

ExPost

Synthèse

Évaluation
de l'AFD
MAI
2024
N° 99

Auteurs Jean-Martial Bonis Charancle
et Martin Vielajus (KAYROS), avec la
collaboration de Youssouf Cissé,
Marine Michau et Dörte Pommerening.



15 ans de partenariat entre l'Agence française de développement et les organisations de la société civile

Le rapport complet de l'évaluation est téléchargeable sur le site de l'AFD : <https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>

Sous la coordination de

Antoine Michel, Corinne de Peretti (AFD)

Avertissement

L'Agence française de développement (AFD) a souhaité, au travers de cette évaluation, dresser un bilan de la relation AFD/organisations de la société civile (OSC) depuis 15 ans. L'évaluation s'inscrit dans le cadre d'un travail collectif global de redéfinition voire de transformation de cette relation dans les prochaines années. Ce travail étant toujours en cours, l'évaluation introduit, en guise de recommandations, les différents défis à relever afin d'accompagner les débats futurs entre l'AFD et les OSC.

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

Photos de couverture

(de gauche à droite et de haut en bas)

- Visite d'un centre de distribution de biens à Chisinau (Moldavie) : Nicolas Le Guen, responsable de la division OSC de l'AFD, rencontre une dirigeante d'une association moldave.
© Paul Lemaire / AFD, avril 2022.
- Tisserande au village de Son Koua (Laos), situé à la lisière de la zone naturelle protégée de Nam Et Phou Louey abritant une biodiversité exceptionnelle, aire gérée avec l'appui technique de Wildlife Conservation Society (WCS) et soutenue par l'AFD.
© Félix Vigné Imagéo / AFD, 2017.
- Séance de sensibilisation organisée par l'ONG Racines, en partenariat avec l'ONG française Sidaction, auprès de personnes vivant avec le VIH/SIDA au Bénin.
© Stéphane Brabant – Afrikafun, 2018.
- Réunion d'une association de femmes du village d'Andavakoera (Madagascar), situé dans l'aire protégée d'Andrafiarena Andavakoera, s'inscrivant dans le cadre du projet Fanamby soutenu par l'AFD.
© Falihery-Francisco / AFD, juin 2023.

Sommaire

Éditorial	p. 4
Introduction	p. 5
1 Quelle évolution pour les financements des OSC ?	p. 7
1.1 Une croissance continue, qui s'accélère à partir de 2017	p. 7
1.2 Trois grands instruments pour financer les OSC	p. 9
1.3 Un cadre global cohérent, mais alourdi par les procédures	p. 13
1.4 Un nouvel équilibre entre les canaux de financement, qui engendre de nouveaux défis	p. 14
2 Quelle évolution du profil des OSC partenaires, et quel impact de l'AFD sur leur transformation ?	p. 16
2.1 Une évolution des profils d'OSC financées	p. 16
2.2 Un impact fort de l'AFD sur le paysage des OSC françaises	p. 19
3 Quelle évolution du dialogue et de l'apprentissage en commun ?	p. 22
3.1 L'évolution du dialogue collectif AFD-OSC sous toutes ses formes	p. 22
3.2 L'évolution d'un apprentissage en commun entre l'AFD et les OSC	p. 24
3.3. La place des autres acteurs de « l'Équipe France » dans la relation AFD-OSC	p. 25
Conclusion	p. 27
Liste des sigles et abréviations	p. 28

Éditorial

Par Rémy Rioux, directeur général du groupe AFD

Dans un monde où se renforcent les tensions géopolitiques, économiques et démocratiques, s'observe simultanément un phénomène de coopération accrue pour agir contre les vulnérabilités et pour la protection des biens communs.

Dans cet espace de coopération internationale, les organisations de la société civile (OSC) jouent un rôle décisif. Elles savent intervenir en contexte de crise, là où personne ne va. Elles sont de précieux relais pour sensibiliser, agir et mobiliser sur nos enjeux collectifs et sur les thématiques émergentes, voire orphelines de toute intervention publique ou privée.

Convaincue de la force que ces organisations représentent pour soutenir des trajectoires de développement durable et inclusives, l'Agence française de développement (AFD) investit sur des relations partenariales et opérationnelles avec une très grande diversité d'OSC, et en déployant une large palette d'outils.

Nous fêtons cette année les 15 ans du dispositif Initiatives OSC. L'occasion de dresser au travers de la présente étude le bilan de notre partenariat avec la société civile.

Depuis 2007, plus de 2 000 projets portés par près de 500 OSC ont ainsi été soutenus, représentant plus de 2,5 milliards d'euros d'investissements solidaires et durables. Cet engagement croissant est le résultat d'une volonté politique claire de la France depuis 2012 de doubler la part de l'aide publique au développement (APD) transitant par les OSC, ambition renouvelée en 2017. La loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales consacre par ailleurs le rôle et l'expertise des OSC, renforçant par là même la mobilisation des équipes de l'AFD à soutenir des acteurs non souverains.

2024 sera l'année de la publication de notre prochain plan d'orientation stratégique (POS) et de notre feuille de route « *L'AFD et les OSC 2024/2027* ». Le bilan de ces 15 ans d'actions avec les OSC pose les fondements d'une ambition nouvelle, 100 % ODD et du côté des autres et des besoins exprimés par les populations les plus vulnérables.

Nous poursuivrons la dynamique de croissance des financements transitant par des OSC françaises, internationales et locales. En permettant aussi pour la première fois en 2022 le financement direct des initiatives des OSC du Sud, nous soutenons les dynamiques citoyennes locales, pépinières de solutions adaptées à chaque contexte pour l'atteinte des Objectifs de développement durable (ODD).

Nous amplifions également notre engagement pour déployer à plus grande échelle encore notre mandat d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale auprès de nos concitoyens, dans l'Hexagone comme dans les Outre-mer. Nous formulons le vœu de toucher au moins un jeune Français sur deux à ces enjeux d'ici 2027, et nous savons pouvoir compter sur l'énergie des OSC pour réaliser cet objectif enthousiasmant.

Introduction

La présente étude a pour objectif de porter un regard rétrospectif sur la relation entre l'Agence française de développement (AFD) et les organisations de la société civile (OSC), à travers le bilan évaluatif de 15 ans de partenariat (2007-2022).

Pour saisir la portée de cette réflexion, il convient de noter que ces 15 dernières années ont été celles d'une transformation profonde du contexte international et des acteurs de la société civile qui l'entoure, avec des phénomènes tels que :

- **la recomposition du paysage des OSC** (montée en puissance des plus importantes organisations, émergence d'acteurs nouveaux issus notamment du secteur privé et de l'économie sociale et solidaire [ESS], nouveaux rôles joués par les OSC, nouveaux modèles d'OSC) ;
- **l'affirmation de nouvelles thématiques prioritaires**, comme le climat et la biodiversité, le genre ou encore la jeunesse, qui influent à la fois sur les priorités des OSC et sur les financements disponibles des bailleurs de fonds ;
- **l'émergence de crises de natures nouvelles** qui concentrent une part croissante des financements de l'aide humanitaire et du développement et impliquent une transformation des modes d'intervention des OSC ;
- **le rétrécissement de l'espace de la société civile dans un grand nombre de pays d'intervention de l'Agence**, qui apparaît 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. Cette évolution se cristallise aujourd'hui dans le débat autour de la localisation de l'aide^[1].

Ces évolutions ont influé en profondeur sur la relation entre l'AFD et les OSC, à la fois sur la conception des instruments de soutien aux OSC, sur l'orientation des financements, sur la manière de penser le dialogue avec les OSC, ou encore sur la production commune de connaissances.

Il convient également de comprendre que la période 2007-2022 a été marquée par la montée en puissance rapide de la place des OSC aux côtés de l'AFD. En 2008, la décision a été prise de transférer à l'AFD le financement des projets initiés par les OSC, financement dévolu depuis plus de 20 ans au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE). Les témoins de cette période soulignent la résistance importante, au sein de l'Agence, pour intégrer ce nouveau mandat de financement des OSC. Au cours des premières années, la nouvelle division ainsi créée au sein de l'AFD, chargée d'organiser un partenariat avec les organisations non gouvernementales (ONG), fonctionne d'ailleurs largement comme une « bulle » ; sa culture et ses liens avec ces nouveaux partenaires sont assez différents de ceux existant dans les autres structures de l'AFD. Les OSC sont elles-mêmes plutôt réticentes au transfert de cette activité du MEAE à l'AFD, jugeant cette dernière peu expérimentée en matière de soutien à leurs actions.

Depuis ce transfert, les OSC sont devenues de plus en plus centrales dans la « carte mentale » des agents de l'AFD. Une telle évolution est liée au renouvellement d'une partie des équipes de l'AFD, lesquelles apportent une connaissance et un regard nouveau sur les OSC. Elle est aussi le résultat d'un ensemble de décisions stratégiques qui poussent l'AFD à s'impliquer dans des domaines où les OSC se sont révélées incontournables (interventions en contexte de crise, post-crise et/ou d'États fragiles, nouveaux mandats thématiques confiés à l'Agence).

[1] La localisation de l'aide est la terminologie retenue pour parler de la volonté de penser et de porter les actions d'urgence et de développement à partir des acteurs se trouvant « au plus près du terrain ».

Quel périmètre et quelle démarche pour cette étude ?

Le regard de cette étude est « panoramique ». L'analyse concerne l'AFD dans son ensemble : à la fois la division Organisations de la société civile (OSC)^[2], et les autres entités opérationnelles de l'AFD qui sont appelées à travailler avec des OSC dans le cadre du financement de certains projets. De plus, elle s'intéresse aux différentes formes que prend la relation AFD-OSC (financement, dialogue, production de connaissances communes, etc.).

[2] Rattachée au nouveau département Mobilisation et partenariats nationaux (MPN), anciennement département des Partenariats (DPA).

Derrière le sigle OSC se cache une grande diversité de profils d'organisation.

Nous reprenons pour cette étude le périmètre défini par l'AFD dans sa dernière stratégie « Société civile » qui inclut « *les ONG, les fondations, les associations professionnelles, les syndicats, ainsi que les acteurs de l'ESS* »^[3]. L'étude analyse le lien de l'AFD avec l'ensemble des OSC partenaires, à la fois françaises, internationales et locales (à savoir celles dont le siège social se trouve dans un pays partenaire).

[3] Stratégie « L'AFD partenaire des OSC 2018-2023 » (voir <https://www.afd.fr/fr/ressources/strategie-partenariat-organisations-societe-civile-2018-2023>).

Notre démarche

Les conclusions de l'étude sont basées sur plusieurs sources complémentaires :

- **un bilan des financements de l'AFD orientés directement vers les OSC, réalisé grâce à plusieurs bases de données fournies par l'AFD (analyse des canaux de financement des OSC, des profils d'OSC partenaires, des secteurs et des géographies prioritaires, etc.) ;**
- **une enquête menée en ligne, avec la contribution de 209 répondants (dont 107 réponses issues de l'AFD, 86 issues des OSC et 16 réponses externes) ;**
- **un atelier « Ligne de temps », ayant permis l'identification collective des moments clés et des tendances d'évolution de la relation AFD-OSC ;**
- **une revue documentaire large, intégrant des documents d'orientation stratégique, des évaluations d'instrument, des études sur l'évolution du secteur, etc. ;**
- **des missions de terrain à Madagascar, au Liban et en Afrique de l'Ouest (avec des répondants du Mali, Burkina Faso, Niger, Tchad et Sénégal) ;**
- **une étude comparative avec le dispositif de financement des OSC retenu pour la coopération allemande ;**
- **au total, près d'une centaine de personnes ont été interviewées dans le cadre de cette étude.**

Figure 1 – Financements de l'AFD orientés vers les OSC



Source : base de données des octrois 2007-2022 aux tiers ONG, AFD.

1. Quelle évolution pour les financements des OSC ?

1.1 Une croissance continue, qui s'accélère à partir de 2017

En faisant passer ses financements en faveur des OSC de 12 à 414 M EUR entre 2007 et 2022 (hors Expertise France), **l'AFD est devenu un financeur important de la société civile française**^[4].

Cette croissance des financements est impulsée par des décisions politiques favorables prises au plus haut niveau.

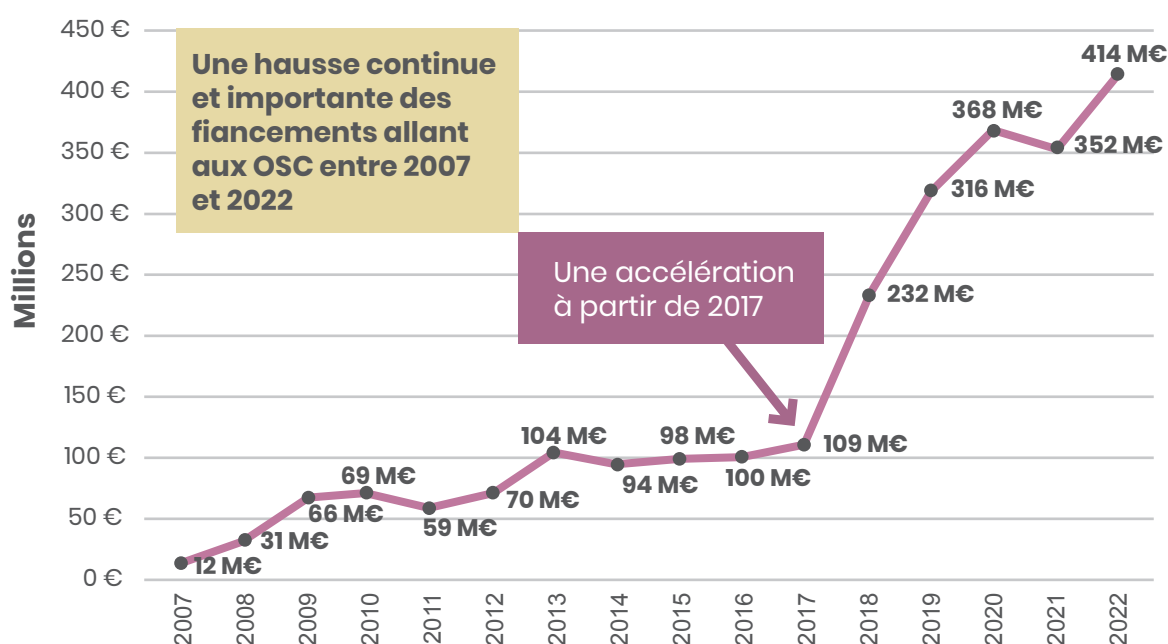
[4] Notre bilan ne prend pas en compte les financements suivants : (i) les financements émanant d'Expertise France (EF), agence publique rattachée au groupe AFD au 1^{er} janvier 2022 (EF est l'agence française de coopération technique internationale) ; (ii) les fonds de l'Union européenne (UE) en faveur des OSC, délégués à l'AFD ; (iii) les rétrocessions à des OSC de financements AFD allant à des tiers porteurs non-OSC ; (iv) certains instruments de taille peu importante via le Comité des partenariats de l'AFD (COPAR). Cet ensemble rehausse encore l'importance de la masse des financements en direction des OSC.

Tout d'abord, la décision du président François Hollande de doubler la part de l'aide française transitant par les ONG au cours de son quinquennat 2012-2017. Puis, le doublement du volume de financements alloué aux OSC à l'horizon 2022 par rapport à 2017, officialisé par la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales^[5] (août 2021).

L'élargissement progressif du mandat de l'AFD a, par ailleurs, entraîné un recours plus fréquent aux OSC comme tiers porteurs de projets AFD. Ainsi, l'implication croissante de l'AFD dans la réponse aux crises débouche en 2016 sur la mise en place du Fonds Paix et Résilience Minka, qui attribue environ 50 % de ses financements aux OSC. En outre, l'implication croissante de l'AFD dans des thématiques où les OSC sont reconnues pour leurs expertises, telles que la biodiversité, le genre, la gouvernance ou encore les droits humains, a contribué également à renforcer la présence des OSC parmi les porteurs de projets financés par l'AFD.

[5] Loi remplaçant la loi d'orientation sur le développement et la solidarité internationale (LOP-DSI) de 2014.

Graphique 1 – Évolution par année des engagements allant aux OSC



Source : base de données des octrois 2007-2022 aux tiers ONG, AFD.

Ce recours plus fréquent aux OSC pour la mise en œuvre de financements AFD a été acté par la décision stratégique du POS 4 (2018-2022) de l'AFD^[6], qui pose pour principe aux chefs de projets de l'Agence de « 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 ». Cette décision a ainsi favorisé une prise en considération plus grande des OSC.

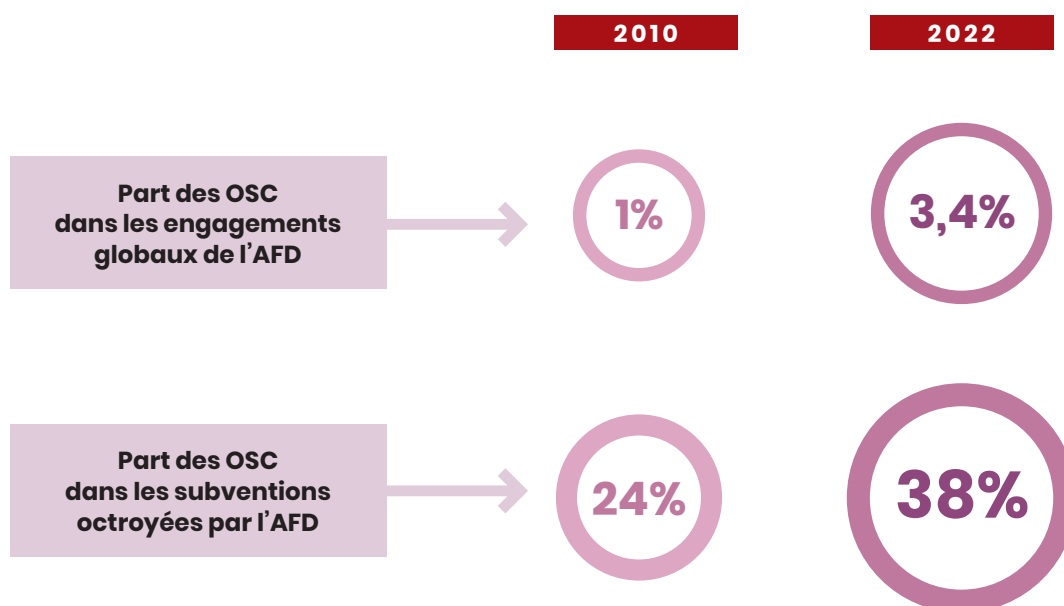
Les OSC sont donc devenues des partenaires de plus en plus importants pour l'AFD. Entre 2010 et 2022, le poids des OSC dans les financements octroyés par l'AFD est ainsi passé de 1 à 3,4 % et de 24 à 38 % si l'on ne prend en compte que les subventions.

Indice de cette progression, **dans certains pays, agir à travers les OSC apparaît aujourd'hui comme le mode d'intervention principal de l'AFD, face à la faiblesse des pouvoirs publics sur place.** C'est le cas par exemple au Liban, au Tchad ou, dans une moindre mesure, à Madagascar.

Face à ce contexte de croissance forte des financements de l'AFD octroyés aux OSC, les chiffres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) invitent cependant à une mise en perspective. L'aide publique au développement (APD) de la France transite moins par les OSC que l'APD de pays comparables tels que l'Allemagne ou le Royaume-Uni, malgré la réduction des écarts constatée ces dernières années (en 2022, cette part atteint 7,8 % de l'APD française bilatérale, contre une moyenne de 15 % parmi les États membres de l'OCDE).

[6] POS pour Plan d'orientation stratégique.

Figure 2 – Poids des financements aux OSC dans les engagements de l'AFD



Sources : base de données des subventions globales 2008-2022, AFD ; base de données des octrois 2007-2022 aux tiers ONG, AFD.

1.2 Trois grands instruments pour financer les OSC

Différents instruments de financement des OSC coexistent à l'AFD entre 2007 et 2022 :

- certains instruments pilotés par l'ancienne direction des Opérations (DOE)^[7] : le canal des opérations dites courantes, qui financent les OSC durant toute la période des projets qu'elles portent ; le Fonds Minka (institué en 2017) ; la Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (FISONG) ; une série d'instruments de préparation de projets et de financement d'expertise technique ;
- d'autres instruments pilotés par l'ancien département des Partenariats (DPA)^[8] : le dispositif Initiatives OSC (I-OSC) mis en place en 2009 ; la Facilité de financement des collectivités territoriales françaises (FICOL) ;
- enfin, certains instruments spécifiques dont le secrétariat est assuré par l'AFD : le Fonds d'innovation pour le développement (FID), le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM).

En 2022, trois de ces instruments représentent à eux seuls 90 % des financements dédiés aux OSC : les opérations courantes, le Fonds Minka, le dispositif I-OSC. Nous reviendrons plus en détail sur ces trois instruments.

[7] Début 2022, la DOE a été scindée en deux directions distinctes : Géographies (GEO) et Solutions développement durable (SDD).

[8] Rebaptisé Mobilisation et partenariats nationaux (MPN) début 2022.

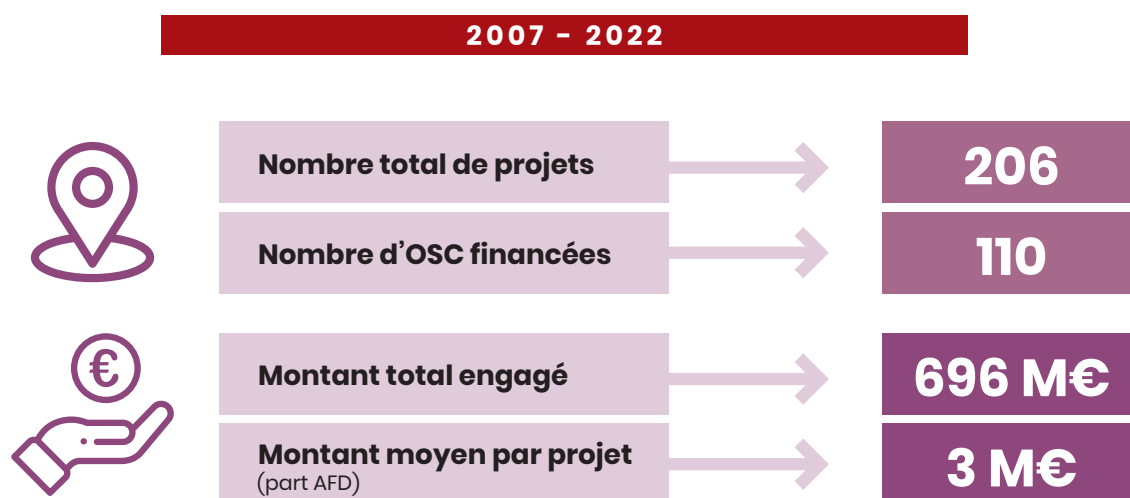
1.2.1 – Le canal des opérations courantes

Dans le cadre de ce canal, les OSC interviennent comme tiers porteurs des projets instruits par les divisions techniques de l'AFD, suite à des appels d'offres (AO), des appels à projets (AAP) ou dans le cadre d'un gré à gré.

Le financement des OSC à travers ce canal connaît une croissance exponentielle. Le volume passe de 6 M€ en 2007 à 138 M en 2022. C'est en direction des secteurs sociaux (eau et assainissement, santé, éducation et formation professionnelle, sécurité alimentaire, etc.), que l'action des OSC s'est inscrite le plus tôt dans les stratégies sectorielles de l'AFD.

À partir de 2017, le financement des OSC croît dans quasiment toutes les divisions techniques de l'AFD. Pour autant, certaines divisions sont particulièrement actives dans le cadre du partenariat avec les OSC : ainsi, sur la période 2007-2022, les divisions Agriculture, développement rural et biodiversité (ARB), Santé et protection sociale (SAN) et Éducation, formation professionnelle et emploi (EDU) réunies ont octroyé 80 % des financements de projets OSC par le canal des opérations courantes.

Figure 3 – Le canal des opérations courantes



Source : base de données des octrois 2007-2022 aux tiers ONG, AFD.

L'analyse des financements réalisés à travers les opérations courantes permet également d'observer une autre tendance, à savoir celle du **financement de projets de plus en plus dimensionnés**. Sur la période considérée, le financement moyen octroyé dans le cadre des opérations courantes s'élève à 3 M EUR, sachant que ce financement passe de 0,75 M EUR en 2007 à 5,8 M en 2022.

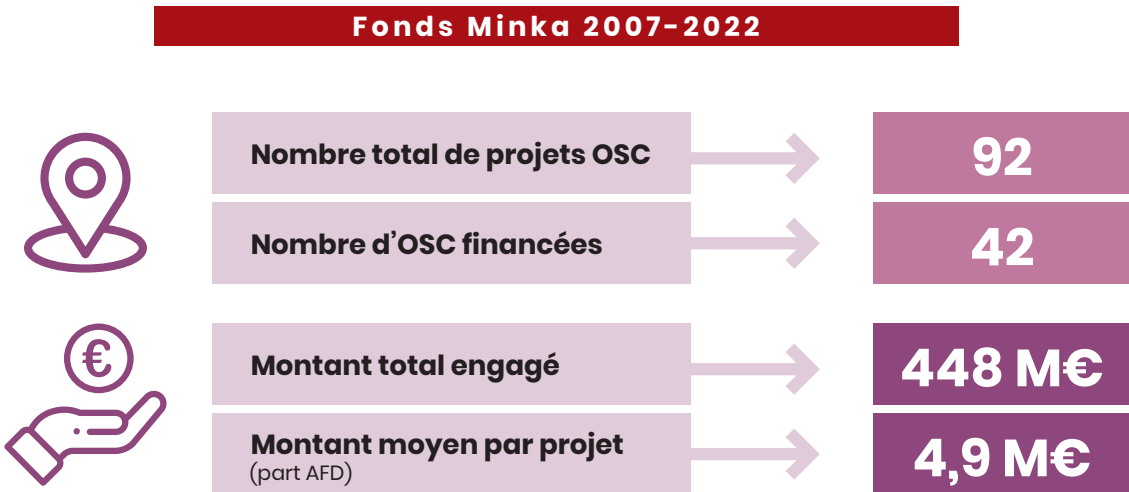
1.2.2 – Le fonds Minka

Le Fonds Minka a été mis en place en 2017 pour répondre à des situations de crise/post-crise, ce qui a permis d'octroyer (jusqu'à fin 2022) un volume de 448 M EUR de financements à 92 projets OSC proposés par 42 entités différentes. **Le financement moyen est de 4,9 M EUR, ce qui fait du Fonds Minka l'instrument qui accorde les financements unitaires les plus importants parmi les trois instruments mis en avant.**

Les AAP du Fonds Minka ciblent des « bassins de crise » : le Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad), le lac Tchad (Cameroun, Niger, Nigéria, Tchad), la République centrafricaine (RCA), la zone Orient (Liban, Jordanie, Irak, Turquie). **Ces AAP ciblés géographiquement font de Minka l'instrument le plus centré sur l'Afrique, avec 67 % des financements Minka octroyés pour ce continent et notamment pour la région sahélienne.**

Entre 2017 et 2022, c'est donc en grande partie à travers l'instrument Minka que les OSC ont été financées en vue de répondre à la crise sahélienne. Parmi les OSC financées par le Fonds Minka, on trouve des OSC spécialistes de la réponse aux crises (d'origine française ou issues d'autres pays membres de l'OCDE). Sur ce plan, notons que Minka est l'instrument le plus ouvert aux OSC non françaises : entre 2017 et 2022, 38 % des financements ont ainsi été octroyés à des OSC d'autres États. Ainsi, les quatre OSC ayant le plus bénéficié du dispositif Minka sont : Handicap International – Humanité et Inclusion, Action contre la faim (ACF), Mercy Corps Europe, Norwegian Refugee Council (NRC).

Figure 4 – Le fonds Minka



Source : base de données des octrois 2007-2022 aux tiers ONG, AFD.

1.2.3 – Le dispositif Initiatives OSC (I-OSC)

En termes de nombre de projets, de nombre d'OSC financées et de volume de financements octroyés aux OSC, I-OSC est **de loin le canal le plus important sur la période 2009-2022**.

Le dispositif I-OSC se compose de cinq instruments ayant des conditions différentes d'éligibilité, d'accès, de durée et de montant :

(i) projet classique, (ii) convention programme (CP), (iii) convention de partenariat pluriannuel (CPP), (iv) programme concerté pluri-acteurs (PCPA), (v) projet d'intérêt général.

À l'exception de la convention de partenariat pluriannuel (CPP) mise en place en 2016, les autres instruments existaient déjà en 2009. **Le dispositif I-OSC a donc été stable durant cette période, comme souhaité par le MEAE lors du transfert à l'AFD.**

Figure 5 – Le dispositif Initiatives OSC (I-OSC)



Source : base de données des octrois 2007-2022 aux tiers ONG, AFD.

Il existe une logique de « progression » entre les trois instruments suivants : projet classique, CP, CPP. Chaque instrument cible un nombre plus restreint d'OSC que l'instrument précédent, et il est à l'inverse caractérisé par :

- des montants d'octroi plus élevés ;
- un financement des fonctions transverses plus important ;
- une volonté de dialogue stratégique avec l'organisation plus intense.

L'instrument « intérêt général » finance deux catégories de projets : (i) les projets de structuration du milieu associatif (SMA) ; (ii) les projets d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale (ECSI).

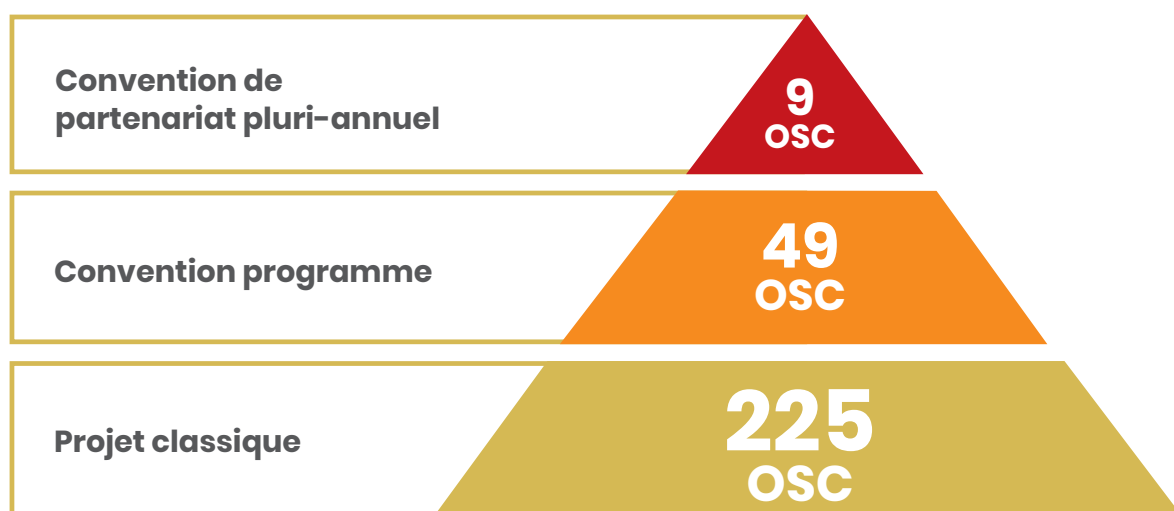
Le financement de projets dits d'« intérêt général » sur la période 2009–2022 s'élève à 183 M EUR, représentant 7,3 % des financements octroyés aux OSC et 18 % des financements octroyés via le dispositif I-OSC. Ces chiffres confirment le soutien important de l'AFD au renforcement du secteur des OSC dans son ensemble.

Les principales évolutions du dispositif I-OSC ont été de plusieurs ordres :

- **la croissance de l'enveloppe I-OSC** (36 M EUR en 2009, 138 M en 2022, 161 M – montant projeté en 2023), qui a bénéficié à tous les instruments, à l'exception du PCPA ;
- **l'instauration d'un appel à manifestation d'intention de projets (AMI) annuel unique** depuis 2015, visant à mieux réguler le dispositif et à accroître l'équité et la transparence des modes de sélection des projets ;
- **l'augmentation progressive des taux de cofinancement**^[9] octroyé par l'AFD dans le cadre du dispositif I-OSC : taux qui sera finalement harmonisé à hauteur de 80 % pour tous les instruments en 2024 ;
- **l'augmentation du montant minimal des projets**, passant de 300 000 à 500 000 EUR à compter de 2024 ;
- **enfin, l'ouverture en direct, en 2023, du dispositif I-OSC aux OSC issues des pays partenaires** (et dont le siège social est situé dans les pays d'intervention de l'AFD).

[9] Autrement dit, la part de financement que l'OSC bénéficiaire doit mobiliser pour compléter le financement AFD sur un projet donné.

Figure 6 – Logique de « progression » entre les trois instruments (projet classique, CP, CPP)



Source : base de données du dispositif I-OSC 2009–2022, AFD.

1.3 Un cadre global cohérent, mais alourdi par les procédures

L'ensemble des instruments et canaux de financement constitue le cadre global de financement des OSC. Ce cadre n'est pas statique, la croissance s'étant accompagnée de la mise en place de nouveaux instruments de financement des OSC, en particulier le Fonds Minka, mais aussi le Fonds de soutien aux organisations féministes (FSOF) et le FID. Par ailleurs, il convient de noter qu'un instrument a été clôturé en 2022 : il s'agit de la FISONG mise en place en 2007.

Le cadre global de financement dans son ensemble est considéré comme plutôt cohérent et complémentaire, avec peu de concurrence entre les divers instruments.

L'enquête menée dans le cadre de cette étude révèle que les principaux instruments sont associés à des atouts différents qui rejoignent largement les objectifs initiaux qui leur ont été assignés :

- atout principal d'indépendance des OSC pour le dispositif I-OSC (mis en avant par 75 % des répondants) ;
- atout principal d'efficacité et de changement d'échelle pour les opérations courantes (59 % des répondants) ;
- atout principal de réactivité pour le Fonds Minka (64 % des répondants) ;
- atout principal d'innovation pour l'instrument FISONG (69 % des répondants).

Les nouveaux instruments mis en place durant la période étudiée sont liés à l'émergence ou au renforcement de certaines priorités (exemples : Fonds Minka pour répondre aux crises, FSOF pour la thématique « genre »). **Ces nouveaux canaux n'ont pas créé de compétition ni d'incohérences.**

En revanche, l'hypothèse de l'existence d'un parcours entre les instruments pour permettre le passage à l'échelle d'un projet, la diffusion d'une innovation ou la continuité d'une action ne concerne que peu d'OSC. **La rareté de ces parcours reflète un fonctionnement en silo, lequel a perduré en grande partie, alors que chaque instrument grandissait indépendamment.**

Par ailleurs, concernant le dispositif I-OSC dans son ensemble, **trois manques principaux** ont été identifiés à la fois par l'AFD et par les OSC :

- l'enjeu du **financement des mésoprojets** est devenu plus prégnant avec les années, au fur et à mesure que le seuil plancher de financement du dispositif I-OSC augmentait ;
- le contexte de la localisation de l'aide a fait ressortir **le manque de financements directs pour les OSC locales**, malgré des financements indirects importants *via* les OSC françaises. En permettant d'ouvrir le dispositif I-OSC aux OSC locales, la loi de 2021 s'attaque à ce manque ;
- les instruments accordent peu de « **core funding** » (**financements non affectés**), contrairement à d'autres pays comme l'Allemagne. Ce type de financement est un enjeu à la fois pour les grosses OSC (soutien à la stratégie plutôt qu'aux projets) et pour les petites OSC (renforcement institutionnel). Cet enjeu fait partie des points de discussion de la future feuille de route du partenariat avec les OSC pour 2024-2027.

Un constat général de complexification progressive et de manque d'harmonisation des procédures s'applique enfin au cadre de financement dans son ensemble. Trois risques ont été identifiés en lien avec cette inflation des procédures : (i) l'exclusion de certaines OSC, (ii) le ralentissement de l'action, (iii) le phagocytage du dialogue stratégique AFD-OSC par des questions de procédure. **Un chantier interne est en cours pour améliorer cette situation, en s'inspirant largement des procédures de la division OSC.**

1.4 Un nouvel équilibre entre les canaux de financement, qui engendre de nouveaux défis

En 2022, le dispositif I-OSC ne représente plus qu'un tiers des financements octroyés aux OSC. Cette situation est radicalement différente de celle qui prévalait au début de la période 2007-2022, le dispositif I-OSC étant alors 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 propres projets à l'AFD.

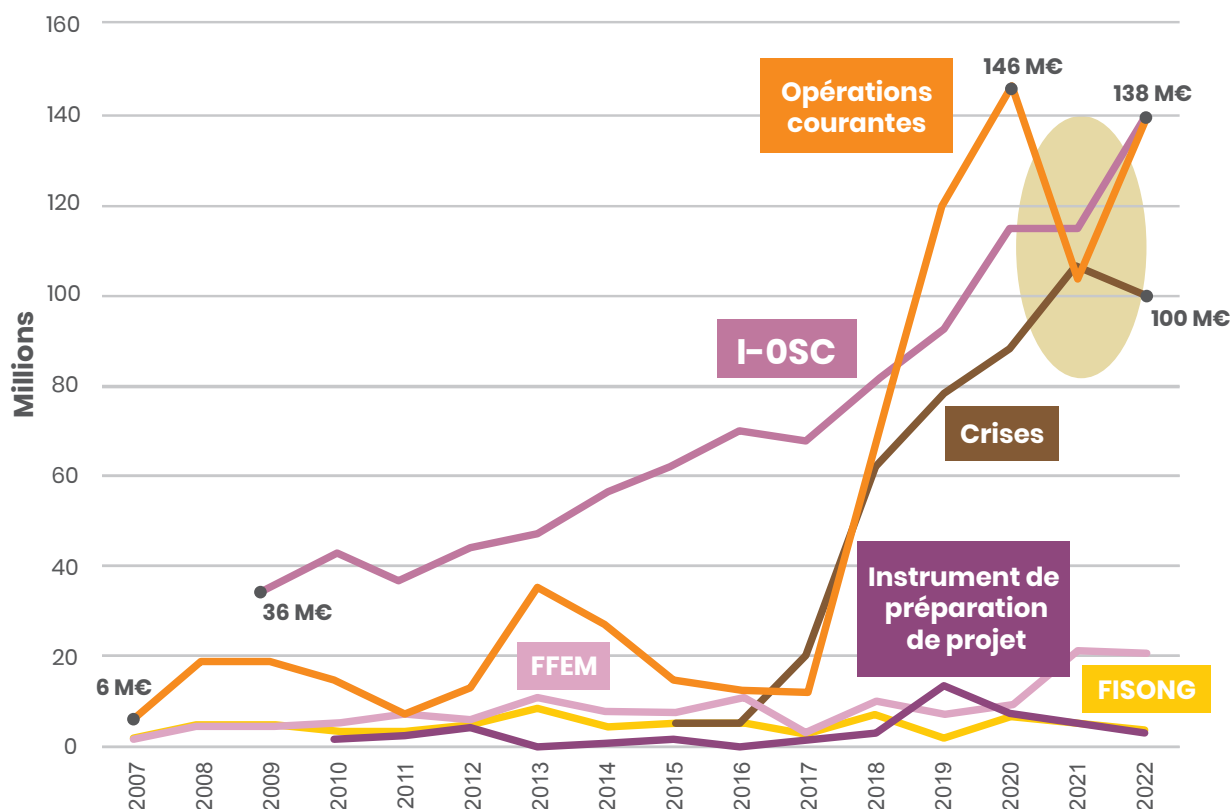
1.4.1 – La place du droit d'initiative

La loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales met en avant l'importance du

droit d'initiative des OSC, qui semble donc être solidement défendu. Le recul de l'importance relative du dispositif I-OSC (malgré la croissance régulière de son enveloppe) peut cependant amener à se demander si la logique d'initiative est menacée.

Dans le cadre dudit dispositif, les OSC proposent à l'AFD des projets qui émanent de leur propre appréciation des besoins. Les autres instruments de financement de l'AFD donnent une place plus ou moins grande à la co-construction des projets, en fonction des modalités retenues (AAP, AO, gré à gré). On observe ainsi une diversité de collaborations dans le cadre desquelles les OSC ressentent avoir une plus ou moins grande latitude pour proposer des interventions. **Il n'y aurait donc pas une frontière étanche entre initiatives d'un côté et prestations de l'autre côté, mais un continuum de situations.**

Graphique 2 – Évolution des instruments finançant les OSC



Source : base de données des octrois 2007-2022 aux tiers ONG, AFD.

Pour autant, le dispositif I-OSC porte aussi un mandat de préservation de la diversité des OSC. En restant accessibles à de plus petites OSC, l'AFD leur permet d'exercer leur droit d'initiative. Le dispositif est également caractérisé par une grande transparence dans son financement des OSC, ce qui est moins le cas des opérations courantes, selon les témoignages de l'enquête et des entretiens. **Ce que les OSC mettent en avant, ce n'est donc pas seulement le droit individuel à partir d'une « page blanche », mais aussi une vision du droit d'initiative pour le plus grand nombre, et ce dans un environnement transparent.**

Pour la plupart des répondants, il est important que le droit d'initiative soit préservé et que l'enveloppe I-OSC continue de croître de façon substantielle, sans pour autant limiter l'accès des OSC aux autres instruments.

1.4.2 – Dialogue interne

Le nouvel équilibre des instruments de financement en direction des OSC a créé des besoins de dialogues au sein de l'AFD, entre les différentes équipes qui gèrent ces instruments. Les initiatives de recherche d'harmonisation et de circulation de l'information autour de l'action des OSC ont eu plutôt tendance à être portées par la division OSC, désignée en 2019 par le Comité exécutif (COMEX) de l'AFD comme pivot de la relation entre l'AFD et les OSC. L'AFD a tout à gagner à développer une stratégie partenariale globale, cohérente et transparente en direction de la société civile et à rechercher les complémentarités les plus fructueuses.

La division OSC a cherché activement à augmenter les échanges et la circulation d'informations avec le reste de l'AFD. Un effort important a notamment été réalisé pour décloisonner le dispositif et mobiliser davantage les services (centraux et agences locales) dans les processus de sélection et d'instruction des projets. Ces dernières années, les agences et les directions régionales (DR) ont montré un intérêt croissant envers les OSC et à leurs capacités d'intervention.

2. Quelle évolution 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 financées ? Ces profils ont-ils évolué dans le temps ? Quel impact l'AFD a-t-elle pu avoir sur les évolutions du paysage des OSC ?

2.1 Une évolution des profils d'OSC financées

L'AFD a financé 479 OSC différentes sur l'ensemble de la période étudiée, avec un mouvement progressif d'augmentation du nombre d'OSC ainsi soutenues. Les OSC partenaires de l'AFD ne constituent pas un « club » fermé, et cette entrée régulière de nouveaux partenaires est un indice d'ouverture. Mais dès lors se pose la question du profil des OSC partenaires, avec notamment deux enjeux clés :

- la taille de ces OSC^[10] ;
- l'ancrage de ces OSC : autrement dit, la domiciliation du siège social des OSC (entre la France, les autres pays membres de l'OCDE et les pays partenaires).

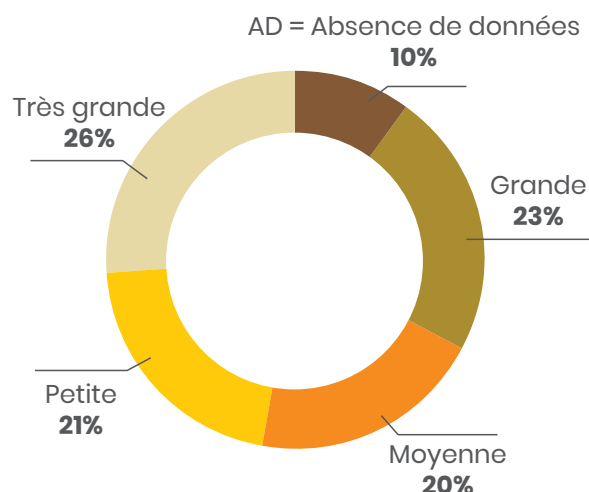
[10] Dans le cadre de l'étude, nous avons distingué quatre catégories d'OSC en fonction de leur budget : « petites OSC » avec un budget ressortant inférieur à 3 M EUR, « moyennes OSC » avec un budget compris entre 3 et 10 M EUR, « grandes OSC » avec un budget compris entre 10 et 50 M EUR, « très grandes OSC » avec un budget supérieur à 50 M EUR.

2.1.1 – Un certain équilibre entre petites et grandes OSC partenaires, qui évolue en faveur des plus grandes organisations

Une photographie de l'ensemble de la période 2007-2022 permet de faire le constat d'une répartition globalement équilibrée des financements entre petites et grandes OSC sur toute la période. Ce constat est lié au fait que certains instruments donnent une place significative aux petites et moyennes OSC, notamment l'enveloppe I-OSC (qui attribue près de deux tiers des financements aux petites et moyennes OSC), mais aussi des outils comme le FFEM ou la FISONG (pour lesquels les petites et moyennes OSC se taillent la part du lion dans les financements).

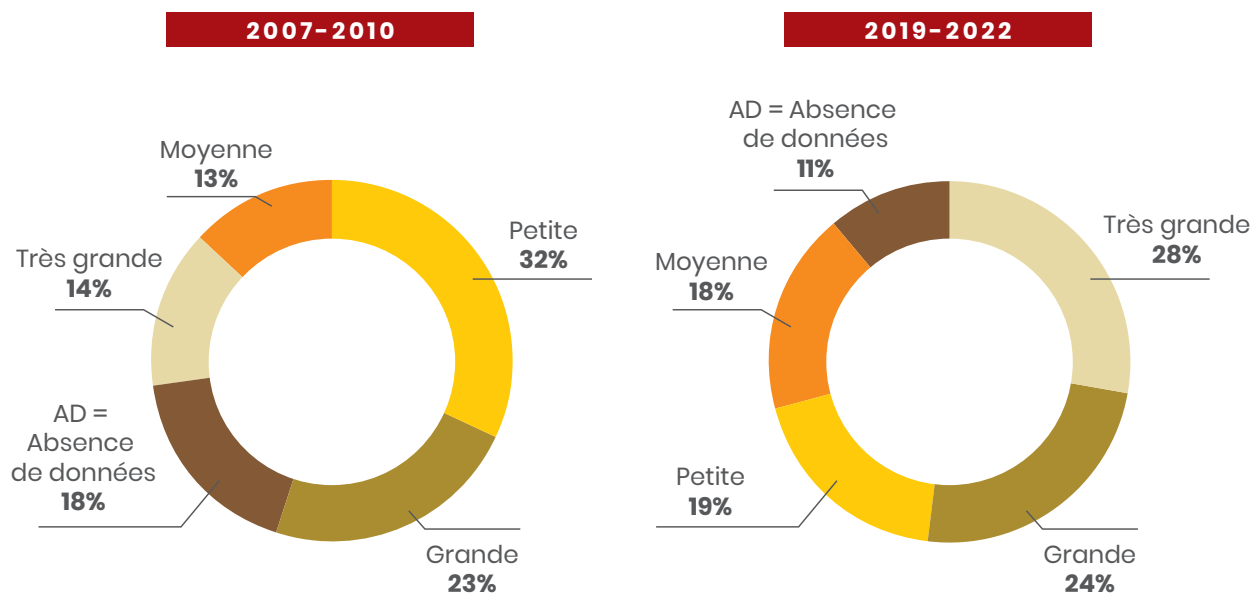
En revanche, en analysant de plus près l'évolution de cet équilibre dans le temps, nous percevons clairement la montée en puissance des très grandes organisations. Celles-ci doublent le pourcentage de financement qui leur est attribué entre le début et la fin de la période en question.

Graphique 3 – Répartition du financement AFD octroyé aux OSC selon leur taille, entre 2007 et 2022



Source : base de données des octrois 2007-2022 aux tiers ONG, AFD. Reclassement des tiers ONG selon leur taille, effectué par Kayros.

Graphique 4 – Répartition du financement AFD octroyé aux OSC selon leur taille



Source : base de données des octrois 2007-2022 aux tiers ONG, AFD. Reclassement des tiers ONG selon leur taille, effectué par Kayros.

La concentration des financements est ainsi en augmentation autour d'un panel de partenaires réguliers de l'AFD. Parmi les 479 OSC financées, 10 OSC concentrent près d'un quart des subventions ; parmi celles-ci, on trouve Humanité et Inclusion, le GRET, Action contre la Faim (ACF), la Croix-Rouge Française (CRF), Médecins du Monde (MDM), ou encore Care France.

Cette concentration soulève un enjeu aujourd'hui pour l'AFD : celui de la manière d'aborder la collaboration particulière avec ces partenaires (cadre de financement, cadre de dialogue), tout en préservant l'attention portée aux autres OSC.

En parallèle de cette montée en puissance des grandes organisations, nous percevons tout au long de la période étudiée la difficulté pour les petites et moyennes OSC de nouer un partenariat direct avec les divisions opérationnelles de l'Agence (divisions techniques SDD et départements géographiques GEO). Cette difficulté est liée

aux contraintes d'un calibrage de projets difficile à atteindre pour ces organisations (au minimum de 5 à 10 M EUR du côté des divisions opérationnelles, pour assurer la rentabilité de l'instruction et du suivi des projets). Les divisions techniques (DT) soulignent ainsi la « difficulté de faire simple » et d'avoir des instruments suffisamment souples pour travailler « dans la dentelle », face à des petits formats de projet et d'organisation. **Les petites et moyennes OSC réussissent cependant à obtenir des financements des divisions opérationnelles de l'AFD au travers des rétrocessions qu'elles reçoivent des plus grandes OSC, du développement des logiques de consortium et de la multiplication des dispositifs de fonds intermédiés.**

2.1.2 – Une place croissante des OSC internationales

L'une des évolutions significatives de ces cinq dernières années concerne la place des OSC internationales parmi les partenaires de l'AFD : outre le fait qu'elles soient plus nombreuses parmi les nouveaux partenaires, les financements qu'elles mobilisent explosent entre 2017 et 2022 (passant ainsi de 4 à 113 M EUR).

Cette évolution est liée à la multiplication des projets de grande ampleur, notamment sur des terrains de crise où se positionnent plus facilement les OSC internationales, mais aussi à l'existence de sujets perçus comme peu couverts par les OSC françaises, comme les enjeux de biodiversité, et sur lesquels les financements ont ciblé en majorité des OSC non françaises (Conservation International, UICN^[11], etc.).

Cette évolution pose aujourd'hui la question de savoir jusqu'où aller dans l'équilibre entre OSC françaises et internationales parmi les partenaires de l'AFD, en mettant notamment cette question en perspective face à la volonté de promouvoir le rayonnement des OSC françaises sur la scène internationale.

2.1.3 – Un enjeu de soutien et d'accompagnement des OSC des pays partenaires

L'AFD inscrit depuis longtemps dans ses documents stratégiques l'enjeu d'un recours systématique aux OSC issues des pays partenaires (que nous nommons également « OSC locales » pour faire écho au débat sur la localisation de l'aide) de la part des OSC françaises et de la nécessité de construire un partenariat équilibré avec ces dernières OSC. Cet enjeu est même au cœur du mandat du dispositif I-OSC. Le bilan I-OSC de 2022 précise au demeurant qu'« avec 131 projets financés (hors études), le dispositif I-OSC soutient ainsi 112 OSC françaises (114 en 2021) et plus de 8 300 OSC locales partenaires ».

Pour autant, le financement direct des OSC locales est resté assez marginal (représentant 10 % des financements sur la période considérée). D'un côté, le financement via le dispositif I-OSC est resté réservé aux OSC françaises jusqu'en 2022 ; de l'autre côté, l'accès des OSC des pays partenaires aux instruments de financement des divisions opérationnelles de l'Agence (notamment les opérations courantes et le Fonds Minka) est resté contraint par un seuil financier élevé et des exigences en matière de procédures difficiles à y répondre.

Notons toutefois une certaine montée en puissance des OSC locales au cours des dernières années, puisqu'elles représentent plus d'un tiers des nouveaux partenaires de l'AFD depuis 2018. **Au-delà des financements directs aux OSC, nous observons aussi et surtout une multiplication des dispositifs de redistribution** qui permettent d'atteindre indirectement les OSC locales, notamment grâce à plusieurs mécanismes :

- **les fonds intermédiés :** nous retrouvons ce type de fonds dans plusieurs instruments de financement du dispositif I-OSC (CP, CPP, PCPA) et, dans une moindre mesure, du côté des divisions opérationnelles (exemples : Pépinière Urbaine, FSO, etc.). Cette solution est appréciée pour sa capacité à articuler la gestion de projets d'ampleur avec le soutien à de petits acteurs locaux ;
- **les consortiums associant OSC françaises et OSC locales en tant que partenaires directs,** qui reçoivent une partie significative des fonds. Ces consortiums ciblent des OSC locales solides, souvent déjà en lien avec des bailleurs de fonds internationaux ;
- par ailleurs et plus largement, notons l'importance des **rétrocessions des OSC françaises aux OSC locales,** très fréquentes dans les projets I-OSC et dans les projets des divisions opérationnelles de l'Agence.

Malgré ces avancées, **le défi de localisation de l'aide reste encore largement à relever. Il pose la question de la connaissance fine par l'AFD des OSC locales et de leurs besoins.** Il implique aussi de poursuivre le développement d'outils de renforcement de capacités et de structuration des OSC locales, en parallèle avec le soutien de leurs actions sur le terrain.

[11] Union internationale pour la conservation de la nature.

2.2 Un impact fort de l'AFD sur le paysage des OSC françaises

L'AFD, en tant que principal bailleur de fonds public français des OSC françaises, a nécessairement contribué à leur évolution. À l'évidence, il est difficile d'isoler la contribution de l'AFD face aux autres sources de financement disponibles ; pour autant, il se dégage quelques points saillants de cet impact de l'AFD sur les OSC.

2.2.1 – Une contribution à la croissance des OSC

Le premier impact de l'AFD perçu par les OSC est économique : il concerne leur croissance et l'évolution de leurs ressources.

Du côté des petites et moyennes OSC, leur croissance a été fluctuante selon les organisations, mais l'AFD a pu jouer un rôle de sécurisation des financements sur des durées assez longues, ce qui a permis à certaines OSC de grandir et de s'imposer sur ce secteur.

Du côté des plus grandes OSC, leur croissance est, quant à elle, plus clairement visible, notamment pour les OSC ayant pu accéder à des financements du côté des structures opérationnelles, ce qui change l'échelle de leur partenariat avec l'AFD (exemples : IECD^[12], Inter Aide, AVSF^[13], Noé, Solthis, etc.).

Figure 7 – Financement annuel moyen octroyé aux 10 OSC les plus financées par l'AFD



Source : base de données des octrois 2007-2022 aux tiers ONG, AFD.

[12] Institut européen de coopération et de développement.

[13] Agronomes et vétérinaires sans frontières.

2.2.2 – Un accompagnement du renforcement organisationnel

L'accès à de nouveaux financements s'est fait parallèlement aux parcours internes de renforcement organisationnel dont témoignent beaucoup d'OSC. Dans ces parcours, nous retrouvons de manière récurrente la consolidation de leur gouvernance, le travail sur leurs orientations stratégiques, le développement de leurs fonctions supports, ou l'évolution de leurs modes d'organisation interne.

Sur ces évolutions, l'AFD a pu avoir une contribution intéressante :

- d'une part, grâce à plusieurs instruments du dispositif I-OSC, notamment les CP et les CPP, dont une partie des financements ont soutenu le renforcement organisationnel des structures bénéficiaires ;
- d'autre part, grâce au financement de « dispositifs d'accompagnement », tels que le Fonds de renforcement institutionnel et organisationnel (FRIO) porté par Coordination SUD, lequel a pu accompagner plus d'une centaine d'OSC depuis 2007.

2.2.3 – Un appui à la structuration collective

Les deux dernières décennies ont vu une multiplication des réseaux, plateformes ou coalitions à la fois entre OSC françaises et avec des partenaires internationaux (exemples de nouveaux partenaires pour l'AFD : Forus^[14], Réseau Action Climat-France, Plateforme Droits de l'Homme [PDH], Plateforme Océan & Climat [POC], etc.).

Prenant le relais du MEAE dans le domaine du financement, l'AFD a augmenté l'enveloppe **dédiée à la structuration du milieu associatif (SMA) dans le cadre du dispositif I-OSC**. Avec en moyenne une dizaine de projets SMA financés par an (représentant près de 8 M EUR/an en moyenne), cela a permis de soutenir une grande diversité d'OSC et de réseaux français, notamment des plateformes jouant un rôle central dans le secteur dont **Coordination SUD**, dont 70 % du budget provient de l'AFD (en moyenne ces six dernières années).

[14] Ex-Forum international des plateformes d'ONG soutenu depuis 2004, tout d'abord par le MEAE, qui a fortement diversifié ses membres depuis cette date.

2.2.4 – Une promotion des pratiques d'analyse de l'action

Si la pratique des évaluations était déjà assez intégrée en 2007 parmi les OSC, l'AFD a contribué à promouvoir leur généralisation et à encourager la diversification des exercices menés (exemples : études d'impacts, capitalisations, etc.) et le développement de nouvelles approches (exemples : approches orientées « changement »). La contribution de l'AFD est passée à la fois par des exigences renforcées et par la mise en place d'enveloppes dédiées à ces exercices dans ses financements alloués (ligne « évaluation » dans les budgets des projets soumis), mais aussi par le soutien à des structures d'accompagnement des OSC sur ce type de démarche, en particulier en direction **du réseau F3E^[15]** rassemblant une centaine d'OSC françaises autour des pratiques d'évaluation et de questionnement de l'action.

2.2.5 – Un soutien au développement d'un plaidoyer

Durant les 20 dernières années, l'un des objectifs du MEAE et de l'AFD a été de renforcer la contribution des OSC aux politiques publiques, à la fois en France (politique de coopération et de développement), dans les pays d'intervention (politiques sectorielles, place de la société civile) et au niveau international (grands enjeux mondiaux, ODD^[16], etc.).

Dans les pays d'intervention, les témoignages indiquent que l'AFD a pu jouer un rôle moteur auprès d'une partie des OSC pour encourager et soutenir les stratégies de concertation et d'influence de la société civile auprès des pouvoirs publics. Notons l'intérêt du développement d'instruments particulièrement dédiés à cet objectif de concertation avec les pouvoirs publics, tels que les PCPA, animés par le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI), Solidarité Laïque et le GRDR (migration, citoyenneté, développement).

En France, le soutien à la plateforme Coordination SUD a permis à cette dernière de jouer un rôle central dans le plaidoyer en faveur des politiques de développement et de défense de l'APD. Au-delà de Coordination

[15] Fonds pour la promotion des études transversales, des études préalables et de l'évaluation.

[16] Objectifs de développement durable (Nations unies).

SUD, notons aussi l'importance du soutien de l'AFD à une pléiade de plateformes, réseaux et coalitions, qui ont également été des interlocuteurs réguliers des pouvoirs publics sur leurs thématiques respectives. C'est le cas, par exemple, du Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations (FORIM), du Centre de recherche et d'information pour le développement (CRID), de la Coalition Eau, du programme Solidarité-Eau (pS-Eau), du Groupe initiatives, de la Commission Agriculture et Alimentation (C2A), de la Coalition Éducation, du Réseau Euromed France (REF), etc.

Dans les enceintes internationales, il reste, semble-t-il, un défi en ce qui concerne la visibilité des OSC françaises, quand bien même celles-ci peuvent être actives et influentes au sein des collectifs d'OSC. 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.

2.2.6 – Un risque de formatage des partenaires associatifs ?

Parallèlement à la reconnaissance du rôle clé de l'AFD dans le renforcement des OSC, plusieurs témoignages soulignent les transformations internes que les OSC ont pu connaître et les risques associés à ces transformations.

Pour des petites structures d'OSC ayant fonctionné historiquement grâce à l'action des bénévoles et à des logiques en partie informelles, le fait d'accéder au financement de l'AFD pose des exigences nouvelles de gestion financière, de redevabilité, d'audit, lesquelles transforment la culture et les compétences nécessaires au sein de ces OSC.

Plus largement, le phénomène d'inflation des procédures pousse les OSC à revoir leur organisation interne, avec une place grandissante des équipes dédiées à la gestion financière et des risques, aux relations institutionnelles, etc. Plusieurs voix pointent ainsi **le risque d'une standardisation ou d'un formatage de la culture et des modes de gestion des OSC partenaires à mesure que les projets se multiplient**. Ces risques dépassent largement l'AFD : ils sont le fruit de la croissance

des OSC et illustrent les contraintes de la relation entre un bailleur de fonds institutionnel et un acteur qui cherche à être éligible à son financement. Les exigences des bailleurs de fonds sont globalement en forte progression et impactent considérablement les modes de faire des OSC en général.

3. Quelle évolution du dialogue et de l'apprentissage en 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 ?

3.1 L'évolution du dialogue collectif AFD-OSC sous toutes ses formes

Nous distinguerons plusieurs niveaux de dialogue :

- le dialogue politique « central » autour des orientations de l'AFD et du cadre de partenariat ;
- le dialogue sectoriel, en lien avec les DT de l'AFD ;
- le dialogue géographique, en lien avec les départements géographiques, les DR et les agences locales de l'AFD.

3.1.1 – Au niveau « central », un dialogue soutenu

Au niveau « central », le dialogue politique avec les OSC a été principalement animé par la division OSC, qui a cherché, tout au long de la période sous revue, à définir les objectifs communs et les termes du partenariat. L'intensité de ce dialogue a varié dans le temps, avec une période de proximité et de concertation soutenue entre 2013 et 2019, et un dialogue collectif plus réduit au cours des dernières années. Parmi les raisons de cette usure récente du dialogue se trouvent la diminution du temps disponible des équipes de l'AFD, mais aussi le boycott du dialogue initié par les OSC avec l'AFD pendant plus d'un an, en réaction aux nouvelles exigences de « filtrage » dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB/FT).

L'usure récente de ce dialogue semble liée aussi à un autre enjeu, à savoir celui de sa capacité à toucher les orientations stratégiques de l'AFD. Il existe des temps de consultation des OSC lors de l'élaboration des POS successifs de l'AFD, ou encore lors des rendez-vous d'échanges annuels entre la Direction générale (DGL) de l'AFD et le Conseil d'administration de Coordination SUD mis en place depuis 2007. Néanmoins, le dialogue reste perçu comme insuffisant par un grand nombre d'interlocuteurs (à la fois du côté des OSC et du côté de l'AFD). **Les OSC soulignent plus précisément le besoin d'approfondir la relation avec la DGL de l'Agence**, afin de développer un « réflexe société civile » dans l'ensemble des projets soutenus. Cet enjeu prend de l'importance avec les années, en parallèle avec la croissance forte des financements octroyés aux OSC du côté des structures opérationnelles de l'AFD.

La question est donc de savoir quels sont les espaces et qui sont les animateurs les plus pertinents pour accompagner ce dialogue, en complément d'autres espaces de dialogue existants (notamment au travers du CNDSD, Conseil national du développement et de la solidarité internationale).

3.1.2 – Des dialogues sectoriels nombreux mais hétérogènes, avec un défi de renforcer la concertation sur les stratégies

Au niveau sectoriel, les DT de l'AFD ont développé une grande diversité d'espaces ou d'initiatives de dialogue collectif. Certains espaces sont ouverts dans un objectif de transparence et d'échanges d'informations (exemple : Atelier Eau et Assainissement annuel), alors que d'autres espaces sont dédiés à l'échange d'expertise et à la réflexion collective (exemple : GTAE, Groupe de travail sur les transitions agroécologiques). La question est de savoir quelle est la nature du dialogue visé et dans quelle mesure il a pu orienter les stratégies sectorielles concernées. Or les retours de l'enquête en ligne sur ce point restent assez partagés. Par ailleurs, autre indice intéressant dans ce domaine : entre avril 2018 et septembre 2021, six groupes de référence ont été constitués par l'AFD pour la préparation de différents cadres d'intervention sectoriels, plus communément appelés CIS : (i) Eau et assainissement ; (ii) Éducation, formation et emploi ; (iii) Énergie ;

(iv) Sécurité alimentaire; (v) Genre; (vi) Biodiversité. Néanmoins, une seule OSC a été recensée dans un seul de ces groupes, ce qui témoigne de la difficulté pour les OSC d'être présentes dans certains espaces les plus stratégiques.

Il convient de souligner que le cadre d'intervention transversal (CIT) Société civile de 2013 et celui de 2018 ont fait l'objet de nombreuses concertations en amont et en aval de l'élaboration de ces deux CIT (groupes de travail post-CIT).

Le constat commun effectué par l'AFD et les OSC dans ce domaine est le suivant : lorsqu'un espace de dialogue se pérennise et se structure (comme c'est le cas pour l'espace de dialogue autour du FSOF, ou encore au sein du groupe de concertation ECSI), le dialogue devient progressivement plus fluide, plus constructif et, partant, plus à même d'enrichir les stratégies de l'AFD.

Par ailleurs, il est utile de noter qu'au-delà de ce dialogue collectif « formalisé », il existe de plus en plus d'échanges bilatéraux avec quelques partenaires clés, avec lesquels l'AFD a développé une collaboration poussée. La création des CPP en 2016 au sein du dispositif I-OSC avait au demeurant pour ambition de mobiliser les DT (sectorielles) et la DGL de l'AFD dans un dialogue stratégique avec certaines OSC partenaires.

3.1.3 – Davantage de dialogue au niveau des pays d'intervention, mais encore une distance à combler

Au niveau des pays d'intervention, le premier constat est celui d'une progression de la place des projets OSC dans l'organisation et la culture des agences locales, comme en témoigne la pratique de plus en plus fréquente des « avis » des agences sur les projets relevant du dispositif I-OSC, ou la mise en place d'un « référent OSC » (ou « point focal ») dans les agences. Ce mouvement est particulièrement visible dans certains pays qui donnent une place centrale aux projets OSC (Tchad, Madagascar, Liban, Haïti, etc.).

Pour autant, une certaine distance semble encore souvent exister entre les agences et les OSC, et le suivi des projets OSC peut rester assez limité du côté des agences.

Les initiatives de dialogue collectif avec les OSC existent, notamment lors des missions des équipes de MPN/OSC, mais ces réunions restent ponctuelles et peu formalisées. **L'une des frustrations exprimées par les partenaires OSC porte sur le fait que ces échanges collectifs sont encore peu organisés en vue de nourrir les orientations sectorielles, voire stratégiques des agences.**

Le niveau régional apparaît à de nombreux interlocuteurs comme une échelle particulièrement intéressante pour organiser le dialogue AFD-OSC. Ces dernières années, l'organisation de réunions au niveau des DR de l'AFD (mobilisant les agences concernées et les OSC partenaires) a du reste été très appréciée à la fois par l'AFD et les OSC. Notons aussi l'expérience pilote de la déconcentration d'agents de la division OSC dans les régions concentrant une forte activité sur les projets OSC, qui devrait permettre de renforcer ce dialogue (Direction régionale Afrique du Nord depuis 2022 ; autres Directions régionales océan Indien, Golfe de Guinée, Amérique centrale, Andes, Brésil-Cône Sud en cours de réflexion).

3.2 L'évolution d'un apprentissage en commun entre l'AFD et les OSC

Face à une production de connaissances par les OSC qui s'est fortement enrichie au cours des années, le constat demeure quant à **une difficile reconnaissance par l'AFD de la valeur et de la solidité de cette production et plus largement de l'expertise des OSC**. En interne AFD, un déficit de visibilité sur la production de connaissances des OSC a contribué à entretenir cette situation. Les OSC semblent, quant à elles, rencontrer des difficultés pour valoriser leurs travaux et leurs publications, et donc leur expertise dans un contexte ultra-compétitif « d'infobésité ».

Durant toute la période étudiée, il n'y a pas eu entre l'AFD et les OSC d'approche globale visant à identifier des connexions entre les interventions des OSC et les agendas stratégiques de l'AFD, à orienter la mise en forme de connaissances, à organiser sa diffusion et sa mise en discussion, pour augmenter l'utilité et la valorisation par l'AFD des travaux des OSC qui sont alignés avec les priorités stratégiques de l'Agence.

Cependant, de nombreuses initiatives illustrent une collaboration plus aboutie entre l'AFD et les OSC en matière de production de connaissances, surtout lorsque les sujets de recherche de l'AFD coïncident avec la recherche-action des OSC.

En attestent l'existence de groupes de travail dans des domaines variés (foncier, évaluation, ECSI, etc.) et l'organisation d'événements conjoints (séminaire AFD-F3E portant sur l'évaluation en 2013 par exemple), ou encore la multiplication de programmes ayant un objectif central de capitalisation et de production de connaissances associant l'AFD et les OSC. Ce dernier modèle de collaboration semble avoir pris de l'ampleur.

Par ailleurs, hors projets, plusieurs OSC françaises, souvent parmi les partenaires stratégiques de l'AFD, témoignent d'une volonté de construire des dynamiques d'apprentissage communes AFD-OSC, notamment sur des thématiques ODD (inégalités, migrations, transition écologique, etc.).

L'AFD et les OSC se sont influencées réciproquement dans le cadre de ces collaborations. Cependant, la collaboration sur les connaissances débouche rarement sur des produits communs (publications ou autres), laquelle pourrait être un moyen important de favoriser une certaine influence croisée et de faire progresser la culture OSC au sein de l'AFD.

Finalement, au terme d'une période qui a vu se rapprocher l'AFD et les OSC, les enjeux (i) de développement d'une production commune qui soit largement diffusée en interne, et (ii) d'exploitation des possibilités de plaidoyer commun, restent à explorer.

3.3 La place des autres acteurs de « l'Équipe France » dans la relation AFD-OSC

Le lien entre l'AFD et les OSC s'inscrit dans un jeu de relations plus large qui implique les différents acteurs de « l'Équipe France », notamment le MEAE et l'agence de coopération technique Expertise France, cette dernière ayant été intégrée au groupe AFD au 1^{er} janvier 2022. Quelle est la place de ces deux acteurs face aux OSC partenaires ? Quels défis pose aujourd'hui la collaboration entre ces différents acteurs ?

3.3.1 – Un effort d'articulation avec le MEAE, à renforcer dans les pays partenaires

Le MEAE a conservé une part significative du financement des OSC au travers d'un certain nombre de dispositifs : Aide humanitaire, Volontariat, Fonds des ambassades (PISCCA^[17] et FSP^[18]), Aide alimentaire programmée (AAP), etc. Par ailleurs, durant toute la période, la Délégation pour la société civile, l'engagement citoyen et la jeunesse (CIV) du MEAE^[19] a joué **un rôle central dans la promotion du lien avec les OSC**, que l'on retrouve dans la loi de programmation d'août 2021, dans la mise en place en 2014 du CNDI, ou encore dans la publication récente du nouveau document d'orientation stratégique « Société civile et engagement citoyen » 2023-2027. Notons aussi la grande proximité entre la division OSC de l'AFD et la Délégation CIV du MEAE, avec une dynamique de dialogues réguliers sur les enjeux de société civile.

L'enjeu du lien AFD/MEAE vis-à-vis des OSC se situe surtout au niveau des pays d'intervention. Derrière une certaine complémentarité des dispositifs et des cibles de financement, la coordination et le dialogue entre les agences locales du réseau AFD et les ambassades restent encore insuffisants, ce qui entraîne souvent un manque de lisibilité mutuelle sur les dispositifs et les partenaires de chaque partie.

Dans ce domaine, certaines équipes des ambassades interrogées témoignent de leur distance vis-à-vis des projets financés par l'AFD, notamment dans le cadre du dispositif I-OSC. L'expression d'un « avis » sollicité auprès des ambassades par les agences lors de l'instruction des projets reste certes un moment utile pour prendre connaissance des projets, mais qui leur semble souvent insuffisant pour contribuer au suivi et à la visibilité des projets. En réalité, cette distance des ambassades vis-à-vis des projets est assez contrastée selon les pays et le niveau d'intérêt des ambassades pour les projets OSC concernés.

Pour autant, plusieurs initiatives au cours des dernières années ont contribué à renforcer le dialogue et la collaboration dans les pays d'intervention :

- l'instauration d'un **Conseil local de développement** (loi n° 2021-1031 du 4 août 2021) qui regroupe, sous l'égide de l'ambassadeur, les différents services de l'État, les opérateurs du développement, les OSC françaises, etc. ;
- les **« conventions d'expérimentation »** mises en place dans huit pays (Niger, Tchad, Liban, etc.), qui promeuvent des échanges réguliers, favorisent l'instruction concertée des projets et permettent un « droit d'initiative » de l'ambassade sur des projets à financer par l'AFD.

Malgré le faible recul sur les effets de ces dispositifs, il semble que ces derniers permettent effectivement plus de concertation entre les membres de « l'Équipe France » sur les projets OSC.

3.3.2 – Une place nouvelle d'Expertise France (EF), qui développe sa relation avec les OSC

Au cours des dernières années, Expertise France (EF) est devenu un financeur de plus en plus important de la société civile (24 M EUR vers les OSC en 2021 et 37 M en 2022), et ce grâce notamment aux fonds délégués de l'UE (55 %), du MEAE (18 %) et de l'AFD (16 %)^[20].

[17] Projets innovants de la société civile et coalitions d'acteurs.

[18] Fonds de solidarité pour les projets innovants, la société civile, la francophonie et le développement humain.

[19] Délégation relevant de la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) du ministère.

[20] Chiffres communiqués par EF pour l'année 2022

Le développement du rôle d'EF est lié notamment à sa place d'intermédiaire dans la gestion de fonds vers les OSC, avec une double fonction de soutien aux actions et de renforcement de capacités des OSC. Cette double fonction d'EF est en pleine croissance depuis quelques années, et la perspective semble être la poursuite de cette dynamique.

Dans son rôle d'intermédiaire, EF permet notamment d'absorber une part de la gestion et de la redevabilité des projets portés par les OSC, ce qui semble bienvenu dans une période à la fois d'augmentation des fonds disponibles pour les OSC, d'exigences accrues de conformité et de volonté de toucher davantage les OSC locales.

Pour autant, la place croissante d'EF soulève aussi des incompréhensions et des craintes sur lesquelles il semble nécessaire de travailler collectivement avec l'AFD et les OSC partenaires :

- **la crainte d'une concurrence d'EF vis-à-vis des OSC françaises notamment** sur l'un de leurs domaines d'expertise, à savoir le renforcement des sociétés civiles locales ;
- **la crainte d'un intermédiaire supplémentaire** qui peut constituer un « écran » dans la relation de l'AFD avec les OSC partenaires.

EF a donc endossé ces dernières années un rôle de plus en plus important dans la relation avec les OSC, mais ce rôle reste encore à préciser et à ajuster, en prenant en compte les craintes et les incompréhensions à la fois de l'AFD et des OSC.

4. CONCLUSION

Cette étude met en évidence les évolutions de la relation AFD-OSC sur la période 2007-2022, dans un contexte de croissance rapide des financements dédiés aux OSC et de rapprochement de l'AFD et des OSC. Plusieurs grands défis pour l'AFD apparaissent à la fin de la période, qui seront au cœur des discussions prospectives qui suivront cette étude. Pour n'en retenir que cinq parmi les plus importants :

- le défi d'un dialogue interne entre les différentes structures de l'AFD qui financent les OSC, d'une harmonisation des procédures pour fluidifier le dispositif d'ensemble et de la place du droit d'initiative ;
- le défi d'un équilibre entre un soutien à la diversité des OSC et la construction de relations approfondies avec une série de partenaires privilégiés ;
- le défi de l'articulation entre la poursuite du soutien aux OSC françaises et à leur renforcement et l'ouverture à d'autres acteurs, en particulier les OSC nationales dans le cadre de la localisation de l'aide ;
- le défi du renforcement du dialogue stratégique entre l'AFD et les OSC, 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 ;
- le défi d'une influence croisée plus forte entre l'AFD et les OSC, notamment en améliorant les pratiques d'apprentissage en commun et en explorant les possibilités d'alliances de plaidoyer autour d'une expertise partagée.

Liste des sigles et abréviations

AAP	Aide alimentaire programmée (MEAE)
AAP	Appel à projets
ACF	Action contre la Faim
AFD	Agence française de développement (l'Agence)
AMI	Appel à manifestation d'intention de projets
AO	Appel d'offres
APD	Aide publique au développement
ARB	Agriculture, développement rural et biodiversité (division technique de l'AFD)
AVSF	Agronomes et vétérinaires sans frontières
C2A	Commission Agriculture et Alimentation
CFSI	Comité français pour la solidarité internationale
CIS	Cadre d'intervention sectoriel (AFD)
CIT	Cadre d'intervention transversal (AFD)
CIV	Délégation pour la société civile, l'engagement citoyen et la jeunesse (MEAE/DGM)
CNDSI	Conseil national du développement et de la solidarité internationale
COMEX	Comité exécutif (AFD)
COPAR	Comité des partenariats (AFD)
CP	Convention programme (dispositif I-OSC de l'AFD)
CPP	Convention de partenariat pluriannuel (dispositif I-OSC de l'AFD)
CRF	Croix-Rouge française
CRID	Centre de recherche et d'information pour le développement
DGL	Direction générale (AFD)
DGM	Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (MEAE)
DOE	Direction des opérations (ancienne direction de l'AFD)
DPA	Direction des partenariats (ancien département de l'AFD)
DR	Direction régionale (réseau AFD)
DT	Division technique (AFD)
ECSI	Éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale
EDU	Éducation, formation professionnelle et emploi (division technique de l'AFD)
EF	Expertise France (groupe AFD)
ESS	Économie sociale et solidaire
EUR (ou €)	Euro
F3E	Fonds pour la promotion des études transversales, études préalables et évaluations
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial (secrétariat : AFD)
FICOL	Facilité de financement des collectivités territoriales françaises (dispositif AFD)

FID	Fonds d'innovation pour le développement (secrétariat : AFD)
FISONG	Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (dispositif AFD)
FORIM	Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations
FRIO	Fonds de renforcement institutionnel et organisationnel (Coordination SUD)
FSOF	Fonds de soutien aux organisations féministes (MEAE-AFD)
FSPI	Fonds de solidarité pour les projets innovants, la société civile, la francophonie et le développement humain (ambassades de France)
GEO	Direction des géographies (direction de l'AFD)
GTAE	Groupe de travail sur les transitions agroécologiques
I-OSC	Initiatives OSC (dispositif AFD)
IECD	Institut européen de coopération et de développement
LCB-FT	Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme
M	Million
MDM	Médecins du Monde
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MPN	Département mobilisation et partenariats nationaux (département de l'AFD)
NRC	<i>Norwegian Refugee Council</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable (Nations unies)
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
OSC	Division organisations de la société civile (division de l'AFD)
PCPA	Programme concerté pluri-acteurs (dispositif I-OSC de l'AFD)
PDH	Plateforme Droits de l'Homme
PISCCA	Projets innovants de la société civile et coalitions d'acteurs (Fonds des ambassades de France)
POC	Plateforme Océan & Climat
POS	Plan d'orientation stratégique (AFD)
pS-Eau	Programme Solidarité-Eau
RCA	République centrafricaine
REF	Réseau Euromed France
SAN	Division santé et protection sociale (division technique de l'AFD)
SDD	Solutions développement durable (direction de l'AFD)
SMA	Structuration du milieu associatif
UE	Union européenne
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature

**Agence française
de développement**
5, rue Roland Barthes
75012 Paris | France
www.afd.fr

Direction Innovation,
Stratégie et Recherche (ISR).
Département Évaluation
et Apprentissage (EVA).

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Avec un catalogue de plus de 1000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur editions.afd.fr. Pour un monde en commun.

Directeur de la publication Rémy Rioux

Directeur de la rédaction Jean-Claude Pires

Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils

Conception et réalisation edeo-design.com

Dépôt légal 2^e trimestre 2024

ISSN 2425-7087

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications de la
collection ExPost :
www.afd.fr/fr/collection/evaluations-ex-post

Crédits et autorisations

License Creative Commons

Attribution – Pas de commercialisation

– Pas de modification

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

