la pauvreté comme la première des priorités. Ils rejoignent en cela les autres citoyens européens dont une très forte majorité (85%, d'après un sondage Eurobaromètre réalisé en juin 2012) juge que l'Union européenne devrait continuer à aider les pays en développement en dépit des difficultés nées de la crise économique. Les actions de solidarité menées par les ONG restent très appréciées d'une large partie de la population qui les classe parmi les acteurs de l'aide au développement les plus légitimes, les plus efficaces et les plus impartiaux.

Mais, les mêmes sondages montrent que 49% des Français jugent peu efficace l'aide de notre pays aux pays en développement et qu'ils sont 70% à considérer que la corruption dans les pays en développement nuit à l'efficacité de l'aide. **C'est pourquoi, notre assemblée pointe l'importance d'une structuration du plaidoyer des ONG autour de la solidarité internationale et des nouveaux enjeux du développement.** Nombreuses sont d'ailleurs les ONG qui ont d'ores et déjà intégré les défis environnementaux globaux, dont le changement climatique et l'érosion de la biodiversité, dans leur stratégie de plaidoyer. Les rapprochements entre les associations et fondations de protection de la nature et de l'environnement et les ONG de solidarité internationale témoignent de cette dynamique. Ces échanges mériteraient d'être renforcés, tant au niveau national, européen qu'international notamment dans la perspective de l'élaboration des objectifs du développement durable d'ici à 2015. De façon plus générale, les stratégies de plaidoyer seront d'autant plus efficaces qu'elles sont menées par des ONG qui ont acquis, grâce à leurs actions de terrain, une reconnaissance par les organisations internationales et leurs pairs.

Un plaidoyer plus audible doit servir, au niveau national, à l'amélioration de l'information du public sur les engagements pris par la communauté internationale en matière d'APD. Il doit également, en réponse aux préoccupations légitimes des Français et selon le principe de redevabilité, rendre compte des efforts entrepris en termes d'efficacité de l'aide, de rigueur dans la gestion des fonds et d'évaluation des réalisations. Et sur l'échiquier international, ce sont des messages plus forts qui sont attendus des ONG dans le but de faire progresser les causes qu'elles défendent. L'objectif, pour elles, est également de gagner en notoriété et ainsi, de participer au rayonnement de l'action de notre pays.

6. Stabiliser et diversifier les moyens financiers à la disposition des ONG

Les ONG doivent être en mesure de planifier des stratégies de long terme, dont on sait qu'elles sont les plus efficaces. Si la question du volume du financement est un sujet important déjà pris en compte dans la perspective du doublement de l'APD affectée par l'AFD aux ONG, plus déterminante encore est la stabilisation de ces financements. Or, l'Etat n'a su ni accompagner ni soutenir le développement des ONG françaises en menant à leur endroit une politique stable et cohérente. De leur côté, les ONG doivent diversifier leurs sources de financement.

a) Une programmation pluriannuelle des financements publics

Ceux-ci sont de trois origines : l'aide publique au développement, les dotations des collectivités locales et les cofinancements accordés par l'Union européenne.

Pour ce qui concerne les collectivités locales, ce sont 17,4 M€ qui ont été distribués en 2010 aux ONG. Quant à l'Union européenne, au titre des programmes EuropAid, elle a accordé, la même année, 81,3 millions d'euros à 48 ONG en charge de 106 projets, soit géographiques, soit thématiques.

S'agissant de l'APD, son volume total atteignait 9 Mds€ en 2010 et, selon le Ministère des Affaires étrangères, le montant de l'APD versée aux ONG françaises s'élevait toutes enveloppes confondues à 132 M€. **On ne peut toutefois que déplorer la complexité de lecture des lignes budgétaires destinées aux financements des ONG.** Une des difficultés réside notamment dans l'identification, à l'intérieur des enveloppes de crédits gérées pour l'essentiel par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'AFD, de la part spécifiquement allouée aux ONG. C'est le cas pour le programme d'aide alimentaire programmée, les crédits du FUH, les Fonds de Solidarité Prioritaire, le Fonds Social de développement (géré par les ambassades) ou encore pour les crédits de subventions mis en œuvre par la direction des opérations de l'AFD de 45 M€ en 2011. En revanche, d'autres enveloppes budgétaires sont entièrement dédiées aux ONG, à l'instar de l'enveloppe « initiatives ONG » gérée par la

Division pour le partenariat avec les ONG de l'AFD ou des crédits de soutien au volontariat gérés par cette mission.

En outre, à cette absence de prévisibilité et de visibilité, s'ajoutent de trop nombreux retards dans les décaissements qui fragilisent et leurs programmes et la qualité de leurs interventions et des partenariats qu'elles entendent nouer avec les pays aidés. **Plus que de la faiblesse de l'aide financière de l'Etat, les ONG françaises, qui manquent souvent de fonds propres suffisants, pâtissent de l'absence d'un soutien public assumé, cohérent et permanent. Dans cet esprit, notre assemblée serait favorable à l'établissement d'une programmation pluri-annuelle des crédits qui leur sont destinés et à la définition d'un mécanisme de suivi en concertation avec les organisations de solidarité internationale sous forme d'un tableau de bord permettant d'identifier les différentes enveloppes budgétaires.**

b) Un dispositif fiscal sécurisé pour les dons

Les contributions des particuliers constituent la principale source de financement des ONG. Elles sont encouragées par les politiques volontaristes de défiscalisation menées depuis la loi Aillagon de 2003 et bien qu'il soit difficile de disposer de chiffres précis par manque d'outils statistiques adaptés, elles ont été évaluées à environ 650 M€ par l'Inspection Générale des Finances (IGF). Ces financements privés sont vitaux car ils donnent aux ONG des capacités d'initiatives non liées à des appels d'offre des institutions nationales ou internationales et une grande agilité dans leurs modes d'intervention. Ils sont de plus indispensables pour lancer des programmes et obtenir des financements institutionnels car ceux-ci sont le plus souvent des cofinancements nécessitant un apport en fonds propres.

Les ONG ont par ailleurs entrepris des efforts importants en faveur d'une plus grande transparence et d'un suivi plus régulier de l'utilisation des fonds qui leur sont confiés. Aux contrôles externes des fondations et associations conduits par la Cour des comptes et l'IGAS (Inspection générale des Affaires sociales), s'ajoutent les procédures internes propres aux ONG. De surcroît, un nombre croissant d'associations adhèrent à des organismes indépendants, tels que le Comité de la Charte du don en confiance ou l'Institut du Développement de l'Ethique et de l'Action pour la Solidarité (IDEAS), qui attestent, à travers des procédures de certification ou de « labellisation », de la conformité de leur action à un certain nombre de bonnes pratiques en termes de gouvernance, de gestion financière et d'efficacité. **Le CESE ne peut que se féliciter de ces améliorations indispensables pour susciter confiance et générosité.**

Mais alors que la crise économique n'avait jusque là pas affecté les ressources des ONG, les analyses du Centre d'Etude et de Recherche sur la Philanthropie (CerPhi) - qui étudie, pour le compte de France-Générosité, l'évolution des collectes de fonds auprès des donateurs privés - montrent qu'elle impacte désormais les bilans des campagnes de financement. L'année 2011 a marqué un arrêt de la croissance des dons reçus par les associations et fondations

et si les montants reçus restent dans l'ensemble au même niveau qu'en 2010, c'est grâce au soutien des donateurs fidèles dont les versements ont progressé de 2%.

Les institutions faisant appel à la générosité et les donateurs s'accommodent mal de l'instabilité et des incertitudes autour des dispositifs juridiques et fiscaux qui encadrent les dons et la philanthropie. **Le CESE ne peut, dans ce contexte, que se faire l'écho de l'inquiétude que suscite chez nombre d'organisations le risque d'une révision de la réglementation en vigueur, qui viserait en particulier à une réduction des avantages fiscaux sur les dons.** Les donateurs privés peuvent déduire 66% de leur don du montant de leur impôt dans la limite de 20% du revenu imposable. Cette déduction peut monter à 75% dans le cadre de l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) dans la limite de 50 000 euros. Quant aux entreprises, elles peuvent déduire 60% de leur don de leur imposition dans la limite de 0,5% de leur chiffre d'affaire.

Or, c'est sur cette défiscalisation favorable à la philanthropie française que pèsent deux menaces :

- l'une porte sur une réduction de la défiscalisation dans le régime général, ce qui diminuerait proportionnellement la part affectée aux dons pour l'aide au développement ou pour les urgences. **Si le CESE se félicite qu'elle ait été maintenue pour 2013, il exprime avec vigueur sa préoccupation pour la prochaine loi de finances ;**
- l'autre porte sur la restriction du champ d'application de la défiscalisation pour les dons concernant les actions à l'étranger. C'est l'objet d'une instruction fiscale en cours de discussion sur la territorialité des dons. Celle-ci réduirait drastiquement les causes pour lesquelles la défiscalisation est applicable, en concernant pratiquement tous les domaines des OMD. Les conséquences seraient dramatiques pour de très nombreuses ONG et par-delà pour l'aide au développement qu'elles apportent. **Dans l'attente de la mise en place d'outils statistiques adéquats, notre assemblée soutient le principe d'un moratoire de cinq ans avant l'adoption de toute nouvelle mesure, dont on ne peut à ce stade évaluer précisément les conséquences.** Dans l'immédiat, il serait souhaitable que l'effort réalisé par l'Etat via des mesures de défiscalisation puisse être comptabilisé dans l'aide publique qu'il apporte aux ONG.

Le CESE insiste, en outre, sur **la nécessaire cohérence des politiques des différentes administrations afin qu'il n'y ait pas de divergences entre la volonté affichée et réitérée à l'occasion des Assises du développement** de voir les ONG être des acteurs importants dans l'aide au développement et les mesures qui pourraient être prochainement prises.

En tout état de cause, notre assemblée se prononce, dans une perspective de plus grande transparence et de meilleure lisibilité des dispositifs, pour **l'édiction de règles précises et pérennes.** En effet, toute personne privée intéressée par la

mise en place d'un projet de solidarité doit pouvoir **accéder facilement à une information claire et complète sur les règles applicables.**

Le CESE suit enfin avec grand intérêt les travaux lancés par le Commissaire Michel Barnier en vue **de l'élaboration d'un statut de la fondation européenne.** Cette nouvelle structure bénéficierait d'un régime fiscal identique à celui qui s'applique aux fondations nationales d'utilité publique et les donateurs se verraient accorder les mêmes avantages fiscaux. **Le CESE y voit, outre un élément favorable à un accroissement de la visibilité et de l'attractivité des fondations vis-à-vis des donateurs, une opportunité concrète de réduire les coûts de fonctionnement et l'insécurité juridique auxquels les organisations de solidarité internationale sont confrontées.** Il en serait de même pour les associations si le projet de **statut d'association européenne** voyait le jour.

c) Diversifier les sources de financement

Devant l'ampleur des efforts à faire pour participer au développement des pays les plus pauvres, **il est indispensable d'élargir les sources de financements et de mettre en place des multi partenariats.** Des voies ont été ouvertes avec les entreprises qui cherchent à s'inscrire dans une démarche de développement durable et de responsabilité sociale. De chaque côté, des efforts de rapprochement doivent être accomplis dans le respect des accords cadres internationaux et des principes directeurs de l'OCDE pour développer une confiance mutuelle aussi bien dans l'objet des financements que dans l'utilisation des fonds. **Il faut réduire les craintes d'instrumentalisation par les uns ou de non professionnalisme des autres en mettant en avant des partenariats réussis.** Des expériences positives ont été développées par le groupe Suez auditionné par notre section des Affaires européennes et internationales. Elles mériteraient d'être mieux connues et faire exemple. La création des fondations d'entreprises participe de cette clarification en séparant les activités entrepreneuriales des activités d'intérêt général. Les fondations françaises sont aussi une source importante de financement et elles deviennent progressivement des acteurs significatifs de l'aide au développement ou dans les opérations d'urgence. Il importe également de se tourner vers des fondations européennes regroupées au sein du Centre Européen des Fondations (EFC) et qui peuvent créer des consortiums afin de financer des projets directement dans des pays du sud dans lesquels agissent des ONG françaises.

Il est intéressant de noter que la Suède a ouvert un appel d'offre international à destination des ONG de tous les pays pour définir des projets de développement en accord avec la politique d'aide de ce pays.

Le ministère des Affaires étrangères et l'AFD gagneraient aussi à renforcer leurs liens avec les entreprises qui souhaitent contribuer à un objectif de développement, autour de la RSE (Responsabilité sociale et environnementale), de l'investissement responsable ou de produits d'épargne solidaire par exemple.

7. Favoriser les partenariats des ONG avec les collectivités territoriales.

Le CESE constate avec satisfaction l'importance croissante des partenariats conclus entre les ONG et les collectivités, de plus en plus actives dans le champ international à travers la coopération décentralisée. Les communes, départements et régions sont devenus des acteurs incontournables du développement et l'on doit se féliciter de la solidité des relations qu'ils ont tissées avec les organisations de solidarité internationale. Dans certains pays ravagés par les guerres ou les catastrophes, la coopération entre ONG et collectivités est d'autant plus pertinente que les communautés locales partenaires pallient souvent des Etats centraux en déliquescence ou sans vraies structures administratives. De nombreux projets sont aussi menés avec efficacité dans les champs de compétences traditionnels des collectivités françaises comme l'accès aux biens essentiels, l'urbanisme, l'administration territoriale ou l'éducation primaire. Bref, ces initiatives tirent leur succès de la proximité des parties prenantes avec les attentes des populations des pays en développement. **La contribution de la coopération décentralisée à la solidarité internationale doit être reconnue et l'approche territoriale doit être davantage valorisée dans les stratégies et les pratiques des ONG.** De plus, la France dispose sur ce plan d'un atout majeur à travers ses territoires ultra-marins qui jouent d'ores et déjà un rôle original en matière de coopération régionale au développement.

8. Approfondir les liens avec les sociétés civiles locales

Les personnalités et responsables d'ONG que la section a auditionnés l'ont unanimement souligné : leurs organisations mettent désormais un soin particulier à associer, dans leurs interventions, les populations et les communautés des pays aidés avec l'idée sous-jacente de tirer le meilleur parti de ce double ancrage. Elles insistent notamment sur les liens durables qu'elles se sont attachées à nouer au fil du temps et privilégient les notions d'appropriation des objectifs et des programmes par leurs partenaires locaux. Les données de l'OCDE montrent que des progrès sont possibles. En effet, le CAD a constaté que les ONG dont le siège se situe dans ses pays membres ont reçu cinq fois plus de fonds que les ONG internationales et les ONG locales des pays en développement prises ensemble.

Sans éluder les difficultés inhérentes à ces rapprochements qui tiennent à la diversité des acteurs locaux autant qu'à la disparité et à la complexité de leurs attentes, **le CESE estime qu'il faut, selon une approche pragmatique, s'engager plus résolument encore dans cette voie.** Dans bien des régions, en particulier dans les pays de la rive Sud de la Méditerranée, les sociétés civiles font montre d'une grande vitalité. Il faut s'en saisir pour aider celles qui le souhaitent à se structurer, à développer des pratiques solidaires et à renforcer leur autonomie.

Les propos de M. Jean-Louis Viélajus rendent parfaitement compte de l'existence de marges de progression. Devant la section des Affaires européennes

et internationales, il indiquait : « Notre rôle institutionnel, en tant qu'ONG, est de renforcer les acteurs du Sud. Nous avons des projets, mais, au delà de ces projets concrets - un puits, un dispensaire, une école...- la question qui est posée est de savoir comment, à travers eux, les acteurs du Sud sont renforcés dans leurs compétences pour mettre en place ces services de base et comme acteurs reconnus pouvant entrer dans le dialogue politique au niveau de leur Etat ».

Dans ce contexte, **notre assemblée met l'accent sur les initiatives construites autour des objectifs de reconnaissance, de responsabilisation des acteurs locaux et de raffermissement de leurs capacités aussi bien opérationnelles qu'économiques.** Dans ce sillage, les micro-projets montés en lien avec la société civile et les populations locales, dans les domaines de l'agriculture vivrière, de l'artisanat, de la formation ou du micro-crédit, et qui **ont en commun de viser l'autonomie des partenaires du Sud**, font écho à ces préoccupations. Le CESE partage l'analyse de M. Bernard Pinaud, délégué général du CCFD-Terre solidaire (Comité catholique contre la faim et pour le développement-Terre solidaire), qui, devant la section, a expliqué que, du point de vue de son organisation, l'acquisition par les acteurs du Sud de la capacité à présenter et porter eux-mêmes leurs projets devant les grands bailleurs de fonds devait être considérée comme l'indicateur d'un partenariat réussi.

9. Encourager les partenariats multi-acteurs

Si cet avis a pour objet le renforcement des capacités d'intervention des ONG françaises, il ne saurait, en aucun cas, laisser penser que les ONG sont les seuls acteurs agissant dans le champ du développement et de la solidarité internationale.

Dans cet esprit, **notre assemblée plaide pour une vision ouverte des partenariats. Ce n'est pas seulement avec leurs homologues, mais aussi avec les organisations syndicales, les entreprises, les coopératives, les organisations paysannes et artisanales des pays récipiendaires que les ONG françaises doivent fortifier leurs liens.** Dans cette perspective, le CESE reprend à son compte l'initiative formulée dans le cadre du chantier I des Assises suggérant la mise en place de commissions nationales ouvertes à tous les acteurs non gouvernementaux du Sud.

Il convient de faciliter les échanges et plus globalement, l'organisation du débat social entre les acteurs locaux. Les politiques de coopération mises en œuvre par les organisations syndicales dans les pays en développement avec pour objectif l'aide à l'émergence d'organisations syndicales, la promotion du dialogue social, la formation et le renforcement des droits des travailleurs méritent d'être soulignées. Ainsi, dans le cadre de son réseau syndical de coopération au développement, créé en 2008, la Confédération syndicale internationale (CSI) multiplie les actions de solidarité avec ses partenaires du sud : consolidation des capacités, apprentissage du dialogue social en vue de la négociation de conventions collectives, mise en œuvre du principe

du travail décent et institution d'une protection sociale universelle au sens de la Convention 126 de l'Organisation internationale du travail (OIT) adoptée en juin 2012. Et, dans le cadre d'Action Mondiale Contre la Pauvreté, les organisations syndicales françaises œuvrent conjointement avec des ONG à la définition des objectifs de développement appelés à entrer en vigueur en 2016.

Il convient également d'encourager, dans le but de promouvoir les échanges entre les paysans du Sud et ceux du Nord, les partenariats mis en place par les syndicats agricoles, à l'image de l'organisation « Agriculteurs français développement international » (AFDI). Notre assemblée appuie sans réserve leurs objectifs qui visent à la fois à accompagner le développement et l'organisation collective des paysans et à sensibiliser les opinions des pays développés aux problématiques agricoles des pays du Sud.

De la même façon, **le CESE encourage les initiatives conduites par le réseau français des chambres de métiers et de l'artisanat dans les pays africains francophones en faveur de l'amélioration des compétences et savoirs-faires des artisans locaux et de la structuration d'une offre de services d'appui permettant d'assurer leur pérennité et leur développement.** Le montage de missions de compagnonnage autour d'un métier ou d'une filière et l'élaboration de plans d'action destinés à consolider la capacité des corps intermédiaires locaux (chambres consulaires, organisations professionnelles...) et à apporter à leurs ressortissants des services lui paraissent particulièrement adaptés à une approche partenariale du développement.

* *

*

Le CESE n'a probablement pas été exhaustif. Avec cet avis, il n'avait d'autre ambition que d'ouvrir des pistes d'avenir pour aider les ONG à être reconnues comme des acteurs importants engagés et imaginatifs, ayant des capacités d'intervention et de réflexion dans l'ensemble de la sphère nationale et internationale de l'aide au développement.

TABLE DES SIGLES

ACTED	Agence d'aide à la coopération technique et au développement
AFD	Agence française du développement
AFDI	Agriculteurs français développement international
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
CerPhi	Centre d'étude et de recherche sur la philanthropie
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CRS	Catholic Relief Service
CSI	Confédération syndicale internationale
DPO	Département des partenariats avec les ONG (Ministère des Affaires étrangères et européennes)
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
EFC	Centre européen des fondations
FIP	Forum international des plates-formes nationales d'ONG
FISONG	Facilité d'innovation sectorielle des ONG
FORUM	Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations
FUH	Fonds d'urgence humanitaire
HCCI	Haut conseil de la coopération internationale
IBase	Institut brésilien d'analyses sociales et économiques
IDEAS	Institut du développement de l'éthique et de l'action pour la solidarité
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MSF	Médecins sans frontières
OCDE	Organisation de coopération et de développement en Europe
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisations non gouvernementales
RNB	Revenu national brut
RSE	Responsabilité sociale et environnementale des entreprises
UE	Union européenne
URD	Urgence, réhabilitation, développement
VANI	Voluntary action network India

BIBLIOGRAPHIE

Agence Française de développement, IPSOS, Les Français et l'aide au développement, novembre 2012

Alain BOINET, Benoît MIRIBEL, Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise, Rapport à M. Bernard Kouchner, Ministre des Affaires étrangères et européennes, mars 2010

Ambassade de France aux Etats-Unis, Service de Coopération et d'Action Culturelle, Mission pour la Coopération Non Gouvernementale, Grants allocated to French CSOs, Guide pratique sur les fondations américaines ayant financé des ONG françaises entre 2008 et 2012, décembre 2012

Francis CHARHON, Fondation pour l'innovation politique, La philanthropie : des entrepreneurs de solidarité, mai/juin 2012

Conseil économique, social et environnemental, Remobiliser autour des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), avis présenté par M. Jacques Lemercier, juillet 2010

Cour des comptes, Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes : mission interministérielle aide publique au développement, exercice 2011, mai 2012

Inspection générale des finances, La philanthropie privée orientée vers l'aide au développement, rapport n°2009-M-089-02, février 2010

Ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, Stratégies 2011, Document cadre, Coopération au développement : une vision française, décembre 2010

Nations Unies, Objectifs du Millénaire pour le développement, Rapport de 2011, juin 2011

OCDE, Comité d'Aide au Développement, How DAC members work with civil society organisations : an overview, juin 2011

OCDE, Comité d'Aide au Développement, Coopération pour le développement 2011, édition spéciale « 50ème anniversaire », 2012

Sénat, Projet de loi de finances pour 2013, Tome IV : Aide publique au développement, avis présenté par MM. Jean-Claude PEYRONET et Christian CAMBON au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, novembre 2012

LISTE DE PERSONNES AUDITIONNEES

Mme Marie-Pierre Allie

Présidente de Médecins sans frontières

M. Alexandre Brailowsky

Directeur de l'ingénierie sociétale de Suez Environnement

M. Jean-Claude Clermont

Délégué général d'Aquassistance

M. François Grünewald

Directeur général et scientifique du groupe Urgence Réhabilitation
Développement

M. Régis Koetschet

Chef de la mission des relations avec la société civile au ministère des Affaires
étrangères

M. Jean-Baptiste Mattei

Directeur général, direction de la mondialisation, du développement et des
partenariats au ministère des Affaires étrangères

M. Benoit Miribel

Directeur général de la fondation Mérieux

M. Bernard Pinaud

Délégué général du Cfd - terre solidaire- comité catholique contre la faim et
pour le développement

M. Frédéric Roussel

Directeur du pôle développement et communication d'Acted

M. Jean-Louis Vielajus

Président de Coordination SUD

M. Dov Zerah

Directeur général de l'Agence française de développement

