
retourné en ressource diplomatique, mais à quel prix ?

GUILLAUME DEVIN

LES ONG ET LES POUVOIRS PUBLICS : LE CAS DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT *

65

RAPPORTS OFFICIELS OU ÉTUDES INDÉPENDANTES, toute l'expertise sur la politique dite de coopération et de développement de la France a conclu, depuis près de quarante ans, à ses dysfonctionnements, son inadaptation et son inefficacité globale. On peut même douter qu'il existe bien « une » politique de coopération et de développement tant elle est éclatée en un « ensemble de micropolitiques » plus ou

* Cet article repose pour partie sur un travail d'enquête et une série d'entretiens. Que soient remerciés pour leur disponibilité : MM. François Ader, chargé de mission auprès du délégué général de l'Association française des volontaires du progrès (AFVP), Claude Baehrel, secrétaire général du Comité catholique contre la faim et pour le développement, Mlle Sophie Bascoulard, chargé de mission au département Politiques et Études de l'Agence française de développement, MM. Roland Biache, chargé de mission à la Ligue française de l'enseignement et de l'éducation permanente (LFEEP), Roland Blatman, sous-directeur de la Coopération décentralisée et non gouvernementale (ministère des Affaires étrangères), Louis Bretton, ancien responsable du département international de la CIMADE, Lucien Cousin, chef du Bureau de la vie associative (ministère de la Coopération), Michel Doucin, chef de la mission de liaison auprès des ONG (MILONG, ministère des Affaires étrangères), Michel Faucon, délégué général du Centre de recherche et d'information pour le développement (CRID), Mlle Marie-Pierre Nicolle, responsable du cabinet du directeur général de l'Agence française de développement, Mme Thérèse Pujolle, secrétaire général de la Commission Coopération-Développement, MM. Vincent Rattez, secrétaire exécutif de la Coordination SUD, Henri Rouillé d'Orfeuil, responsable des relations extérieures du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), Michel Roy, directeur de l'action internationale du Secours catholique-Caritas France, Mme Monique Tari, chef du Bureau de la formation, de la réinsertion et des concours (ministère de la Coopération).

1. Jacques Adda et Marie-Claude Smouts, *La France face au Sud*, Paris, Karthala, 1989, p. 253.

moins mal coordonnées¹ : les critiques sont connues, les gouvernements se succèdent, mais les réformes sont ajournées ou inachevées. La dernière en date, en cours de mise en œuvre au moment où ces lignes sont écrites, paraît plus vigoureuse et peut-être fera-t-elle mentir ceux qui n'y croyaient plus. D'ici là et jusqu'à maintenant, les déceptions l'ont emporté : peut-on pour autant parler d'immobilisme ?

En simplifiant, les politiques françaises en matière de coopération et d'aide au développement ont longtemps présenté trois caractéristiques² : elles ont été essentiellement complexes, bilatérales et gouvernementales. Qu'en est-il aujourd'hui ? La réduction de la complexité est actuellement sur le métier. La recherche d'une « plus grande cohérence » notamment à travers le regroupement des services du ministère des Affaires étrangères (MAE) et du ministère de la Coopération est, en effet, au cœur de la réforme initiée en février 1998. S'agissant du bilatéralisme, il a indéniablement fléchi, relativement à la croissance des contributions apportées aux outils européens de développement. Quant au caractère gouvernemental de la coopération française, il est désormais régulièrement entamé par des discours officiels visant à associer plus étroitement « les acteurs de la société civile » à la définition des priorités et aux modalités de l'action³. Ces différentes tendances mériteraient chacune un examen approfondi. Seule la dernière, limitée à la place occupée par les organisations non gouvernementales (ONG) dans le dispositif institutionnel, nous retiendra ici pour deux raisons de fond :

– D'abord, la France semble se singulariser parmi les principaux pays développés par la fraction mineure de l'aide publique au développement (APD) transitant par les ONG. On parle couramment de moins de 1 % de l'APD contre plus de 10 % aux États-Unis, au Canada ou aux Pays-Bas⁴. De toute façon, un pourcentage très inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE⁵. Néanmoins, en ces domaines, le chiffre est périlleux : les

2. Anne-Sophie Boigallais et François-Xavier Verschave, *L'Aide publique au développement*, Paris, Syros, 1994, p. 8-9.

3. Voir le discours du président de la République, en août 1998, devant les ambassadeurs de France : « Les relations entre les nations dépassent de plus en plus les relations entre les États. Ce sont des sociétés tout entières qui se croisent, se rencontrent, travaillent ensemble », *Le Monde*, 28 août 1998.

4. Sylvie Brunel, *Le Gaspillage de l'aide publique au développement*, Paris, Éd. du Seuil, 1993, p. 114.

5. D'après l'OCDE, avec 0,3 % de l'aide publique au développement confiée aux ONG, la France partage avec la Belgique et le Portugal l'avant-dernière place devant l'Irlande quant à la part de l'APD transférée aux ONG nationales. La moyenne s'établit à 3,3 %. *Coopération pour le développement*, Rapport de l'OCDE, 1997, tableau 26, annexe A-44.

données sont peu explicites, les bases incertaines, les notices imprécises et les calculs difficilement comparables. Tentons de mieux cerner le cas français. L'APD est évaluée pour 1997, selon les méthodes de l'OCDE, à 36 milliards de francs. Par ailleurs, le montant des ressources publiques affectées aux ONG est à la fois composite et très difficile à chiffrer : 250 millions accordés par le ministère de la Coopération et le MAE⁶, auxquels il faut ajouter divers financements (fonds d'urgence humanitaire, financements des ministères techniques, contributions des collectivités territoriales, crédits déconcentrés des ambassades, diverses ressources nationales non ventilées). L'ensemble pourrait atteindre 500 millions soit 1,38 % de l'APD, ce qui est supérieur aux estimations habituelles mais très modeste malgré tout. D'autant que sont comprises les dotations aux actions humanitaires d'urgence et les ressources d'origine territoriale. Toutefois, si l'on isole les financements du ministère de la Coopération et du MAE, une tendance lente et limitée à l'acroissement des soutiens se dégage : 189 millions en 1994, 242 en 1995, 250 en 1996, alors que, parallèlement, l'APD n'a cessé de fléchir. Cette tendance est confirmée lorsqu'on rapporte au budget total du ministère de la Coopération (principal bailleur national des ONG « de développement ») les financements accordés par ce même ministère (ou secrétariat d'État selon le cas) : environ 3 millions de francs en 1977, soit 0,12 % du budget⁷, 200 millions en 1997 et 3,22 % du budget. Une évolution est donc perceptible depuis la fin des années 1970, mais sa lenteur témoigne de résistances qui freinent les efforts de « rénovation » sans cesse annoncés. C'est une raison suffisante pour s'y arrêter.

67

– La seconde raison de se pencher sur le caractère plus ou moins gouvernemental des actions publiques en matière de coopération et de développement rejoint la question plus vaste des ONG comme « acteurs

6. Lucien Cousin, *Bilan des financements accordés par l'intermédiaire du Bureau de la vie associative aux associations de solidarité internationale pour 1997*, document du ministère de la Coopération, 8 juin 1998.

7. Henri Rouillé d'Orfeuil, *Coopérer autrement. L'engagement des ONG aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 1984, p. 41.

8. Sur le rôle des ONG de coopération et de développement, les études de l'OCDE sont parmi les sources les plus précieuses, voir notamment Ian Smillie et Henny Helmich (dir.), *Organisations non gouvernementales et Gouvernements. Une association pour le développement*, OCDE, 1993. Une version actualisée de ce rapport est actuellement sous presse. Elle contient également une mise à jour de la situation française. Le texte, que nous avons pu lire grâce à l'aimable autorisation de ses auteurs, Judith Randel et Tony German, est bien informé. Néanmoins, il surestime un peu l'intérêt du gouvernement pour les OSI et la capacité de ces dernières à s'imposer comme des partenaires obligés.

des relations internationales ». Cette proposition est devenue un lieu commun mais demeure souvent traitée de manière générale et intuitive⁸. S'agissant de la France, les ONG de coopération avec les pays en développement sont désignées sous le nom d'organisations de solidarité internationale (OSI) pour éviter l'usage décrié du terme *développement*⁹. Ce milieu associatif est une partie seulement des ONG au sens large qui regroupent aussi des syndicats, des collectivités territoriales, des centres de recherche, etc. Il est également extrêmement hétérogène dans la dimension de ses composantes, l'orientation séculière ou religieuse, la proportion du financement public ou la priorité des tâches. Là encore, la mesure statistique est des plus incertaines : d'une centaine d'OSI à plus d'un millier. Un point d'ancrage consiste à privilégier celles qui ont une dimension nationale et qui sont en relation plus ou moins régulière avec les pouvoirs publics (participation à des instances officielles, cofinancement, etc.) : une centaine¹⁰, ainsi saisie, répétons-le, par les institutions publiques, ce qui rappelle qu'il n'est peut-être pas si simple que cela de séparer le gouvernemental du non gouvernemental¹¹.

Nous ne parlerons ici que des OSI « de développement » en écartant les « urgencières ». La frontière est fragile dans la mesure où la plupart des OSI ont un intérêt dans les actions d'urgence, plus facilement médiatisées et qui permettent de relancer les campagnes de dons. Réciproquement, les organisations d'urgence accompagnent souvent leurs secours de mesures de reconstruction à plus long terme. Néanmoins, la distinction est tenable parce que les modes d'intervention, les missions ou les collectifs sont sensiblement différents. Elle a surtout le mérite de ne pas rabattre toute la politique gouvernementale à l'égard des OSI sur les relations spectaculaires et polémiques que l'État entretient avec les

9. Michel Faucon, « Les organisations de solidarité internationale dans les relations internationales institutionnelles », *Les Cahiers du développement durable*, n° 3, décembre 1996, p. 8.

10. « Associations de solidarité internationale », in Commission Coopération-Développement (COCODEV), *Répertoire 1997-1998*. Toutes les organisations recensées n'ont pas nécessairement une dominante « solidarité internationale ». Elles peuvent avoir des missions essentiellement françaises, mais qui font une part à leur dimension internationale (la Ligue française de l'enseignement et de l'éducation permanente [LFEPP], par exemple).

11. Arnold Wolfers, « The Actors in International Politics », in *Discord and Collaboration*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1962, p. 20-21. Sur la distinction ambiguë « acteurs étatiques-acteurs non étatiques », on lira également d'intéressantes remarques dans l'étude de Frédéric Charillon, *États et Acteurs non étatiques en France et en Grande-Bretagne pendant la guerre du Golfe : politiques étrangères et stratégies non gouvernementales*, thèse de doctorat en science politique, Paris, IEP, 1998.

12. Une dizaine sur les 112 OSI recensées par la COCODEV (voir *supra* note 10). 102 OSI « de développement » ont été financées par le ministère de la Coopération et le MAE

organisations humanitaires d'urgence, très minoritaires dans le panorama général¹². Au regard de l'évolution de la coopération française, la place réservée aux OSI « de développement » (désormais « OSI » sans plus de précision) est bien plus significative de la transformation ou non des pratiques publiques.

LE TEMPS DE L'INSTITUTIONNALISATION

La reconnaissance progressive des OSI dans le dispositif institutionnel de la coopération française est le produit d'une double dynamique : à la fois interne et internationale.

Au plan national, le terrain est vierge jusque dans les années 1970. Hormis un « Bureau des œuvres privées », qui suit avec parcimonie et paternalisme l'action des missions religieuses, la prise en charge de certains aspects de l'aide au développement par des acteurs non étatiques reste exclue ou étroitement contrôlée. Ainsi le Comité français contre la faim (CFCF) suggéré en 1960 par le général de Gaulle pour relayer la campagne mondiale de la FAO ou la création en 1963 de l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) présidée par le ministre de la Coopération sont-ils des initiatives isolées et encadrées par les pouvoirs publics. La situation n'évoluera guère avant 1976. A cette époque, le ministre de la Coopération, Robert Galley, forte personnalité gaulliste, et Jean Audibert, directeur de la Coopération technique et culturelle au ministère (et futur directeur de cabinet de Jean-Pierre Cot), sont favorables à une avancée. Informés de la place des ONG dans les autres pays européens et confrontés à la croissance du nombre des organisations françaises¹³, ils donnent le coup d'envoi à la création d'un « Bureau de liaison avec les ONG » (BLONG) animé par Monique Tari. Bien que des contacts soient établis, ils demeurent ponctuels, et l'initiative reste globalement marginale : budget réduit (3 millions de francs) et stable jusqu'en 1980.

L'arrivée de la gauche au pouvoir et de Jean-Pierre Cot au ministère de la Coopération marque indéniablement un tournant. Les préventions politiques qui freinaient la collaboration des précédents gouvernements

69

en 1997. En revanche, mesurées à l'aune du budget et du personnel employés, les organisations d'urgence sont parmi les OSI les plus importantes.

13. Le début des années 1970 correspond à la période de décollage du nombre des OSI en France : voir Adele Woods, « Profile of NGOs in France » dans *The Facts about European Non-Governmental Organizations Active in International Development*, OCDE, juin 1998.

avec des organisations globalement orientées à gauche vont s'inverser pour alimenter un rapprochement inédit. Le nouveau ministre adopte immédiatement cette nouvelle ligne de conduite autant par conviction et sympathie pour le « rôle irremplaçable » des ONG¹⁴ que pour sortir le ministère « de la sorte de ghetto dans lequel il se trouvait enfermé¹⁵ ». Secondé par une équipe acquise aux « associations tiers-mondistes », le ministre transforme le BLONG en une « Sous-direction des ONG »¹⁶ et multiplie par quatre les financements. La dynamique ainsi lancée perdurera, même ralentie, après le départ de Jean-Pierre Cot en décembre 1982 et trouvera une forme d'institutionnalisation avec la création en 1983 de la Commission Coopération-Développement (COCODEV). Conçue comme une structure d'échanges consultative très largement ouverte aux différents ministères et à tous les acteurs non étatiques – un peu à l'image du Haut Conseil de la coopération internationale prévue par la réforme actuelle –, la COCODEV ne constituera d'abord qu'une structure paritaire entre le ministère de la Coopération et certaines OSI. La Commission s'élargira et ne deviendra interministérielle qu'en 1988.

Cette temporisation témoigne parmi d'autres indices (faible progressivité des budgets après 1982) de l'intérêt somme toute secondaire accordé aux relations avec les OSI. Initialement, il s'agit même d'une forte résistance des administrations concernées hormis quelques individualités aux parcours atypiques. Le ministère de la Coopération s'ouvrira le premier, non sans mal, à en croire Henri Rouillé d'Orfeuil, ancien conseiller technique de Jean-Pierre Cot. Pour sa part, le ministère des Affaires étrangères (en fait, la Direction de la coopération scientifique et technique, DCST) reste peu intéressé par ces contacts bien éloignés des habitudes diplomatiques. La Mission de liaison auprès des ONG (MILONG) au MAE (Direction des affaires politiques) est alors assez formelle. Aujourd'hui, elle est toujours sans moyens propres, mais utilisée avec plus d'intérêt comme centre d'information et lieu de dialogue entre le ministère, les ambassadeurs et les ONG. La « Sous-direction des ONG » au ministère de la Coopération transformée en « Bureau de la vie associative » est bien une structure commune à la Coopération et au MAE (DCST). Elle gère une ligne budgétaire du MAE, mais quatre fois moins importante que celle de la Coopération.

14. Jean-Pierre Cot, *A l'épreuve du pouvoir*, Paris, Éd. du Seuil, 1984, p. 98.

15. *Ibid.*, p. 96.

16. « Le sigle marquant dans le milieu tiers-mondiste une intention qui ne trompe pas », *ibid.*, p. 210. Voir également Henri Rouillé d'Orfeuil, *Coopérer autrement*, *op. cit.*, p. 38-39.

En fait, la DCST n'est dotée d'une sous-direction spécialisée à la « coopération décentralisée et non gouvernementale » que depuis 1994 (elle doit devenir, dans la réforme, une « Mission pour la coopération non gouvernementale » auprès du directeur général). Quant aux autres ministères, ils n'ont pas de dispositifs spécifiques, pas même le ministère des Finances, « colosse invisible », qui gère près de 50 % de l'APD.

Dans l'ensemble, plusieurs facteurs ont favorisé l'ouverture progressive des administrations de la Coopération et du MAE. Le politique d'abord, notamment pour le ministère de la Coopération : Jean-Pierre Cot (1981-1982), Jacques Pelletier (1988-1991) ou, dans une moindre mesure, Robert Galley (1976-1981) ont été des ministres d'impulsion (transformation des structures, augmentation des budgets). Plus sensible pour le Quai d'Orsay a été l'influence indirecte exercée par les organisations internationales et les autres pays développés : recours croissant de la Banque mondiale aux ONG comme conseils et opérateurs, isolement relatif de la France au sein de l'OCDE alors que la tendance est à l'augmentation massive des transferts de l'APD entre les mains des ONG des pays membres, et surtout création d'un « guichet » européen (la DG VIII) stimulant et légitimant l'activité des ONG françaises¹⁷. Il ne fait pas de doute que les pratiques de collaboration des institutions européennes avec les ONG ont servi d'appui « décisif » (Monique Tari) à ceux des fonctionnaires qui voulaient amorcer le processus en France. Plus tard, les cofinancements européens ont fini par pérenniser un mécanisme à double détente : d'une part, les pouvoirs publics recherchent un « retour » de l'Union et une promotion de la représentation française, mais, d'autre part, les ONG françaises ne peuvent prétendre à ces financements européens que si elles bénéficient de la reconnaissance nationale. Double circuit de légitimité en quelque sorte, qui constitue un bel exemple des voies par lesquelles se développe l'eupéanisation des pratiques administratives. Enfin, dans un contexte où l'État cherche à réduire ses dépenses, où tous les discours officiels convergent vers le « moins d'État » et la réhabilitation du marché, il est de bon ton de flatter les atouts de « la société civile ». Comme acteurs privés, les ONG bénéficient de ces retombées idéologiques et jouissent d'une considération nouvelle dans les cercles politico-administratifs depuis la fin des années 1980.

71

17. Au cours des vingt dernières années, les ONG françaises auraient reçu 14,5 % des cofinancements européens : Lucien Cousin, *Bilan des financements...*, op. cit., p. 6.

L'institutionnalisation des relations et les ressources européennes ont eu, à leur tour, un effet de structuration sur les OSI. À l'origine, les pouvoirs publics ont explicitement encouragé le regroupement des organisations en collectifs afin de disposer d'un « interlocuteur cohérent plutôt qu'un agrégat d'associations dispersées et souvent divisées¹⁸ ». Le mouvement a suivi son cours de manière cahotique entre réunions, scissions et dissolutions pour aboutir aujourd'hui à une coordination assez lâche de collectifs : Solidarité, Urgence et Développement (SUD). Les financements européens ont également provoqué un rassemblement autour d'une « Plate-forme française des ONG de l'Union européenne », gérée par la Coordination SUD, et membre du Comité de liaison des ONG de l'Union européenne. À l'évidence, le milieu est rebelle aux tutelles, les divisions sont nombreuses et l'indépendance jalousement défendue. Si l'établissement de relations plus formalisées avec l'administration a poussé à certains rapprochements, elle a également dessiné de nouveaux clivages. La concertation a aussi ses risques.

L'AMBIVALENCE DES RELATIONS

Parfois complices, souvent méfiantes, les relations entre les OSI et les pouvoirs publics sont incertaines. Officiellement, on parlera de « partenariat », mais le terme est bien trop flou pour saisir toutes les nuances d'un dialogue qui est encore loin d'avoir pris la forme d'une « culture de négociation ». La concertation est difficile d'abord en raison des caractères propres aux protagonistes. Elle l'est ensuite par une hantise de l'instrumentalisation réciproque.

Le monde des OSI est fragile. Lorsqu'il n'est pas encombré de rivalités personnelles, il doit faire face aux défis de la capacité et de l'unité. Atteinte par certains scandales financiers (l'ARC) et par le repli de la générosité privée vers des actions strictement nationales, la trésorerie des OSI a dû enregistrer un tassement des dons individuels¹⁹. Même si le « Baromètre de la solidarité internationale des Français » annonce un regain d'intérêt pour la solidarité internationale en 1998²⁰, le marché du

18. Jean-Pierre Cot, *A l'épreuve du pouvoir*, op. cit., p. 97.

19. La part de la collecte rapportée à l'ensemble des ressources privées est passée de 61 % en 1991 à 59 % en 1994. Ce chiffre tient compte des OSI d'urgence. *Argent et OSI, 1993-1994*, COCODEV, 1996.

20. Voir le IX^e Baromètre de la solidarité internationale des Français du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), 1998.

don reste étroit (environ 1 milliard de francs soit un tiers des ressources totales des OSI), très compétitif avec la croissance du nombre d'acteurs et, par conséquent, coûteux en raison de l'augmentation des frais de collecte pour attirer de nouveaux donateurs²¹. Cette situation n'a fait qu'accroître la dépendance à l'égard des financements publics (nationaux et internationaux) et les risques de déconfiture, comme l'ont illustré les récents dépôts de bilan de *Medicus Mundi* ou d'*Équilibre*. Les OSI les plus importantes sont relativement mieux protégées (notamment les organisations confessionnelles, qui peuvent compter sur des réseaux plus stabilisés), mais la préoccupation « alimentaire » est globalement trop pressante pour que la vocation d'interpellation du monde associatif ne soit pas affaiblie.

Il est vrai que cette vocation n'est pas exprimée par tous. Avec le développement des financements publics, le monde des OSI s'est partagé entre des associations animatrices de la solidarité internationale, appuyées sur une base sociale et revendiquant la dimension pédagogique et militante de leurs actions, et des associations plus « techniques », proches du bureau d'études et tournées vers un rôle d'opérateur professionnel (tel le Groupe de recherche et d'échanges technologiques, GRET). Cette distinction n'est pas toujours bien vécue, d'autant que le premier groupe a le sentiment d'être désavantagé face à des interlocuteurs publics qui recherchent d'abord la professionnalisation à moindre coût. Les malentendus entre les « experts » et les « militants » ne facilitent pas la constitution d'un front commun déjà rendu difficile par la dispersion des associations et d'autres différends, comme celui de la place et du rôle que doit occuper le volontariat par rapport aux actions de terrain²².

Dans ces conditions, la coordination est un art difficile. Coordination SUD s'y emploie, mais sans totalement convaincre. Son financement, public à hauteur de 45 %, sa présidence occupée par un ancien haut fonctionnaire²³, son mandat nécessairement limité, compte tenu

73

21. Les frais de collecte représentaient 17 % des fonds réunis en 1993 et 20 % en 1996, cf. *Argent et OSI, 1995-1996*, COCODEV, 1998.

22. En 1997, 61 % de l'enveloppe accordée aux OSI par le ministère de la Coopération et le MAE vont à l'envoi de volontaires contre 30 % aux actions de terrain. Parmi les principaux bénéficiaires, l'AFVP, structure paritaire entre l'État et certaines associations, avec financement public et voix prépondérante du ministre de la Coopération, n'est pas clairement « non gouvernementale ». Ses velléités de professionnalisation sont contestées par ceux qui préféreraient s'en tenir à une mission purement « jeunesse ».

23. Hubert Prévot (depuis décembre 1997), commissaire au Plan de 1981 à 1984, chargé du dossier des PTT en 1988-1989, secrétaire général à l'Intégration de 1989 à 1993.

de l'esprit d'indépendance des membres, suscitent le scepticisme d'un certain nombre d'OSI et de responsables publics qui rechignent à subventionner des professionnels du lobbying.

D'une manière plus générale, les pouvoirs publics ne manifestent qu'un empressement modéré envers les OSI. À l'exception de certaines équipes directement concernées et, en premier lieu, le Bureau commun de la vie associative, les autres services restent réservés. Si certains fonctionnaires s'impliquent, c'est souvent « sans accès à la décision ni parfois même à l'information de la part de leur hiérarchie²⁴ ». On est assez loin de l'« administration militante²⁵ », notamment à la DCST du ministère des Affaires étrangères. Le secrétaire général de la COCODEV notait ainsi dans son dernier rapport que « la participation des pouvoirs publics est très diverse : on doit regretter que de “multiples contraintes” empêchent en particulier les agents du MAE de tirer profit de ces enceintes²⁶ ». L'intérêt des interlocuteurs publics est plus directement mobilisé lorsque l'alliance avec les OSI peut servir la défense d'une position administrative. Les critiques des associations apportées aux projets dits de « codéveloppement » du ministère de l'Intérieur, liant coopération et aide au retour des immigrés, ont ainsi rejoint la résistance des ministères de la Coopération et des Affaires étrangères, soucieux d'empêcher l'irruption de la Place Beauvau dans la politique de développement.

On touche là aux non-dit qui alimentent la méfiance de part et d'autre : le risque d'être instrumentalisé. Pour les OSI, c'est tout le dilemme du financement public national. L'accord est relativement clair pour demander une augmentation des subventions publiques compte tenu de l'état général des ressources privées, mais les OSI souhaitent également une association plus étroite comme « partenaires responsables habilités à intervenir sur les choix politiques et sur leur mise en œuvre²⁷ ». En d'autres termes, elles craignent d'être enfermées dans une relation exclusivement consacrée aux instruments de l'aide alors que c'est sur sa conception qu'elles veulent intervenir (définition du mon-

24. Thérèse Pujolle, *Pouvoirs publics et ONG. Une histoire française*, COCODEV, mai 1997.

25. La notion d'administration militante vise l'administration capturée par son milieu de soutien, voir Calliope Spanou, *Fonctionnaires et Militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan, 1991, p. 269-270.

26. Rapport du secrétaire général, Assemblée plénière de la COCODEV, 16 décembre 1997, p. 5.

27. *Résolutions et Propositions des associations de solidarité internationale*, Assises de la coopération et de la solidarité internationale, Paris, 17-18 octobre 1997, p. 4.

tant de l'APD, des modalités d'action et des zones prioritaires, projet d'une Agence de développement, etc.).

De leur côté, les pouvoirs publics doivent ménager les OSI. Ils reconnaissent l'intérêt qu'elles représentent pour le rayonnement de la France (sur le terrain, dans les grandes conférences internationales), pour son image européenne et internationale, pour la présence française là où la coopération bilatérale n'existe plus (hier en Afrique du Sud, aujourd'hui en Afghanistan), mais ils répugnent à cette intrusion de nouveaux acteurs dans la politique extérieure. Le refus du Quai d'Orsay (contrairement à la Coopération qui a adopté une position plus souple) d'ouvrir aux ONG les commissions mixtes dans lesquelles est délibérée l'aide bilatérale est significatif.

En somme, les deux parties sont engagées dans les liens du dialogue et d'une certaine collaboration, mais elles ne voient pas très clairement comment progresser sans perdre leurs prérogatives. Les OSI veulent être associées aux décisions, mais sans aliéner leur indépendance critique. Les interlocuteurs publics souhaitent profiter des OSI, mais sans partager leurs compétences. Si les avancées ne sont pas inexistantes, la percée se fait attendre. Et la durée n'est pas nécessairement un atout.

75

ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT, ACTEURS DU CHANGEMENT ?

Ce n'est sans doute pas seulement une affaire de rhétorique : les acteurs non étatiques ont obtenu d'être considérés comme des acteurs du développement révélant de « grandes capacités et [qui] obtiennent des résultats²⁸ ». Les OSI peuvent s'en féliciter. Elles ont, les premières, apporté une souplesse, une proximité et une capacité d'innovation qui manquaient aux grands projets de l'État. Sans méconnaître les improvisations, les effets de mode et les dérives de la logique « micro », les OSI ont été le fer de lance d'une nouvelle pédagogie de l'aide au développement. L'objectif d'efficacité soutenait tout le discours et la conviction de défendre une juste cause fondait sa légitimité. Rien n'a vraiment changé dans l'engagement et pourtant l'apparition de nouveaux acteurs bouscule les positions acquises.

28. Charles Josselin, secrétaire d'état à la Coopération, « Vers une coopération de sociétés à sociétés », projet de livre blanc, *ibid.*, p. 75.

L'efficacité est concurrencée par la multiplication d'opérateurs spécialisés, ces bureaux d'études associatifs qui tirent l'essentiel de leurs ressources de la vente de leurs prestations et qui réduisent l'apport des OSI caritatives, plus classiquement généralistes. L'évolution du paysage pourrait aboutir à une certaine marginalisation de ces dernières, même si l'on peut estimer qu'entre l'expertise technique et la recherche il reste un espace d'intervention pour les organisations plus militantes. La difficulté est que cet espace d'éducation au développement et d'interpellation est abandonné à des organisations aux ressources limitées qui doivent compter de plus en plus sur le financement public pour exister. Certains n'hésitent pas à suggérer la création d'un statut spécifique pour ce type d'organisation. Faut-il attendre de l'État qu'il supplée la faible mobilisation de l'opinion publique et qu'il sauve les OSI de la disparition ?

76

Si la réponse tient dans la légitimité de ces organisations et de leurs actions, rien n'est moins discuté. D'abord, et d'une manière générale, la légitimité est ici relative, « elle ne peut pas être acquise une fois pour toutes²⁹ », parce qu'elle dépend des cas d'espèce et de ce qui sera jugé, à un moment donné, comme une juste thèse. Ensuite, et là encore, la légitimité est concurrencée, mais cette fois-ci par les collectivités décentralisées dont l'expression repose sur l'élection, mécanisme autrement plus légitime que la représentation indécise de troupes militantes amaigries³⁰.

Les pouvoirs publics ne s'y sont pas trompés. Jacques Pelletier, Jacques Godfrain et aujourd'hui Charles Josselin, responsables de la Coopération et élus locaux, ont clairement privilégié l'ouverture en direction des collectivités locales³¹. Fondées sur une légitimité électorale, véritables puissances financières pour certaines d'entre elles, ces collec-

29. Marie Revel et al., *Coopération et Solidarité internationale : une décennie de changements. L'apport des organisations françaises de solidarité internationale*, COCODEV, 1997, p. 85.

30. En 1994, on comptait 3,7 millions de donateurs individuels mais seulement 96 000 cotisants qui témoignent d'une adhésion plus marquée, *Argent et OSI, 1993-1994, op. cit.*, p. 47. D'après une étude de la Coordination SUD (1997), non publiée, il y aurait parmi les adhérents des OSI environ 50 000 personnes « s'intéressant exclusivement à l'international », information communiquée par Vincent Rattez, secrétaire exécutif de la coordination SUD.

31. Création, en 1989, d'une « Commission pour la coopération décentralisée et le développement », Assises de la coopération décentralisée en 1990, augmentation substantielle de la ligne budgétaire de 8 millions en 1988 à 37 millions en 1991 et, désormais, nomination d'un préfet délégué à l'action extérieure des collectivités locales. Voir Jacques Pelletier, « Les espoirs de la coopération décentralisée », *Relations internationales et stratégiques*, n° 4, hiver 1991, p. 142-152. Voir également, Franck Petiteville, *La Coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995, et Michel Rousset, *L'Action internationale de collectivités locales*, Paris, LGDJ, 1998.

tivités présentent en effet pour l'État des atouts et des capacités sans commune mesure avec les OSI. Alors que la question était pendante depuis des années pour les OSI, l'association des élus locaux, « tant dans la définition que dans la réalisation de la politique de coopération » et leur participation aux commissions mixtes du ministère de la Coopération, a été réalisée dès les premières impulsions de Jacques Pelletier³². Les OSI peuvent, elles aussi, envisager des relations profitables avec les collectivités décentralisées³³, mais, s'agissant de la distribution de l'APD par les pouvoirs publics, elles ont perdu le monopole et pourraient bien perdre la priorité. En outre, le risque d'une triple dépendance économique (locale, nationale et internationale) n'est pas de nature à accroître leur autonomie.

Enfin, mêlant la contestation de leur efficacité et de leur légitimité, les OSI doivent désormais compter avec le développement des ONG de l'Est et du Sud et la tendance des institutions publiques à favoriser leur financement direct. Les OSI du Nord peuvent servir d'aiguillons et de médiateurs, mais si elles veulent encourager ce mouvement au nom de la coopération de sociétés à sociétés, c'est aussi un peu leur propre fin qu'elles doivent programmer.

Portés par des modes successives, n'avons-nous pas accordé trop d'importance aux OSI ? La question est brutale, mais, comme le note une étude commandée par la COCODEV, « on peut se demander, à juste titre, si les OSI ont contribué à faire évoluer le dispositif de coopération³⁴ ». Leurs contributions à l'aide au développement, à sa mise en débat (critique de l'opacité, dénonciation du gaspillage, contestation de la distinction « champ-hors champ », etc.), à l'affirmation d'un corps d'idées (« technologies appropriées », « développement communautaire », « autosuffisance alimentaire »...) sont indéniables. Leur influence est-elle allée jusqu'à modifier les structures et les pratiques ? La réponse est beaucoup plus incertaine.

La réforme actuelle de la Coopération française doit peu aux OSI, pas ou peu consultées. Celles-ci risquent même de perdre une place de choix et de devenir un acteur non gouvernemental parmi d'autres au sein du nouveau Haut Conseil de la coopération internationale. La procédure dite de la « nouvelle contractualisation » mise en place en

32. Jacques Pelletier, « Les espoirs de la coopération décentralisée », *loc. cit.*, p. 151.

33. Du point de vue financier, environ 54 millions en 1996, *Argent et OSI, 1995-1996*, *op. cit.*, p. 8.

34. Marie Revel *et al.*, *Coopération et Solidarité internationale*, *op. cit.*, p. 92.

1995 à côté des cofinancements classiques va beaucoup moins loin que la création d'un Groupement d'intérêt public (GIP) de solidarité internationale, envisagée en 1993 et qui prévoyait une véritable « cogestion » du dispositif. Elle est perçue par les OSI comme un moyen de renforcer la concertation, mais aussi comme « une figure imposée par l'administration pour avoir accès à un financement sur le pays concerné »³⁵. Ces nouveaux liens sont donc encore à double face : à la fois de coopération et de dépendance. Il n'est pas sûr qu'ils renforcent l'expression de la critique et de l'indignation. Or, les OSI ont probablement besoin de mieux cultiver ces vertus mobilisatrices et combatives pour regagner une opinion publique désabusée ou désorientée par l'aide au développement.

78 Les traditions jacobines et centralisatrices ajoutées au « domaine réservé » ont verrouillé depuis longtemps la coopération française entre les mains de l'exécutif. Si l'on admet aujourd'hui – avec réserves – un peu plus de transparence et de contrôle, c'est en partie l'œuvre du long travail militant des OSI. La recherche par l'État de l'efficacité au

35. « La nouvelle contractualisation mise en place en 1995 », premier bilan, rapport final, avril 1998, p. 17.

moindre coût ainsi que le rôle des institutions internationales ont toutes les chances de conforter cette tendance à l'ouverture. Mais, à l'avenir, ce sera probablement sous d'autres formes et avec de nouveaux acteurs.

R É S U M É

Essentiellement gouvernementale, la politique française de coopération et de développement s'est très lentement et modestement ouverte au rôle des organisations de solidarité internationale (OSI). Sans être négligeable, l'institutionnalisation d'une collaboration bute sur les réserves des deux parties, soucieuses de conserver leurs prérogatives et leur identité. Si les pouvoirs