



**Bilan évaluatif de 15 ans de partenariat renforcé
entre l'AFD et les organisations de la société civile**

VERSION FINALE

Jean-Martial Bonis Charancle
Martin Vielajus

Dörte Pommerenig
Youssef Cissé
Marine Michau



KAYROS
Inventer les solidarités de demain

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	6
Notre démarche.....	7
Eléments de contexte	9
Une évolution du périmètre et de la culture interne de l'AFD.....	11

I. Quelle évolution du financement des OSC ?

Evolution des financements et des instruments.....	14
L'AFD devient un bailleur significatif de la société civile.....	14
Caracteristiques des instruments de financement	18
Les Opérations courantes, un canal plus qu'un instrument	20
Le fonds paix et résilience Minka, pour répondre a la multiplication des crises.....	24
Initiative – OSC : une enveloppe en croissance constante, composées de plusieurs sous-Instruments complémentaires.....	27
Une frontière entre les instruments : le droit d'initiative	36
Une question qui dépasse l'AFD	36
Au sein de l'AFD un équilibre modifié	37
Une frontière fine mais réelle.....	38
Appréciation globale du dispositif de financement des OSC.....	42
Complementarité et coherence.....	42
Des instruments différenciés et peu en concurrence.....	42
Des parcours entre les instruments, pour certaines organisations.....	43
Un nouvel enjeu de dialogue entre les instruments	45
Les trous et les manques parmi les instruments	46
Une inflation de procédures, un chantier d'harmonisation	49
Les procédures et le risque de barrière à l'entrée	50
Les procédures et le risque de micro-management et de ralentissement de l'action	51
La reconnaissance d'une souplesse.....	52

II. Quelle évolution du profil des OSC partenaires, et quels impacts de l'AFD sur leur transformation ?

L'évolution des profils d'OSC soutenues	54
Un enjeu de taille : la place respective des petites, moyennes et grandes ONG	55
Un enjeu d'ancrage : la place des ONG françaises face aux OSC locales et aux OSC internationales	60
L'évolution de la place des OSC internationales.....	61

L'évolution de la place des OSC locales et l'enjeu de localisation de l'aide	63
L'impact de l'AFD sur le paysage des OSC françaises	71
L'AFD comme levier de renforcement des OSC partenaires	72
Un impact sur la croissance des OSC	72
Un impact sur le renforcement institutionnel et organisationnel	74
Un impact sur le développement de pratiques d'analyse de l'action	76
Les risques mis en avant dans la transformation des OSC	77
L'impact de l'AFD sur le plaidoyer des OSC françaises	79
Un impact sur la montée en puissance du plaidoyer dans les pays d'intervention, en lien avec les projets soutenus	79
Un impact sur le renforcement du plaidoyer des OSC en France sur les Politiques de Développement	80
des OSC françaises plus ou moins visibles au niveau international, en fonction des enjeux abordés	82
III. Quelle évolution du dialogue et de l'apprentissage commun ?	
L'évolution du dialogue collectif AFD-OSC, sous toutes ses formes	86
Le dialogue politique, autour des orientations de l'AFD et du cadre de partenariat	86
Un dialogue autour des orientations stratégiques de l'AFD qui reste à renforcer	88
Le dialogue autour des secteurs et des géographies de l'AFD	90
Un dialogue sectoriel qui progresse, avant tout autour des partenaires stratégiques de l'AFD	91
Davantage de dialogue au niveau des pays d'intervention, mais encore une distance à combler	95
Le lien des agences aux OSC	96
L'évolution d'un apprentissage en commun, entre AFD et OSC	99
Coté OSC, une évolution de la production de connaissances, soutenue par l'AFD	99
Des connaissances encore trop peu utilisées et valorisées par l'AFD	100
Les germes d'un couple apprenant ?	102
La place des autres acteurs de « l'équipe France » dans la relation AFD-OSC.....	106
Un effort d'articulation avec le MEAE, qui pourrait encore se renforcer	106
Quel dialogue et quelle collaboration en France ?	107
Quel dialogue et quelle collaboration dans les pays d'intervention ?	108
Une place nouvelle d'Expertise France, qui transforme son lien aux OSC.....	109
Conclusion	113

Annexe 1 - Liste des sigles et acronymes utilisés au cours du rapport.....	115
Annexe 2 - Bibliographie indicative	118
Annexe 3 – Bilan quantitatif.....	124
Annexe 4 – Résultats de l’enquête en ligne	124
Annexe 5 – Composition du groupe de référence	124

TABLES DES FIGURES, TABLEAUX ET ENCADRES

Figures

Figure 1 : Évolution par année des engagements allant aux OSC.....	15
Figure 2 : Progression de l’importance des OSC pour l’AFD	17
Figure 3 : Pourcentages de l'APD totale passant par les OSC en Allemagne et en France	18
Figure 4 : Évolution des instruments finançant les OSC.....	19
Figure 5 : Évolution des financements Opérations Courantes allant aux OSC.....	22
Figure 6 : Répartition des engagements par division technique.....	23
Figure 7 : Répartition du financement des OSC au sein des opérations courantes selon les aires géographiques	24
Figure 8 : Évolution de Minka.....	25
Figure 9 : Répartition des financements Minka	26
Figure 10 : Les projets d’intérêt général financés par I-OSC.....	30
Figure 11 : Évolution des sous-instruments de I-OSC	33
Figure 12 : Caractéristiques principales des instruments de financement des OSC.....	42
Figure 13 : Parcours OSC au sein de l’AFD.....	43
Figure 14 : Nombre de nouvelles OSC accédant à des financements AFD, par année	54
Figure 15 : - Répartition du financement AFD allant aux OSC selon leur taille.....	56
Figure 16 : Répartition des OSC par taille, selon les instruments financiers	56
Figure 17 : Répartition du financement AFD allant aux OSC, selon leur taille. Comparaison entre 2007-2010 et 2019-2022 (en engagement net en €)	57
Figure 18 : Ancrage des nouvelles OSC financées par l’AFD, comparaison entre 2007-2018 et 2019-2022 (en nombre d’OSC)	61
Figure 19 : Perception du rôle de l’AFD sur les OSC.....	73
Figure 20 : Appréciation des relations AFD-OSC	88

Tableaux

Tableau 1 : Les instruments financiers de l'AFD accessibles aux OSC (2007-2022)	18
Tableau 2 : Objectifs des instruments de financement des OSC	20
Tableau 3 : Projets de terrain dotés des fonds redistributifs les plus importants, entre 2018 et 2020	66
Tableau 4 : Espaces de dialogue entre les divisions AFD et les OSC	91

Encadrés

Encadré 1 : influence croisée, la prise en compte de l'ECSI par l'AFD et les OSC	31
Encadré 2 : Les relations des OSC et de l'AFD à Madagascar.....	52
Encadré 3 : La situation allemande : une forte concentration des financements vers la société civile autour d'une vingtaine d'organisations de grande ampleur.....	57
Encadré 4 : Mercy Corps Europe, l'exemple d'une ONG internationale de plus en plus centrale pour l'AFD	62
Encadré 5 : Amel, une organisation libanaise partenaire de longue date de l'AFD.....	63
Encadré 6 : A Madagascar, des OSC françaises qui jouent le jeu de la localisation de l'aide	65
Encadré 7 : Au Liban, des consortiums qui laissent toute leur place aux OSC locales.....	68
Encadré 8 : IECD, un exemple de croissance rapide en partie liée aux financements AFD	74
Encadré 9 : Mise en place du Fonds de soutien aux organisations féministes (FSOF), un exemple de dialogue et d'influence croisée entre le MEAE, l'AFD et les OSC.....	93
Encadré 10 : La place toute particulière des projets OSC à l'agence AFD de Beyrouth.....	97
Encadré 11 : influence croisée, la prise en compte du genre par l'AFD et les OSC.....	103

Cette étude a pour objectif de porter un regard rétrospectif sur la relation entre l'AFD et les Organisations de la Société Civile (OSC), à travers le bilan évaluatif de quinze années de partenariat ; quinze années au cours desquelles les thématiques prioritaires, les instruments de soutien, les espaces de dialogue et les niveaux de connaissance mutuelle ont pu largement se transformer.

Ce regard en arrière est un socle sur lequel pourra venir se construire la réflexion commune de l'AFD et des OSC autour de la nouvelle « Feuille de route » partenariale 2024-2026. La concertation autour de cette Feuille de Route se nourrira des enseignements de ces quinze années de partenariat, pour porter un regard plus prospectif sur les défis à relever et les principes communs à définir pour ce partenariat.

Le regard que nous portons sur ce partenariat AFD-OSC est panoramique.

Tout d'abord parce qu'il concerne l'AFD dans son ensemble, c'est à dire à la fois la Division des Partenariats avec les OSC, mais aussi les autres divisions (notamment du côté des Opérations) qui ont pu engager des collaborations avec les OSC. Ce regard sur l'ensemble de l'AFD est utile pour comprendre les différentes cultures de collaboration aux OSC qui peuvent cohabiter, et observer leurs points de convergence éventuels.

Mais aussi parce qu'il s'intéresse aux différentes formes que prend cette relation AFD-OSC, en analysant à la fois les outils de financement des OSC, les espaces de dialogue, les dynamiques de production de connaissances communes, la communication, etc.

Derrière le terme d'organisations de la société civile se cache, à l'évidence, une grande diversité de profils d'organisations. Nous reprenons pour cette étude le périmètre défini par l'AFD au sein de sa dernière Stratégie Société Civile ¹ : « *les Organisations Non Gouvernementales (ONG), les fondations, les associations professionnelles, les syndicats, ainsi que les acteurs de l'économie sociale et solidaire* ». Nous chercherons en réalité à creuser, tout au long de l'étude, la spécificité de la relation AFD en fonction des différents profils d'OSC concernées, que ce soit selon leur taille, leur type de structure, ou leur ancrage (OSC françaises, OSC internationales, OSC locales).

Enfin, il est utile de noter que cette étude est largement construite sur une logique « miroir », qui consiste à observer la relation entre l'AFD et les OSC par les deux points de vue. Il s'agissait donc d'interroger à la fois l'AFD et les OSC sur la qualité du dialogue et de la collaboration qui les lient, et sur leurs influences réciproques.

Nous proposons d'aborder les différentes facettes d'évolutions de la relation AFD-OSC à partir de trois grandes questions qui constitueront la structure du rapport :

- **Quelle évolution du financement des OSC ?**

¹ Stratégie - L'AFD partenaire des organisations de la société civile - 2018-2023

<https://www.afd.fr/fr/ressources/strategie-partenariat-organisations-societe-civile-2018-2023>

Cette question interroge d'abord les différents instruments de financement des OSC qui ont pu apparaître ou se transformer au cours de la période. Elle soulève également l'enjeu de la cohérence et la complémentarité de ces différents instruments, et des trous ou des manques éventuels parmi ces instruments.

Une autre question-clé en matière de financement est celle de la place du financement des « initiatives » des OSC, au regard du financement des OSC en tant qu'opérateurs de projets AFD. Quelle frontière, quel équilibre, et quels ponts entre ces différentes approches du financement des OSC ?

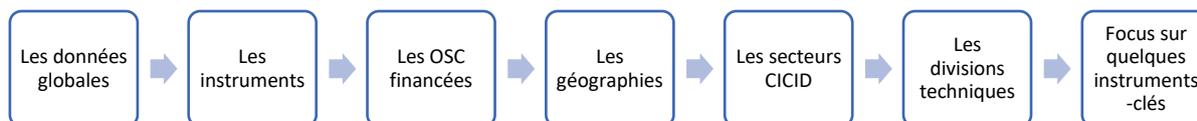
- **Quelle évolution du profil des OSC, et quel impact de l'AFD sur l'évolution des OSC partenaires ?**
Comprendre la relation AFD-OSC implique de comprendre qui sont ces OSC partenaires et comment elles ont pu se transformer au cours de la période. Il s'agira donc d'abord de s'interroger sur la diversité des OSC soutenues par l'AFD, en examinant notamment de plus près la taille et l'ancrage de ces OSC. Par ce biais, nous posons la question de la manière dont l'enjeu de la préservation de la « diversité des OSC » et l'appui aux ONG leaders, l'enjeu de la place des ONG internationales ou encore l'enjeu de la localisation de l'aide sont abordés par l'AFD.
Au-delà de l'analyse de l'évolution du type d'OSC partenaires, nous chercherons aussi à comprendre les impacts à la fois positifs et négatifs de l'AFD sur ces partenaires et sur le secteur en général.
- **Quelle évolution du dialogue collectif et de l'apprentissage commun entre l'AFD et les OSC ?**
La relation AFD-OSC dépasse largement le seul financement de projets, et questionne la manière dont les uns et les autres ont travaillé ensemble. Pour le comprendre, il est utile de se pencher d'abord sur leur manière de dialoguer collectivement. Quels ont été les moteurs et les obstacles à ce dialogue collectif ? Quels ont été les espaces dans lesquels ce dialogue a pu s'organiser ?
Il est utile de s'interroger ensuite sur la capacité qu'ont eu l'AFD et les OSC à devenir ou non un « couple apprenant », à partager leurs pratiques, à construire ensemble leurs expertises.
Nous reviendrons enfin sur un enjeu-clé de la relation AFD-OSC : celui de son intégration dans un jeu de relations plus large avec les autres acteurs de « l'équipe France » (que nous définissons dans cette étude comme les acteurs publics de la coopération française : ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), AFD, Expertise France, etc.). Nous nous pencherons notamment sur l'évolution de la place des tutelles de l'AFD, et notamment du MEAE, dans le lien aux OSC. Nous évoquerons également la place d'Expertise France, acteur émergent de la relation de l'AFD avec les OSC.

NOTRE DEMARCHE

L'étude a été menée entre novembre 2022 et juin 2023. Elle a compris plusieurs étapes et plusieurs modes de collecte de données que nous pouvons résumer de la manière suivante :

Un bilan des financements de l'AFD allant aux OSC a été réalisé grâce à plusieurs bases de données fournies par l'AFD. Ce bilan permet de donner une image globale des différents canaux de financement

des OSC et de leur évolution. Il est utilisé tout au long du rapport et fait l'objet d'une annexe spécifique. Le bilan est organisé autour des points suivants :



Un atelier « ligne de temps » a été mis en place avec le Groupe de Référence de l'étude et une série de « Grands Témoins », afin d'identifier les moments-clés de la relation AFD-OSC et les grandes évolutions des 15 dernières années. Les éléments de cette ligne de temps sont également utilisés tout au long de l'étude.

Une enquête en ligne a été adressée aux OSC figurant sur la liste d'envoi de la DPA/OSC, au personnel de l'AFD, ainsi qu'à un groupe « externe » (répondants du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, chercheurs, personnes ressources, etc.) L'enquête portait sur l'appréciation des relations AFD-OSC, du dispositif financier, du dialogue et des influences mutuelles sur la période de 15 ans. Les résultats de l'enquête sont utilisés dans le rapport et font également l'objet d'une annexe spécifique.

209 répondants à l'enquête

- **107** répondants AFD
- **86** répondants OSC
- **16** répondants 'externes'

Près d'une centaine de personnes ont été interviewées, à la fois en France et dans plusieurs pays partenaires. Trois missions ont eu lieu dans des pays partenaires :

- **Madagascar** a été choisi comme exemple d'un pays où l'AFD finance un nombre significatif de projets d'OSC françaises via divers canaux ainsi que des projets financés par des OSC locales. Il s'agit du 3^e pays en ce qui concerne les engagements de l'AFD transitant par les OSC. Plus de 85 M d'€ ont été affectés à 102 projets dont les porteurs sont des OSC entre 2009 et 2022². En termes de nombre de projets financés sur la période, Madagascar est le pays avec le plus grand nombre de projets.
- **Le Liban** a été choisi comme exemple de pays en situation de crise/post crise. Il s'agit du 2^e pays en ce qui concerne les engagements de l'AFD transitant par les OSC. 103 M d'€ ont été affectés à 37 projets dont les porteurs sont des OSC entre 2009 et 2022. Les financements « crise » sont largement représentés, mais les autres instruments ont également été mobilisés.
- **Plusieurs pays de la zone sahélienne (Mali, Burkina Faso, Niger, Tchad, Sénégal)** ont également fait l'objet d'une mission, du fait de l'importance de l'Afrique sub-saharienne dans la coopération au développement de la France, et des évolutions successives qui ont eu lieu dans les dix dernières années (augmentation du financement, approche 3D, etc.).
- **Par ailleurs, un éclairage sur les relations de la coopération allemande aux OSC**, a permis de mettre en perspective les réflexions générales sur la relation AFD-OSC en France. L'Allemagne a été

² Source : Base de données des octrois à des tiers ONG - 2007-2022

choisie du fait de sa relative proximité avec le modèle d'organisation de l'APD en France, mais aussi de ses différences (en termes d'outils et de volumes de financement).

Nous nous sommes également appuyés sur une revue documentaire large pour rédiger le présent rapport. Cette revue documentaire intègre notamment une série de documents d'orientation stratégiques de l'AFD et du MEAE (DOS, CIT, POS, etc.), d'évaluations d'instruments (Minka, Fisong, Conventions programmes, PCPA, CPP, FOSF, etc.), d'études portant sur le secteur des OSC et ses évolutions (étude Argent-ASI de Coordination Sud, études prospectives, etc.), de documents institutionnels liés aux différents instruments (guides, notes de bilans, etc.), ou encore de cartographies de projets ou d'acteurs. Une bibliographie des documents-clés est présentée en annexe.

Cette diversité de modes de collecte a permis de couvrir les différentes dimensions de la relation AFD-OSC, de puiser dans l'histoire et la mémoire de chacun, en prenant en compte la diversité des points de vue. Pour autant, même si les entretiens et l'enquête en ligne ont permis de rassembler un large échantillon de témoignages, le retour sur quinze années d'une relation très multiforme est nécessairement partiel.

Parmi les limites de notre analyse, notons que des focus ont été faits sur certains secteurs et certaines géographies, à travers les entretiens et les missions menées, et certaines histoires de collaboration entre l'AFD et les OSC échappent donc à notre analyse. Notons également que les bases de données de l'AFD répertorient uniquement les OSC directement financées par l'AFD. Ainsi les OSC partenaires de consortiums et les OSC françaises ou locales bénéficiant de rétrocessions de la part d'une OSC financée par l'AFD ne sont pas visibles. Les bases de données ne permettent pas de repérer non plus les cas dans lesquels une maîtrise d'ouvrage publique nationale a délégué à une OSC tout ou partie de la maîtrise d'ouvrage ou de la mise en œuvre des financements octroyés par l'AFD.

Plus globalement, le périmètre de l'étude étant très large, certains dispositifs sont abordés assez rapidement ; nous renvoyons autant que possible à la lecture de documents plus spécifiques pour creuser la compréhension de ces derniers.

Notons enfin que l'étude a été pilotée par un Groupe de référence comprenant des représentants des tutelles de l'AFD, de l'AFD et des OSC (la composition du groupe est indiquée en annexe). Un comité technique (DPA/OSC et EVA) plus restreint a piloté l'étude au quotidien.

ELEMENTS DE CONTEXTE

Sans avoir l'ambition de retracer en quelques lignes quinze années d'évolution du contexte dans lequel ont pu intervenir l'AFD et les OSC, nous proposons de mettre en avant six éléments-clés de transformation qui ont eu un impact direct sur l'évolution de la relation AFD-OSC, et sur lesquels nous reviendrons au cours des pages qui suivent.

- **La recomposition d'une partie du paysage des organisations de la société civile**³. Cette recomposition se traduit notamment par la montée en puissance des plus grosses organisations (portée à la fois par leur croissance et par des mouvements de rapprochement et de fusion). Elle passe également par l'émergence d'acteurs nouveaux notamment issus du secteur privé et de l'ESS (la création récente en France d'un statut de « société à mission » offre d'ailleurs à ces acteurs davantage de possibilités de s'engager dans la solidarité internationale). Apparaissent aussi de nouvelles fonctions et de nouveaux formats d'OSC, avec notamment l'essor des mouvements citoyens, le développement des structures d'accompagnement, la multiplication des plateformes jouant le rôle d'intermédiaire auprès des OSC, etc.
- **L'affirmation de nouvelles thématiques prioritaires, notamment le climat et la biodiversité, le genre ou les jeunes**, qui influent à la fois sur les priorités des OSC et les financements des bailleurs. Notons que l'AFD date le début de l'intégration du genre et de la lutte contre le changement climatique dans ses pratiques à une quinzaine d'années environ. En 2014, elle mettait en place le dispositif « Analyse et avis développement durable », qui plaçait ces enjeux du genre et du climat parmi les critères-clés dans l'instruction de tous les projets.
- **L'émergence de crises de natures nouvelles qui concentrent une part croissante de l'aide et impliquent une transformation profonde des modes d'intervention des OSC**. De nombreux observateurs font le constat d'une augmentation de la fréquence et de l'intensité de ces crises, mais aussi de leur nature de plus en plus multidimensionnelle (géopolitique ; climatique ; sanitaire ; etc.). Cette évolution entraîne le besoin de travailler autrement : plus collectivement, à la fois sur l'anticipation et sur la réponse concertée à ces crises, et à plusieurs échelles en parallèle (régionale, nationale, communautaire, locale, etc.).
- **Le rétrécissement de l'espace de la société civile dans un grand nombre de pays d'intervention**. Des observateurs tels que CIVICUS, la Freedom House, la FIDH ou l'ICNL⁴ convergent vers le même constat d'un durcissement des cadres législatifs dans un certain nombre de pays qui mine l'indépendance des acteurs de la société civile et limite leur capacité à fonctionner efficacement. Le resserrement des règles sur l'enregistrement des associations, l'interdiction des sources de financement étrangères, les lois sur la diffamation ou encore la criminalisation de certaines activités sont parmi les outils de plus en plus mis en place pour étouffer les sociétés civiles indépendantes. Au cours de ces dernières années, cet environnement contraint est apparu comme un obstacle majeur à la capacité des OSC (à la fois locales et internationales) à agir en faveur du développement et des Droits Humains.
- **La transformation des dynamiques partenariales et l'évolution de la place respective des OSC françaises et de leurs partenaires locaux**⁵. Cette évolution se cristallise aujourd'hui dans le débat

³ Une étude utile dans ce domaine : *Acteurs et actrices de la solidarité internationale : quelle(s) mutation(s) ?* (Coordination SUD / ONGLab 2023) : <https://www.coordinationsud.org/document-ressource/acteurs-et-actrices-de-la-solidarite-internationale-quelles-mutations/>

⁴ International Center for Non-Profit Law : <http://www.icnl.org/research/monitor/>

⁵ Une étude utile dans ce domaine : *La localisation de l'aide* (Coordination SUD / ONGLab 2019) : <https://www.coordinationsud.org/document-ressource/etude-onglab-localisation-de-laide/>

autour de la localisation de l'aide, dont on trouve les germes dès la Déclaration de Paris de 2005, puis dans les Principes d'Istanbul sur l'efficacité du développement des OSC en 2010. Mais c'est en 2016, lors du Sommet Humanitaire Mondial que la notion se concrétise par un engagement des principaux acteurs humanitaires et de leurs bailleurs à orienter davantage les financements vers les intervenants locaux et nationaux⁶.

Enfin, au niveau de la France, une période placée globalement sous le signe de la promotion par les pouvoirs publics du rôle de la société civile au sein de la solidarité internationale. Quelques indices-clés permettent de raconter cette promotion du rôle des OSC de la part notamment de l'Élysée et du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE). Tout d'abord l'engagement du Président Hollande de doubler la part de l'aide française transitant par les OSC entre 2013 et 2017, puis l'engagement de la Loi du 4 août 2021⁷ à doubler le montant alloué aux OSC en 2017 d'ici 2022. Autre indice, la mise en place du CNDSI⁸ organisant la concertation avec les OSC françaises, ou encore la reconnaissance dans la Loi de 2021 de « l'expertise et la plus-value des organisations de la société civile ».

UNE EVOLUTION DU PERIMETRE ET DE LA CULTURE INTERNE DE L'AFD

Pour comprendre l'évolution de la relation AFD-OSC, il est également utile de saisir dès à présent quelques éléments-clés de la transformation de l'AFD elle-même au cours de ses quinze dernières années : son périmètre, ses mandats, son fonctionnement, etc.

Notons d'abord qu'entre 2010 et 2022, l'AFD a quasiment doublé le montant global de ses engagements, en passant de 6,8Mds€ à 12,1Mds€. L'agence a donc changé l'échelle de son action, tout en étendant son périmètre géographique et ses mandats thématiques.

Un autre élément majeur pour notre étude est bien sûr la décision prise dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2007, de transférer à l'AFD en 2009, le financement de projets à l'initiative des organisations de la société civile (hors aide humanitaire d'urgence, appui au volontariat, francophonie, actions culturelles et coopération universitaire). Pour assurer le transfert de 350 projets en cours, gérés jusqu'en 2008 par la MAAIONG (Mission d'appui à l'action internationale des ONG, au sein de la DGCID du MEAE), et se doter de la capacité d'instruire et de suivre de nouveaux projets, l'AFD a fait évoluer ses statuts, mis en place un Comité spécifique, adapté ses procédures, et créé la Division du partenariat avec les ONG (DPO). L'un des choix judicieux de ce transfert a notamment été, selon plusieurs répondants, d'intégrer à l'AFD une partie de l'équipe du MEAE en charge de l'animation de la MAAIONG, afin de permettre la continuité du dialogue.

⁶ Cet engagement est connu sous le nom de Grand Bargain.

⁷ Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043898536>

⁸ Le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI), créé en 2014, est une instance de dialogue et de concertation régulière entre l'ensemble des acteurs du développement et de la solidarité internationale sur les orientations de la politique de développement.

Les témoins de cette période du transfert soulignent la résistance importante en interne de l'AFD, sur l'intégration d'un mandat d'appui aux OSC. Les entretiens soulignent ainsi l'importance des *a priori* négatifs vis-à-vis des OSC, et la posture de condescendance d'une partie des équipes AFD envers ces acteurs, qui peinaient encore souvent à être pris au sérieux. Ils soulignent également le fait que cette intégration des subventions du MEAE aux OSC était perçue comme assez marginale, et que la perspective n'était pas nécessairement la croissance de ces financements. Durant les premières années, la nouvelle Division du Partenariat avec les ONG de l'AFD fonctionnait donc largement comme une « bulle », dont la culture, le mode de fonctionnement et le lien aux partenaires était assez distinct du reste de l'AFD.

Un exemple révélateur est le débat posé au moment du transfert sur la sollicitation des agences pour qu'elles émettent un avis au moment de l'instruction des projets I-OSC. Il a ainsi été décidé, au moment de l'inscription de la procédure Initiatives OSC dans le manuel de procédures de l'AFD, de ne pas rendre obligatoire cet avis, afin d'éviter de trop peser sur les agences. Si la règle n'a pas changé au cours du temps, la pratique, elle, a évolué, et les avis des agences sont aujourd'hui bien plus fréquents.

Les OSC elles-mêmes ont été initialement assez réticentes au transfert de l'activité du MEAE à l'AFD, jugeant cette dernière peu expérimentée à l'action des OSC. Elles ont manifesté auprès du MEAE une profonde inquiétude, et certains échanges avec l'AFD durant la période ont été assez difficiles, selon plusieurs des témoins directs de ce transfert.

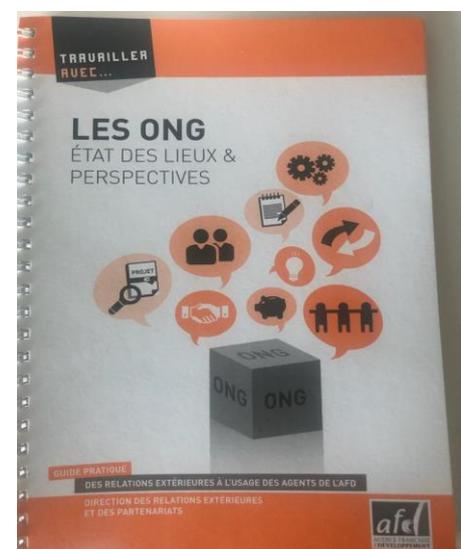
Au regard de ces premières années du transfert, l'une des évolutions majeures de l'AFD, que nous retrouverons tout au long de cette étude, est une évolution de culture interne et de perception des OSC. Durant ces quinze dernières années, les OSC sont devenues de plus en plus centrales dans la « carte mentale » des agents de l'AFD. Cette « culture OSC » encore largement en construction, implique à la fois un renforcement des habitudes de collaboration, une plus grande compréhension du mode de fonctionnement et des principes d'intervention des OSC, et une reconnaissance de leur valeur ajoutée spécifique.

Cette évolution s'appuie sur un ensemble d'élargissements stratégiques qui ont renforcé la nécessité d'un recours aux OSC, avec notamment un élargissement des géographies d'intervention de l'AFD, un élargissement vers les contextes de crise et un élargissement à de nouvelles thématiques sur lesquelles l'Agence peut difficilement penser son action en dehors du rôle central des OSC. Ce recours plus important aux

« Pendant les premières années, nous étions face à de grosses résistances. Certains collègues estimaient que les OSC, « ce n'était pas leur métier ». Tandis qu'aujourd'hui, plus personne ne remet cela en cause. » (AFD – DPA/OSC)

« A l'époque, il était très difficile de rapprocher les OSC du reste de l'AFD. Les montants de projets étaient très différents, les critères de performance étaient différents, etc. Nous étions concentrés sur des logiques de projets de dizaines de millions d'euros, bien loin des objectifs d'expérimentation sociale que nous avons avec les OSC. » (AFD-DGL)

Au début des années 2010, travailler avec les OSC est nouveau. Un guide est produit pour aider l'AFD à approcher le « cube » des OSC.



OSC a été rendu possible par une augmentation concomitante des dons que le CICID de 2018 annonce au-delà du seuil de 1 Md€⁹.

Notons d'ailleurs que cette évolution s'inscrit dans un mouvement d'ouverture plus large de l'AFD, qui passe par un renforcement de « la priorité non souveraine » et la nécessité du réflexe partenarial. Cette évolution est clairement présentée dans les engagements du dernier Plan d'Orientation Stratégique de l'AFD, : « *les chefs de projet de l'AFD appliqueront désormais un principe simple : se demander systématiquement si, pour tout ou partie de leur projet, une solution non souveraine, pertinente et porteuse de valeur ajoutée, existe ou pourrait émerger, avant de passer à l'option d'un financement souverain* »¹⁰.

A l'évidence, nous le verrons, ce changement de culture vis-à-vis des OSC n'est pas le même partout au sein du Groupe, et il reste assez dépendant à la fois des parcours individuels de chacun, et des zones géographiques ou des secteurs qui mobilisent plus ou moins naturellement les OSC. Ainsi par exemple, pour une division technique telles que ARB (Agriculture, développement rural et biodiversité), qui concentre à elle seule près de 20% des financements allant aux les OSC, la collaboration avec les OSC est riche et ancienne, et des espaces de réflexion commune sont en place depuis longtemps.

Une question de fond sera de comprendre à quoi cette évolution de culture peut-elle être liée ? Quels sont les facteurs qui ont pu la provoquer ou l'accélérer ? Notons déjà plusieurs facteurs-clés sur lesquels nous revenons dans ce rapport.

De nombreux interlocuteurs en interne de l'AFD associe notamment cette évolution au renouvellement d'une partie des équipes. Ces nouveaux arrivants apportent, sans doute, une connaissance et une perception nouvelles des OSC, qui transforment la culture interne.

Cet enjeu de « culture OSC » au sein de l'AFD est un point transversal de notre étude. Il détermine à la fois la conception des instruments de soutien, la manière de penser le dialogue AFD-OSC ou encore la production commune de connaissance. Nous y reviendrons donc en filigrane dans les pages qui suivent.

*« L'enjeu, ce ne sont pas les outils. On peut toujours proposer des démarches nouvelles et on adapte les outils ; nous avons de la marge de manœuvre. L'enjeu est surtout celui de la volonté politique et de culture interne vis-à-vis des OSC. »
(AFD/ Agence)*

⁹ CICID 2018. Résolution 12.3. La composante don de notre aide au développement sera renforcée. En vue d'engager résolument la hausse de notre aide bilatérale et des dons projets vers les pays prioritaires, l'AFD bénéficiera de moyens accrus, y compris au moins un milliard d'autorisations d'engagements dès 2019, dans le cadre d'un effort qui sera soutenu sur l'ensemble du quinquennat

¹⁰ Plan d'orientation stratégique 2018-2022 : <https://www.afd.fr/fr/ressources/plan-orientation-strategique-2018-2022>

I. QUELLE EVOLUTION DU FINANCEMENT DES OSC ?

Cette section présente d'abord les différents instruments de financement des OSC qui ont pu apparaître ou se transformer au cours de la période. Elle se penche ensuite sur la cohérence et la complémentarité de ces instruments, et les manques éventuels du dispositif.

EVOLUTION DES FINANCEMENTS ET DES INSTRUMENTS

Nous analysons dans cette section l'évolution différenciée des instruments, et le nouvel équilibre qui s'installe entre eux. Nous abordons aussi une question-clé, posée sous un nouvel angle, celle de la place de l'« initiative » des OSC, au regard du financement des OSC en tant qu'opérateurs de projets AFD.

L'AFD DEVIENT UN BAILLEUR SIGNIFICATIF DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

(Note : tout au long de cette section les chiffres mentionnés correspondent aux financements AFD allant aux OSC, il ne s'agit donc pas du montant total des projets mis en œuvre par les OSC¹¹).

Alors qu'en 2007, les financements de l'AFD pour les OSC sont assez faibles (12 M€), ils atteignent 414 M€ en 2022 ¹². Comme le formule l'un des grands témoins de cette étude : « *en quinze ans, l'AFD est devenue incontournable, un financeur de premier rang de la société civile* ». Que s'est-il passé ?

2007-2022

- 2008 projets financés
- 479 OSC soutenues
- 2 493 M€ engagés par l'AFD à travers les OSC

Principalement 3 choses :

- Le dispositif Initiative-OSC (I-OSC) a été transféré de la Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG), à l'AFD en 2009 et a cru tout au long de la période.
- Il a été demandé à l'AFD de s'impliquer de manière plus systématique dans la réponse aux crises, il en est résulté notamment l'instrument Minka, qui oriente près de la moitié de son financement vers les OSC dès 2017.
- La direction des opérations a eu recours plus fréquemment à des OSC comme maîtres d'ouvrage de ses projets ; certaines maîtrises d'ouvrage publiques nationales ont plus fréquemment

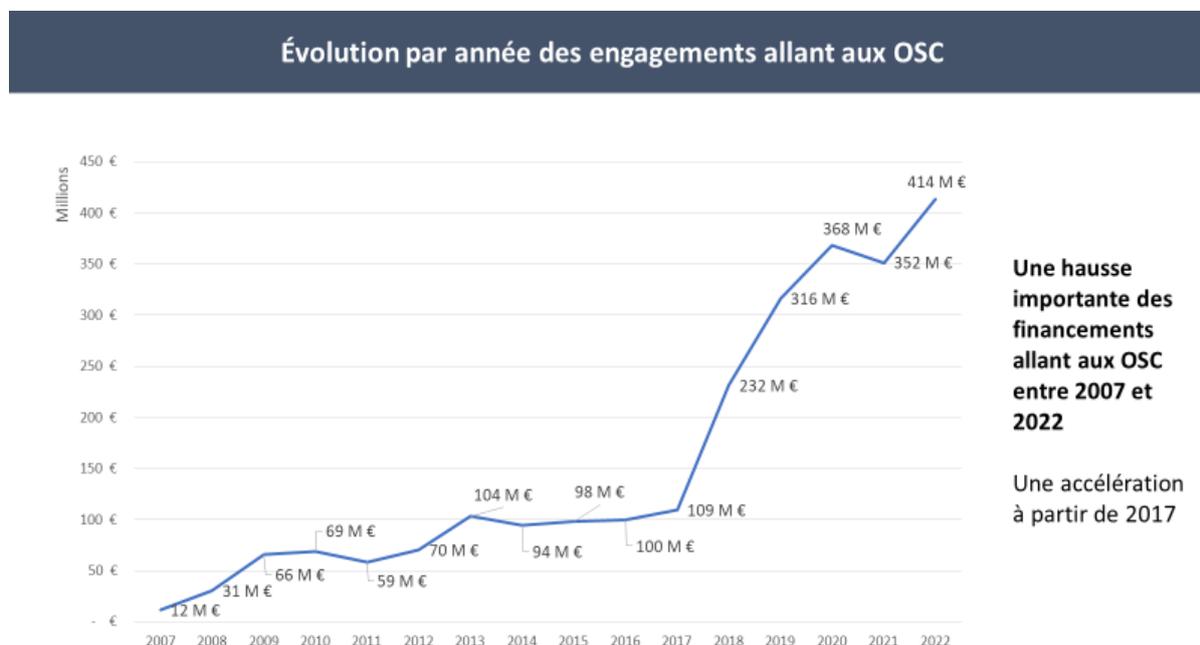
¹¹ Notre bilan ne prend pas en compte les financements suivants : les financements d'Expertise France, membre du Groupe AFD depuis le 1^{er} janvier 2022 ; les fonds délégués de l'union Européenne allant aux OSC ; les rétrocessions à des OSC de financements AFD allant à des tiers porteurs non OSC, certains instruments de taille peu importante comme le COPAR (les financements COPAR pour 2020-2021-2022 totalisent environ 6 M€ pour 120 financements ; il s'agit donc de petits financements, de l'ordre de 50 000 euros qui sont allés à une grande diversité de structures). Cet ensemble est tout de même significatif et rehausse encore l'importance du financement AFD allant aux OSC.

¹² Officiellement le bilan consolidé, établi par l'AFD et incluant Expertise France, des financements AFD allant aux OSC est de 465 M€ pour 2022.

accepté/souhaité déléguer tout ou partie de la maîtrise d’ouvrage ou de la mise en œuvre des financements qui lui ont été octroyés par l’AFD¹³.

Ces évolutions concourent à l’accélération rapide du financement allant aux OSC à partir de 2017 que l’on voit sur la figure ci-après.

Figure 1 : Évolution par année des engagements allant aux OSC



La croissance du dispositif I-OSC

Le transfert de la MAAIONG à l’AFD en 2009, amène à l’AFD un portefeuille de projets d’une valeur de 37 M€. Le dispositif, connu sous le nom d’Initiative-OSC (I-OSC), croît ensuite de manière continue entre 2010 et 2022. Une accélération de cette croissance résulte de la décision du président Hollande (2012-2017) de doubler la part de l’aide française transitant par les organisations non gouvernementales¹⁴. La barre des 100 M€ est passée en 2020. En 2022, le montant engagé par I-OSC pour les projets est de 139 M€ et il atteindra 161 M€ en 2023.

Une implication plus forte de l’AFD dans la réponse aux crises

Le tremblement de terre en Haïti et la crise syrienne accélèrent la réflexion de l’AFD sur son rôle dans la réponse aux crises. Le focus de l’AFD sur les États fragiles ou faillis ne semble plus suffisant et il est demandé à l’AFD de s’impliquer plus directement dans la réponse aux crises, en complément du centre de crise du MEAE. Ces contextes, dans lesquels les États sont faibles et les possibilités d’intervention

¹³ Les bases de données de l’AFD ne permettent cependant pas de mesurer l’ampleur de ces financements.

¹⁴ **Décision n°20 du CICID de 2013** : Le Gouvernement met en œuvre, conformément aux souhaits du Président de la République, le doublement d’ici 2017 de la part de l’aide française transitant par les organisations non gouvernementales (ONG).

de l'AFD sont limitées, font du soutien aux OSC un outil d'intervention central ¹⁵. Une Cellule Crise et Conflits (CCC) est mise en place en 2012. Elle utilise initialement des facilités ad hoc qui sont engagées dans le cadre d'appel à projets (Syrie en 2015 par exemple). Un pas est franchi en 2017 avec un instrument de plus grande ampleur, le fonds Paix et Résilience Minka, qui dispose d'une enveloppe fixée en amont. Cette enveloppe en 2022 était de 200 M€, provenant du programme 209 ¹⁶, dont la moitié est allée à des OSC.

Un recours plus fréquent aux OSC comme tiers porteur des projets AFD, sur des thématiques où les OSC ont une valeur ajoutée

Le financement des OSC comme maître d'ouvrage des « Opérations courantes » passe de 6 M€ en 2007 à 138 M€ en 2022. Deux raisons principales expliquent ce recours plus fréquent aux OSC. D'une part, l'AFD s'ouvre davantage à la possibilité de collaborer avec des maîtrises d'ouvrage non étatiques et encourage la recherche de la maîtrise d'ouvrage la plus pertinente. D'autre part, l'AFD élargit son champ d'action à de nouvelles thématiques sur lesquelles l'Agence peut difficilement penser son action en dehors du rôle central des OSC. C'est le cas notamment de l'intégration de la Gouvernance dans le mandat de l'AFD, qui place au cœur l'action des OSC. C'est le cas aussi par exemple avec les objectifs fixés à l'AFD en matière de genre, qui impliquent de renforcer le recours aux OSC afin de développer des projets dont l'égalité femme-homme est l'objectif principal. C'est le cas également dans le domaine de la protection de la biodiversité, un domaine où les acteurs non étatiques sont en pointe.

Ce recours aux OSC comme tiers porteur est également constaté en lien avec l'élargissement des géographies d'intervention de l'AFD vers des pays où certaines OSC partenaires ont pu jouer un rôle important pour mieux appréhender le contexte, construire des partenariats locaux, déployer des actions, etc. C'est le cas par exemple d'AVSF en Mongolie ou de Mercy Corps en Afrique de l'Est.

Au final, en 2022, trois canaux (I-OSC, Opérations Courantes, Minka) représentent 90% du financement allant aux OSC et I-OSC ne représente plus qu'un tiers de ce financement.

Cette situation est radicalement différente de celle qui prévalait au début de la période durant laquelle le financement I-OSC était largement dominant. La relation de l'AFD avec les OSC ne se limite donc plus à la gestion d'une enveloppe dans le cadre de laquelle les OSC françaises proposent leurs projets à l'AFD. Pour autant, l'enveloppe I-OSC reste cruciale pour les OSC comme nous l'analysons plus loin.

La croissance des financements de l'AFD allant aux OSC a été en grande partie due à des décisions stratégiques d'implication dans des domaines dans lesquels les OSC se sont révélées des partenaires pertinents. Ceci est particulièrement clair dans le cas de la réponse aux crises, des jeunes, du genre,

¹⁵ Ainsi par exemple, au Liban, l'AFD se concentre depuis 2019 sur les subventions, largement à destination des OSC.

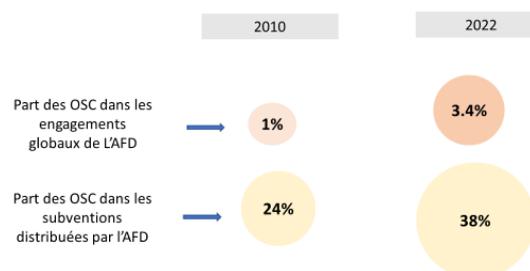
¹⁶ Au sein de la mission « Aide publique au développement », le programme 209 concentre les moyens d'intervention en dons - dons projet AFD, aide-projet du MEAE (FSPI), crédits de gestion et sortie de crise (Fonds d'urgence humanitaire FUH, aide alimentaire programmée), volontariat, soutien aux projets d'OSC - permettant d'améliorer les conditions de vie des populations les plus vulnérables et de préserver les biens publics mondiaux (climat, biodiversité, santé, égalité femmes-hommes, gouvernance, éducation). Le programme 110 « Aide économique et financière au développement », géré par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, contribue également à la mission budgétaire « Aide publique au développement ».

de la gouvernance et des droits humains et de la biodiversité. Les deux secteurs de la réponse aux crises et de la biodiversité à eux seuls ont financé les OSC à hauteur de 700 M€ entre 2017 et 2022.

Cette croissance s'est accompagnée de la mise en place de nouveaux canaux de financement, en particulier Minka, mais aussi le Fonds de soutien aux organisations féministes (FSOF) et le Fonds d'innovation pour le développement (FID). La croissance des financements ne nourrit donc pas mécaniquement les instruments existants, mais permet aussi d'opérationnaliser des choix stratégiques.

Figure 2 : Progression de l'importance des OSC pour l'AFD

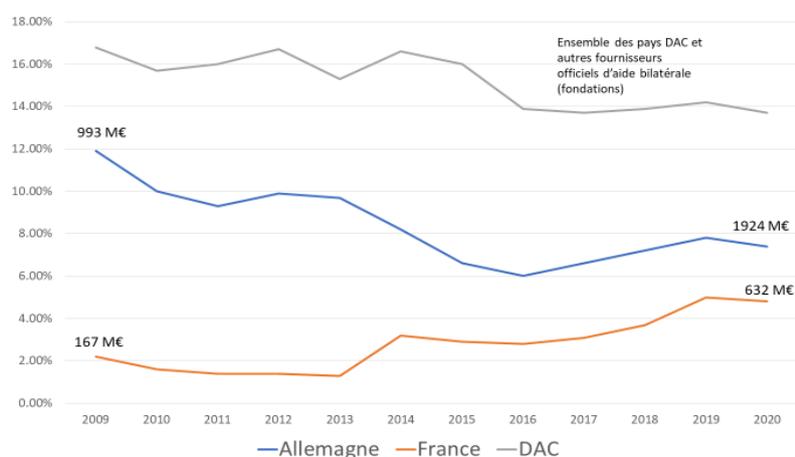
Cette croissance renforce sans contestation possible la place des OSC au sein de l'AFD. Notons que le financement des OSC passe de 1% à 3,4% des engagements de l'AFD entre 2010 et 2022. **La part des OSC dans les subventions distribuées par l'AFD passe, quant à elle, de 24% à 38%.**



L'importance des OSC pour l'AFD est également visible à travers le constat que, dans certains pays, agir à travers les OSC apparaît comme le mode d'intervention principal de l'AFD, face à la faiblesse des pouvoirs publics. C'est le cas par exemple au Liban, au Tchad, ou à Madagascar. Si l'action menée à travers les OSC dans ces pays n'est pas une « substitution » des fonds orientés vers les acteurs publics, il existe à l'évidence un effet de vase communicant. Un pays sortant de crise et retrouvant une certaine stabilité aura des besoins différents qui seront financés par des instruments autres que des subventions à des OSC. Pour autant un nouvel équilibre pourrait être trouvé dans ces pays dans le portefeuille de l'AFD, avec une place plus grande des OSC, en particulier locales, avec lesquelles des habitudes de travail auront été prises en temps de crise.

Pour autant, les chiffres de l'OCDE permettent de mettre cette croissance en perspective. La comparaison entre la France et l'Allemagne montre un rapprochement du pourcentage de l'APD passant par les OSC (tandis que le décalage reste important en montant). Lorsqu'on élargit la comparaison à l'ensemble des financeurs qui transmettent des données à l'OCDE, on observe un écart encore plus marqué (dû notamment au fait que de grandes fondations américaines comme la Fondation Gates engagent autour de 30% de leur financement via les OSC).

Figure 3 : Pourcentages de l'APD totale passant par les OSC en Allemagne et en France



<https://www1.compareyourcountry.org/dev-coop-profiles-2022/en/0/4160/default/all/4+5?embed=noHeaderDAC>

CARACTERISTIQUES DES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT

Dans ce rapport nous utilisons le terme « instrument » pour désigner les canaux de financement des OSC. Nous identifions huit instruments, certains d’entre eux comprenant des « sous-instruments ». Par exemple : l’enveloppe I-OSC comprend les projets classiques, les conventions programmes, les conventions de partenariat pluriannuelles, les programmes concertés pluri-acteurs et les projets d’intérêt général. Nous en parlons comme des sous-instruments dans la mesure où y sont attachés des objectifs et des conditions différents.

Pour parler de l’ensemble des instruments (ou canaux) de financement des OSC, nous utiliserons tout au long de ce rapport la formule du « dispositif de financement des OSC ».

Tableau 1 : Les instruments financiers de l’AFD accessibles aux OSC (2007-2022)

Huit grandes catégories d’instruments financiers accessibles aux OSC

Instruments/ Fonds (2007-2022)	Engagement AFD total (en Millions €)	Nb de projets financés	Montant moyen par concours (en M€)
1. Dispositif Initiatives OSC	1 009	1320	0.8
2. Opérations courantes de la DOE	758	254	3
3. Instruments dédiés aux situations de crises et de post-crisis	465	106	4.4
4. FISONG = Projets issus d'appel à proposition auprès d'ONG	78	114	0.7
5. Instruments de préparation de projet et de financement d'expertises techniques	49	92	0.5
6. Facilité de financement des collectivités territoriales françaises (FICOL)	7	8	0.9
7. Fond d'innovation pour le développement (FID)	5	12	0.4
8. Fond français pour l'Environnement Mondial (FFEM)	141	111	1.3

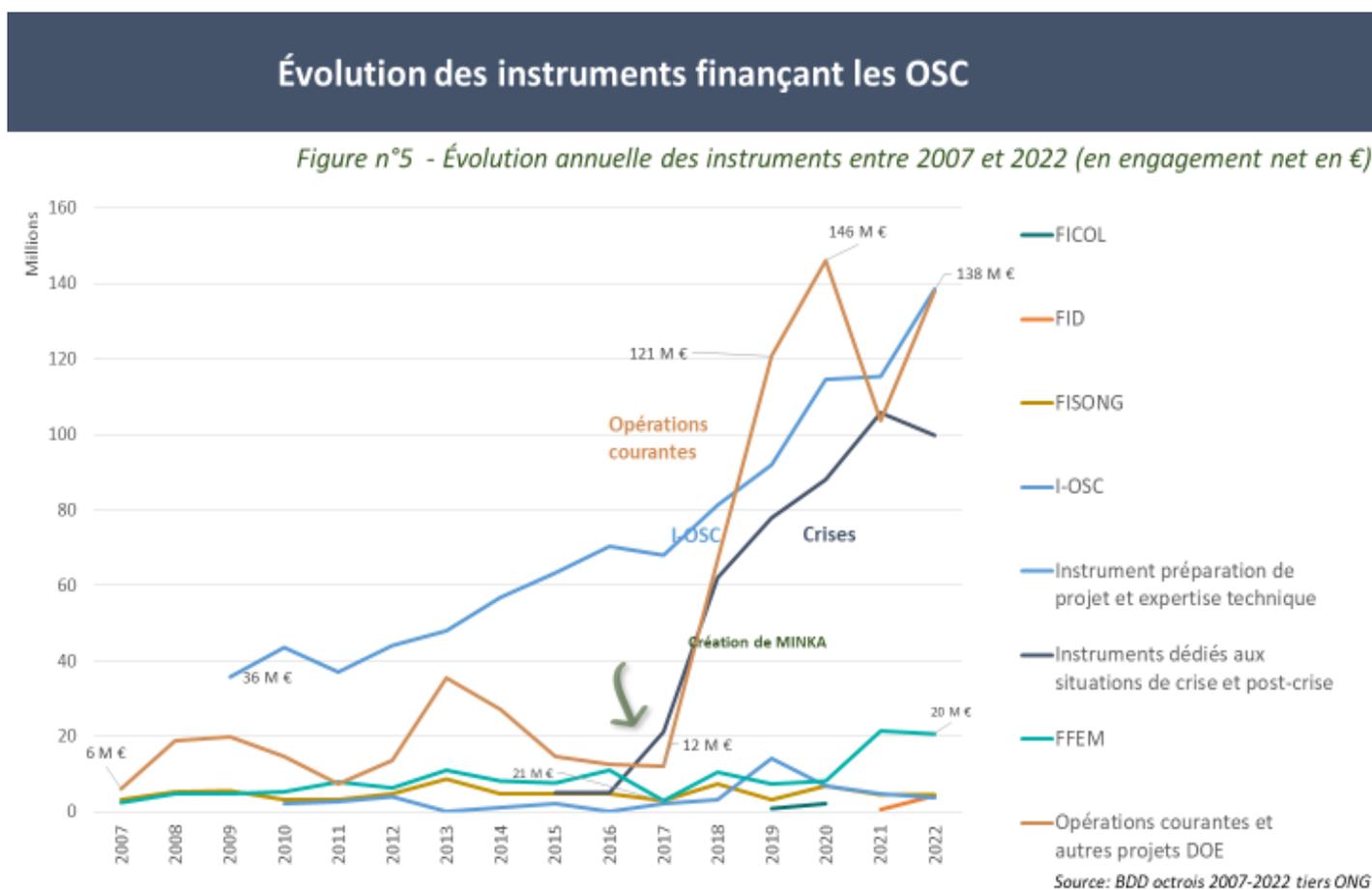
Source: BDD octrois 2007-2022 tiers ONG

Ce tableau permet notamment de percevoir l'importance de I-OSC en termes de nombre de projets : 66% des projets de la période 2007-2022 sont financés par Initiatives OSC.

Le dispositif de financement AFD des OSC comprend donc une grande diversité d'instruments. Notons au passage que la FICOL figure parmi ces instruments du fait de l'obtention de financements par un réseau régional multi-acteurs. De leurs côtés, les instruments FFEM et FID sont intégrés dans le bilan du fait de l'hébergement de leur secrétariat par l'AFD, bien que leur gouvernance soit spécifique. Le FSOF n'étant pas un instrument, il n'est pas visible dans ce tableau (mais les projets financés par le FSOF dans le cadre des canaux 1 (opérations courantes) et 2 (I-OSC) sont inclus). Nous proposons toutefois, tout au long du rapport, plusieurs mentions du FSOF du fait des nombreux points d'intérêt en lien avec cette initiative.

Avant d'entrer dans le détail des caractéristiques des instruments et de leurs évolutions, il est utile d'observer globalement leur progression sur les quinze dernières années.

Figure 4 : Évolution des instruments finançant les OSC



A chacun de ces instruments, l'AFD associe des objectifs spécifiques, que nous pouvons résumer de la manière suivante :

Tableau 2 : Objectifs des instruments de financement des OSC

	Objectifs
1. Dispositif Initiatives OSC	<p>Sous-instruments :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Projet : Financer les initiatives des OSC françaises qui contribuent au renforcement de la société civile et des capacités locales dans les pays partenaires. ▪ Convention Programme (CP) : Permettre à une OSC française reconnue et déjà soutenue de développer ses compétences et celles de ses partenaires dans un domaine thématique spécifique dans plusieurs pays ou une région. ▪ Convention de Partenariat Pluriannuel (CPP) : Appuyer des OSC françaises d'envergure dans la mise en œuvre de leur stratégie à l'international en lien avec les grandes priorités de la politique de développement de la France et de l'AFD. ▪ Programmes Concertés Pluri-Acteurs (PCPA) : Permettre le partenariat entre la société civile d'un pays et la société civile française, autour d'un enjeu thématique commun dans le but de renforcer les compétences de la société civile et le dialogue Etat/société civile. ▪ IG : Soutenir la société civile française en soutenant ses efforts de structuration collective (SMA) et diffuser les valeurs de citoyenneté et de solidarité (éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale – ECSI).
2. Opérations courantes de la DOE	Financer des projets dans des domaines techniques et des géographies variés ayant pour tiers porteur des OSC
3. Instruments dédiés aux situations de crises et de post-crisis	Financer des interventions structurantes, agissant prioritairement sur les déterminants des crises, tout en tenant compte de leurs effets directs et en recherchant de premiers résultats rapides, visibles par les populations dès les six premiers mois de mise en œuvre.
4. FISONG (outil clos en 2022)	Soutenir de nouveaux procédés techniques innovants et de nouveaux modes de faire (partenariats, organisations...), en dialogue avec les OSC porteuses de ces innovations.
5. Instruments de préparation de projet et de financement d'expertises techniques	Financer des missions d'expertises, de diagnostics des besoins, des études de faisabilité technique (comprend plusieurs sous-instruments avec des angles spécifiques).
6. Facilité de financement des collectivités territoriales françaises (FICOL)	Financer des projets, qui sont identifiés, initiés, puis mis en œuvre dans les pays en développement par les collectivités territoriales françaises
7. Fonds d'innovation pour le développement (FID)	Tester de nouvelles idées, les expérimenter et les démontrer sur la base de démarches d'évaluations d'impact éprouvées. Puis déployer à large échelle les solutions les plus efficaces et porteuses d'impact positif.
8. Fonds français pour l'Environnement Mondial (FFEM)	Financer et soutenir des initiatives à même de générer localement des bénéfices environnementaux, sociaux et économiques.

Suite à ce panorama général, nous revenons sur les caractéristiques des trois instruments principaux et leurs évolutions au cours de ces quinze dernières années à savoir I-OSC, Opérations courantes et Minka, qui représentent 90% des financements AFD allant aux OSC.

Le financement de tiers porteurs OSC dans le cadre des opérations courantes durant la période 2007-2022 concerne 254 projets portés par 138 OSC. Le financement AFD allant aux OSC pour ces projets s'élève à 758 millions d'euros (ce total ne comprend ni la FISONG, ni Minka, ni un ensemble d'instruments qui financent des études de diverses natures – cf. tableau 1 et figure 5).

Il ne s'agit donc pas à probablement parler d'un instrument de financement (avec une enveloppe, une gouvernance, des conditions d'accès, etc.) mais plutôt d'un canal de financement, dont les OSC bénéficient, soit dans le cadre de gré à gré, soit dans le cadre d'appels d'offres. C'est le choix de ces modalités (en particulierité le gré à gré) qui amène certaines OSC à considérer ce canal de financement comme insuffisamment transparent.

Dans le cadre de ce canal, les projets sont souvent coconstruits par l'AFD et les OSC, avec un rôle plutôt prescripteur de l'AFD. Notons aussi que les contreparties publiques peuvent faire intervenir des OSC nationales ou étrangères, comme opératrices de leurs projets¹⁷.

Le financement des OSC à travers ce canal a augmenté très significativement entre 2007 et 2022. Il passe de 6 M€ en 2007 à 138 M€ en 2022. La figure ci-après montre une augmentation rapide à compter de 2018. Incidemment, cette figure montre aussi que l'AFD finançait les OSC avant le transfert de la MAAIONG en 2009, à travers les opérations courantes, dans les secteurs Eau et Assainissement, Santé, Education, Sécurité alimentaire, etc.

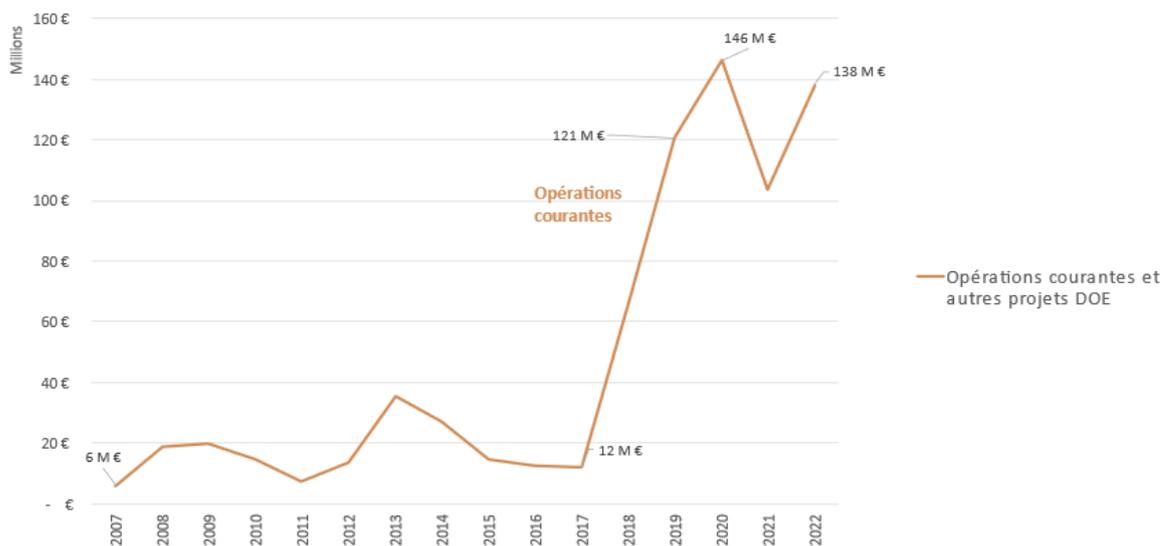
Notons que le montant des financements allant aux OSC par ce canal augmente significativement lorsque l'on prend en compte les fonds délégués à l'AFD par l'Union Européenne. Sur la période 2012-2022, ces fonds sont comptabilisés à hauteur de 205 M€. Les montants unitaires peuvent être très importants dans certains cas. Ainsi la phase 1 du projet RESILAC (Redressement Economique et Social Inclusif du Lac Tchad) est financé par l'AFD à hauteur de 5 M€, tandis que l'Union européenne a délégué 31 M€ à l'AFD pour ce projet.

¹⁷ Les financements AFD rétrocédés aux OSC par ce canal ne figurent pas dans les montants de notre bilan. Il y a cependant plusieurs exemples, tel que Karkara au Niger ou la Fondation pour les aires protégées à Madagascar. Notons aussi que parmi les quatre OSC françaises rencontrées à Madagascar, deux bénéficient de ce type de financement, le GRET et FERT.

Figure 5 : Évolution des financements Opérations courantes allant aux OSC

Évolution des financements à travers le canal Opérations Courantes

Figure n°5 - Évolution annuelle des instruments entre 2007 et 2022 (en engagement net en €)



Source: BDD octrois 2007 -2022 tiers ONG

La croissance du financement à travers les opérations courantes concerne tous les secteurs CICID, à des degrés variables. On observe cependant une croissance particulièrement rapide du financement de projets de protection de la biodiversité. Ainsi entre 2018 et 2022, 145 M€ vont à des OSC (essentiellement non françaises¹⁸) dans le cadre des Opérations courantes, avec la catégorisation Protection de l'environnement.

Une partie importante des financements biodiversité va d'ailleurs à des fonds fiduciaires, une modalité de financement en croissance. Ainsi par exemple, la Fondation pour les Aires Protégées et la Biodiversité de Madagascar (FAPBM), créée par Conservation International et WWF avec le soutien du gouvernement malgache, a reçu depuis 2006 près de 24 M€ de l'AFD. Le fonds fiduciaire qui soutient la FAPBM pèse aujourd'hui 149 M€.

Entre 2007 et 2022, les divisions ARB (Agriculture, développement rural et biodiversité) et SAN (Santé) ont octroyé à elles seules les deux tiers des financements de projets OSC par le canal des Opérations Courantes. Cela retranscrit que dans les secteurs sociaux et *livelihoods*, l'action des OSC s'est inscrite plus rapidement et facilement dans les stratégies sectorielles de l'AFD.

Notons qu'à elle seule, ARB a d'ailleurs géré 20% du total des financements allant aux OSC. En sus du canal Opérations courantes, ARB assure le portage de certains projets Minka¹⁹ et instruit et suit également des projets FFEM lorsqu'ils sont préparés par ARB et si le montage financier associe le FFEM et l'AFD.

¹⁸ Notamment UICN, WCS et des fondations ou fonds fiduciaires pour des aires protégées

¹⁹ Les chefferies de projets Minka sont partagées entre CCC et les Divisions techniques.

La division santé (SAN) est celle qui mobilise le plus les OSC après ARB, et ceci tout au long de la période. Comme pour d'autres divisions, nous observons une croissance du financement SAN allant aux OSC à partir de 2018. Cependant les financements SAN présentent la particularité de dessiner une courbe de Gauss (14 M€ en 2018, 35 M€ en 2019, 58 M€ en 2020, 42 M€ en 2021, 20 M€ en 2022). Le pic de 2020 est dû à des projets COVID et à un financement de 15 M€ qui est allé à CARE comme leader d'un consortium dans le cadre du FSOF.

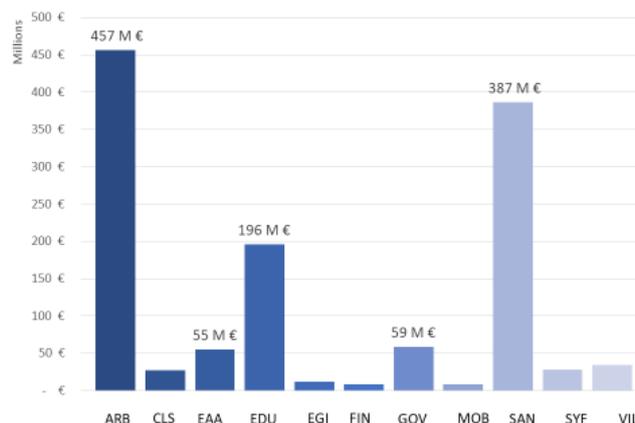


Figure 6 : Répartition des engagements par division technique, en engagements nets en €, entre 2007 et 2022

La division technique éducation-formation-emploi (EDU)

engage peu avec les OSC jusqu'en 2016 (autour de de 2 M€ par année). Il y a ensuite une croissance régulière qui culmine à 42 M€ en 2022, ce qui fait cette année-là d'EDU la seconde division technique en termes d'activité avec les OSC. Sur les 196 M€ qui sont allés au OSC, 173 M€ sont entre 2018 et 2022. Sur cette période 51% des financements sont allés à des OSC françaises, 34 % à des OSC internationales et 15% à des OSC des pays partenaires. Parmi les projets figurent de nombreuses interventions en zone de crise (Liban, Sahel) et de nombreux projets « genre ».

On observe aussi au sein d'autres divisions, telle que GOV, un recours important aux OSC, notamment sur les enjeux État de droit/justice, processus démocratiques, et migrations. Sur ces enjeux, la division GOV collabore directement avec une diversité d'OSC (Ex : Terre des Hommes, Emmaüs International, Mercy Corps, NRC, etc.), mais établit aussi des liens en dehors du soutien financier direct, avec des OSC telles que Reporters sans frontières ou la FIDH, pour partager des analyses de contextes ou des informations sur les acteurs.

A l'inverse, certaines divisions telle que MOB (Mobilité) ou FIN (Entreprises Publiques et Financements Structurés) ont, par nature, une pratique de collaboration avec les OSC moins importante.

La division VIL (Développement urbain, aménagement et Logement) avait, historiquement, assez peu de collaborations avec les OSC, mais la croissance de certaines thématiques telles que le logement ou la gestion des déchets l'amène à collaborer avec une plus grande diversité d'OSC (GRET, Voute Nubienne, CRAterre, etc.)

*« Nous nous situons entre les secteurs « sociaux » et les secteurs plus « infra ». Sur les projets avec des dimensions sociales fortes, c'est plutôt nous qui allons chercher les ONG »
(AFD/SDD-VIL)*

Sur le plan géographique, les projets des Opérations courantes mis en œuvre par des OSC sont situés en grande partie en Afrique (51%) ou sont des projets multi-régions (19%).

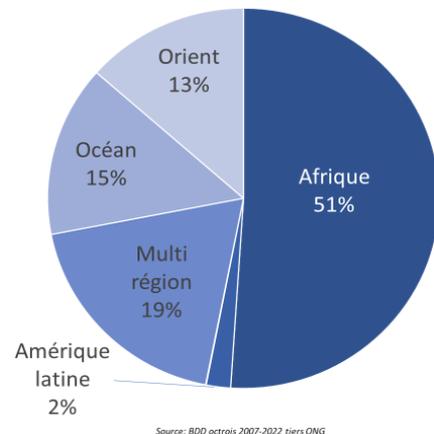
Notons une croissance très rapide des financements engagés en Afrique à partir de 2018. Ces financements passent de 1.2 M€ en 2016 à 42.4 M€ en 2018 et culminent à 81 M€ en 2022. Cette année-là les financements Afrique représentent 59% du total (contre 51% pour l'ensemble de la période).

Ces financements concernent peu le Sahel. Entre 2018 et 2022, sur 90 projets financés, 18 sont des projets mono-pays de la bande sahélienne (et seulement 4 pour le Mali, le Burkina Faso et le Niger). Nous verrons plus avant que les financements de projets OSC dans la zone sahélienne ont été plus nombreux dans le cas de l'instrument Minka.

L'analyse des financements Opérations courantes permet également de voir une autre tendance du financement des OSC par ce canal, celle du **financement de projets de plus en plus gros**. Sur l'ensemble de la période, le montant moyen engagé par les opérations courantes dans les projets est de 3 M€, mais il passe à 5,8 M€ en 2022. Cette année-là (2022), les opérations courantes financent 24 projets pour un total de 138 M€.

Les financements des opérations courantes sont octroyés à des **OSC françaises ou d'autres pays de l'OCDE, plus rarement à des OSC locales**. La Croix Rouge Française (63 M€), le GRET (33 M€) et IECD (30 M€) sont les trois OSC les plus financées entre 2007 et 2022. Le « top 10 » contient de grandes organisations internationales de protection de la biodiversité (UICN, Conservation International), en ligne avec l'augmentation rapide des financements de l'AFD sur ce thème depuis 2017.

Figure 7 : Répartition du financement des OSC au sein des opérations courantes selon les aires géographiques (en engagement net en €, entre 2007 et 2022)

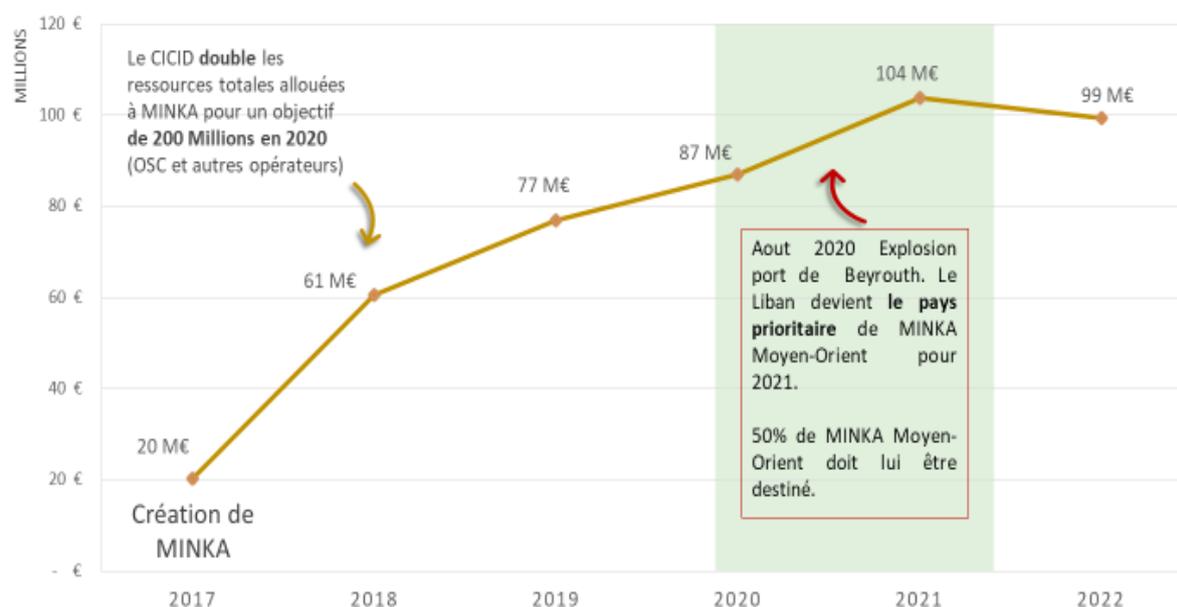


LE FONDS PAIX ET RESILIENCE MINKA, POUR REpondre A LA MULTIPLICATION DES CRISES

Dans cette section nous regardons spécifiquement le fonds Minka et son évolution. Cette analyse ne prend donc en compte ni les facilités qui ont précédé la mise en place de Minka, ni certains projets instruits par CCC mais qui ne sont pas classés comme des projets Minka, ni les projets financés par l'instrument OICC (Outil d'intervention crise et post-crise, qui finance des interventions de moins de 1,5 M€).

Le fonds Minka a été mis en place en 2017. Les porteurs éligibles sont les autorités publiques, les OSC et les acteurs privés. Un peu moins de la moitié de l'enveloppe Minka va à des OSC (47% en 2021). Depuis 2017, **Minka a financé 92 projets OSC proposés par 42 structures différentes, pour un engagement AFD total de 448 M€**. Le financement moyen est de 4,9 M€, ce qui fait de Minka l'instrument qui accorde les plus gros financements unitaires.

Figure 8 : Évolution de Minka



Source: BDD octrois 2007-2022 tiers ONG

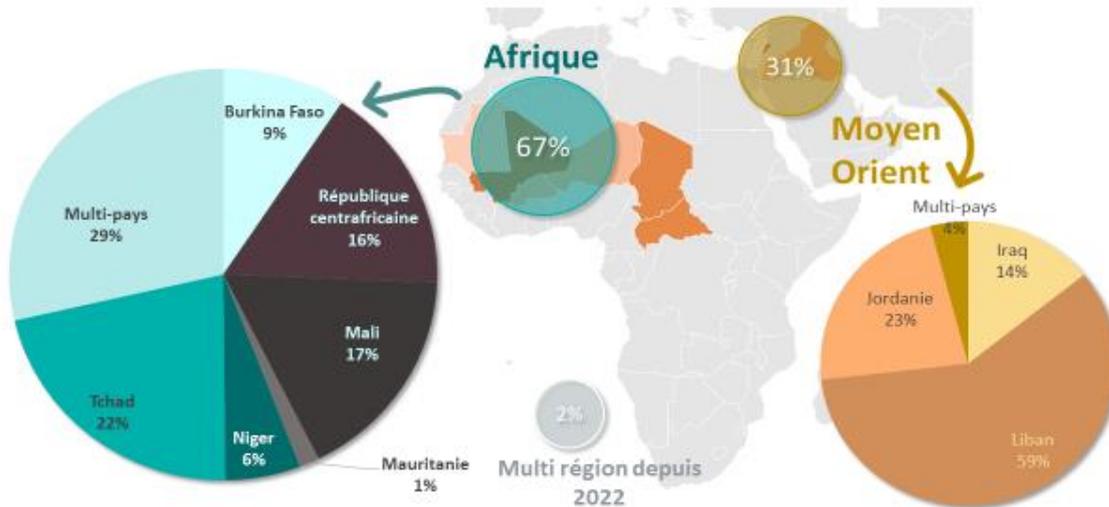
L'évaluation de 2020 de Minka insiste sur les éléments de valeur ajoutée de cet instrument : « *Minka est une innovation forte du Groupe AFD et vise à soutenir l'ambition de positionner l'AFD comme un acteur majeur des fragilités à l'horizon 2022. Au sein de l'institution, cet instrument a une valeur ajoutée différente selon les géographies où il est déployé. Sa valeur ajoutée est très forte au Moyen-Orient car il est le seul instrument permettant d'allouer des subventions en Irak, en Jordanie et au Liban. ... Pour les initiatives africaines, la situation est plus complexe car Minka constitue une part des enveloppes de subvention dont disposent les agences locales ; il ne s'agit pas de ressources additionnelles* »²⁰.

Minka fonctionne par appel à projets. Quatre « bassins de crise » ont été ciblées par les appels à projets: le Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad), le Lac Tchad (Cameroun, Niger, Nigéria, Tchad), la République Centrafricaine, la zone Orient (Liban, Jordanie, Irak, Turquie). Ces appels à projets ciblés géographiquement font de Minka l'instrument le plus centré sur l'Afrique, avec 67% du financement qui va à cette région et notamment à la zone sahélienne. En Afrique, le **Tchad** est le principal pays bénéficiaire du fonds (22%). **Le Liban** prédomine dans les pays bénéficiaires au Moyen Orient. Le fonds finance de nombreux projets **multi-pays** ce qui témoigne de sa volonté d'une réponse régionale et transfrontalière aux crises.

²⁰ <https://www.afd.fr/fr/ressources/evaluation-du-fonds-minka-2017-2020>

Figure 9 : Répartition des financements Minka

Répartition des financements Minka selon les aires géographiques et les pays



Source: BDD octrois 2007-2022 tiers ONG

C'est beaucoup à travers l'instrument Minka que les OSC ont été financées pour répondre à la crise sahéenne. Parmi les OSC les plus financées par Minka on trouve surtout des OSC spécialistes de la réponse aux crises, d'origine française ou d'autres pays de l'OCDE. On trouve d'ailleurs parmi les OSC les plus financées par Minka des structures qu'on ne trouve pas dans les « top 10 » des autres instruments, soit des spécialistes de la réponse aux crises comme le Norwegian Refugee Council soit des organisations qui ont la capacité de gérer des consortiums dans de telles zones, comme l'IRAM (pour le programme Trois Frontières) à qui est alloué le plus gros financement à une OSC sur l'ensemble de la période (19,1 M€), tous instruments confondus.

Depuis son lancement, 62% des financements de Minka octroyés à des OSC sont allés à des OSC françaises, 35% à des OSC enregistrées dans d'autres pays de l'OCDE (notamment Mercy Corps Europe, Norwegian Refugee Council, Concerne Worldwide, International Rescue Committee UK) et 3% à des OSC locales. Cela fait de Minka l'instrument le plus ouvert aux OSC d'autres pays de l'OCDE et un instrument peu accessible en direct aux OSC locales.

MINKA	OSC France	OSC OCDE	OSC Pays partenaire	Total
Montant reçu (M€)	278	157	13	448
Nombre d'OSC	23	14	5	42
Nombre de projets	51	32	9	92

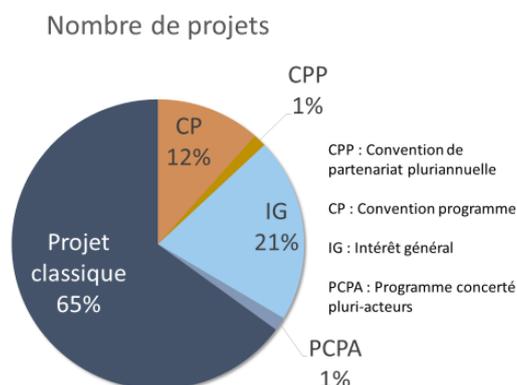
Les OSC bénéficiaires rencontrées dans le cadre de cette étude soulignent la pertinence de l'instrument et l'importance de Minka dans leur modèle économique. Ils mettent en avant les mêmes difficultés que celles mentionnées dans l'évaluation de 2017-2020, à savoir la complexité des procédures et la question du criblage. Les tables-rondes "identité et modes opératoires MINKA" en 2022 ont de

nouveau mis en avant les problèmes importants en termes de non-harmonisation des procédures d'une géographie à l'autre et parfois d'un Responsable d'Équipe Projet (REP) à l'autre.

INITIATIVE – OSC : UNE ENVELOPPE EN CROISSANCE CONSTANTE, COMPOSEES DE PLUSIEURS SOUS-INSTRUMENTS COMPLEMENTAIRES

I-OSC comprend cinq sous-instruments dont les conditions d'accès, l'éligibilité, les durées et les montants sont différents. L'accès se fait à travers un appel à manifestation d'intention annuel (AMI) unique, depuis 2015.

A l'exception de la CPP (convention de partenariat pluriannuelle) qui est créée en 2018, ces sous-instruments existaient en 2009 au moment du transfert ; ce qui traduit **une certaine stabilité du dispositif DPA/OSC et une solidité de ces instruments.**

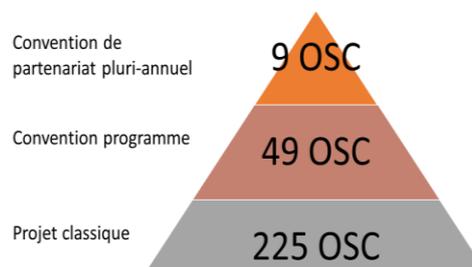


Les sous-instruments I-OSC sont complémentaires. Ils constituent une offre complète de soutien et d'accompagnement aux OSC, et d'appui à la structuration du secteur. La CPP est d'ailleurs créée fin 2016 pour compléter les autres instruments en proposant un financement plus stratégique à certaines OSC d'envergure ayant un historique de collaboration avec DPA/OSC.

Plus globalement, **il existe une logique de « progression » parmi les instruments, notamment trois d'entre eux** : les Projets Classiques, la Convention Programme et la Convention de Partenariat Pluriannuel. Ces instruments ciblent un nombre de plus en plus restreint d'OSC, et sont caractérisés à l'inverse par :

- Un montant de financement de plus en plus élevé
- Un financement des fonctions transverses de plus en plus important
- Une volonté de dialogue stratégique avec l'organisation de plus en plus conséquent.

Cette progression reflète ainsi la volonté du MEAE et de l'AFD de construire des outils qui permettent de dépasser le cadre du financement de projets pour porter une approche plus programmatique (Convention Programme) puis plus stratégique (Convention de Partenariat Pluriannuel).



LA CONVENTION DE PARTENARIAT PLURIANNUEL (CPP)

Cet instrument illustre une tentative de l'AFD de faire évoluer la relation financière vers le financement de la stratégie de l'OSC dans son ensemble. L'idée initiale était double : financer davantage les organisations « pour ce qu'elles sont » en sortant d'une approche projet par projet et développer un dialogue stratégique entre le MAEA, l'AFD et ces organisations sur des thématiques communes.

Les premiers financements sont accordés en 2018. Depuis lors, neuf organisations (les « CPPistes ») ont eu accès à cet instrument (MDM, AVSF, Sidaction, CCFD, Secours Catholique Caritas France, IECD, HI, ACF, Reporters Sans Frontières), pour un total de 81 M€.

Sur la base de nos entretiens, le bilan est globalement positif pour les OSC qui bénéficient de cet instrument. Celui-ci a eu un effet levier dans le changement d'échelle de certaines organisations (ex. IECD). Il est également perçu comme un bon outil de financement des fonctions transverses, à l'exception de la visibilité, car il ne favorise pas particulièrement les mises en lien, le développement et le portage de plaidoyer commun (cf. section Impact de l'AFD sur les OSC).

Le bilan de cet instrument est plus mitigé en ce qui concerne le dialogue stratégique qu'il permet d'établir avec l'OSC partenaire, et la capacité de s'extraire d'une logique de suivi de projets.

« Les CPP ne sont pas très gagnantes pour nous aujourd'hui. On voulait se nourrir de la stratégie de l'ONG, identifier des combats communs, on a un peu raté ça » (répondant DPA/OSC).

Le bilan est également ambivalent en ce qui concerne le dépassement d'une logique par projet dans les relations. L'évaluation de l'instrument réalisée en 2021-2022 souligne que « des aménagements au niveau des procédures demeurent encore nécessaires pour renforcer les dimensions programmatiques, structurantes et partenariales des CPP, afin de sortir de la logique « projet » qui prédomine aujourd'hui, pour entrer dans une logique de « contrat d'objectifs »²¹.

En mettant en avant une volonté de financer les stratégies des OSC, la CPP s'annonçait comme un instrument de *core-funding* ou de financements non affectés (un type de financement extrêmement réduit en France). Sur ce plan également, le bilan semble mitigé. Selon une OSC participante : « *les financements sont affectés de manière prévisionnelle précise, et pas si flexibles* ».

Une refonte de l'instrument a eu lieu début 2023 pour tenir compte de l'expérience des premières CPP et de l'évaluation de l'instrument : le caractère stratégique a été réaffirmé, la convention est passée sur 4 ans au lieu de 2 fois 2 ans et les procédures révisées vers plus de simplification.

LA CONVENTION PROGRAMME

L'instrument Convention Programme (CP) a été conçu au début des années 2000. Cet instrument a contribué à faire entrer le financement public des OSC dans l'ère des approches programmatiques, en leur proposant de regrouper dans un même programme « *un ensemble cohérent d'actions de terrain et d'actions transversales coordonnées, mises en œuvre dans plusieurs pays et démontrant une valeur ajoutée par rapport à l'addition simple de plusieurs projets de terrain* »²².

137 financements « Conventions programme » ont été octroyés depuis 2009, à 49 OSC françaises différentes, pour un total de 272 M€. Sans être ouvertes à toutes, avec 49 OSC financées, ce n'est pas un instrument élitiste, et l'on trouve parmi ces OSC un certain nombre d'organisations de taille moyenne (moins de 10 M€ de budget annuel) et quelques petites (moins de 3 M€ de budget annuel).

²¹ Evaluation de l'instrument financier du dispositif I-OSC « Convention de Partenariat Pluriannuel (CPP) ». 2022. Espelia et Cooperation Concept

²² Dispositif d'appui aux initiatives de la société civile. Guide méthodologique. 2019. AFD

Les critères d'éligibilité ont été révisés à plusieurs reprises pour en faciliter l'accès, et plusieurs critères contraignants ont été supprimés.

L'instrument convention programme fait l'objet d'une appréciation positive par les OSC utilisatrices et par DPA/OSC. Est notamment apprécié son rôle d'accompagnement des transformations organisationnelles qui est devenu un élément central de l'instrument CP pour beaucoup d'ONG utilisatrices.

Son approche programmatique a eu des effets bénéfiques au sein des organisations et notamment une plus grande collaboration et dialogue interne, entre les différents responsables de projets, avec les personnes chargées des activités transversales, de la gestion des connaissances, etc. L'instrument Convention Programme a également poussé les ONG à aller plus loin dans la formalisation et la priorisation des axes thématiques structurant leurs activités.

LE PCPA, UN INSTRUMENT NOVATEUR

Le PCPA est un dispositif permettant aux OSC françaises et aux OSC du pays concerné de mener des projets et un dialogue plus ambitieux en travaillant au sein d'un programme commun regroupant une diversité d'OSC partenaires. Il se caractérise par la mise en place d'un « jeu à 4 » entre sociétés civiles et pouvoirs publics d'ici et de là-bas. Une centaine d'acteurs a pu être impliquée dans chaque PCPA.

Il s'agit d'un instrument considéré comme novateur, unique chez les bailleurs de fonds, apprécié par le MEAE, la DPA/OSC et les OSC, mais qui a du mal à trouver un second souffle, puisqu'il s'est écoulé 9 ans entre le lancement du PCPA Tunisie en 2014, et le lancement du PCPA Mauritanie, porté par le GRDR, en mai 2023.

L'AFD a soutenu six PCPA : Procopil (Roumanie-Bulgarie-Moldavie, transféré en 2009), PCM (Maroc, 2010), PCPA (Algérie, 2010), PCPA Congo-Brazzaville (2010), PROJEG (Guinée, 2010), Soyons Actifs Actives (Tunisie, 2014). L'instrument PCPA a permis aux OSC porteuses (CFSI, Solidarité Laïque, Aide et Action, GRET) de développer une capacité « d'ensembliser », essentielle à la facilitation des mises en lien qui sont une des valeurs ajoutées de l'instrument PCPA.

Au lendemain de l'attentat du Bataclan, les participants du PCPA Algérie se réunissent pour passer un message commun



Crédit photo : CFSI

Le bilan/capitalisation finalisé en 2021 indique que l'instrument PCPA « a mobilisé à ce jour plus de 700 associations (essentiellement issues des pays d'intervention, mais aussi des associations françaises), soutenu près de 700 projets, touché plus de 500000 bénéficiaires directs en donnant la priorité aux populations vulnérables ou exclues (enfants défavorisés, jeunes exclus, femmes, personnes en situation de handicap, etc.) ». L'instrument peut également mettre en avant un ensemble de changements

sociaux, dans les domaines du renforcement de la société civile, de la mise en réseau des acteurs, et des politiques publiques ²³.

LE VOLET INTERET GENERAL DE L'ENVELOPPE I-OSC, UNE SPECIFICITE FRANÇAISE

Le sous instrument « Intérêt Général » finance deux catégories de projets : les projets de Structuration du Milieu Associatif (SMA) et les projets d'Éducation à la Citoyenneté et à la Solidarité Internationale (ECSI). Quelques chiffres aident à situer l'importance de cet instrument.

Le financement « intérêt général » pour la période 2009-2022 s'élève à 183 M€, soit 7,3% du total du financement de l'AFD qui est allé aux OSC, et 18% du financement de l'instrument I-OSC. La figure ci-après donne les principaux chiffres séparément pour les catégories SMA et ECSI.

Figure 10 : Les projets d'intérêt général financés par I-OSC



Ces chiffres montrent le soutien important de l'AFD au renforcement du secteur. Un tel engagement contribue à éloigner la relation AFD-OSC d'une pure logique de marché, qui serait caractérisée par la non-implication de l'AFD dans le renforcement du secteur. Les voix qui questionnent cette approche sont d'ailleurs minoritaires, mais nos répondants rapportent que cela n'a pas toujours été le cas. Notons aussi que cet engagement n'a pas faibli avec le temps : sur la période 2009-2015 il est de 17% et de 18% sur la période 2016-2022.

²³ Bilan et capitalisation des programmes concertés pluri-acteurs 2002-2019.

<https://www.afd.fr/fr/ressources/bilan-et-capitalisation-des-programmes-concertes-pluri-acteurs-pcpa-2002-2019>

Une particularité est qu'il s'agit de « projets » réalisés en France, cela explique que le bilan général des financements de l'AFD allant aux OSC inclue une catégorie France métropolitaine qui pèse 7%.

Par ailleurs, ce sous-instrument finance des réseaux multi-acteurs (F3E, PS-Eau, CIRMA, CFSI) qui comprennent aussi des collectivités, des syndicats, des associations ; reflétant en cela un intérêt ancien de l'AFD pour une ouverture au-delà des OSC, et notamment pour la recherche de partenariat entre collectivités et OSC.

Les projets de **SMA** ont pour ambition est de renforcer les capacités des OSC françaises, d'accroître la coordination et l'efficacité globale des actions du milieu associatif, d'améliorer la concertation et la participation des OSC aux grands rendez-vous internationaux.

L'ECSI a pour objectif de sensibiliser les différents publics aux enjeux internationaux et aux politiques du développement et de solidarité internationale et de favoriser leur engagement en faveur d'un monde plus juste, solidaire et durable.

L'évaluation ECSI de 2022²⁴ fait ressortir plusieurs atouts de l'organisation de l'appui aux activités d'ECSI des OSC, notamment la complémentarité entre le MEAE et l'AFD et la montée en compétences sur le plan méthodologique des OSC ou collectifs d'ECSI avec une pratique régulière d'analyse et de capitalisation de l'action. Côté point faible, l'évaluation met en avant l'absence d'une stratégie française pour l'ECSI. Dans l'encadré ci-après, nous notons qu'un groupe de travail mis en place par le MEAE et l'AFD, avec les OSC, fait progresser cette question et a déjà produit un argumentaire de référence commun.

Encadré 1 : influence croisée, la prise en compte de l'ECSI²⁵ par l'AFD et les OSC

L'ECSI (anciennement EAD puis EADSI), est portée historiquement par les OSC. Déjà soutenue par le MEAE avant le transfert de 2009, elle continue d'être financée ensuite, par l'AFD cette fois, via le dispositif I-OSC, notamment à travers des campagnes nationales telles que Alimenterre et le Festival des Solidarités, le collectif Educasol, ou des volets d'éducation et de sensibilisation dans le cadre de projets. Le financement de l'ECSI par l'AFD est directement connecté à l'une des hypothèses fondatrices de la relation AFD-OSC, qui reconnaît aux OSC leur expertise et savoir-faire en matière de sensibilisation des citoyens aux enjeux internationaux de par leur ancrage territorial et leur capital confiance important auprès des citoyens.

En 2016, le CICID donne à l'AFD un mandat d'ECSI (décision 13 : « *Le gouvernement décide de confier à l'AFD une mission de sensibilisation aux enjeux du développement durable et de solidarité internationale auprès du plus grand nombre, en France comme à l'étranger* »). Cette nouvelle mission a pour conséquence principale de donner de la visibilité à l'ECSI. Ce mandat de « production d'ECSI » est mis en œuvre par une cellule dédiée « Sensibilisation et campagnes d'intérêt général », logée au sein du département de la Communication (CMN). Il complète l'activité de « financeur d'ECSI », portée par DPA/OSC depuis 2009 via le dispositif I-OSC, ainsi que par DPA/TEE, qui finance,

²⁴ Evaluation du soutien du MEAE et de l'AFD aux acteurs de l'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale (ECSI) 2015-2020. 2022. EY

²⁵ Éducation à la Citoyenneté et à la Solidarité Internationale

via le dispositif FICOL, les actions d'ECSI intégrées dans les projets de coopération décentralisée mis en œuvre par les collectivités territoriales.

La décision du CICID ne modifie pas les financements pour l'ECSI allant aux OSC. Ceux-ci croissent régulièrement entre 2009 et 2022. Ils passent de 3,3 M€ par année avant 2016 à 7,3 M€ par année après 2016, et donc plutôt moins vite que l'ensemble du financement allant aux OSC. La décision du CICID est avant tout une demande d'implication directe de l'AFD elle-même sur cette thématique, qui fait évoluer la relation AFD-OSC du financement vers d'autres types de collaboration (partage de pratiques, diffusion de contenus, actions communes, etc.) avec la montée en puissance des actions du pôle Sensibilisation de CMN/SEE.

L'ECSI est un thème qui implique également le ministère des Affaires étrangères. Suite au CICID 2016, l'AFD et le MEAE ont été à l'initiative de la mise en place d'un groupe de concertation ECSI, comprenant des représentants de ministères²⁶, de collectivités territoriales, les OSC et l'AFD²⁷. Ce groupe a produit un argumentaire de référence²⁸ en 2021 puis une Conférence en 2022. C'est un exemple particulièrement intéressant de concertation qui débouche sur des productions collectives.

Pionnières dans le domaine de l'ECSI, les OSC ont fortement influencé les pouvoirs publics, qui ont très tôt reconnu l'importance de l'ECSI dans leurs cadres d'intervention, d'abord au MEAE puis à l'AFD (CIT OSC 2013 et 2018). Au-delà de cette influence sur le cadre général, il n'est pas aisé à ce stade de mesurer l'influence des OSC sur l'ECSI directement produite par l'AFD.

REGARD SUR LES EVOLUTIONS COMMUNES DES SOUS-INSTRUMENTS DE I-OSC

Nous observons plusieurs évolutions importantes communes aux sous-instruments I-OSC ; qui sont pour la plupart perçues de manière positive par les OSC.

Croissance des financements

La croissance de l'enveloppe I-OSC (36 M€ en 2009, 138 M€ en 2022, 161 M€ en 2023) a bénéficié à tous les sous-instruments, comme l'illustre la figure ci-après ²⁹, à l'exception du PCPA.

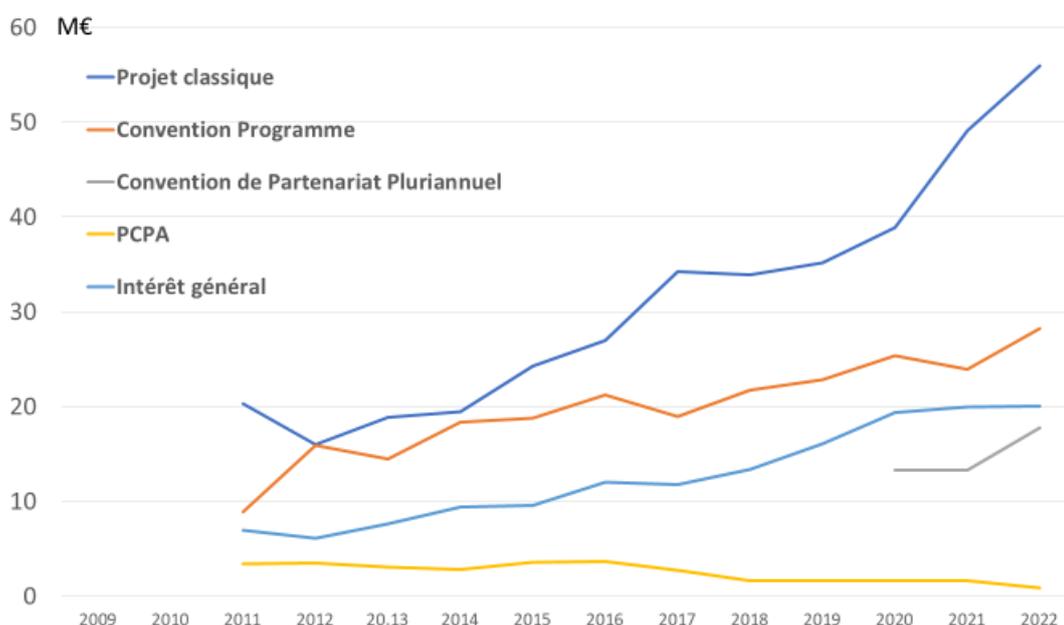
²⁶ MEAE, MASA, MENJ, MTE

²⁷ DPA/OSC, DPA/TEE, CMN/SEE

²⁸ <https://www.afd.fr/fr/ressources/role-essentiel-education-citoyennete-et-solidarite-internationale-argumentaire-commun>

²⁹ Cette figure a été réalisée en lissant les montants annuels, pour atténuer les grandes variations interannuelles : $N = (n + n-1 + n-2) / 3$

Figure 11 : Évolution des sous-instruments de I-OSC



Concernant les ressources humaines de la DPA/OSC, tous profils confondus, elles passent de 8 ETP en 2009 à 28,3 ETP en 2022. Estimée en prenant en compte toutes les ressources humaines, le ratio budget par ETP passe donc de 4.5 M€ à 4.9 M€ et est donc assez stable. Les données fournies par la DPA/OSC montrent que le critère « nombre de projets en suivi par chef de projets » est également à peu près stable depuis 2016, entre 29 et 32 selon les années. Nous notons que de nouvelles fonctions ont été incluses au sein de DPA/OSC, notamment les ETP conformité passent de 0,4 à 1,6 et les ETP chargés de gestion passent de 3 à 4,7 entre 2016 et 2022. Ces évolutions renvoient en miroir à l'évolution des OSC partenaires de DPA/OSC qui se sont aussi renforcées sur ces fonctions durant la même période³⁰.

Durée de financement

Une durée de 3 ans est la norme pour les projets financés par I-OSC (et ce depuis la MAIIONG). Par ailleurs, le guide méthodologique indique que le projet est renouvelable deux fois, soit un total de 9 ans (10 ans dans le cas des PCPA qui ont d'abord une année pour mettre en place le programme, puis 3 phases de 3 ans). Ce modèle de 3 x 3 ans a été systématisé dans le cas des Conventions programmes, mais existe également pour les projets classiques. Les OSC qui l'utilisent s'y sont largement habituées : « *trois ans c'est vite passé, mais en 9 ans on a le temps de travailler* » (répondant OSC). Ce modèle temporel est une brique importante de la relation entre l'AFD et les OSC dans le cadre de l'instrument I-OSC, qu'on ne retrouve pas dans le cas des autres instruments, même si certains projets des Opérations courantes ou de Minka connaissent des phases successives qui impliquent les mêmes OSC (ex : Resilac ; Trois Frontières).

³⁰ Ce type d'information n'est pas disponible pour l'ensemble de la relation AFD-OSC, notamment il est difficile d'estimer en ETP le temps de travail avec les OSC des divisions techniques.

Conditions de cofinancement

Les conditions de co-financement ont peu évolué entre 2009 et 2019. Une des évolutions de cette période est de porter en 2016 le cofinancement des projets d'Intérêt Général à 60% (plus que le taux des projets de terrain du fait des difficultés de mobiliser des fonds sur ce type de projets). En 2020, en réponse à la pandémie de COVID, le cofinancement pour les projets classiques est relevé de 5 points (de 50 à 55%). Les taux de co-financement augmentent progressivement à partir de 2020 pour aller jusqu'à la décision récente d'augmenter la part AFD à 80% pour tous les sous-instruments (90% pour les OSC locales, pour les sous-instruments auxquelles elles ont accès). Dans le même temps, le budget minimal des projets soumis à l'AMI passe de 300 000 € à 500 000 € (y compris pour les OSC locales) en 2023.

Ces taux³¹ avaient été déterminés en prenant en compte une volonté d'inciter les OSC à trouver des financements complémentaires en utilisant le financement AFD comme levier, mais aussi en prenant en compte la difficulté plus ou moins grande à trouver ces fonds complémentaires (cas des PCPA), et également la volonté d'assurer à l'AFD la place de financeur principal, en particulier en ce qui concerne les CP, les PCPA et les CPP. De fait, la plupart du temps, ces initiatives sont construites à partir et autour du financement AFD. **L'analyse des taux permet aussi de voir leur utilisation pour inciter les OSC à aller vers certains modes d'interventions.** On a pu ainsi parler de « prime consortium » pour la majoration de 5 points accordée aux projets présentés par des consortiums d'OSC françaises. Cette prime disparaît à compter de l'AMI 2023, du fait du passage à un taux unique à 80%

Sur le plan de l'analyse, notons que **le passage à 80% représente une rupture avec le discours sur le risque de dépendance ou de fragilité.** Plus prosaïquement, cette mesure semble répondre surtout à un enjeu de gestion de la croissance du dispositif, à une demande récurrente des OSC et à un alignement sur les pratiques des autres grands bailleurs de fonds européens (engager plus par projet pour avoir moins de projets à gérer).

Quoi qu'il en soit, le constat est plutôt celui, sinon d'une plus grande dépendance, d'une plus grande importance des financements de l'AFD ces dernières années dans le modèle économique des OSC françaises, en lien avec l'augmentation rapide de ces financements. Ainsi la dernière itération de l'enquête barométrique de C-SUD sur le modèle économique des associations de solidarité internationale (ASI) montre qu'entre 2016 et 2020 les ressources des 114 OSC répondantes sont passées de 1 600 M€ à 2 280 M€, soit une croissance 42,5%. Dans le même temps les financements AFD allant aux OSC françaises sont passées de 92 M€ à 264 M€, soit une augmentation de 187%. Sans être exactement sur la même base de répondants, on peut tout de même conclure **que la part AFD dans les ressources des OSC françaises à nettement cru depuis 2016.**

Mise en place de l'Appel à Manifestation d'Intention (AMI)

Concernant la gestion de l'instrument I-OSC, la principale évolution de la période 2009-2022 est la mise en place de l'Appel à Manifestation d'Intention en 2015. L'AMI est présenté par la DPA/OSC comme une volonté de mieux planifier les financements, d'avoir une gestion plus équitable (permettre un

³¹ Avant le passage aux taux unique de 80%, les taux de co-financement étaient les suivants : projets classiques 60% ; intérêt général, consortium et convention programme 65% ; CPP 70%, PCPA 75%.

accès à toutes les OSC et pas seulement à celles qui connaissent le dispositif) et d'éviter du travail inutile aux OSC en dialoguant avec elles en amont sur leurs futurs projets et également en évitant un écart trop important entre le volume financier des projets déposés et le financement disponible. Sur ce plan, DPA/OSC indique qu'environ 60% des projets proposés sont présélectionnés. Le volume financier des projets présélectionnés dépasse le financement disponible pour tenir compte des OSC qui ne présenteront finalement pas leur projet et des projets qui seront refusés au cours de l'instruction.

En général, la mise en place de l'AMI a été bien reçue par les OSC, malgré quelques voix critiques qui y ont vu un rétrécissement du droit d'initiative. L'AMI est annuel. Il est lancé dans la première partie de l'année X, et n'affiche aucune cible géographique et sectorielle. Si l'intention de projet est présélectionnée, le dossier complet peut être déposé dès l'automne et le financement est octroyé par le comité ONG dans le courant de l'année X+1.

Ouverture aux OSC locales

En 2022, pour la première fois, un AMI est lancé spécifiquement pour les OSC de droit local³². Cet AMI résulte d'une décision entérinée par la loi de 2021 (article 2, alinéa VIII)³³ et formalisée par décret en février 2022. C'est un signal fort de l'implication de la DPA/OSC dans la localisation de l'aide. Et c'est aussi une petite révolution puisque ce seront les premiers financements I-OSC qui iront à des OSC non-françaises.

Le signal reste mesuré à ce stade car l'AMI est ouvert selon des critères contraignants (ouvertures aux OSC locales financées sur 2 phases d'un même projet via une OSC française financée par le dispositif I-OSC). En 2023, les critères sont assouplis et l'AMI s'ouvre aux OSC qui ont « déjà été soutenues par le groupe AFD, en direct ou indirectement à travers un partenaire français, sur un projet achevé ». Par ailleurs, en 2023, le montant total du projet doit être désormais supérieur ou égal à 500 000 euros, comme pour les OSC françaises. La DPA/OSC ne vise donc pas directement les petits acteurs locaux qui passent plutôt par des « fonds intermédiés » et par les fonds des ambassades, ou qui reçoivent des financements dans le cadre de rétrocession par des OSC françaises.

Mise en place d'une réserve post crise de 10%

Notons enfin la mise en place d'une réserve de 10% destinée à la réponse aux crises. Cette réserve a été mise en place en 2016 suite au groupe de travail mis en place après le premier CIT 2013/2018 ; elle a été mobilisée tous les ans, (sauf en 2020 et 2022) sur une diversité de catastrophes et de situations d'urgence (Népal, Équateur, Haïti, Soudan, Éthiopie, Mali, Cuba, Liban, etc.)

La mise en place de cette réserve découle du constat fait lors du séisme en Haïti en 2010 qu'il n'y a pas que les professionnels de l'urgence qui peuvent être utiles dans les situations de crise. Les OSC de développement avec leurs savoir-faire, leur présence sur le terrain et leurs réseaux de partenaires ont

³² <https://www.afd.fr/fr/appele-manifestation-intention-projet-initiatives-osc-2023>

³³ « Il met en œuvre, au profit des organisations de la société civile, françaises ou implantées dans les pays partenaires, appartenant à des catégories définies par décret, un dispositif dédié à des projets de développement qu'elles lui présentent, dans le cadre de leur droit d'initiative, en vue de l'octroi, le cas échéant, d'une subvention »

également un rôle à jouer dans les périodes de post-crise. La mise en place de la réserve était la manifestation de la prise en compte de ce constat, ce qui n'a pas été très apprécié des OSC en 2016.

La réserve apporte de la souplesse à la DPA/OSC dans les situations de post-crise. Elle a permis au dispositif I-OSC d'accompagner des OSC humanitaires vers le Nexus Humanitaire-développement-Paix et a également été utile lors de la pandémie de COVID pour faciliter le réajustement des projets financés par I-OSC. Elle est également mobilisée dans le cadre de partenariats institutionnels, avec la Fondation de France par exemple (Haïti, Népal, Liban), ce qui permet d'en augmenter la portée.

UNE FRONTIERE ENTRE LES INSTRUMENTS : LE DROIT D'INITIATIVE

UNE QUESTION QUI DEPASSE L'AFD

La loi de programmation du 4 août 2021 relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales (LPDSLIM), consacre le droit d'initiative des OSC dans son article 2 – VIII ³⁴.

Dans son « Document d'orientation stratégique pour le partenariat avec la société civile et l'engagement citoyen ; 2023-2027 », le MEAE fait le point sur le droit d'initiative. Ce document indique que : « *En reprenant la définition de CSUD, en 2021, 53% de l'APD française (hors collectivités territoriales) transitant par les OSC répondait au droit d'initiative. Le droit d'initiative correspond aux financements du dispositif Initiatives-OSC, du FID, du CDCS, de l'AAP, des crédits des ambassades, des crédits du volontariat et du service civique à l'international. Une part des financements restant (47%), notamment lorsqu'ils émanent de discussion de gré à gré entre une OSC et l'AFD, pourrait également répondre au droit d'initiative mais, faute d'indicateurs, n'est pas encore valorisée comme telle* »³⁵.

« Droit d'initiative »
Définition proposée par C-SUD :
« Relève du droit d'initiative (..), une action, un projet, un programme, une stratégie émanant de la volonté de la société civile prenant en compte différentes parties prenantes, au premier rang desquelles les personnes bénéficiaires ».

Le droit d'initiative est donc un sujet qui concerne globalement les pouvoirs publics français dans leurs relations avec les OSC, et qui dépasse l'AFD. Une des conclusions de l'étude commanditée par Coordination SUD sur le droit d'initiative est d'ailleurs que « le droit d'initiative est une question politique et non technique: les régimes politiques qui légitiment la société civile laissent plus d'espace pour l'initiative propre des OSC »³⁶. Le calcul fait par le ministère présente l'avantage d'établir une

³⁴ 2.VIII. - L'Etat reconnaît le rôle, l'expertise et la plus-value des organisations de la société civile, tant du Nord que du Sud, et de l'ensemble des acteurs non étatiques impliqués dans la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales. Il met en œuvre, au profit des organisations de la société civile, françaises ou implantées dans les pays partenaires, appartenant à des catégories définies par décret, un dispositif dédié à des projets de développement qu'elles lui présentent, dans le cadre de leur droit d'initiative, en vue de l'octroi, le cas échéant, d'une subvention. Les projets financés participent à l'atteinte des objectifs de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales.

³⁵ Document d'orientation stratégique pour le partenariat avec la société civile et l'engagement citoyen ; 2023-2027. MEAE

³⁶ Droit d'initiative – Une étude comparative sur le droit d'initiative des OSC dans 6 pays européens. 2022. ODS

baseline (53%) qui pourra être utilisée pour des comparaisons futures. Le MEAE évoque également l'existence d'une zone grise (les projets négociés en gré à gré) qui montre que les frontières du droit d'initiative sont à ce stade encore floues.

AU SEIN DE L'AFD UN EQUILIBRE MODIFIE

De 2009 à 2016, le dispositif I-OSC est l'instrument qui finance le plus les OSC ; tandis qu'à partir de 2018, il n'est plus le financeur principal. Nous l'avons évoqué, en 2022, 91% du financement allant aux OSC passe par trois canaux : instruments crises et post crise (100 M), opérations courantes (138 M), I-OSC (139 M). Cette situation nouvelle pose une question : la logique d'initiative est-elle menacée par le recul de l'importance relative de l'instrument I-OSC (malgré la croissance régulière de son enveloppe) ?

La Cour des comptes s'est penchée sur ce point lors d'une étude récente³⁷. Parmi les questions étudiées figure la place du dispositif I-OSC dans la croissance budgétaire du soutien à la société civile. Cette question permet d'imaginer différents scénarios futurs concernant l'équilibre entre les instruments, un scénario possible étant une très forte croissance de l'instrument I-OSC, de manière à garantir le respect du droit d'initiative, désormais inclus dans le cadre légal.

Le rapport de la Cour des comptes a pris position sur ce point : « Cette évolution de l'AFD [...] comprend le risque de dénaturer les orientations politiques initiales du soutien. L'objectif fixé en effet n'est pas de multiplier des partenariats avec des organisations qui se comporteraient comme des contractants du développement international. » Pour la Cour des comptes « il paraît nécessaire, ... que ce dispositif [initiatives OSC] porte l'essentiel de la croissance budgétaire du soutien à la société civile... »³⁸.

Pour la plupart des répondants de l'AFD, c'est une bonne chose que le droit d'initiative soit protégé mais cela ne devrait pas avoir pour conséquences de limiter l'accès des OSC aux autres instruments, alors même que dans certains cas les modalités des Opérations positionnent les OSC comme de véritables partenaires dans la co-construction des projets. Il s'agirait donc plus de préserver un équilibre entre I-OSC et les autres financements que de revenir à une enveloppe I-OSC très majoritaire en volume.

« L'élargissement des financements fait des OSC des partenaires parce que les OSC n'ont plus affaire seulement à DPA/OSC qui a été mis en place pour elles. La diversification des financements complexifie la relation et l'élargit » (Chercheur).

Durant ces dernières années de « croissance spontanée » des collaborations avec les OSC, un cap a été franchi dans la relation AFD-OSC. Pour un répondant AFD, « le moment est venu de se poser la question de conscientiser collectivement la question du recours aux OSC, ne serait-ce que pour être plus au clair dans le dialogue avec elles ». Un des sujets de ce dialogue est bien la question du financement des OSC, considérée globalement au-delà des instruments, et de la place du droit d'initiative dans un nouvel équilibre entre les instruments.

³⁷ L'agence française de développement (AFD) et les organisations de la société civile (OSC). Exercices 2009 à 2021. Cour des comptes. 2023

³⁸ L'agence française de développement (AFD) et les organisations de la société civile (OSC). Exercices 2009 à 2021. Cour des comptes. 2023

UNE FRONTIERE FINE MAIS REELLE

Notre analyse dans le cadre de cette étude est que la frontière entre « initiative » d'un côté et « opérateur pour l'AFD » de l'autre n'est pas aussi étanche que cela. La montée en puissance des financements autres que I-OSC ne s'est pas traduite par une tension forte entre d'une part le droit d'initiative qui serait cantonné à I-OSC et d'autre part une multiplication de situations dans lesquelles les OSC se sentiraient comme de simples prestataires ou exécutants³⁹.

En réalité, il y a plutôt un continuum de situations dans le cadre desquelles les OSC ressentent avoir une plus ou moins grande latitude de faire passer leurs idées.

- Lorsque les projets sont négociés en gré à gré, la contribution à la conception du projet est forte.
- Dans le cas des appels à projets (FISONG, FSO, Minka) de SDD, le cadrage peut-être plus ou moins prescriptif (géographiquement et/ou thématiquement), mais il existe souvent un dialogue en amont avec les OSC et les OSC ne les associent pas à une logique de prestation de service. Elles ont le sentiment de contribuer à la construction des projets. Ceci d'autant plus que l'AFD est reconnue comme un financeur souple et capable d'écoute. Il convient cependant de retenir qu'il ne s'agit pas d'initiatives propres des OSC et de distinguer co-construction et droit d'initiative.
- C'est dans le cas des appels d'offres (restreints ou pas) que les OSC ressentent qu'elles sont le moins à même d'exercer leur droit d'initiative.

Les OSC font aussi la différence entre les projets pour lesquels ils sont tiers porteurs et les projets pour lesquels une maîtrise d'ouvrage publique leur rétrocède une partie du financement. Mais même dans ce dernier cas, les répondants OSC rencontrés ne semblent pas avoir l'impression d'être de simples exécutants. Ils soulignent d'ailleurs le soutien des agences pour faciliter leur travail et élargir leur marge de manœuvre.

« Notre expérience des relations avec la DOE c'est plutôt la co-construction des projets. Et le passage à l'échelle ça nous motive aussi. Mais DPA/OSC reste essentiel, parce-que c'est une feuille blanche et sur les projets qu'on identifie nous-mêmes, on peut mettre plus d'innovations »
(OSC française à Madagascar).

A l'inverse, certaines OSC mettent en question l'idée d'une liberté totale d'initiative qui serait attachée à I-OSC : « *La DPA gère Initiative-OSC mais en fait c'est Initiative-AFD. Nous devons prendre en compte les demandes de DPA ou perdre le financement, en plus avec une logique de diminution des risques et de peur du Comité ONG qui conduit à une perte d'innovation* » (OSC française).

La frontière est donc fine mais elle est pour autant bien réelle entre I-OSC et les Opérations.

I-OSC reste pour la majorité des OSC un instrument crucial, un havre. Pour autant, I-OSC n'est pas le lieu d'un droit d'initiative qui serait sans limite. C'est un instrument qui, bien que normé, est associé très fortement au droit d'initiative parce que les OSC ont été parties prenantes de son évolution, largement négociée notamment avec Coordination SUD, au cours des 13 dernières années dans le cadre d'un dialogue avec la DPA/OSC (sur les directions à donner, sur les nouveaux instruments, sur le travail commun pour augmenter l'enveloppe, etc.). Ce constat rejoint très directement une des

³⁹ C'est ce terme de prestataire, ou d'exécutant, que les OSC utilisent pour décrire les situations qu'elles opposent au droit d'initiative. Le terme d'opérateur est moins connoté.

conclusions de l'étude commanditée par Coordination SUD sur le droit d'initiative : « Le Droit d'Initiative repose sur la qualité de la relation avec le bailleur et non sur son absence »⁴⁰.

I-OSC est par ailleurs associé également à un objectif de protection de la diversité des OSC. En restant accessibles à de plus petites OSC, l'AFD leur permet d'exercer leur droit d'initiative. I-OSC est également associé à une grande transparence, ce qui n'est pas le cas des opérations qui utilisent le gré à gré. **Ce que les OSC mettent en avant, ce n'est donc pas seulement le droit individuel à la « page blanche », mais aussi une vision du droit d'initiative pour le plus grand nombre, dans un environnement transparent.**

POINTS-CLES

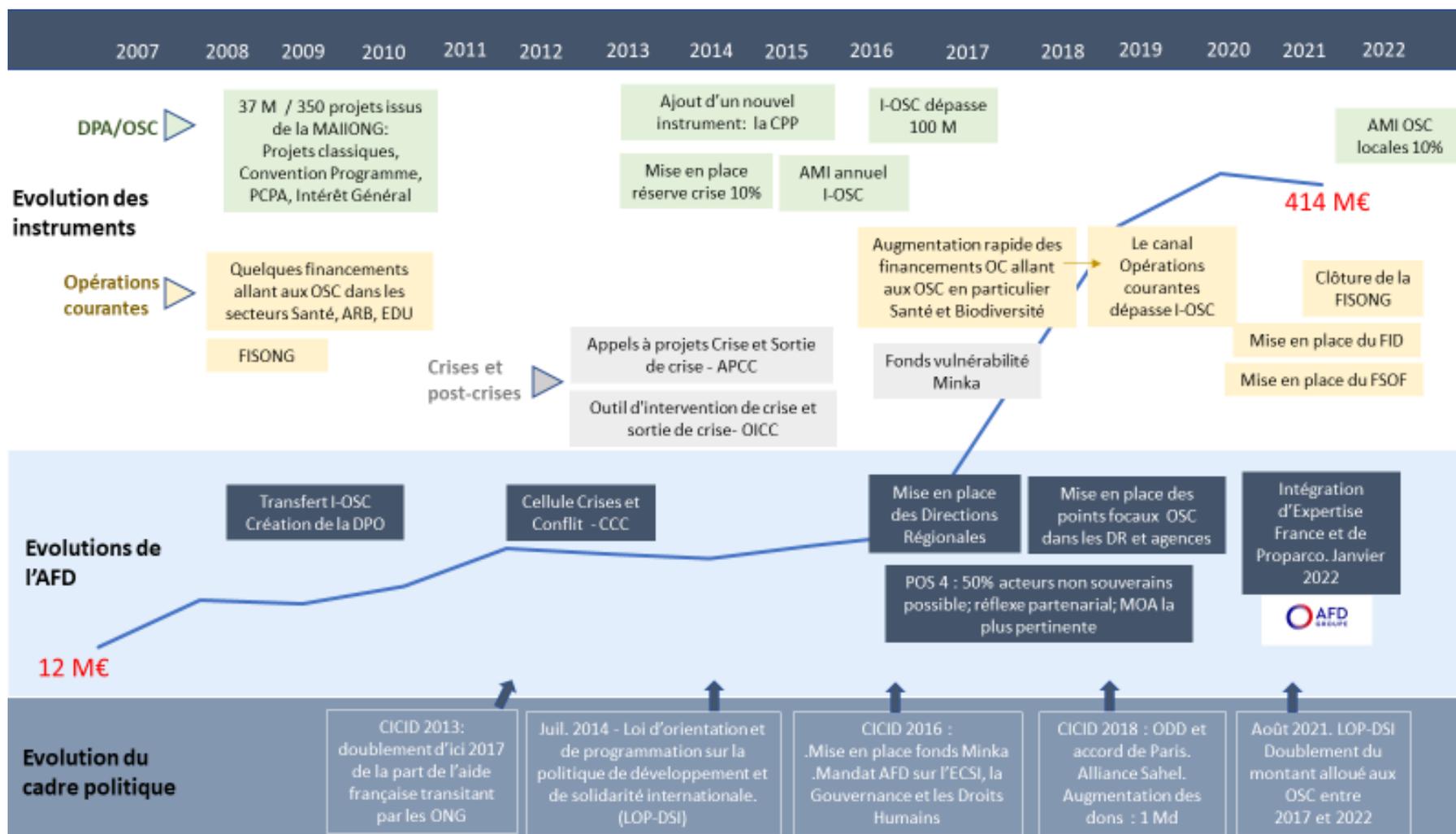
L'ÉVOLUTION DES FINANCEMENTS ET DES INSTRUMENTS

- En faisant passer ses financements pour les OSC de 12 M€ à 414 M€ entre 2007 et 2022 (hors Expertise France), **l'AFD est devenu un financeur important de la société civile** (bien que la France engage toujours avec les OSC un pourcentage inférieur de son APD que la plupart des pays du DAC).
- **En plus d'une croissance continue de l'instrument Initiatives OSC**, la croissance des financements de l'AFD allant aux OSC est liée à des décisions stratégiques d'implication dans des domaines dans lesquels les OSC se sont révélées des partenaires pertinents, en particulier **la réponse aux crises**, et par la décision de collaborer avec des maîtrises d'ouvrage non étatiques et d'encourager la **recherche de la maîtrise d'ouvrage la plus pertinente**
- **Le recours plus fréquent aux OSC comme tiers porteur des projets AFD s'explique également par l'élargissement de son champ d'action à de nouvelles thématiques** sur lesquelles l'Agence peut difficilement penser son action en dehors du rôle central des OSC. C'est le cas notamment de la **gouvernance** et du **genre**. C'est le cas également dans le domaine de la protection de la **biodiversité**, un domaine où les acteurs non étatiques sont en pointe.
- **Un nouvel équilibre s'est installé entre les instruments**. En 2022, 90% du financement allant aux OSC est passé par trois canaux : Instruments crise et post crise (100 M), Opérations courantes (138 M), I-OSC (139 M). L'instrument emblématique de la relation AFD-OSC, le dispositif Initiatives OSC, pèse aujourd'hui 33% des financements. De ce nouvel équilibre découle de nouveaux besoins de dialogue, d'harmonisation, qui sont des enjeux de la période à venir.
- Durant la période, I-OSC a mis en place un nouvel instrument, la Convention de Partenariat Pluriannuelle, qui reflète la volonté du MEAE et de l'AFD de construire des outils stratégiques qui permettent de porter une **approche plus programmatique (Convention Programme) puis plus stratégique (CPP)**.
- I-OSC a également augmenté proportionnellement ses financements pour la **structuration et les capacités du secteur**, en lien avec son double objectif de financement de projets de développement et de renforcement de la société civile française.

⁴⁰ Droit d'initiative – Une étude comparative sur le droit d'initiative des OSC dans 6 pays européens. 2022. ODS

- Si I-OSC reste bien le lieu du droit d'initiative par excellence, **la frontière entre initiative et prestataire pour l'AFD n'est pas aussi étanche que cela** lorsque l'on passe d'un instrument à un autre. En réalité, les OSC rencontrent un continuum de situations dans le cadre desquelles elles considèrent avoir une plus ou moins grande latitude de faire passer leurs idées.
- **I-OSC n'est pas le lieu d'un droit d'initiative qui serait sans limite. I-OSC** est associé très fortement au droit d'initiative parce que les OSC ont été parties prenantes de son évolution, largement négociée notamment avec Coordination SUD, au cours des 13 dernières années dans le cadre d'un dialogue avec la DPA/OSC. I-OSC est par ailleurs associé également à un objectif de protection de la diversité des OSC. **Ce que les OSC mettent en avant, ce n'est donc pas seulement le droit individuel à la « page blanche », mais aussi une vision du droit d'initiative pour le plus grand nombre, dans un environnement transparent.**

Pour conclure cette section, nous incluons une figure qui reprend chronologiquement les moments les plus importants de la période 2007-2022.



APPRECIATION GLOBALE DU DISPOSITIF DE FINANCEMENT DES OSC

Comme nous l'avons vu précédemment, le dispositif de financement des OSC n'a pas été statique au cours des 15 dernières années. De nouveaux instruments ont été mis en place, et ont enrichi un dispositif qui par ailleurs a pris de l'ampleur. Dans cette section, nous portons un regard global sur ce dispositif.

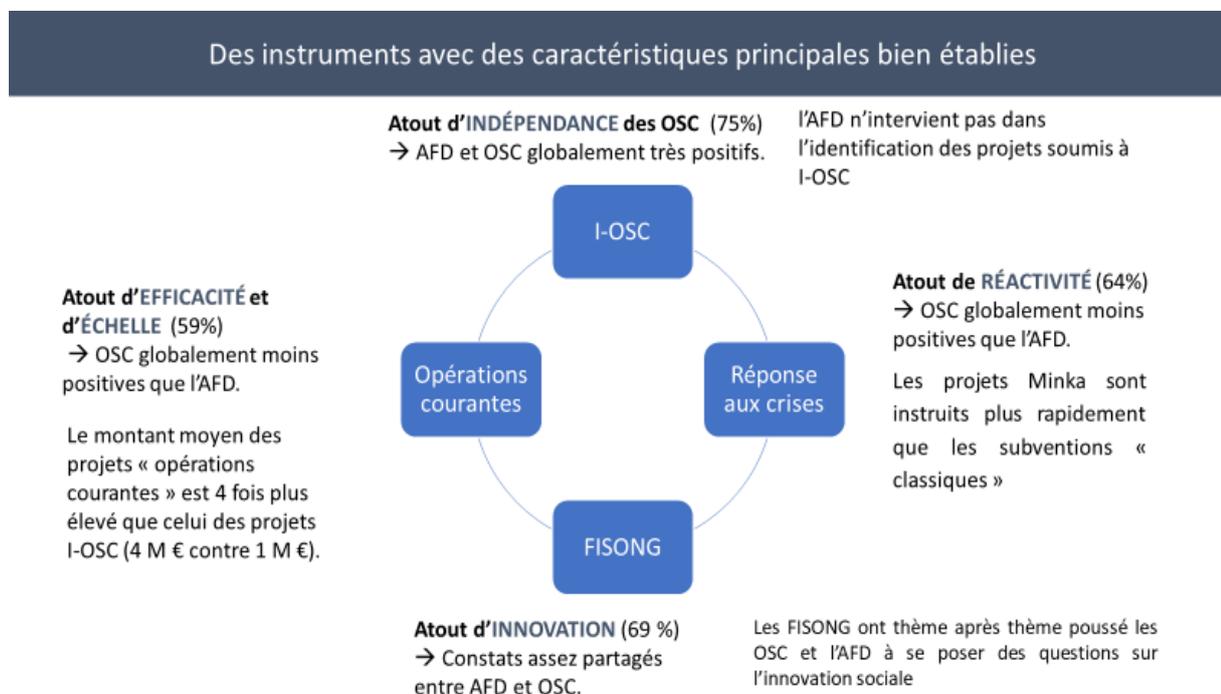
COMPLEMENTARITE ET COHERENCE

DES INSTRUMENTS DIFFERENCIES ET PEU EN CONCURRENCE

L'enquête en ligne menée dans le cadre de cette étude donne à voir une appréciation assez comparable du dispositif, partagée entre AFD et OSC. Parmi ces éléments d'appréciation, **nous observons notamment une reconnaissance du fait que les instruments répondent à des besoins clairs et pertinents et que l'ensemble est plutôt cohérent et complémentaire** (entre 70 et 80% de « d'accord » ou « plus ou moins d'accord » avec ces affirmations).

La complémentarité entre les instruments découle en grande partie du fait que ceux-ci sont associés à des « atouts » différents, qui semblent eux-mêmes complémentaires, et qui rejoignent largement les objectifs initiaux qui leur étaient assignés.

Figure 12 : Caractéristiques principales des instruments de financement des OSC



Nous faisons également le bilan global qu'il existe, pour l'AFD et les OSC, assez peu de concurrence entre les instruments AFD.

- Les instruments semblent assez bien différenciés.
- Les nouveaux canaux mis en place durant la période sont liés à de nouvelles directions d'intervention (ex : Minka pour les crises, Opérations courantes pour la biodiversité, FSOF pour le genre). Ces nouveaux canaux n'ont pas créé de compétition ou d'incohérence. Ils ont pu cependant favoriser la progression de certaines OSC mais pas au détriment des autres, du fait de la croissance globale de l'enveloppe.

En comparaison le dispositif allemand de financement a été qualifié par nos répondants allemands de « complexe et opaque ». Les OSC rencontrées disent que, bien que BMZ ait plusieurs canaux de financement identifiables, il n'existe pas à proprement parler d'instruments ou d'enveloppes de financement largement reconnus et portant des noms normalisés et pour lesquelles on peut facilement trouver une fiche descriptive de l'instrument. Par ailleurs, la KfW n'a pas d'enveloppe de financement spécifique pour les OSC.

Au-delà de cette perception de complémentarité entre les instruments, l'un des enjeux majeurs est celui du parcours des projets et des organisations entre les instruments. Nous proposons d'analyser ce point plus en détail.

DES PARCOURS ENTRE LES INSTRUMENTS, POUR CERTAINES ORGANISATIONS

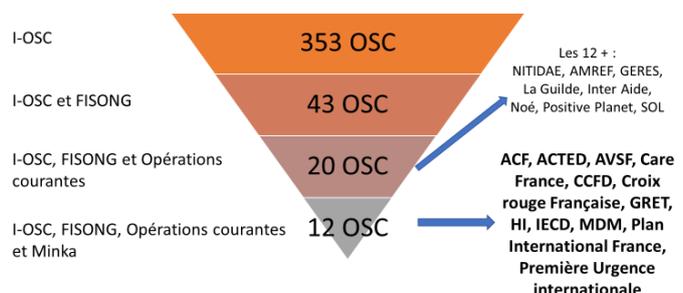
Plusieurs hypothèses sont formulées concernant le parcours des OSC entre les différents instruments de l'AFD. **Le cœur de ces hypothèses est que des projets vont d'abord être soutenus sur une première phase pour faire leurs preuves (par I-OSC ou par la FISONG), puis être repris à plus grande échelle par les Opérations.** Des partenaires OSC de DPA/OSC pourraient ainsi se faire connaître des divisions sectorielles, grâce à un projet FISONG par exemple, pour pouvoir ensuite être soutenus par des financements de ces divisions sectorielles. La FISONG serait alors un instrument qui permettrait de rapprocher DPA/OSC et les Opérations.

« Quand on arrive au bout de 9 ans, sur les projets qui ont du potentiel, on aimerait que le relai soit pris. Quand les ONG ont porté un plaidoyer sur une politique publique, que les choses commencent à changer, c'est à ce moment que l'AFD devrait changer d'échelle. A voir si c'est une idée théorique ou pas » (AFD-DPA/OSC).

En réalité, ces parcours ne concernent que peu d'OSC, comme on peut le voir sur la figure ci-contre. Seul un groupe réduit de 12 OSC (cf. figure ci-contre) a obtenu des financements des 4 principaux instruments (I-OSC, Opérations Courantes, Minka, FISONG). La rareté des "parcours" reflète un fonctionnement en silo, qui a perduré en grande partie alors que chaque instrument grandissait indépendamment.

Par ailleurs, ce parcours entre les instruments concerne les organisations plutôt que les projets eux-

Figure 13 : Parcours OSC au sein de l'AFD



mêmes. Nous retrouvons peu, dans la pratique, d'exemple de changement d'échelle de projets ayant fait la preuve de leurs innovations et de leurs impacts.

La FISONG, conçue comme une marche entre les projets OSC et les opérations courantes de l'AFD n'a d'ailleurs pas totalement démontré son efficacité sur ce plan. L'efficacité de l'instrument en ce qui concerne la réflexion des OSC sur l'innovation

« Je n'ai pas d'exemple de projets I-OSC qu'on ait repris après, pour les faire grandir avec les opérations. J'ai plutôt eu l'impression d'avoir eu affaire à des OSC qui essayait d'accéder à plusieurs enveloppes. » (AFD / SDD).

sociale est par contre reconnue. L'évaluation de l'instrument en 2020 ⁴¹ conclut que la « FISONG offre un cadre facilitant, et est décrite comme un véritable catalyseur qui favorise l'envie d'expérimenter, d'innover, et invite à sortir de sa zone de confort ». La qualité d'accompagnement de l'AFD est soulignée. L'évaluation mentionne la capacité d'ajustement des divisions techniques vis-à-vis des contraintes vécues par les OSC. Les principales limites de l'instrument semblent avoir été une difficulté à organiser et valoriser une démarche de capitalisation transversale et la faiblesse des stratégies de passage à l'échelle. L'évaluation confirme que, bien que « l'instrument s'inscrive en miroir des priorités stratégiques de l'AFD et de l'APD, les innovations développées par les OSC semblent avoir eu du mal à trouver leur place dans les projets de l'AFD. Parmi les raisons évoquées de cette faiblesse, nous trouvons une déconnexion entre les pas de temps respectifs de la FISONG et des divisions techniques, qui a limité la « récupération » des innovations et leur passage à d'échelle. Cependant la FISONG a permis de renforcer la connaissance des OSC par les divisions sectorielles et permis ensuite des partenariats forts.

Plus généralement, les témoignages soulignent que la reprise à l'échelle de projets I-OSC par les Opérations courantes est aussi contrainte par un manque « d'alignement » avec le timing des divisions sectorielles. Ces divisions soulignent le fait qu'elles ont leur propre programmation, des cycles de projets assez lourds, des rythmes différents, etc.

On rencontre tout de même un petit nombre d'OSC⁴² qui ont pu commencer par un soutien I-OSC et monter en puissance pour travailler ensuite directement avec les opérations (parmi lesquelles AMREF, Noé, Solthis, IECD, Humanité et Inclusion, Geres, Médecins du Monde, Positive Planet, SOL). Nous revenons plus en détails sur des exemples de ces parcours dans la section « Impact de l'AFD sur le paysage des OSC françaises ».

⁴¹ <https://www.afd.fr/fr/ressources/evaluation-instrument-fisong>

⁴² Sur 135 OSC financées par DOE, 28 sont également financées par I-OSC (21%). En général le financement par I-OSC précède le financement des opérations mais ce n'est pas toujours le cas (exemples : GRET, NITIDAE, Chaîne de l'Espoir, SOS Sahel International, Croix Rouge Française à Paris, Inter-Réseaux). Et pour certaines organisations, le délai entre les deux types de financement est trop long pour qu'on puisse parler de parcours (exemples : ACF, ACTED, CARE, CCFD, CEF, ESSOR, Guilde du Raid, Plan International, Play International, Première Urgence Internationale). Parmi les organisations ayant suivi un parcours I-OSC puis Opérations courantes, nous trouvons ALIMA ; AMREF, Noé, Solthis, IECD, Humanité et Inclusion, Geres, Médecins du Monde, Positive Planet, SOL.

La modification de l'équilibre des enveloppes a créé des besoins de dialogue et de connexion entre les équipes qui gèrent ces instruments. Les initiatives ont eu plutôt tendance à venir de DPA/OSC.

Face à l'importance que prenaient progressivement les OSC au sein de l'AFD, DPA/OSC a cherché à sortir de sa bulle initiale dans laquelle l'avait placée l'AFD, mais s'est confrontée à une appétence assez variable des divisions techniques pour un dialogue à propos des OSC (les divisions les plus engagées avec les OSC comme ARB, EDU, SAN ou encore GOV, étant logiquement plus réceptives). Les divisions techniques reconnaissent d'ailleurs que ces efforts ne sont pas nécessairement payés en retour.

Certaines évoquent une distance structurelle liée au fait que DPA/OSC n'est pas située au sein des Opérations (SDD ou GEO). Malgré une communication fluide et un bon niveau d'information sur les projets OSC, pour aller plus loin sur le lien OSC, certains suggèrent ainsi que la DPA/OSC fasse partie de la direction des opérations.

« On donne des avis sur les projets I-OSC. Mais Je serais preneuse d'avoir des relations plus fréquentes avec DPA/OSC. Il faudrait que la DPA soit plus proche des opérations. On n'est pas dans la même direction, donc on a pas la même approche : ça ne crée pas de lien facilement. C'est une question d'organisation interne ». (Division technique AFD).

D'autres divisions techniques (ayant des relations anciennes avec les OSC) relativisent l'importance de DPA/OSC comme fer de lance d'une progression de la culture OSC au sein de l'AFD : *« On a progressé dans nos relations avec les OSC dans une relative autonomie »* (Division technique AFD).

Le rapprochement avec les agences et les directions régionales (DR) doit également beaucoup aux initiatives de la DPA/OSC. La désignation de points focaux OSC dans les agences a été une première évolution importante pour fluidifier et enrichir le dialogue DPA/OSC / Agences sur les projets OSC mais beaucoup de travail reste à faire pour combler le désintérêt de certaines agences et DR vis-à-vis des OSC.

De plus, une expérimentation est en cours, après deux ans de réflexion et de promotion de cette expérimentation par DPA-OSC et la Direction Régionale Afrique du Nord (DRAN), sur les possibilités de déconcentration de ressources humaines dédiées à la société civile. Le poste d'une cheffe de projets de la division DPA/OSC a été « déconcentré » auprès de la DRAN à compter de septembre 2022 : elle a les mêmes attributions qu'au siège mais sa présence au sein de la direction régionale doit permettre une implication encore plus forte de cette dernière sur les sujets « société civile ». Au-delà de l'instruction et du suivi de projets (plus de 50% du temps de travail), les attentes sont fortes en ce qui concerne l'animation entre les points focaux des agences et entre les OSC au niveau régional, et en ce qui concerne le renforcement du positionnement de l'AFD vis-à-vis de la société civile au niveau régional, dans un contexte de dégradation de l'espace pour la société civile⁴³.

Au niveau des pratiques, nous identifions plusieurs changements mis en place pour faciliter les connexions et échanges d'informations entre instruments. Ces indices donnent bien l'image d'une croissance des flux entre les différents instruments : partage de bilan d'activités, par exemple entre DPA/OSC, CCC, le CDCS et DGM/CIV au MEAE ; partage de fiches acteurs pour s'informer sur les

⁴³ Source : fiche de poste Chef de projet OSC à la DRAN

partenaires de confiance ; implication croisée dans des comités de pilotage (ex : CPP), des instances de sélection de projets (ex : APCC, FISONG, FSOFF), des évaluations⁴⁴, invitation des divisions techniques à participer au suivi de certains projets, organisations de rencontres stratégiques avec certaines OSC.

Plus structurellement, un effort important a été fait pour décloisonner le dispositif de présélection et d’instruction des projets mis en place par I-OSC afin que l’information sur les nouveaux projets circulent. Les Directions régionales, les agences, SDD et GEO sont maintenant informés au stade de la finalisation des pré-sélections. Les agences sont consultées dès la phase de présélection et chargées de soumettre aux ambassades, pour avis d’opportunité, les projets en cours d’instruction (la DGM/CIV se chargeant quant à elle des projets multi-pays). Elles sont encouragées à rencontrer les OSC françaises soutenues et leurs partenaires locaux et à émettre un avis sur les projets (ce qui était rare dans les premières années). L’ouverture croissante aux OSC locales concourt également à augmenter le rôle des agences et des directions régionales dans le dispositif de présélection et d’instruction.

L’avis des divisions techniques a toujours été demandé depuis 2009 mais reste encore parfois difficile à obtenir, notamment lorsque les thèmes ne correspondent pas aux divisions techniques (secteurs sociaux par exemple), ou quand le sujet ou la géographie ne sont pas dans leurs priorités.

Notons aussi que le comité ONG, dans ce nouveau contexte, permet d’assurer une diffusion efficace et une transparence sur les projets financés par la DPA/OSC, par le partage de ses comptes rendus et décisions. Enfin DPA/OSC met en ligne un compte rendu sur le site internet de l’AFD après chaque comité ONG et ce depuis octobre 2012.

Face à un nouvel équilibre des guichets, nous observons ainsi que DPA/OSC a pris “son bâton de pèlerin” et a cherché activement à augmenter les échanges et la circulation d’information avec le reste de l’AFD, en ligne avec la stratégie partenariale de l’AFD validée en COMEX en 2019 qui a positionné DPA/OSC comme pivot de la relation entre l’AFD et les OSC ⁴⁵. Ce faisant DPA/OSC a veillé à mettre en avant et défendre les spécificités de l’instrument I-OSC. Le présupposé est que l’AFD a tout à gagner (et les OSC aussi) à développer une vision d’ensemble plus claire et transparente de ce qu’elle fait avec les OSC et à rechercher des effets de levier et des complémentarités. Il semble que les acteurs du réseau ont pour le moment répondu plus favorablement à cette approche que les divisions techniques.

LES TROUS ET LES MANQUES PARMIS LES INSTRUMENTS

La plupart des répondants considèrent que le dispositif est assez complet. A titre d’exemple, le responsable d’une division technique de l’AFD n’est « pas sûr qu’il manque des instruments ». De fait, une majorité des répondants AFD de l’enquête est d’accord avec la proposition « il faudrait simplifier les instruments et en avoir moins ».

⁴⁴ Mais la mobilisation des divisions techniques dans les évaluations OSC est difficile, sauf sur certains sujets. Les évaluations semblent ne pas être assez stratégiques pour intéresser les divisions.

⁴⁵ Cette désignation de pivot n’a pas été formellement officialisée mais devrait l’être dans les prochains mois.

Côté OSC, il y a cependant un biais d'analyse dû au fait que nous avons surtout échangé avec des organisations qui sont financées par le dispositif. Celles qui ne le sont pas parce qu'elles ne répondent pas aux critères des instruments existants ont probablement une autre perception. Il est d'ailleurs intéressant de se souvenir qu'une des inquiétudes des OSC au moment du transfert portait justement sur cela : qu'est ce qui allait être financé et qu'est ce qui n'allait pas l'être ?

« (Notre spécificité) ne se reflète pas dans les instruments financiers. L'accès peut être difficile, et ne permet pas suffisamment aux ONG de Droits Humains de se développer et de se consolider. » (OSC)

Au moment où nous réalisons ce bilan, trois manques principaux du dispositif sont repérés à la fois par l'AFD et les OSC :

L'absence d'une enveloppe pour financer les méso-projets.

Le débat concernant les méso-projets n'est pas récent. Les OSC ont mis en avant, durant toute la période, le manque d'outils de financement des méso-projets (projets compris entre 150 000 € et 300 000 €, souvent portés par des OSC de petite taille). Ce constat est également posé dans l'évaluation ECSI MEAE AFD 2015-2020⁴⁶.

Ce débat est devenu plus pertinent avec les années au fur et à mesure que l'OSC remontait le montant moyen de ses financements puis en 2023 de son seuil plancher de financement (de 300 000 à 500 000 €). Une zone intermédiaire entre les petits financements (accessibles par exemple dans le cadre des appels à projets des fonds intermédiés) et les financements des projets classiques de l'OSC est apparue, et cette zone n'a cessé de croître. Ainsi l'Agence des Micro-Projets apporte des subventions de 10 000 euros maximum [le montant des projets financés est plus important] alors que depuis plusieurs années l'OSC octroie des subventions de 150 000 euros minimum.

Ce sujet est régulièrement remis sur la table dans la concertation entre l'AFD et les OSC, dans les dix dernières années. Il est déjà présent par exemple dans les échanges autour du Cadre d'intervention transversal (CIT) 2013-2016. Coordination SUD a d'ailleurs lancé une étude en 2016 afin de préciser ce périmètre des méso-projets, leur spécificité, et la pertinence d'un dispositif de soutien ; les conclusions de cette étude n'ont pas permis de dégager un consensus, y compris du côté des OSC. Pour autant, cet enjeu des méso-projet est resté inabouti, notamment pour des raisons de capacités à instruire et à suivre de nouveaux formats de projets au niveau de la DPA.

Il ne s'agit évidemment pas que d'une question de taille de projets mais aussi d'une question de taille d'organisations. Les organisations ayant un budget de l'ordre de 500 000 euros et un ou des salariés (appelés méso-organisations dans le cadre de l'observatoire des RRMA) ne sont plus éligibles à l'Agence des Micro-Projets mais n'ont pas les capacités d'accéder directement à l'AFD.

Au stade actuel, l'AFD ne souhaite pas mettre en place un fonds généraliste pour financer les méso-projets ; sauf sur deux secteurs où des fonds intermédiés méso-projets pourraient être mis en place :

⁴⁶ [Evaluation du soutien du MEAE et de l'AFD aux acteurs de l'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale \(ECSI\) 2015-2020. 2022. EY](#)

droits humains et biodiversité⁴⁷. Ces deux secteurs ont été identifiés par l'AFD et le MEAE car les OSC françaises sont de petite taille et moins structurées sur ces sujets qui sont des priorités sectorielles. L'AFD est par ailleurs ouverte à ce que l'AMP augmente un peu le montant de ses octrois pour rétrécir la zone non couverte.

La faiblesse du financement en direct pour les OSC locales

Globalement l'AFD n'est pas positionnée sur les petits financements destinés **directement** aux OSC locales, qui relèvent essentiellement des financements des ambassades et d'Expertise France. C'est ce qui amène un chargé de projet de l'AFD à dire qu'il « *manque des instruments pour des projets de plus faible montant pour les OSC locales.* » (AFD, chargé de projet). D'autres répondants identifient le financement direct de type SMA pour des plateformes locales, ou le financement en direct d'organisations locales d'ECSI comme des pièces manquantes (ou faibles) du dispositif.

Cependant plusieurs initiatives montrent que l'AFD s'engage dans la localisation de l'aide, entre autres avec l'ouverture du guichet I-OSC aux OSC locales ou l'accès en direct de certaines organisations au FSO (dans le cadre du canal 1). Ce point est abordé plus en détails dans les pages qui suivent (cf. Section Profils d'OSC).

Cette faiblesse du financement en direct des OSC locales ne doit pas faire oublier que l'AFD finance indirectement de manière importante les OSC locales (obligations de partenariat avec des acteurs locaux dans les projets I-OSC, fonds redistributifs dans de nombreux projets d'OSC françaises, etc.)

Le manque de financement non affecté

Le dispositif offre peu de financement non affecté (ou *core-funding*), même si une réflexion récente a été engagée sur ce sujet.

Les bailleurs comparables semblent avoir davantage recours à ce type de financement qui déplace les attentes vis-à-vis de l'OSC vers les résultats les plus stratégiques, considérés au niveau de l'institution et non pas projet par projet. La coopération suédoise (SIDA) finance ainsi des pourcentages de la stratégie d'OSC dans un pays donné, tandis que la coopération Canadienne a la même approche sur des programmes thématiques.

« Il manque un financement de "structure" non affecté à un projet, sur la base d'une feuille de route avec des indicateurs (équivalent d'un financement de politique publique pour les OSC) ». (AFD/ SDD)

En Allemagne, nous avons constaté un recours massif au core-funding pour un groupe d'OSC qui sont les partenaires principaux de BMZ (ainsi en 2022, plus de 650 M€ ont été attribués à 7 OSC sous forme de core-funding).

Lors des missions de terrain, certaines OSC locales interrogées nous ont également fait part de l'importance stratégique du core-funding dans leur modèle économique.

« Avec SIDA et DIAKONIA, nous avons du core-funding. DIAKONIA regarde juste les résultats finaux, avec des règles du jeu solides et des audits. (...) Pour renforcer notre structure organisationnelle, il nous faut des fonds dédiés ». (OSC Locale)

⁴⁷ Une réflexion a également été initiée avec le MEAE et les OSC sur le genre, dans le prolongement de l'évaluation de la plateforme Genre et développement.

En France, la CPP annonçait une évolution en direction du core-funding mais l'instrument n'a pas réussi à s'extraire suffisamment d'une logique par projet.

L'enjeu du core-funding aujourd'hui est le passage d'une relation projet par projet à une relation de confiance entre l'AFD et une OSC. C'est un signal fort de l'évolution vers des relations plus partenariales, dans un cadre d'exigence et de redevabilité qui se détache des projets, pour porter sur la stratégie et les résultats des OSC. Nous notons que certaines grandes fondations américaines ont évolué rapidement dans cette direction ces dernières années ⁴⁸. Elles financent en fonction de stratégies ou théories du changement qui les convainquent et évaluent sur la base des résultats.

UNE INFLATION DE PROCEDURES, UN CHANTIER D'HARMONISATION

Si le dispositif global de financement est plutôt perçu comme assez clair, et composé d'instruments complémentaires, l'enquête en ligne et les entretiens soulignent à la fois le manque d'harmonisation des procédures des différents instruments et le phénomène global d'inflation des procédures.

Derrière le terme de procédures, se trouve en réalité une série de démarches et d'exigences différentes qui comprennent notamment :

- Les modalités de sélection (AMI, appel à projets, appel d'offres, gré à gré, comité ONG, etc.) et le conventionnement,
- Les modalités de présentation et sélection des projets (NIONG, fiche projet DT)
- Les modalités de financement,
- Les comptes rendus d'exécution, les ANO, les demandes d'extension,
- Les exigences de reporting et d'audits,
- Les procédures en lien avec la conformité, la gestion des risques et la qualité
- Etc.

Chaque instrument vient avec ses procédures/règles (dans un cadre commun, qui découle du statut bancaire de l'AFD)⁴⁹.

Le constat général, qui fait consensus, est celui d'une complexification progressive, illustrée par de nombreuses citations parmi lesquelles celle-ci : « *On savait la charge de la redevabilité mais quand même...* » (Répondant OSC). En interne de l'AFD, la prise en compte de ce constat débouche sur un chantier harmonisation des procédures en cours actuellement. Dans le cadre de ce chantier, les procédures de DPA/OSC servent de point de départ ; celles qui sont jugées les plus adaptées seront reprises par les autres parties prenantes du dispositif (SDD/CCC ; FSOF).

La montée de l'importance de la conformité est un sujet avec les OSC mais aussi en interne de l'AFD.

⁴⁸ https://www.lemonde.fr/international/article/2022/05/30/mackenzie-scott-une-vision-desinteressee-de-la-philanthropie_6128122_3210.html

⁴⁹ Dans plusieurs entretiens, on nous a rappelé que l'AFD, en tant que structure bancaire est soumise à une réglementation et à un contrôle spécifique dont elle ne peut s'exonérer.

Il est incontestable qu'il y a eu un durcissement des règles et une croissance des exigences de conformité. Ce n'est pas par plaisir que les OSC aussi bien que les autres catégories d'institutions (y compris les banques de développement) ont renforcé leurs équipes en charge de la conformité. La place croissante des questions de conformité se fait sentir au sein de l'AFD. Les interlocuteurs directs des OSC au sein de l'AFD sont eux-mêmes en proie à cette lourdeur de la conformité, avec peu de marge de manœuvre.

Les forces les plus évidentes ayant alimenté cette complexification sont d'une part les demandes portant sur la gestion de projets (ex : la surutilisation des avis de non-objection – ANO), la gestion des risques (ex : le criblage) et d'autre part les demandes croissantes de redevabilité.

« Les ANO sont très lourds chez SDD, et peuvent prendre 30% du temps d'un chef de projet du fait des enjeux de corruption notamment. Du côté de DPA/OSC, on pourrait réfléchir à alléger nos ANO sur les modifications de budget de 20% d'une rubrique par exemple car en général les demandes sont justifiées » (AFD-DPA/OSC).

Notre enquête est claire sur ce point : 7% des répondants AFD et 8% des répondants OSC sont d'accord avec la proposition « Les procédures des différents instruments sont simples et harmonisées ». Certaines OSC constatent par ailleurs un durcissement dans les échanges avec SDD concernant les questions de conformité, là où il y avait auparavant plus de flexibilité au moment de l'ouverture de la Direction des opérations aux OSC en 2018.

« On perd un temps fantastique de chaque côté sur les ANO, la règle et l'interprétation de la règle » (OSC)

Notons que des tentatives pour simplifier les procédures de certains instruments ont été observées. C'est le cas principalement au sein de DPA/OSC, qui a procédé aux simplifications suivantes : passage de trois tranches de paiement à deux tranches et de quatre comptes rendus d'exécution à deux ; et, tout récemment, adoption d'un taux unique de cofinancement (80%), simplification du modèle de NIONG et du modèle de compte-rendu technique et financier, etc.

Un chantier sur les procédures est en cours à l'AFD, qui devrait permettre de simplifier les process de SDD/GEO. Ce qui semble être nouveau dans ce chantier, c'est que les procédures de la DPA/OSC sont considérées comme un point de départ de discussion. C'est un indicateur puissant de la fin de la période où DPA/OSC était considéré comme un lieu d'exceptions au sein de l'AFD.

LES PROCEDURES ET LE RISQUE DE BARRIERE A L'ENTREE

La complexification des procédures et le nécessaire renforcement des équipes (conformité/risques/mesure impact/gestion administrative et financière) qui en résulte constitue une marche trop haute pour un grand nombre d'OSC, qui ont peu de chance d'accéder en direct à des financements de l'AFD.

Pour une répondante AFD, la complexification des procédures contribue à mettre en place « des logiques d'accréditation en amont, qui excluent les petites et qui créent une logique d'abonnement des happy few. Or on est riche des petites aussi ». De fait, les OSC les plus solides n'expriment pas la même appréhension vis-à-vis des procédures, qu'elles ont en général la capacité d'intégrer dans leurs pratiques, et dont elles peuvent même tirer un avantage comparatif.

Les procédures ne sont évidemment pas « mauvaises » en tant que telles, elles sont aussi gage de qualité, de redevabilité, de bonne utilisation de fonds publics et d'apprentissage. La question est de savoir, pour un bailleur de fonds qui doit nécessairement faire des choix en fonction de ses moyens financiers et de ses ressources humaines, la place qu'il peut laisser prendre aux procédures dans la sélection de ses partenaires.

Le criblage est une question à part. Sur ce sujet, ce sont certaines grosses organisations humanitaires qui ont été les fers de lance de l'opposition au criblage des bénéficiaires finaux. Elles s'y opposaient par principe en mettant en avant le droit international humanitaire et pour des questions de sécurité/capacité d'intervention des équipes et de sécurité de leurs partenaires (par exemple les défenseurs des droits humains). Elles soulignaient également que les demandes de l'AFD les mettaient en porte à faux avec leurs propres procédures et politiques internes, développées pour leur permettre de travailler avec un ensemble de partenaires internationaux. Côté AFD, la Direction de la conformité (DCO) explique avoir mis en avant les enjeux de respect de la réglementation et de risques encourus par l'AFD en raison de son statut d'EPIC d'une part, de structure bancaire d'autre part.

Certains des répondants AFD rencontrés retiennent également que les petites OSC se sont également opposées au criblage. Et un répondant de l'AFD note, en parlant des OSC non françaises, que : « les demandes de criblage ne posent pas de problème à ces OSC, elles sont équipées pour cela ».

« Sur la fraude et la corruption, ça se passe assez bien. Les grosses OSC ont des dispositifs de contrôle de la qualité. Les petites c'est plus fragile. Concernant le criblage la discussion a été plus difficile avec les petites, plus facile avec les grosses humanitaires (AFD).

LES PROCEDURES ET LE RISQUE DE MICRO-MANAGEMENT ET DE RALENTISSEMENT DE L'ACTION

L'exemple type est le recours aux avis de non-objection (ANO). Dès lors qu'il y a demande d'ANO, le gestionnaire AFD du projet (qu'il soit dans une direction technique ou à la DPA/OSC) est impliqué mécaniquement dans la gestion du projet, et les délais de mise en œuvre peuvent survenir.

Pour une OSC anglo-saxonne financée par Minka, l'AFD est trop dans le micro-management et souffre de la comparaison avec ses autres bailleurs sur ce plan. Pour une autre OSC, « la demande d'ANO sur tous les achats dans le cadre des opérations courantes est irréaliste ».

« La chargée de projet de la DPA/OSC regarde beaucoup le contenu. Elle est très motivée, mais elle ralentit la mise en œuvre de nos projets, notamment sur les Avis de Non-Objection. Toutefois, il n'y a pas d'ingérence institutionnelle, contrairement à UNITAID, avec ses points tous les 15 jours qui se pense opérateur et s'immisce dans les activités » (OSC).

Le ralentissement de l'action dû aux procédures est évoqué par les OSC (instruction pouvant être très longue, temps de réponse aux ANO, processus d'augmentation de budget -TopUp- s'étirant sur 18 mois) et c'est un enjeu primordial pour elles. Ce qu'elles mettent en avant souvent, c'est qu'elles peuvent répondre aux exigences mais que c'est au détriment de leur capacité et rapidité d'action.

Ce risque est reconnu et évoqué aussi par l'AFD à différents niveaux. L'idée est avancée par certains que la décentralisation du suivi des procédures permettrait une plus grande réactivité, du fait d'une plus grande proximité et meilleure compréhension des contextes. Mais cette décentralisation n'est pas forcément souhaitée par les OSC, qui craignent que cela crée davantage de délais en raison d'allers-retours entre les agences et le siège et mettent plutôt en avant l'adaptation des procédures au niveau général, négociée avec les OSC.

Plus disruptive, l'idée de remplacer les procédures par la confiance (garantie par des mécanismes de sécurité) est également émise. **Une telle réflexion est somme toute logique, car l'histoire des 15 dernières années des relations AFD-OSC c'est l'histoire contradictoire d'un rapprochement et d'une confiance plus grande, accompagnée cependant d'une complexification des procédures.**

« Je me rends compte que les gens se créent des obstacles inutiles. Mais il y a un problème de confiance, il faut trouver des mécanismes de sécurité »
(OSC)

LA RECONNAISSANCE D'UNE SOUPLESSE

Évidemment, ce sujet des procédures fait l'objet de comparaisons entre les bailleurs. La montée en exigence des bailleurs semble les concerner quasiment tous : *« Les bailleurs sont beaucoup plus exigeants sur l'utilisation des fonds. Ce n'était pas le cas avant. Au HCR, les fonds étaient sans limites, et les exigences minimales. Aujourd'hui le HCR a moins de sous et plus d'exigences. C'est la même chose avec l'Union européenne »* (répondant AFD au Liban).

Dans cette comparaison, l'AFD est reconnue pour sa souplesse et son écoute. Cela est particulièrement mis en avant par les acteurs de terrain, dans le cadre de la relation avec les agences (cf. cadre ci-après dans le cas de Madagascar mais aussi dans le cas du Liban). Cela est confirmée indirectement par plusieurs résultats de notre enquête : 77% des répondants OSC ont une appréciation positive de leurs relations avec l'AFD dans le cadre de la gestion de projets ; 34% disent qu'ils ont une appréciation de plus en plus positive de l'AFD ; et 64% pensent qu'entre l'AFD et les OSC, on peut parler de relation partenariale.

Une contradiction émerge donc entre cette souplesse, cette compréhension et cette position de facilitateur qui s'expriment dans un cadre de procédures de plus en plus contraignant, comme pour en adoucir les contours.

Encadré 2 : Les relations des OSC et de l'AFD à Madagascar

L'AFD est reconnue pour sa flexibilité et sa compréhension. Les OSC apprécient que l'AFD vienne sur le terrain et dialogue avec elles sur les projets, même si les visites sont planifiées un peu trop au dernier moment, et ce malgré des ressources humaines limitées. Ces visites sont des moments de brainstorming utiles que les OSC rencontrées n'ont pas avec d'autres bailleurs de fonds, qui sont déconnectés du terrain, en comparaison avec l'AFD.

Les OSC ont l'impression de pouvoir échanger directement, face à face, avec l'AFD. Et pensent que l'AFD est prête à faciliter leur action, par exemple dans le cadre de leurs interactions avec les

pouvoirs publics. Elles aimeraient par ailleurs que l'agence soit un peu plus motrice dans le dialogue collectif.

POINTS-CLES

L'APPRECIATION GLOBALE DU DISPOSITIF DE FINANCEMENT DES OSC

- **Le dispositif dans son ensemble est considéré comme plutôt cohérent et complémentaire, avec peu de concurrence entre les instruments.** La complémentarité entre les instruments découle en grande partie du fait que ceux-ci sont associés à quatre grands « atouts » différents qui sont bien alignés avec leurs objectifs déclarés : Initiative (I-OSC) ; Echelle/Efficacité (Opérations courantes) ; Réactivité (Minka) ; Innovation (FISONG).
- **Trois manques principaux** du dispositif sont repérés à la fois par l'AFD et les OSC : l'absence d'une enveloppe pour financer les **méso-projets** ; la faiblesse du financement **direct** pour les **OSC locales** ; le manque de **core-funding ou financement non affecté**.
- **La modification de l'équilibre des enveloppes a créé des besoins de dialogue et de connexion entre les équipes qui gèrent ces instruments.** La DPA/OSC a pris son bâton de pèlerin et a cherché activement à augmenter les échanges et la circulation d'information avec le reste de l'AFD, tout en veillant à mettre en avant et défendre les spécificités de l'instrument I-OSC. De nombreux changements de pratiques ont été mis en place pour faciliter les connexions et échanges d'informations avec le réseau des agences et les divisions techniques.
- Concernant les **procédures, un constat général de complexification progressive** et de manque d'harmonisation fait consensus. Les OSC, mais aussi les équipes de l'AFD sont touchées par ce contexte. **Un chantier d'harmonisation est en cours** à l'AFD, qui devrait permettre de simplifier les process de SDD/GEO, en s'appuyant sur les procédures de la DPA/OSC.
- Deux risques principaux sont identifiés en lien avec la complexification des procédures. Le premier est **un risque d'exclusion** parce que la mise à niveau des équipes et systèmes de conformité constitue une marche trop haute pour certaines OSC. **Le second risque est celui d'un ralentissement de l'action.** Les OSC mettent en avant qu'elles peuvent répondre aux exigences mais au détriment de leur capacité et rapidité d'action. Elles mettent également en avant le risque que les questions de procédures absorbent les temps de dialogue AFD-OSC au détriment des questions plus stratégiques.

- Comme pour adoucir les contours de ce contexte procédurier, **l'AFD est reconnue au niveau des pays pour sa souplesse et sa compréhension** et une position de facilitateur au service de l'avancée des projets.

II. QUELLE EVOLUTION DU PROFIL DES OSC PARTENAIRES, ET QUEL IMPACT DE L'AFD SUR LEUR TRANSFORMATION ?

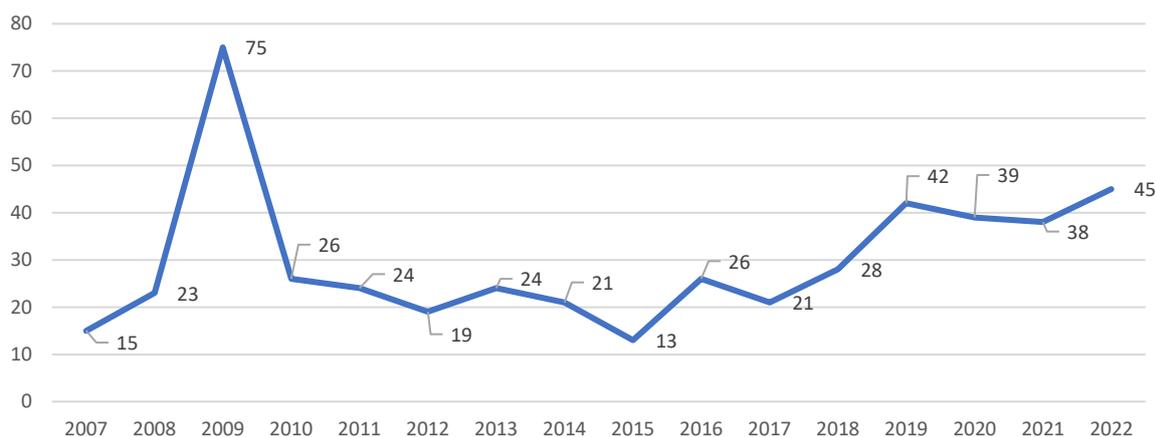
Avec quelle « société civile » l'AFD a-t-elle travaillé au cours des 15 dernières années ? Quels ont été les profils des organisations soutenues ? Ces profils ont-ils évolué dans le temps ? Et quel impact l'AFD a-t-elle pu avoir sur ces évolutions du paysage des OSC ?

A travers ces questions, nous interrogerons l'évolution des orientations de l'AFD et sa place dans la transformation du secteur entre 2007 et 2022.

L'EVOLUTION DES PROFILS D'OSC SOUTENUES

Avant d'entrer dans le détail de l'analyse du profil des OSC partenaires et leur évolution dans le temps, notons que **l'AFD a soutenu 479 OSC différentes sur l'ensemble de la période, avec un mouvement progressif d'augmentation du nombre d'OSC soutenues**. Nous notons ainsi un nombre important de nouvelles OSC partenaires de l'AFD chaque année, qui s'accélère même entre 2019-2022 (avec environ 40 nouvelles OSC soutenues chaque année sur cette période), du fait notamment du déploiement des financements des Opérations Courantes et des fonds crises/post-crise. Au premier regard donc, les OSC partenaires de l'AFD ne constituent pas un « club » fermé, et **l'entrée régulière de nouveaux partenaires est un indice d'ouverture**. La question reste de mieux comprendre qui sont ces nouvelles organisations qui deviennent partenaires de l'AFD tout au long de la période.

Figure 14 : Nombre de nouvelles OSC accédant à des financements AFD, par année



L'enveloppe I-OSC contribue largement au renouvellement des OSC soutenues : parmi les 479 OSC soutenues durant la période 2007-2022, 40% sont soutenues uniquement par le dispositif I-OSC (notamment parmi les petites et moyennes organisations). Le dispositif I-OSC apparaît donc comme un garant de la diversité organisationnelle des OSC partenaires de l'AFD. Pour autant, la croissance des autres instruments de financements contribue aussi à faire entrer de nouveaux acteurs. Ainsi parmi les 164 OSC primo-accédantes de la période 2019-2022, 59 accèdent aux financements DPA/OSC ; 45 à ceux des Opérations Courantes ; 9 à ceux du fonds Minka, 6 à ceux de la FISONG et 11 à ceux du FID.

Entrons à présent dans l'analyse plus fine du profil des OSC soutenues par l'AFD durant la période. Il s'agit pour cela de se poser trois questions :

- **La question de la taille** : quelle évolution de la place des petites, des moyennes et des grandes OSC parmi les acteurs soutenus par l'AFD ?
- **La question de l'ancrage** : quelle évolution de la place des OSC françaises, des OSC locales, et des OSC internationales ?
- **La question du type de structure concerné** : quelle évolution de la place des OSC, des fondations, des réseaux, etc. ?

Concernant la structure, nous faisons l'observation rapide que les **trois quarts des financements sont dirigés vers les ONG et associations**. Les autres catégories d'OSC importantes sont notamment les fondations (12%), et les réseaux dans leurs différentes formes (11%). Nous verrons d'ailleurs, au travers de l'exemple allemand, que cette répartition des types de structures d'OSC partenaires peut être bien différente ailleurs.

Au cours des 15 dernières années, la place des fondations et des réseaux a augmenté de manière assez proportionnelle avec celle des ONG et associations. L'une des évolutions notables est la place croissante des structures basées sur des fonds fiduciaires, souvent créés ex-nihilo et abondés par différents bailleurs, notamment au profit des aires protégées.

UN ENJEU DE TAILLE : LA PLACE RESPECTIVE DES PETITES, MOYENNES ET GRANDES OSC

Pour aborder la question de la taille des OSC financées par l'AFD, nous proposons de distinguer 4 catégories d'OSC en fonction de leur budget :

- Petites OSC : budget inférieur à 3M€
- Moyennes OSC : budget de 3M€ à 10M€
- Grandes OSC : budget de 10M€ à 50M€
- Très grandes OSC : budget de plus de 50M€

Une photo de l'ensemble de la période 2007-2022 permet de constater que les petites et moyennes OSC (budget inférieur à 10M€) captent une petite moitié des financements, tandis que les grandes et très grandes OSC (budget supérieur à 10M€) représentent l'autre moitié.

Autrement dit, à première vue, l'AFD ne finance pas uniquement un club de grosses OSC, et reste accessible à une diversité de petites et moyennes organisations (notamment par le biais de la DPA/OSC). De fait les petites et les moyennes représentent 69% des OSC financées par l'AFD.

Notons par ailleurs que beaucoup de financements sont accordés à des consortiums d'OSC, or ne ressortent ici que les chefs de file (ayant la surface pour porter et assumer les risques) alors que de plus petites structures peuvent être membres de ces consortiums.

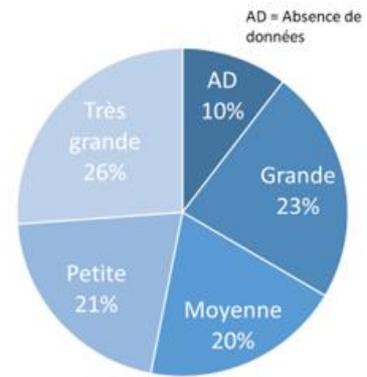
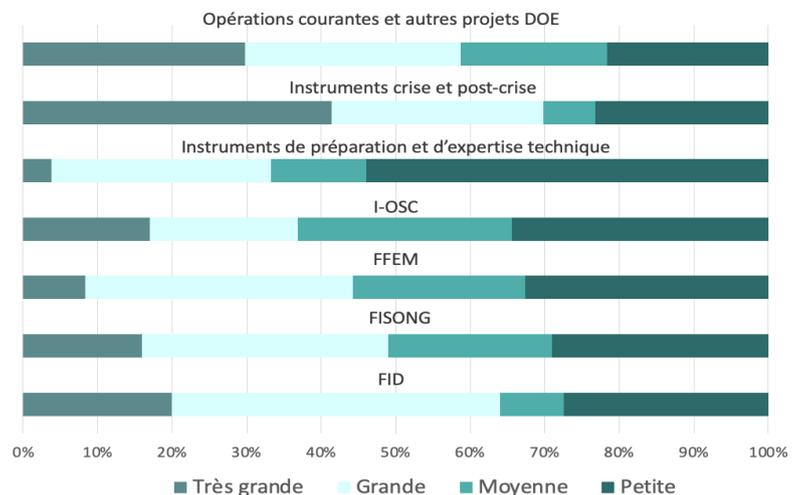


Figure 15 : Répartition du financement AFD allant aux OSC selon leur taille, entre 2007 et 2022, en engagement net en €

Certains instruments accordent une place significative aux petites et moyennes OSC :

- L'enveloppe I-OSC apparait, sans surprise comme un levier de soutien largement destiné aux petites et moyennes OSC, qui représentent près de 2/3 des financements.
- Côté FFEM et FISONG, les petites et moyennes OSC sont majoritaires en termes de financements.
- Du côté des Opérations courantes, les très grandes OSC restent les principaux partenaires, mais les petites et moyennes OSC sont également représentées (une partie importante d'entre elles sont des OSC locales ou internationales).

Figure 16 : Répartition des OSC par taille, selon les instruments financiers (en engagement net, en €, 2007-2022)



Source: BDD octrois 2007-2022 tiers ONG

En revanche, en analysant de plus près l'évolution de cet équilibre entre petites et grandes OSC sur la période, nous percevons clairement la montée en puissance des très grandes organisations.

Celles-ci doublent le pourcentage de financement qui leur est attribué entre le début la fin de la période, alors que de leur côté, les petites OSC baissent significativement leur part⁵⁰.

Cette évolution est assez récente mais significative, et devrait figurer parmi les enjeux à mettre en discussion entre AFD et OSC concernant le cadre de leur futur partenariat.

Figure 17 : Répartition du financement AFD allant aux OSC, selon leur taille. Comparaison entre 2007-2010 et 2019-2022 (en engagement net en €)



Parmi les facteurs de cette montée en puissance relative des grandes OSC on trouve la croissance de certains instruments, comme les instruments crise et post-crise (dont 70% des financements vont à des grandes et très grandes OSC). C'est le cas aussi des projets « Biodiversité » qui ont ciblé en priorité de très grandes organisations internationales.

Au-delà de la place des grandes OSC, qu'en est-il du niveau de concentration des financements autour de quelques partenaires ? Cette concentration existe effectivement autour d'un petit panel de partenaires très réguliers de l'AFD, qui figurent parmi les plus grosses organisations. Ainsi parmi les 479 OSC soutenues, 10 OSC concentrent 24% des subventions. Ce chiffre évolue d'ailleurs dans le temps, passant de 21% entre 2007 et 2016, à 27% entre 2017 et 2022 (pour atténuer ce constat de concentration, nous l'avons évoqué, il est utile de rappeler de nouveau qu'une partie des financements sont portés dans le cadre de consortiums).

Au regard de la situation allemande, cette concentration semble encore relativement modérée. Quelques chiffres-clés du côté de l'Allemagne, présentés dans l'encadré ci-après, mettent en perspective ce niveau de concentration des financements.

Encadré 3 : La situation allemande : une forte concentration des financements vers la société civile autour d'une vingtaine d'organisations de grande ampleur.

⁵⁰ Notons toutefois un biais : la taille des OSC est déterminée au moment de l'étude (2022), sans tenir compte donc de la croissance d'une partie des OSC, qui ont pu changer de catégorie.

Du côté de la coopération allemande, l'institution qui porte la plus grande partie des financements vers les OSC est le BMZ⁵¹ (avec près de 50% des financements vers les OSC). **En 2021, 20 OSC concentraient deux tiers des financements directs du BMZ, pour un montant total de 737,5 Millions d'euros.** Cette vingtaine d'organisations se compose de trois catégories :

- Deux grandes OSC confessionnelles : Brot für die Welt (protestante) et Misereor (catholique) sont de grandes OSC financées par une subvention globale. Elles reversent une part importante de leur financement à des OSC religieuses allemandes plus petites pour des projets de développement, ainsi qu'à des OSC locales dans les pays partenaires.
- Six grandes fondations politiques, alliées aux partis politiques allemands, mais indépendantes de ceux-ci. Elles reçoivent également des subventions globales pour des projets en lien notamment avec les enjeux de démocratisation et de renforcement du pluripartisme dans les pays partenaires.
- Une douzaine de « coopératives d'aide sociale » qui ont traditionnellement soutenu le bien-être des travailleurs et des personnes défavorisées en Allemagne, telles que l'Arbeiterwohlfahrt et le Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband, et qui se sont plus récemment tournées vers l'international.

Contrairement aux autres acteurs de la société civile soutenus, ces vingt organisations reçoivent un financement global, non affecté, sur la base d'une "hypothèse de compétence" plutôt que sur la base de propositions de projets individuels.

Du côté de la KfW (qui joue un rôle plus minoritaire dans le financement des OSC, avec 19% des financements), la composition précise des types d'OSC soutenues est plus difficile à établir. Les témoignages soulignent toutefois que les exigences et l'ampleur des projets de la KfW sont surtout adaptées aux plus grandes OSC.

Malgré l'existence d'appels à projets destinés à une diversité d'OSC et d'un fonds spécifiquement dédié aux petits projets du côté du BMZ, nous faisons donc le constat d'une concentration plus forte des financements autour de quelques grandes organisations en Allemagne. Ce paysage explique aussi sans doute l'importance du « core funding » en Allemagne. Les OSC partenaires sont des « institutions historiques » religieuses et politiques, dont l'histoire et la gouvernance sont très différentes des OSC françaises.

Cette logique de partenariat de la coopération allemande est intéressante pour notre étude car elle questionne l'AFD sur sa propre manière d'aborder sa relation aux OSC les plus financées, et qui constituent de fait, les partenaires privilégiés de l'Agence. La question est de savoir si ces collaborations « à haute intensité » parviennent à réaliser tout leur potentiel.

⁵¹ Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung).

Notons tout d'abord que ces partenaires privilégiés (le plus souvent des grandes ou très grandes OSC) témoignent généralement d'un parcours très positif de collaboration avec l'AFD. Pour autant, ils **mettent en question de plusieurs manières le principe du « one size fits all »** qui régit le cadre du partenariat AFD, et qui peut alourdir leurs collaborations. Nous entendons plus précisément trois types de besoins dans ce domaine :

- **Le besoin d'harmoniser d'avantage les procédures** entre les différentes conventions engagées et d'assumer l'allègement de certaines procédures avec ces partenaires de confiance, afin que le poids et la diversité des exigences administratives ne prennent pas une place top écrasante dans les échanges.
- **Le besoin de développer un dialogue transversal et stratégique avec chacune de ces OSC**, en articulant le dialogue mené avec les différentes divisions de l'AFD et en encourageant les démarches de recherche croisée et d'échange d'expertise.
- **Le besoin d'aller plus loin dans le « core funding » de ces partenaires privilégiés**, afin qu'ils puissent déployer et adapter leurs stratégies d'intervention, tout en assurant une redevabilité sur leurs actions et leurs résultats auprès de l'AFD.

Nous notons que l'AFD a elle-même cherché, au cours de ces dernières années, à répondre à ces préoccupations. La mise en place de l'instrument CPP auprès de quelques partenaires avait justement pour ambition de répondre au défi du dialogue transversal, et à celui du « core funding » (même si la réponse apportée reste encore à affiner comme nous l'évoquons p.26). Plus récemment, l'AFD a également cherché à identifier **une trentaine de « partenaires stratégiques »** du côté des OSC, autour desquels le défi est de travailler sur une harmonisation des procédures et d'organiser avec chacun d'eux un dialogue transversal (multi-directions) au sein de l'AFD.

La question est donc posée de la manière de cadrer cette collaboration avec les partenaires privilégiés en assumant une relation différente tout en préservant l'attention portée aux autres partenaires OSC. **En ce qui concerne les petites et moyennes OSC, malgré notre premier constat sur le relatif équilibre entre les tailles d'OSC partenaires, l'enjeu de l'accès aux financements pour ces organisations est resté un sujet prégnant dans les esprits durant toute la période.** C'est d'ailleurs encore aujourd'hui l'un des manques principaux soulevés par les répondants de cette étude.

En réalité, l'enjeu concerne surtout la possibilité pour ces organisations d'avoir un partenariat direct avec les divisions opérationnelles. Cette difficulté d'un accès direct aux financements pour les petites et moyennes OSC a été mis en avant surtout du côté des Opérations courantes et de l'instrument Minka. Les équipes opérationnelles se trouvent confrontées au modèle économique de l'AFD (et aux contraintes RH qui l'accompagnent) qui implique le calibrage de projets de 5M€ à 10M€ au minimum pour assurer la rentabilité de l'instruction et du suivi. La réalité des subventions aux OSC est un peu inférieure mais reste très élevée pour les petites et moyennes organisations (le montant moyen de l'engagement des Opérations courantes sur les projets OSC est de 3 M€ ; et le montant moyen pour le fonds Minka est de 4,9M€).

Les divisions techniques reviennent elles-mêmes sur la « difficulté de faire simple » et d'avoir des instruments suffisamment souples pour travailler « dans la dentelle », avec ces plus petits formats de projets et d'organisations. Plusieurs soulignent d'ailleurs l'intérêt qu'ils auraient à porter des instruments et des procédures tels que ceux de l'enveloppe I-OSC, pour travailler avec ces petits acteurs. C'était d'ailleurs le cas historiquement de l'instrument FISONG, qui permettait aux opérationnels d'expérimenter avec les OSC des innovations sur des projets de petite ampleur, mais cet instrument a été supprimé (Cf. section précédente)

« Nous sommes régulièrement sollicités par des organisations dont les projets sont très pertinents pour nous, mais qui nous demandent 50 000 euros par exemple. C'est impossible pour nous de les soutenir. » (AFD – SDD)

Pour autant, au-delà du financement direct, nous percevons au cours des dernières années, une multiplication des dispositifs qui permettent de soutenir indirectement des projets et des organisations plus petits. C'est le cas également des dispositifs de fonds intermédiés, qui semblent être une solution de plus en plus appréciée en interne, et sur lesquels nous reviendrons plus en détails dans la partie suivante.

Du côté du dispositif I-OSC, nous l'avons évoqué, les petites et moyennes OSC représentent près de deux tiers des financements. Il existe de plus des dispositifs intermédiés permettant de financer les plus petites structures, tels que l'Agence Micro-Projets de la Guilde⁵², le dispositif PRA-OSIM du FORIM⁵³, le dispositif RECITAL de la CIRRMA⁵⁴, ou encore les postes FONJEP⁵⁵. Toutefois, comme nous l'avons évoqué plus haut, si ces fonds intermédiés vise les petites organisations, les OSC de taille moyenne mettent souvent en avant l'absence d'une enveloppe pour financer les méso-projets, qui serait un seuil intermédiaire entre les petits financements intermédiés et les financements de projets classiques.

Au-delà de cette photo des différentes OSC soutenues par l'AFD en fonction de leurs tailles, nous analyserons plus précisément dans les pages suivantes l'impact de l'AFD sur le changement de taille d'une partie des OSC et la transformation des modes d'organisation qui en découle.

UN ENJEU D'ANCRAGE : LA PLACE DES OSC FRANÇAISES FACE AUX OSC LOCALES ET AUX OSC INTERNATIONALES

La question de l'ancrage des OSC ciblées par les financements de l'AFD est un autre enjeu majeur, largement politique pour un bailleur tel que l'AFD. Dans ce domaine, nous proposons de distinguer trois profils :

⁵² La Guilde accompagne et finance des microprojets de développement avec des subventions de 10 000 à 20 000 euros.

⁵³ Le programme d'Appui aux projets des Organisations de Solidarité Internationale issues de l'Immigration (PRA-OSIM) est porté par le Forum des Organisations de Solidarité Internationale issues de l'Immigration (FORIM).

⁵⁴ Le dispositif RECITAL permet aux porteurs de projets d'être soutenus financièrement (de 1000€ à 5000€), tout en bénéficiant d'un accompagnement individualisé et d'ateliers spécifiques.

⁵⁵ Les postes Fonjep sont des aides de 7 000 € à 8 000 € versées par l'intermédiaire du Fonjep pour le compte de l'État à des associations de jeunesse et d'éducation populaire.

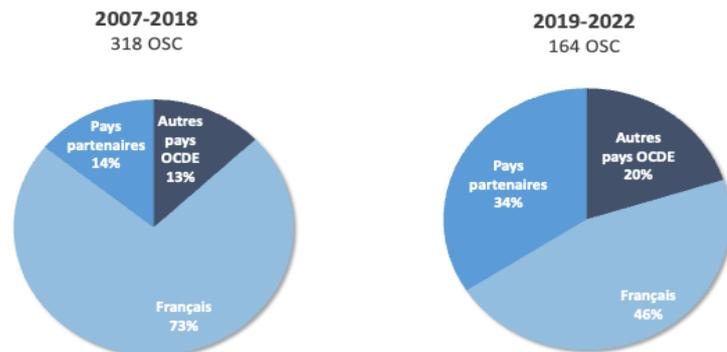
- Les OSC françaises (dont le siège est en France)
- Les OSC internationales (dont le siège principal est dans un pays de l'OCDE autre que la France),
- Les OSC locales (dont le siège est dans un pays des Suds).

Quelle évolution peut-on observer de la place respective de ces organisations, et qu'est-ce que ces évolutions traduisent des orientations stratégiques de l'AFD ?

Globalement nous faisons le constat d'une place croissante à la fois des OSC internationales et des OSC locales parmi les nouveaux partenaires (« primo-accédant ») de l'AFD depuis quelques années.

Nous observons ainsi qu'entre 2007 et 2018, les OSC françaises constituaient près des trois quarts des primo-accédants, tandis qu'entre 2019-2022 elles en représentaient moins de la moitié.

Figure 18 : Ancrage des nouvelles OSC financées par l'AFD, comparaison entre 2007-2018 et 2019-2022 (en nombre d'OSC)



En réalité, la question de la place des OSC internationales et celle de la place des OSC locales sont assez différentes l'une de l'autre, et nous proposons de les creuser de manière distincte.

L'ÉVOLUTION DE LA PLACE DES OSC INTERNATIONALES

Nous observons une évolution significative de la place des OSC internationales parmi les partenaires de l'AFD au cours des cinq dernières années. Elles sont à la fois plus nombreuses parmi les nouveaux partenaires, et les financements qu'elles mobilisent explosent entre 2017 et 2022 (de 4 M€ à 113 M€).

Parmi les facteurs avancés permettant d'expliquer cette montée en puissance des ONG internationales :

- **L'existence de sujets perçus par l'AFD comme historiquement peu couverts par les OSC françaises**, comme c'est le cas par exemple pour les enjeux de biodiversité. Les projets « biodiversité » ont permis d'engager des montants de grande ampleur sur des projets OSC, principalement à partir de 2018. Ces financements ont ciblé en majorité des organisations non françaises. C'est ainsi que les trois organisations les plus financées par l'AFD pour des projets de protection de l'environnement sont : Conservation International, UICN, et Wildlife Conservation Society (même s'il existe des différences importantes de nature de financement de ces trois OSC).

« Lorsque l'on cherchait à financer des initiatives autour de la conservation des forêts, on se tournait davantage vers les ONG internationales. » (AFD – SDD)

- **La montée en puissance de projets de très grande ampleur, mettant en concurrence OSC françaises et internationales sur des terrains de crises**, et impliquant des capacités financières, logistiques et administratives très importantes de la part des partenaires. Parmi les instruments finançant le plus fortement les OSC internationales se trouvent d'ailleurs les instruments crises et post-crise, et notamment le fonds Minka. Nous voyons ainsi apparaître par exemple, parmi les premiers récipiendaires des fonds Minka, des acteurs tels que Mercy Corps Europe ou le Norwegian Refugee Council.

« La création de Minka a renforcé notre relation avec l'AFD. Nous intéressons l'AFD du fait de notre capacité de gestion sur de gros projets, mais aussi parce que nous complétons bien géographiquement les OSC françaises (Liberia, Sud Soudan, Irak, etc.) Nous permettons à l'AFD de développer des actions dans ces pays. » (OSC internationale)

Cette place croissante des OSC internationales pose question à certaines OSC françaises sur la concurrence nouvelle qu'elles représentent face aux financements de l'AFD (même si, nous l'avons évoqué, cette concurrence ne concerne pas le dispositif I-OSC, non ouvert aux OSC internationales). Notons que les OSC françaises, notamment les plus grandes, vont elles-mêmes chercher de plus en plus de fonds chez d'autres bailleurs bilatéraux ; la concurrence se joue donc dans les deux sens.

« Les agences veulent encore souvent faire venir en priorité des organisations françaises. Mais s'il n'y a pas ce critère informel, nous risquons de ne pas faire le poids face aux anglo-saxons. Nous n'avons pas la même ampleur. » (OSC française)

Encadré 4 : Mercy Corps Europe, l'exemple d'une ONG internationale de plus en plus centrale pour l'AFD

Mercy Corps en Europe (MCE) a une relation assez récente avec l'AFD. Après un premier financement obtenu en 2012, 9 financements ont été obtenus (du côté des Opérations courantes, de la FISONG et du fonds Minka) entre 2016 et 2022, pour un total de 44.7 M€. MCE fait ainsi partie des 10 OSC les plus financées par le fonds Minka. Elle fait également partie du groupe des OSC approchées par l'AFD pour développer un accord de partenariat, intégrant des volets de recherches et de publications.

MCE perçoit l'intérêt de l'AFD notamment en lien avec son expertise multisectorielle en contextes fragiles, sa capacité de gestion de gros projets en consortium avec des OSC françaises, et son ancrage géographique dans certains pays.

L'AFD est actuellement le troisième bailleur le plus important pour MCE, derrière l'Union Européenne et le Royaume Uni ; tandis que le bailleur principal de Mercy Corps mondial/maison mère/siège (MC) est USAID et des fondations américaines.

En comparaison avec les autres bailleurs de fonds, MCE reconnaît à l'AFD de la flexibilité et de la souplesse, une recherche de qualité mais aussi des ralentissements de l'action dans le suivi des projets (notamment du fait des ANO fréquents, pas toujours accordés de manière réactive).

Concernant le criblage, MCE est dans une situation particulière, l'organisation ayant adopté deux politiques (de prévention contre le soutien et les transactions avec les personnes ou entités interdites et de lutte contre la fraude et la corruption) qui limitent cependant le criblage en vertu

du droit humanitaire. MCE a dû demander des exemptions internes à MC afin de pouvoir effectuer le criblage lorsque c'était possible dans le cadre de certains projets AFD.

Parmi les leviers de croissance en France, MCE mise notamment sur de nouveaux partenariats et sur davantage de mutualisation avec des OSC françaises de grande taille

L'ÉVOLUTION DE LA PLACE DES OSC LOCALES ET L'ENJEU DE LOCALISATION DE L'AIDE

Nous l'avons évoqué dans les pages précédentes, ces dernières années ont été marquées par l'ampleur croissante des débats autour de la « localisation de l'aide », et de la logique de soutien direct aux acteurs locaux qui se trouve au cœur de ces débats. Face aux engagements nouveaux de la communauté internationale, comment l'AFD a-t-elle évolué dans le soutien aux OSC locales ?

L'AFD inscrit depuis longtemps dans ses documents stratégiques l'enjeu d'un recours systématique aux OSC locales de la part des OSC françaises partenaires, et la nécessité de construire un partenariat équilibré avec ces OSC locales. Même si le périmètre du soutien direct d'I-OSC était limité aux OSC françaises jusqu'en 2022, le mandat donné depuis les années 90 au dispositif I-OSC est bien de renforcer la société civile au sud, et secondairement la société civile française et les partenariats qu'elle noue avec ses partenaires. Ce mandat n'a pas varié depuis le transfert à l'AFD. Le guide méthodologique relatif au dispositif I-OSC définit ainsi parmi ses objectifs centraux celui de structurer et de renforcer les capacités des OSC locales dans les pays où interviennent les OSC françaises. Pour les projets « terrain », ces dernières doivent ainsi préciser le nombre d'OSC locales partenaires, le nombre d'OSC partenaires bénéficiant de rétrocessions financières, et la nature du partenariat mis en place (ce sujet est d'ailleurs fortement interrogé dans la NIONG et lors de l'instruction). Le bilan 2022 de l'enveloppe I-OSC précise d'ailleurs que : « *avec 131 projets financés (hors études), le dispositif I-OSC soutient ainsi 112 OSC françaises (114 en 2021) et plus de 8300 OSC locales partenaires* ».

Pour autant, entre 2007 et 2022, les OSC locales n'ont représenté qu'une faible proportion (9%) des financements directs de l'AFD aux OSC. D'un côté, l'enveloppe I-OSC est restée réservée jusqu'en 2022 aux OSC françaises, et ne permettait donc pas d'accès direct aux OSC locales. D'un autre côté nous l'avons évoqué, les instruments de financements des Opérations étaient contraints par un seuil financier élevé et des exigences de procédures difficiles à atteindre pour les OSC des pays partenaires.

Nous observons toutefois une série d'exemples d'OSC locales qui ont pu être soutenues par les Opérations de l'AFD. Il peut s'agir d'organisations assez solides, ayant accès à une diversité de bailleurs internationaux (ex : Amel au Liban – voir l'encart qui suit). Mais il peut s'agir aussi de plus petites organisations qui semblent être « passées entre les gouttes » d'un système fait pour les plus grosses structures, sur des projets spécifiques (ex : Comités de gestion de l'eau aux Comores).

Encadré 5 : Amel, une organisation libanaise partenaire de longue date de l'AFD

Amel est une OSC libanaise, créée en 1979 en réponse aux urgences liées à la guerre civile, et qui travaille aujourd'hui sur une diversité de mandats : promotion des Droits, fourniture de services médicaux, développement rural, formation professionnelle, etc.

Dès les années 80, Amel est soutenu par la coopération française, notamment via les fonds de l'ambassade. A partir de 2014 Amel accède à des financements directs de l'AFD auprès de la division Santé, et s'intègre dans plusieurs consortiums notamment dans le cadre de projets soutenus par le fonds Minka. Amel bénéficie également d'un soutien indirect dans le cadre de l'enveloppe I-OSC, notamment grâce à son partenaires Bibliothèques sans frontière.

Amel témoigne d'un dialogue « fluide » avec l'AFD, dans lequel l'agence AFD est perçue comme un « allié » pour permettre d'adapter et d'accélérer certaines procédures. Elle souligne toutefois l'importance (notamment pour une OSC non française) d'avoir un interlocuteur au siège, du côté des Opérations, quelle que soit la qualité de ce dialogue local.

Amel s'est montré très active autour de l'enjeu de la localisation de l'aide, prenant part à la recherche et aux débats internationaux sur le sujet. Parmi les points que l'organisation soulève dans ce domaine, se trouvent notamment :

- La nécessité d'articuler étroitement le soutien au renforcement des capacités des OSC locales et le financement des actions qu'elles portent.
- Et la nécessité de repenser ce « renforcement de capacités » pour en faire davantage un « partage de capacités » avec les OSC internationales partenaires, en évoluant d'une logique de formations à une logique de communauté de pratiques.

En réalité, au cours de ces quinze années, on constate une montée en puissance des OSC locales parmi les partenaires directs de l'AFD. Deux chiffres parlant dans ce domaine : d'une part, en analysant les octrois aux OSC locales sur ces quinze dernières années, 57% d'entre eux ont eu lieu au cours de ces quatre dernières années. Par ailleurs, si l'on observe les nouvelles OSC financées par l'AFD durant ces quatre dernières années, plus d'un tiers (34%) sont des OSC locales.

L'analyse de ces OSC locales financées en direct permet d'ailleurs d'observer une assez grande diversité de profils de partenaires, avec, à côté des associations, une part non négligeable de fonds et de fondations (près d'un quart), mais aussi des réseaux, des syndicats, des organismes de recherche, etc. En termes de géographies, le constat est aussi celui d'une grande diversité de pays concernés, avec bien sûr une prédominance de quelques pays dans lesquels existe une société civile locale solide et structurée (Sénégal, Liban, Afrique du Sud, etc.)

Cette ouverture de plus en plus grande aux OSC locales se retrouve notamment dans des instruments comme le FFEM et le FID, qui dédient près d'un quart de leurs financements respectifs aux OSC des pays partenaires. Du côté des Opérations Courantes, l'explosion globale des financements aux OSC durant les cinq dernières années a multiplié, de fait, les partenariats avec les OSC locales. La part du financement de ces OSC locales dans l'ensemble des financements OSC varie, quant à elle, assez peu (avec une hausse légère de 15% à 21% entre 2007 et 2022).

Un exemple intéressant de cette émergence de nouveaux partenaires locaux est le parcours rapide du Consortium Jeunesse Sénégal (CJS), collectif de 18 associations locales réparties dans tout le pays, créé en 2020. Partenaire du SCAC dans un premier temps, puis de l'Union européenne, le CJS parvient

en 2022 à obtenir un financement de la division Gouvernance (GOV) de l'AFD pour soutenir le processus d'élaboration d'un projet plus large. Le CJS recrute le GRET pour mener une cartographie des acteurs et renforcer les capacités de la structure (finance, gestion, approche genre et jeunesse, etc.), tandis que l'UNICEF met à disposition son ancien directeur France pour contribuer à l'élaboration du projet. En début 2023, l'AFD signe en direct un financement de projet pour un montant de 8M€ pour 5 ans. La rapidité d'un tel parcours pose bien sûr la question du risque de « choc de croissance » pour certaines de ces organisations, régulièrement mis en avant lors des entretiens.

Du côté d'I-OSC, la prise en compte de l'enjeu de localisation de l'aide se retrouve notamment dans l'ouverture de l'enveloppe aux OSC des pays partenaires (même si cette ouverture est trop récente pour voir apparaître de nombreux partenaires locaux sur la période concernée). Face à cette ouverture, l'exemple de plusieurs organisations partenaires des OSC françaises à Madagascar est intéressant.

Encadré 6 : A Madagascar, des OSC françaises qui jouent le jeu de la localisation de l'aide

Le débat sur la localisation de l'aide n'est pas virulent à Madagascar et n'est pas porté fortement par les OSC locales ou leurs plateformes. Le soutien des bailleurs de fonds à la localisation est perceptible à travers la mise en place ou le renforcement d'instruments accessibles aux OSC locales.

Concernant le dispositif français, l'information sur l'ouverture du dispositif I-OSC aux OSC locales a circulé. Cependant, l'impression générale est toujours que c'est surtout l'Ambassade de France qui est le partenaire et le bailleur privilégié des OSC locales, à travers l'instrument PISCCA, les financements Mission Adoption Internationale et les crédits d'intervention.

Les OSC françaises poussent toutefois leurs partenaires à se préparer à obtenir leurs financements directement de l'AFD. Ainsi l'association malgache Koloaina, partenaire d'ATIA sur des programmes financés par l'AFD, va répondre en direct à l'AMI OSC locales en 2023. De son côté, la PFSC (Plateforme société civile enfance) financée par AFD via Apprentis d'Auteuil a été prévenue par son partenaire français qu'elle devra porter la phase 4 en direct. Un programme d'appui a été mis en place pour que cela soit réaliste. Ces exemples montrent que la mise en place de l'AMI OSC locales va avoir un effet d'accélérateur sur la mise en avant des partenaires locaux.

Une autre OSC française, dont les partenaires sont des organisations de producteurs agricoles, appuie la localisation mais trouve que les partenaires techniques et financiers (dont l'AFD) veulent aller trop vite et trop fort. Elle pense qu'il faut être attentif à ne pas transformer les organisations de producteurs en ONG. Elle ne se sent pas sous pression de l'AFD pour accélérer la localisation mais évolue naturellement vers un rôle de conseiller et d'appui à la recherche de financement pour les organisations de producteurs qu'elle accompagne.

Au-delà des financements directs aux OSC, nous observons aussi la multiplication de dispositifs de redistribution qui permettent d'atteindre indirectement les organisations locales, notamment deux outils : les fonds intermédiés et les consortiums associant les OSC locales.

⇒ L'accès des OSC locales aux fonds intermédiés

Les fonds intermédiés apparaissent de plus en plus, au cours de ces dernières années, comme un moyen de toucher les OSC locales, notamment les plus petites d'entre elles, tout en confiant la gestion des fonds à un acteur intermédiaire. Cet acteur se trouve le plus souvent en charge à la fois de contribuer à l'identification des partenaires locaux, de redistribuer les fonds en garantissant une partie du risque, et d'animer les échanges et la capitalisation autour des pratiques menées sur le terrain.

Nous retrouvons ce type de fonds intermédiés du côté de l'enveloppe I-OSC, dans plusieurs de ses instruments de financement : au sein de certaines Conventions de Partenariat Pluriannuel (Sidaction, d'ACF, d'AVSF, etc.) ; au sein de l'instrument PCPA (ex : PCPA Congo), ainsi que dans certaines Conventions Programmes (ID, GRET, RSF, Équilibre et Populations, etc.). A titre d'illustration, les 10 projets de terrain dotés des fonds redistributifs les plus importants, entre 2018 et 2020 indiqués sur la table ci-contre.

Nous retrouvons aussi cette logique de fonds intermédié du côté des Opérations, pour

financer des initiatives locales. C'est le cas par exemple au sein de la division Développement urbain, aménagement et logement (VIL), avec le programme de « Pépinières urbaines ». Ce programme a été mis en place pour accompagner des micro-projets urbains innovants et participatifs, qui interviennent en complément des grands projets d'aménagement urbain ou de mobilité financés par l'AFD. Ces pépinières ont été mises en place au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Sénégal et en Tunisie. Le GRET est placé à la fois comme opérateur, comme animateur, et comme chef de file du groupement des organisations en lien avec UrbaMonde, UrbaSen, Cabanon vertical, et l'Institut de recherche pour le développement (IRD) pour accompagner l'évaluation des projets.

« Nous n'aurions pas pu monter ce programme sans un acteur central comme le GRET. Si l'on avait cherché à soutenir par petits montants chaque partenaire local, cela aurait été impossible. Et même dans le schéma actuel, c'est chronophage à animer, et cela nécessite un poste d'appui à la coordination. » (AFD – SDD)

Le Fonds de soutien aux organisations féministes (FSOF) est encore un autre exemple de dispositif récent, co-piloté par le MEAE et l'AFD, qui s'appuie sur le principe du fonds intermédié (cf. encart dans la section Dialogue). Ce fonds vise à soutenir les OSC des pays partenaires, notamment grâce à des financements intermédiés par d'autres OSC ayant « la capacité de gérer et mettre en œuvre des projets d'envergure » (ex : Care). Pour parvenir à toucher ces organisations petites, parfois fragiles et récentes, l'un des enjeux est précisément le repérage d'organisations capables d'assumer un mandat de redistribution. Notons que 5 fonds intermédiés ont été mis en place entre 2020 et 2022 pour un montant total de 54M€. Le premier d'entre eux, « Féministes en action » a financé à ce jour 150 OSC locales dans 31 pays partenaires.

Tableau 3 : Projets de terrain dotés des fonds redistributifs les plus importants, entre 2018 et 2020

Nom de l'OSC/projet/ ans	Montant des fonds redistributifs prévus (€)
Sidaction/CP – 2 ans	6 M €
Coalition Sida	1 M €
ID/CP dévpt local	915 795 €
ACF/CP santé – 2 ans	914 000 €
CFSI/PCPA Congo	775 000 €
ACF/CP santé – 2 ans	768 000 €
GRET/CP jeunesse	752 000 €
AVSF/CP – 2 ans	599 000 €
RSF/CP	547 000 €
Équilibre et Population/CP	514 000 €

Au niveau des pays partenaires, ce type de dispositifs intermédiés trouve aussi des exemples intéressants : citons la mise en place avec Expertise France (EF) de fonds destinés au financement et au renforcement des OSC locales, comme le programme « Shabaké » au Liban à partir de 2019, qui rejoint également cet enjeu de localisation de l'aide (nous reviendrons plus en détails sur la place d'EF face aux OSC dans la dernière partie de l'étude).

Face aux contraintes de l'AFD en termes de seuil de financement et de gestion du risque, les équipes et les OSC partenaires témoignent le plus souvent de l'intérêt de cette multiplication des fonds intermédiés comme une réponse à la fois au défi de la localisation et au défi de soutenir la diversité des OSC en France. Des pistes semblent d'ailleurs explorées pour multiplier ces logiques de fonds intermédiés, sur des entrées thématiques ou géographiques notamment. L'un des défis dans ce domaine est de trouver des structures de redistribution qui soient pertinentes, et capables de gérer des fonds, d'accompagner, de renforcer les compétences et de structurer collectivement les OSC locales.

Notons toutefois que ces fonds intermédiés, malgré leur intérêt, posent des questions en termes d'évolution des relations partenariales entre les OSC internationales et leurs partenaires locaux. En plaçant les OSC internationales en position de « porter le risque », cet enjeu du risque peut prendre une place importante dans la relation avec les partenaires locaux, comme en témoigne une OSC française : D'où la nécessité de penser la localisation aussi comme un « partage du risque » avec les partenaires locaux, comme l'a permis notamment ces dernières années la mise en place de consortiums associant OSC françaises et OSC locales.

« Les OSC internationales se retrouvent en position de porter le risque, notamment en matière de conformité LCB / FT. Un risque important qui vient finalement impacter la relation partenariale, ces enjeux prenant le pas sur des préoccupations plus opérationnelles, de plaidoyer etc. » (OSC française)

⇒ **L'accès des OSC locales aux consortiums**

Les OSC locales ont également bénéficié d'un autre dispositif ayant pris de l'ampleur ces dernières années : le consortium associant les OSC locales. Étant donné l'ampleur des projets portés par ces consortiums, ceux-ci s'adressent avant tout aux OSC locales les plus solides, capables de porter une partie significative des financements du projet.

Certains de ces consortiums récents ont placé l'OSC locale en position de chef de file, comme c'est le cas du projet « C'est la vie ! » au Sénégal avec le RAES. Certains ne sont même constitués que d'OSC locales, comme c'est le cas de l'un des projets du FSOE, porté par le Fonds des femmes congolaises et associant deux OSC locales, camerounaise et centrafricaine. Pour autant, la plupart des autres consortiums restent pilotés par des OSC françaises ; cette fonction de chef de file restant lourde en termes de responsabilité financière et juridique vis-à-vis du bailleur. Pour autant, certains d'entre eux se sont organisés autour de véritables dynamiques partenariales dans la prise de décision et la redistribution des fonds. C'est le cas notamment sur des projets de grande ampleur financés par le fonds Minka au Liban.

Encadré 7 : Au Liban, des consortiums qui laissent toute leur place aux OSC locales

Face aux multiples crises qui ont touché le Liban au cours de ces dernières années, l'AFD a cherché à soutenir les acteurs de la société civile capables de répondre à l'urgence sociale, notamment par le biais de consortiums. Plusieurs consortiums sont ainsi soutenus par le fonds MINKA, associant OSC françaises et OSC locales. Ceux-ci ont cherché à garantir une répartition assez équilibrée des fonds, mais aussi des frais administratifs liés au projet. Chaque entité est légalement reconnue par le bailleur et récipiendaire de ses fonds, et chacune porte son risque financier. Chaque partenaire doit par ailleurs assurer son propre cofinancement. Il s'agit donc d'un véritable montage partenarial, reconnu comme tel par les OSC locales concernées.

C'est le cas par exemple du projet SAKIR autour de l'amélioration de l'accès aux services de santé primaire, réunissant Première Urgence Internationale (PUI), Médecins du Monde (MDM) et l'association libanaise Amel, sur un montant global de 25M€. Les fonds de ce consortium sont partagés de manière équilibrée (PUI : 37% ; MDM : 27.5% ; Amel : 35.5%). L'AFD a d'ailleurs poussé le partenaire à revoir la répartition initiale des fonds en faveur de l'OSC locale.

Sur ce consortium, il n'y a pas de discussion avec les bailleurs sans notre aval, nous nous consultons régulièrement. Par ailleurs, la répartition des frais administratifs est un point majeur pour l'équilibre du partenariat. (OSC locale)

C'est le cas également du projet RECEVAL sur la santé mentale, associant MDM à deux OSC libanaises (Skoun et Embrace) récipiendaires de près de la moitié de l'enveloppe du projet.

Les OSC françaises concernées témoignent du fait que ces consortiums restent assez rares dans leurs autres pays d'intervention. Ils sont rendus possibles notamment par la solidité et la visibilité d'OSC libanaises, qui ont des soutiens directs d'autres bailleurs internationaux.

Nous observons donc que si historiquement le modèle économique de l'AFD permettait difficilement de soutenir directement une diversité d'OSC locales, ces dernières années ont permis des avancées sur l'agenda de la localisation, à la faveur de certains contextes et certains dispositifs.

Pour autant, le financement direct de ces OSC locales restent globalement assez marginal, puisqu'elles représentent seulement 10% des financements sur les quinze dernières années. Ce constat est lié notamment au modèle économique de l'AFD que nous avons évoqué plus haut, notamment du côté des Opérations, et qui implique un calibrage de projets de grande ampleur, pour assurer la rentabilité de l'instruction et du suivi. Face à cette exigence, le constat est que dans la plus grande partie des pays partenaires, les OSC locales restent globalement en fragilité, avec des ressources financières limitant leur évolution, ce qui leur permet difficilement de porter financièrement et administrativement ces projets de grande ampleur (malgré la présence d'acteurs solides et reconnus dans certains pays).

Au-delà de cet enjeu de capacités, se pose aussi la question de la connaissance fine des OSC locales et de leurs besoins. Or le constat que nous aborderons dans les pages suivantes est que l'information dans ce domaine est assez dispersée, et mal partagée entre les différents acteurs de « l'équipe

France ». L'amélioration du soutien aux OSC locales soulève donc la question des rôles respectifs des acteurs de l'équipe France face à ces acteurs locaux (les fonds des ambassades étant le plus souvent dirigés vers les OSC locales). Nous y reviendrons.

Enfin, au-delà du soutien financier aux OSC locales, l'enjeu est en réalité la manière dont l'AFD peut accompagner plus globalement la dynamique de localisation. D'une part, en soutenant les OSC françaises dans leurs stratégies de repositionnement partenarial, afin d'éviter qu'elles subissent ce mouvement de localisation plutôt que de le conduire. D'autre part en développant des outils de renforcement de capacités et de structuration collectives des OSC locales ; avec des outils de type « SMA OSC locales » par exemple. Notons que cet objectif de renforcement et de structuration collective est devenu un axe de financement éligible au sein de DPA/OSC depuis l'AMI 2022. Il est par ailleurs au cœur de ce que finance le FSOF, au-delà du soutien aux activités de terrain. Les outils sont donc progressivement mis en place pour accompagner une localisation qui marche sur ses deux jambes : le financement de l'action portée par les acteurs locaux et l'appui au renforcement de ces acteurs.

- **L'AFD est restée ouverte à l'arrivée régulière de nouvelles OSC partenaires**, un phénomène accru ces dernières années avec l'augmentation des financements aux OSC. Les OSC partenaires ne constituent donc pas un club fermé et figé.

En termes de taille des OSC partenaires :

- **Une répartition équilibrée des financements entre petites et grandes OSC sur toute la période ; mais les grandes OSC captent une part de plus en plus grande de ces financements** ces dernières années, du fait notamment de la croissance de certains instruments, comme les instruments crise et post-crise ou des projets « Biodiversité » qui ont bénéficié aux plus grandes organisations.
- **Une concentration accrue des financements autour de quelques partenaires stratégiques.** Parmi les 479 OSC soutenues, 10 OSC concentrent à elles seules 24% des subventions. Ce chiffre reste toutefois à nuancer par le fait qu'une partie de ces financements vise des projets en consortiums. Un enjeu aujourd'hui pour l'AFD est celui de la manière d'aborder la collaboration particulière avec ces partenaires privilégiés (cadre de financement, cadre de dialogue), tout en préservant l'attention portée aux autres partenaires OSC.
- **Un enjeu d'accès direct aux financements pour les petites et moyennes organisations qui reste prégnant dans les esprits durant toute la période**, notamment du côté des Opérations, pour lesquelles le seuil minimum de projets (de 5 à 10M€) et la « difficulté de faire simple » sont des obstacles au soutien des petites OSC, à moins d'une « rétrocession » par l'OSC bénéficiaire de premier rang.

En termes d'ancrage des OSC partenaires :

- **Des ONG internationales plus nombreuses parmi les nouveaux partenaires, avec des financements qui explosent entre 2017 et 2022** (de 4 M€ à 113 M€). Cette place croissante est liée à l'existence de thématiques sur lesquelles l'AFD percevait moins la présence des OSC françaises (ex : biodiversité), et à la montée en puissance de grands projets notamment sur des terrains de crises, impliquant des capacités financières et logistiques très importantes.
- **Des OSC locales qui n'ont eu accès qu'à 10% des financements directs de l'AFD depuis 2007. Malgré tout, les OSC locales les plus solides montent en puissance parmi les partenaires directs** (1/3 des nouvelles OSC financées depuis 4 ans) et au sein de consortiums soutenus par l'AFD, **tandis qu'un large panel d'OSC locales bénéficient de dispositifs de redistribution**, tels que les fonds intermédiés. **Pour autant, le défi de la localisation reste encore à relever** : notamment en poursuivant le développement d'outils de renforcement de capacités et de structuration de ces OSC locales.

Au cours des 15 dernières années, les OSC françaises ont connu une croissance certaine de leurs équipes et de leurs budgets, en même temps qu'elles poursuivaient leur professionnalisation et qu'elles prenaient en charge de nouveaux outils et de nouvelles fonctions. La récente étude sur les modèles socio-économiques (MSE) des OSC françaises, de Coordination Sud⁵⁶ illustre cette croissance rapide sur 5 ans (2016 et 2020), avec une progression des ressources de 43 % et une augmentation des effectifs de 28%. Notons aussi la contribution des financements publics dans cette croissance, qui augmentent de 63 % durant la période concernée C'est ainsi qu'en 2016, pour la première fois, ces ressources publiques dépassent les ressources privées dans le budget des OSC françaises (51%) ; et cette part des financements publics s'accroît dans les années qui suivent.

Au-delà du mouvement de croissance des OSC, nous observons également des mouvements de fusion (ex : Première Urgence et Aide Médicale Internationale), d'alliance (GRET et AVSF, qui elle-même résulte de la fusion de VSF et CICDA en 2004) ou de mutualisation de certaines fonctions (ex : Réseau Logistique Humanitaire – RLH)

Notons enfin que la période a également vu l'émergence de nouveaux acteurs couvrant des positions nouvelles (ex : incubateurs, accompagnateurs, intermédiaires, etc.), des sujets nouveaux ou des pratiques nouvelles dans le secteur (ex : la gestion de l'information avec CartONG⁵⁷); et qui ont pu devenir partenaires de l'AFD. Parmi ces acteurs d'un nouveau type, émergent également une série d'acteurs issus du secteur privé et de l'ESS qui brouillent les frontières traditionnelles du secteur.

« La croissance de l'enveloppe de financement aux OSC a permis aux « historiques » de tenir pendant que des nouveaux acteurs étaient accueillis » (OSC française)

L'AFD, en tant que principal bailleur public français des OSC françaises, a nécessairement contribué à leur évolution ; mais quel impact plus précis a-t-elle pu avoir sur les OSC qu'elle a soutenues et le paysage des OSC françaises dans son ensemble ? Quelle est la perception de cet impact par les acteurs du secteur ?

Pour le comprendre, il est utile tout d'abord de situer la place des financements français et de l'AFD parmi les ressources des OSC. L'étude MSE note sur ce point que : « *Les financements français représentent globalement 16 % des ressources publiques des ASI. Toutefois, une lecture par mission principale montre que le financement français constitue, en moyenne, la première source de financement public des ASI, hors ASI d'action humanitaire.* »⁵⁸. Au sein de ces financements français, l'AFD représente 44 % des ressources nationales sur la période.

L'étude souligne également le mouvement d'internationalisation du financement des OSC françaises durant la période, avec une part des ressources publiques internationales (coopérations bilatérales

⁵⁶ Étude sur les modèles socio-économiques des ONG françaises – période 2016 – 2020.

<https://www.coordinationsud.org/onlab/etudemse/>

⁵⁷ CartONG : <https://www.cartong.org/fr>

⁵⁸ Op. Cit.

étrangères, Union Européenne, système des Nations-Unies, etc.) qui représente 75% des financements publics de ces OSC ; et qui est notamment prépondérante pour les grandes ONG humanitaires.

A l'évidence, il est donc difficile d'isoler la contribution de l'AFD face aux autres sources de financements, et face à l'évolution des contextes dans lesquelles elles interviennent. Pour autant, **nous voyons apparaître quelques points saillants de cet impact de l'AFD sur les OSC :**

- D'un côté, l'enquête en ligne et les entretiens menés permettent de mettre en lumière un impact de l'AFD dans le renforcement des OSC sur plusieurs dimensions-clés : croissance des ressources, renforcement institutionnel, développement des pratiques d'analyse de l'action, démarches de mise en réseau, et renforcement du plaidoyer.
- D'un autre côté, cet impact de l'AFD est aussi perçu de manière assez critique par une partie des OSC et des équipes de l'AFD elles-mêmes, qui mettent en avant les risques liés à la transformation de la culture et du fonctionnement des OSC partenaires.

Nous analyserons dans les pages qui suivent ces deux facettes de l'impact de l'AFD sur les OSC, et nous interrogerons également l'influence qu'elle a pu avoir sur le plaidoyer et la visibilité des OSC en France et à l'international.

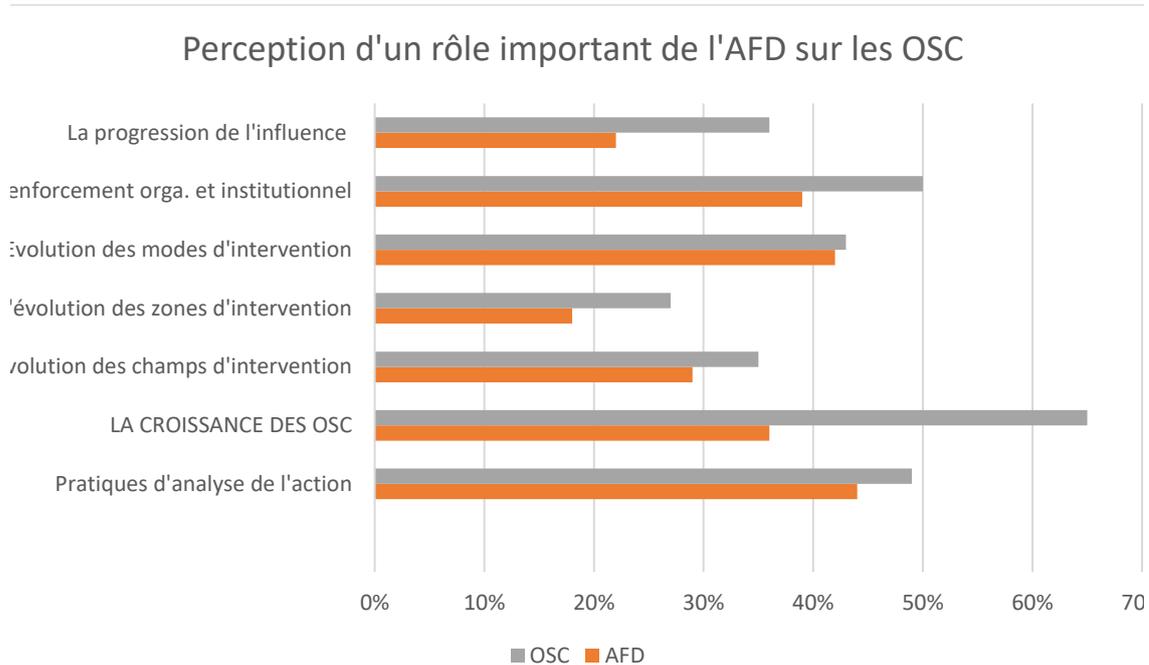
L'AFD COMME LEVIER DE RENFORCEMENT DES OSC PARTENAIRES

UN IMPACT SUR LA CROISSANCE DES OSC

Assez logiquement, étant donné le volume de financement croissant des OSC durant la période, **l'AFD a tout d'abord eu un impact certain sur la croissance du budget des OSC françaises.** Elle a pu contribuer à transformer la taille d'une partie des OSC soutenues, et permis à certaines d'entre elles de changer l'échelle de leurs actions et de leur structure.

L'enquête en ligne montre d'ailleurs que les OSC perçoivent très nettement cet impact de l'AFD sur leur propre croissance. Cette perception est d'ailleurs bien plus nette pour les OSC que pour l'AFD, qui a une connaissance plus partielle du modèle économique de ces OSC et de l'évolution de leurs ressources.

Figure 19 : Perception du rôle de l'AFD sur les OSC



Du côté des petites et moyennes OSC, la croissance existe sur la période, mais elle est moins forte et plus fluctuante que celle des plus grandes organisations. Les organisations qui ont pu accéder à des financements structurants de l'AFD (surtout côté I-OSC avec notamment l'instrument Convention Programme), témoignent de la place importante de l'AFD dans la sécurisation des financements sur une durée relativement longue (9 ans voire plus). Cette place a été d'autant plus importante dans une période de diminution relative des financements européens vers les petites et moyennes OSC (en dehors des fonds ECHO notamment). Sur certains domaines comme l'ECSI, I-OSC a ainsi pu jouer un rôle majeur, en sécurisant sur des durées non déterminées des financements auprès de petites organisations qui ont pu grandir et s'imposer dans le secteur.

Du côté des plus grandes organisations, la croissance est, quant à elle, plus clairement visible (2,5 fois plus forte que pour les autres organisations pour la période 2016-2020, selon l'étude MSE⁵⁹). **Une partie de ces organisations a pu accéder à des instruments de financement de plus en plus larges du côté I-OSC (notamment les CPP) mais aussi à des financements de la part des Opérations.** Nous percevons ainsi l'impact fort de l'AFD sur une série d'organisations qui ont rapidement pris de l'ampleur grâce à des financements des Opérations de l'AFD.

Il est intéressant d'analyser la manière dont certaines OSC françaises ont pu changer l'échelle de leur partenariat avec l'AFD, en élargissant leurs collaborations depuis I-OSC vers les Opérations. C'est le cas par exemple de IECD auprès de la division Éducation, d'InterAide, d'AVSF ou de Noé auprès de la division ARB, ou encore de Solthis auprès de la division Santé. Le retour sur le parcours de l'une de ces OSC est révélateur de cette dynamique de changement d'échelle à laquelle a pu contribuer directement l'AFD.

Dans le monde des ONG internationales, les ONG française sont trop petites. Elles ont besoin de grossir. L'AFD ne fait pas dans la dentelle. Difficile d'être trop petit face à nous, ce qui bouscule les ONG et les poussent à changer d'échelle. (AFD / Division sectorielle)

⁵⁹ Op. Cit.

Encadré 8 : IECD, un exemple de croissance rapide en partie liée aux financements AFD

Créé en 1988, IECD a pour ambition de « *bâtir des environnements propices à la révélation des talents de chacun* » en travaillant notamment sur l'éducation, la formation et l'orientation professionnelle, l'accès à l'emploi et l'accompagnement des entrepreneurs.

IECD a connu une croissance rapide de ses activités et de son budget au cours des 10 dernières années, en partie du fait des financements AFD qui représentent aujourd'hui près de 40% de ses ressources.

Financé par la MAAIONG dès 1994, IECD accède progressivement à plusieurs Conventions programmes qui lui permettent d'avoir un lien plus étroit avec la DPA/OSC et de renforcer ses démarches d'évaluation et de capitalisation. L'accès, en 2019, à une Convention de partenariat pluriannuel est un levier important de sa croissance : l'instrument lui permet d'investir sur son renforcement organisationnel, de mobiliser des postes sur des thématiques transversales et émergentes, d'investir sur l'apprentissage et la gestion de l'information, etc.

En parallèle, depuis 2017, IECD est financé sur plusieurs projets soutenus par la division EDU, avec une accélération progressive du nombre de projets et de financements (Liban, Liberia, Madagascar, Tunisie, Centrafrique, etc.). L'enveloppe globale de ces financements par les Opérations depuis 2017 est d'environ 47M€.

Pour IECD, l'un des facteurs-clés qui a permis cette accélération de la collaboration est l'adéquation entre sa propre stratégie et celle de la division opérationnelle concernée. Cette adéquation permet de co-construire les projets et de travailler dans une véritable posture de partenariat.

UN IMPACT SUR LE RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL

Parmi les hypothèses fondatrices de l'AFD dans son soutien aux OSC se trouve l'idée que son appui aux OSC contribue à leur renforcement organisationnel et institutionnel. Autrement dit, le soutien de l'AFD aux OSC françaises vise aussi à les aider à se transformer pour les rendre plus « solides ».

Cette volonté de renforcement est notable surtout du côté de la DPA/OSC, étant donnée sa mission même. On retrouve d'ailleurs cette ambition dans les témoignages des équipes de la DPA/OSC, qui mettent en avant le rôle transformateur du soutien apporté aux OSC.

Nous avons effectivement l'objectif d'accompagner les OSC plus loin dans la professionnalisation. Dès qu'elles viennent vers nous, nous les poussons à se structurer, pour avoir plus d'impact. (AFD / DPA/OSC)

Qu'en est-il donc cet impact de l'AFD sur la transformation des OSC au cours de ces quinze dernières années ?

Notre constat principal est que l'accès à de nouveaux financements s'est fait en parallèle de parcours internes de renforcement organisationnel dont témoignent beaucoup d'OSC. Dans ces parcours, nous retrouvons notamment de manière récurrente :

- La consolidation de leur gouvernance (composition du conseil d'administration, règles de décision collective)
- La définition plus précise de leurs orientations stratégiques (visions, missions) et de leur projection programmatique (ex : théories du changement, etc.)
- Le développement des fonctions supports (ex : conformité, apprentissage, etc.) et l'évolution des modes d'organisation internes

Dans ce domaine, l'AFD a pu avoir une contribution intéressante à la fois grâce au format de certains de ses instruments et au type d'accompagnement des OSC qu'elle a pu soutenir :

- Au travers de plusieurs de ses instruments, (notamment les Conventions Programmes et les Conventions de Partenariat Pluriannuel), l'OSC a permis de dédier une partie des financements à ce renforcement organisationnel. L'évaluation de ces instruments rend compte assez clairement de leur impact positif sur le parcours de renforcement des OSC concernées, à des niveaux différents selon les instruments :

→ L'instrument CP d'un côté sur le renforcement des compétences des équipes, la mise en cohérence des interventions, l'apprentissage etc.⁶⁰.

La Convention Programme nous a permis de réunir davantage nos équipes, de financer de la consultance pour nous aider à avancer, de développer une plate-forme de formation à distance, de renforcer notre suivi-évaluation, etc. (OSC française)

→ Et l'instrument CPP offrant notamment aux OSC la possibilité d'un « déploiement géographique et thématique de leurs activités » et d'un approfondissement de leur projet stratégique « notamment sur des volets transversaux ».⁶¹

Plusieurs OSC soulignent d'ailleurs que l'AFD est l'un des seuls bailleurs qui offre cette marge de financement significative au-delà de l'approche « projet », et permet ainsi aux OSC d'investir sur leur propre structuration. Pour autant, l'une des critiques issues des petites et moyennes OSC concerne le seuil de financement des instruments, qui leur permet difficilement d'accéder à ce type de renforcement organisationnel, alors même que ce type d'appui serait souvent nécessaire pour consolider leurs organisations. Les appuis structurels à ces petites structures passent davantage par l'appui aux dynamiques collectives, par le biais de l'instrument SMA.

- L'AFD a également contribué à mettre en place un accompagnement des OSC dans leur parcours de renforcement, en abondant notamment le Fonds de renforcement institutionnel et organisationnel (FRIO) porté par Coordination Sud. Ce fonds a pu accompagner, depuis 2007, plus d'une centaine d'OSC, avec près de 170 projets de renforcement de capacités cofinancés. L'accompagnement du FRIO a pu concerner des domaines assez variés de renforcement des OSC, depuis la révision d'un projet associatif et le travail sur l'identité de l'organisation, à la réflexion sur l'évolution de sa gouvernance ou l'évolution de son modèle économique.

⁶⁰ Évaluation de l'instrument de financement « Convention-programme » à destination des projets d'initiative ONG (Mai 2014): <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/AFD-rapport-final-Evaluation-instrument-convention-programme-resume.pdf>

⁶¹ Évaluation de l'instrument financier du dispositif I-OSC Convention de Partenariat Pluriannuel (CPP), Fév. 2022

Par ailleurs, l'une des dimensions du parcours de renforcement des OSC concerne la mise en réseau et la participation à des dynamiques collectives. Or le premier constat est la multiplication de ces logiques collectives au cours de ces dernières années, à la fois entre OSC françaises et avec des partenaires internationaux. Ce constat est repris dans différentes études au cours de la période (cf. Etude « Diversité d'appartenance aux réseaux internationaux »⁶² ; « Cartographie des instances collectives de Solidarité Internationale »⁶³, etc.).

« Nous avons toujours voulu inciter les consortiums entre des OSC complémentaires dans leurs thématiques et leurs modes d'interventions » (DPA/OSC)

Dans ce domaine, nous l'avons souligné dans les pages précédentes, la contribution de l'AFD s'est faite notamment au travers de son effort à **promouvoir de plus en plus les consortiums** dans les projets soutenus, à la fois du côté des opérations et du côté de la DPA/OSC.

Cette contribution de l'AFD est liée aussi à la mise en place, côté DPA/OSC, de **financements dédiés à la structuration du milieu associatif (SMA)**. Avec en moyenne une dizaine de projets SMA financés par an (près de 8M€/an en moyenne), le dispositif I-OSC a permis de soutenir une grande diversité d'OSC et de réseaux français (notamment du côté des petites et moyennes organisations).

L'AFD a notamment soutenu la plate-forme Coordination Sud sur toute la période concernée, pour un montant total de près de 14M€. Ce soutien de l'AFD est d'ailleurs resté un élément central du modèle économique de Coordination Sud (il représente environ 57% de son budget en moyenne ces trois dernières années). Il est intéressant de noter au passage que la représentativité de Coordination Sud s'est largement renforcée au cours de la période. A titre d'exemple, entre 2013-2019, la plate-forme a connu une croissance du nombre de membres du collectif de près de 40%, avec une représentation accrue du secteur humanitaire mais aussi des organisations environnementales, et des OSC travaillant dans le domaine de la jeunesse⁶⁴.

Plus récemment, les financements SMA ont permis d'accompagner l'émergence, en 2017, de la Plateforme Droits de l'Homme (PDH). La plateforme, dont l'objectif est de renforcer la dynamique collective des organisations de défense des droits de l'Homme à l'international, rassemble aujourd'hui 29 membres (FIDH, Reporters sans frontières, ECPM, ACAT, AEDH, etc.).

UN IMPACT SUR LE DEVELOPPEMENT DE PRATIQUES D'ANALYSE DE L'ACTION

L'enquête et les entretiens menés mettent en avant l'importance de l'impact du partenariat AFD (notamment et surtout des financements I-OSC), dans le développement de démarches de

⁶² Diversité d'appartenance aux réseaux internationaux : <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Etude-Appartenance-aux-r--seaux-internationaux-rapport-complet-VF.pdf>

⁶³ Cartographie des instances collectives de Solidarité Internationale (2014) : <https://docplayer.fr/18972036-Cartographie-des-instances-collectives-de-solidarite-internationale.html>

⁶⁴ Ce constat est présenté dans le document « Évaluation des activités menées dans le cadre de la convention AFD/Coordination SUD « AFD CFT 13301 r » - 2017-2019 (Kristel MALEGUE, Arnaud LAABAN) <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Evaluation-Coordination-SUD-Rapport-.pdf>

conception, d'évaluation et de capitalisation de projets des OSC. C'est d'ailleurs la dimension d'influence qui revient le plus fortement parmi les réponses de l'enquête.

Du côté des OSC, si la pratique des évaluations était déjà assez installée en 2007, nous constatons sur les quinze dernières années une diversification des exercices (études d'impacts, capitalisations, etc.), et une plus grande adaptation des démarches en fonction des besoins et des profils d'OSC. Nous observons aussi la « montée en stratégie » de ce type d'exercice : avec le développement d'évaluations ou de capitalisations multi-pays, d'évaluations de stratégies, etc. Enfin, nous notons l'utilisation par les OSC françaises de nouvelles approches et de nouvelles méthodes (ex : Approches Orientées Changement).

Encore une fois, l'AFD, et plus précisément la DPA/OSC, a pu contribuer à ces évolutions à la fois par ses instruments de financements et par le soutien à des structures d'accompagnement des OSC :

- **D'une part en intégrant de manière quasiment systématique des enveloppes d'évaluation au sein de ses instruments**, et en cherchant à promouvoir la capitalisation sur une grande partie de ses instruments.
- **D'autre part en soutenant des acteurs capables d'accompagner les OSC sur de ce type de démarches, comme le réseau F3E.** Le soutien de l'AFD au F3E a été continu, sur l'ensemble de la période, et sa souplesse a permis au F3E d'intégrer de nouveaux modes d'accompagnement et d'expérimenter de nouvelles méthodologies. L'exemple du soutien à l'expérimentation et à la formation autour des « Approches Orientées Changement » en est une bonne illustration : il a permis de rendre plus visibles et accessibles ces démarches auprès des OSC.

L'AFD reconnaît volontiers que les OSC sont assez pionnières dans le développement et la mise en œuvre de nouvelles approches d'évaluation et de capitalisation. Son influence a donc surtout consisté à mettre en place les conditions (financement, accompagnement, etc.) permettant aux OSC de développer ce type de démarches et de renforcer leurs compétences dans ce domaine. En retour, l'AFD a tout intérêt aujourd'hui à s'inspirer des expériences très diverses développées par les OSC dans ce domaine, pour continuer à élargir ses propres méthodes d'évaluation, de capitalisation, et de suivi de projet.

Au cours de ces quinze dernières années, l'AFD a donc fortement contribué à la transformation du paysage des OSC françaises, en ce qui concerne leur taille, leurs compétences et leurs orientations.

Mais en s'interrogeant sur cet impact, nous captions également un regard plus critique d'une partie des OSC françaises (et de certains observateurs de ces OSC), sur les risques qui accompagnent les transformations que l'AFD contribue à impulser.

LES RISQUES MIS EN AVANT DANS LA TRANSFORMATION DES OSC

En parallèle de la reconnaissance du rôle-clé de l'AFD dans le renforcement des OSC, plusieurs témoignages soulignent les transformations internes que ces OSC ont pu connaître, et les risques associés à ces transformations, notamment celui d'une perte d'une partie de la culture associative qui les constitue.

Nous entendons cette remarque du côté des plus petites structures, ayant fonctionné historiquement grâce à l'action des bénévoles et à des logiques en partie informelles. En accédant au soutien de l'AFD, ces structures se retrouvent face à des exigences nouvelles de gestion financière, de redevabilité, d'audit, qui transforment la culture et les responsabilités en interne. Plusieurs organisations fonctionnant sur des réseaux d'associations membres largement bénévoles racontent ainsi comment ce soutien transforme la relation du réseau à ses membres, et bouscule la culture interne.

« On est tiré par un train rapide. La culture de l'AFD devient la culture dominante pour les OSC. Mais dans quelle mesure ses modèles sont explicites et discutés avec les OSC ? » (OSC française)

Par ailleurs, face à des projets de grande ampleur, la promotion des dynamiques de consortiums d'OSC est mise en question par une partie des OSC, qui observent au cours de ces dernières années la multiplication des « mariages de raison » entre organisations dont l'histoire, les valeurs et la culture interne peuvent être très différentes. Ces consortiums peuvent également contribuer à bousculer les cultures associatives d'origine

Plus largement, une transformation profonde qui questionne les OSC concerne l'évolution des métiers et des équipes au sein de leurs organisations. Nous avons évoqué dans les pages précédentes la place croissante des exigences de conformité et le phénomène d'« inflation des procédures » qui entraînent la nécessité pour les OSC de s'adapter à ce contexte bureaucratique en revoyant leur organisation interne. Les arbitrages RH au sein des organisations sont contraints par ces exigences, avec une place grandissante des équipes dédiées à la gestion financière, à la gestion des risques, aux relations institutionnelles, etc.

« La conformité pèse de plus en plus lourd. En trois ans nous avons dû doubler l'équipe de la direction administrative et financière » (OSC française à Madagascar)

Face à ces contraintes, certaines petites organisations ont pu faire le choix de renoncer au soutien de l'AFD après avoir reçu un premier financement. C'est le cas par exemple du CCEM (Comité Contre l'Esclavage Moderne) qui, après avoir reçu un financement en 2018, a préféré ne pas poursuivre en raison de nouvelles priorités stratégiques mais aussi du poids administratif que représentait ce financement pour la petite structure. Pour autant, l'analyse des octrois aux OSC sur toute la période montre que ces exemples sont rares, et que la règle demeure la grande stabilité des partenariats engagés.

A l'évidence, ces transformations ne sont pas uniquement liées aux exigences de l'AFD ; elles sont plus largement le fruit de la croissance de ces organisations, et des contraintes de la relation entre un bailleur institutionnel et un acteur qui cherche son financement.

Pour autant, il est intéressant d'entendre ces voix critiques, qui émergent surtout du côté de certaines petites OSC et d'observateurs de la relation OSC-bailleurs. Ces voix pointent le risque d'une standardisation ou d'un formatage de la culture et des modes de gestion des OSC partenaires, dont le modèle se rapprocherait progressivement de celui des bureaux d'études à mesure que les projets se multiplient. Ces critiques pointent aussi le fait que les transformations internes des OSC traduisent en filigrane le rapport de pouvoir qui existe nécessairement entre un bailleur et les organisations qu'il finance. Ce rapport de pouvoir peut être en partie estompé par une interconnaissance et une proximité des personnes, par une certaine attention de l'AFD aux contraintes des OSC,

« La relation financeur/financé induit beaucoup de biais qu'on a tendance à oublier au quotidien. Nous, on peut se percevoir comme partenaires, tandis que les OSC peuvent chercher à nous faire plaisir. » (AFD / DPA/OSC)

et par un effort d'adaptation des outils en fonction de ces contraintes. Il est également estompé par le fait que les exigences sont imposées en parallèle d'une perspective de croissance des OSC et de renforcement du partenariat ; mais il reste une réalité de la relation.

Notons qu'il est plus rare d'entendre ce type de critique du côté des plus grosses OSC et des partenaires les plus réguliers de l'AFD, ce qui rend difficile l'analyse de ces transformations internes et de leurs effets.

L'IMPACT DE L'AFD SUR LE PLAIDOYER DES OSC FRANÇAISES

Durant les 15 dernières années, un objectif du MEAE et de l'AFD a été de renforcer l'influence des OSC sur les politiques publiques qui touchent à leurs actions, à la fois en France, dans les pays d'intervention et au niveau international. Le CIT OSC 2018-2023 précise ainsi l'objectif de « *les doter des moyens de suivre la mise en œuvre des engagements des États ou du secteur privé, et d'interpeller ceux-ci de façon efficace* »⁶⁵.

L'enquête « *Télescope 2030* »⁶⁶, menée en 2021 avec un panel représentatif d'OSC françaises, montre la perception des OSC françaises d'une progression importante de leurs actions de plaidoyer au cours de ces dernières années : davantage de dynamiques de plaidoyer menées en commun entre les OSC, plus de capacités de mobilisation des médias et du grand public, etc. A l'échelle des quinze dernières années, cette progression est plus nette encore, avec la structuration du plaidoyer dans de nombreuses organisations, notamment les plus grandes (formalisation des stratégies de plaidoyer, mise en place de nouveaux postes de Responsables Plaidoyer, développement de nouvelles formations et de nouveaux outils de mesure autour du plaidoyer, etc.).

Mais quelle place l'AFD a-t-elle pu jouer dans ce renforcement du plaidoyer des OSC partenaires ? Et quels sont les pas qu'il reste à franchir dans ce domaine ?

Pour le comprendre, il est utile tout d'abord de distinguer trois dimensions de plaidoyer dans lesquels s'engagent les OSC :

- Le plaidoyer mené dans les pays d'intervention, liées aux projets soutenus
- Le plaidoyer mené en France, pour faire évoluer les politiques de développement
- Le plaidoyer mené dans les enceintes internationales

UN IMPACT SUR LA MONTEE EN PUISSANCE DU PLAIDOYER DANS LES PAYS D'INTERVENTION, EN LIEN AVEC LES PROJETS SOUTENUS

Au niveau des projets, la DPA/OSC, et la MAAIONG avant elle, se sont mobilisées de longue date autour de la nécessité d'articuler l'action de terrain des OSC avec les politiques publiques nationales, et d'engager un dialogue auprès des pouvoirs publics des pays concernés. La vision promue par l'AFD est celle d'un plaidoyer de concertation, dans lequel les OSC construisent leur légitimité à partir de leurs actions de terrain, et se posent en interlocuteurs des pouvoirs publics dans la construction des politiques.

⁶⁵ Op Cit.

⁶⁶ Enquête prospective menée en 2021 par Kayros et Coordination Sud, avec le soutien de l'AFD.

Dans ce domaine, les témoignages indiquent que l'AFD a pu jouer un **rôle moteur auprès d'une partie des OSC pour donner une place plus importante à ces stratégies de concertation et d'influence auprès des pouvoirs publics dans les projets directement soutenus**. Les évaluations des instruments I-OSC (notamment la CP, le PCPA et la CPP) racontent également ce rôle de levier important du soutien de l'AFD sur le plaidoyer des partenaires.

Nous avons beaucoup poussé les ONG partenaires sur le plaidoyer. Beaucoup d'entre elles ne le faisaient pas, et n'avaient pas forcément les compétences pour cela. Nous les avons beaucoup incitées à intégrer ce volet dans les projets qu'elles nous présentaient ». (AFD - DPA/OSC)

Notons l'intérêt du développement d'instruments particulièrement dédiés à cet objectif de concertation avec les pouvoirs publics, tels que les Programmes Concertés Pluri-acteurs (PCPA). L'ambition centrale des PCPA est précisément de promouvoir la contribution de la société civile à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques. Le pilotage de l'instrument lui-même est d'ailleurs destiné à ouvrir le dialogue entre pouvoirs publics et société civile. Ce qu'il est intéressant d'observer d'ailleurs, au travers des PCPA déployés depuis la création de l'instrument, c'est la diversité des dynamiques de plaidoyer qui ont pu être engagées, en fonction de la nature du contexte, de l'ouverture des pouvoirs publics locaux au dialogue, et de la thématique même du programme dans le pays. L'expérience de ces PCPA, et l'approche de plaidoyer qu'ils ont pu développer, est particulièrement utile à valoriser au moment où l'AFD affiche parmi ses grands défis celui de la « Transition Politique et Citoyenne ».

UN IMPACT SUR LE RENFORCEMENT DU PLAIDOYER DES OSC EN FRANCE, AUTOUR DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT

Durant les quinze dernières années, les OSC françaises ont été actives dans leur plaidoyer autour des politiques de développement ; d'une part à travers une défense de l'Aide Publique au Développement (APD), et d'autre part en cherchant à pousser ou à orienter un certain nombre de problématiques auprès des pouvoirs publics français : genre, climat, biodiversité, droits humains, commerce équitable, agroécologie, etc.

Dans ce domaine, la plateforme Coordination SUD a joué un rôle central ; et l'AFD a pu contribuer, par son soutien continu, à lui permettre de maintenir sa visibilité en tant que plateforme de référence des OSC et interlocutrice des pouvoirs publics. Coordination SUD s'est ainsi mobilisée par exemple dans les Assises du Développement et de la Solidarité internationale (2013), dans la mise en place et le déroulement du CNDSI, dans les relevés de décisions des CICID, dans la construction de la Stratégie humanitaire française 2018-2022, dans la préparation des G7, des G20, de la Présidence de l'Union Européenne, etc. En matière de défense de l'APD, la plateforme est restée très active, en parallèle des OSC individuelles mobilisées sur cet enjeu. Ce plaidoyer a d'ailleurs pu rencontrer un succès certain avec la hausse sensible de l'APD depuis 2017.

Par ailleurs, la croissance du nombre d'espaces collectifs au sein de Coordination Sud, portant des positions communes de plaidoyer vers les pouvoirs publics est aussi a priori un indice positif. L'évaluation de la plateforme en 2020 note toutefois que « *Coordination SUD peine aujourd'hui à véritablement impacter les politiques et décisions relatives au développement et à la solidarité internationale. (...) La multiplicité des plaidoyers menés par Coordination SUD entrave leur lisibilité et*

leur efficacité, d'autant plus en l'absence de stratégie de plaidoyer claire et reposant sur des moyens limités⁶⁷ ».

Au-delà de Coordination SUD, notons aussi l'importance du soutien de l'AFD à une série de plateformes, réseaux et coalitions, notamment par le biais de l'outil SMA, qui ont également été des interlocuteurs réguliers des pouvoirs publics, sur leurs thématiques respectives. C'est le cas par exemple du FORIM, du Réseau Action Climat, de la Coalition Eau, etc. Nous reviendrons par ailleurs plus en détails sur l'influence des OSC françaises autour de thématiques progressivement prises en compte par l'AFD, dans la section concernant « Les germes d'un couple apprenant » (p.99). Cette section évoque notamment plusieurs thématiques sur lesquelles ont pu s'exercer des influences croisées, comme sur l'enjeu de la prise en compte du genre par exemple.

L'un des enjeux dans ce domaine est celui de l'indépendance des OSC dans leur plaidoyer autour des politiques de développement, lorsqu'elles bénéficient du soutien de l'AFD ; et leur capacité à questionner la cohérence entre les actions financées par l'AFD au travers des OSC, et d'autres actions soutenues par l'AFD (ou la coopération française plus largement). Cette indépendance est assez peu mise en cause dans les différents retours des OSC interrogées, qui évoquent rarement des contraintes dans la définition de leur plaidoyer autour des politiques de développement.

L'exemple d'OXFAM est intéressant dans ce domaine : l'OSC émerge au financement de projets sur les enveloppes I-OSC, FISONG et MINKA, mais ne finance pas son plaidoyer sur des financements AFD. En parallèle de ce soutien, OXFAM publiait en 2019 (avec le Réseau Action Climat et les Amis de la Terre) le rapport « *Cachez ces fossiles que l'on ne saurait voir* »⁶⁸ ; puis en 2021 (avec le CCFD et ACF) le rapport « *Une pincée d'agroécologie pour une louche d'agro-industrie* »⁶⁹, chacun d'entre eux mettant en cause l'orientation d'une partie des financements de l'AFD. Dans les deux cas, OXFAM et ses partenaires pointent bien l'enjeu de la cohérence des financements AFD, et leur plaidoyer ont pu avoir une influence importante sur les orientations de l'AFD (comme c'est le cas concernant la position de l'AFD sur le financement de l'industrie fossile).

Lorsque Oxfam a lancé son cycle de conférences sur la politique française dans le Sahel, dans le but de faire des recommandations de politique publique (...) il a fallu qu'elle garantisse que ce cycle de conférences n'émargerait pas sur le financement AFD pour qu'ils aient la possibilité de constituer librement les panels ». (AFD – DPA/OSC)

Plusieurs témoignages racontent toutefois la sensibilité des pouvoirs publics sur ce type de plaidoyer et l'équilibre délicat à trouver entre un partenariat d'action et une liberté de parole sur les politiques de développement.

⁶⁷ *Évaluation des activités menées dans le cadre de la convention AFD/Coordination SUD « AFD CFT 13301 r » - 2017-2019* : <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/200221-ALKM-Evaluation-CSUD-Synthe%CC%80se.pdf>

⁶⁸ *Cachez ces fossiles que l'on ne saurait voir (2019)* : <https://www.oxfamfrance.org/climat-et-energie/cachez-ces-fossiles-que-lon-ne-saurait-voir/>

⁶⁹ *Une pincée d'agroécologie pour une louche d'agroindustrie (2021)* : <https://www.oxfamfrance.org/rapports/une-recette-a-la-francaise-une-pincee-dagroecologie-pour-une-louche-dagro-industrie/>

DES OSC FRANÇAISES PLUS OU MOINS VISIBLES AU NIVEAU INTERNATIONAL, EN FONCTION DES ENJEUX ABORDES

Au-delà de la promotion du plaidoyer à la fois en France et dans les pays d'intervention, l'AFD et le MEAE ont régulièrement rappelé, dans leurs documents stratégiques, leur volonté de valoriser les capacités d'influence des OSC sur la scène internationale. L'objectif est de promouvoir la présence et la voix des OSC françaises dans les instances multilatérales et au sein des grands rendez-vous internationaux.

Cet objectif semble d'ailleurs de plus en plus affirmé au cours des années, comme l'illustre le récent Document d'Orientation Stratégique 2023-2027 du MEAE, qui fait de cet objectif l'un des axes structurant de sa stratégie (Axe 5)⁷⁰.

Il est difficile, dans le cadre de cette étude, d'établir un diagnostic objectif et complet sur la portée du plaidoyer international des OSC françaises et la contribution de l'AFD dans ce domaine. Les constats restent assez différents selon les thématiques et selon les interlocuteurs.

Du côté de l'AFD et du MEAE, une partie des interlocuteurs soulignent que la voix des OSC françaises reste peu entendue dans les enceintes internationales, face notamment à l'espace occupé par les organisations anglo-saxonnes. Cette visibilité internationale est à la fois une question de cible prioritaire de plaidoyer pour les OSC, et une question de taille et de moyens des OSC. Ceci questionne la manière dont l'AFD et le MEAE accompagnent ces OSC dans leur visibilité internationale.

« Dans beaucoup de négociations internationales, on voit peu les organisations françaises en dehors de quelques coalitions. Or le fait que les anglo-saxons soient plus présents a une influence sur les débats. Pour nous c'est un enjeu très prégnant. Les cibles de plaidoyer des OSC françaises doivent aller davantage vers l'international ». (MEAE / DGM/CIV)

En réalité, les OSC françaises sont souvent présentes et actives dans l'animation de coalitions internationales, et dans la construction de positions collectives. Le niveau d'intégration de ces OSC françaises dans ces espaces semble assez variable selon les espaces et les enjeux.

Sur un sujet comme le climat par exemple, les OSC et plates-formes françaises (ex : RAC-France, GRET, etc.) semblent assez bien intégrées au sein des réseaux européens et internationaux.

« Sur les enjeux environnementaux (dont le climat), les acteurs de la société civile ont compris qu'ils avaient intérêt à se fédérer pour être entendus et se soutenir et ils réussissent à dépasser une possible compétition entre acteurs français ou francophones versus anglo-saxons ». (AFD – DPA/OSC)

⁷⁰ Document d'Orientation Stratégique Société civile et engagement citoyen 2023-2027 : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/2023_dos_socie_te_civile-17-03-23_cle856ac4.pdf

Sur un enjeu comme celui des Droits Humains, certains OSC françaises reconnaissent volontiers la difficulté de trouver collectivement leur place à l'international. L'un des partenaires de l'AFD témoigne même du recul de la place des OSC françaises au cours de ces dernières années. Un recul qui se serait accru avec le COVID (priviliégiant les systèmes d'intervention à distance, souvent animés en anglais).

« Que ce soit aux Nations unies, à Genève mais également à New York, ou à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, les OSC francophones sont de moins en moins, présentes, visibles et leur action est moins structurée. Ceci se traduit notamment par (...) un nombre croissant de commissaires ou d'experts issues de tradition juridique dite de Common Law. (OSC française)

La contribution de l'AFD dans ce domaine se trouve avant tout dans le soutien à des collectifs, plateformes et réseaux d'OSC françaises, dont une grande partie placent au cœur de leur mission l'enjeu de plaider et d'influence à l'international (Ex : Forum International des Plateformes d'ONG - FORUS ; Réseau Action Climat France – RAC ; Plate-forme Océan Climat – POC ; Coalition Plus ; Coalition Eau ; etc.) L'outil de Structuration du Milieu Associatif (SMA) a pu avoir, selon plusieurs témoignages d'OSC, un rôle crucial dans l'émergence de ces dynamiques collectives, permettant de renforcer leurs membres dans leurs propres cultures de plaider. Et de fait, nous retrouvons la mobilisation de certains de ces collectifs dans les enceintes internationales : la POC parmi les observateurs lors de la COP 25 de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques ; la plate-forme FORUS autour du Forum Politique de Haut Niveau des Nations unies, le pS-Eau et la Coalition Eau sur le Forum Mondial de l'eau, etc. L'une des forces de l'outil SMA est précisément de s'écarter d'une approche projet pour se concentrer sur les besoins des dynamiques collectives et l'enjeu de leur visibilité et leur influence.

Un autre exemple récent de cette promotion de l'influence collective des OSC est le soutien de l'AFD à la participation des OSC au FICS, le Sommet « Finances en Communs » des Banques Publiques de Développement (BPDS). L'un des enjeux pour l'AFD est de renforcer « l'acculturation des BPDS à la société civile » tout en favorisant le dialogue entre elles. En 2022, l'AFD a donc cofinancé un projet dédié (porté par FORUS en consortium avec la FIDH), afin de renforcer l'expertise et la coordination des OSC afin que leurs voix soient entendues au sein du FICS. Le constat de l'AFD est d'ailleurs celui d'une participation croissante des OSC dans la dernière édition du Sommet.

Mais à côté de ces dynamiques collectives, la question qui se pose est celle de l'existence de « champions » capables de porter une voix propre de plaider au niveau international. Un autre outil de la DPA/OSC (les Conventions de Partenariats Pluriannuelles) visait précisément à appuyer davantage ce panel de « champions » parmi les OSC françaises, pour accompagner leur renforcement stratégique, mais aussi leur visibilité et leur influence au niveau international. La CPP a effectivement permis de soutenir de manière plus structurelle des acteurs-clés de l'influence française à l'international (Action Contre la Faim, Médecins du Monde, etc.). L'AFD a d'ailleurs pu développer, avec certains de ces partenaires stratégiques, des démarches de plaider communes auprès des instances internationales. Sur un sujet comme l'agroécologie par exemple, une alliance de l'AFD et du MEAE avec AVSF et CCFD a permis de contribuer à orienter les directives du Comité de la Sécurité Alimentaire mondiale (CSA).

Pourtant, le bilan que font l'AFD et les OSC partenaires de cet outil CPP comme levier de rayonnement international reste encore mitigé : malgré sa vocation initiale, l'outil CPP est encore trop tourné vers les projets⁷¹. La réflexion autour de la production et la diffusion de l'expertise du partenaire, et autour de la mise en lien avec les acteurs internationaux capables d'entendre et de relayer cette expertise a sans doute été insuffisante. Placer le rayonnement international du partenaire plus au centre des objectifs stratégiques communs reste un enjeu pour ces CPP. Ce constat a d'ailleurs été partagé, et a donné lieu en 2023 à une révision de l'instrument pour renforcer son potentiel de plaidoyer, voire d'alliance objective entre OSC, MEAE et AFD, autour des sujets portés dans la CPP.

« C'est beaucoup grâce aux financements d'UNITAID que nous avons accru notre rayonnement international. Le financement avait une exigence importante d'innovation, de recherche et de production d'expertise. Par ailleurs, UNITAID nous imposait une collaboration avec l'OMS, et un partenariat avec le Fonds Mondial pour la reprise de certaines de nos activités ; et nous mettait en lien avec ces acteurs ». (OSC française)

Derrière ces enjeux se pose une question de fond importante : accompagner ces OSC dans leur visibilité internationale pour dire quoi ? Quelle sont les positions et les éléments d'expertise qui sont portés en commun ? Cet enjeu se pose, à l'évidence, dans une conception élargie de la relation à l'ensemble de « l'équipe France », avec le rôle central du MEAE dans la définition et le portage des positions de la France au sein des enceintes internationales. Nous y reviendrons dans les pages qui suivent.

⁷¹ Évaluation de l'instrument financier du dispositif I-OSC Convention de Partenariat Pluriannuel (CPP), Fév. 2022

L'AFD est reconnue comme un levier important du maintien et de la croissance des OSC françaises durant la période (en parallèle de l'accès à une diversité de fonds publics internationaux) :

- **Des volumes de financement croissants de l'AFD qui contribuent à transformer la taille d'une partie des OSC soutenues et l'échelle de leurs actions.** C'est le cas notamment pour une série d'organisations qui accèdent à des financements de plus grande ampleur du côté des Opérations (IECD, ESSOR, InterAide, AVSF, Noé, Solthis, etc.)
- **Un rôle de sécurisation des financements et de soutien dans la durée qui s'est avéré essentiel pour les petites et moyennes OSC,** face à des modèles économiques parfois fragiles et une diminution relative des financements européens vers ce type d'acteurs.

L'AFD, et plus précisément l'enveloppe I-OSC, est également reconnue comme un levier de renforcement des OSC dans plusieurs domaines :

- **En matière de renforcement organisationnel (consolidation de la gouvernance et des fonctions supports, structuration de réseaux, etc.) :** avec des financements I-OSC qui ont permis aux OSC de disposer d'une marge de manœuvre assez rare pour investir sur leur propre structure et d'être accompagnées dans ce parcours de renforcement (ex : FRIO).
- **En matière de montée en puissance et d'approfondissement des pratiques d'analyse de l'action par les OSC (évaluations, capitalisation, suivi, etc.) :** du fait notamment de l'intégration systématique de ces pratiques dans les instruments I-OSC, et du soutien à des « accompagnateurs » des OSC dans ce domaine, tel que le F3E.
- **En matière de progression et de structuration du volet de plaidoyer des OSC (nouvelles stratégies, nouveaux postes, mutualisation du plaidoyer, etc.) :** du fait de l'orientation forte sur le plaidoyer des instruments de soutien I-OSC (notamment les PCPA), et de la mise en place d'instruments permettant de financer les dynamiques collectives de plaidoyer (SMA).

Pour autant, il existe encore des faiblesses et des risques dans l'évolution des OSC partenaires, qui peuvent questionner l'accompagnement de l'AFD sur les années à venir :

- **Une voix des OSC françaises qui n'est pas toujours assez entendue dans les enceintes internationales.** Il a sans doute manqué un accompagnement plus stratégique du MEAE et de l'AFD à ce niveau, intégrant un soutien plus systématique à la production de l'expertise des partenaires, et une mise en lien avec les acteurs internationaux capables d'entendre et de relayer cette expertise.
- **Des risques liés à la transformation interne des OSC, pointés par certains acteurs.** Les exigences d'un bailleur comme l'AFD peuvent bousculer les cultures associatives, orienter les choix RH, formater en partie les OSC, etc. Il reste difficile d'appréhender la réalité de ces risques qui accompagnent globalement la croissance des OSC.

III. QUELLE EVOLUTION DU DIALOGUE ET DE L'APPRENTISSAGE COMMUN ?

Interroger la relation entre l'AFD et les OSC implique de se pencher sur leur manière de dialoguer et d'apprendre ensemble à partir des connaissances de terrain. Quels ont été les moteurs et les obstacles à ce dialogue et à cet apprentissage en commun ? Quels ont été les espaces et les outils qui ont permis à ces dynamiques de se mettre en place ?

Nous aborderons également dans cette section un autre enjeu-clé : la place des autres acteurs de « l'équipe France » dans la relation AFD-OSC, l'évolution de leurs relations, et les défis que pose aujourd'hui la collaboration entre ces acteurs.

L'EVOLUTION DU DIALOGUE COLLECTIF AFD-OSC, SOUS TOUTES SES FORMES

A l'évidence, derrière l'idée générale de « dialogue » se cache une diversité de pratiques, progressant de la simple transmission d'informations, à la consultation, la concertation et la co-construction des décisions et des orientations. Il se cache aussi une diversité de niveaux d'échanges et d'interlocuteurs, à la fois du côté de l'AFD et des OSC. Nous proposons de distinguer schématiquement deux niveaux de dialogue :

- Le dialogue politique, autour des orientations de l'AFD et du cadre de partenariat ;
- Le dialogue sectoriel (notamment en lien avec les divisions techniques de l'AFD) et géographique (notamment en lien avec les départements géographiques, les directions régionales et les agences).

LE DIALOGUE POLITIQUE, AUTOUR DES ORIENTATIONS DE L'AFD ET DU CADRE DE PARTENARIAT

Du côté de l'AFD, le dialogue politique avec les OSC a été principalement animé par la DPA/OSC, qui a cherché, tout au long de la période, à définir les objectifs communs et les termes du partenariat. Ce dialogue a notamment été ponctué par l'élaboration des Cadres d'Intervention Transversaux (2013-2016 ; 2018-2023), qui a donné lieu à des concertations préparatoires, perçues généralement comme des espaces de co-construction. Les évaluations des différents instruments de l'enveloppe I-OSC et certaines études stratégiques impulsées par la DPA/OSC semblent aussi avoir constitué des moments importants d'échange.

La capacité d'impulsion et d'animation du dialogue par la DPA/OSC a varié en réalité au long des quinze dernières années, créant des périodes de concertation plus intense et des périodes de plus grande distance. Ainsi par exemple :

- **Les années 2013-14 semblent avoir marqué, pour plusieurs des OSC interrogées, un tournant vers d'avantage d'écoute et de concertation de la part de l'AFD.** La mise en place en 2013 d'un « Cadre d'Intervention Transversal OSC » a notamment permis d'affirmer la place des OSC comme des partenaires incontournables. Dans les années qui suivent, les OSC témoignent des sollicitations

croissantes de l'AFD pour des temps de dialogue collectif, notamment face à la multiplication des Sommets Internationaux qui donnent une voix aux sociétés civiles (UNCCC Cop 21 à Paris en 2015, Sommet sur l'action humanitaire, Istanbul en 2016, etc.).

- **A l'inverse, cette dynamique de dialogue collectif a eu tendance à se réduire au cours de ces dernières années**, du fait notamment de la diminution du temps disponible des équipes pour ces dynamiques transversales. L'augmentation de l'enveloppe I-OSC a entraîné une augmentation du nombre de projets à instruire et à suivre, les projets sont de plus grande taille et les procédures plus complexes. Ces évolutions poussent naturellement les équipes à se concentrer davantage sur leur cœur de métier d'instruction et de suivi des projets et réduit leur capacité d'animation du dialogue collectif.

Au-delà de l'enjeu d'animation plus ou moins régulière de ce dialogue, nous percevons également des périodes de rapprochement et des périodes de tensions liées à la montée en exigence de l'AFD sur certaines procédures. L'exemple le plus visible est la longue période de blocage du dialogue collectif en 2021-2022, liée aux nouvelles exigences de « criblage » par les OSC françaises de leurs partenaires locaux et des bénéficiaires finaux, dans le cadre de la lutte anti-blanchiment / financement du terrorisme (LAB/FT). Mais il est intéressant de noter que cette période de tension n'est pas unique au cours des 15 dernières années. Ainsi par exemple, au moment du transfert de l'enveloppe OSC à l'AFD en 2009, plusieurs témoignages reviennent sur le climat difficile de négociation entre AFD et OSC pour établir les règles du partenariat.

« En 2009, l'échange était frontal. Chacun avait des marges de négociation mais les postures étaient assez offensives. C'était assez violent. » (AFD / Agence)

Autre exemple en 2018, la manifestation des ONG françaises devant le siège de l'AFD, offrant aux salariés des croissants amputés de 20%, en référence à une décision de gel budgétaire qui amputait une partie du financement aux OSC.

Dans ces périodes de tensions, Coordination SUD a pu adopter une posture collective de confrontation, sur des sujets que les OSC percevaient comme une attaque à leurs valeurs et à leur possibilité d'agir sur le terrain. Face à cette posture collective de confrontation, **chaque OSC partenaire de l'AFD a**

cherché à maintenir un équilibre entre le besoin de préserver individuellement la relation à son financeur (et poursuivre le dialogue autour de ses projets), et la volonté de défendre le secteur plus globalement en s'associant à une posture commune plus frontale.

La manifestation des 20% devant l'AFD en 2018



Crédit photo : Coordination SUD

La moindre capacité d'animation du dialogue par les équipes DPA/OSC et les blocages récents du dialogue liés aux enjeux de criblage ont donc créé une certaine usure dans les échanges AFD-OSC. **Mais cette usure semble liée aussi et surtout à un autre enjeu : celui de la capacité de ce dialogue à travailler sur des orientations à porter en commun.**

La question centrale est donc de savoir comment a pu se construire ce dialogue plus stratégique, qui donne un cap et un sens à la collaboration AFD-OSC.

« Le dialogue politique peut s'user par manque de proposition de part et d'autre, et par manque d'agenda stratégique commun. Le dialogue opérationnel est géré par les ONG en direct, donc le danger est d'épuiser le dialogue collectif, s'il n'y a pas suffisamment d'objectifs stratégiques communs, en dehors du fait de reconduire un nouveau CIT » (AFD / IRS-SPR)

UN DIALOGUE AUTOUR DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES DE L'AFD QUI RESTE A RENFORCER

Au-delà de la nécessité de définir les objectifs et les termes du partenariat AFD-OSC, l'enjeu que soulèvent régulièrement les OSC est le besoin d'un dialogue plus large sur les orientations stratégiques à porter en commun, et sur la « vision des sociétés que l'on contribue à faire émerger ».

Dans ce domaine, le bilan de ces dernières années est assez mitigé, comme le révèle notamment notre enquête en ligne. C'est même la dimension de la relation AFD-OSC recevant le plus faible niveau d'appréciation positive (30% côté OSC ; 48% côté AFD) :

Dans le détail de cette enquête :

- **Seul 37% des répondants pensent que le dialogue AFD-OSC a une influence sur les orientations de l'AFD ;**
- **Et seuls 29 % d'entre eux pensent que les espaces de dialogue en place sont adéquats.** Il existe donc un enjeu d'espace et de responsabilités à redéfinir pour renforcer ce dialogue.

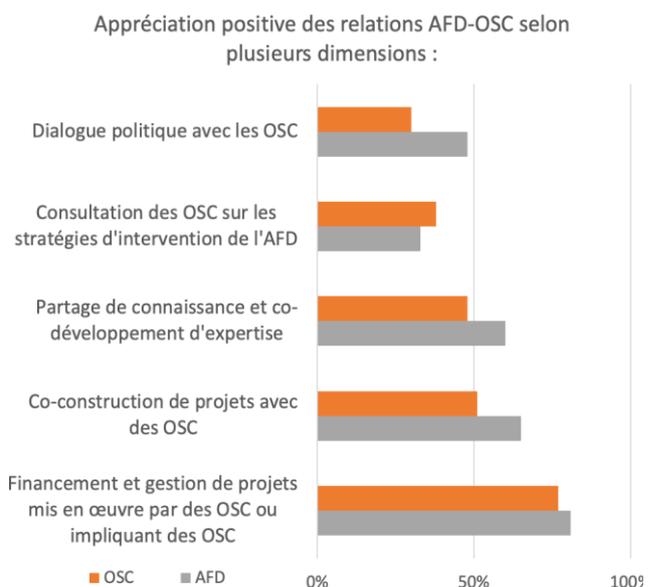


Figure 20 : Appréciation des relations AFD-OSC

A l'évidence, le MEAE, en charge de définir les orientations de la politique de développement, se place au cœur de cette ambition de dialogue stratégique. Nous notons d'ailleurs, au cours de la période, plusieurs moments-clés dans ce domaine :

- **Les Assises de la solidarité internationale**, qui ont réuni, entre novembre 2012 et mars 2013, une diversité d'acteurs auprès de l'Etat (ONG, fondations, syndicats, acteurs privés, université, etc.) dans un dialogue de grande ampleur (600 participants, 250 contributions écrites) autour de la vision du développement portée par chacun, et la place des acteurs non-gouvernementaux.
- **La création en 2015 du Conseil National du Développement et de la Solidarité Internationale (CNSDI)**, nouvelle étape dans la construction d'un espace de dialogue stratégique avec les OSC. Le CNSDI, qui s'est déjà réuni à 24 reprises et a permis la constitution d'une diversité de groupes de

travail ad hoc, semble reconnu (à la fois par le MEAE et les OSC interrogées) comme un espace de dialogue utile et de qualité. **Toutefois nous notons le rôle assez marginal de l'AFD au sein du CNDSI**, qui n'est représenté que par son DG, dans une fonction d'observateur.

En réalité, au-delà de ces instances de réflexion stratégique organisées par le Ministère, il reste aujourd'hui un besoin d'échange plus régulier et plus approfondi entre l'AFD et les OSC sur les orientations stratégiques de l'AFD. Ce dialogue peut exister à travers la consultation des OSC lors de l'élaboration des Plans d'Orientation Stratégique de l'AFD, ou lors du temps de dialogue annuel prévu entre la Direction Générale de l'AFD et les OSC. Mais il est perçu aujourd'hui comme insuffisant par un grand nombre d'interlocuteurs (à la fois du côté OSC et AFD), à la fois dans sa fréquence et dans sa nature, qui reste davantage orientée vers la consultation et l'échange d'information que vers la concertation.

Cette critique est d'autant plus mise en avant au cours de ces dernières années étant donné l'évolution de la nature des financements. Nous l'avons évoqué, le montant des financements hors de l'enveloppe I-OSC a rapidement augmenté, rendant la part d'I-OSC minoritaire au regard des financements issus des équipes opérationnelles. Or historiquement, la perception de la relation financière et de la relation stratégique avec les OSC se recoupaient largement dans le lien à DPA/OSC. Aujourd'hui que les financements débordent bien au-delà du dispositif, se ressent le besoin de cadrer un dialogue stratégique plus large avec l'ensemble de l'AFD.

L'enjeu de ce repositionnement du dialogue pour les OSC est notamment de parvenir à approfondir la relation avec la Direction Générale (DGL) et les directions opérationnelles (GEO et SDD), afin de toucher « le cœur de métier » de l'AFD. Il s'agit pour les OSC de chercher à travailler de manière structurante avec l'ensemble du groupe AFD, pour qu'il intègre de manière plus systématique le « réflexe société civile » comme une dimension de l'ensemble des projets soutenus.

« Aujourd'hui, beaucoup de projets (d'infrastructures, d'énergie, de mobilité, etc.) se mettent en place sans penser suffisamment la place de la société civile dans ces services. Ce volet de renforcement de la société civile dans les actions devrait être plus systématiquement pensé avec nous. » (OSC française)

Un dialogue stratégique plus approfondi au niveau des Directions Générale et Opérationnelles pourrait ainsi permettre de construire progressivement un regard prospectif commun sur l'évolution de la solidarité internationale, et une vision commune sur la place des OSC dans les actions de l'AFD : dans l'analyse des contextes d'intervention, dans la gouvernance des projets, dans le renforcement des capacités locales à suivre les services mis en place, etc. Cette vision commune apparaît comme une condition pour pouvoir renforcer le dialogue autour de chaque secteur et chaque géographie d'intervention de l'AFD (nous y reviendrons dans la partie suivante).

La question est donc de savoir quels sont les espaces et qui sont les animateurs les plus pertinents pour accompagner ce dialogue « au niveau central ». La DPA/OSC est naturellement mise en avant comme pouvant jouer ce rôle pivot dans l'animation de la relation, mais cela pose la question à la fois des moyens disponibles pour jouer ce rôle, et de la capacité de la DPA/OSC à mobiliser les directions opérationnelles au bon niveau pour mener ce dialogue. Il existe donc sur le sujet, un enjeu de niveau hiérarchique auquel ce dialogue est mené, et de positionnement de DPA/OSC dans l'organigramme du siège et du réseau pour lui permettre d'avoir une capacité de mobilisation en interne.

Au-delà du dialogue stratégique global, se pose la question de l'évolution de la mobilisation des OSC dans un dialogue plus spécifique autour des géographies et secteurs qui structure les interventions de l'AFD. **Le bilan global de ce dialogue géographique et sectoriel est en demi-teinte : si les OSC ont acquis un rôle d'interlocuteur de plus en plus légitime au cours de ces 15 dernières années, ce rôle reste peu formalisé et très dépendant des secteurs et des géographies.**

Les témoignages recueillis convergent sur le fait que ce dialogue reste contraint par deux enjeux récurrents du côté de l'AFD :

- Un enjeu de culture : l'AFD a développé sa propre expertise, qui peut être assez pointue dans de nombreux domaines. Si la « culture OSC » de l'AFD a largement évolué au cours des dernières années, le défi reste encore de développer le réflexe d'aller puiser dans d'autres expertises, notamment celles des OSC, pour enrichir les stratégies d'intervention.
- Un enjeu de temps : les équipes soulignent toutes le manque chronique de temps, notamment face à l'augmentation des enveloppes de financements et la nécessité d'instruire et suivre davantage de projets. Le temps du dialogue collectif et stratégique avec les OSC reste donc souvent plus périphérique.

En réalité, nous le verrons, que ce soit au niveau des secteurs ou des géographies, nous percevons deux visions du dialogue stratégique AFD-OSC :

- **D'un côté la vision d'un dialogue stratégique organisé autour d'espaces formalisés, collectifs, et ouverts à la diversité des OSC**, construit autour des secteurs et des géographies de l'AFD, et définis notamment en amont de l'élaboration des stratégies, pour orienter et enrichir ces stratégies (ex : processus de consultation en amont de l'écriture des Cadres d'Intervention Sectoriels).
- **D'un autre côté, la vision d'un dialogue plus informel et surtout plus centré sur un panel resserré de partenaires stratégiques de l'AFD**, avec lesquels l'AFD travaillent déjà sur des projets de grande ampleur. Dans cette vision, l'ambition est celle d'une circulation des idées régulières, du fait de la proximité de ces acteurs, qui influencent de fait les orientations de l'AFD.

*« Je crois d'abord en une stratégie d'influence des ONG qui consiste à lancer des idées et semer le doute dans l'esprit des Directeurs d'agence, tout au long de leurs échanges. C'est ce qui fait que quand l'agence fait sa stratégie, elle prend ces idées en compte. Il ne faut pas surinvestir la concertation ponctuelle, alors que les stratégies sont mûries pendant des années en réalité. »
(AFD – Agence)*

C'est notamment le décalage entre ces deux visions qui a pu créer au cours de ces dernières années, des incompréhensions ou des frustrations, notamment de la part des OSC qui sont exclues de ce dialogue plus individuel.

UN DIALOGUE SECTORIEL QUI PROGRESSE, AVANT TOUT AUTOUR DES PARTENAIRES STRATEGIQUES DE L'AFD

Les différentes divisions techniques de l'AFD ont, à l'évidence, des liens plus ou moins étroits avec les OSC, en fonction notamment de la nature des actions menées. **La construction d'un dialogue approfondi avec les OSC est dépendante de l'importance des collaborations engagées, et de l'évolution de la « culture OSC » au sein de chaque division.** Nous l'avons évoqué précédemment, pour certaines divisions telles que ARB ou SAN, les financements de projets OSC représentent presque un tiers des engagements en subvention sur toute la période, ce qui se ressent dans la dynamique de dialogue construit avec les OSC.

En réalité, la plupart des divisions techniques ont développé une pratique de dialogue avec les OSC, sans qu'il existe réellement un format standardisé pour encadrer ce dialogue. Par ailleurs, la question est de savoir quelle est la nature de ce dialogue, et dans quelle mesure il oriente les stratégies des secteurs concernés. Un indice intéressant sur ce point : entre avril 2018 et septembre 2021, six groupes de référence ont été constitués pour la préparation de différents Cadres D'intervention Sectoriels (EAA, EDU, EGI, Sécurité Alimentaire, Genre, Biodiversité) ; mais une seule OSC est recensée dans l'un de ces groupes, ce qui témoigne de la difficulté pour les OSC d'être présentes dans certains des espaces et des moments les plus stratégiques pour les secteurs.

Pour autant, nous recensons à l'heure actuelle une grande diversité d'espaces ou d'initiatives de dialogue collectif dans les différentes divisions de l'AFD. Ces exemples ne couvrent pas l'ensemble des initiatives de dialogue portées par les divisions.

Tableau 4 : Espaces de dialogue entre les divisions AFD et les OSC

DIVISION AFD	INTITULES	OBJECTIFS	FREQUENCE	ORGANISATEURS
Agriculture, Développement rural et Biodiversité (ARB)	Comité Forêt			
Agriculture, Développement rural et Biodiversité (ARB)	GTAE - Groupe de travail sur les transitions agro-écologiques	Échange - Expertise	2 fois par an	AFD et FFEM
Agriculture, Développement rural et Biodiversité (ARB)	Comité technique foncier	Échange - Expertise	Fréquente	AFD et MEAE
Agriculture, Développement rural et Biodiversité (ARB) Eau et assainissement (EAA)	Comité scientifique et technique pour l'eau agricole (COSTEA)	Échange - Expertise		AFD et MEAE
Eau et assainissement	Atelier bilan /stratégie internationale	Transparence – Remontée d'info.	Annuelle	AFD

Proparco	Présentation stratégie et bilan annuel	Échange - Expertise	Annuelle	AFD
Climat et nature (CLN)	Comité des partenaires de la stratégie climat et nature	Transparence - Remontée d'info.	Tous les 2 ans + réunion ad hoc	AFD
DPA/OSC Territoires et Entreprises (TEE) Communication (CMN)	Groupe de concertation ECSI	Dialogue multi-acteurs, valorisation de l'ECSI	3 à 4 par an	AFD
Énergies (EGI)	Groupe mini réseaux /électrification rurale	Échange - Expertise	Annuelle	AFD
DPA/OSC Cellule Lien Social (CLS)	Réunion de concertation élargie FSOF	Transparence-Remontée d'info.	2 fois par an	AFD et MEAE
DPA/OSC Cellule Lien Social (CLS)	Espace FSOF Sahel	Transparence / Remontée d'info.	3 à 4 par an	AFD, MEAE, EF, DRGS
Secrétariat général du Sommet Finances en Commun (SGFISC) DPA/OSC	ExCo SGFICS Pilotage projet FORUS Groupe de travail DH	Échange - Expertise	Variable	AFD
Gouvernance (GOV) DPA/OSC	Comité de suivi du Plan d'action Migrations internationales et développement	Transparence / Remontée d'info.	Semestriel ou annuel	AFD, MEAE, EF
Fragilités, Crises, Conflits (CCC) DPA/OSC	Réunions Minka (2018 et 2022)	Transparence / Remontée d'info.	Semestriel puis annuel	AFD, CSUD
SPR	Comité de concertation : liste d'exclusion de l'AFD	Actualiser la liste d'exclusion	Variable	AFD

Ce panorama rapide permet de donner à voir la diversité des formats et des modalités de dialogue entre ces différents espaces. Les retours de nos interlocuteurs sur les dialogues engagés permettent d'ailleurs de constater que, bien souvent, lorsqu'un espace de dialogue se pérennise et se structure (comme c'est le cas pour l'espace de dialogue autour du FSOF ou le groupe de concertation ECSI par exemple), ce dialogue devient progressivement plus fluide et plus constructif. Dans le cadre du FSOF, le cadre stratégique du fonds lui-même a été co-construit entre l'AFD, le MEAE et les OSC au cours de 4 ateliers animés par une facilitatrice extérieure. Ce processus initial a été fondateur pour impulser la dynamique d'échanges avec les OSC.

Encadré 9 : Mise en place du Fonds de soutien aux organisations féministes (FSOF), un exemple de dialogue et d'influence croisée entre le MEAE, l'AFD et les OSC

Suite à une annonce de l'Elysée, les OSC poussent collectivement pour que soit mis en place un fonds doté de 120 M€, pour soutenir les mouvements féministes des pays en développement (courrier du 28 janvier 2020 adressé au président de la République). L'annonce de la mise en place du fonds est faite en juillet 2020, date à laquelle le Forum Génération Égalité aurait dû être lancé à Paris.

Le FSOF présente la particularité d'avoir un cadrage stratégique qui a été coconstruit par un groupe de travail impliquant le MEAE (CIV et HUMA), l'AFD (DPA/OSC, CLS, SAN), des OSC membres de Coordination SUD (Care, Plan, ACF, EquiPop), des OSC membres de la plateforme Genre et développement animé par le MEAE (Genre en Action ; Adéquation ; Quartiers du monde), et un fonds féministe (Fonds pour les Femmes en Méditerranée). La vision devant guider le fonds et les changements attendus sont partagés. La concertation avec la société civile est un élément constitutif de l'approche du FSOF.

L'enjeu principal est d'assurer l'accès aux financements à des petites organisations féministes du Sud, formelles ou informelles, à travers trois canaux de financements de l'AFD et du MEAE, et qui a permis la mise en place de fonds intermédiés, gérés par des consortiums, avec des enveloppes importantes dédiées au refinancement et renforcement des capacités de ces petites structures éloignées des financements.

La mise en place de 3 canaux (I-OSC ; SDD ; Ambassades) résulte d'une recherche de complémentarité, en lien avec l'objectif d'ouvrir l'accès à une diversité d'acteurs. Ce dispositif a d'ailleurs entraîné un dialogue resserré entre les responsables de ces canaux.

L'autre enjeu essentiel du FSOF est de pouvoir alimenter la connaissance des approches féministes par les institutions (MEAE, AFD) et en faciliter l'appropriation au niveau opérationnel et stratégique (canaux financiers, outils, pratiques).

Le dialogue initié dans la co-construction et la mise en œuvre du FSOF incarne une alliance renforcée entre le MEAE, l'AFD et les OSC sur les enjeux de genre, qui se traduit notamment par une préparation et participation en commun lors d'évènements internationaux comme la Commission de la condition de la femme (CSW). Cette alliance se traduit par un plaidoyer commun sur les enjeux féministes, qui devrait se matérialiser par la production d'une Charte féministe, inscrite dans le cadre stratégique du FSOF, et prévue pour 2023. Une démarche est par ailleurs engagée pour ouvrir le comité de pilotage du FSOF à des personnalités de la société civile féministe.

Il est intéressant de noter la place du MEAE, plus ou moins central dans le portage ou la participation à ces différents groupes. Cette question de la place du MEAE dans l'impulsion, l'animation, ou la contribution à certains de ces groupes nous paraît importante, afin de permettre encore davantage de

dialogue commun AFD-MEAE-OSC autour des différentes stratégies sectorielles (nous reviendrons sur le sujet dans la dernière, section concernant la place du MEAE). La dynamique de dialogue engagée autour du FSOF est un bon exemple dans ce domaine.

Pour autant, le défi aujourd'hui n'est pas nécessairement de tout formaliser, ou d'ajouter de nouveaux espaces à ce panorama, mais plutôt de s'assurer que les OSC sont mobilisées au bon niveau pour permettre leur influence sur les stratégies sectorielles de l'AFD, et pour garantir une bonne interconnaissance dans la durée.

Nous observons d'ailleurs qu'au-delà de ce dialogue collectif « formalisé », il existe souvent des dynamiques d'échanges resserrées autour de quelques partenaires-clés, qui ont avec l'AFD un historique de collaboration opérationnelle. Ce point de bilan révèle plus largement la tendance de l'AFD à miser sur un panel restreint de partenaires OSC stratégiques pour mener un dialogue approfondi qui puisse enrichir les stratégies mutuelles.

C'est cette ambition que l'on retrouve en partie avec la création des Conventions de Partenariat Pluriannuel par la DPA/OSC. L'ambition de cet outil était notamment de pouvoir mobiliser les divisions sectorielles et la Direction générale dans un dialogue stratégique avec de grandes OSC partenaires. Notons d'ailleurs que les équipes du MEAE se sont mobilisées dans ce dialogue autour des Comités de Pilotage de ces CPP, qu'elles percevaient comme un espace de dialogue stratégique avec les OSC concernées.

« Avec certains partenaires, nous avons atteint un plafond dans les discussions autour des Conventions-Programmes. Nous avons besoin d'un cadre de dialogue différent, plus stratégique, qui permette de mieux démontrer la valeur ajoutée de ces ONG au reste de l'AFD. » (AFD - DPA/OSC)

Toutefois, dans la pratique, le suivi des CPP n'a pas toujours réussi à sortir d'une logique de suivi de projets, ou à sortir du cadre de DPA/OSC pour être perçu comme un levier de dialogue sectoriel plus large.

Une autre initiative récente, que nous avons évoqué dans les pages précédentes, fait écho à cette même ambition : l'identification par l'AFD d'une trentaine de partenaires OSC « stratégiques » (choisis selon des critères de nombre et d'ampleur de collaborations notamment : AVSF, GRET, ACF, Mercy Corps, etc.). L'ambition de l'AFD est d'avoir une vision globale de l'action de ces partenaires et d'établir avec eux un cadre de dialogue plus stratégique qui dépasse la DPA/OSC (échange multi-directions). Concrètement, l'objectif est notamment de prévoir tous les ans un échange à haut niveau avec chacune d'elles, autour d'enjeux stratégiques (que veut-on faire ensemble ? dans quels pays d'intervention commun ? avec quel plaidoyer en commun ? etc.).

Cette initiative récente, de même que la mise en place des CPP il y a cinq ans, traduit bien la volonté de dialogue accru de l'AFD avec les OSC selon une approche « par partenaire stratégique », en complément des initiatives plus collectives de dialogue par géographie ou par thématique, qui restent assez disparates. Notons que cette perspective formalise en réalité une pratique de dialogue en direct avec les bailleurs de la part des grosses ONG internationales qui existe déjà souvent de manière individuelle et informelle, et qui peut constituer une part importante de l'influence des OSC sur ces bailleurs.

DAVANTAGE DE DIALOGUE AU NIVEAU DES PAYS D'INTERVENTION, MAIS ENCORE UNE DISTANCE A COMBLER

Au cours de ces quinze dernières années, nous observons une multiplication des initiatives de dialogue collectif au niveau national ou régional, mais sans que celles-ci soient encore formalisées et systématisées. La mobilisation des OSC partenaires au niveau des pays et des régions d'intervention est apparue comme un moyen d'approfondir collectivement l'analyse d'un contexte, de faire connaître les projets OSC, de faire des liens entre ces projets et les autres actions des agences, de présenter et mettre en discussion la stratégie nationale ou régionale, etc. L'enquête et les entretiens font remonter d'ailleurs l'importance de ce niveau de dialogue pour un grand nombre d'interlocuteurs de l'AFD et des OSC.

- **Le niveau régional** apparaît à de nombreux interlocuteurs comme une échelle particulièrement intéressante pour organiser le dialogue AFD-OSC. Nous notons d'ailleurs, durant ces dernières années, l'organisation de réunions au niveau des Directions Régionales, mobilisant les agences nationales concernées et les OSC partenaires intervenant dans la région. C'est le cas notamment au sein des régions Sahel, Golfe de Guinée et Moyen-Orient, avec des retours positifs sur ces temps d'échanges à la fois de la part des Directions régionales et de la part des OSC. Mais malheureusement, certaines de ces réunions ont eu du mal à mobiliser les agences concernées dans les discussions. Par ailleurs, ces réunions sont restées assez ponctuelles et n'ont pas pu être systématisées. La question posée en filigrane est celle de la capacité d'animation de ce dialogue sur le temps long par les équipes des Directions Régionales. L'une des évolutions récentes qui peut transformer cette capacité d'animation des Directions régionales est la décision (depuis septembre 2022) de **déconcentration d'un agent de la DPA/OSC au sein des régions qui concentrent une forte activité des OSC soutenues**. Cette déconcentration a déjà eu lieu en Afrique du Nord, et devrait avoir lieu prochainement au Sahel, en Afrique centrale et au Moyen-Orient. Ce poste déconcentré a les mêmes attributions qu'au siège mais doit permettre une implication plus forte de la Direction Régionale sur les sujets « société civile ».
- **Au niveau pays**, un effort de dialogue collectif avec les OSC a pu également exister notamment au travers de la mobilisation des OSC partenaires par les agences nationales. A ce niveau, nous percevons une diversité d'initiatives de la part des agences pour réunir collectivement les OSC partenaires selon des formats différents (réunion des OSC lors des missions des équipes sectorielles ou des équipes DPA/OSC, réunions annuelles plus large autour du bilan des actions menées, etc.). Toutefois ces réunions restent encore une fois assez ponctuelles et peu formalisées. **L'une des frustrations exprimées par les partenaires OSC autour de ces échanges collectifs est qu'ils demeurent davantage orientés vers l'échange d'information que vers la consultation ou la concertation pour nourrir les orientations des agences.** Les OSC évoquent ainsi d'autres bailleurs, tels que l'UE, qui semblent aller plus loin dans la mise en place de consultation des OSC au niveau national, et l'utilisation de leurs inputs dans leurs stratégies. Notons que l'AFD cherche aujourd'hui à se concentrer sur la construction d'une trentaine de stratégies pays. Ce renouvellement des stratégies pays sera peut-être l'occasion d'aller plus loin dans ce processus de consultation collective des OSC, afin de construire une lecture commune du contexte et des priorités d'intervention.

Cette question du dialogue collectif de l'AFD avec les OSC sur ses différentes géographies d'intervention pose plus largement la question de la place des agences pays vis-à-vis des OSC et de l'évolution de la « culture OSC » au sein de ces agences.

LE LIEN DES AGENCES AUX OSC

Le contexte d'intervention détermine largement la place des projets OSC au sein des agences de l'AFD. Dans les pays en crise, les pays où l'État est faible et peu présent, et plus largement les pays dans lesquels les interventions en prêt sont très limitées, les OSC ont pu occuper une place croissante parmi les partenaires des agences. Ainsi par exemple, au Tchad, 50% des projets sont mis en œuvre par les OSC ; à Madagascar les OSC représentent le tiers de l'activité en 2020⁷², tandis qu'au Liban l'agence se concentre désormais sur les subventions à destination des OSC, du CICR, et des agences des Nations unies (cf. encart ci-dessous).

Difficile donc de dresser un bilan global du lien des agences aux OSC, même si nous retrouvons dans les témoignages quelques constats récurrents :

Le premier constat est celui d'une progression de la place des projets OSC dans l'organisation et la culture des agences.

Si les témoignages rappellent que pendant longtemps, la relation OSC était concentrée sur le dispositif I-OSC avec peu de connexion aux agences, nous percevons plusieurs indices de progression dans ce domaine. Un premier indice concerne l'avis des agences sur les projets I-OSC : non obligatoire, ces avis étaient très rares de la part des agences il y a 15 ans. Ils sont aujourd'hui de plus en plus fréquents, à mesure que les agences connaissent davantage les projets et les OSC concernés. Un autre indice est la mise en place du rôle de « référent OSC » (ou « point focal ») dans les agences, afin notamment de participer à l'identification des projets, et d'animer les relations avec les OSC.

« Le siège avait la volonté de bien maîtriser ce guichet I-OSC et les agences avaient peu la capacité de les suivre. Par ailleurs, il a longtemps existé des réticences en agences face à ces partenaires perçus comme n'étant pas le client naturel de l'AFD. C'est bien moins le cas aujourd'hui. » (AFD – Agence)

Pour autant, cette fonction de « référent OSC » reste assez variable en fonction des agences interrogées, et surtout assez « satellitaire » pour les personnes concernées. Cette fonction ne doit représenter que 5% de volume horaire affecté, et vient en sus de missions pour lesquelles le personnel a des responsabilités et des objectifs plus précis à atteindre. Par ailleurs, **les référents OSC dans les agences semblent encore souvent à la recherche de repères et d'outils pour mieux cadrer leur fonction auprès des OSC** (détails sur les instruments de soutien aux OSC, etc.). Certains mettent aussi en avant l'utilité d'une cartographie des OSC actives dans le pays, mais soulignent le manque de temps et de ressources pour la réaliser.

Ce que révèle surtout ce témoignage des agences est que pour les projets soutenus par l'enveloppe I-OSC, le lieu de dialogue stratégique reste généralement le siège de l'AFD ; et que le suivi même des projets réalisés dans le pays peut rester assez faible du côté de l'agence. Les entretiens menés en

⁷² <https://www.afd.fr/fr/ressources/afd-et-osc-madagascar>

Afrique sahélienne soulignent notamment cette distance dans le suivi, et témoignent du fait que les agences ont souvent peu de retour sur les évaluations menées autour de ces projets. **La question est donc celle d'une inscription plus formelle du suivi de la coopération non gouvernementale dans la feuille de route des agences**, afin que ce suivi soit davantage pris en compte, avec des ressources humaines dédiées.

Pour témoigner de la situation très variée des agences dans ce domaine, il est intéressant de mettre en lumière un exemple de proximité très grande d'une agence aux OSC partenaires, comme c'est le cas au Liban.

Encadré 10 : La place toute particulière des projets OSC à l'agence AFD de Beyrouth

Au Liban, « en raison de la crise financière et de l'absence de mise en œuvre des réformes économiques et de gouvernance attendues par la communauté internationale »⁷³, l'AFD n'accorde plus de prêts depuis 2019 et se concentre sur les subventions à destination des institutions non étatiques (ONG, CICR, agences des Nations unies). Le Fonds Paix & Résilience Minka est l'outil central de soutien à ces acteurs, qui permet le financement de projets de grande ampleur. L'agence a pu ainsi octroyer des subventions en direct à une trentaine de partenaires OSC différents ; dont certaines correspondent à de larges projets en consortium (ex : Projet SAKIR pour un montant global de 25M€).

Cette situation génère une culture OSC très forte au sein de l'agence, et une proximité directe de l'agence avec les OSC partenaires :

- Les chargés de mission de l'agence sont directement responsables de certains de ces projets OSC, et endossent le rôle de Responsables d'Équipe Projet (REP), notamment lorsque le projet ne correspond pas à une division sectorielle claire au siège pour le prendre en charge. Selon les témoignages, cette fonction locale de REP change la relation, en diminuant le besoin de coordination avec le siège.
- Les OSC partenaires décrivent un dialogue très étroit avec les points focaux de l'agence, qui connaissent les projets et leurs contraintes, et qui permettent à ce titre d'accélérer les procédures (notamment les ANO) par rapport à d'autres bailleurs.

« Par rapport aux autres bailleurs, l'AFD est le plus partenarial. Il n'y a pas d'écran institutionnel entre nous. Et le fait d'être en contact direct avec quelqu'un à l'agence qui connaisse si bien le projet, je n'ai pas ça avec les autres » (OSC libanaise)

Par ailleurs, la direction de l'agence organise régulièrement (tous les trimestres environ) des temps d'échange entre les partenaires OSC. Le format des réunions (autour d'une quinzaine d'organisations invitées) permet de travailler collectivement sur l'analyse du contexte, de connaître les projets des autres, et de construire un sentiment « communautaire ». Ces réunions sont très appréciées par les OSC participantes.

⁷³ Stratégie Liban – 2021-2025 : <file:///Users/martinvielajus/Downloads/strategie-liban-2021-2025.pdf>

En parallèle des espaces de dialogue construits avec le MEAE (ex : CNDSI), AFD et OSC ont pu entretenir un dialogue politique collectif ; mais ce dialogue, de plusieurs natures, mérite aujourd'hui d'être en partie repensé :

- **Un dialogue assez actif autour du cadre et des objectifs de partenariat, principalement animé par la DPA/ OSC. L'intensité de ce dialogue a toutefois varié durant la période :** avec la perception d'une longue période de rapprochement entre 2013 et 2019 ; puis d'un affaiblissement du dialogue au cours des dernières années et d'une crispation de ce dialogue autour des nouvelles exigences de « criblage ».
- **Un dialogue autour des orientations stratégiques de l'AFD encore à renforcer. Les OSC expriment le besoin récurrent de trouver davantage d'espaces de dialogue stratégique intégrant la Direction générale et les Directions opérationnelles** (au-delà des rencontres annuelles entre Coordination SUD et la Direction générale de l'AFD ou des dialogues autour du POS). L'enquête miroir menée auprès de l'AFD et des OSC révèle que seul 37% des répondants pensent que le dialogue AFD-OSC a une influence sur les orientations de l'AFD.
Ce manque est d'autant plus fort depuis cinq ans, étant donné l'évolution récente des financements, qui débordent largement l'enveloppe I-OSC et rapprochent les OSC des équipes opérationnelles.

Au niveau de chaque secteur et chaque région d'intervention de l'AFD, une diversité d'initiatives de dialogue sont mises en place avec les OSC, mais de façon disparate et plus ou moins pérenne :

- **Une proximité grandissante des agences vis-à-vis des OSC, même si la distance reste forte ;** comme en témoigne le rôle des « référents OSC » en agence qui demeure assez périphérique. L'échelon régional semble par ailleurs intéresser de plus en plus l'AFD et les OSC pour mener ce dialogue collectif.
- **Des espaces de dialogue assez divers du côté des divisions sectorielles (une quinzaine d'espaces recensés, de façon non exhaustive), mais les objectifs de ces espaces restent assez variés** (transparence, d'échange d'information, capitalisation, etc.), permettant plus ou moins aux OSC d'influencer les orientations des divisions concernées.
- **A côté de ces espaces collectifs, une volonté d'échanges resserrés autour de quelques partenaires-clés, qui ont avec l'AFD un historique de collaboration opérationnelle.** C'est cette dynamique que l'on retrouve avec la création des Conventions de Partenariat Pluriannuel et avec l'identification récente par l'AFD d'une trentaine de « partenaires OSC stratégiques ».

En lien direct avec l'enjeu de dialogue AFD-OSC se pose la question de leurs capacités à apprendre ensemble et à produire des connaissances pour s'enrichir mutuellement. Dans ce domaine, le bilan est assez proche de celui des pages précédentes en réalité : la production de connaissances par les OSC a été de plus en plus riche au cours des années, soutenues en partie par l'AFD, mais l'enjeu tout au long de la période est resté celui de l'utilisation et la valorisation de ces connaissances, pour permettre à l'AFD et aux OSC d'être ensemble un « couple apprenant ».

COTE OSC, UNE ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION DE CONNAISSANCES, SOUTENUE PAR L'AFD

Le nombre très important de projets OSC financés par l'AFD depuis 2007 a contribué au développement des connaissances des OSC. Derrière le terme de « connaissances », nous faisons la distinction dans ce rapport entre :

- D'un côté les leçons tirées des projets dans le cadre notamment des évaluations et des capitalisations,
- Et de l'autre, le développement des expertises des OSC dans le cadre de recherche-action ou d'études spécifiques.

De plus en plus d'enseignements tirés des projets

Nous l'avons évoqué dans les pages précédentes, les démarches d'évaluation et de capitalisation ont été fortement poussées et accompagnées par DPA/OSC (cf. section Impact de l'AFD sur les OSC). Les démarches de capitalisation sont également encouragées depuis longtemps et sont exigées dans le cadre des conventions-programmes et des PCPA.

Les autres canaux AFD de financement des OSC ont également mis en place des approches variées mais moins systématiques, à l'exception de la FISONG dans le cadre de laquelle les OSC doivent prévoir une évaluation ex-post de leur projet et intégrer une démarche de capitalisation. Le dispositif d'apprentissage est complété par une démarche de capitalisation transversale à l'échelle de chaque FISONG thématique.

Avec près de 500 évaluations réalisées du côté des Opérations (tous projets confondus), et environ autant du côté de la DPA/OSC sur toute la période, l'AFD dispose ainsi d'une masse critique de documents d'analyse des projets menées, dont une partie importante en lien avec les OSC.

Des démarches d'études et de recherche-action

Certains instruments de l'enveloppe I-OSC, notamment la CP et la CPP, permettent le financement d'études ou de recherches-actions comme levier de développement de l'expertise des OSC. L'un des objectifs de l'instrument Convention Programme est d'ailleurs de « *permettre à une OSC de développer ses compétences et celles de ses partenaires dans un domaine thématique spécifique ou sur une géographie donnée* ». L'évaluation de l'instrument CP de 2014 faisait d'ailleurs déjà le constat que les OSC s'appuyaient sur cet instrument pour renforcer leurs expertises, ou les développer sur de nouveaux thèmes (ex : MDM sur les enjeux de santé sexuelle et reproductive).

Les plates-formes et réseaux d'OSC françaises, financés par l'AFD, sont aussi des producteurs réguliers de connaissances pour le secteur. Deux exemples illustrent cette production :

- Coordination SUD a mis en place en 2016 l'ONG Lab ⁷⁴ qui est dédié au décryptage des évolutions à l'œuvre dans le secteur de la solidarité internationale et a déjà produit de nombreuses études, qui ont influencé le secteur, sur la localisation de l'aide, sur les modèles économiques des ASI, etc.
- F3E a publié ces dernières années une série de guides méthodologiques sur des sujets tels que les approches orientées changement ou la prise en compte du genre dans les évaluations.

De manière plus ponctuelle, les OSC témoignent d'une certaine marge de manœuvre dans le cadre des Opérations courantes, pour financer des études en lien avec leurs projets.

Dans ces instruments, le focus sur la production de connaissances est moins systématique, et il est davantage organisé dans une optique de co-apprentissage (mise en place de groupes de travail) alors que la DPA/OSC assume une position plus systématique mais plus en retrait dans le dialogue « expert » avec les OSC concernées.

« L'AFD est très réceptive à nos demandes d'études techniques pour produire de l'expertise et nourrir les politiques publiques. Pour la définition d'un nouveau protocole santé primaire, on a pris un consultant sous financement AFD. L'AFD est très ouverte sur ce type d'études » (OSC française).

L'AFD dispose également d'instruments, qui ne ciblent pas les OSC mais leurs sont accessibles, visant le renforcement des capacités et de l'expertise (ex : FEXTE, FERC, FAPS). Ceux-ci sont peu connus des OSC⁷⁵ et elles les utilisent rarement pour financer des études et de la recherche action. Lorsqu'ils le sont, ils sont plutôt mobilisés pour des études de faisabilité ou de l'assistance technique (ainsi l'association CODATU, Coopération pour le développement et l'amélioration des transports urbains et péri-urbains, a reçu 16 financements du FEXTE entre 2014 et 2021).

DES CONNAISSANCES ENCORE TROP PEU UTILISEES ET VALORISEES PAR L'AFD

Le constat principal des entretiens est que cette production de connaissances issue du travail des OSC est encore faiblement diffusée et utilisée en interne⁷⁶. Pourquoi cette situation, et qu'est ce qui a été tenté au cours des 15 dernières années pour y remédier ?

⁷⁴ L'ONGLAB est la mission de Coordination SUD dédiée au décryptage des évolutions à l'œuvre dans le secteur de la solidarité internationale. Elle vise à accompagner les ONG dans les mutations nécessaires et, plus largement, l'ensemble de ses actrices et acteurs, via la production d'analyses. Pour cela, l'ONGLAB mène des études d'intérêt général, organise des ateliers ou débats favorisant le croisement des regards et produit des notes de décryptage.

⁷⁵ 92% des répondants à notre enquête indiquent ne pas avoir de visibilité sur les instruments de financement de la catégorie « Préparation de projet et renforcement de capacités ».

⁷⁶ Bien que 60% des répondants AFD de notre enquête déclarent avoir une appréciation positive du « partage de connaissance et co-développement d'expertise » avec les OSC

Un enjeu de perception de l'expertise des OSC

Selon plusieurs témoignages recueillis, un premier enjeu est la difficile reconnaissance de la valeur et la solidité de l'expertise des OSC par l'AFD. L'AFD commande un nombre important de travaux auprès de chercheurs ou praticiens mais peu auprès des OSC (qui ont par ailleurs rarement des ambitions de publication de recherche de niveau académique)⁷⁷. Ceci se traduit notamment par une production conjointe réduite. L'AFD aide les OSC à publier un nombre important de produits de connaissance divers mais ne s'associe que faiblement à la production des OSC et on peut avoir le sentiment que l'AFD ne recherche pas cela.

« L'AFD a sa propre production de connaissances, qui est très importante dans son image. Elle a une position de dominant dans ce domaine. Elle reconnaît les OSC mais à un autre niveau ». (Expert)

En lien avec ce constat, nous observons que peu est fait pour faire coïncider les besoins de connaissances de l'AFD avec les savoirs développés par les OSC. Il n'y a pas par exemple de plan général de gestion des connaissances établi avec les OSC (ni globalement, ni par secteur). Plusieurs répondants de l'AFD reconnaissent et regrettent d'ailleurs cette distance vis-à-vis de l'expertise des OSC.

« Il y a sans doute un défaut de prise d'appui sur les OSC dans nos productions. Notre tendance est de nous tourner vers l'académique pur et dur. Ce n'est pas un problème de manque de production des OSC, mais cette production est de qualité variable et peu exploitée. Et je ne suis pas certain qu'on dirige assez cette production vers des sujets centraux pour nous » (AFD / MPC)

Un enjeu de capacités d'animation interne

Le manque de ressources humaines est mis en avant pour expliquer un déficit d'animation et de mise en discussion de la production de connaissances par les OSC : « Il faudrait un ETP que les chefs de projets nourriraient de tout ce qui sort » (AFD).

Mais la question centrale est plus celle de l'identification d'une « boîte aux lettres » centrale qui aurait une visibilité sur les documents stratégiques produits et à laquelle les OSC pourraient adresser leurs documents pour diffusion au sein de l'AFD.

Le nouvel équilibre entre les instruments et la question de la disponibilité des ressources humaines, pose d'ailleurs la question de savoir qui devrait tenir ce rôle entre la DPA/OSC déjà fortement impliquée, la direction de la Recherche de l'AFD qui travaille sur certains sujets avec les OSC, ou encore le recours à un prestataire en charge du triage, du partage et de la mise en débats de connaissances (sur le modèle de ce qui se fait avec Inter Réseaux sur les questions de Développement Rural).

Cet enjeu d'animation implique à la fois une capacité d'anticipation et d'orientation des productions, de diffusion et de mise en discussion, qui paraissent de plus en plus indispensables pour avoir une chance de rendre utiles toutes ces productions dans un contexte « d'infobésité ». Ce travail

⁷⁷ Il y a cependant des contre-exemples. Bloom, par exemple, qui travaille sur la surpêche, mène de nombreuses études de niveau scientifique et dispose de données qui intéressent l'AFD.

d'animation permettrait notamment d'établir des connexions avec les agendas stratégiques de l'AFD et des opérations, pour voir comment valoriser ce qui est produit avec les OSC.

LES GERMES D'UN COUPLE APPRENANT ?

Nous observons au cours de la période des exemples de collaborations étroites entre AFD et OSC, souvent matérialisés par la mise en place de groupes de travail en commun.

Ainsi par exemple :

- Certaines divisions techniques mettent en place des groupes de travail sur des sujets sur lesquels elles souhaitent réfléchir avec les OSC. Une partie de ces initiatives est recensée dans le tableau 4 de ce rapport. C'est le cas par exemple du groupe de travail Agriculture écologique organisé par ARB (qui implique Agrisud, GRET, AVSF, CARI, etc.)⁷⁸. ARB, qui anime également des comités sur le foncier, l'eau agricole et les forêts, indique toutefois que « *les budgets sont faibles pour cela. Ce serait bien d'avoir un peu de marge de manœuvre pour faire marcher ce couple apprenant* ». (Répondant AFD). C'est le cas aussi de la division VIL, au travers notamment du programme de « Pépinières urbaines » mis en place avec le GRET, et dont l'un des objectifs est la capitalisation croisée et l'échange collectif avec les OSC partenaires (journée d'étude, etc.).
- L'AFD a également été à l'initiative de la mise en place d'un groupe de concertation ECSI, comprenant les ministères, les OSC et les collectivités territoriales et les RRMA, et les 3 services de l'AFD engagés dans l'ECSI (DPA/OSC, CMN/SEE, DPA/TEE). Ce groupe a produit un argumentaire de référence. C'est un exemple particulièrement intéressant de collaboration autour d'un produit commun.
- Dans le domaine de l'évaluation, le F3E a joué un rôle central dans la progression des pratiques des OSC et ce, depuis 1993. Cette expertise est valorisée par l'AFD dans le cadre de la progression d'une culture de l'évaluation dans l'ensemble de l'institution. En 2013, un séminaire conjoint est organisé (cf. photo). Le partage de pratiques est depuis fréquent entre l'AFD et le F3E sur le sujet de l'évaluation.

Séminaire AFD-F3E sur l'évaluation en 2013



Crédit photo : F3E

Par ailleurs, plusieurs OSC françaises, souvent parmi les partenaires stratégiques de l'AFD, témoignent d'une volonté croissante de construire des dynamiques d'apprentissage plus bilatérales. Ainsi par exemple :

- OXFAM indique avoir une collaboration régulière avec ID4D. Par ailleurs les contenus d'OXFAM sont relayés par TILT et le compte Instagram de l'AFD (le rapport sur les inégalités de OXFAM sorti

⁷⁸ LE GTAE a publié récemment le « Guide pour l'évaluation de l'agroécologie », grâce au soutien financier de l'Agence Française de Développement (AFD), de la Banque Interaméricaine de Développement (BID), de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), du Conseil Départemental des Hauts-de-Seine, de la Fondation Ensemble et du Gret.

au moment de Davos a été relayé par TILT et le compte Instagram de l'AFD). Sur ce sujet des inégalités, sur lequel travaille IRS, il y a un dialogue régulier entre OXFAM et l'AFD.

- Le GRET signale que certains de ses programmes soutenus par l'AFD comme la Convention Programme « Communs », laissent une large place à l'apprentissage en commun (avec l'enjeu de production d'un guide méthodologique sur cette approche par les Communs). Dans le cadre de cette CP, un dialogue est d'ailleurs en place avec une personne de l'AFD (IRS) qui suit le thème des Communs. Cela débouche aujourd'hui sur des perspectives de présentation en commun lors d'événements internationaux et par une ouverture à la publication d'articles cosignés.

Ces exemples suggèrent que le couple apprenant existe surtout lorsque les sujets de recherche de l'AFD coïncident avec la recherche-action des OSC. Dans les exemples ci-dessus on retrouve une même logique d'intervention avec un objectif central de capitalisation, qui comprend des résultats attendus sous forme de guides méthodologiques, de développement conceptuel. Ce modèle semble avoir pris de l'ampleur. Selon une répondante AFD impliquée dans un tel montage, pour fonctionner ce modèle nécessite une relation horizontale entre l'AFD et l'OSC partenaire, qui peut être obtenue en dissociant les responsabilités liées au financement du projet et l'apprentissage en commun.

L'AFD et les OSC s'influencent réciproquement dans le cadre de ces collaborations. Cependant, les publications communes restent une denrée rare. Or nous les considérons comme un indicateur et un médium important de l'influence croisée. Il paraît donc utile que l'AFD et les OSC identifient plus régulièrement des travaux de recherche action, qui conduisent à des publications communes, qui pourraient avoir une influence en interne et au niveau des OSC.

Enfin, nous notons que la relation d'apprentissage commune entre l'AFD et les OSC va rarement jusqu'à l'affichage de positions communes (sans doute existe-t-il, des deux côtés, une appréhension de se faire « piéger »). Sur plusieurs sujets, les répondants signalent que le passage de l'apprentissage en commun aux recommandations de politique publique conduit au blocage, même lorsque la volonté initiale est là. Même sur des sujets sur lesquels on peut observer l'utilisation d'éléments de langage communs entre l'AFD et les OSC, comme sur le climat, il n'y a pas de manifestations concrètes et évidentes de cette alliance. Le Genre est le contre-exemple le plus net, comme l'encadré ci-dessous le décrit.

Encadré 11 : influence croisée, la prise en compte du genre par l'AFD et les OSC

Sur un enjeu transversal comme le genre, les OSC et l'AFD perçoivent assez clairement une influence croisée, par étapes successives, à travers laquelle chacun a joué sa partition et a permis d'intégrer cet enjeu dans les stratégies du Groupe et dans les pratiques des OSC.

Si au début de la période, seul un groupe d'OSC leaders sur ce thème, assez peu nombreuses, sont aguerries aux questions de genre, l'enjeu apparaissait déjà comme une préoccupation à la fois du Ministère et des OSC avant le transfert de 2009. En 2006, Coordination Sud créait sa commission « Genre et développement », et plaidait activement pour que le Ministère se dote d'une stratégie « Genre » (en lien avec une série d'OSC comme Genre en

« Ce sont les OSC qui ont beaucoup poussé à une stratégie sur le genre. Souvent, quand elles s'emparent d'un sujet, les institutions ont tendance à oublier comme il a émergé. » (AFD - DPA/OSC)

action ou Equipop). C'est le cas dès 2007 avec l'élaboration par le Ministère du Document d'Orientation Stratégique « Genre » et la mise en place d'une plateforme « Genre et développement ».

De son côté, dès 2010, l'AFD demande aux OSC qui proposent des projets dans le cadre de la FISONG et de I-OSC d'intégrer le genre transversalement dans leurs propositions. A partir de cette date, la Division DPA/OSC tend à challenger ses partenaires de façon croissante sur l'intégration du genre (dans la gouvernance, dans les diagnostics, dans le suivi, etc.) et l'encourage fortement dans son guide méthodologique. Mais c'est en 2014 que l'AFD se dote de son premier Cadre d'intervention stratégique sur le genre et la réduction des inégalités femmes-hommes. Elle commence alors à développer des boîtes à outils sectorielles « Genre » (Eau, Education, etc.) et des référent-es « Genre » sont mis en place au siège et dans le réseau.

Un basculement vers un « mainstreaming » de l'approche Genre, aussi bien dans les opérations de l'AFD que dans les projets des OSC, est observé à partir de 2017/18.

L'AFD harmonise son dispositif « Avis développement durable » pour intégrer le marqueur CAD-OCDE sur l'Egalité femme-homme. Le site web de l'AFD affirme d'ailleurs : « Nous prenons en compte les enjeux de genre dans tous les projets que nous accompagnons et nous nous affirmons comme une agence féministe »

« Pendant plusieurs années, les réponses aux questions « genre » des formulaires ADD étaient assez superficielles, mais l'AFD est de plus en plus attentive à cet enjeu. » (DPA/OSC)

Notons que ces années 2017/18 correspondent à une conjoncture favorable en France (engagements du Président Macron sur la promotion de l'égalité femme-homme ; défense d'une diplomatie féministe au niveau international, etc.). Ceci se concrétise notamment par le passage à 75% du volume d'engagements « sensibles au genre » dans la loi de 2021 (50% auparavant). L'engagement est également manifeste à travers la mise en place du Fonds de soutien aux organisations féministes (FSOF).

Il est intéressant d'observer comment les OSC pionnières (Genre en action, Equipop, etc.) ont alimenté l'AFD et les autres OSC au niveau conceptuel. Elles ont notamment contribué au passage du concept de « femmes et développement » à celui de « genre et développement », puis à la définition d'une approche féministe allant au-delà du genre, qui challenge aussi bien l'AFD que les OSC. Les plateformes OSC ont de leur côté contribué au mainstreaming de l'approche genre, grâce à leurs formations et publications (notamment Coordination SUD et le F3E). L'AFD a su coller aux évolutions et ouvrir la palette des financements sur les questions de genre, notamment récemment avec la mise en place du FSOF et avec un premier Development Impact Bond sur l'hygiène menstruelle en Ethiopie (CARE). Un dialogue à trois régulier sur ce thème entre les OSC, l'AFD et le MEAE a favorisé l'influence croisée.

- **La production de connaissances par les OSC s'est enrichie au cours des années**, soutenues en partie par l'AFD dans ce domaine, mais l'enjeu demeure encore celui de l'utilisation et de la valorisation de ces connaissances, pour permettre à l'AFD et aux OSC d'être ensemble un « couple apprenant ».
- Cette production de connaissances est tirée d'une part par les **démarches d'évaluation et de capitalisation** et d'autre part par le financement **d'études ou de recherches-actions** comme levier de développement de l'expertise des OSC, assez fréquentes dans le cadre de l'instrument I-OSC mais présentes également dans les financements Opérations Courantes et Minka. Plusieurs plateformes et réseaux d'OSC françaises, financés par l'AFD, sont aussi des producteurs réguliers de connaissances pour le secteur (C-SUD, F3E, etc.)
- La faiblesse de la valorisation par l'AFD s'explique par la **difficile reconnaissance de la valeur et de la solidité de l'expertise des OSC par l'AFD** et par un **déficit d'animation et de mise en discussion de la production de connaissances des OSC**.
- Nous observons au cours de la période **les germes d'un couple apprenant AFD-OSC**, matérialisés par la mise en place de groupes de travail en commun. Le couple apprenant existe surtout lorsque les sujets de recherche de l'AFD coïncident avec la recherche-action des OSC. **Sur certains sujets, ces travaux ont clairement pu influencer réciproquement l'AFD et les OSC.**

LA PLACE DES AUTRES ACTEURS DE « L'ÉQUIPE FRANCE » DANS LA RELATION AFD-OSC

Le lien entre l'AFD et les OSC s'inscrit à l'évidence dans un jeu de relations plus large qui implique les différents acteurs de « l'équipe France ». Nous proposons de revenir sur l'évolution de la place de plusieurs de ces acteurs clés, et sur les défis que pose aujourd'hui la collaboration entre ces acteurs. L'AFD est aujourd'hui placée sous la tutelle de trois ministères : le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) ; le ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi (MINEFE) ; et le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration. Nous proposons de nous concentrer, pour cette étude, sur les liens de l'AFD au MAEE, qui est la tutelle la plus centrale de l'AFD dans son lien aux OSC. Nous évoquerons ensuite l'évolution de la place d'Expertise France dans la relation aux OSC et les questions nouvelles que pose cet acteur.

UN EFFORT D'ARTICULATION AVEC LE MAEE, QUI POURRAIT ENCORE SE RENFORCER

La question du lien entre l'AFD et les OSC est traversée par celle de la place des ministères de tutelles dans cette relation, et notamment celle du MAEE.

Nous l'avons évoqué, la période 2007-2022 est marquée par le transfert d'une série de mandats depuis le MAEE vers l'AFD, notamment et surtout le transfert en 2009 du financement de projets à l'initiative des OSC (I-OSC). Ce transfert intervient dans une deuxième phase de la RGPP, et il est justifié notamment par l'idée de mieux distinguer le rôle régalien de pilotage du ministère et celui d'opérateur de l'AFD. Il est intéressant de noter, au passage, qu'au-delà des résistances internes à l'AFD, ce transfert a posé aussi des questions de fond : autant l'unification des fonds opérationnels dans les mains de l'AFD semblait être une évolution rationnelle et pouvait se traduire par le fait que l'AFD soit gestionnaire de ce guichet, autant le fait que l'AFD soit décisionnaire sur ce guichet posait davantage de questions (même si le MAEE a gardé une présence dans la décision).

Le MAEE a conservé une part significative du financement des OSC, au travers un certain nombre de dispositifs : Le Document d'Orientation Stratégique du MAEE⁷⁹ précise ainsi le montant de l'aide publique au développement transitant par les OSC 2021 : « *L'enveloppe était répartie de la manière suivante : AFD 291M ; CDCS 89M ; Volontariat 15M ; Ambassades 20M ; Aide Alimentaire Programmée (AAP) 23M. A cela s'ajoutent les autres subventions de la DGM, les collectivités territoriales, Expertise France et les autres ministères.* »

⁷⁹ Document d'Orientation Stratégique Société civile et engagement citoyen 2023-2027 : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/2023_dos_socie_te_civile-17-03-23_cle856ac4.pdf

Pour autant, ce transfert de l'enveloppe I-OSC à l'AFD et l'importance croissante du financement des OSC par l'AFD aboutit nécessairement pour le MEAE à une certaine « mise à distance » des OSC, avec une position davantage placée sous le signe du dialogue politique, du pilotage macro et de la coordination avec les postes. La question est donc de comprendre comment s'est traduit ce rôle de pilotage tout au long de la période ? Les rôles de chacun vis-à-vis des OSC étaient-ils bien compris, à la fois en France et dans les pays d'intervention ? Quel dialogue et quelle coordination ont pu se développer autour du soutien à l'action des OSC ?

« Nous avons surtout une relation de dialogue politique et sectoriel avec les ONG. Certaines nous présentent même leur projet avant qu'ils passent en Comité. Mais cela reste surtout un rôle de pilotage macro. Cela aboutit donc à une relation moins étroite avec beaucoup d'ONG ». (MEAE / DGM/CIV)

QUEL DIALOGUE ET QUELLE COLLABORATION EN FRANCE ?

Sur toute la période de cette étude, nous faisons le constat du rôle central de la DGM/CIV du MEAE dans la promotion du lien aux OSC. Cette promotion du lien aux OSC, que l'on retrouve dans la Loi de programmation d'août 2021⁸⁰, et plus récemment encore dans le document d'orientation stratégique « Société civile et engagement citoyen » 2023-2027⁸¹, est clairement perçue à l'AFD.

La création du CNDSI semble d'ailleurs avoir permis de renforcer la dynamique de dialogue politique entre OSC et ministère. Dans les années précédentes, ce dialogue était plus individuel et plus centré sur l'action de quelques grandes OSC françaises partenaires (par le biais d'entretiens annuels). Le CNDSI a permis de mettre en place des groupes de travail autour de points de réflexion plus politiques qui ont semblé pertinents pour les participants. Notons pour autant que cet espace de concertation n'est pas totalement nouveau : il existait dès les années 80 la Commission Coopération-Développement (CDD), et entre 1999 et 2008, le Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI). La mise en place du CNDSI poursuit donc cette tradition d'espace de dialogue pluri-acteurs.

Notons également qu'il existe une assez grande proximité entre la DPA/OSC de l'AFD et la DGM/CIV du MEAE, et une dynamique de dialogue régulière autour des OSC. Les entretiens menés soulignent que cette proximité a été continue sur toute la période, du fait notamment du rôle de suivi de la DGM/CIV sur le dispositif I-OSC ; et que la mobilisation de la DGM/CIV s'est intensifiée ces toutes dernières années. La DGM/CIV témoigne d'une bonne visibilité sur les projets portés par la DPA/OSC, ses équipes participent au Comité ONG, au suivi des évaluations les plus stratégiques, etc. Par ailleurs, des rencontres très régulières (mensuelles ou bimestrielles) sont mises en place pour travailler ensemble sur les grands sujets transversaux, la trajectoire budgétaire et les outils de soutien aux OSC.

Mais la question est restée de savoir comment dépasser les deux « bulles » que représentent la DPA/OSC à l'AFD et la DGM/CIV au ministère, pour construire une articulation plus large autour des OSC. La DGM/CIV a peu de visibilité sur les projets OSC soutenus par les directions opérationnelles de l'AFD, et le dialogue autour de l'action des OSC reste donc assez partiel.

⁸⁰ Loi n°2021-1031 relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales

⁸¹ Op. Cit.

Par ailleurs, il demeure au cours de ces dernières années un besoin de renforcer le dialogue à trois entre AFD-MEAE-OSC afin d'éviter les effets de silos sur certaines thématiques. Si ce dialogue commun existe effectivement dans certains groupes de travail, comme c'est le cas pour le FSOE par exemple ; sur d'autres thématiques les OSC témoignent du fait qu'elles ont tendance à entretenir deux dynamiques de dialogue parallèles. L'enjeu du dialogue en silos s'est posé aussi sur certaines questions liées aux exigences du partenariat avec les OSC. C'est le cas notamment pour la récente crise autour du « criblage » durant laquelle les OSC témoignent de leur impression d'avoir été renvoyées « d'un interlocuteur à l'autre », avec une difficulté à aborder ce dialogue collectivement. Notons toutefois que les OSC ont pu aussi jouer de la multiplicité de ces interlocuteurs, qui a pu leur être utile sur certaines stratégies d'influence.

QUEL DIALOGUE ET QUELLE COLLABORATION DANS LES PAYS D'INTERVENTION ?

Au niveau des pays d'intervention, pour la plupart des personnes interrogées, la répartition globale des rôles semble plutôt claire entre l'AFD et les autres acteurs de l'équipe France portant différents dispositifs de soutien aux OSC (FSPI, CDCS, AAP, etc.).

- Côté Ambassade, les outils de soutien (FSPI et crédits d'intervention) sont davantage dirigés vers les OSC locales, sur des montants plus faibles, et sur des thématiques moins « sectorielles » (Droit Humains, État de Droit, francophonie, etc.).
- Côté CDCS, la répartition des rôles semble aussi assez claire entre un CDCS centré sur l'humanitaire et la stabilisation, et une AFD centrée sur le post-crise et le développement.

Notons que cette perception de rôles bien définis reste toutefois liée aux personnes interrogées et aux pays retenus pour les missions de terrain. Elle resterait à tester dans d'autres contextes, notamment autour de la stratégie humanitaire française.

Pour autant, pour assurer cette complémentarité, l'enjeu central est resté, sur toute la période, celui du dialogue et de la coordination. Dans tous les entretiens menés, cette coordination reste encore insuffisante, ce qui entraîne souvent un manque de lisibilité mutuelle sur les dispositifs en place et les partenaires soutenus par chacun. Les témoignages soulignent notamment le manque d'outils communs pour partager l'information sur les projets et les partenaires ; un même partenaire pouvant être soutenu par plusieurs canaux sans qu'il n'y ait de capitalisation commune des actions menées.

Dans ce domaine, certaines des équipes des ambassades interrogées expriment une frustration sur leur distance avec les projets soutenus par l'AFD, notamment par I-OSC. L'expression d'un « avis » sur ces projets I-OSC au moment de l'instruction est un moment utile pour prendre connaissance des projets, mais leur semble souvent insuffisante pour contribuer au suivi et à la visibilité de ces projets. En réalité, cette distance des ambassades vis-à-vis des projets est assez différente selon les pays, et selon le niveau d'intérêt de ces ambassades pour les projets OSC concernés. Les entretiens menés dans les pays de la zone sahéenne (Mali, Burkina Faso, Niger, Tchad, Sénégal) ont notamment fait remonter des exemples de connaissance plus étroite des projets I-OSC par l'ambassade. Notons aussi que l'un des enjeux, pour

« Nous sommes consultés à l'étape des avis, sans voir les projets en 3D. Alors que nous sommes sur place, nous ne sommes pas réellement identifiés comme des interlocuteurs sur ces projets. C'est dommage car nous pourrions leur donner plus de visibilité. Le rendu des avis ne devrait pas épuiser notre rôle de suivi » (Ambassade)

combler cette distance, est l'effort réalisé par les OSC elles-mêmes pour les informer en direct de leur action sur le terrain. Cet effort reste assez dépendant de chaque OSC.

Pour autant, plusieurs initiatives au cours de ces dernières années ont contribué à renforcer ce dialogue et cette collaboration dans les pays d'intervention :

- **C'est le cas de la mise en place des Conseils Locaux de Développement**, institué par la loi du 4 août 2021, et qui regroupe sous l'égide de l'ambassadeur, les différents services de l'État, les opérateurs du développement, les organisations françaises de la société civile, etc. L'objectif est de favoriser « la cohérence des efforts de l'ensemble des acteurs de « l'équipe France à l'international », dans le cadre d'une stratégie et d'une programmation unique ». ⁸² Dans la pratique, notons au passage que la présence des OSC françaises partenaires n'est pas systématique dans ces espaces. Ce qui pose la question de savoir si ces OSC françaises sont perçues comme faisant partie de « l'équipe France ». Les perceptions sont divisées sur ce point.
- **C'est le cas aussi avec la mise en place récente de « conventions d'expérimentation » (Convex)** dans 8 pays (Niger, Tchad, Liban, etc.). Ces conventions encadrent la mise en place de réunions régulières, favorisent une dynamique d'instruction concertée des projets, et permettent une forme de « droit d'initiative » de l'ambassade pour soumettre des projets au financement de l'AFD. Sans pouvoir évaluer dans le détail les effets de ces Convex, nous notons des entretiens menés en Afrique de l'Ouest que dans les pays les ayant mis en place, les personnes interrogées perçoivent effectivement une concertation plus régulière entre l'AFD et le MEAE, et une relation plus « fluide ». Cette qualité de relation s'explique notamment par le fait que le management des deux institutions est engagé dans les concertations, ce qui facilite le suivi des agents des deux institutions. En revanche, en dehors des concertations et d'une démarche croisée d'instruction de projets, nous n'avons pas identifié d'initiatives conçues de manière conjointe dans les domaines du développement ou de l'urgence. Ce point mériterait cependant une évaluation plus approfondie.

Ces deux exemples illustrent la volonté du MEAE de renforcer le rôle de l'ambassade dans le pilotage de la politique de développement sur le terrain, et de mieux suivre les actions portées par l'AFD, notamment dans leurs liens avec les OSC.

UNE PLACE NOUVELLE D'EXPERTISE FRANCE, QUI TRANSFORME SON LIEN AUX OSC

Au cours de ces dernières années, Expertise France (EF) est devenu un financeur croissant de la société civile (24M€ vers les OSC en 2021 ; 37 M€ en 2022), et ce grâce notamment aux financements de l'Union Européenne (55%), du MEAE (18%), et de l'AFD (16%)⁸³. Notons que cette position de

⁸² Politique Française en faveur du développement - Projet de Loi de Finance pour 2022 -

⁸³ Chiffres transmis par Expertise France pour l'année 2022

financeur de la société civile est récente pour EF, même si la gestion de l'Initiative 5%⁸⁴ lui permettait déjà d'être impliqué dans le financement des OSC.

Le développement du rôle d'EF est lié notamment à sa place d'intermédiaire dans la gestion de fonds vers les OSC, avec une fonction de soutien aux actions et de renforcement de capacités de ces OSC. EF est particulièrement reconnu par l'AFD sur son approche de double appui aux services publics et aux OSC locales, avec un focus sur les services sociaux essentiels. **Cette position lui permet de soutenir une grande diversité d'OSC locales.** Ainsi en 2022, les financements d'EF sont allés à 111 OSC locales et 25 OSC françaises et internationales.

Cette fonction d'EF est en pleine croissance depuis quelques années et la perspective semble être la poursuite de cette dynamique, en cohérence avec l'intégration d'EF au sein du Groupe AFD. **Pour autant, la place croissante d'Expertise France soulève aussi des incompréhensions et des craintes, sur lesquelles il semble nécessaire de travailler collectivement avec l'AFD et les OSC partenaires.**

De nombreuses OSC françaises posent tout d'abord la question de la concurrence nouvelle d'EF par rapport à leur propre expertise associative, dans le renforcement des sociétés civiles locales. Le récent rapport de la Cour des Comptes souligne d'ailleurs que *« Pour l'avenir, des délégations de tâches à EF pour la gestion d'appels à micro-projets pourraient être envisagées, dans des pays où il n'existe pas de société civile structurée par exemple, ou à la demande de l'AFD et des tutelles dans certains contextes spécifiques ».*

Cette concurrence semble moins directe depuis ces dernières années avec des appels à projets distincts (qui place EF en concurrence uniquement avec des agences similaires : GIZ-IS, ENABEL), mais la question reste récurrente du côté des OSC.

Par ailleurs, Expertise France souligne qu'elle est de plus en position de redistribution de fonds vers ces OSC françaises, comme c'est déjà le cas sur les sujets de biodiversité et de changement climatique.

Une autre crainte soulevée par certains interlocuteurs côté OSC et AFD est l'ajout d'un intermédiaire supplémentaire. Cet intermédiaire permet effectivement d'absorber une part de la gestion, de la redevabilité et du risque associés aux projets portés par les OSC, ce qui semble bienvenu dans une

« Sur des projets hybrides, lorsqu'on veut travailler à la fois avec les institutions publiques et la société civile, Expertise France est audible et légitime pour jouer le rôle d'ensembliser » (AFD / SDD)

« Nous ne sommes pas maître de notre stratégie de financement mais nous nous attendons à une croissance, et nos financements pour les OSC devraient s'aligner avec notre croissance générale. (...) Nous visons une forte augmentation de nos équipes sur le terrain. » (Expertise France)

« Nous ne posons pas assez clairement la question de la place d'Expertise France, et de la concurrence qui peut exister avec l'expertise associative. Expertise France rassure sur la mise en œuvre de gros programmes, mais les experts qu'ils mobilisent sont dans nos réseaux. Pourquoi notre expertise associative n'est-elle pas directement mobilisée ? » (OSC française)

⁸⁴ Lancée fin 2011, L'Initiative est une facilité mise en œuvre par Expertise France et complémentaire du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Elle apporte une assistance technique et des appuis financiers catalytiques aux pays récipiendaires du Fonds mondial.

période à la fois d'augmentation des fonds disponibles aux OSC, et d'exigences accrues de conformité et de redevabilité. Mais les témoignages soulignent également qu'un tel intermédiaire peut être coûteux, et qu'il peut constituer un « écran » dans la relation aux OSC partenaires.

Enfin, nous notons la nécessité de clarifier encore davantage le rôle d'Expertise France face à l'enveloppe I-OSC, notamment depuis que cette enveloppe est ouverte en partie aux OSC locales.

« Le fait d'avoir un accès direct aux OSC est une richesse ; déléguer cet accès à Expertise France risque de nous priver d'un vivier précieux. » (AFD / SDD)

Expertise France a donc endossé ces dernières années un rôle de plus en plus important dans la relation aux OSC, répondant à des besoins croissants de délégation des fonds OSC de la part des bailleurs et ouvrant des perspectives intéressantes en matière de localisation. Mais ce rôle d'EF reste encore à préciser, en prenant en compte les craintes et les incompréhensions que nous avons soulevées.

POINTS-CLES

LA PLACE DES AUTRES ACTEURS DE « L'ÉQUIPE FRANCE » DANS LA RELATION AFD-OSC

Si le MEAE a conservé une part significative du financement des OSC, le transfert de l'enveloppe I-OSC à l'AFD a transformé sa relation aux OSC. L'enjeu est aujourd'hui de renforcer le dialogue à trois entre MEAE-AFD-OSC. Ce dialogue se joue différemment selon les niveaux et les enjeux abordés :

Au niveau français :

- **Un rôle important de la DGM/CIV du MEAE dans la promotion du lien aux OSC, mais aussi une assez grande proximité avec la DPA/OSC de l'AFD durant toute la période, et une bonne visibilité de la DGM/CIV sur les projets portés par la DPA/OSC.**
- **Mais un besoin, exprimé notamment par les OSC, de renforcer le dialogue commun AFD-MEAE-OSC afin d'éviter les effets de silos sur certaines thématiques** (même si ce dialogue commun est important sur certains thèmes comme le genre), ou la perception d'un flou dans les responsabilités de chacun (ex : dialogue autour du criblage).

Au niveau des pays d'intervention :

- **Une répartition des rôles qui semble assez claire entre les différents dispositifs de soutien aux OSC** (FSPI, CDCS, AAP, etc.), portant sur des échelles différentes, des thématiques différentes, etc. L'enjeu est surtout de renforcer l'articulation entre ces outils pour permettre, dans certains cas, une continuité entre les différents niveaux de soutien aux OSC.
- **Un dialogue et une coordination qui restent encore insuffisants entre les acteurs de l'équipe France ; et un manque de lisibilité mutuelle sur les projets et les partenaires de chacun.** Plusieurs dispositifs récents ont cependant contribué à renforcer cette collaboration : Conseils Locaux de Développement et Conventions d'Expérimentation. Ces dispositifs illustrent notamment la volonté de renforcer le pilotage de l'ambassade sur les actions portées par l'AFD avec les OSC.

Au cours de ces dernières années, Expertise France (EF) est devenu un financeur croissant de la société civile, mais sa place reste en partie à préciser notamment vis-à-vis des OSC françaises.

- **Une reconnaissance d'EF sur son approche de double appui aux services publics et aux OSC locales, avec un focus sur les services sociaux essentiels.** Cette fonction est en pleine croissance et la perspective semble être la poursuite de cette dynamique, en cohérence avec l'intégration d'EF au sein du Groupe AFD.
- **Mais des incompréhensions et des craintes sur la place d'EF, notamment de la part des OSC.** Ces craintes concernent notamment le risque de concurrence nouvelle d'EF par rapport à leur propre expertise associative dans le renforcement des sociétés civiles locales.

CONCLUSION

Tout au long de cette étude, nous avons mis en évidence les évolutions de la relation AFD-OSC entre 2007-2022, dans un contexte de croissance rapide des financements allant aux OSC. Nous avons montré comment cette croissance était liée à l'évolution des mandats de l'AFD (ex : crises, gouvernance, etc.) et à la place plus importante de certaines thématiques (ex : biodiversité, genre, etc.) qui mobilisent les OSC.

Nous avons aussi cherché à comprendre en quoi le paysage des OSC partenaires de l'AFD avait évolué au cours de la période (avec notamment une place plus grande, sans être écrasante, des OSC de grande taille, françaises et internationales) ; et quel avait été l'impact de l'AFD sur cette évolution.

Nous avons enfin interrogé l'évolution du dialogue entre AFD et OSC, en analysant les différents niveaux de dialogues engagés, et en observant les moments de tensions et d'alliances tout au long de ces quinze années. Au-delà du dialogue, nous avons cherché à comprendre comment l'AFD et les OSC avaient pu fonctionner parfois comme un « couple apprenant », et la manière dont a pu s'exercer entre eux une influence croisée sur certaines thématiques (avec des exemples comme l'ECSI et le Genre). Enfin, nous avons questionné la place des autres acteurs de « l'équipe France » dans la relation AFD-OSC, et notamment celle du MEAE et d'Expertise France.

Nous proposons de retenir, pour conclure, plusieurs grands défis qui apparaissent au travers de ces grandes évolutions, et qui seront au cœur des discussions prospectives qui suivront cette étude.

La croissance des financements aux OSC, notamment du côté des Opérations et des instruments de réponses aux crises, relance sous un angle nouveau le débat sur le droit d'initiative. En réalité, les témoignages évoquent davantage un continuum dans les manières de construire les projets qu'une opposition tranchée entre une logique ouverte d'initiative et une pure logique de prestation. Le défi que les OSC mettent en avant dans ce débat est autant celui de préserver la place de ce droit d'initiative en tant que tel (et l'enveloppe associée), que la demande d'une transparence, d'une ouverture, et d'une logique de co-construction de projets sur les autres instruments de l'AFD.

Cette croissance de financements fait également émerger des besoins plus forts de dialogue interne de l'AFD de recherche de cohérence entre les différents canaux de soutien aux OSC. Ce besoin de cohérence est encore renforcé par l'arrivée au sein du Groupe AFD d'Expertise France, dont la place dans le dispositif devra être précisée, face aux questions posées par les OSC.

Le défi est aussi celui de l'harmonisation des procédures ; un chantier sur lequel l'AFD s'est récemment engagé. Plus largement, l'AFD et les OSC devront faire face durant la période à venir à des questions concrètes pour fluidifier le dispositif, en luttant notamment contre la lourdeur des procédures, ou en cherchant à sortir davantage du financement « par projet » pour aller vers le financement des plans stratégiques et des résultats des organisations.

Concernant le paysage des OSC partenaires de l'AFD, l'un des enjeux principaux de ces quinze années a été celui de **l'équilibre à trouver entre un soutien à la diversité des OSC et la construction de relations approfondies** (y compris financières) avec une série de partenaires privilégiés (souvent des organisations de grande envergure, qui multiplient les collaborations avec l'AFD). Dans ce domaine, si le premier constat est celui d'une répartition assez équilibrée des financements entre petites et grandes OSC sur toute la période ; nous observons aussi que les grandes OSC captent une part de plus en plus grande de ces financements ces dernières années, du fait notamment de la croissance de

certain instruments. Il existe donc un **défi de maintien de l'équilibre de la diversité des partenaires, mais aussi défi lié à la manière d'aborder le lien à ces partenaires privilégiés** (cadre de financement, cadre de dialogue), pour que ces relations « à haute intensité » déploient tout leur potentiel.

Face au **défi de la localisation de l'aide**, le premier constat est que les OSC locales n'ont eu, historiquement, accès qu'à 10% des financements directs de l'AFD. Pour autant, les plus solides d'entre elles montent en puissance parmi les partenaires directs, et au sein de **consortiums** soutenus par l'AFD. Par ailleurs, l'AFD a multiplié les dispositifs de redistribution (tels que les **fonds intermédiés**) qui permettent à une diversité d'OSC locales d'être soutenues sur leurs propres projets. Malgré tout, **le défi de la localisation reste encore à approfondir** : en travaillant au-delà des financements, sur les outils de renforcement de capacités et de structuration de ces OSC locales.

En termes d'impact sur les OSC françaises, l'AFD est reconnue comme un levier central du maintien et de la croissance des OSC françaises durant la période (en parallèle de l'accès à une diversité de fonds publics internationaux), mais aussi du **renforcement** de ces OSC (renforcement organisationnel, mise en réseau, montée en puissance des pratiques d'évaluations et d'apprentissage, etc.). Les instruments I-OSC ont d'ailleurs été centraux dans ce domaine. **Dans cet accompagnement, reste encore un défi de visibilité des OSC françaises dans les enceintes internationales.** Soutenir cette visibilité pourrait passer notamment par un soutien plus systématique à la production et la valorisation de l'expertise des OSC, et par une mise en lien plus forte avec les acteurs internationaux capables d'entendre et de relayer cette expertise.

L'enjeu du dialogue entre l'AFD et les OSC reste un autre défi qui reste à approfondir. Historiquement, la relation financière et la relation stratégique avec les OSC se recoupaient largement dans le lien à DPA/OSC. Mais **aujourd'hui que les financements débordent bien au-delà d'I-OSC, se ressent le besoin de cadrer un dialogue stratégique plus large avec l'ensemble de l'AFD**, afin de construire un regard prospectif commun sur l'évolution de la solidarité internationale, et une vision commune sur la place des OSC dans les actions de l'AFD.

Au niveau de chaque secteur, des espaces assez divers de dialogue collectif ont été mis en place. L'enjeu aujourd'hui est de renforcer cette pratique de dialogue au sein des Opérations, mais aussi de penser l'articulation entre ces espaces de dialogue collectifs et le dialogue individuel mené avec quelques partenaires stratégiques. Par ailleurs, **si les agences témoignent d'une proximité de plus en plus grande avec les OSC sur le terrain, le dialogue et le suivi de leurs projets restent encore à renforcer.**

Enfin, cet enjeu de dialogue se pose un dernier défi : celui du renforcement de la **coordination entre les acteurs de « l'équipe France » dans les pays d'intervention**, et notamment entre l'AFD et le MEAE, afin de permettre une meilleure lisibilité mutuelle sur les projets et les partenaires de chacun. Plusieurs dispositifs ont été récemment mis en place (Conseils Locaux de Développement, Conventions d'Expérimentation) ; reste donc à savoir si ces dispositifs permettront dans la durée de renforcer cette coordination.

ANNEXE 1 - LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES UTILISES AU COURS DU RAPPORT

AAP	Aide Alimentaire Programmée
AFD	Agence Française de Développement
AMI	Appel à manifestation d'intention
AMP	Agence des Micro-Projets
ANO	Avis de non-objection
APCC	Appel à projets crises et sortie de crise (AFD-CCC)
APD	Aide publique au Développement
ARB	Agriculture, développement rural et biodiversité (Division technique AFD)
ASI	Association de solidarité internationale
BPDS	Banques Publiques de Développement
BMZ	Federal Ministry of Economic Cooperation and Development (Germany)
CCC	Cellule Crise et Conflits (AFD)
CDCS	Centre de Crise et de Soutien
CDD	Commission Coopération-Développement
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement.
CICR	Comité International de la Croix Rouge
CIS	Cadre d'intervention sectoriel
CIT	Cadre d'intervention thématique
CMN	Département de la Communication de l'AFD
CMN/SEE	Pôle sensibilisation du département de la Communication de l'AFD
CNSI	Le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale
CP	Convention Programme (I-OSC)
CPP	Convention de Partenariat Pluri-Annuel(I-OSC)
CSA	Comité de la Sécurité Alimentaire mondiale
C-SUD	Coordination SUD

DGL	Direction Générale (AFD)
DGT	Direction Générale du Trésor (Ministère de Finances)
DOE	Direction des opérations (AFD)
DPA/OSC	Département des Partenariats - Division Organisations de la société civile (AFD)
DPA/TEE	Département des Partenariats - Division Territoires et Entreprises (AFD)
DR	Direction Régionale (AFD)
DRAN	Direction Régionale Afrique du Nord (AFD)
DT	Division Technique (AFD)
ECSI	Éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale
EF	Expertise France
ETP	Equivalent Temps Plein
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FICOL	Facilité de financement des collectivités territoriales françaises (AFD)
FICS	Finance in Common Summit
FID	Fonds d'innovation pour le développement
FISONG	Facilité de financement des innovations sociales des ONG
FRIO	Fonds de renforcement institutionnel et organisationnel en appui aux ONG françaises (Coordination SUD)
FSOF	Fonds de soutien aux organisations féministes (AFD-MEAE)
FSPI	Le Fonds de solidarité pour les projets innovants (Ambassades)
GEO	Direction Géographique (AFD)
HCCI	Haut Conseil de la Coopération Internationale
I-OSC	Initiatives OSC
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Germany development bank)
MAAIONG	Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MEAE)
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères
MINEFE	Ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi

DGM-CIV (MEAE)	Délégation pour la société civile, l'engagement citoyen et la jeunesse
DGM (MEAE)	Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international
NIONG	Note d'initiative OSC
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OICC	Outil d'intervention crise et post-crise (AFD-CCC)
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
POS	Plan d'Orientation Stratégique (AFD)
PRA-OSIM	Programme d'Appui aux Organisations de Solidarité Internationale issues de l'Immigration
PCPA	Programmes Concertés Pluri-Acteurs (I-OSC)
REP	Responsables d'Équipe Projet (AFD)
RESILAC	Redressement Economique et Social Inclusif du Lac Tchad (Projet OSC)
RH	Ressources Humaines
SDD	Direction Solutions Développement Durable (AFD)
SMA	Structuration du Milieu Associatif
SDD	Direction Solutions Développement Durable (AFD)
UE	Union Européenne

ANNEXE 2 - BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Cette bibliographie ne présente que les documents les plus essentiels à l'écriture de ce rapport. D'autres documents ont pu être consultés tout au long de l'étude.

Documents de cadrage / documents d'orientations stratégiques :

- AFD : Plans d'orientation stratégique :
2018-2022 - <https://www.afd.fr/fr/ressources/plan-orientation-strategique-2018-2022>
2012 – 2016 : <https://issuu.com/objectif-developpement/docs/plan-orientations-strategiques-2012-2016>
2007-2011 : Plan d'orientations stratégiques (POS 2)
- AFD : - L'AFD partenaire des organisations de la société civile - 2018-2023
<https://www.afd.fr/fr/ressources/strategie-partenariat-organisations-societe-civile-2018-2023>
- AFD : Cadre d'intervention transversal en faveur des Initiatives des OSC 2013–2016
<https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/CIT-AFD.pdf>
- AFD : Guide méthodologique I-OSC (2019)
<https://www.afd.fr/sites/afd/files/2019-10-05-55-33/Guide-m%C3%A9thodologique-Initiatives-OSC-2019.pdf>
- MEAE : Document d'Orientation Stratégique Société civile et engagement citoyen 2023-2027 :
https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/2023_dos_socie_te_civile-17-03-23_cle856ac4.pdf
- Loi n°2021-1031 relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043898536>
- AFD : Appui aux OSC – Bilans d'activités :
<https://www.afd.fr/fr/ressources/appui-aux-organisations-de-la-societe-civile-bilan-dactivite-2020>
<https://www.afd.fr/fr/ressources/appui-organisations-societe-civile-bilan-activite-2019>
<https://www.afd.fr/sites/afd/files/2018-10-08-04-07/Bilan-activites-OSC-2013-2017.pdf>
- CICID : comptes-rendus des CICID 2013-2016-2018

Études

- Acteurs et actrices de la solidarité internationale : quelle(s) mutation(s) ? (Coordination SUD / ONGLab 2023) :
<https://www.coordinationsud.org/document-ressource/acteurs-et-actrices-de-la-solidarite-internationale-quelles-mutations/>
- La localisation de l'aide (Coordination SUD / ONGLab 2019) :
<https://www.coordinationsud.org/document-ressour ce/etude-onglab-localisation-de-laide/>

- Les Organisations de Solidarité Internationale en 2030, 5 Fiches thématiques pour décrypter les évolutions à l'œuvre et se projeter sur des scénarios futurs
https://www.kayrosnetwork.org/files/ugd/ba3bdf_b99ac480cdf4a579f58099fc7435175.pdf
- Étude sur les modèles socio-économiques des ONG françaises de solidarité internationale (2016 – 2020).
<https://www.coordinationsud.org/onlab/etudemse/>
- Etude Argent & Associations de solidarité internationale (2012-2016)
https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Etude-Argent-ASI-2012-2016-vf_BD-1.pdf
- Soutenir le droit d'initiative des OSC (Coordination SUD, 2023)
<https://www.coordinationsud.org/document-ressource/soutenir-le-droit-dinitiative-des-osc/>
- Diversité d'appartenance aux réseaux internationaux : [https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Etude-Appartenance-aux-r--seaux-internationaux-rapport-complet-VF.pdf](https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Etude-Appartenance-aux-reseaux-internationaux-rapport-complet-VF.pdf)
- Cartographie des instances collectives de Solidarité Internationale (2014) :
<https://docplayer.fr/18972036-Cartographie-des-instances-collectives-de-solidarite-internationale.html>
- Analyse de la relation AFD-ONG en prévision d'une future étude permettant d'accompagner l'Agence dans l'élaboration de son CIT OSC (JM Fardeau, 2012)
- Étude sur les modes opératoires des OSC au Sahel, JM Bonis Charancle, M. Vielajus, 2019)
- Droit d'initiative – Une étude comparative sur le droit d'initiative des OSC dans 6 pays européens. 2022. ODS. Coordination SUD

Évaluations

- Évaluation de l'instrument financier du dispositif I-OSC : Convention de Partenariat Pluriannuel (CPP), Fév. 2022. Espelia et Cooperation Concept
- Évaluation du fonds MINKA (2017-2020)
<https://www.afd.fr/fr/ressources/evaluation-du-fonds-minka-2017-2020>
- Évaluation de l'instrument de financement « Convention-programme » à destination des projets d'initiative ONG (Mai 2014): <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/AFD-rapport-final-Evaluation-instrument-convention-programme-resume.pdf>
- Évaluation de l'instrument FISONG
<https://www.afd.fr/fr/ressources/evaluation-instrument-fisong>
- Évaluation des activités menées dans le cadre de la convention AFD/Coordination SUD « AFD CFT 13301 r » - 2017-2019 : <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/200221-ALKM-Evaluation-CSUD-Synthe%CC%80se.pdf>
- Bilan et capitalisation des programmes concertés pluri-acteurs- PCPA (2002-2019)
<https://www.afd.fr/fr/ressources/bilan-et-capitalisation-des-programmes-concertes-pluri-acteurs-pcpa->

2002-2019

- Évaluation stratégique de l'instrument PCPA (2012)
https://docs.wixstatic.com/ugd/ba3bdf_52fa78225bcd42699633a875eaa25d3d.pdf
- Évaluation intermédiaire du soutien aux organisations féministes (2020-2022)
<https://www.afd.fr/sites/afd/files/2023-02-09-57-22/fsof-synthese-evaluation-mi-parcours.pdf>
- Evaluation du soutien du MEAE et de l'AFD aux acteurs de l'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale (ECSI) 2015-2020. 2022. EY

ANNEXE 3 – LISTE DES ENTRETIENS

AFD / MEAE / Expertise France

Remy Rioux	AFD – Direction Générale
Philippe Orliange	AFD – Direction GEO
Anne Muxart	AFD - DCO
Philippe Jahshan	AFD - ISR/SPR
Jérémie Daussin-Charpentier	AFD - MPC
Céline Boulay	AFD - MPC / DPA
Nicolas Le Gen	AFD - DPA / OSC
Valérie Huguenin	AFD - DPA / OSC
Jean-Luc François	Ancien responsable ARB Ancien Directeur de la transition écologique - NAT (ARB - EAA).
Emmanuelle Cathelineau	AFD - DPA/OSC (référente genre)
Emilie Aberlen	AFD - DPA/OSC (référente Droits Humains)
Isabelle Ensarguet	AFD - DPA/OSC (référente ECSI)
Mathieu Le Grix Thierry Duplan	AFD - SDD-ARB
Audrey Guiral-Naepels Noor Mountassir	AFD - SDD-VIL
Magali Kreitmann Guilhem Arnal	AFD - SDD-GOV
Jean-Bertrand Mothes	AFD - GEO - CCC
Catherine Bonnaud	AFD - Direction Régionale Proche et Moyen Orient / Agence Liban (ancienne responsable de la Division DPA-OSC)
Mathieu Vasseur	AFD - Direction Régional Afrique du Nord

Stéphanie Leyronas	AFD - ISR-ECO
Amélie July	AFD -
Jean-Michel Sévérino	Investisseurs et Partenaires (I&P) (ancien Directeur Général de l'AFD)
Frédéric Sansier	Expertise France
Anne-Charlotte Dommartin Thibaut Lespagnol	MEAE - DGM/CIV
Pierre Salignon	MEAE - Centre des opérations humanitaires et de stabilisation (CDCS) (ancien responsable de la Division DPA-OSC de l'AFD)
Laurent Bonneau	MEAE - COCAC. Ambassade de France en Côte d'Ivoire

Organisations de la Société Civile (ONG, Universités, Fondations)

François Grunewald	URD
Bénédicte Hermelin	France Nature Environnement (Ancienne directrice de Coordination Sud)
Frédéric Appolin	AVSF (Ancien responsable COFRI de Coordination SUD)
Jean Louis Vielajus	Ancien directeur du CFSI, ancien Président de Coordination Sud
Raphaël Chenuil Hazan Arianne Gresillon	ECPM / Plateforme des ONG de Droits Humains (PDH)
Nicolas Vercken	OXFAM-FR
Bertrand Effantin	Mercy Corps
Caroline Arzac	IECD
Sophie Calmette	Solthis
Christophe Mestre	CIEDEL
Alexandre Anjuere	Électriciens sans frontière
Nicolas Laurent	FORIM
Jean Marc Delaunay	CRID
Sébastien Pinchon	Noé
Franck Fortuné	CIRRMA
Focus Coordination Sud Group	Coordination Sud (Président / Directeur/Chargé de mission) + 5 ONG Membres
Karine Meaux	Fondation de France
Philippe Ryfman	Université Paris I
Anne Le Naélou	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne / IEDES Cité du développement durable (JATP)

Mission Madagascar

Yves Guicquero Louise Guillon		AFD - Agence
Lisa Alexandre Patrick Bosdure	Brochet, Magat	SCAC
Laetitia Graux		Délégation de l'Union européenne (DUE)
Natacha Tang		Coopération monégasque (DCI Monaco)
Alain Liva Raharijaona		Fondation pour les Aires Protégées à Madagascar
Margaux Flandin		Anseleme
Hery Hannelle Rakotobe	Rason	HAVORIA / Séminaire de la société civile
Annick Andriamaro		ECPAT
Claire Kaboré		GRET
Adrien Cascarino		ATIA
Solange Rajaonah		FERT

Mission Liban

Catherine Bonnaud		AFD – Direction Agence
Loubna Abi Khalil		AFD - Chargée de mission éducation et société civile
Léa Vitoux		AFD - Chargée d'Affaire AFD & PROPARCO
Mathilde Pousse		Ambassade de France - Attachée de coopération Gouvernance / Appui à la société civile
Henry Simonin		Ambassade de France - Conseiller humanitaire-Chancellerie
Arthur Botto		Centre de Crise et De Soutien (CDCS)
Karin Eriksen		DANIDA
Samer Sfeir		Shareq
Robin Richa		Association Arc en Ciel
Virginie Lefèvre		Amel
Chloé Roger		Médecins du Monde - Coordinatrice générale
Bojan Kolundzija		OXFAM
Enguerrand Roblin		Première urgence international - Directeur pays
Maureen Philippon		NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL - Directrice pays

Mission Sénégal / Niger / Burkina Faso / Tchad

Alexandra Diaby	AFD – Agence Sénégal
Marie Anne de Villepin	AFD – Agence Niger
Julie Baron	AFD – Burkina Faso
Bruno Leclerc Florence Cassam Chenai	AFD – Direction R Sahel
Philippe Chedanne Coline Champion-Laplaige	AFD - Tchad
Astrid Babin	SCAC Sénégal
Thomas Lejeune	GRET
Mbathio Diaw	RAES
Sobel Aziz Ngom Sébastien Lyon Ali Samba Diouf	CJS
Désiré Tom Iteng Arfa Bérei Tcha	Aide et Action
Ibrahima Guèye	JED
Moumouni Magawata Ibrahim Yacouba	Karkara
Oumarou Cissé	A2N
Emmanuel Ndione	Enda Graf
Malick Diop	PANE
Albert Mashika	Caritas Africa
Blamah Diallo	RBM

Mission Allemagne

Julie Brethfeld	KfW Development Bank
Nicolas Hertkorn	KfW Development Bank
Stefan Sckell	BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
Caroline Kent	Women for Women Germany
Stefanie Möller	Oxfam Germany
Jan Wenzel	VENRO
Mirco Wicker	SOS Humanity

ANNEXE 3 – BILAN QUANTITATIF

Cette annexe fait l'objet d'un document à part.

ANNEXE 4 – RESULTATS DE L'ENQUETE EN LIGNE

Cette annexe fait l'objet d'un document à part.

ANNEXE 5 – COMPOSITION DU GROUPE DE REFERENCE

Président : Jean-Luc François

MEAE/DGM/CIV	Anne-Charlotte Dommartin/Thibaut Lespagnol
MEAE/DGM	Luc Chevallier/Thibault Le Gonidec
DGT	Laurent Padoux
AFD/ISR/EVA	Antoine Michel
AFD/MPC/DPA/OSC	Nicolas Le Guen, Valérie Huguenin, Emilie Aberlen, Corinne de Peretti
AFD/SDD	Virginie Leroy
AFD/GEO	Amélie July
AFD/MPC	Anne de Soucy
Action contre la Faim	Lucie Barbier
Handicap International	Pascale Vulliez
Secours populaire	Pierre Bastid
Forim	Nicolas Laurent
FIDH	Patricia Huyghebaert
FONGTO	Komi Abitor
CCOAIB	Jean-Claude Ngendandumwe
F3E	Angeles Estrada
URD	François Grunewald