

# exPost ExPost

## Comment contribuer au renforcement des droits de l'homme ?

Exemples d'ONG soutenues par les pouvoirs publics français (2008-2012)

Auteurs : Corinne MATRAS, Hedia HADJAJ-CASTRO, Sara GUILLET et Michel LEROY

Coordination : Emilie ABERLEN et Isabelle BROSSAS (AFD), Charlotte BOISTEAU (F3E)



Direction Etudes, Recherches et Savoirs

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement

5, rue Roland Barthes 75012 Paris < France

[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Auteurs : Corinne MATRAS, Hedia HADJAJ-CASTRO, Sara GUILLET et Michel LEROY

Coordination : Emilie ABERLEN et Isabelle BROSSAS (AFD), Charlotte BOISTEAU (F3E)

Cette évaluation est téléchargeable sur Internet à l'adresse :  
<http://librairie.afd.fr>

### **Avertissement**

Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle de l'AFD.

Les auteurs tiennent à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés et notamment le comité de pilotage de l'étude, les représentants d'ONG, de l'AFD et du ministère des Affaires étrangères ainsi que tous les autres acteurs sollicités pour leur disponibilité, leur implication et la qualité de leurs contributions.

Directeur de la publication : Rémy RIOUX

Directeur de la rédaction : Gaël GIRAUD

ISSN : 1962-9761

Dépôt légal : 4<sup>e</sup> trimestre 2016

Photo de couverture : Droits de l'homme sur le mur de l'ancienne prison centrale, érigé en monument national / Durban, Greyville (Afrique du Sud) © IRD – Elisabeth Deliry Antheaume

Mise en page : Coquelicot

# SOMMAIRE

<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>Synthèse</b>	<b>5</b>
<b>I. Mandat de l'étude</b>	<b>18</b>
<b>1. Rappel du contexte de l'étude</b>	<b>18</b>
1.1. De l'Appel à initiatives droits de l'homme (AIDH) au transfert à l'AFD	18
1.2. Les objectifs et enjeux de l'étude : apprendre, partager et valoriser	19
<b>2. Étapes de l'étude et choix d'échantillonnage</b>	<b>21</b>
2.1. Un échantillon de 16 ONG et de 24 projets	22
2.2. Deux missions sur le terrain : en RDC et au Maroc	23
<b>3. Forces et limites des outils de collecte</b>	<b>24</b>
3.1. Une documentation riche mais hétérogène	24
3.2. Une enquête en ligne presque entièrement complétée	24
3.3. Des entretiens avec les principaux acteurs...	25
3.4. ... et avec les ONG de l'échantillon	25
3.5. Deux missions sur le terrain dans des contextes très différents	26
3.6. Un « <i>focus group</i> » de réflexion et de débat avec les ONG	26
<b>4. Structure du rapport</b>	<b>27</b>
<b>II. Contexte général d'intervention des ONG</b>	<b>28</b>
<b>1. Évolutions du secteur au niveau international</b>	<b>28</b>
<b>2. Cadre stratégique français</b>	<b>32</b>
2.1. Une douzaine d'orientations prioritaires	32
2.2. Une diversité d'acteurs impliqués	35
2.3. Quelques repères européens	36

<b>III. Analyse du portefeuille de projets et d'ONG</b>	<b>39</b>
1. Les ONG droits de l'homme : une définition centrée sur les actions	39
2. Qui sont les porteurs de projets droits de l'homme du portefeuille ?	42
3. Quels sont les domaines et terrains d'intervention des ONG ?	53
4. Des combinaisons de pratiques qui établissent les contours d'une identité commune	62
5. Les éléments de valeur ajoutée	76
<b>IV. L'accompagnement des pouvoirs publics</b>	<b>81</b>
1. Les ONG droits de l'homme renforcent et parfois suppléent les pouvoirs publics	81
2. Les mécanismes de partenariat avec les ONG droits de l'homme	84
2.1. Le dialogue institutions /ONG droits de l'homme : relativement nourri mais peu formalisé	84
2.2. Une palette d'outils de financement	85
2.3. Le transfert à la DPO (AFD) et le dispositif d'appui aux initiatives ONG	90
3. Les forces et faiblesses du dispositif	93
<b>V. Défis et perspectives</b>	<b>98</b>
<b>Annexes</b>	<b>106</b>
Annexe 1. Liste des personnes rencontrées	106
Annexe 2. Critères de la grille de lecture	112
Annexe 3. Contacts des entretiens approfondis	113
Annexe 4. Bibliographie	114
Annexe 5. Les acteurs institutionnels français	117
Annexe 6. Priorités thématiques des pays européens	120
Annexe 7. Priorités géographiques de l'APD des pays européens	122
Annexe 8. Grille des entretiens approfondis	127
<b>Liste des sigles et abréviations</b>	<b>131</b>

## Introduction

Les projets droits de l'homme mis en œuvre par des organisations non gouvernementales (ONG) bénéficient jusqu'à ce jour d'un statut un peu particulier parmi les activités appuyées par l'Agence Française de Développement (AFD), et cela non seulement au regard des acteurs concernés mais également de la thématique traitée.

En effet, si l'AFD, lorsqu'elle est devenue l'opératrice pivot de l'aide française au développement, apportait déjà depuis longtemps une contribution à des projets concernant plus ou moins directement les droits de l'homme – notamment par le biais d'interventions en faveur de l'amélioration de l'accès à l'éducation, à l'eau ou à la terre – son appui se limitait, pour l'essentiel, à financer les démarches des États, des collectivités publiques et des entreprises privées jusqu'en 2009.

La révision générale des politiques publiques (RGPP) conduite en 2009 a introduit un changement majeur pour l'AFD. C'est en effet à cette date que le ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI) transfère à l'AFD ses compétences d'appui aux initiatives des ONG, tous secteurs confondus. Afin de répondre à ce nouveau mandat, l'AFD a alors modifié ses statuts et mis en place une division dédiée pour traiter ces dossiers (division Partenariat avec les ONG relevant de la direction de la Stratégie, des Partenariats et de la Communication, SPC/DPO).

Parmi la multitude de projets alors en cours transférés à l'AFD par la mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG) du MAEDI, figurait notamment un portefeuille d'initiatives d'ONG financées dans le cadre d'un appel à projets spécifique, à savoir : l'appel à initiatives

droits de l'homme (AIDH) lancé à l'occasion de la célébration en 2008 du 60<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui visait à appuyer des initiatives d'ONG françaises dans ce domaine pour des projets menés en partenariat avec des organisations de la société civile (OSC) des pays du Sud. Si cet appel à projets relevait déjà d'une démarche inhabituelle pour la MAAIONG dont les interventions n'étaient alors jamais ciblées sur une thématique donnée<sup>1</sup>, la récupération de ces dossiers constitue une autre innovation pour l'AFD : ne possédant pas un mandat spécifique sur le sujet régalié de la gouvernance, et, partant, des droits de l'homme, l'AFD ne dispose pas en interne d'une direction sectorielle couvrant ce champ d'intervention. L'instruction est assurée par la division DPO qui appuie et finance des projets d'ONG selon les mêmes principes que la MAAIONG : droit d'initiatives ouvert à toutes les ONG, quels que soient leurs domaines d'intervention et donc y compris à celles œuvrant en faveur des droits de l'homme. Deux profils d'experts sont alors recrutés au sein de la DPO pour traiter ces dossiers. L'AFD a également adopté en 2013<sup>2</sup> un cadre d'intervention transversal (CIT) avec les organisations de la société civile, dont une des finalités vise à « *soutenir les sociétés civiles en matière de gouvernance démocratique, de mise en avant de l'égalité des genres et de défense des droits fondamentaux – humains, économiques, sociaux et environnementaux* ».

À l'heure où une nouvelle période charnière et un nouveau chapitre s'ouvrent pour l'AFD avec le transfert par le MAEDI de la compétence opérationnelle « gouvernance » en janvier 2016, il est apparu opportun et important de tirer un bilan de l'appui des pouvoirs publics français aux

<sup>1</sup> Seuls trois appels à projets sur des thématiques spécifiques ont été lancés par la MAAIONG en 2008/2009, afin de répondre notamment à des attentes de la Cour des comptes qui avait pointé un saupoudrage trop important de ses crédits. Ces appels ont ainsi concerné les droits de l'homme, l'assainissement et la préservation des ressources en eau et, enfin, la lutte contre le virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise (VIH/sida).

<sup>2</sup> Cadre d'intervention transversal – Organisations de la société civile (2013). Téléchargeable <http://bit.ly/2eH5tcu>.

ONG actives sur ce secteur. La présente étude vise donc à capitaliser sur ces expériences passées, mais aussi à mieux cerner les acteurs ONG intervenant sur le terrain des droits de l'homme et, enfin, à fournir des préconisations pour améliorer la coopération et le partenariat entre les pouvoirs publics français (MAEDI et AFD) et ces ONG, sur un secteur qui demeure une priorité de la diplomatie française.

Cette synthèse est cependant basée sur un échantillon circonscrit de projets et d'ONG, lui-même issu d'un portefeuille partiel. Si l'échantillon ne saurait être considéré comme représentatif de l'ensemble des ONG œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, il en constitue toutefois indéniablement une illustration intéressante.

Ce rapport est structuré en cinq parties.

Après une présentation du mandat de l'étude et de la méthodologie développée pour la mener à bien (première partie), le rapport trace les grandes lignes du contexte général dans lequel s'inscrivent les projets droits de l'homme (deuxième partie). Les principaux textes internationaux qui régissent ce domaine sont rappelés, tout comme les grandes orientations de la diplomatie française sur le sujet. La politique de quelques pays européens dans ce domaine est également évoquée, ainsi que les principaux acteurs institutionnels français actifs au niveau international dans le secteur.

La troisième partie se consacre à une analyse approfondie d'un échantillon de projets et d'ONG, soutenus entre 2008 et 2012. En s'appuyant entre autres sur un bilan des projets appuyés, cette partie vise à mieux cerner les acteurs droits de l'homme qui ont été cofinancés par la MAAIONG et l'AFD (DPO), leurs domaines d'intervention et leurs pratiques pour en dégager les spécificités et les éléments de valeur ajoutée. Le passage en revue des projets offre également l'opportunité d'étudier leur niveau de concordance avec les priorités dans ce domaine portées par la France dans les instances internationales.

L'accompagnement des pouvoirs publics est ensuite examiné (quatrième partie). Après un examen des cadres de dialogue avec les ONG, l'analyse se concentre sur les différents outils d'appui, avant d'approfondir ceux qui ont permis de financer les projets faisant l'objet de l'étude. Elle en relève les forces et les faiblesses.

Les conclusions du rapport sont l'occasion de se tourner vers l'avenir et de passer en revue les défis actuels et à venir, tant pour les pouvoirs publics français que pour les ONG droits de l'homme (cinquième et dernière partie).

L'étude se conclut ainsi par une série de pistes de réflexion et de préconisations destinées aux diverses parties prenantes. Ces préconisations ont, dans un premier temps, été discutées collectivement avec des ONG du portefeuille étudié qui avaient manifesté le souhait de participer à l'exercice ; dans un deuxième temps, des représentants du comité de pilotage restreint (AFD et Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations, F3E) sont venus rejoindre ce groupe, afin de discuter des orientations proposées, s'assurer que les points les plus importants étaient couverts et relever les éventuels points de divergence. Enfin, un atelier a également été organisé avec les pouvoirs publics (MAEDI) et l'AFD, afin de discuter de ces propositions et de leur formulation. L'étude entend ainsi servir de base pour s'approprier collectivement ces préconisations et proposer des pistes pour les rendre opérationnelles.

En amont du rapport, une synthèse rassemble les éléments saillants de l'étude.

# Synthèse

## Préambule

---

À l'occasion de la célébration du 60<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la France a mis en place un outil d'appui spécifique destiné aux ONG françaises actives dans le secteur des droits de l'homme, reconnaissant ainsi leur rôle dans la promotion de la gouvernance démocratique : l'AIDH, doté d'un budget global de 8 millions d'euros sur trois ans (2008-2010).

L'AIDH, tout en respectant le droit d'initiative et l'indépendance des ONG, ciblait un certain nombre de thèmes<sup>3</sup> avec la volonté, soit de renforcer les capacités de partenaires du Sud, soit d'appuyer l'éducation à la citoyenneté en France et à l'étranger. Un accent particulier était porté sur le renforcement des sociétés civiles du Sud intervenant dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme, comme facteur d'intégration de ces acteurs dans le processus de gouvernance.

Gérés jusqu'à la fin 2008 par la MAAIONG (ministère des Affaires étrangères, MAE), les dossiers de l'AIDH, tout comme l'ensemble des dossiers d'appui aux initiatives

ONG, ont été transférés à l'AFD en janvier 2009, dans le cadre de la RGPP. L'AFD devient alors responsable du financement de ces initiatives et cofinance depuis, entre autres, des projets relevant de la thématique droits de l'homme.

Susceptible désormais de bénéficier d'un certain recul, l'AFD, accompagnée par le F3E, a souhaité qu'une étude transversale des actions des ONG françaises en faveur des droits de l'homme, appuyées par les pouvoirs publics français entre 2008 et 2012, soit réalisée. Cette étude répond également à l'engagement pris dans l'AIDH de conduire une évaluation ; un autre de ses objectifs est de renforcer les connaissances de l'AFD et du MAEDI sur les acteurs intervenant dans le domaine des droits de l'homme et sur leurs projets, afin d'en tirer des enseignements, pour améliorer la relation avec ces ONG et l'efficacité globale de leurs actions. Enfin, l'étude vise à permettre à l'AFD et au MAEDI de remplir leurs obligations en matière de redevabilité quant à l'utilisation de fonds publics vis-à-vis des bénéficiaires, des partenaires, des ministères de tutelle et de l'opinion publique.

<sup>3</sup> Droits des femmes, droits des enfants, droits des personnes victimes de discriminations, soutien aux défenseurs des droits de l'homme et à l'éducation et sensibilisation aux droits de l'homme, en particulier droits économiques, sociaux et culturels (DESC).

## Enjeux et méthodologie

Le portefeuille de l'étude comprend 23 projets cofinancés par l'AIDH et huit projets relevant du dispositif Initiatives ONG cofinancés par l'AFD entre 2010 et 2012 qui entrent dans le champ des lignes directrices de l'AIDH. L'ensemble de ces projets ont été portés par 24 ONG.

Les enjeux de cette étude se situent à plusieurs niveaux :

- il s'agit de la première étude transversale portant sur les actions des ONG françaises en faveur des droits de l'homme soutenues par les pouvoirs publics français ;

- elle revêt un caractère multidimensionnel car elle vise à identifier les spécificités des ONG françaises appuyées<sup>4</sup>, à capitaliser les pratiques<sup>5</sup> et, enfin, à évaluer les outils d'appui à leurs initiatives<sup>6</sup> depuis le lancement de l'AIDH ;

- elle comporte une triple temporalité : (i) la dimension récapitulative l'inscrit dans un passé dont le cadre est aujourd'hui assez largement caduque ; (ii) les éléments de caractérisation des ONG et de leurs actions s'appuient principalement sur la vision des acteurs en 2016 ; (iii) enfin, la dimension prospective s'inscrit dans un moment particulier à savoir, celui du transfert de la compétence opérationnelle « gouvernance » du MAEDI à l'AFD, intervenu en janvier 2016, alors que la présente étude était tout juste engagée. Ce nouveau mandat implique notamment : une nouvelle répartition des responsabilités entre l'AFD et le MAEDI sur un sujet régalién, tant à Paris que sur le terrain ; l'appréhension d'une thématique en partie nouvelle pour l'AFD, notamment dans sa dimension droits de l'homme ; une adaptation et/ou une évolution probable des instruments financiers existants.

Placée sous l'égide d'un comité de pilotage réunissant l'AFD, le MAEDI, la Coordination solidarité urgence développement (Coordination SUD) et le F3E, cette étude a été réalisée par le cabinet Chasseur d'étoiles et s'est déroulée en trois grandes phases :

- une phase de cadrage (de novembre 2015 à mars 2016), qui a permis de préciser l'approche de l'étude et, après une première analyse documentaire des projets appuyés, la méthodologie envisagée ;

- une phase de collecte d'informations (de décembre 2015 à mai 2016), articulée autour d'une analyse documentaire complémentaire, d'entretiens approfondis avec des ONG et des institutionnels, de deux missions sur le terrain, au Maroc et en République démocratique du Congo (RDC), de deux enquêtes en ligne réalisées auprès de l'ensemble des ONG du portefeuille et d'un échantillon d'ONG dernières ; et d'un *focus group* réunissant des ONG sollicitées sur deux thématiques intéressant le champ de l'étude : la définition d'une ONG droits de l'homme et le financement des projets droits de l'homme ;

- une phase d'analyse et de concertation (de juin à septembre 2016) qui a permis de recenser les principaux enseignements de l'étude et d'échanger avec les ONG, puis avec les pouvoirs publics sur les principales orientations suggérées.

<sup>4</sup> Analyse centrée sur les acteurs, sur la base d'un échantillon raisonné d'ONG dont les modalités d'intervention, la taille, la participation à des réseaux et le bailleur de fonds (MAEDI ou AFD) permettent de refléter au mieux la diversité de l'ensemble du portefeuille.

<sup>5</sup> Analyse centrée sur les projets.

<sup>6</sup> Analyse centrée sur les bailleurs.

## Le cadre général d'intervention des ONG

### Un cadre juridique international en évolution

Le cadre juridique international de protection des droits de l'homme dans lequel s'inscrivent les actions des ONG intervenant dans ce domaine est marqué par neuf traités internationaux généraux<sup>7</sup> ou catégoriels<sup>8</sup> qui forment un ensemble de normes juridiquement contraignantes pour les États. Aux côtés de ces traités, un droit « mou », ou *soft law*, s'est développé dont « l'approche basée sur les droits de l'homme » (dite aussi « approche par les droits ») constitue un exemple : cette approche fait de ces droits à la fois un moyen et un objectif de la politique de coopération, et estompe ainsi la frontière entre le « monde » des droits de l'homme et celui du développement en mettant en avant le caractère transversal des droits de l'homme. Le respect de ces derniers devient un élément central de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques et des programmes de coopération. Promue par l'Organisation des Nations unies (ONU), adoptée par quelques pays européens, cette approche est également encouragée par l'Union européenne (UE).

### La France et les droits de l'homme : une implication forte et multiple qui manque cependant de lisibilité

La diplomatie française joue un rôle actif dans l'évolution du cadre juridique international et poursuit une activité foisonnante au niveau institutionnel international. Son implication est particulièrement importante sur une douzaine de thématiques sur lesquelles son savoir-faire et son expertise sont largement reconnus. Pour autant, cet engagement ne trouve pas de prolongement systématique dans la diplomatie bilatérale, ni dans la politique de coopération. S'agissant de l'approche par les droits, elle est également favorisée sur le plan européen et international par la France, qui ne l'a cependant pas encore déclinée dans son action extérieure. Souhaitant pouvoir intervenir sur l'ensemble des sujets, la France ne s'est de fait pas dotée d'une stratégie formalisée en matière de droits de l'homme et les documents de stratégie sectoriels sont peu nombreux. Sur un plan géographique, les interventions concernant les droits de l'homme dérogent également à la priorité donnée aux pays pauvres prioritaires (PPP), définie dans le cadre de son aide publique au développement (APD), la France étant ainsi en mesure d'agir partout où cela lui apparaît souhaitable.

En écho de son fort investissement, de multiples acteurs interviennent sur les dossiers droits de l'homme au niveau institutionnel français, au sein du MAEDI et de ses opérateurs. Si ce riche dispositif témoigne de l'implication de la France, il apparaît cependant peu lisible aux interlocuteurs extérieurs – dont les ONG –, voire au sein même des pouvoirs publics français.

<sup>7</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

<sup>8</sup> Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; Convention relative aux droits de l'enfant ; Convention relative aux droits des personnes handicapées ; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles ; Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

## Les ONG droits de l'homme : des acteurs clés mais difficilement cernables

### Les ONG droits de l'homme sont complémentaires au dialogue politique

Les ONG droits de l'homme jouent un rôle important dans la politique internationale et nationale des droits de l'homme. En apportant des informations de terrain aux différents organes des Nations unies compétents sur les situations ou les cas individuels de violations des droits de l'homme, la participation des ONG aux processus d'évolution du système international de protection des droits de l'homme est déterminante. Présentes sur le terrain, elles relaient également l'information auprès de la diplomatie française ; leurs actions de plaidoyer notamment s'avèrent complémentaires à l'action diplomatique des États. Ces ONG apportent une contribution complémentaire aux programmes d'aide menés par les institutions, qu'elles soient nationales ou décentralisées, pour renforcer l'État de droit et assurer une gestion transparente des affaires publiques. Elles s'assurent enfin de la mise en œuvre au plus près des populations des dispositions légales prises aux niveaux national et international, et permettent ainsi de conforter le travail accompli par les ONG de développement et humanitaires.

Si quelques ONG françaises du portefeuille ont adopté l'approche par les droits dans leurs stratégies, elles sont cependant minoritaires parmi celles appuyées par les pouvoirs publics français.

### Définir une ONG droits de l'homme : diversité d'interprétation et diversité de formes

La définition *stricto sensu* de ces acteurs interroge. L'étude souligne l'absence de consensus sur ce qu'est une ONG droits de l'homme : les frontières apparaissent mouvantes, et une définition définitive ou exclusive semble inopportune. De fait, il revient à l'ONG elle-même de se définir comme ONG droits de l'homme ou à ses interlocuteurs et

donateurs de lui reconnaître cette qualité, si ses documents constitutifs mentionnent explicitement ces droits et si ses activités portent effectivement sur la défense ou la promotion des droits de l'homme.

Pour autant, certaines organisations préfèrent se caractériser en fonction de leur domaine d'activité (ONG de développement, santé, éducation, humanitaires...), même si elles mettent en œuvre des projets dont l'objectif est le respect des droits de l'homme garantis par le droit international. Parmi les ONG observées, trois stratégies d'actions se dégagent :

- Des ONG œuvrent à l'avancement des droits en intervenant uniquement sur l'évolution de la législation (*lobbying*, plaidoyer, soutien/défense et renforcement des capacités des défenseurs des droits de l'homme, etc.) ;
- D'autres se concentrent sur la mise en application des droits. Les activités relèvent parfois des mêmes stratégies d'actions mais menées à des échelles et auprès d'acteurs différents qui ne sont pas initialement des défenseurs des droits ;
- Enfin, des ONG mêlent les deux approches ci-dessus.

Ainsi, au cours des dernières années, des ONG qui travaillaient strictement à l'avancement des droits ont déployé de nouvelles activités visant à la mise en œuvre de ces droits. Inversement, des ONG de développement ont progressivement intégré des actions de plaidoyer en faveur de l'évolution du cadre normatif. Le trait commun demeure cependant la référence au cadre normatif des droits de l'homme qui permet de leur reconnaître cette qualité d'ONG « de défense des droits de l'homme ».

### Ce sont des combinaisons de pratiques qui établissent les contours d'une identité commune des ONG droits de l'homme

Tracer un portrait des ONG droits de l'homme apparaît donc complexe, mais cependant quelques traits communs les caractérisent.

La taille des ONG françaises étudiées est très diverse, mais leur budget annuel est généralement limité : 80 % d'entre elles ont un budget inférieur à 5 millions d'euros ; parmi celles-ci, 40 % ont un budget inférieur à 1 million d'euros. Leur évolution au cours des cinq dernières années tend à montrer un renforcement de celles qui ont un budget important ou relativement important et, *a contrario*, un affaiblissement des plus petites structures. La tendance générale des bailleurs, en quête d'impact notable de leurs interventions, à privilégier des projets de taille importante commence à se faire ressentir sur ces petites structures qui peinent à survivre dans un environnement de plus en plus concurrentiel.

Si ces ONG sont majoritairement anciennes, leur professionnalisation en matière d'ingénierie de projets ou de recherche de financement apparaît relativement récente (hormis pour les ONG humanitaires actives dans le domaine des droits de l'homme) et reste essentiellement liée à l'appui des pouvoirs publics français ou européens. Le bénévolat continue cependant de jouer un rôle important dans leur gouvernance. Cette professionnalisation récente explique notamment une culture de l'évaluation souvent encore limitée.

› **Ce sont surtout leurs pratiques, et notamment leur combinaison particulière ou le poids qu'elles revêtent dans l'action, qui permettent d'établir les contours d'une identité commune des ONG droits de l'homme.**

Ces ONG disposent d'une expertise technique pointue sur le droit international, le plaidoyer, le *lobbying* et l'accompagnement qui occupent une place centrale dans leurs projets et dont la mobilisation se traduit par un poids

important des ressources humaines dans les budgets de leurs projets.

La défense des droits pour tous constitue une autre particularité. Les problèmes abordés ne sont pas nécessairement consensus au Nord comme au Sud, tels les projets en faveur des prisonniers, marginalisés ou rejetés par leurs communautés, ou le combat contre la peine de mort dans un contexte de lutte contre le terrorisme. Selon les situations et les publics cibles soutenus, la défense des droits peut constituer un exercice particulièrement difficile et dangereux pour le personnel des ONG et de leurs partenaires. Il implique parfois de travailler dans une grande discrétion qui ne permet pas de donner une visibilité aux actions entreprises et aux individus protégés. La versatilité des contextes d'intervention peut venir renforcer cette fragilité. De manière générale, les stratégies souvent nécessaires pour faire avancer les droits, telles la dénonciation et l'interpellation des États, sont porteuses de dangers. Les défenseurs des droits de l'homme (organisations ou individus) sont également souvent des militants dont le rôle de contre-pouvoir peut rapidement être perçu comme une action partisane contre le pouvoir, qui a tôt fait de les assimiler à des « ennemis politiques », ce qui complique d'autant le dialogue avec les autorités politiques des pays ciblés.

Ces premiers éléments de caractérisation rendent complexe la mobilisation de financements. La dimension politique des projets, leur faible visibilité, les populations visées ou les thèmes parfois peu fédérateurs qui y sont abordés, entravent la mobilisation de fonds du secteur privé, peu enclin à y associer son image. Les projets droits de l'homme impliquent donc un soutien fort des pouvoirs publics. À ce titre, les ONG droits de l'homme se retrouvent confrontées à des difficultés similaires à celles des ONG d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale (ECSI). À cela s'ajoute la part notable consacrée aux ressources humaines dans les budgets qui rend parfois problématique la recherche de cofinancements, les bailleurs

craignant que les fonds alloués servent essentiellement à renforcer les ONG du Nord au détriment des partenaires du Sud.

La question du partenariat avec la société civile locale joue par ailleurs pour ces ONG un rôle particulièrement important. Ce partenariat s'inscrit dans une logique de complémentarité et de renforcement réciproque. Les projets font souvent l'objet d'une identification et d'une formulation communes. Les ONG soulignent l'importance de la coconstruction du projet avec les partenaires non seulement afin de s'assurer de sa bonne appropriation mais également afin de prendre la mesure dès cette étape des forces et faiblesses potentielles des parties prenantes. Le montage de projet implique dans la plupart des cas une délégation de la gestion des fonds et des activités sur le terrain aux partenaires, l'ONG française assurant, entre autres, un suivi technique et financier. Sans nécessairement être spécifique aux ONG droits de l'homme, ce type de relations conditionne de manière importante la réussite de leurs projets.

Les actions de ces ONG s'inscrivent par ailleurs sur un temps long supérieur à la temporalité d'un projet, entendu comme un objectif à atteindre en un temps donné avec une date de fin prévisible. Les changements dans le domaine des droits de l'homme suivent une route tortueuse, et ils ne sauraient être mesurés ni de façon linéaire à court et moyen terme, ni de manière purement quantitative. Par ailleurs, le mandat de certaines ONG ne se concentre pas spécifiquement sur les atteintes d'un objectif dans une zone géographique donnée<sup>9</sup>, et leurs activités, si elles cessent dans un pays, se poursuivent alors dans d'autres pays, voire s'y développent. Dès lors, la notion même de

projet devient difficile à appréhender. La question de l'attribution ou de la contribution est également plus délicate pour ces projets puisque les changements doivent pour une part importante émaner des gouvernements, qui sont les détenteurs de l'obligation de respecter et faire respecter les droits. Or, ils sont naturellement peu enclins à reconnaître leurs lacunes et, partant, la nécessité d'un changement.

La question du suivi et de l'évaluation des projets est par conséquent plus problématique. Elle est d'ailleurs considérée par l'ensemble des ONG comme un chantier en cours : elles manquent en particulier d'indicateurs qualitatifs satisfaisants leur permettant d'évaluer l'impact de leurs actions sur les plans politique, législatif, culturel, etc. La littérature et les outils existants, principalement issus du monde du développement, sont jugés inadaptés à l'évaluation des projets sur les droits de l'homme. Ces difficultés de mesure du changement sont de manière générale caractéristiques des actions plus « *soft* » ou qualitatives (plaidoyer, *lobbying*, sensibilisation) dont les effets ne se font sentir qu'à long terme. Là encore, on observe une similarité avec les projets ECSI. Par ailleurs, la nature plus politique des actions en faveur des droits de l'homme complique la mesure du changement, puisque le simple maintien du *statu quo* peut parfois s'avérer un réel succès pour un projet. Enfin, les violations des droits de l'homme, la torture par exemple, sont souvent dissimulées.

Pour autant, la pratique de capitalisation apparaît ancrée, puisque 71 % des ONG du portefeuille déclarent produire des documents, plus ou moins approfondis, de capitalisation.

<sup>9</sup> Par exemple, la lutte contre les atteintes à la liberté d'information dans le monde.

## Les leçons tirées de l'appui des pouvoirs publics français

### Le bilan de l'AIDH : l'instrument a globalement rempli ses objectifs

L'AIDH constituait une modalité particulière pour la MAAIONG qui, jusqu'à son lancement, n'avait pas adopté de dispositif spécifique à l'égard des ONG droits de l'homme.

Conformément aux objectifs fixés, la participation des organisations partenaires du Sud a effectivement été active dans la mise en œuvre des projets, ce qui a contribué au renforcement de leurs compétences organisationnelles et/ou de leur expertise technique. L'AIDH a donné aux ONG françaises de taille modeste une dimension nouvelle et a fait apparaître la nécessité de renforcer leurs modalités de partenariat avec les OSC du Sud, contribuant ainsi à nourrir le processus de professionnalisation des ONG françaises.

L'AIDH souhaitait se concentrer sur les droits économiques, sociaux et culturels (DESC), mais cet accent ne transparaît pas réellement dans les projets appuyés. Un seul projet relevait par ailleurs de l'éducation au développement en France. Certaines ONG ne se revendiquant pas comme spécialisées sur les droits de l'homme ont saisi l'opportunité de l'AIDH pour ouvrir leur champ d'intervention à cette thématique.

Un comité de suivi avait été institué, présidé par l'ambassadeur aux droits de l'homme, comprenant des représentants du MAEDI, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), de Coordination SUD et des porteurs de projets. Ce comité avait pour mission « *d'apporter une contribution à la réflexion sectorielle dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme, plus particulièrement sur l'action non gouvernementale ; d'assurer un suivi du processus transver-*

*sal d'évaluation et de capitalisation de l'appel à initiatives ; de proposer éventuellement des réorientations pour de prochains appels à initiatives ; d'organiser des dialogues pouvoirs publics/ONG dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme et l'échange sur les pratiques des ONG*<sup>10</sup> ». Son bilan apparaît contrasté. Ces rencontres ont certes créé un lieu de dialogue jugé intéressant entre des ONG diverses sur une thématique donnée, mais les ONG reconnaissent *a posteriori* leurs réticences à exposer publiquement leurs éventuelles difficultés ou contraintes, limitant ainsi la portée de ces réunions.

### Des éléments de valeur ajoutée des projets appuyés

Les projets appuyés via l'AIDH ou le dispositif d'appui aux initiatives des ONG de l'AFD ont permis de renforcer les capacités des acteurs locaux dans une visée d'autonomisation pour la défense des droits. Cet objectif d'autonomisation est d'ailleurs fondamental dans de nombreux projets.

Ils ont également offert l'opportunité de tester, lancer ou renforcer des dynamiques plus ou moins pérennes de mise en réseau nationale, régionale ou internationale. Ces réseaux ont permis de renforcer les compétences des défenseurs des droits de l'homme, mais aussi de créer une dynamique de solidarité mobilisable dans le cadre de plaidoyers et *lobbying* nationaux et internationaux.

Les projets ont favorisé une **mobilisation de la société civile** par des actions de sensibilisation sur les droits de l'homme, par le recours au bénévolat de citoyens au niveau local ou en Europe, ou encore par la communication autour des actions entreprises, notamment dans le cadre de projets d'intérêt général.

<sup>10</sup> Compte rendu de la première réunion du comité de suivi AIDH (14 novembre 2008).

Les projets ont enfin permis d'aborder des stratégies de dénonciation et d'interpellation des États, venant compléter, selon d'autres modalités, les démarches des diplomates étrangers et des agences de coopération. L'échantillon de projets étudiés en témoigne, les thématiques abordées recoupant largement les priorités portées par la France au niveau international. Enfin, plusieurs projets ont contribué à construire ou consolider le dialogue entre les défenseurs des droits de l'homme et les autorités locales.

### Du côté des ONG, quelques faiblesses qui interpellent

La diversité des ONG droits de l'homme est mal connue des ONG elles-mêmes, ce qui témoigne de leur isolement et d'un dialogue insuffisant alors qu'elles interviennent sur un terrain commun. L'absence d'un espace dédié leur permettant d'échanger contribue sans doute à ce cloisonnement et limite probablement de possibles synergies ou une meilleure coordination des actions. Si un grand nombre d'ONG appartiennent à des réseaux thématiques, ciblant un sujet et/ou un public particulier, elles ne se retrouvent pas collectivement sur le thème transversal des droits de l'homme, qui n'est pour l'heure pas mis en avant par la plate-forme des ONG françaises (Coordination SUD).

Ce déficit de dialogue entrave vraisemblablement des avancées sur des sujets d'intérêt commun comme le suivi et l'évaluation des projets droits de l'homme : l'évaluation reste effectivement limitée sur la période étudiée, et les moyens alloués à cette activité sont généralement trop faibles. De même, la faiblesse des échanges limite les actions de communication communes des ONG sur des thématiques communes ou la réflexion sur la recherche de financements qui, pour nombre d'ONG, se cantonne

souvent aux bailleurs français<sup>11</sup>, voire aux financements de l'Union européenne.

Enfin, certains sujets d'importance ne semblent pas toujours être suffisamment pris en considération, tels les risques encourus par les défenseurs des droits de l'homme dans leurs pays d'intervention, ou la question du genre, souvent comprise de manière limitative comme une attention à porter aux femmes.

### Les relations avec les pouvoirs publics français : un dialogue nourri mais peu formalisé

Si plusieurs espaces de concertation entre les ONG et pouvoirs publics existent (CNCDH<sup>12</sup> ou Conseil national du développement et de la solidarité internationale<sup>13</sup> [CNDSI]), les ONG droits de l'homme du portefeuille étudié n'y sont de fait que peu, voire pas représentées.

Pour l'heure, c'est Coordination SUD, collectif mandaté par ses membres pour représenter les organisations de la société civile française, qui constitue le partenaire privilégié du MAEDI et de l'AFD. Pour autant, les ONG droits de l'homme ne se reconnaissent que marginalement dans cette plate-forme qui en accueille un nombre très limité.

Le dialogue entre les ONG droits de l'homme étudiées et le MAEDI passe pour l'essentiel par des contacts avec le réseau diplomatique. Les chancelleries sont parfois sollicitées pour des raisons de sécurité, ou eu égard à leur poids politique auprès des autorités locales. Mais surtout, au regard de l'importance de leur avis pour l'approbation des projets lors de l'examen en Comité de décision<sup>14</sup>, les chancelleries sont considérées par les ONG comme un « passage obligé ».

<sup>11</sup> MAEDI, AFD, collectivités locales, fondations françaises.

<sup>12</sup> La CNCDH constitue l'instance de dialogue officiel entre les pouvoirs publics et la société civile sur la thématique des droits de l'homme.

<sup>13</sup> Le CNDSI est chargé d'organiser des concertations régulières « sur les objectifs et les orientations de la politique française de développement, sur la cohérence des politiques publiques en matière de développement et sur les moyens de l'aide publique au développement » selon le décret n° 2013-1154 du 11 décembre 2013 fixant ses prérogatives.

<sup>14</sup> Même si ce comité assure la sélection de manière souveraine.

Les relations des ONG droits de l'homme avec les agences locales de l'AFD sont quasi inexistantes. En l'absence de mandat sur le sujet jusqu'en 2016, les agences ne disposaient en effet pas de personnel pour traiter cette thématique.

### **Une diversité d'appui des pouvoirs publics mais qui reste peu lisible**

L'implication des pouvoirs publics sur la thématique des droits de l'homme se traduit pourtant par un investissement non négligeable. Outre les contributions financières versées aux organisations multilatérales qui traitent des droits de l'homme, les pouvoirs publics français (le MAEDI et ses opérateurs) disposent d'une palette d'outils qui permet de financer et soutenir une diversité d'actions des ONG, dont – sous diverses conditions – certaines dans le domaine des droits de l'homme. Mais les objectifs et l'articulation entre ces différents outils apparaissent peu lisibles et, globalement, les actions menées par la diplomatie française dans le domaine des droits de l'homme ne sont guère connues des ONG.

D'autres mécanismes, généralement appréciés et dont les ONG droits de l'homme ont plus ou moins bénéficié, visent à soutenir la structuration des ONG : appui apporté au développement de plates-formes d'ONG (telle Coordination SUD), financement de fonds ou de réseaux d'associations visant à la professionnalisation des ONG (à l'image du F3E), accompagnement par l'AFD des porteurs de projets, ou encore études pour enrichir la réflexion et les relations entre les pouvoirs publics et les ONG.

### **Le dispositif d'appui aux initiatives des ONG géré par l'AFD : un instrument apprécié, en évolution, mais qui intègre encore peu les spécificités et le caractère transversal des projets droits de l'homme**

Le dispositif d'appui aux initiatives des ONG géré par l'AFD (SPC/DPO) se distingue de l'AIDH, d'une part, par sa modalité d'instruction « au fil de l'eau », et d'autre part, par son ouverture à de nombreux secteurs d'intervention.

Avec l'arrivée à leur terme de l'ensemble des projets financés par l'AIDH, le comité de suivi qui y était associé a cessé de fonctionner en 2012. Enfin, autre particularité, la gouvernance n'étant pas, jusqu'en janvier 2016, dans les domaines de compétence de l'AFD, les dossiers droits de l'homme ne bénéficient pas, contrairement aux autres projets soumis, d'un mécanisme de consultation interne auprès des directions sectorielles de l'AFD, permettant d'appréhender la qualité et la pertinence des dossiers soumis.

Les ONG du portefeuille apprécient cependant la grande souplesse qu'offre le dispositif et notamment sa procédure d'instruction. Celle-ci leur permet de laisser mûrir leurs projets et leur offre l'opportunité d'aborder des thématiques au cœur de leurs préoccupations.

Pour leur part, les pouvoirs publics considèrent l'ensemble du dispositif comme complémentaire aux autres outils de financement du MAEDI et de l'AFD : il permet notamment de renforcer l'ingénierie de projets des petites structures de la société civile et de soutenir, *via* les partenariats, des ONG locales qui jouent un rôle croissant dans les processus de bonne gouvernance. Il renforce aussi la professionnalisation des ONG françaises en soutenant des projets et plates-formes de structuration de ces acteurs qui visent notamment à leur apporter des outils pour renforcer leurs capacités.

Parmi les autres points forts, l'appui méthodologique et la souplesse accordée face aux éventuelles difficultés de mise en œuvre sont relevés. L'AFD traite par ailleurs la question de la visibilité de façon *ad hoc*, ce qui est apprécié des ONG. Celles-ci affirment d'ailleurs ne pas avoir de difficultés à afficher le soutien public dès lors qu'il n'est pas susceptible de gêner leurs actions.

Mais des faiblesses sont également soulignées par les différentes parties prenantes.

Le niveau de cofinancement à hauteur de 50 % des projets est ainsi unanimement jugé trop faible par les

ONG droits de l'homme, au regard des difficultés de financement qu'elles rencontrent. Les ONG de petite taille regrettent l'absence de financements intermédiaires pour des projets de dimension plus modeste, moins lourds à gérer et moins difficiles à cofinancer.

La nécessité de l'aval des ambassades par le biais des « avis d'opportunité » apparaît comme un des points les plus problématiques, que ce soit pour les ONG ou pour l'AFD. Ce processus est en effet lourd, en particulier pour les projets multipays – pour lesquels l'avis de chaque poste concerné doit être sollicité – et peut contraindre à redimensionner les projets aux dépens de leur cohérence<sup>15</sup>. À cela s'ajoute pour la DPO le fait qu'elle ne peut pas, aujourd'hui encore, s'adresser directement aux postes afin d'éventuellement échanger sur tel ou tel projet : toute communication avec ces derniers doit en effet passer par le MAEDI ou par les agences locales de l'AFD qui, jusqu'en 2016, ne disposaient pas de mandat et donc de compétences sur la thématique droits de l'homme<sup>16</sup>. Cette absence d'interlocuteurs de l'AFD au niveau local était d'ailleurs également signalée comme problématique par les ONG.

## Les pistes de réflexion

### Développer les échanges entre les parties prenantes pour favoriser l'inscription des actions en faveur des droits de l'homme dans un cadre global plus lisible

*La diversité et la complexité présentes chez les acteurs associatifs et institutionnels ressortent essentiellement de la dimension éminemment transversale des droits de l'homme, qui conduit à ranger sous une même dénomination des activités très variées. Or cette transversalité est aujourd'hui encore peu prise en considération, que ce soit par les ONG ou par les pouvoirs publics.*

<sup>15</sup> Cette procédure, si elle demeure lourde, a cependant évolué puisqu'elle intervient désormais en début de processus de soumission des projets à la DPO, soit avant que cette dernière instruisse les dossiers.

<sup>16</sup> Le transfert de la gouvernance à l'AFD va conduire à renforcer les ressources humaines de certaines de ses agences pour traiter cette thématique.

L'étude met par ailleurs en évidence, d'une part, la lisibilité trop limitée des compétences respectives du MAEDI et de ses différents opérateurs qui traitent des droits de l'homme et de leurs dispositifs d'appui, et d'autre part, le manque de visibilité des actions soutenues. Si l'information existe, elle ne circule pas nécessairement suffisamment et les pouvoirs publics ne sont guère en mesure de valoriser, y compris en interne, le travail mené, entre autres, par ces ONG. Cette difficulté est par ailleurs renforcée par le manque de lisibilité des impacts des projets droits de l'homme : les problèmes rencontrés par les ONG pour mettre en valeur les avancées liées à leurs actions se répercutent au niveau des pouvoirs publics, eux-mêmes soumis à un devoir de redevabilité.

De manière globale, le caractère transversal des projets droits de l'homme apparaît peu pris en compte par les pouvoirs publics et par l'AFD, que ce soit lors du processus d'instruction des projets ou dans le reporting des actions soutenues, certains des projets appuyés par la DPO concernant les droits de l'homme n'étant identifiés que sur la base de leur thématique dominante (santé, éducation...).

### Pistes de réflexion pour les ONG

- Des démarches collectives des ONG droits de l'homme favoriseraient le développement de synergies, notamment dans les approches thématiques, la mutualisation des savoirs et expériences, par exemple sur l'approche par les droits des projets.
- Un dialogue entre Coordination SUD et les ONG droits de l'homme pourrait favoriser l'identification des spécificités de leurs actions sur le terrain et permettrait

d'assurer une meilleure représentation des problématiques liées aux droits de l'homme lors des échanges institutionnels.

#### Piste de réflexion pour le MAEDI

› Le dispositif d'appui aux ONG gagnerait en lisibilité si les pouvoirs publics veillaient à la mise en place d'une communication interne et externe performante sur les prérogatives des différents acteurs institutionnels et leurs modalités de soutien aux ONG dans le domaine des droits de l'homme.

#### Pistes de réflexion pour l'ensemble des acteurs

› La mise en place d'un cadre de dialogue régulier, sous le pilotage du MAEDI, pourrait notamment permettre l'élaboration de stratégies sectorielles reconnues par l'ensemble des acteurs droits de l'homme.

› Sous l'impulsion du MAEDI, une information et une réflexion sur l'approche par les droits permettraient à la France mais aussi aux acteurs droits de l'homme de se positionner clairement et d'anticiper les modalités de la déclinaison opérationnelle de cette approche.

#### Intégrer l'approche thématique transversale des droits de l'homme au sein de l'AFD

*Les nouvelles compétences de l'AFD en matière de gouvernance, avec la création d'une division dédiée au sein de la direction des Opérations, offrent une opportunité de renforcer le dialogue et le travail entre les différents services de l'AFD sur la thématique des droits de l'homme, mais aussi avec les ONG actives dans ce domaine.*

#### Pistes de réflexion pour l'AFD

› Le renforcement de l'articulation entre, d'une part, les opérations financées par la DPO, en lien avec la société civile, et d'autre part, celles financées par la direction des Opérations (tous secteurs confondus), en lien avec la

sphère publique et privée, devrait permettre une meilleure prise en compte de la problématique transversale des droits de l'homme au sein de l'AFD.

› Le transfert de la compétence opérationnelle « gouvernance » à l'AFD pourrait offrir l'opportunité de renforcer le dialogue institutionnel entre la direction des Opérations de l'AFD et les ONG droits de l'homme sous une forme à définir entre les différentes parties prenantes (ONG droits de l'homme, MAEDI, AFD, Coordination SUD).

#### Adapter et fluidifier les modalités opérationnelles d'appui aux ONG droits de l'homme

*Si les processus d'instruction de l'AFD évoluent certes régulièrement, ils ne s'avèrent pas totalement adaptés aux spécificités des projets de défense des droits de l'homme et n'intègrent pas, là encore, suffisamment leur dimension transversale.*

#### Piste de réflexion pour l'AFD

› L'intégration de cette dimension transversale des droits de l'homme au sein de l'AFD serait renforcée ; le processus d'instruction des projets gagnerait en pertinence en étant appuyé en amont du comité des ONG par les différentes divisions sectorielles de l'AFD, notamment la division en charge de la gouvernance, quelle que soit sa forme.

*La dimension politique des projets droits de l'homme légitime la consultation des pouvoirs publics, mais les modalités actuelles pourraient être aménagées afin d'alléger et de rendre plus efficaces les procédures.*

#### Piste de réflexion pour les pouvoirs publics

› Pour les projets multipays, s'en tenir au seul avis d'opportunité de la direction politique du MAEDI, plutôt que de chacune des ambassades dans les pays visés par le projet, serait de nature à :

- Assurer une meilleure cohérence entre les positions françaises portées dans les instances internationales et celles prises au niveau local ;

- *Préserver la cohérence globale des projets et le travail effectué avec les différentes ONG partenaires ;*
- *Alléger la procédure en évitant une multitude de consultations.*

### **Préserver la diversité des ONG françaises œuvrant en faveur des droits de l'homme**

*Le transfert de la compétence « gouvernance » à l'AFD est aujourd'hui envisagé sans moyens financiers supplémentaires. Il coïncide avec la disparition annoncée de certains outils de financement du MAEDI. Les instruments financiers actuels de la direction des Opérations de l'AFD s'avèrent pour leur part peu adaptés en termes de partenariat avec la société civile dans un domaine où cette dernière a un rôle considérable à jouer.*

#### **Piste de réflexion pour les pouvoirs publics**

➤ Les pouvoirs publics ont une double priorité : le soutien aux droits de l'homme et l'appui aux OSC françaises et des pays partenaires. Pour ce faire, les pouvoirs publics doivent s'assurer que le MAEDI et l'AFD disposent des outils financiers pour œuvrer globalement à cela.

*L'AFD, de son côté, devrait davantage adapter ses procédures aux contraintes propres aux ONG droits de l'homme.*

#### **Pistes de réflexion pour l'AFD**

➤ Un relèvement du plafond de cofinancement de l'AFD et son corollaire, à savoir la diminution du pourcentage de ressources privées exigées dans le budget annuel des ONG permettraient de prendre en compte les contraintes spécifiques des ONG, intervenant sur le terrain des droits de l'homme.

➤ Des modalités de financement de méso-projets pour les structures de taille modeste seraient de nature à préserver et à soutenir la diversité des ONG droits de l'homme.

➤ Il est essentiel de préserver la bienveillance envers le poids des ressources humaines dans les budgets des projets en faveur des droits de l'homme.

*La recherche de financements alternatifs à ceux des pouvoirs publics français apparaît encore insuffisamment exploitée par les ONG droits de l'homme.*

#### **Piste de réflexion pour les ONG**

➤ Un recensement des fondations françaises, européennes et internationales et, plus globalement, des bailleurs intervenant en soutien au secteur des droits de l'homme constituerait un outil utile pour rechercher des financements complémentaires et ouvrir éventuellement de nouvelles opportunités aux ONG actives sur ce terrain.

### **Rendre compte et valoriser les actions appuyées en faveur des droits de l'homme**

*La valorisation des actions des pouvoirs publics en faveur des droits de l'homme apparaît pour l'heure limitée ou du moins éclatée, et la dimension transversale des droits de l'homme est peu prise en compte.*

#### **Piste de réflexion pour le MAEDI**

➤ La mise en place d'un tableau de bord global des actions soutenues par les pouvoirs publics français serait de nature à faciliter l'identification de pistes de synergies possibles, et permettrait une meilleure identification des savoir-faire des ONG françaises actives sur ce terrain.

#### **Piste de réflexion pour l'AFD**

➤ Le système de *reporting* (codification des projets) pourrait être amélioré en intégrant dans la codification des projets le caractère transversal des droits de l'homme (au même titre que ce qui existe déjà pour le genre, la jeunesse, les mines...), soit en prenant en compte l'inclusion dans le projet d'actions ciblées sur les droits de l'homme.

*Même si leurs pratiques évoluent et si elles y sont encouragées par l'AFD, les ONG accordent une attention souvent trop limitée au travail d'évaluation.*

#### **Piste de réflexion pour les ONG**

➤ Un budget suffisant à l'exercice d'évaluation et la mutualisation des savoirs et expériences en matière de suivi-évaluation-capitalisation seraient de nature à renforcer davantage encore la qualité des projets et du travail des ONG actives dans le domaine des droits de l'homme. Un appui pourrait émaner du F3E et des leçons tirées des expériences de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) et des coopérations européenne et nordique, très en pointe sur ces questions.

*Si les objectifs du comité de suivi des projets mis en place par l'AIDH sont apparus pertinents, les résultats de ses réunions n'ont cependant pas été à la hauteur des attentes. Pour autant, tirer des leçons des projets soutenus pourrait notamment permettre de mieux accompagner les porteurs de projets et de nourrir la réflexion stratégique de l'AFD.*

#### **Piste de réflexion pour l'ensemble des parties prenantes**

➤ Des leçons sont à tirer du comité de suivi de l'AIDH. La question devrait être envisagée par les ONG, et certaines pistes pourraient être explorées, par exemple la pré-identification de sujets qui constituent un enjeu pour tous avec la mise en place de moyens d'apprentissage collectif au cours de l'exécution des projets. Dans ce cadre, l'AFD et le MAEDI pourraient prendre toute leur part dans l'animation de la réflexion sur les enjeux communs aux ONG droits de l'homme.

# I. Mandat de l'étude

## 1. Rappel du contexte de l'étude

### 1.1. De l'Appel à initiatives droits de l'homme (AIDH) au transfert à l'AFD

À l'occasion de la célébration du 60<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la France a mis en place un outil d'appui novateur destiné aux ONG actives dans le secteur des droits de l'homme, reconnaissant ainsi leur rôle dans la promotion de la gouvernance démocratique : l'Appel à l'initiatives droits de l'homme (AIDH). La spécificité de ce nouvel instrument, doté d'un budget global de 8 millions d'euros sur trois ans, consistait en un cofinancement de la mise en œuvre des stratégies des ONG dans le respect de leur droit d'initiative et de leur indépendance.

L'AIDH ciblait un certain nombre de thèmes<sup>17</sup> avec la volonté, soit de renforcer les capacités de partenaires du Sud, soit d'appuyer l'éducation à la citoyenneté, en France comme à l'étranger. Un accent particulier était porté sur le renforcement des sociétés civiles du Sud intervenant dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme comme facteur d'intégration de ces acteurs dans le processus de gouvernance<sup>18</sup>.

Vingt-trois projets d'une durée de deux à trois ans ont ainsi été cofinancés – à hauteur de 50 % maximum – entre 2008 et 2012, tant dans la zone de solidarité prioritaire (ZSP) de la coopération française qu'en dehors<sup>19</sup> de celle-ci.

Gérés jusqu'à la fin 2008 par la MAAIONG du ministère des Affaires étrangères (MAE), ces appuis ont, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), été transférés à l'AFD à compter de janvier 2009, qui a donc assuré le suivi des projets alors en cours d'exécution.

De son côté, l'AFD, dans le cadre de sa mission de financement des initiatives ONG, cofinance, entre autres, des projets relevant de la thématique droits de l'homme, y compris dans des zones géographiques ne relevant pas de la stratégie d'intervention de l'AFD. L'opérateur (AFD) indique cependant que de grandes orientations géographiques sont données de façon indicative, afin de permettre un pilotage global du dispositif de financements<sup>20</sup> sans impacter la sélection des projets.

Quatre-vingts pour cent des cofinancements de l'AFD sont consacrés à des actions de terrain dans les pays du Sud et 20 % à des projets d'intérêt général pour l'éducation au développement et la structuration du milieu associatif. Ces financements visent l'ensemble des thématiques couvertes par l'aide française au développement, dont les droits de l'homme – civils, politiques, économiques, sociaux et culturels – qui ne font pas l'objet d'une enveloppe distincte ni d'un fléchage systématique. L'instruction et le suivi des dossiers sont assurés par la division DPO de l'AFD ; la décision d'octroi d'un cofinancement relève

<sup>17</sup> Les droits des femmes, les droits des enfants, les droits des personnes victimes de discriminations, le soutien aux défenseurs des droits de l'homme et à l'éducation, et la sensibilisation aux droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels (DESC).

<sup>18</sup> Les dispositifs de l'AIDH et de l'appui aux initiatives des ONG de l'AFD sont détaillés dans le paragraphe IV. 2.3.

<sup>19</sup> Jusqu'en 2013, la ZSP – réunissant 54 pays dans le monde entier – concentrait l'essentiel de l'aide publique au développement (APD). La ZSP a été remplacée par une liste de pays pauvres prioritaires (PPP) rassemblant 16 pays d'Afrique subsaharienne (liste arrêtés par le CICID – Comité interministériel de la coopération internationale, réuni en juillet 2013). Cependant, le relevé de décisions du CICID précise que les « actions en matière de gouvernance démocratique, droits de l'homme, protection de l'enfance, égalité entre les femmes et les hommes et assistance technique seront, quant à elles, possibles dans l'ensemble des pays d'intervention ».

<sup>20</sup> 60% du montant total de l'effort budgétaire est consacré à l'appui aux interventions de terrain pour les pays d'Afrique subsaharienne, 20% pour les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient et 20 % pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ainsi que d'Asie.

d'un comité d'appui aux initiatives des ONG qui est souverain en la matière. Depuis 2008 et jusqu'à novembre 2015, 21 projets relevant de la thématique droits de l'homme ont été cofinancés par l'AFD.

## 1.2. Les objectifs et enjeux de l'étude : apprendre, partager et valoriser

Pouvant désormais bénéficier d'un certain recul, l'AFD, accompagnée par le F3E, a souhaité qu'une étude transversale des actions des ONG françaises en faveur des droits de l'homme appuyées par les pouvoirs publics français soit réalisée. Il s'agit d'assurer une capitalisation de l'ensemble des projets achevés cofinancés par l'AIDH<sup>21</sup> ainsi que de huit projets, en voie de finalisation ou achevés, relevant de l'initiative ONG que l'AFD a cofinancés entre 2010 et 2012 et entrant dans le champ des lignes directrices de l'AIDH. Cette étude vise également à permettre à l'AFD de remplir ses obligations de redevabilité quant à l'utilisation de fonds publics vis-à-vis des bénéficiaires, des partenaires, des ministères de tutelle et de l'opinion publique.

L'objectif n'est pas d'évaluer et de porter un jugement sur chacun de ces projets – certains d'entre eux ont déjà fait l'objet d'une évaluation externe – mais de capitaliser en réalisant une analyse transversale tournée vers l'avenir pour « *mieux appréhender les problématiques qui [...] sous-tendent [ces projets] et de dégager des pistes d'amélioration (opérationnelles et financières) [...] pour répondre au mieux aux spécificités liées à l'instruction et au suivi des programmes et renforcer le dialogue avec les OSC et les acteurs travaillant sur cette thématique*<sup>22</sup> [des droits de l'homme] ». Dans cette perspective, l'étude formule des préconisations.

Elle s'inscrit également dans un dispositif d'évaluation transversale (géographique et sectorielle) que l'AFD a commencé à expérimenter autour de ses principaux outils de financements des ONG<sup>23</sup>.

Plus largement, elle vise un bénéfice collectif et partageable pour répondre spécifiquement à un double objectif, tel que décrit dans les termes de référence (TDR) :

- tirer des enseignements des projets financés dans le secteur des droits de l'homme par l'AIDH et dans le cadre de l'appui aux initiatives des ONG de l'AFD (dimension d'apprentissage stratégique) ;
- formuler des recommandations opérationnelles pour valoriser *en externe* l'expertise acquise par les ONG françaises dans ce secteur des droits de l'homme et vulgariser *en interne* ce champ d'intervention récent pour l'AFD (dimension pédagogique et de valorisation) sur une thématique difficilement mesurable.

Les enjeux de l'étude se situent donc à plusieurs niveaux :

- il s'agit de la première étude transversale portant sur les actions des ONG françaises en faveur des droits de l'homme soutenues par les pouvoirs publics français, dans un secteur où l'évaluation est complexe et encore peu pratiquée ;
- elle revêt un caractère multidimensionnel car elle vise à réaliser, d'une part, une capitalisation des pratiques (analyse centrée sur les projets), et d'autre part, une identification des spécificités des ONG françaises financées (analyse centrée sur les acteurs) sur la base d'un échantillonnage raisonné de projets ; enfin, une évaluation des outils d'appui aux initiatives des ONG (analyse centrée sur les bailleurs) depuis le lancement de l'AIDH.

<sup>21</sup> Une des ONG ayant bénéficié d'un financement de l'AIDH (Juristes solidarités) a cependant cessé ses activités en 2013. Son projet n'a donc pu être analysé que sur une base documentaire.

<sup>22</sup> L'AFD et les organisations de la société civile. Cadre d'intervention transversal 2013-2016, p. 18.

<sup>23</sup> Évaluation *Ex Post* de 15 projets ONG à Madagascar, *Ex Post* n° 40, <http://bit.ly/29KCCNs> ; Évaluation stratégique de projets ONG dans le domaine de la santé, *Ex Post* n° 52 : <http://bit.ly/1tmsRQf>.

Enfin, ce rapport intervient dans un moment particulier : celui du transfert de la compétence « gouvernance » du MAEDI à l'AFD, intervenu en janvier 2016 alors que la présente étude était tout juste engagée. Ce nouveau mandat implique notamment :

- Une nouvelle répartition des responsabilités sur un sujet régalien entre l'AFD et le MAEDI, tant à Paris que sur le terrain entre les ambassades et les agences locales de l'opérateur (AFD) ;
- L'appréhension d'une thématique nouvelle pour l'AFD : la gouvernance ;
- Une évolution prévisible des outils de financement, dans une forme qui reste à définir.

Une feuille de route sur l'organisation et les orientations de cette nouvelle direction Gouvernance au sein de l'AFD, dont on ignore encore si elle sera sectorielle et/ou transverse, est en cours d'élaboration par l'établissement<sup>24</sup>. Les interrogations sont donc encore nombreuses sur l'approche qui sera privilégiée, les moyens dont disposera cette

direction ou sur la place qui sera accordée aux ONG dans les interventions de la direction des Opérations en faveur de la gouvernance<sup>25</sup>. Les outils financiers dont dispose cette dernière lui permettent – du moins pour l'heure – de travailler uniquement à la demande des États partenaires ou d'acteurs souverains<sup>26</sup>. Les résultats de la réflexion sur cette feuille de route, initialement envisagés au cours du premier semestre 2016, ne devraient pas être remis avant juillet 2017.

L'un des principaux défis de l'étude tient à sa triple temporalité : (i) sa visée récapitulative l'inscrit dans un passé dont le cadre est aujourd'hui assez largement caduc ; (ii) les éléments de caractérisation des ONG et de leurs actions, quant à eux, s'appuient principalement sur la vision des acteurs en 2016, (iii) enfin, la dimension prospective vise à apporter un éclairage sur l'action et les apports des ONG françaises dans le domaine des droits de l'homme et leur contribution à la mise en place d'un processus de bonne gouvernance.

<sup>24</sup> Le Rapport au président de la République « Rapprocher l'AFD et la CDC au service du développement et de la solidarité internationale » (janvier 2016) précise que « l'extension de son mandat au secteur de la gouvernance doit également permettre à l'AFD de travailler à la consolidation des institutions publiques et à la prévention des crises ».

<sup>25</sup> La gouvernance comprend en effet les programmes spécifiques en matière de gouvernance démocratique, les programmes de gouvernance financière et la gouvernance sectorielle et d'environnement des affaires.

<sup>26</sup> C'est-à-dire les entreprises publiques, les collectivités locales, les établissements publics et les banques.

## 2. Étapes de l'étude et choix d'échantillonnage

Ce rapport final constitue la quatrième phase de cette étude transversale.

Une analyse documentaire préliminaire du portefeuille des projets, présentée dans une note de cadrage, a tout d'abord été réalisée sur la base d'une documentation mise à disposition des consultants. L'hétérogénéité de cette documentation a conduit à proposer des options méthodologiques afin d'identifier des critères pertinents pour effectuer un échantillonnage de projets sur lesquels mener une analyse qualitative approfondie. Cet échantillon devait refléter, d'une part, l'universalité<sup>27</sup> et l'indivisibilité<sup>28</sup> des droits de l'homme, et d'autre part, l'interdépendance<sup>29</sup> de ces droits dans le soutien apporté par la France aux ONG et à leurs partenaires dans le monde.

Deux approches, déclinées en plusieurs options, ont été proposées par les consultants : l'une privilégiait une analyse du portefeuille **par les projets**, interrogeant l'ingénierie mise en place pour traiter de la thématique des droits de l'homme et s'appuyant sur l'hypothèse que les projets présentés à l'AIDH et à la DPO étaient représentatifs des

approches des ONG françaises sur le sujet ; l'autre suggérait une approche par les acteurs ONG, permettant d'interroger la stratégie globale des ONG en matière de droits de l'homme. Cette seconde approche présentait l'avantage de recontextualiser les projets et de comprendre en quoi le financement public français soutient cette stratégie. Elle reposait sur l'hypothèse que ces projets ne représentaient qu'un volet de l'action et de l'approche des ONG. Le comité de pilotage a validé cette option ainsi qu'une répartition de ces ONG en trois grands types :

- les ONG *œuvrant à l'avancement des droits* (ONG « avancement ») ;
- celles se focalisant sur *la mise en application des droits et l'accès aux droits* (ONG « application ») ;
- celles enfin *combinant les deux approches* (qualifiées de « mixtes »).

Sur cette base, la méthodologie a été précisée dans un rapport d'étape.

<sup>27</sup> Le principe de l'universalité des droits de l'homme est la pierre angulaire de la législation internationale des droits de l'homme. Le principe, proclamé pour la première fois dans la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948, a été réitéré dans de nombreuses conventions, déclarations et résolutions. Il signifie que ces droits ne connaissent ni frontières, ni barrières de civilisation et que les États ont pour devoir de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme, quel que soit le système politique, économique ou culturel. Le fait que tous les États aient ratifié au moins un des traités fondamentaux sur les droits de l'homme et que 80 % d'entre eux en aient ratifié quatre ou plus montre qu'ils acceptent des textes qui leur imposent les mêmes obligations légales et donnent une forme concrète au principe d'universalité. Pour plus d'informations, voir : <http://bit.ly/1zOpwXI>.

<sup>28</sup> L'indivisibilité des droits signifie que les droits de l'homme sont indissociables les uns des autres. Cette notion est étroitement liée à celle de l'interdépendance.

<sup>29</sup> L'interdépendance signifie que l'amélioration d'un droit facilite le progrès des autres. De la même manière, la privation d'un droit a un effet négatif sur les autres. Par exemple, des personnes dont le droit à l'alimentation ou le droit à la santé n'est pas réalisé ne peuvent jouir concrètement de leurs droits politiques (droit de vote et d'être élu, droit à la liberté d'expression). Inversement, les institutions nécessaires à la réalisation du droit au travail, au droit de former des syndicats, ou le droit à un niveau de vie suffisant ne peuvent être mises en place dans un État où ne sont pas respectées les libertés politiques.

## 2.1. Un échantillon de 16 ONG et de 24 projets

L'étude s'est ainsi concentrée sur un échantillonnage raisonné des ONG avec lesquelles mener un travail plus approfondi. L'échantillon visait à tester des hypothèses quant aux critères qui pouvaient conduire à des différences de pratiques de la part des ONG. Les principales hypothèses testées ont été les suivantes<sup>30</sup> :

### Critère 1 : Influence du bailleur (AIDH et/ou DPO)

**Hypothèse** : Les caractéristiques des projets présentés par les ONG sont « influencées » par le bailleur, que ce soit du fait des orientations de l'AIDH, des exigences méthodologiques, ou de la relation établie entre le bailleur et l'ONG bénéficiaire<sup>31</sup> (trois catégories : projets financés par l'AIDH ; projets financés à la fois par l'AIDH et l'AFD/DPO ; projets financés par l'AFD/DPO).

### Critère 2 : ONG avancement des droits et/ou ONG mise en application des droits et accès aux droits

**Hypothèse** : Les caractéristiques des projets présentés par les ONG sont différentes selon qu'elles considèrent tout ou partie du spectre possible d'actions droits de l'homme dans leur stratégie (trois catégories : ONG avancement des droits ; ONG mise en application des droits et accès aux droits ; ONG « mixtes »).

### Critère 3 : Réseaux spécialisés sur les droits de l'homme

**Hypothèse** : Les ONG droits de l'homme gèrent leurs projets de manière différenciée selon qu'elles appartiennent ou ont accès aux réflexions de réseaux spécialisés sur la question des droits de l'homme (deux catégories : membres de réseaux ; non membres de réseaux).

### Critère 4 : Taille des ONG

**Hypothèse** : Les ONG droits de l'homme agissent de manière différenciée selon leur taille, mesurée en volume financier global<sup>32</sup> et en personnel mobilisé, salarié et bénévole. Les moyens financiers et humains favorisent une professionnalisation dans la gestion et le suivi des thématiques<sup>33</sup>.

Sur les 23 ONG du portefeuille, 16 ont été retenues (voir le tableau ci-après), dont certaines ont bénéficié de plusieurs financements. Finalement, ce sont donc 24 projets<sup>34</sup> sur les 31 du portefeuille qui ont été examinés de façon exhaustive.

<sup>30</sup> D'autres critères ont été testés ultérieurement lors des entretiens et débattus lors des *focus groups* ; les droits visés : les ONG agissent de manière différenciée selon les types de droits qu'elles promeuvent (droits économiques, sociaux et culturels ou droits civils et politiques) ; les *publics cibles* : les ONG agissent de manière différenciée selon que les publics cibles de leurs projets sont des institutions ou autorités publiques (débiteurs de droits ou *duty bearers*) ou les bénéficiaires finaux (créateurs de droits) ; les *échelles d'intervention combinées* : l'échelle d'intervention des projets droits de l'homme (nationaux, régionaux, interrégionaux, d'intérêt général) a une influence sur les pratiques d'action des ONG.

<sup>31</sup> Certaines ONG n'ont en effet plus présenté de projets à la DPO (AFD) après le transfert du dispositif de la MAAIONG, tandis que d'autres qui n'avaient pas proposé de projets à l'AIDH l'ont fait auprès de la DPO.

<sup>32</sup> Les données disponibles sur les ressources humaines mobilisées sont cependant très incomplètes.

<sup>33</sup> Les ONG ont évolué depuis 2008, et ce critère doit être considéré dans une perspective historique.

<sup>34</sup> Dont 16 projets financés par la MAAIONG et huit par la DPO. Deux projets parmi ces derniers (projets de la CIMADE et du BICE – Bureau international catholique de l'enfance) sont des suites de projets financés par la MAAIONG.

Tableau 1. Les 16 ONG retenues dans l'échantillon

	Nombre de projets	Réseau	Bailleur	Budget global annuel 2014
Avocats sans frontières (ASF)	2	■	A/D	◆
Bureau international catholique de l'enfance (BICE)	2	■	A/D	◆◆
Ensemble contre la peine de mort (ECPM)	2	■	D	◆◆
Fédération internationale de l'action des chrétiens pour l'abolition de la torture (FIACAT)	1	■	A	◆
Mouvement pour une alternative non violente/Comité pour une intervention civile de paix (MAN/ICP)	1	■	A	◆
Reporters sans frontières (RSF)	1	■	D	◆◆
Terre des hommes France (TDHF)	1	■	A	◆◆
Fondation Apprentis d'Auteuil	1	-	A	◆◆◆
Institut européen de coopération et de développement (IECD)	1	-	A	◆◆◆
Médecins du Monde	1	■	D	◆◆◆
Cimade	2	■	A/D	◆◆◆
Centre d'information et de solidarité avec l'Afrique (COSI)	1	■	A	➔
ECPAT France/Groupe développement/Acting for Life	4	■	A/D	◆◆
Frères des Hommes (FDH)	1	-	A	◆◆
Handicap International	2	■	A	◆◆◆
Prisonniers sans frontières (PRSF)	1	-	A	◆

A : AIDH ; D : DPO (AFD) ; A/D : AIDH et DPO (AFD)

■ : ONG membre d'un réseau spécialisé droits de l'homme

Budget global annuel des ONG : ◆ Moins de 1 million d'euros ◆◆ Entre 1 et 5 millions d'euros ◆◆◆ Entre 5 et 10 millions d'euros

➔ : Au moment de la mise en œuvre de ce projet, COSI ne comptait que trois salariés. Elle s'est depuis associée à l'ONG Forum réfugiés, et son budget global a donc augmenté.

## 2.2. Deux missions sur le terrain : en RDC et au Maroc

Un second échantillonnage a porté sur les 46 pays ayant accueilli des projets avec pour objectif d'en sélectionner deux ou trois dans lesquels réaliser de courtes missions sur le terrain. Celles-ci devaient permettre d'analyser les projets de manière contextualisée, de recueillir les points

de vue des acteurs locaux et internationaux sur la plus-value et la spécificité des interventions des ONG via leurs projets. Ces études de cas visaient à illustrer et à étayer les analyses ainsi qu'à alimenter la réflexion prospective<sup>35</sup>.

Les pays retenus, le Maroc et la République démocratique du Congo (RDC), comptaient chacun un nombre important

<sup>35</sup> Les critères suivants ont été utilisés pour effectuer cet échantillonnage des pays de mission : présence d'au moins un projet à portée nationale sur la période étudiée (les effets d'un projet régional étant plus difficilement analysables dans un seul pays) ; présence de plusieurs projets sur la période étudiée ; présence de plusieurs ONG françaises soutenues sur la période étudiée ; présence d'une combinaison de projets axés sur l'avancement et/ou la mise en application et l'accès aux droits ; présence de projets avec des échelles d'intervention diverses et/ou combinées (nationale, régionale et interrégionale) ; prise en compte de la situation sécuritaire.

de projets soutenus (six) et d'ONG soutenues (respectivement cinq et six). Les projets mis en œuvre relevaient de surcroît des trois catégories d'actions : « avancement des droits », « mise en application des droits et accès aux droits » et « mixte ».

Un rapport intermédiaire a ensuite présenté les principales données collectées *via* les différents outils mobilisés au cours de l'étude, en l'occurrence : des entretiens<sup>36</sup> avec

des institutionnels et des ONG, un questionnaire en ligne adressé à l'ensemble des ONG du portefeuille, les missions de terrain et enfin la tenue d'un *focus group* avec les ONG du portefeuille qui a porté sur les deux thèmes suivants : (i) les spécificités des ONG et/ou des projets droits de l'homme ainsi que le financement des ONG droits de l'homme, et (ii) les pistes d'amélioration de l'appui (financier, organisationnel, politique...) des pouvoirs publics français.

### 3. Forces et limites des outils de collecte

#### 3.1. Une documentation riche mais hétérogène

Les consultants ont travaillé sur l'ensemble des dossiers mis à disposition par l'AFD. Ce fonds documentaire comprenait les projets financés par la MAAIONG *via* l'AIDH et les projets soutenus par la DPO (AFD). Cette documentation était riche, mais n'offrait cependant qu'une vision parcellaire et déséquilibrée du portefeuille de projets.

Les dossiers se caractérisent en effet par l'hétérogénéité, que ce soit au niveau des éléments d'information contenus<sup>37</sup> ou des types de documents<sup>38</sup> disponibles qui varient d'un projet à l'autre. Certains documents pertinents pour l'étude, les évaluations par exemple, faisaient parfois défaut, et leur qualité pouvait apparaître inégale<sup>39</sup>. Une grille de lecture comprenant plus de 30 critères (voir l'Annexe 2. Critères de la grille de lecture), permettant d'aborder l'ensemble de la documentation, a été élaborée et a permis de recenser l'information disponible et celle devant être complétée par les autres outils de collecte.

Ce caractère hétérogène a limité certaines analyses qui avaient été envisagées initialement dans la note d'étape, telles les implications des contextes d'intervention : l'existence d'un État « faible » ou d'un État « fort », de tensions entre groupes de la société, etc.

Cette analyse documentaire a par ailleurs été complétée par des recherches thématiques intéressant le champ de l'étude (sur le positionnement de la France et de ses partenaires européens sur les droits de l'homme, les modalités d'accompagnement technique et financier des ONG du secteur, les instruments juridiques nationaux et internationaux pertinents, les recherches en cours sur les mesures d'impact dans le domaine des droits de l'homme, les réseaux spécialisés, etc.).

#### 3.2. Une enquête en ligne presque entièrement complétée

L'enquête en ligne a été ouverte sur un site dédié hébergé par la plate-forme « *SurveyMonkey* » le 29 février 2016, auprès de 23 correspondants des ONG du portefeuille dont les coordonnées avaient été transmises par l'AFD.

<sup>36</sup> La liste des personnes rencontrées au cours de l'étude figure en Annexe 1.

<sup>37</sup> S'ils se réfèrent tous aux droits de l'homme, les projets présentent des caractéristiques très différentes en termes d'approche, de thème, de taille, de financement, de zone d'intervention. Les ONG impliquées ont également des compétences, des dimensions et des expériences très diverses.

<sup>38</sup> Les dossiers peuvent ainsi comporter un document de présentation du projet pour l'AIDH ou une note d'initiative pour l'AFD, des comptes rendus annuels, des fiches de suivi, des rapports narratifs financiers, des rapports ou évaluations à mi-parcours, des évaluations finales...

<sup>39</sup> Certaines évaluations ont été conduites en interne sans que des outils méthodologiques aient été clairement définis.

Des messages de relance ont été envoyés les 8 et 22 mars 2016 et le questionnaire a été clôturé le 8 mai 2016. Le taux de réponses est finalement proche de 100 % (deux ONG seulement n'ont pas répondu), et le taux de réponses partielles est marginal (4,5%). La robustesse des résultats, toutefois relative au regard de la taille de l'échantillon, tient aussi au fait que 80 % des répondants ont déclaré avoir « *suivi personnellement* » le(s) projet(s) financé(s) par l'AIDH (MAAIONG du MAEDI) et/ou la DPO (AFD) entre 2008 et 2012. Elle témoigne en tout état de cause d'un intérêt marqué des ONG droits de l'homme pour cette étude.

### 3.3. Des entretiens avec les principaux acteurs...

Les consultants ont conduit de nombreux entretiens avec des personnes ressources afin de disposer du panorama le plus exhaustif possible des positions des interlocuteurs institutionnels français intervenant sur la question des droits de l'homme au niveau international (MAEDI, AFD, Expertise France, Commission nationale consultative des droits de l'homme – CNCDH). Ils se sont également entretenus avec des représentants de Coordination SUD, la structure fédérative des ONG françaises, et avec deux ONG droits de l'homme qui ne faisaient pas partie du portefeuille de l'étude mais dont les avis, au regard de leur place dans le paysage des ONG françaises, droits de l'homme, paraissaient pertinents<sup>40</sup>. Enfin, ils ont complété leurs visions avec celle de la Direction générale Gouvernance, démocratie, genre et droits de l'homme de la Commission européenne à Bruxelles – qui coordonne, au niveau européen, le principal instrument de

coopération en volume financier déboursé dans le secteur<sup>41</sup> – et celle de la Fondation de France, qui a participé par le passé au comité ONG de l'AFD et accompagne financièrement les ONG françaises.

L'ensemble des interlocuteurs se sont montrés ouverts à la discussion. Cependant, les entretiens avec les acteurs institutionnels français ont été marqués par les évolutions en cours liées au transfert du dossier « gouvernance » du MAEDI à l'AFD : celles-ci engendrent encore des incertitudes sur le cadre général d'intervention, sur les prérogatives respectives des différents acteurs ou sur leurs futures modalités opérationnelles d'intervention.

### 3.4. ... et avec les ONG de l'échantillon

Les projets du portefeuille ne représentent pour certaines ONG qu'un aspect de leurs pratiques. À titre d'exemple, le projet de FDH soutenu par l'AIDH visait à favoriser *l'accès* aux droits des populations, notamment aux DESC en Inde du Sud, en mettant l'accent sur la connaissance et la formation à ces droits. Mais, dans le cadre d'autres projets financés par ailleurs, cette ONG agit essentiellement sur *la mise en œuvre* de ces droits<sup>42</sup>. Des entretiens approfondis ont donc été menés avec les 16 ONG françaises de l'échantillon en mars et avril 2016<sup>43</sup>, afin d'avoir une vision plus globale de leurs stratégies d'intervention. Toutes les ONG sollicitées ont répondu favorablement aux demandes d'entretien et ont désigné des interlocuteurs exerçant des fonctions de direction et/ou étant directement impliqués dans le(les) projet(s) cofinancé(s) par l'AFD<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Il s'agit en l'occurrence de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) qui regroupe 178 organisations de défense des droits de l'homme dans le monde et d'Agir ensemble pour les droits de l'homme (AEDH) qui est à l'origine, avec quelques autres ONG, d'un projet de plate-forme d'ONG droits de l'homme.

<sup>41</sup> Il s'agit de l'IEDDH qui dispose d'une enveloppe financière s'élevant à plus de 1,3 milliard d'euros pour la période 2014-2020. Voir le règlement de l'IEDDH : <http://bit.ly/29BN3IZ>. Les délégations de l'Union européenne gèrent entre 70 et 80 % de cette enveloppe, la Commission européenne (Siège) distribuant directement les sommes restantes.

<sup>42</sup> Par exemple, dans le cadre d'un projet au Sud Kivu en RDC, FDH vise à améliorer les revenus des femmes afin de favoriser leur émancipation sociale et leur permettre d'accéder aux droits à la santé, à l'éducation, etc.

<sup>43</sup> Apprentis d'Auteuil, Avocats sans frontières, Bureau international catholique de l'enfance, CIMADE, Comité pour une intervention civile de paix, Comité de secours internationaux, ECPAT France, Ensemble contre la peine de mort, Fédération internationale de l'action des chrétiens pour l'abolition de la torture, Frères des hommes, Handicap international, Institut européen de coopération et de développement, Médecins du Monde, Prisonniers sans frontières, Reporters sans frontières, Terre des hommes France.

<sup>44</sup> Voir Annexe 3. Contacts des entretiens approfondis.

Les entretiens se sont tenus en face à face pendant 1h30 à 2h30<sup>45</sup> sur la base d'une grille de questions<sup>46</sup> qui a permis d'articuler les échanges autour de la structure de l'ONG, son mandat, sa stratégie et son expérience dans la conception et la mise en œuvre des projets, des partenariats locaux, du suivi-évaluation et de l'appui des pouvoirs publics français, à Paris et sur le terrain.

La seule limite rencontrée a tenu au fait que les interlocuteurs de ces entretiens réalisés en 2016 ne disposaient pas nécessairement de tous les éléments d'information pour certains projets terminés depuis 2012. Néanmoins, les échanges et l'analyse ont accordé une part importante à la stratégie de chaque ONG et non aux seuls projets, ainsi qu'à l'évolution de l'ONG une fois les projets terminés.

Les consultants précisent également qu'ils n'ont pas été en mesure de s'entretenir avec des ONG n'ayant jamais sollicité un cofinancement de la DPO (AFD), afin d'identifier d'éventuelles raisons de non-recours.

### 3.5. Deux missions sur le terrain dans des contextes très différents

La mission au Maroc s'est déroulée du 12 au 19 avril 2016 à Rabat et à Casablanca, et a permis de rencontrer une trentaine d'interlocuteurs de différents horizons (militants, universitaires, avocats, officiels...) dans un climat ouvert et sans censure apparente. La clôture du premier festival « Le 7<sup>e</sup> art au service du droit à la vie » de la Coalition marocaine contre la peine de mort a permis d'assister *in vivo* à un exemple de plaidoyer à l'attention du grand public, en présence de parlementaires et de bailleurs.

La mission en RDC s'est tenue à Kinshasa du 24 au 30 avril 2016, dans un contexte politique national particulièrement tendu, lié aux retards accumulés dans l'organisation de l'élection présidentielle prévue en novembre 2016. Grâce à l'appui d'un facilitateur congolais chargé d'organiser des rendez-vous, 48 personnes ont pu être ainsi interviewées (société civile, ambassades, représentation de l'Union européenne, Commission nationale des droits de l'homme), soit individuellement, soit lors de réunions collectives.

### 3.6. Un « *focus group* » de réflexion et de débat avec les ONG

Le choix des thématiques abordées lors du *focus group* a été effectué suite aux entretiens approfondis qui ont montré l'intérêt des ONG à débattre ensemble de deux thèmes évoqués à de multiples reprises au cours de ces interviews : d'une part, les spécificités d'une ONG ou d'un projet droits de l'homme, et d'autre part, la proposition de pistes d'amélioration de l'appui (financier, organisationnel, politique...) des pouvoirs publics français à l'égard de ces ONG.

L'ensemble des ONG du portefeuille ont été conviés à cette rencontre qui s'est tenue dans les locaux de l'AFD. Neuf ONG au total (sur les 21 actives<sup>47</sup> du portefeuille) ont été représentées par 12 personnes (huit femmes et quatre hommes), dont cinq ONG identifiées « avancement des droits », une ONG « mise en application des droits » et trois ONG mêlant les deux approches (« mixtes »), selon la typologie proposée dans le rapport d'étape. Les interlocuteurs ont participé très activement à la réflexion et les échanges ont été particulièrement riches.

<sup>45</sup> Hormis celui avec le BICE, basé à Genève.

<sup>46</sup> Voir Annexe 8. Grille des entretiens approfondis.

<sup>47</sup> Pour mémoire, Juristes solidarités a cessé ses activités en 2013, et Afghanistan demain a transféré l'essentiel de ses activités en Afghanistan, sachant que le bureau administratif parisien n'a répondu à aucune des sollicitations des consultants.

La synthèse de l'ensemble des données collectées reste cependant basée sur un échantillon circonscrit, lui-même issu d'un portefeuille partiel (dans lequel figurent huit projets sur les 15 financés par l'AFD/DPO sur la période) sélectionné par le comité de pilotage avec l'appui du F3E<sup>48</sup>. Les consultants ont donc opté pour une analyse qualitative aussi rigoureuse que possible, en posant des choix d'échantillonnage raisonnés et en triangulant (croisant) les données. Si l'échantillon ne saurait être considéré comme représentatif de l'ensemble des ONG œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, il présente indéniablement une valeur illustrative intéressante que le rapport traduit dans les chapitres suivants.

#### 4. Structure du rapport

Dans une visée pédagogique, les consultants ont souhaité débiter cette étude en dressant un tableau du contexte général dans lequel s'inscrivent les projets droits de l'homme. Ils se sont donc attachés à rappeler les principaux textes internationaux qui régissent ce domaine, puis à présenter les grandes orientations de la diplomatie française sur le sujet. La politique de quelques pays européens dans ce domaine est également brièvement évoquée, tout comme les acteurs institutionnels français actifs au niveau international dans le secteur.

La partie suivante du rapport se consacre à une analyse approfondie du portefeuille de projets et d'ONG. En s'appuyant entre autres sur un bilan des projets appuyés, cette partie vise à mieux cerner les acteurs droits de l'homme qui ont été cofinancés par la MAAIONG et la DPO (AFD) ainsi que leurs domaines d'intervention et leurs pratiques, afin de tenter d'en dégager les spécificités et la valeur ajoutée. Un passage en revue des projets offre également l'opportunité d'étudier leur niveau de concordance avec les priorités portées par la France dans les instances internationales.

L'accompagnement des pouvoirs publics est ensuite examiné. Après une attention portée aux cadres de dialogue avec les ONG, l'analyse se concentre sur les différents outils d'appui avant d'approfondir l'analyse sur ceux qui ont permis de financer les projets faisant l'objet de l'étude, et en relève les forces et les faiblesses.

Les conclusions du rapport sont l'occasion de se tourner vers l'avenir et de passer en revue les défis actuels et à venir tant pour les pouvoirs publics français que pour les ONG droits de l'homme.

L'étude se conclut par une série de préconisations à destination des différentes parties prenantes. Ces préconisations ont, dans un premier temps, été discutées collectivement avec des ONG du portefeuille étudié qui avaient manifesté le souhait de participer à l'exercice ; dans un deuxième temps, des représentants du comité de pilotage restreint (AFD et F3E) sont venus rejoindre ce groupe afin de valider les orientations proposées, s'assurer que les points les plus importants étaient couverts et relever les éventuels points de divergence. Enfin, dans un troisième temps, un atelier a également été organisé avec les bailleurs (MAEDI et AFD) afin de tracer des pistes d'opérationnalisation de ces préconisations.

<sup>48</sup> L'AIDH ayant mis l'accent sur les DESC, la DPO a pour sa part souhaité mettre en valeur les ONG portant des projets en faveur des droits civils et politiques. Ainsi, le projet d'intérêt général du collectif Éthique sur l'étiquette « Mondialiser les droits humains au travail » (financé en 2011) et classé parmi les projets « Éducation au développement et structuration du milieu associatif », mais intervenant sur les droits humains, n'a pas été retenu dans le portefeuille. Il en est de même d'un projet de l'Institut Belleville visant à « soutenir l'action syndicale en matière économique pour faire du travail décent une réalité en Afrique » (financé en 2012). Mais une sélection a également été effectuée sur les projets concernant les droits civils et politiques étant donné que deux projets d'Avocats sans frontières au Cambodge et au Laos (financés respectivement en 2009 et 2011) n'ont pas été retenus. Enfin, les trois autres projets n'ayant pas été conservés sont : « Réseau d'observatoires de l'égalité des genres » (porté par l'ONG Genre et action, financé en 2011) ; « Protéger la prochaine génération : projet pilote et intégré de promotion de l'abandon des mutilations sexuelles féminines dans le district sanitaire au Mali » (projet porté par l'ONG Équilibres et populations, financé en 2012) ; « Femmes du monde : un réseau de protagonistes solidaires » (projet porté par l'ONG Quartiers du monde, financé en 2010).

## II. Contexte général d'intervention des ONG

### 1. Évolutions du secteur au niveau international

Le secteur des droits de l'homme a connu d'importantes évolutions sur le plan international au cours de la période étudiée. Sans prétendre à l'exhaustivité, il est possible d'illustrer ces évolutions sur le plan normatif – avec l'adoption de nouvelles normes et des évolutions dans le domaine des instruments juridiques non contraignants (*soft law*) –, mais aussi sur le plan institutionnel – avec la création de méthodes de suivi des obligations des États au sein des Nations unies.

Sur le plan normatif, un nouveau traité international est entré en vigueur pendant la période couverte par l'étude : la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées<sup>49</sup>, portant à neuf le nombre de traités internationaux généraux ou catégoriels<sup>50</sup> qui forment le cadre juridique de la protection des droits de l'homme<sup>51</sup>. Ces traités forment un *corpus* de normes juridiquement contraignantes, puisque les États ont l'obligation de les traduire dans leur législation nationale. Les Nations unies contrôlent en effet régulièrement sa transcription, et les ressortissants des pays signataires peuvent revendiquer leur application devant la justice de leur pays et/ou devant divers organes internationaux juridictionnels ou quasi juridictionnels (dont les décisions ne sont pas rendues par des juges mais par des experts indépendants).

À côté de ce droit « dur », un droit « mou » ou *soft law* se développe et, sans suivre un processus formel de ratification par les États, il marque fortement de son empreinte le droit international des droits de l'homme et fait évoluer son application dans divers domaines.

La période de l'étude en donne plusieurs illustrations. C'est le cas de « l'approche basée sur les droits de l'homme » (connue aussi comme *Human Rights-Based Approach* ou HRBA<sup>52</sup>), qui s'est développée, depuis la fin des années 1990, d'abord au sein des Nations unies, puis chez plusieurs donateurs au cours des années 2000. L'approche dite par les droits consiste à prendre en compte et à intégrer les droits de l'homme dans les activités de développement, en considérant que ces droits sont à la fois un moyen et un objectif de la politique de coopération. En d'autres termes, le respect des droits de l'homme devient un élément central de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques et des programmes de coopération. L'Union européenne encourage ses États membres à évoluer dans ce sens, y compris en proposant une boîte à outils pour traduire cette approche sur le plan opérationnel<sup>53</sup>. Cependant, peu de pays l'ont encore adoptée (voir *infra* II.2.3).

<sup>49</sup> Convention entrée en vigueur en 2010.

<sup>50</sup> Voir l'encadré « Le cadre normatif droits de l'homme : le dénominateur commun des ONG droits de l'homme » (III.1.).

<sup>51</sup> L'élaboration des normes est un processus continu aux Nations unies depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948. Ces neuf traités ont été adoptés progressivement depuis 1966, date de l'adoption du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Récemment, deux protocoles ont encore été adoptés, qui permettent à des individus de déposer une plainte individuelle, sous certaines conditions (telles que l'épuisement des voies de recours internes) depuis des organes des Nations unies. Il s'agit du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, entré en vigueur en 2013, et du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, entré en vigueur en 2014.

<sup>52</sup> Ou encore dénommée RBA (*Rights-Based Approach encompassing all human rights*) par l'Union européenne, approche qui vise ainsi à intégrer d'autres types de droits comme celui de la propriété intellectuelle, les droits numériques ou les prestations économiques et sociales minimales.

<sup>53</sup> *Conclusions du Conseil sur une approche de la coopération au développement fondée sur les droits, englobant tous les droits de l'homme*, Bruxelles, 19 mai 2014.

### Les ONG et l'approche par les droits

Quel que soit leur domaine d'intervention, cette approche entraîne deux évolutions pour les ONG. D'une part, les ONG développent des activités de plaidoyer à destination des donateurs pour qu'ils intègrent cette approche dans leur politique de coopération. C'est le cas, par exemple, de Terre des hommes France qui dialogue dans ce sens avec divers acteurs français, dont l'AFD. D'autre part, les ONG qui se définissent plutôt comme des ONG de développement prennent davantage en compte les droits de l'homme dans leurs propres projets de développement. C'est le cas, par exemple, de la Fondation Apprentis d'Auteuil qui se définit comme une ONG de développement œuvrant auprès de jeunes en difficultés, mais dont l'action s'appuie sur la Convention relative aux droits de l'enfant. L'intégration de l'approche par les droits a permis à cette ONG de mettre en place une stratégie plus inclusive avec les familles et les Églises pour lutter contre le phénomène des enfants sorciers.

De leur côté, les ONG spécialisées dans les droits de l'homme ont élargi leur champ d'intervention à des thèmes traditionnellement couverts par des projets de développement, mais toujours en se référant au droit : le droit à une alimentation adaptée, à l'eau, à la santé, à l'éducation. C'est le cas, par exemple, de la FIDH, ONG généraliste dont le champ d'intervention s'est largement ouvert vers les droits économiques, sociaux et culturels (DESC). En somme, l'approche par les droits estompe la frontière entre le « monde » des droits de l'homme et celui du développement, en mettant en avant le caractère transversal des droits de l'homme.

L'adoption par les Nations unies en 2011 des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, pour la négociation desquels la diplomatie française s'est beaucoup mobilisée, offre une autre illustration de l'évolution de la *soft law* dans le domaine des droits de l'homme. Ces principes soulignent, (i) *l'obligation de l'État* à protéger les droits de l'homme lorsque des tiers, notamment des entreprises, y portent atteinte sur leur territoire et/ou sous leur juridiction, (ii) *la responsabilité incombant aux entreprises* de respecter les droits de l'homme, et (iii) *le droit des victimes à un recours effectif*. Sans créer de nouvelles normes, ces principes ont des conséquences concrètes pour les États, notamment parce qu'ils ont l'obligation de prendre en compte les droits de l'homme lorsqu'ils négocient des accords commerciaux et d'investissement, et dans le cadre de leurs politiques publiques d'aide aux entreprises. Un plan d'actions français de mise en application de ces principes est d'ailleurs en cours de prépa-

ration. Ainsi, selon la recommandation de la CNCDH<sup>54</sup>, celui-ci pourrait exiger des opérateurs de l'État comme l'AFD, d'une part, des études d'impact systématiques en matière de droits de l'homme, et d'autre part, des consultations de la société civile durant les différentes phases de réalisation des projets sur leurs conséquences pour les populations.

D'autres thématiques ont connu un développement important au cours de la dernière décennie, comme par exemple les migrations – dont témoigne le Forum mondial sur la migration et le développement –, les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres ou intersexes (LGBTI) – avec l'adoption d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies en juin 2011 – ou encore l'abolition de la peine de mort. Sur ce dernier thème, l'Assemblée générale des Nations unies adopte tous les deux ans une résolution pour un moratoire sur la

<sup>54</sup> *Entreprises et droits de l'homme : avis sur les enjeux de l'application par la France des Principes directeurs des Nations unies*, Assemblée plénière de la CNCDH du 24 octobre 2013.

peine de mort. Même si le droit international encadre mais n'interdit pas cette sentence<sup>55</sup>, cette résolution biennale non contraignante marginalise peu à peu les États rétrogrades<sup>56</sup>.

La participation des ONG spécialisées à ces processus est déterminante ; leurs actions de plaidoyer sont complémentaires de l'action diplomatique des États.

### La mobilisation des ONG françaises pour l'abolition de la peine de mort

L'abolition de la peine de mort est au cœur du mandat de plusieurs ONG françaises, qui interviennent à la base auprès des populations mais aussi des décideurs politiques, de façon complémentaire les unes des autres mais aussi en suppléant l'action des États abolitionnistes. Actions judiciaires, formations, campagnes nationales, plaidoyer international, ces interventions multiformes sont indispensables alors que la peine capitale continue d'être largement soutenue à travers le monde, même si plus des deux tiers des États membres des Nations unies l'ont abolie ou ont renoncé à l'appliquer. L'objectif ultime de ces ONG est bien sûr l'abolition mais, dans des contextes d'intervention tendus où la lutte contre le terrorisme freine le mouvement abolitionniste<sup>57</sup>, l'absence d'inflexion négative de la législation fait figure de réussite.

Ainsi, ASF a travaillé pendant trois ans dans sept États du Nigeria avec le Barreau nigérian, la Commission nigérienne des droits de l'homme et l'ONG nigérienne *Access to Justice* : pays qui, après avoir appliqué un moratoire à partir de 2004, a repris les exécutions en 2013, c'est-à-dire durant la mise en œuvre du projet. Un des volets du projet consistait pour ASF et ses trois partenaires locaux à former des avocats sur le droit international et sur les pratiques d'autres pays, à organiser des échanges d'expériences entre avocats, et à leur donner des outils concrets pour défendre des détenus encourant la peine capitale ou déjà condamnés à mort. Il s'est également agi d'organiser la défense de 102 détenus par ces avocats nigériens dans une démarche de contentieux stratégique. Plusieurs succès ont ainsi été obtenus avec des libérations ou des peines capitales commuées en condamnation à perpétuité.

À côté du volet contentieux, la mobilisation contre la peine de mort passe aussi par le renforcement du mouvement abolitionniste sur le terrain. C'est l'un des objectifs du projet construit par l'ONG française ECPM avec la Coalition marocaine contre la peine de mort. Au Maroc, malgré le moratoire de fait sur les exécutions observé depuis 1993, les tribunaux prononcent encore des condamnations à mort. Il s'agissait au travers du projet de renforcer le mouvement abolitionniste marocain, à la fois au sein de la société civile mais aussi dans les institutions de l'État. Ainsi, la constitution d'un réseau de parlementaires contre la peine de mort a été l'une des actions phares du projet qui, au demeurant, a été répliquée par ECPM dans d'autres pays. À l'issue du projet, 208 parlementaires marocains membres de sept des huit partis présents à la Chambre des représentants avaient rejoint ce réseau, qui constitue un levier important dans la campagne pour l'abolition.

...

<sup>55</sup> L'article 6, portant sur le droit à la vie, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques l'autorise pour « *les crimes les plus graves* ».

<sup>56</sup> Adjectif qui qualifie les États qui appliquent encore la peine de mort.

<sup>57</sup> Une enquête sur les « Fractures françaises », menée en avril 2015 par Ipsos/Sopra Steria et réalisée auprès d'un échantillon de 1 000 personnes âgées de 18 ans et plus, montrait qu'une majorité de Français soutenait la peine de mort. Cette tendance est palpable également dans les pays d'intervention des ONG françaises.

...

L'intervention d'ASF au sein des systèmes judiciaire et pénitentiaire ou celle d'ECPM auprès des législateurs marocains ne sont que deux illustrations de la richesse des actions menées par ces ONG et d'autres, comme la FIACAT, également soutenue par l'AFD. Ces ONG françaises ont aussi montré leur expertise dans des actions d'éducation des enfants à l'abolition de la peine de mort et de sensibilisation des populations en France et ailleurs. Elles mènent encore des actions de *lobbying* dans les enceintes internationales pour faire évoluer la position des États. Conjugués à l'action de la France et des autres pays abolitionnistes, leurs efforts ont fait passer le nombre de pays en faveur de la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU sur le moratoire sur l'application de la peine de mort de 104 pays en 2007 à 117 en 2014, et parallèlement, le nombre d'abstentions a augmenté au détriment des votes « contre ».

Au sein des Nations unies et de ses divers organes compétents sur les droits de l'homme, plusieurs développements pendant la période de référence de l'étude ont eu un impact direct pour les ONG dont les activités de plaidoyer se prolongent sur la scène internationale. Ce « système international de protection des droits de l'homme » est en effet largement nourri par les ONG, puisque ce sont elles qui, en grande partie, apportent les informations de terrain sur les situations ou les cas individuels de violations des droits de l'homme. Cette activité est d'ailleurs reflétée dans plusieurs projets d'ONG financés

par la France : à titre d'exemple, Terre des hommes France a formé neuf ONG en Afrique et en Asie à la préparation de « rapports alternatifs » qui permettent au Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU de disposer d'informations complémentaires à celles fournies par les États sur le respect de ces droits. Les évolutions qui ont marqué le système onusien sont nombreuses, mais les principales concernent la création de l'Examen périodique universel (EPU) et la mise en place de nouvelles procédures spéciales.

### La contribution des ONG à l'Examen périodique universel (EPU)

Le Conseil des droits de l'homme procède depuis 2007 à un examen périodique universel de la situation des droits de l'homme dans tous les pays membres de l'ONU « *sur la foi d'informations objectives et fiables* »<sup>58</sup>. Chacun des 193 États membres des Nations unies fait donc l'objet d'un examen tous les quatre ans et demi par ses pairs qui lui adressent des recommandations. L'EPU offre une place inédite à la société civile en lui permettant de nombreuses opportunités de plaidoyer et de participation à la mise en œuvre des obligations en matière de droits humains : des consultations nationales organisées par l'État examiné à la soumission d'informations sur la situation des droits de l'homme dans le pays concerné, en passant par le plaidoyer auprès des États examinateurs, la prise de parole au Conseil des droits de l'homme lors de l'adoption du rapport jusqu'à la surveillance de la mise en œuvre par l'État examiné des recommandations de l'EPU. Par exemple, le projet de la FIACAT sur l'amélioration des conditions de détention au Burkina Faso s'appuyait sur les recommandations reçues et acceptées par ce pays lors de son EPU de 2008 (voir l'encadré « Défendre le droit des détenus au Burkina Faso », IV.1.). La fondation Apprentis d'Auteuil a également accompagné ses partenaires pour un rapport alternatif lors de la 19<sup>e</sup> session de l'EPU en 2014 consacrée à la RDC.

<sup>58</sup> Résolution A/RES/60/251 de l'Assemblée générale des Nations unies.

Le Conseil des droits de l'homme a également la possibilité de nommer des rapporteurs spéciaux ou des groupes d'experts indépendants, également appelés procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme. Ils sont mandatés pour interpellier les États sur des cas individuels et réaliser des enquêtes dans les pays qui ont accepté leur visite<sup>59</sup>. Pour les ONG, ce sont donc des mécanismes de protection qui font partie de leur boîte à outils puisque, en apportant les informations du terrain, les procédures

spéciales renforcent la surveillance sur les États et multiplient leurs interpellations sur les cas de violations. Au cours de la période de référence de cette étude, 13 nouvelles procédures spéciales thématiques ont été créées, portant à 38 leur nombre<sup>60</sup>, sur des sujets aussi divers que le droit à l'eau potable et l'assainissement, les droits culturels, le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, ou encore la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises.

## 2. Cadre stratégique français

### 2.1. Une douzaine d'orientations prioritaires

À travers sa diplomatie multilatérale, la France poursuit une activité foisonnante sur les droits de l'homme qui se traduit par un engagement fort sur une douzaine de thématiques. Cette mobilisation résulte d'une pratique établie

dans les enceintes internationales où, dans une logique de partage des tâches et de développement de sphères d'influence, chaque État cherche à promouvoir « ses » thématiques et à s'associer aux initiatives d'autres États.

#### Les thèmes phares de la diplomatie française des droits de l'homme

##### *Peine de mort*

La France soutient l'adoption de la résolution biennale de l'Assemblée générale des Nations unies appelant à l'instauration d'un moratoire universel ; sa diplomatie est particulièrement active pour l'adoption des résolutions du Conseil des droits de l'homme sur ce thème.

##### *Disparitions forcées*

La France est à l'origine de la mobilisation des Nations unies sur les disparitions forcées. Elle a présidé la négociation de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées adoptée en 2006, et parraine la résolution adoptée périodiquement par le Conseil des droits de l'homme pour renouveler le mandat du groupe de travail d'experts qui interpelle les États sur des cas individuels et effectue des enquêtes sur le terrain.

<sup>59</sup> Les procédures spéciales sont créées par le Conseil des droits de l'homme. L'originalité et la force de ces mécanismes tiennent à ce qu'ils sont le fruit d'un processus politique mais qu'ils agissent ensuite en toute indépendance sur des cas de violations. C'est en effet par le vote d'une résolution négociée entre ses 47 États membres que le Conseil décide de nommer un rapporteur spécial. Mais une fois nommé, le « rapporteur spécial » ou « groupe de travail » qui est alors mandaté est un expert ou un groupe d'experts *indépendant(s)*, et le(s) rapport(s) qu'il(s) publie(nt) expose(nt) sans détour les violations des droits de l'homme dans les différents pays qui les ont nommés. Ces procédures spéciales ont pour prérogative d'examiner, de superviser, de conseiller et dresser un rapport sur les situations des droits de l'homme dans des pays ou territoires donnés (mandats par pays), ou sur des phénomènes graves de violations des droits de l'homme dans le monde entier (<http://bit.ly/29JfC67>). En 2016, il existe 38 mandats thématiques et 14 mandats par pays. La plupart des procédures spéciales reçoivent des allégations spécifiques de violations des droits de l'homme et envoient des appels urgents ou des lettres d'allégation aux gouvernements en demandant des explications. Elles effectuent aussi des études, conseillent les pays en matière de coopération technique et mènent des activités générales de promotion. Elles sont assistées sur le plan logistique par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

<sup>60</sup> La liste de l'ensemble des procédures spéciales se trouve sur le site du Haut-Commissariat aux droits de l'homme : <http://bit.ly/21oeqb7>.

#### *Lutte contre l'impunité*

La France se mobilise pour la négociation de la résolution « Vérité, justice et réparation » adoptée par le Conseil des droits de l'homme et pour le renouvellement du mandat créé en 2011 du rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition. Elle a également adopté un « rapport de stratégie » sur *L'approche française de la justice transitionnelle*<sup>61</sup> qui reflète sa volonté de mobiliser et de coordonner les acteurs français dans ce domaine.

#### *Liberté d'expression*

La France soutient le mandat du rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression créé en 1993 et coparraine plusieurs résolutions sur ce thème, dont celle sur la « Sécurité des journalistes ». Elle s'est aussi mobilisée pour l'adoption par l'Union européenne, en mai 2014, d'orientations sur la liberté d'expression, en ligne et hors ligne. Ces orientations sont un outil précieux à disposition des réseaux diplomatiques de l'UE et de ses États membres, destiné à faciliter la promotion et la défense de la liberté d'expression.

#### *Protection des défenseurs des droits de l'homme*

Aux côtés des autres États membres de l'UE, la France est mobilisée pour l'indépendance et la liberté d'action des défenseurs partout dans le monde. Elle soutient le mandat du rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme. Elle fait partie des États qui défendent également leur participation dans les enceintes internationales face à ceux qui cherchent à leur en restreindre l'accès<sup>62</sup>.

#### *Extrême pauvreté*

En étroite liaison avec l'ONG ATD Quart Monde, la France a joué un rôle moteur pour mobiliser la communauté des États sur la question de l'extrême pauvreté. Elle a pris l'initiative, depuis 1989, d'une résolution sur le sujet et, depuis 1998, de la création du mandat du rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté.

#### *Droits des femmes*

La France est notamment à l'origine, depuis 2006, avec les Pays-Bas, d'une résolution annuelle de l'Assemblée générale de l'ONU qui vise à renforcer l'action menée pour éliminer toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Elle a aussi contribué à l'adoption des résolutions « Femmes, paix et sécurité » du Conseil de sécurité, et a adopté un plan d'actions (renouvelé pour 2015-2018) pour que ces résolutions soient mises en œuvre par la France, notamment à travers le financement de projets.

#### *Détention arbitraire*

La France parraine traditionnellement la résolution de consensus du Conseil des droits de l'homme sur la détention arbitraire, qui renouvelle depuis 1991 le mandat du groupe de travail indépendant qui statue sur des cas individuels de détention et effectue des enquêtes dans les pays.

...

<sup>61</sup> <http://bit.ly/1OJXuKJ>.

<sup>62</sup> En 2016, le MAEDI a mis en avant son action en faveur de la protection des défenseurs des droits de l'homme. Voir <http://bit.ly/29ERjbo>.

*Droits des enfants*

Protection des enfants contre la vente et l'exploitation sexuelle, protection des enfants victimes de conflits armés : la France a été force de proposition sur plusieurs thèmes liés aux droits des enfants. La diplomatie française a joué un rôle central au sein du Conseil de sécurité dans la lutte contre le recrutement d'enfants soldats.

*Orientation sexuelle et identité de genre*

La France a présenté en décembre 2008 à l'Assemblée générale des Nations unies, conjointement avec les Pays-Bas, le texte de la Déclaration relative aux droits de l'homme, à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. Elle a participé au travail diplomatique qui a permis l'adoption, en septembre 2014, d'une résolution du Conseil des droits de l'homme parrainée par 50 États et condamnant les discriminations et les violences fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

Depuis qu'ils sont à l'ordre du jour du Conseil des droits de l'homme, pour certains depuis les années 1970, ces thèmes sont principalement portés par la France dans les enceintes internationales au point d'être devenus une « marque de fabrique » de la diplomatie française, qui a développé un savoir-faire et une expertise sur ces sujets. La liste n'est toutefois pas exhaustive. À travers son appartenance à l'Union européenne, la France s'engage également fortement sur d'autres thèmes, comme la lutte contre la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants. Elle est aussi très active sur des questions transversales comme le renforcement de la société civile.

Cette mobilisation de la diplomatie française dans les enceintes multilatérales ne trouve pourtant pas de prolongement systématique dans la diplomatie bilatérale ni dans la politique de coopération. L'affichage de la douzaine de thèmes dits prioritaires n'est pas toujours clair, y compris dans les supports de communication du MAEDI qui ne les reprennent pas de façon systématique<sup>63</sup> ; il n'existe

que très peu de documents de stratégie sectorielle pour aider les postes diplomatiques à traduire les priorités françaises sur les droits de l'homme en termes opérationnels. Malgré quelques tentatives<sup>64</sup> et la recommandation de la CNCDH<sup>65</sup>, la France ne s'est pas dotée d'une stratégie formalisée en matière de droits de l'homme. La raison évoquée tient à une volonté de ne pas « s'enfermer » dans un document de stratégie et de pouvoir intervenir sur l'ensemble des sujets.

Sur deux sujets cependant, des lignes directrices publiques donnent une boussole aux acteurs de la politique extérieure, dans tous les domaines de la coopération, économique, politique, militaire ou encore humanitaire :

- *L'approche française de la justice transitionnelle*<sup>66</sup>, rapport de stratégie publié à l'issue d'un cycle de séminaires associant juristes, universitaires, diplomates, militaires et ONG, qui a contribué à définir un positionnement français sur le sujet et à guider l'action extérieure de la France dans les phases de sortie de crise et de réconciliation nationale ;

<sup>63</sup> On note, par exemple, des différences entre le site du MAEDI, ceux des missions permanentes de la France auprès de l'ONU à Genève et à New York, ou encore la brochure retraçant les engagements de la France à l'occasion de sa réélection au Conseil des droits de l'homme. Les priorités avancées apparaissent ainsi liées aux calendriers propres à chacun des services.

<sup>64</sup> Deux initiatives ont vu le jour : d'une part, l'adoption en 2006 d'une stratégie interministérielle sur la gouvernance démocratique promouvant l'intégration des droits de l'homme dans tous les programmes de sa politique de coopération qui s'était traduite dans les instructions adressées aux postes ; d'autre part, la publication en 2010 d'un document dit « de stratégie sectorielle » par le MAE sous le titre « *La gouvernance démocratique et les droits de l'homme* » (voir <http://bit.ly/207cuDa>), qui constituait davantage une feuille de route ou un document de communication qu'une stratégie opérationnelle.

<sup>65</sup> CNCDH, « Avis sur la diplomatie française et les droits de l'homme », adopté par l'Assemblée plénière du 7 février 2008.

<sup>66</sup> *L'approche française de la justice transitionnelle*, rapport de stratégie, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), MAEDI, 2014.

• La stratégie genre et développement 2013-2017 préparée également en concertation avec l'ensemble des acteurs français du développement, qu'ils soient institutionnels ou appartiennent à la société civile<sup>67</sup>, et dont le premier principe d'action est l'approche par les droits.

Les deux documents soulignent, par exemple, la nécessité de nouer des partenariats avec des acteurs locaux et de soutenir leurs projets. Ils mettent en évidence la capacité de la diplomatie à mobiliser, en tant que de besoin, tous les acteurs sur un sujet pour capitaliser sur l'expérience française et construire une doctrine nationale. Au niveau du MAEDI, c'est aussi le rôle joué par la plaquette sur les défenseurs des droits de l'homme<sup>68</sup> qui, sans être un véritable document de stratégie élaboré en concertation avec les acteurs, reprend les lignes directrices de l'Union européenne sur le sujet et donne des indications précises aux postes diplomatiques sur les mesures de protection qu'ils peuvent prendre.

S'agissant de l'approche par les droits, la France participe aux efforts entrepris aux niveaux européen<sup>69</sup> et international<sup>70</sup> en faveur de l'approche par les droits du développement. Mais ces initiatives sur la scène diplomatique ne se traduisent pas encore dans l'action extérieure de la France et semblent diversement partagées au sein du MAEDI et de l'AFD, comme le reflètent les entretiens menés au sein de ces deux institutions. Cette approche

apparaît dans l'agenda du développement post-2015, élaboré en concertation avec la société civile<sup>71</sup> en 2013, ou dans la stratégie genre et développement mentionnée *supra*, mais elle ne semble pas pour autant se concrétiser. Les consultants n'ont pas trouvé trace de directives particulières enjoignant les opérateurs de l'État et les porteurs de projets à prendre en compte cette approche, et la Commission européenne n'identifie pas la France comme l'ayant intégrée<sup>72</sup>. Celle-ci continue cependant d'être promue par la CNCDH<sup>73</sup> et par la plate-forme d'ONG Coordination SUD.

## 2.2. Une diversité d'acteurs impliqués

De multiples acteurs interviennent sur les dossiers droits de l'homme au niveau institutionnel français<sup>74</sup>. Si ce riche dispositif témoigne de l'implication de la France, il apparaît cependant peu lisible aux interlocuteurs extérieurs, dont les ONG, voire au sein même des pouvoirs publics français.

Ainsi, au sein du MAEDI, pas moins de huit services relevant de plusieurs directions<sup>75</sup> traitent plus ou moins directement des droits de l'homme, sans compter un conseiller droits de l'homme au sein du cabinet du ministre des Affaires étrangères et un autre conseiller auprès du secrétaire d'État chargé de la francophonie et du développement. Le réseau diplomatique français à l'étranger est également actif sur le secteur.

<sup>67</sup> Adoptée au Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) en 2013.

<sup>68</sup> Voir *La diplomatie française soutient les défenseurs des droits de l'homme*, <http://bit.ly/29vG3uf>.

<sup>69</sup> Voir les conclusions du Conseil de l'Union européenne sur une approche de la coopération au développement fondée sur les droits, englobant tous les droits de l'homme, 19 mai 2014. <http://bit.ly/1ssKsag>.

<sup>70</sup> Depuis une dizaine d'années, des progrès importants ont été réalisés au sein des Nations unies pour l'intégration des droits de l'homme au sein des programmes du système des Nations unies, voir : <http://bit.ly/1ssLenJ>.

<sup>71</sup> « Agenda du développement post-2015 », Papier de position française élaboré en concertation avec la société civile, rapport 2013, MAEDI.

<sup>72</sup> Voir <http://bit.ly/1jQgzon>.

<sup>73</sup> Voir notamment « Avis sur le développement, l'environnement et les droits de l'homme », avis adopté à l'unanimité à l'Assemblée plénière du 16 avril 2015, CNCDH.

<sup>74</sup> Un tableau récapitulatif de ces services et de leurs attributions figure en Annexe 5. Les acteurs institutionnels français.

<sup>75</sup> La responsabilité en matière de droits de l'homme incombe ainsi à titre principal à la direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie (mission de coordination pour les droits de l'homme dirigée par l'ambassadrice chargée des droits de l'homme et la sous-direction des droits de l'homme), ainsi qu'à la direction des affaires juridiques (sous-direction des droits de l'homme). Toutefois, au moins trois autres services traitent directement des questions de droits de l'homme : il s'agit de la direction du développement durable (mission de la gouvernance démocratique et sous-direction du développement humain), de la délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats, et du centre de crise et de soutien. Par ailleurs, les directions géographiques au sein de la direction générale des affaires politiques et de sécurité sont également amenées à se prononcer sur certains dossiers, notamment à fournir des avis d'opportunité sur le financement des projets droits de l'homme cofinancés par la DPO (AFD).

À ces acteurs du MAEDI s'ajoutent ceux de ses opérateurs. À l'AFD, trois services sont amenés à traiter du sujet : la division des partenariats avec les ONG (DPO) ; la cellule de prévention des crises et sorties de conflit (CCC) ; et enfin la nouvelle direction, en phase de configuration (voir *supra* I.1.2.), ayant en charge la compétence « gouvernance » depuis son transfert du MAEDI à l'AFD en janvier 2016<sup>76</sup>. Par ailleurs, d'autres divisions techniques de l'AFD pourraient être amenées à traiter de certains droits de l'homme sur tel ou tel secteur<sup>77</sup>. En conséquence, les agences locales de l'AFD seront également amenées à aborder cette problématique nouvelle pour elles dans les mois à venir.

Expertise France, autre opérateur du MAEDI, chargé quant à lui de valoriser l'expertise technique française à l'étranger, dispose également d'un département gouvernance et droits humains. Par ailleurs, sans bénéficier d'un service dédié, Canal France International, autre opérateur du MAEDI en charge de la coopération média, mène des actions de soutien à la démocratisation de ce secteur et au développement de médias citoyens.

Enfin, la CNCDH, structure de l'État assimilée à une autorité administrative indépendante (AAI), assure de manière indépendante un rôle de conseil et de proposition auprès du gouvernement français dans le domaine des droits de l'homme.

Les interventions de ces acteurs se situent à différents niveaux (définition de politiques, représentation dans les instances internationales, négociations, avis consultatifs, juridiques, appui financier à des ONG ou à des organisations intergouvernementales<sup>78</sup>, organisation de concertations avec la société civile, mise en œuvre de projets, etc.), certains services ayant plusieurs prérogatives (voir Annexe 5. Les acteurs institutionnels français).

S'il revient clairement au MAEDI de fixer les orientations politiques et stratégiques des différents acteurs gouvernementaux, leurs priorités et leurs approches diffèrent sensiblement sans que l'articulation et les modalités d'intervention soient, à quelques exceptions près, toujours clairement définies<sup>79</sup>.

Des initiatives de coordination sont à l'œuvre (réunions, listes de diffusion), mais il n'existe cependant pas à ce jour d'instance formalisée de concertation, ni de document synthétique présentant les responsabilités et prérogatives de l'ensemble des parties prenantes et permettant de comprendre la justification de ce dispositif complexe.

### 2.3. Quelques repères européens

L'Union européenne<sup>80</sup> a adopté en 2012 un « Agenda pour le changement »<sup>81</sup> et un cadre stratégique sur les droits de l'homme et la démocratie<sup>82</sup> dans le secteur de la coopération<sup>83</sup>, dans la lignée de la position commune des institutions des Nations unies de 2003<sup>84</sup>. Le premier

<sup>76</sup> La DPO relève de la direction de la stratégie, des partenariats et de la communication (SPC) et la cellule de prévention des crises et sorties de conflits de la direction des appuis transversaux (DAT).

<sup>77</sup> À titre d'exemple, le droit à la santé, à l'éducation...

<sup>78</sup> Notamment aux Nations unies et à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF).

<sup>79</sup> Ainsi, le centre de crise et de soutien du MAEDI et la cellule de prévention des crises et sorties de conflits de l'AFD ont travaillé en commun à l'élaboration d'un document définissant leurs champs et leurs modalités d'actions respectives et précisant l'articulation de leurs interventions.

<sup>80</sup> Sur l'action de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme et les prérogatives de ses différents services, voir notamment <http://bit.ly/2cNEUDE>.

<sup>81</sup> <http://bit.ly/1PwfR0H>.

<sup>82</sup> <http://bit.ly/1eEdBkp>.

<sup>83</sup> Ces dispositions ne s'appliquent donc pas à l'assistance humanitaire de l'UE.

<sup>84</sup> Ce document connu comme l'Accord commun de Stamford stipule que « tous les programmes de coopération, de politique générale et d'assistance technique visant à promouvoir le développement doivent favoriser la réalisation des droits humains, comme le stipulent la Déclaration universelle des droits de l'homme et les autres instruments internationaux concernant ces droits ».

baillleur public d'aide au développement du monde<sup>85</sup> plaçait ainsi résolument les droits humains au cœur de sa politique de coopération au développement, avec cinq piliers principaux : les droits, la participation, la non-discrimination, la redevabilité et la transparence.

Afin d'opérationnaliser cette stratégie, la Commission européenne travaille à une boîte à outils<sup>86</sup> qui présente les moyens de parvenir à une approche de la coopération au développement basée sur les droits. Cette approche s'inspire notamment du document de référence de la Banque mondiale et de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE) sur la question<sup>87</sup>.

Il ne s'agit pas ici de réaliser une analyse *benchmark* des politiques européennes en matière de droits de l'homme qui nécessiterait une étude en soi. Il apparaît cependant intéressant d'avoir une vue d'ensemble du positionnement des autres pays européens<sup>88</sup> sur ce sujet. Une synthèse des priorités d'intervention thématiques et géographiques d'une douzaine de pays est ainsi proposée à titre d'éclairage (voir les Annexes 6. Priorités thématiques des pays européens et Annexe 7. Priorités géographiques de l'APD des pays européens) sur la base de la présentation de leur politique en matière de droits de l'homme déposée sur leur site Internet et en reprenant la diversité du vocabulaire utilisé.

À la lecture de ces informations, et comme il était déjà apparu lors d'entretiens institutionnels, les stratégies des différents pays n'apparaissent pas nécessairement toujours plus lisibles que celle de la France. Le caractère

indivisible et universel des droits de l'homme semble rendre difficile les priorisations nationales, et il apparaît donc assez complexe d'avoir une image claire des droits qui sont les plus promus dans les différents pays de l'Union européenne et de ceux qui le sont moins. Cependant, plusieurs pays ont intégré « l'approche par les droits » comme pivot de leur stratégie d'intervention. En avril 2014, la Commission européenne en dénombrait six<sup>89</sup> (Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande et Suède) auxquels est venue s'adjoindre depuis la Belgique.

Pour autant, la plupart des pays (par exemple, l'Allemagne, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suède) affichent plus ou moins une dizaine de thèmes prioritaires. Si certains États (comme la Norvège ou les Pays-Bas) annoncent un nombre plus limité de priorités, celles-ci recouvrent en fait souvent une grande diversité de sous-thématiques. Ainsi, la Norvège annonce trois priorités : les libertés individuelles et la participation publique (*public participation*), l'État de droit et la protection juridique, l'égalité et l'égalité des chances. Mais chacune de ces priorités se décline en une diversité de sujets qui constituent autant de champs d'intervention<sup>90</sup>. *A contrario*, l'Allemagne présente certes dix priorités, mais la liberté de religion et de croyance, la protection des défenseurs, les droits des personnes handicapées ou des personnes LGBTI représentent chacune une priorité à part entière.

Il apparaît en revanche plus aisé de réaliser une photographie des priorités géographiques d'intervention (voir l'Annexe 7. Priorité géographiques de l'APD des pays

<sup>85</sup> Voir le communiqué de presse de la Commission européenne, « L'aide publique au développement de l'UE par rapport au revenu national brut n'a jamais été aussi élevée », 13 avril 2016, <http://bit.ly/29KCm7V>.

<sup>86</sup> <http://bit.ly/1UlnL1r>.

<sup>87</sup> *Integrating Human Rights into Development, donor approaches, experiences, and challenges.*, World Bank, OECD (2nd Edition), 2013. <http://bit.ly/1Q8ibkl>.

<sup>88</sup> La politique de la Suisse a également été intégrée à cet exercice.

<sup>89</sup> Voir <http://bit.ly/1jQgzon>.

<sup>90</sup> À titre d'exemple, les libertés individuelles et la participation publique recouvrent la liberté d'expression, la liberté d'association et de rassemblement, la liberté de pensée et de croyance, le soutien aux défenseurs des droits de l'homme, l'appui aux médias indépendants et le droit à l'éducation ; la priorité sur l'égalité recouvre pour sa part le droit des femmes et des enfants, le combat contre toutes les formes de discrimination (y compris à l'égard des minorités religieuses, des peuples indigènes, des personnes handicapées ou des minorités sexuelles).

européens). Celles-ci recoupent généralement les priorités de l'APD (hormis pour la Suisse). Le Danemark, la Finlande et l'Italie signalent en outre une liste de pays « particulièrement prioritaires ». La France fait ici exception, puisque les priorités géographiques de l'APD définies par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 31 juillet 2013 – visant les pays pauvres prioritaires (PPP) – ne concernent pas les interventions en faveur des droits de l'homme. Le CICID a en effet estimé que « *les actions en matière de gouver-*

*nance démocratique, droits de l'homme, égalité femme-homme, et l'assistance technique seront quant à elles possibles dans l'ensemble des pays d'intervention<sup>91</sup>* » du MAEDI.

Un autre point d'attention est la place accordée à la société civile dans la mise en œuvre de ces politiques. Le tableau figurant en Annexe 6 (Priorités thématiques des pays européens) ne prétend pas à l'exhaustivité, mais signale les pays qui mettent particulièrement l'accent sur cette dimension dans leurs présentations.

<sup>91</sup> Cf. relevé de décisions du CICID du 31 juillet 2013.

### III. Analyse du portefeuille de projets et d'ONG

L'analyse d'un portefeuille de projets et d'ONG (entretiens, questionnaire, missions, documentation) relativement consistant et diversifié a permis d'identifier un certain nombre d'éléments saillants repris dans les sections qui vont suivre. Certaines de ces analyses qualitatives mériteraient d'être approfondies par une comparaison avec

des éléments de référence objectifs non disponibles au moment de la rédaction du présent rapport<sup>92</sup>. En se basant sur leurs expériences et connaissances, les consultants proposent néanmoins un certain nombre d'éléments qui peuvent constituer une base pour cette réflexion.

#### 1. Les ONG droits de l'homme : une définition centrée sur les actions

- Une caractérisation définitive est une gageure.
- Les ONG revendiquent (ou pas) cette identité au regard de ce qu'elles font et des droits défendus.
- La référence au cadre normatif des droits de l'homme permet de les qualifier comme telles.
- Les frontières apparaissent poreuses entre l'avancement et la mise en œuvre des droits.
- Les ONG droits de l'homme rencontrées ont globalement une faible connaissance de la diversité de leurs approches respectives.

##### Une définition à géométrie variable qui se traduit par une grande diversité

Il n'existe pas de définition consensuelle d'une ONG droits de l'homme. Ainsi, il est clairement apparu au fil de l'étude, notamment lors des entretiens et des débats menés lors des *focus groups*, qu'il était périlleux, voire inopportun, de tenter de définir ces ONG de manière définitive ou exclusive, les frontières pouvant être mouvantes.

De fait, il revient à l'ONG elle-même de se définir comme telle ou à ses interlocuteurs et donateurs de lui reconnaître cette qualité, si ses documents constitutifs et ses activités portent effectivement sur la défense des droits de l'homme. C'est en tout cas l'analyse que retient la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1998. En effet, par « *défenseurs des droits de l'homme* », les États se réfèrent dans ce texte aux « *individus, groupes et associations [qui contribuent à] l'élimination effective de toutes les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples et des personnes*<sup>93</sup> ». En d'autres termes, l'ONG de défense des droits de l'homme se définit elle-même, au regard de ce qu'elle fait et des droits qu'elle défend. Pour autant, certaines organisations préfèrent se caractériser en fonction de leur domaine d'activité – ONG de développement, santé, éducation, humanitaire –, même si elles mettent en œuvre des projets dont l'objectif est le respect des droits de l'homme garantis par le droit international.

<sup>92</sup> Si des études sur les ONG existent, elles ne fournissent pas pour autant nécessairement des éléments de comparaison. Ainsi, l'étude « Argent et associations de solidarité internationale (2006-2011) », réalisée par Ritimo pour le MAEDI et l'AFD en mai 2015, ne distingue pas les ONG droits de l'homme des ONG de plaidoyer et d'éducation au développement et à la solidarité. <http://bit.ly/29RKi5D>.

<sup>93</sup> Quatrième alinéa du préambule de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme des Nations unies.

Ainsi, parmi les 16 organisations avec lesquelles des entretiens approfondis ont été menés, seulement à peine plus de la moitié revendique pleinement cette identité<sup>94</sup> d'ONG droits de l'homme<sup>95</sup>. Deux autres considèrent que ce qualificatif est trop limitatif et ne représente que partiellement leurs objectifs<sup>96</sup>. Quatre se présentent clairement comme des ONG de développement<sup>97</sup> pour lesquelles les droits de l'homme sont soit une thématique – mais non un cadre structurel – d'intervention<sup>98</sup>, soit un moyen de mettre en œuvre leurs activités<sup>99</sup>. Seul Médecins du Monde refuse cette étiquette d'ONG droits de l'homme et s'affiche clairement comme une ONG humanitaire. La notion de militantisme, un élément significatif

d'identification et d'action souvent associé à l'image des ONG droits de l'homme, est cependant restée au second plan au cours des entretiens<sup>100</sup>. Si le militantisme est clairement un moteur de ces ONG depuis leur création, elles cherchent davantage à mettre en avant leur professionnalisme.

Si les ONG se définissent elles-mêmes de manière très diverse, la référence au cadre normatif des droits de l'homme (voir l'encadré ci-après) permet en revanche de leur reconnaître cette qualité d'ONG « de défense des droits de l'homme », ce que les entretiens individuels comme les *focus groups* ont permis de confirmer.

### Le cadre normatif des droits de l'homme : le dénominateur commun des ONG droits de l'homme

*Le cadre normatif est posé par les principaux instruments internationaux sur les droits de l'homme auxquels la France est partie et qui visent :*

- soit les êtres humains en général :
  - Pacte international relatif aux droits civils et politiques,
  - Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels,
  - Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale,
  - Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants,
- soit certains groupes particuliers :
  - Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes,
  - Convention relative aux droits de l'enfant,
  - Convention relative aux droits des personnes handicapées,
  - Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles,
  - Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

Lorsque ces pactes et conventions internationaux sont ratifiés par un État, celui-ci doit encore les traduire dans sa législation nationale (lois et décrets d'application), puis se doter des structures, moyens et mécanismes pour les mettre en œuvre. À l'heure actuelle, tous les États ne sont pas parties à ces divers instruments.

<sup>94</sup> Il s'agit d'Avocats sans frontières, de BICE, de la Cimade, de COSI, d'ECPM, de la FIACAT, de MAN/ICP, de RSF et de Terre des hommes France.

<sup>95</sup> Tout en adoptant cet intitulé, Terre des hommes France précise qu'elle est « une association de solidarité internationale qui vise le développement des communautés qu'elle accompagne en agissant sur les droits ».

<sup>96</sup> Handicap International (qui conçoit son action autour des pôles suivants : l'humanitaire, la reconstruction/réhabilitation, le post-urgence, la crise chronique, et qui renforce son intervention à travers des actions de plaidoyer) et Prisonniers sans frontières qui situe son intervention entre les droits de l'homme et l'humanitaire.

<sup>97</sup> Apprentis d'Auteuil, ECPAT France, Frères des hommes et IECD.

<sup>98</sup> ECPAT France ou Frères des hommes.

<sup>99</sup> Apprentis d'Auteuil.

<sup>100</sup> Que ce soit pour revendiquer ce terme ou, *a contrario*, pour l'écarter.

Ainsi, une ONG humanitaire peut être rattachée à la défense des droits de l'homme si, par exemple, une partie de son personnel recueille des témoignages de victimes dans le but de nourrir des activités de plaidoyer ou à tenter une action en justice<sup>101</sup> dans le cadre de la lutte contre l'impunité. Il en est de même d'une ONG de lutte contre le VIH/Sida si elle appuie son action sur le respect des droits des personnes atteintes par le virus pour garantir leur accès aux soins et lutter ainsi contre les discriminations.

### Des évolutions qui renforcent la diversité des ONG

Si un certain nombre d'ONG œuvrent aujourd'hui encore quasi exclusivement à l'avancement des droits (telle ECPM *via* des actions de plaidoyer, de *lobbying*, ou de formation en faveur de l'avancement du droit international et des législations nationales), d'autres intègrent des actions davantage liées à la mise en œuvre de ces droits et à l'accompagnement des publics cibles porteurs de droits. C'est le cas, par exemple, de RSF qui intègre dans sa stratégie l'accompagnement et le renforcement des organes de presse afin qu'ils soient en mesure de mieux exercer leur rôle en faveur du droit d'informer.

Parallèlement, des ONG plus « novices » sur les droits de l'homme tendent à incorporer la mise en œuvre des droits humains dans leurs stratégies d'action, voire à s'initier au plaidoyer en faveur de l'évolution du cadre normatif. C'est le cas de la fondation Apprentis d'Auteuil, ou plus généralement des ONG de développement rural qui intègrent désormais un plaidoyer sur le droit à la terre ou sur les droits des peuples autochtones.

### Une diversité mal connue des ONG elles-mêmes

Les échanges collectifs et les entretiens approfondis

avec les ONG ont mis en évidence que chacune d'entre elles défendait une vision relativement partielle de la réalité du secteur à l'aune de sa propre spécificité ou de sa perception du développement, de l'humanitaire, des droits de l'homme ou du militantisme.

Les ONG rencontrées ont ainsi globalement une faible connaissance de leur propre diversité. Cette méconnaissance relève parfois de débats conceptuels, mais semble surtout liée à un dialogue insuffisant entre ONG œuvrant dans le domaine des droits de l'homme pour affiner ce qui les réunit et à l'inverse ce qui les distingue. Elle s'explique sans doute aussi par le déficit d'espaces d'échanges dans lesquels cette diversité pourrait donner sa pleine mesure<sup>102</sup>.

### Une appropriation multiforme de la thématique transversale des droits de l'homme

Le caractère multiforme des ONG intervenant sur le terrain des droits de l'homme explique sans doute qu'à la faveur d'un appel à propositions comme l'AIDH, plusieurs ONG dont ce n'était pas le domaine d'expertise aient néanmoins tenté leur chance en soumettant un projet. C'est le cas de Frères des hommes qui a pu y répondre grâce à l'antériorité d'un partenariat avec une ONG indienne, laquelle concentre ses actions sur les droits de l'homme. Elles ont ainsi pu mener ensemble un projet sur le droit du travail et la lutte contre les discriminations. L'AIDH a sans doute permis à cette ONG d'approfondir cette thématique et de développer son champ d'intervention. Cette remarque peut aussi s'appliquer à la fondation Apprentis d'Auteuil.

Mais un certain nombre d'interventions d'ONG financées au titre de l'AIDH auprès de groupes vulnérables, sans nul doute pertinentes par ailleurs, ont été assimilées par le comité de sélection de l'AIDH à des actions en faveur

<sup>101</sup> Ce fut notamment le cas de Médecins du Monde avec le travail de recueil de témoignages sur la purification ethnique en Bosnie-Herzégovine que cette ONG a remis au Tribunal pénal international (TPI) pour l'ex-Yougoslavie en 1994.

<sup>102</sup> Cela a notamment été mis en évidence lors de la tenue du *focus group* portant sur la recherche des spécificités des ONG droits de l'homme.

<sup>103</sup> C'est le cas du projet d'IECD sur l'éducation inclusive des enfants handicapés au Liban, du projet des Mères pour la paix sur l'amélioration de la situation des femmes afghanes, du projet de Santé Sud pour l'insertion des handicapés mentaux en Algérie, en Tunisie et au Liban, et du projet d'Afghanistan demain pour l'insertion d'enfants des rues.

de leurs droits, alors que les projets abordaient parfois cette question de manière tout à fait marginale<sup>103</sup>. À titre d'exemple, la formation de personnels travaillant auprès de personnes en situation de handicap mental pour améliorer le dépistage précoce et favoriser leur insertion économique<sup>104</sup> ne peut être assimilée à un projet de protection et de promotion des droits économiques et sociaux des personnes en situation de handicap. S'il s'emploie

effectivement à répondre à un besoin clairement identifié, le projet ne vise pas pour autant à faire respecter un droit. Ainsi, une attention soutenue à un public vulnérable ne constitue pas un argument suffisant pour assimiler un projet à un projet droits de l'homme. Ceci met une nouvelle fois en relief l'importance de la référence au cadre normatif international des droits de l'homme.

## 2. Qui sont les porteurs de projets droits de l'homme du portefeuille ?

---

- Des ONG anciennes, militantes, à la professionnalisation parfois récente.
- Des petites structures fragilisées.
- Des ONG rattachées à des réseaux spécialisés sur les droits de l'homme...

- ... mais peu représentées au sein de l'instance de dialogue institutionnel entre l'AFD et les ONG.
- Des partenariats diversifiés mais qui débouchent rarement sur des consortia.

Le Tableau 2 ci-après présente les principales caractéristiques du portefeuille d'ONG<sup>105</sup> :

<sup>104</sup> Projet porté par Santé Sud.

<sup>105</sup> À l'exception de l'ONG Juristes solidarités qui a cessé ses activités en 2013 ; son dossier a pu être étudié, mais il n'a pas été possible de prendre contact avec cette ONG.

Tableau 2. Présentation des ONG de l'échantillon

ONG de l'échantillon (16)									
	Nombre de projets	Réseau	Bailleur	Budget global annuel 2014	Budget accordé	Dimension des projets			
						Nationale	Régionale	Interrégionale	Intérêt général
<b>ONG avancement des droits</b>									
Avocats sans frontières (ASF)	2	■	A/D	◆	●● + ●●●	Nigeria			
BICE	2	■	A/D	◆◆	●● + ●●●●				
ECPM	2	■	D	◆◆	●●	Maroc			
FIACAT	1	■	A	◆	●●				
ICP/MAN (Mouvement pour une alternative non violente)	1	■	A	◆	●●				
Reporters sans frontières (RSF)	1	■	D	◆◆	●●●●				
Terre des hommes France	1	■	A	◆◆	●●				
<b>ONG application des droits</b>									
Fondation Apprentis d'Auteuil	1	-	A	◆◆◆	●●	RDC			
IECD	1	-	A	◆◆◆	●●●	Liban			
Médecins du Monde	1	■	D	◆◆◆	●●●	Madagascar			
<b>ONG mixtes</b>									
COSI	1	■	A	➔	●●●	RDC			
Cimade	2	■	A/D	◆◆◆	●● + ●●●				
ECPAT France / Groupe Développement / <i>Acting for life</i>	5	■	A/D	◆◆◆	●●● + ●●● + ●●● + ●●● + ●●●	Madagascar			
Frères des hommes	1	-	A	◆◆	●●	Inde			
Handicap International	2	■	A	◆◆◆	● + ●●●	Vietnam			
Prisonniers sans frontières (PRSF)	1	-	A	◆	●●●				

...

...

Les autres ONG du portefeuille (6)									
	Nombre de projets	Réseau	Baillieur	Budget global annuel 2014	Budget accordé	Dimension des projets			
						Nationale	Régionale	Interrégionale	Intérêt général
<b>ONG application des droits</b>									
Afghanistan demain	1	-	A	◆	●	Afghanistan			
Association de solidarité internationale	1	-	A	◆	●●	Congo			
Enfants et développement (EED)	1	-	A	◆◆	●●	Népal			
Mères pour la paix	1	■	A	■	●	Afghanistan			
Santé Sud	1	-	A	◆◆	●●●				
<b>ONG mixte</b>									
Agir pour les femmes en situation précaire (AFESIP)	1	■	A	◆	●●●●	Laos			

A : AIDH ; D : DPO (AFD) ; A/D : AIDH et DPO (AFD)

■ : ONG membre d'un réseau spécialisé droits de l'homme

➔ : Au moment de la mise en œuvre de ce projet, COSI ne comptait que trois salariés. Elle s'est depuis associée à l'ONG Forum réfugiés et son budget global a donc augmenté.

**Budget global annuel des ONG :**

- ◆ Moins de 1 million d'euros
- ◆◆ Entre 1 et 5 millions d'euros
- ◆◆◆ Entre 5 et 10 millions d'euros

**Budget accordé par AIDH/DPO (AFD) :**

- Moins de 100 000 euros
- Entre 100 000 et 250 000 euros
- Entre 250 000 et 500 000 euros
- Plus de 500 000 euros

Même si l'échantillon apparaît modeste, il est à mettre en regard du monde des ONG droites de l'homme françaises actives au niveau international qui apparaît lui-même

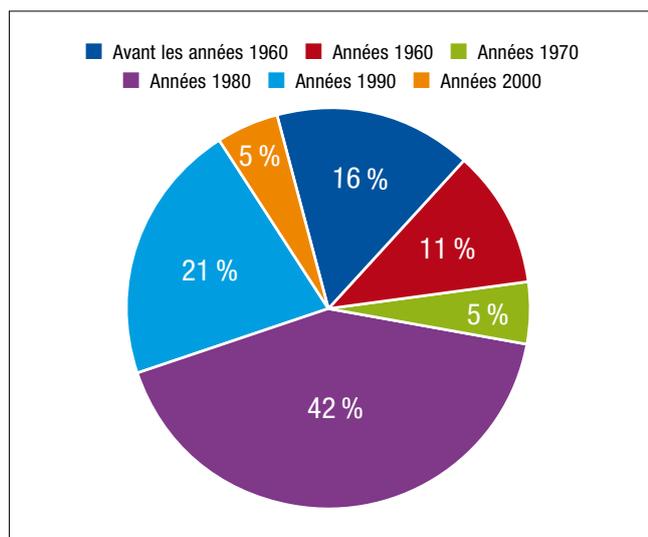
assez restreint<sup>106</sup>. Sans prétendre à la généralisation, des caractéristiques et des tendances communes émergent.

<sup>106</sup> Sans prétendre à l'exhaustivité, le répertoire en ligne « Paix et sécurité internationales » (<http://bit.ly/1UXAuED>) recensait 120 ONG au début de la période étudiée mais leur mandat peut être bien plus large que celui des droits de l'homme.

### Des ONG anciennes, militantes et à la professionnalisation parfois récente

Les ONG de l'échantillon sont en grande majorité des organisations anciennes. Quatre sur cinq sont situées à Paris ou en banlieue parisienne. Les trois quarts ont plus de 25 ans d'existence et 42 ans en moyenne (voir le Graphique 1 ci-après) ; la plus jeune (ECPM) a été créée en 2000. Pour autant, il apparaît difficile de déduire si seules les ONG les plus anciennes ont été en mesure de répondre à l'AIDH ou de déposer un dossier auprès du dispositif d'appui aux initiatives des ONG de l'AFD (DPO)<sup>107</sup>, ou si peu d'ONG droits de l'homme ont vu le jour au cours des quinze dernières années. La DPO souligne, pour sa part, ne pas avoir écarté jusqu'à ce jour de dossier d'ONG droits de l'homme de création récente.

Graphique 1. Pourcentage d'ONG créées par décennie



Cet âge moyen important masque cependant une autre réalité : celle de la professionnalisation relativement récente des ONG françaises impliquées dans la défense des droits de l'homme. La « professionnalisation » est ici entendue non pas en termes d'expertise sur les droits de l'homme mais en matière d'ingénierie de projets, de

recherche de financements publics et privés, aspects qui permettent de passer d'une action ponctuelle et bénévole à une action dans la continuité menée par une équipe de salariés permanents.

L'histoire des ONG droits de l'homme apparaît en effet d'abord militante, et leurs actions ayant été fondées sur l'engagement bénévole de citoyens avec un soutien financier souvent ponctuel et erratique. Ce n'est, semble-t-il, qu'au cours des années 1990 qu'elles ont commencé à développer une expertise en ingénierie de projets et ont obtenu les financements publics qui leur ont donné les moyens de construire une stratégie dans la durée et de recruter des salariés.

Cette évolution a été facilitée par le développement des financements institutionnels, y compris européens, qui ont représenté une formidable opportunité. À titre d'exemple, la FIACAT, qui fédère une trentaine d'associations dans le monde, a été créée en 1987, mais elle n'a recruté son premier salarié qu'en 1994 et son deuxième que grâce à la création du dispositif « emplois jeunes » au début des années 2000. L'équipe est passée à trois salariés en 2007. Ce n'est qu'à partir de 2009, notamment avec le projet financé par l'AIDH, qu'elle est passée à cinq salariés, devenant ainsi mieux à même de répondre à des appels à projets plus concurrentiels.

Aujourd'hui encore, les ONG sont pour la plupart organisées autour d'un bureau directeur composé de bénévoles élus qui président aux orientations de l'organisation et, souvent, s'investissent dans sa gestion quotidienne. Selon ce schéma propre au droit français des associations, les salariés travaillent donc sous la supervision de bénévoles. C'est, par exemple, le cas de Prisonniers sans frontières (PRSF) qui compte aujourd'hui deux salariés, qui sont les chevilles ouvrières du bureau de l'association dont les sept bénévoles tiennent les rênes.

<sup>107</sup> Si l'AFD pose une condition de durée d'existence de l'ONG pour déposer un dossier, le guide AFD 2012 des projets précise néanmoins que « la date de création de l'ONG requérante, fixée au jour de la parution au Journal officiel, doit être antérieure de trois ans au minimum à la date de dépôt du dossier à l'AFD ».

Cette histoire explique sans doute que le militantisme et le bénévolat continuent de marquer d'une forte empreinte les ONG françaises de défense des droits de l'homme, en particulier les plus petites structures. Elle explique que, sur certains volets, la professionnalisation n'apparaît pas encore parachevée. C'est singulièrement le cas en ce qui concerne la « culture de l'évaluation » qui, au regard des structures anglo-saxonnes, apparaît en France moins intégrée et partagée. Cela dit, la professionnalisation est un enjeu pour l'ensemble des ONG, en France et ailleurs, puisque l'évaluation à mi-parcours de l'IEDDH sur la période 2007-2010 – qui concernait donc des projets mis en œuvre également par des ONG droits de l'homme d'autres pays européens – avait conclu à la nécessité de « *mettre en place un contrôle des projets plus étroit, aussi bien interne qu'externe, et une meilleure gestion des cycles des projets* »<sup>108</sup>.

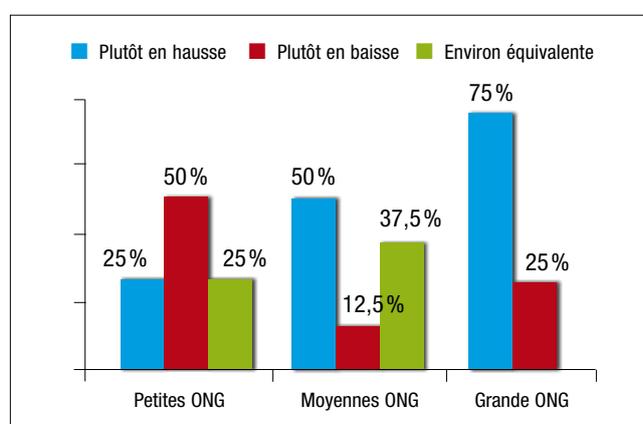
Il faut toutefois faire une distinction au sein du portefeuille de projets entre les ONG qui se définissent comme des ONG de défense des droits de l'homme et à qui s'applique cette analyse, et les ONG humanitaires qui ont une histoire différente puisqu'elles se sont plus rapidement appuyées sur des professionnels salariés permanents pour se développer, comme Handicap International ou Médecins du Monde.

### Les plus petites ONG sont fragilisées

Les organisations du portefeuille sont très différentes par leur taille : 40 % d'entre elles ont un budget inférieur à 1 million d'euros et 40 % ont un budget compris entre 1 et 5 millions d'euros, seulement 20 % déclarent un budget supérieur à ce dernier seuil. Cela témoigne du poids que

peut représenter le projet financé par les pouvoirs publics, puisque le budget moyen obtenu pour une action est d'environ 864 000 euros, soit près de 290 000 euros annuels. Cela signifie également que près de la moitié des ONG du portefeuille ne sont pas en mesure de bénéficier de l'outil convention programme proposé par l'AFD<sup>109</sup>, considéré par les ONG elles-mêmes comme un des plus structurants.

Graphique 2. Évolution du budget selon la taille de l'ONG



L'évolution moyenne de leur budget global annuel depuis 2008 informe également sur des tendances divergentes : « plutôt en hausse » pour 45 % des organisations et « plutôt en baisse » pour 30 %. Un quart des répondants à l'enquête en ligne jugent leur budget global annuel actuel « à peu près équivalent » à 2008. La baisse est plus manifeste chez les petites ONG (50 % de celles qui ont un budget inférieur à 1 million d'euros contre 12,5 % seulement de celles dont le budget se situe entre 1 et 5 millions d'euros) ; *a contrario*, la hausse de budget est plus fréquente chez les moyennes (50 % de celles dont le budget est compris entre 1 et 5 millions d'euros) et les grosses

<sup>108</sup> *Égales en droits partout dans le monde*, Évaluation à mi-parcours de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (2007-2010), <http://bit.ly/2aajixy>.

<sup>109</sup> La convention programme est portée et mise en œuvre par une ONG dans une ou plusieurs zones géographiques définies et sur une priorité stratégique spécifique sur laquelle l'ONG a une plus-value démontrée. Les conventions programmes doivent proposer un ensemble cohérent d'actions de terrain et d'actions transversales coordonnées (actions de renforcement de capacités des partenaires, mise en réseaux d'acteurs) ainsi que d'actions transversales incluant capitalisation, plaidoyer, communication, évaluation. Pour en bénéficier, l'ONG doit avoir un budget annuel supérieur à 1,5 million d'euros, avoir bénéficié au cours des six dernières années d'au moins deux cofinancements de l'AFD pour un total supérieur à 600 000 euros et mettre en œuvre des projets de taille significative. Le cofinancement de l'AFD est plafonné à 60 % du budget global du projet.

<sup>110</sup> Ces éléments se retrouvent dans l'étude réalisée par Diagonale Participative pour Coordination SUD en 2012/2013, « Étude sur les pratiques des ONG françaises dans un contexte financier difficile », qui soulignait que durant la période 2008-2011, le modèle économique des petites ONG (budget inférieur à 1 million d'euros) s'était particulièrement fragilisé et que, dans leur grande majorité, elles ne parvenaient pas à équilibrer leurs comptes.

(75 % de celles dont le budget est supérieur à 5 millions d'euros)<sup>110</sup>.

Ces données montrent la fragilisation des petites ONG dans un contexte marqué par un financement privilégié des projets de taille importante par les bailleurs en quête d'impact notable de leurs interventions et, en corollaire, d'exigences croissantes en matière de suivi et d'évaluation des activités, les bailleurs étant eux-mêmes soumis à un devoir de redevabilité des fonds investis.

Ainsi, les projets cofinancés par l'AFD se chiffrent autour d'un minimum de 300 000 euros, tandis que les projets financés par l'UE varient entre 100 000 et 500 000 euros pour le financement de projets locaux par les délégations de l'UE sur le terrain, et entre 250 000 et 1 500 000 euros pour le financement de projets globaux. Une des petites ONG du portefeuille, Juristes solidarités, a d'ailleurs mis fin à ses activités en 2013<sup>111</sup>. Ce sont visiblement ces structures

de taille réduite, et donc les moins professionnalisées, qui ont le plus de difficultés à survivre dans un contexte où l'accès aux fonds est de plus en plus concurrentiel.

#### **Des ONG droits de l'homme ouvertes sur le monde mais cloisonnées au sein de la société civile française**

La mise en réseau constitue un élément de caractérisation des ONG droits de l'homme du portefeuille : 60 % des ONG participent en effet « à un ou plusieurs réseau(x) – formel(s) ou informel(s) – national(aux), régional(aux) et/ou international(aux) d'ONG réfléchissant spécifiquement sur les thématiques des droits de l'homme » qu'elles voient comme un facteur de « reconnaissance auprès des institutions des pays dans lesquels elles travaillent » (66 %) et un facteur de « capitalisation » ou de « partage des expériences » (62 %) ; 45 % des organisations appartiennent par ailleurs à un réseau international d'ONG paires (portant le même nom qu'elles).

#### **Les réseaux des ONG droits de l'homme : une diversité pour répondre aux spécificités**

Les réseaux auxquels appartiennent les ONG françaises du portefeuille revêtent des caractéristiques diverses. Sans prétendre en fournir une liste exhaustive, ils peuvent être répartis en trois catégories :

##### **Les réseaux thématiques**

Ils peuvent être généralistes sur la thématique des droits de l'homme, comme le réseau européen *Human Rights and Democracy Network*, l'Alliance des avocats pour les droits de l'homme (AADH), la Plate-forme française pour les droits économiques, sociaux et culturels. Ils peuvent aussi s'attacher à un thème particulier comme :

- La défense et la promotion de la liberté d'expression (*International Freedom of Expression Exchange*) ;
- La lutte contre la peine de mort (Coalition mondiale contre la peine de mort) ;
- Les disparitions forcées (Coalition internationale contre les disparitions forcées) ;
- La traite des êtres humains (Collectif contre la traite des êtres humains) ;
- L'excision (Excision, parlons-en) ;
- Le handicap (*International Disability and Development Consortium* ou le Réseau francophone pour la formation et la recherche sur les classifications dans le champ du handicap) ;

...

<sup>111</sup> Dans un message informant de la cessation de ses activités, l'ONG déclare : « Notre travail autour des pratiques populaires de droit, d'information, de valorisation et de mémoire, de sensibilisation et de formation, de mise en lien des acteurs et d'échanges d'expériences, dans les Nord et dans les Sud, bute aujourd'hui sur la raréfaction des ressources financières. Dans le domaine de la solidarité internationale, notre modeste taille ferme les portes des financements fléchés sur des projets de plus grande envergure ». Voir [www.agirledroit.org](http://www.agirledroit.org).

...

- L'éducation (Plate-forme des ONG sur le droit à l'éducation) ;
- La promotion de modalités d'intervention (comme le réseau européen pour un service civil de paix, *European Network for Civil Peace Services*).

Certaines ONG font en outre partie d'un réseau d'organisations paires comme la FIACAT, RSF, Médecins du Monde ou *ASF Network*.

#### **Les réseaux ciblant un public en particulier.**

Ces réseaux centrent leurs activités sur des publics cibles, comme :

- Les défenseurs des droits de l'homme (*ProtectDefenders.eu*, initiative menée par douze ONG et financée à hauteur de 95 % par l'IEDDH) ;
- Les droits de l'enfant (*Child Rights Connect*, réseau créé initialement pour participer à la rédaction de la Convention relative aux droits de l'enfant, la Coalition des ONG françaises pour la Convention relative aux droits de l'enfant ou La voix de l'enfant constituée d'une fédération d'associations) ;
- Les droits des femmes (La Marche mondiale des femmes, mouvement rassemblant des groupes et des organisations locales œuvrant pour éliminer les causes qui sont à l'origine de la pauvreté et de la violence envers les femmes ou le Collectif 8 mars) ;
- Les droits des migrants (Migreurop, *Boats4people*, Collectif vivre ensemble).

#### **Les réseaux ciblant une zone géographique**

Ils s'attachent à réunir des organisations œuvrant à la promotion et à la défense des droits de l'homme dans un pays ou un groupe de pays particuliers. À titre d'exemple :

- La plate-forme française pour la Palestine ;
- Impact Iran ;
- Le réseau européen pour l'Afrique centrale ou le Réseau France Afrique centrale ;
- GrupoSur, réseau européen sur les droits en Amérique latine.

En revanche, seulement neuf des 16 ONG interrogées (et 11 ONG sur les 23 du portefeuille) sont membres de la plate-forme d'ONG Coordination SUD<sup>112</sup> ; il s'agit pour moitié de celles qui se définissent comme « ONG de développement » ou « de solidarité internationale », avec une référence plus ou moins ténue au droit international relatif aux droits de l'homme. Elles utilisent les services proposés par la plate-forme, mais ne s'y sentent cependant pas pleinement représentées. C'est notamment le cas de celles qui travaillent le plus explicitement sur la défense

et la promotion des droits, qu'il s'agisse des droits économiques, sociaux et culturels (cas de Terre des hommes France) ou de droits civils et politiques (cas d'ECPM).

La réticence des ONG qui n'en sont pas membres tient notamment à l'absence de commission consacrée aux droits de l'homme. Elles relèvent ainsi que, même si l'approche par les droits du développement fait partie intégrante du plaidoyer de Coordination SUD, les droits de l'homme ne sont pas intégrés de façon transversale aux travaux consacrés aux autres thématiques.

<sup>112</sup> Apprentis d'Auteuil, ECPAT France, Ensemble contre la peine de mort, Frères des hommes, Handicap International, Institut européen de coopération et de développement, Médecins du Monde, Prisonniers sans frontières, Terre des hommes France.

Mais les raisons apparaissent aussi internes à la plateforme. L'évaluation de ses activités dans le cadre de sa convention avec l'AFD souligne ainsi que « *sur la question de l'adhésion, les instances de Coordination SUD sont restées (jusqu'à la dernière réforme des statuts en 2013) fermées à l'adhésion des familles d'acteurs de l'environnement et des droits humains civils et politiques, bien que certains de ses membres puissent être considérés comme faisant partie de ces catégories* »<sup>113</sup>. Cette position a toutefois évolué après 2013 et, suivant les recommandations de cette évaluation, l'intégration des acteurs des droits de l'homme apparaît désormais stratégique pour Coordination SUD, appelée à « *mieux prendre en compte les dimensions des droits humains et de l'environnement pour une approche plus globale du développement* »<sup>114</sup> en s'ouvrant aux acteurs non gouvernementaux œuvrant dans ce domaine.

Cette sous-représentation des ONG droits de l'homme au sein de Coordination SUD reste cependant problématique à plusieurs égards. Les ONG de défense des droits de l'homme se trouvent en effet cantonnées à une place « à part » dans le panorama de la société civile française. Ce positionnement renforce un cloisonnement entre un « monde du développement » et un « monde des droits de l'homme », et ce alors même que se développe au niveau européen l'approche par les droits du développement qui tend à faire des droits de l'homme l'objectif de toute politique de développement. Il est aussi source de méconnaissance, certains acteurs du développement ayant tendance à limiter l'action en faveur des droits de l'homme à un combat pour des valeurs plutôt qu'à une action concrète de protection.

En outre, les ONG de défense des droits de l'homme ne disposent pas pour l'heure d'espace de dialogue pour échanger sur leurs problématiques communes, contrairement aux ONG dites de solidarité, d'urgence et de développement regroupées au sein de Coordination SUD. Au

moment de l'étude, un petit noyau d'ONG ont cependant initié une réflexion sur la création d'une plateforme regroupant des ONG droits de l'homme, qui pourrait exister au sein ou en dehors de Coordination SUD. Cette question du positionnement est importante : Coordination SUD est en effet le seul interlocuteur non gouvernemental officiel avec lequel l'AFD entretient un dialogue institutionnel, et les ONG droits de l'homme en sont de fait aujourd'hui largement absentes (voir *infra* IV.2.1.).

### Des partenariats, alliances et réseaux marqués par la diversité

Les projets droits de l'homme sont portés par des partenaires qui décident de travailler en commun, mais présentent eux-mêmes une grande diversité.

Les partenaires peuvent être des organisations formelles, des groupes informels ou des individus. Ainsi, les volontaires de l'action civile pour la paix (MAN/ICP) accompagnent une diversité de groupes mobilisés pour la défense des droits de l'homme tout comme des personnalités menacées. Il s'agit d'individus dont on cherche, sur le long terme, à renforcer la capacité à défendre et à promouvoir les droits de l'homme sans qu'ils fassent nécessairement partie d'une organisation spécifique. Plus généralement, les ONG travaillent avec des organisations. RSF travaille ainsi avec un réseau d'organisations et avec des correspondants. ASF, de son côté, établit des relations avec des organisations sœurs si elles existent, mais dans le cas de son projet en RDC, les partenaires identifiés sont l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT RDC) et des avocats militants. Les ONG peuvent également créer une structure *ex nihilo* qui a vocation à s'autonomiser comme le Bureau ECPAT France au Maroc, devenu AMANE, une association marocaine. Aucun modèle ne prévaut réellement, le choix des partenaires étant la plupart du temps guidé par un certain pragmatisme au regard des besoins identifiés.

<sup>113</sup> Sfez P., E. Pondard, D. Sexton et A. Mazal (cabinet SEE), « Évaluation des activités de Coordination SUD dans le cadre de la Convention AFD/Coordination SUD, 2010-2012 », *Ex Post*, n° 56, avril 2014, p. 72.

<sup>114</sup> *Op. cit.*

Les partenariats ne sont pas exclusifs. Il n'est ainsi pas rare qu'une même organisation locale (ou un militant des droits de l'homme) soit partenaire de plusieurs organisations françaises ou internationales. Ainsi, ACAT RDC est à la fois membre et partenaire de la FIACAT et partenaire d'ASF dans son projet de formation de formateurs en RDC. L'association congolaise Amis de Nelson Mandela pour les droits de l'homme (ANMDH) était partenaire de Juristes solidarités dans le cadre du projet soutenu par l'AIDH, mais développe aussi des partenariats avec les ONG françaises COSI, FIDH, Amnesty International (section française) et les ONG internationales telles que *Diakonia*, *Human Rights Watch*, *National Endowment for Democracy*, entre autres.

Les partenaires peuvent appartenir à un réseau d'organisations paires. Les organisations paires des ONG françaises ne résident pas toujours dans les pays d'intervention ; certaines sont même essentiellement situées dans les pays du Nord, comme Handicap International, RSF ou Médecins du Monde. L'appartenance à un même réseau est cependant une piste privilégiée par plusieurs acteurs pour choisir les partenaires dans les pays d'intervention. C'est le cas, par exemple, de la FIACAT, dont

le mandat stipule clairement qu'il lui revient de soutenir et d'accompagner les membres de son réseau, ou encore d'ASF. D'autres, Mères pour la paix par exemple, s'appuient sur leur réseau pour mobiliser des financements. Néanmoins, ces ONG françaises peuvent également s'ouvrir à de nouveaux partenaires hors réseau, notamment si elles s'investissent dans un nouveau contexte ou une nouvelle thématique pour lesquels elles ne possèdent pas de partenaire avec les compétences adéquates. Ainsi, en Amérique latine sur la question des abus sexuels, BICE travaille avec un partenaire laïque qui souhaitait initialement rester indépendant du réseau BICE<sup>115</sup>.

Un certain nombre d'ONG ont toutefois davantage recours à des partenariats ponctuels. Il s'agit de partenariats d'opportunité liés aux besoins identifiés à l'occasion du projet, comme cela est visible dans les projets de RSF<sup>116</sup> ou d'Handicap International<sup>117</sup>. Il peut aussi s'agir de partenariats qui résultent d'un appel à initiatives organisé par l'ONG française auprès de la société civile locale : ses partenaires locaux sont les ONG locales qui ont répondu à l'appel et obtenu la rétrocession de financements du projet pour leurs microprojets (financements en cascade), comme on le voit avec le projet de COSI.

<sup>115</sup> Ce partenaire vient en 2016 de demander finalement son adhésion au réseau.

<sup>116</sup> Voir l'encadré « La force des réseaux » (III.5.).

<sup>117</sup> Voir l'encadré « L'action multiforme des ONG françaises pour le respect des droits de l'enfant » (III.3.).

**Titre du projet**

Programme d'appui aux initiatives locales de promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en RDC

**ONG française**

COSI – Centre d'information et de solidarité avec l'Afrique

**Partenaires européens**

Agir ensemble pour les droits de l'homme, Broederlijk Delen, Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), ChristianAid, Entraide et Fraternité

**Partenaires locaux**

20 organisations de la société civile congolaise dans neuf régions

**Appuyer les initiatives de la société civile**

En 2008, alors que la RDC sort de longues années de guerre et de conflits, les violations des droits humains et des libertés fondamentales décrites par les rapports (Mission d'observation des Nations unies en République démocratique du Congo, ONG, etc.) sont symptomatiques de dysfonctionnements majeurs de l'appareil d'État (forces armées et de maintien de l'ordre, appareil judiciaire...). Parmi les causes avancées : le faible niveau de formation des agents, le non-respect de la procédure pénale, l'impunité des auteurs de violations, la méconnaissance par les citoyens de leurs droits et devoirs.

Ce programme s'est développé autour de deux axes principaux : (i) la promotion des droits de l'homme et de l'État de droit, et (ii) la consolidation du processus démocratique et de la bonne gouvernance locale.

En complément des dispositifs de renforcement de l'État financés par les grands bailleurs bilatéraux et multilatéraux, il visait, au niveau local, à contribuer à la création des conditions d'une réduction des violations des droits commises par les autorités. La stratégie d'intervention était fondée sur l'appui aux acteurs de la société civile par le financement de microprojets – identifiés après appel à propositions – et sur le renforcement des capacités par des formations, la consolidation de réseaux et plates-formes existants et la mutualisation des compétences. Une des organisations a ainsi traduit en langue locale la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et a animé des séances de vulgarisation auprès des populations Pygmées, des populations locales et des autochtones ; une autre organisation a sensibilisé *via* des émissions de radio, des ateliers et une bande dessinée, les citoyens aux textes nationaux et internationaux de protection des droits des femmes ou à la participation des jeunes et des femmes au processus électoral.

**Principaux résultats atteints**

Le programme a soutenu 20 microprojets dans neuf provinces de la RDC qui ont couvert des sujets aussi divers que le *monitoring* des violations des droits, l'organisation de chambres foraines<sup>118</sup>, les droits des populations autochtones ou ceux des enfants victimes des conflits, la prise en charge des femmes victimes de violences, la participation des femmes et des jeunes dans les processus électoraux, la gestion des conflits fonciers, etc. Une équipe locale a accompagné chaque partenaire tout au long de la mise en œuvre du projet. Les capacités techniques et organisationnelles des organisations partenaires ont été renforcées. Elles ont également disposé de moyens financiers et logistiques adaptés pour la bonne mise en œuvre de leurs projets.

Sources : Documents de projets, évaluations internes et externes des projets, entretiens avec les ONG.

Les relations partenariales, qu'elles concernent les membres d'un même réseau ou pas, s'inscrivent souvent dans la durée au-delà du lien financier que les ONG ne sont pas nécessairement en mesure de maintenir sur la continuité à l'issue des projets (RSF, Terre des hommes France, Frères des hommes, PRSF ou Avocats sans frontières par exemple).

Le *consortium*, mis en place pour une durée limitée à celle du projet, réunit des ONG qui sont responsables

devant le bailleur. Il reste une pratique assez rare dans les projets du portefeuille, car jugée coûteuse en ressources humaines (au regard des besoins de coordination) et financières par beaucoup d'ONG. Les quelques cas de *consortium* identifiés dépassent le cadre français et impliquent des ONG européennes mobilisées dans des réseaux internationaux autour d'une même thématique ou contexte. Ainsi, le projet COSI présenté au MAEDI est porté en *consortium* par des ONG membres du Réseau européen pour l'Afrique centrale.

<sup>118</sup> Les chambres ou audiences foraines sont des audiences qui se tiennent en dehors du siège ordinaire du tribunal.

Bien souvent, et au-delà du portefeuille de projets de l'étude, les ONG reconnaissent qu'il s'agit avant tout de répondre à la demande des bailleurs, notamment de l'Union européenne, mais les processus de constitution et de gestion apparaissent lourds<sup>119</sup>. La création d'un *consortium* est parfois considérée comme porteuse de risques, soit parce que les ONG constitutives ne se connaissent pas nécessairement suffisamment lors du lancement des projets, ce qui peut entraîner des difficultés au moment de leur mise en œuvre, soit parce que la constitution de certains gros *consortium* entraîne une forme de monopolisation des fonds des bailleurs, au détriment parfois de structures locales.

Ainsi, la constitution d'un *consortium* n'apparaît « naturelle » que pour une minorité d'ONG. Il s'agit de celles qui portent un plaidoyer au niveau international (entre autres, ECPM avec la Coalition mondiale contre la peine de mort ou la FIACAT, sur le même thème) ou de celles de taille vraiment modeste qui ne seraient pas en mesure d'agir seules (MAN/ICP).

Les réseaux nationaux ou supranationaux jouent également un rôle important dans leurs actions. Les ONG s'appuient parfois sur des réseaux existants (comme Handicap International pour son projet au Moyen-Orient, ou comme Terre des hommes France en Inde) ou favorisent leur structuration (comme la Cimade en Algérie, au Mali, au Maroc, en Mauritanie, au Niger et au Sénégal) pour renforcer l'impact de leurs projets. Parfois, les ONG françaises

sont à l'initiative de la création de ces réseaux, comme ASF. Même si ces réseaux ont du mal à survivre à l'issue des projets, faute de ressources financières et humaines pour les animer, l'objectif est de créer une dynamique d'échange de compétences entre défenseurs (réseau de para-juristes par Juristes solidarités, réseau de formateurs et réseaux d'avocats par ASF), une solidarité entre pays et une masse critique pour peser dans les plaidoyers. Une étude réalisée pour Coordination SUD en 2013<sup>120</sup> soulignait que l'enjeu de l'insertion dans des dynamiques collectives était d'autant plus important que l'ONG était petite. L'insertion dans un réseau apparaît comme un élément clef pour s'ouvrir des opportunités, augmenter sa capacité d'intervention, enrichir ses compétences, compléter ses activités ou rechercher des financements complémentaires.

Mais à quelques exceptions près, en l'absence d'études similaires portant sur les ONG de développement ou humanitaires, il apparaît difficile de considérer les points saillants relevés ici comme spécifiques aux ONG droits de l'homme ou d'effectuer des comparaisons. Cependant, derrière la diversité des modalités de partenariat, on relève un point central dans les relations partenariales construites autour de projets sur les droits de l'homme avec les acteurs de terrain : il s'agit de la dimension politique de la thématique et, en corollaire, du risque encouru par les organisations partenaires sur le terrain dès lors que leurs actions ciblent les autorités ou d'autres sphères de pouvoir (voir *infra*, IV.).

<sup>119</sup> Handicap International ambitionne de renforcer ses équipes pour mettre en place et gérer ce type de projets. Pour sa part, RSF mentionne que plus de deux ans ont été nécessaires à l'organisation d'un consortium d'une douzaine d'ONG internationales et locales pour répondre à un appel, certes important, de l'IEDDH.

<sup>120</sup> Voir *supra* la note 110 de bas de page.

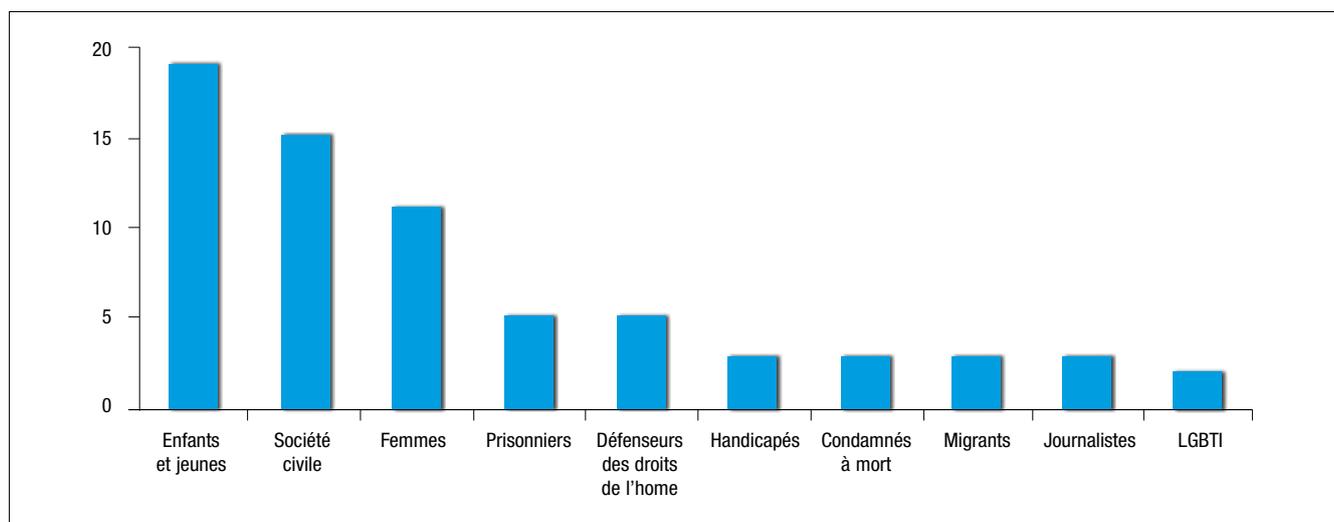
### 3. Quels sont les domaines et terrains d'intervention des ONG ?

- Une focalisation autour de trois types de publics consensuels – enfants, société civile et femmes – aux dépens de publics plus sensibles – condamnés à morts, prisonniers...
- Les thèmes abordés et les groupes cibles soutenus sont en cohérence avec les priorités françaises.
- La grande majorité des droits (civils et politiques et DESC) est représentée dans le portefeuille ;
- Les ONG interviennent généralement dans plusieurs pays, avec une croissance des pays émergents et du monde arabe.

#### Les domaines d'intervention

L'analyse des bénéficiaires visés par les interventions des ONG du portefeuille témoigne d'une nette focalisation autour de trois types de publics, en dépit d'une grande diversité d'offres quand on considère l'échantillon globalement : les enfants, de manière générale la société civile (cités l'un et l'autre par 71 % des répondants au questionnaire) et les femmes (52%) dominent (voir le Graphique 3 ci-après). Les deux catégories suivantes sont loin derrière : les personnes en détention et les défenseurs des droits de l'homme (24%).

Graphique 3. Public bénéficiaire ciblé (nombre de citations)



Source : questionnaire en ligne.

Plus spécifiquement, les projets du portefeuille ont couvert les thèmes ou les groupes vulnérables suivants :

- Les droits de l'enfant et notamment :
  - La justice des mineurs (BICE) ;
  - La protection des enfants des rues (Apprentis d'Auteuil, Afghanistan demain) ;

- L'accès à l'éducation des enfants handicapés (Handicap International, IECD) ;
- La lutte contre l'exploitation sexuelle (ECPAT France, Groupe développement Méditerranée, Groupe développement Madagascar, Actions de solidarité internationale – ASI) ;
- Les droits sociaux (EED) ;

- Les droits des femmes :
  - La lutte contre la traite des femmes (AFESIP, ASI) ;
  - Les droits économiques et sociaux des femmes (Mères pour la paix) ;
- La lutte contre la torture et les traitements inhumains et dégradants (FIACAT, Médecins du Monde, PRSF) ;
- L'abolition de la peine de mort (ECPM, ASF, FIACAT) ;
- Les droits économiques, sociaux et culturels (DESC) :
  - Tous les DESC (Terre des hommes France) ;
  - Le droit du travail, le droit à la terre (FDH) ;
- Les droits des migrants et notamment :
  - L'accès à la justice, la santé, l'éducation (Cimade) ;
- Le renforcement de l'État de droit et le soutien aux défenseurs des droits de l'homme avec des projets visant :
  - Le renforcement et la protection des ONG droits de l'homme (MAN/ICP) ;
  - L'amélioration des compétences pour le recours aux instruments juridiques internationaux (ASF) ;
  - La sensibilisation des populations à l'État de droit et aux processus électoraux (COSI) ;
  - L'accès aux droits par le renforcement de compétences juridiques pour le renforcement de boutiques de droits (Juristes solidarités) ;

- Les droits des personnes handicapées (Handicap International, Santé Sud) ;
- Le droit à l'information (RSF).

Le portefeuille de projets soutenus reflète donc un bon équilibre entre les droits civils et politiques (les projets liés à l'État de droit, à la liberté de l'information, à la lutte contre la peine de mort) et les droits économiques, sociaux et culturels ou DESC (projets sur le droit à l'éducation, à la santé, au travail), ce qui illustre bien l'engagement français en faveur de l'indivisibilité des droits de l'homme. Il montre aussi un engagement auprès d'une diversité de groupes vulnérables (femmes, jeunes, enfants, personnes handicapées...), reflétant la mobilisation des ONG pour l'application non discriminatoire des droits de l'homme selon des modalités diverses et complémentaires (voir l'encadré ci-après). Néanmoins, bien que des ONG se positionnent également sur la défense des droits des personnes LGBTI, aucun projet visant ce public n'a été présenté<sup>121</sup> au financement sur la période étudiée<sup>122</sup> ; de même, aucun projet ne concerne les populations autochtones. Toutefois, la grande majorité des groupes vulnérables a bien été visée par les actions.

<sup>121</sup> En l'occurrence, la principale organisation française active sur ce secteur (Inter-LGBT) n'a pas le statut d'association et n'est donc pas en mesure de prétendre à un financement de la DPO (AFD). Cependant, depuis 2014, l'AFD soutient, via l'ONG Agir ensemble pour les droits de l'homme, une organisation de défense des personnes LGBTI dans la province du Kivu (RDC).

<sup>122</sup> Un projet a cependant été engagé en 2013 par l'ONG Aides visant l'amélioration de l'accès à la prévention et aux traitements du VIH/Sida et des hépatites en Afrique et dans les Caraïbes, à travers la défense des droits humains des groupes les plus vulnérables et concernant les hommes ayant des relations sexuelles avec des hommes, les transgenres, les travailleurs(se)s du sexe, les usagers de drogues injectables. Si ce projet a adopté une approche droits humains, il est cependant répertorié par la DPO (AFD) dans le secteur de la santé.

### L'action multiforme des ONG françaises pour le respect des droits de l'enfant

Parmi toutes les ONG françaises mobilisées sur les droits de l'enfant, les quatre ONG cofinancées par l'AFD pendant la période de référence de l'étude offrent un bon aperçu de la diversité des interventions pour faire appliquer la Convention relative aux droits de l'enfant.

Le droit des enfants handicapés à l'éducation et à la formation est au centre du projet conçu par Handicap International au Vietnam, en *consortium* avec *Save the Children*. Il s'agissait d'adapter des programmes d'éducation inclusive pour les enfants handicapés et les enfants exclus du système scolaire dans la province de Bac Kan dont 80 % de la population appartient à un groupe ethnique minoritaire. Avec les autorités de la province, Handicap International a formé des professionnels, a soutenu l'adaptation du programme scolaire à l'éducation inclusive, a formé les parents sur les déficiences physiques, la réadaptation à domicile et la stimulation de la prise en charge personnelle, a fourni aux enfants handicapés des aides à la mobilité et des appareils fonctionnels et ainsi a permis ainsi aux écoles de renforcer leurs capacités et leurs compétences pour intégrer les enfants handicapés, conformément à la loi vietnamienne sur le handicap adoptée en 2010.

C'est aussi pour faire appliquer la loi congolaise adoptée en 2009 sur les droits de l'enfant que, en *consortium* avec deux autres ONG françaises (CCFD et le Secours catholique), la fondation Apprentis d'Auteuil a développé un projet pour lutter contre le phénomène des enfants des rues à Kinshasa. L'intervention visait à la fois les autorités politiques et religieuses (70 % des enfants des rues ont été accusés de sorcellerie par les pasteurs des Églises du réveil), les structures communautaires et la création de mécanismes communautaires de protection, ainsi que la prise en charge des enfants en vue de leur réinsertion familiale.

Bien qu'elle ait été en grande partie transposée dans les législations des pays d'Amérique latine, la Convention relative aux droits de l'enfant y est très inégalement appliquée, notamment dans le domaine de la justice juvénile. Le projet « Enfance sans barreaux » (2012-2015) du BICE au Brésil, en Colombie, en Équateur, au Guatemala et au Pérou visait à transformer la justice juvénile répressive en créant les conditions d'une justice réparatrice et d'une réintégration sociofamiliale et éducative des enfants telle qu'elle est promue par la Convention. Avec six organisations locales, le BICE a notamment formé des professionnels de centres éducatifs et des acteurs du système judiciaire pour qu'ils appliquent des programmes socio-éducatifs de qualité, a formé des adolescents et leurs familles à la parentalité positive, ou encore a créé un réseau d'institutions étatiques ou non pour soutenir l'application de mesures alternatives à la détention.

Le principal partenaire local du projet au Laos de l'ONG Agir pour les femmes en situation précaire, AFESIP<sup>123</sup>, était le ministère du Travail et des Affaires sociales. Le projet ciblait à la fois les autorités et les victimes de la traite. À l'apprès des autorités, il s'agissait de renforcer leurs capacités pour faire reculer la traite, dans ce pays où un dispositif législatif pour lutter contre l'exploitation sexuelle et la traite des femmes et des enfants existe mais n'est pas appliqué. Ainsi, plus de 300 représentants d'acteurs locaux chargés de questions liées à la traite ont été formés (personnels gouvernementaux des différents ministères partenaires, police anti-traffic). À l'apprès des victimes de la traite, le projet développait une action holistique de réhabilitation (soutien psychologique, interventions médicales, actions juridiques, éducatives) pour leur assurer une réinsertion pérenne dans la société laotienne.

<sup>123</sup> Depuis juillet 2014, AFESIP s'appelle désormais *Sengsavang* (« lumière bienfaisante » en langue lao).

...

C'est en Europe que l'ONG ECPAT France est intervenue avec le soutien de l'AFD pour un projet d'éducation au développement. Il s'agissait en effet de sensibiliser les touristes et les professionnels du tourisme sur le thème de l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales dans leur pays d'origine et dans les pays européens. Le projet a mis en place des actions d'information et de formation qui ont permis d'agir sur les facteurs favorisant en Europe ce phénomène : dissuader les abuseurs sexuels européens, créer une prise de conscience de l'opinion publique européenne, améliorer les mécanismes sociaux et judiciaires français et luxembourgeois liés à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants ainsi que la coopération policière et judiciaire avec les pays du Sud.

Alors que les droits des femmes sont une thématique d'intervention plutôt prisée, la question du genre reste souvent mésestimée, car mal appréhendée par la plupart des ONG du portefeuille. Dans leur majorité, les projets ne cherchent pas à promouvoir les problématiques liées au genre, même si les documents de projet soulignent l'importance de l'égalité ou assurent que les bénéficiaires seront également des femmes. De l'aveu même de certaines ONG, cette inscription du genre relève souvent davantage d'un habillage afin de « coller aux attentes » du bailleur, que d'une réelle attention sous-tendant les projets. En l'occurrence, dans la mise en œuvre – hormis pour les projets qui ciblent spécifiquement les femmes ou pour le projet de COSI qui a soutenu des organisations de femmes pour l'information sur le droit – cet aspect n'est pas suivi.

Selon certaines ONG, l'accent porté sur l'égalité des genres par l'AFD<sup>124</sup>, s'il est parfaitement louable dans l'absolu, ne paraît pas toujours opportun dans le cadre de certains projets droits de l'homme. Un exemple donné aux consultants concerne les populations migrantes qui sont, pour l'essentiel, masculines : dès lors, il ne serait pas pertinent de rechercher un équilibre de traitement des genres dans les projets traitant cette thématique. De la même manière, une attention à la question du genre dans la lutte pour l'abolition de la peine de mort ou la torture

est jugée comme n'ayant pas beaucoup de sens. Selon les consultants, il s'agit d'un problème de compréhension de ce que peut signifier l'intégration du genre dans les projets, celle-ci étant souvent comprise de manière limitative comme une attention à porter aux femmes. Pour autant, tenir compte de la question du genre et des équilibres de genre reste fondamental pour analyser une problématique d'atteinte au droit et envisager des actions ou des plaidoyers adaptés.

#### **Les terrains d'intervention en majorité internationaux**

Concernant leurs zones d'intervention, les ONG consultées confirment leur ancrage à l'international, puisqu'à 90% elles déclarent y travailler soit exclusivement soit essentiellement. Seulement deux ONG (Cimade et Apprentis d'Auteuil) travaillent plus en France qu'à l'international.

Dans le cadre des projets financés par l'AIDH, les ONG ont privilégié des projets nationaux, deux projets seulement ont une dimension interrégionale. L'envergure régionale apparaît plus soutenue parmi les projets soumis à la DPO (AFD). La prédilection pour des « opérations d'importance<sup>125</sup> » de cette dernière contraste avec le constat relevé dans l'évaluation à mi-parcours de l'IEDDH en 2010 qui pointait « *le taux de réussite, plus élevé, de petits projets dans un seul pays par rapport aux projets mondiaux* »<sup>126</sup>

<sup>124</sup> *Le genre et la réduction des inégalités femmes-hommes, Cadre d'intervention transversal 2014-2017.*

<sup>125</sup> Les montants ne sont cependant pas précisés dans les guides de soumission des projets de terrain de la DPO (AFD) de 2012 et 2016. Parmi les huit projets soutenus par la DPO et examinés dans le cadre de l'étude, deux projets avaient un budget global inférieur à 500 000 euros (sur douze projets du portefeuille entrant dans cette catégorie), un projet s'élevait à un peu plus de 700 000 euros, les cinq autres projets ayant un budget global compris entre 900 000 euros et un peu plus de 3 millions d'euros (douze projets du portefeuille entrant également dans cette dernière catégorie).

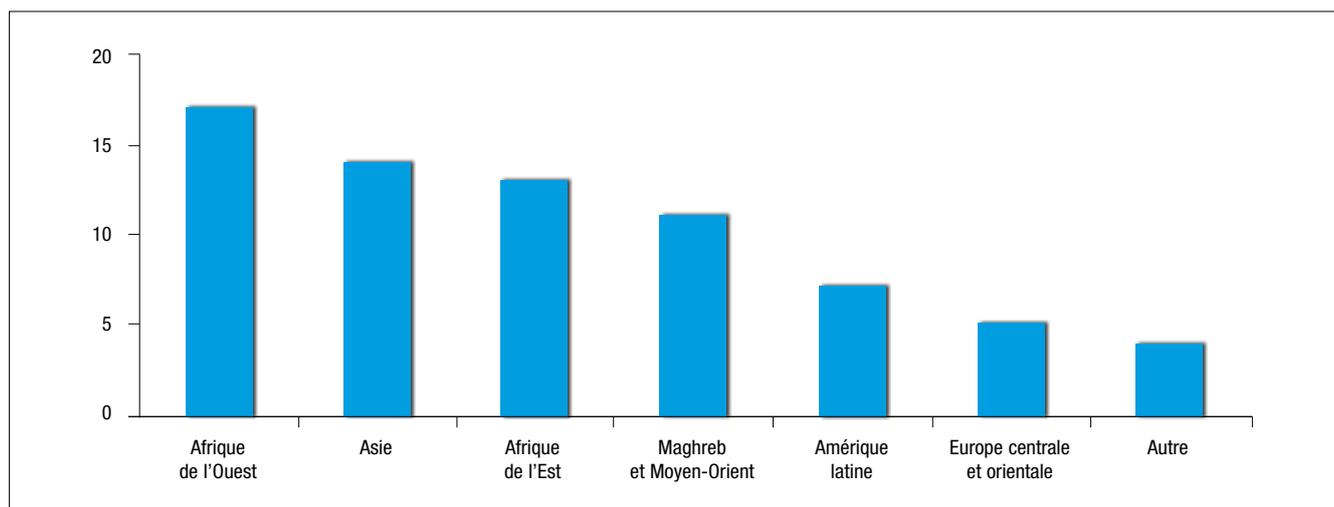
<sup>126</sup> *Op. cit.* Le rapport mentionne que ce constat ressort de plusieurs évaluations thématiques individuelles menées dans le cadre de l'IEDDH.

De manière globale, une minorité d'ONG (trois ONG, soit représentant 15% du portefeuille) cantonne ses activités à un seul pays. Dix ONG (50%) déclarent intervenir sur quatre zones et plus, sans préciser pour autant s'il s'agit de projets régionaux ou interrégionaux ou de multiples projets nationaux. À une exception près, plus les ONG de l'échantillon sont récentes et plus elles étendent leur rayon d'action, qui comprend le plus souvent l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique de l'Est. Quand il s'agit de projets multipays, les ONG soulignent cependant des difficultés de suivi et de *reporting*, liées à la diversité des partenaires qui nécessite d'importants efforts de coordination, auxquels s'ajoutent

parfois les difficultés liées à la diversité des langues utilisées par les partenaires locaux dans leurs rapports. Par ailleurs, pour les projets financés par l'AIDH ou la DPO (AFD), l'obtention des avis d'opportunité des ambassades (voir *infra* IV.3. : Pour les pouvoirs publics français/Points faibles) peut être complexe à gérer.

L'Afrique est le continent le plus concerné par les activités des ONG (85% des répondants citent l'Afrique de l'Ouest, 65% l'Afrique centrale et l'Afrique de l'Est), suivi par l'Asie (70%), le Maghreb et le Moyen-Orient (55%), puis l'Amérique latine (35%) et enfin l'Europe centrale et orientale (25%).

Graphique 4. Champs d'intervention (nombre de citations)



Source : questionnaire en ligne.

Autre donnée significative, qui demanderait à être triangulée et comparée aux données générales de l'ensemble des projets soumis à la DPO (AFD), les projets démarrés entre 2007 et 2009 ciblent des pays à faibles revenus pour 41%. Entre 2009 et 2012, ils ne sont plus que 25%, ce qui montre le poids croissant pris par les pays émergents, d'une part, et par la zone Afrique du Nord / Moyen-Orient (ANMO), d'autre part. En partant de l'hypothèse que les

pays les plus ciblés sont ceux qui concentrent également les financements, les zones d'intervention des projets droits de l'homme et leur évolution sont conformes à ceux des projets des OSC françaises telles qu'elles ressortent de l'enquête menée sur « Argent et associations de solidarité internationale 2006-2011 »<sup>127</sup>. La montée en puissance des projets sur la zone ANMO s'explique notamment par la période des « printemps arabes ». Pour l'Asie, selon la

<sup>127</sup> « Argent et associations de solidarité internationale 2006-2011. Résultats de l'enquête sur les ressources et dépenses des associations de solidarité internationale », étude réalisée par Ritimo et Coordination SUD en partenariat avec le MAEDI et l'AFD, mai 2015.

même enquête, le phénomène semble avoir débuté avec les interventions massives liées au *tsunami* de 2004, qui ont sans doute ouvert de nouveaux champs d'intervention pour les ONG et ont occasionné la création de partenariats.

### Les motivations d'intervention

Les critères qui président au choix des pays d'intervention apportent également des enseignements intéressants : la primauté reste la préexistence de partenaires locaux sur lesquels s'appuyer pour 90 % des ONG interrogées. Dans de nombreux cas, le partenariat se poursuit au-delà du projet, même si, en l'absence de financement, la relation partenariale apparaît moins nourrie. C'est le cas pour les ONG qui coordonnent un réseau : ainsi, les ACAT restent membres de la FIACAT avec ou sans projet commun. C'est le cas aussi pour les ONG qui fondent leur action sur la relation partenariale, comme Terre des hommes France ou FDH qui ont continué à soutenir leur partenaire indien Fedina bien au-delà du projet, plus modestement et sur fonds propres.

Dans deux tiers des cas, c'est la situation particulièrement précaire des droits des publics cibles qui rentre en ligne de compte. Ce point avait déjà été souligné par la DPO (AFD) dans une note relevant les éléments transversaux des projets soutenus *via* l'AIDH, qui indiquait que « *les projets sont conduits selon une logique de transformation d'une situation de départ jugée inégalitaire, discriminante, inhumaine ou dégradante*<sup>128</sup> ». De fait, les ONG sont généralement présentes dans des États fragiles, du fait d'un gouvernement autocratique (Burkina Faso<sup>129</sup>, RDC, Syrie, Vietnam...) ou *a contrario* faible (République centrafricaine, Liban, Territoires palestiniens...) ou, dans quelques cas, dans des pays qui ont connu des conflits au cours de la décennie qui précède l'implantation de leur projet (par exemple, l'Afghanistan ou le Congo).

Toutes les autres réponses au questionnaire en ligne sont citées par moins de la moitié des répondants, notamment la « *volonté des autorités locales de favoriser une intervention sur [le] public bénéficiaire et/ou la thématique [du] projet* » (43 %) ou l'absence de conflit armé (33 %). Dans un quart des cas, l'un au moins des critères qui préside au choix est constitué par « *les opportunités de financement pour ce pays/cette région* ». En revanche, le nombre d'années d'expérience dans la zone est la réponse la moins citée, ce qui vient confirmer l'aspiration internationaliste déjà soulignée, où l'absence d'antériorité sur le terrain peut être compensée par l'expertise apportée.

### Les concordances avec les grandes priorités de la France

Les ONG françaises bénéficient de la part des pouvoirs publics français d'un droit d'initiative, unique dans sa forme en Europe, de par l'absence d'appels à projets compétitifs et une instruction au fil de l'eau, qui leur permet d'obtenir le cofinancement de projets touchant potentiellement à tous les thèmes. Ce modèle est loin du « *donor-driven agenda* » de la plupart des donateurs qui encadrent les actions des ONG à travers des appels d'offres ciblés sur leurs thèmes et leurs pays prioritaires.

Dans ce contexte très respectueux de l'indépendance des ONG, l'objectif central de ces dernières n'est, bien sûr, pas de mettre en œuvre des projets visant à renforcer la politique extérieure de la France sur les droits de l'homme. Néanmoins, de nombreux projets convergent avec les priorités affichées par la France sur ce sujet dans les instances internationales, comme le montre le Tableau 3 ci-après. Seules trois thématiques phares de la diplomatie française ne sont pas concernées par les projets du portefeuille : les disparitions forcées, les détentions arbitraires et l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

<sup>128</sup> « Éléments transversaux – Fiches de suivi des projets octroyés dans le cadre de l'appel à initiative droits de l'homme », Hélène Willart – AFD/DPO, 17 mars 2010.

<sup>129</sup> Les projets datant d'avant 2015, le régime de Blaise Compaoré était alors encore en place.

Assez logiquement, d'autres sujets abordés par des projets du portefeuille n'apparaissent qu'à la marge des priorités françaises (voir le Tableau 4). Ils visent soit à renforcer les capacités des partenaires locaux à défendre leurs droits civils et politiques ou économiques, sociaux et culturels, soit s'adressent à des publics vulnérables en grande difficulté pour faire valoir leurs droits (migrants, personnes handicapées, personnes en détention). Ils reflètent donc une complémentarité sur des sujets que la France considère également comme devant bénéficier d'une attention toute particulière.

Ainsi, si les synergies entre les actions menées directement par les pouvoirs publics et celles conduites par les ONG droits de l'homme ne sont pas à proprement parler recherchées, il n'en demeure pas moins qu'il existe de nombreuses concordances dans leurs interventions qui apparaissent le plus souvent complémentaires, aussi bien sur le plan thématique que géographique.

Tableau 3. Concordance des thèmes portés par la France avec les projets du portefeuille

Thèmes portés par la France à l'ONU	ONG	Pays ciblés	Nom du projet
Peine de mort	ECPM	Maroc	Renforcer et structurer le mouvement abolitionniste marocain
		<i>Intérêt général</i>	Renforcement et structuration du mouvement abolitionniste mondial
	Avocats sans frontières (ASF)	Nigeria	Lutte contre la torture et la peine de mort au Nigeria
Liberté d'expression	Reporters sans frontières (RSF)	31 pays de la ZSP	Défense et promotion de la liberté de la presse
Extrême pauvreté	Frères des Hommes (FDH)	Inde	Promotion de l'accès aux droits fondamentaux en Inde du Sud
Droits des femmes	Mères pour la paix	Afghanistan	Maison des femmes d'Istalif
	Agir pour les femmes en situation précaire (AFESIP)	Laos	Appui aux enfants et aux femmes victimes d'exploitation sexuelle et de traite humaine et renforcement des capacités institutionnelles
	Actions de solidarité internationale (ASI)	Congo	Programme de prise en charge des jeunes filles vulnérables de Brazzaville
Droits des enfants	Fondation Apprentis d'Auteuil	RDC	Appui à la promotion, au respect et à la mise en œuvre des droits des enfants et des jeunes de la rue de Kinshasa
	Bureau international catholique de l'enfance de l'enfance (BICE)	Brésil, Colombie, Équateur, Guatemala, Pérou, Congo, Côte d'Ivoire, Mali, Togo	Promouvoir des systèmes de justice juvénile restauratifs orientés vers la réinsertion des enfants en conflit avec la loi
		Brésil, Colombie, Équateur, Guatemala, Pérou	Enfance sans barreaux

...

...

Thèmes portés par la France à l'ONU	ONG	Pays ciblés	Nom du projet	
Droits des enfants (suite)	Institut européen de coopération et de développement (IECD)	Liban	Améliorer l'accès au droit fondamental à une éducation de qualité pour les enfants atteints de déficiences intellectuelles légères, de troubles de l'apprentissage ou de troubles du comportement au Liban-Sud, en vue d'une insertion socio-économique durable	
	Afghanistan demain	Afghanistan	Accueil et intégration socio-économique des enfants travaillant dans les rues de Kaboul	
	Groupe Développement	Algérie, Liban, Maroc, Tunisie	Algérie, Liban, Maroc, Tunisie	Renforcement des capacités d'intervention et de mise en réseau des acteurs locaux de la société civile pour la promotion des droits de l'enfant et de lutte contre l'exploitation sexuelle
		Madagascar	Madagascar	Pour un système de garantie et de défense des droits des enfants vulnérables et/ou victimes d'exploitation sexuelle par le renforcement des actions d'éducation, de prévention, de protection et de réhabilitation
		Algérie, Bénin, Burkina Faso, Kenya, Liban, Maroc, Niger, Rwanda, Tanzanie, Tunisie	Algérie, Bénin, Burkina Faso, Kenya, Liban, Maroc, Niger, Rwanda, Tanzanie, Tunisie	Assurer la protection des enfants et des jeunes, vulnérables ou victimes, contre la traite et l'exploitation sexuelle en Afrique, à travers l'éducation, l'insertion socio-économique, le renforcement des capacités locales, la mise en réseau, la capitalisation et le transfert de compétences entre continents
	Enfants et développement (EED)	Népal	Accompagnement social et économique des familles vulnérables vivant dans les quartiers pauvres de Katmandou	
End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes (ECPAT-France)	Intérêt général	Informier et former en Europe pour protéger les enfants des pays en développement contre l'exploitation sexuelle commerciale		
Appui et protection aux défenseurs des droits	Terre des hommes France	Bénin, Cameroun, Mali, Sénégal, Togo, Inde, Philippines	Formations aux méthodes d'exigibilité des droits économiques, sociaux et culturels	
	Centre d'information et de solidarité avec l'Afrique (COSI)	RDC	Programme d'appui aux initiatives locales de promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en RDC	
	Mouvement pour une alternative non violente (MAN) – Comité français pour une intervention civile de paix (ICP)	Guatemala, Mexique, Indonésie, Népal, Philippines, Sri Lanka	Renforcer la protection et favoriser les capacités d'action des défenseurs des droits de l'homme et plus particulièrement des défenseurs des droits économiques, sociaux et culturels en s'appuyant sur les principes de l'intervention civile de paix	

...

...

Thèmes portés par la France à l'ONU	ONG	Pays ciblés	Nom du projet
Appui et protection aux défenseurs des droits (suite)	Juristes solidarités	Burundi, Cameroun, Congo, RDC, Rwanda	UMOJA : Droit et développement en Afrique centrale : appui aux associations de services juridiques
	Avocats sans frontières (ASF)	Afrique centrale : Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, RDC, République centrafricaine, Rwanda, Tchad ; Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo	Formation interrégionale de formateurs aux instruments juridiques internationaux et à la Cour pénale internationale (CPI) en Afrique francophone

Tableau 4. Autres thèmes portés par les ONG du portefeuille

Thèmes portés par la France à l'ONU	ONG	Pays ciblés	Nom du projet
Droits des migrants	Comité inter mouvements auprès des évacués (Cimade – Service œcuménique d'entraide)	Algérie, Côte d'Ivoire, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tunisie	Projet régional de défense des droits des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans les pays de départ et de transit + Loujna-Tounkaranke : pour une reconnaissance et une meilleure protection des droits humains des migrants
Droits des personnes handicapées <sup>130</sup>	Handicap International	Égypte, Jordanie, Liban, Palestine, Syrie, Yémen	Renforcement des capacités de plaidoyer pour la promotion des droits et l'égalisation des chances des personnes en situation de handicap au Moyen-Orient (Musawa)
	Handicap International	Vietnam	Vers un accès équitable à l'éducation pour les enfants handicapés de la province rurale de Bac Kan, basé sur le droit fondamental à l'éducation pour tous (EPT)
	Santé Sud	Algérie, Liban, Tunisie	Promotion des droits de la personne en situation de handicap mental
Torture et traitements cruels, inhumains et dégradants	Médecins du Monde	Madagascar	Consolidation du système d'humanisation de la détention au Nord et Centre-Ouest de Madagascar
	FIACAT	Burkina Faso	Amélioration des conditions de détention au Burkina Faso

<sup>130</sup> Le projet d'IECD portant sur les droits des enfants au Liban-Sud (projet répertorié dans le Tableau 3, voir *supra*) concerne également les personnes en situation de handicap.

#### 4. Des combinaisons de pratiques qui établissent les contours d'une identité commune

- Une expertise technique pointue sur le droit international, le plaidoyer et l'accompagnement dont la mobilisation se traduit par un poids important des ressources humaines dans les budgets.
- Une promotion des droits pour tous sur des thèmes parfois peu fédérateurs impliquant un soutien fort des pouvoirs publics.
- Une nécessaire flexibilité liée à la volatilité des contextes, mais les risques encourus par les défenseurs des droits sont parfois insuffisamment pris en compte.
- Un partenariat avec la société civile locale qui s'inscrit dans une logique de complémentarité et de renforcement réciproque.
- Une mesure du changement complexe dans ce secteur.

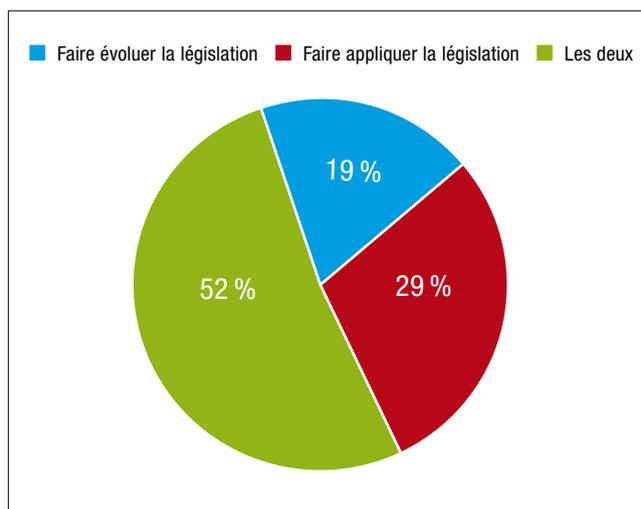
Les caractéristiques saillantes des ONG du portefeuille, dont certaines avaient été relevées par la DPO (AFD) en 2010, apparaissent assez largement confirmées par l'étude. Pour autant, en tirer des leçons généralisables apparaît audacieux au regard de la taille relativement limitée du portefeuille et de la diversité des démarches des ONG et serait en outre préjuger des évolutions permanentes tant de l'environnement que des modes de fonctionnement des ONG.

Néanmoins, les ONG œuvrant dans le domaine des droits humains présentent un certain nombre de caractéristiques qui, si celles-ci ne leur sont pas toutes spécifiques considérées individuellement, permettent, de par leur combinaison particulière ou le poids qu'elles revêtent dans l'action, d'établir les contours d'une identité commune.

#### Des stratégies d'action entre promotion et mise en œuvre des droits

Conformément à ce qui avait été pré-identifié à partir de la documentation, les ONG confirment une distinction d'approche entre une première stratégie centrée sur l'évolution de la législation (l'avancement des droits), une deuxième stratégie centrée sur l'application de cette législation (voir le Graphique 5 ci-après) et une troisième stratégie intégrant les deux approches. L'échantillon se répartit quasi équitablement entre celles qui optent pour l'une de ces deux approches (48%) et celles qui pratiquent l'une et l'autre (52%). Dans la première catégorie, 19% des ONG s'attachent à faire évoluer la législation en matière de droit de l'homme ; dans la deuxième catégorie, ce sont 29% des ONG qui s'emploient à faire effectivement appliquer la législation existante.

Graphique 5. Visée prioritaire des ONG



Plus précisément, les stratégies d'action en lien avec l'avancement des droits relèvent du *lobbying*, du plaidoyer, du soutien/de la défense et du renforcement de capacités des défenseurs des droits de l'homme, de la sensibilisation/formation sur les droits et outils juridiques.

Les stratégies propres à l'application des droits relèvent parfois des mêmes stratégies d'actions mais menées à des échelles et auprès d'acteurs différents : par exemple, la fondation Apprentis d'Auteuil, le BICE et leurs partenaires en RDC travaillent à la sensibilisation des fonctionnaires des ministères en charge des affaires sociales, de la justice et de la police sur la situation des enfants des rues et des enfants en conflits avec la loi. La mise en application des droits nécessite souvent un accompagnement plus important des porteurs de droits. Toujours en

RDC, les partenaires du BICE et de la fondation Apprentis d'Auteuil accueillent ainsi les enfants vivant dans les rues (porteurs de droits) dans des centres d'hébergement privés à défaut de centres publics, et leur offrent des possibilités de formation. Autre exemple : au Laos, le projet piloté par AFESIP qui vise à restaurer les droits des victimes de la traite et d'exploitation sexuelle par un service global de réadaptation et de réintégration durable dans la société laotienne allant du soutien psychologique aux services médical, légal et d'insertion professionnelle.

#### Titre du projet

Appui à la promotion, au respect et à la mise en œuvre des droits des enfants et des jeunes de la rue à Kinshasa

#### ONG française

Fondation Apprentis d'Auteuil

#### Partenaires européens

AEDH, Broederlijk Delen, CCFD, ChristianAid, Entraide et Fraternité

#### Partenaires locaux

Réseau des éducateurs des enfants et jeunes de la rue (REEJER) et quatre de ses membres : Œuvre de reclassement et de protection des enfants des rues (ORPER), Aide à l'enfance en danger (AED), Vivre et travailler autrement (VTA), Chemin neuf

#### De l'accueil à l'insertion

En 2009, à Kinshasa (RDC), plus de 13 800 enfants âgés de 0 à 18 ans vivaient dans la rue. Marginalisés socialement et confrontés à l'extrême pauvreté (malnutrition, insalubrité, maladies...) et à l'insécurité (violence, viol, *racket*...), ils tentent de survivre. Selon une enquête locale, entre 70% et 90% de ces enfants disent avoir été chassés de chez eux pour cause de sorcellerie. Dans ce cadre, leur réhabilitation ne peut se faire sans la participation de la population et des autorités locales et nationales.

Le projet est intervenu en soutien à un réseau des éducateurs de rue (REEJER) et de quatre de ses membres. Pour assurer la protection de ces enfants et l'accès à leurs droits, une prise en charge globale était nécessaire, de la rue jusqu'à l'insertion socioprofessionnelle. Les partenaires leur ont ainsi offert un accès à un lieu protégé favorable à leur développement, mais aussi à l'éducation et à la formation.

Le projet visait également à aider les autorités locales et nationales à passer d'une politique répressive à la prise en compte et au respect des droits de ces enfants. Réseau des éducateurs des enfants et jeunes de la rue (REEJER) et quatre de ses membres : Œuvre de reclassement et de protection des enfants des rues (ORPER), Aide à l'enfance en danger (AED), Vivre et travailler autrement (VTA), Chemin neuf

#### Principaux résultats atteints

Le travail de sensibilisation mené en collaboration avec les acteurs de la société civile a permis de réduire la portée des facteurs influant sur les ruptures et de toucher les familles, les écoles et les églises, afin qu'elles participent à l'intégration de ces enfants plutôt que de les rejeter. Le projet a permis de mettre en place des dispositifs visant à identifier les familles à risques et a développé des actions permettant à l'entourage et à la communauté de jouer un rôle protecteur.

Le projet a réussi à associer des pasteurs des églises de réveil pour sensibiliser leurs pairs et les familles sur le respect des droits de l'enfant, et ainsi lutter contre la banalisation du phénomène des « enfants sorciers » et la maltraitance qu'il entraîne.

Des mécanismes de protection communautaires associant la société civile ont été mis en place dans des communes sensibles de Kinshasa. Des actions de plaidoyer ont été menées auprès des autorités publiques en lien avec la protection de l'enfance (social, justice, police). Près de 7 000 enfants ont été pris en charge par le projet. Certains d'entre eux ont pu être réinsérés dans leur famille ou dans des familles d'accueil ou encore dans des centres dédiés. Plus de 2 000 jeunes ont été formés à divers métiers manuels.

Sources : Documents de projets, évaluations internes et externes des projets, entretiens avec les ONG.

Aucune référence ou articulation n'a pu être faite dans les projets du portefeuille à « l'approche basée sur les droits » qui, depuis quelques années déjà, est introduite, notamment par les acteurs anglo-saxons, dans le secteur de la coopération. Néanmoins, quelques ONG du portefeuille ont intégré cette approche<sup>131</sup>, comme Terre des hommes France (précurseur en la matière depuis son congrès de 1993) ou Médecins du Monde qui l'a inscrite en 2014 dans son projet associatif. Les entretiens auprès de l'échantillon ont néanmoins fait ressortir que cette notion était encore mal cernée par la grande majorité des ONG.

### **L'expertise au cœur des interventions en lien avec les instruments juridiques internationaux**

L'expertise technique, tant en termes de contenu (procédures et outils juridiques internationaux et nationaux) que de savoir-faire (sous forme de plaidoyer, de conseil, d'accompagnement, de formation), est très importante à la fois dans la structuration de ces ONG et dans leurs actions. Celle-ci est relativement pointue, du fait du niveau d'interactions avec les instances internationales et nationales. Les projets nécessitent ainsi une connaissance des instances onusiennes ou des systèmes régionaux de protection des droits de l'homme, voire la présence permanente ou ponctuelle, à Genève ou à Banjul (siège de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples), d'un membre de l'équipe mettant en œuvre la dimension internationale de l'action.

Le plaidoyer et le *lobbying* constituent des éléments clés dans l'action des ONG droits de l'homme. Si ces modalités d'action se retrouvent dans d'autres domaines d'intervention de la DPO (AFD)<sup>132</sup>, elles sont néanmoins centrales dans les projets droits de l'homme puisqu'il s'agit pour les ONG de revendiquer le respect du droit par des États qui se sont engagés, en ratifiant les traités internationaux, à les mettre en œuvre. L'action est donc centrée sur l'interpellation directe des autorités nationales de pays tiers et des organes internationaux chargés de vérifier que les États s'acquittent de leurs obligations, mais aussi sur la sensibilisation des populations. Car s'il incombe aux États de traduire dans les faits leurs obligations internationales sur les droits de l'homme, cela ne peut se faire sans un changement de mentalité des populations qui, bien souvent, ne connaissent pas leurs droits ou sont influencées par le poids d'une tradition qu'elles opposent aux droits de l'homme.

Plusieurs exemples illustrent le caractère central du plaidoyer : ainsi, sur un plan national, le projet d'ECPM pour la mobilisation des parlementaires contre la peine de mort au Maroc (voir l'encadré ci-après) ou, au niveau international, le projet de Terre des hommes France<sup>133</sup> qui organise la présentation de rapports alternatifs aux rapports officiels présentés par les États aux organes des traités des Nations unies<sup>134</sup>.

<sup>131</sup> En dehors du portefeuille, cette approche est également revendiquée par d'autres ONG droits de l'homme comme la FIDH ou le collectif Éthique sur l'étiquette.

<sup>132</sup> Développement, éducation à la citoyenneté mondiale, environnement.

<sup>133</sup> Voir l'encadré « Mutualiser les savoirs et les expériences » (III.5.).

<sup>134</sup> Les « organes des traités » sont des comités d'experts indépendants qui contrôlent l'application des principaux traités internationaux sur les droits de l'homme par les États. Chaque État partie a l'obligation de présenter, tous les quatre ans environ, un rapport sur les mesures prises pour traduire ses engagements internationaux dans sa législation nationale et dans sa pratique. On recense dix comités : (i) le Comité des droits de l'homme, (ii) le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, (iii) le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, (iv) le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, (v) le Comité contre la torture, (vi) le Comité des droits de l'enfant, (vii) le Comité des droits des personnes handicapées, (viii) le Comité des disparitions forcées, (ix) le Comité des travailleurs migrants, (x) le Sous-comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

**Titre du projet**

Renforcer et structurer le mouvement abolitionniste marocain

**ONG française**

ECPM

**Partenaires locaux**

Organisation marocaine des droits humains, Coalition marocaine contre la peine de mort et ses sept membres fondateurs (associés au projet)

**Groupes cibles**

autorités politiques, judiciaires, religieuses, syndicales, médias, parlementaires, enseignants...

**Mobiliser l'ensemble des acteurs**

Ce projet, conduit dans le cadre d'une Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme, visait au « *renforcement et à la structuration du mouvement abolitionniste marocain* » et ambitionnait de faire de l'abolition une priorité de l'action publique dans l'objectif de réduire les champs d'application de la peine capitale, d'œuvrer pour la mise en place d'un moratoire officiel et pour la ratification des traités internationaux.

Il concerne un pays peu enclin à l'abolition où ECPM intervient depuis 2005. Le débat sur la peine de mort est l'un des plus avancés malgré une double pression religieuse et terroriste.

L'action s'est déployée autour de trois axes principaux : (i) la structuration et la fédération des acteurs abolitionnistes marocains, (ii) la mobilisation des acteurs clés de la société marocaine, et (iii) l'éducation de la société marocaine à l'abolition.

**Principaux résultats atteints**

Le projet, qui a démarré en plein « printemps arabe » marocain, a bénéficié des nouveaux espaces de débats qui se sont constitués, mais ce contexte a aussi obligé le décalage dans le temps de nombreuses activités.

Outre la structuration de la coalition – qui s'est élargie avec un nombre croissant d'associations et s'est inscrite dans une dynamique régionale et internationale –, l'élément le plus caractéristique est sans doute la construction d'un réseau parlementaire comprenant plus de 200 membres de la Chambre des représentants contre la peine de mort.

Le projet a également tenté de mener des campagnes de *lobbying* auprès des oulémas<sup>135</sup>. Cette stratégie vis-à-vis de la religion fait débat depuis la création de la coalition. L'arrivée au pouvoir d'un parti islamiste, fin 2011, l'a réactivée, conduisant à la rupture du dialogue de la part des oulémas libéraux qui avaient été sollicités.

Enfin, le travail de sensibilisation de la société civile a notamment porté sur des interventions dans une trentaine de lycées et d'universités et sur la production d'outils dédiés.

Sources : Documents de projets, évaluations internes et externes des projets, entretiens avec les ONG.

**Des projets fortement mobilisateurs de ressources humaines**

Les projets sur les droits de l'homme consacrent une part importante de leurs budgets aux ressources humaines. C'est le cas en particulier des projets comportant une forte composante de plaidoyer, des campagnes, ou une expertise juridique. À titre d'exemple, la défense de condamnés à mort passe essentiellement par l'expertise d'un ou de plusieurs avocats, dont le temps de travail ne se traduit pas par la production de livrables ou de résultats concrets sur le court terme. De la même façon, une campagne de

sensibilisation pour la liberté de la presse s'appuie sur une équipe d'experts en communication ou de « chargés de campagne » dont la mobilisation représente une proportion importante de l'action.

Si l'AFD, contrairement à d'autres bailleurs, n'impose pas de plafond au budget consacré aux ressources humaines<sup>136</sup>, la part importante de ces dernières dans les budgets rend parfois problématique la recherche des cofinancements. Nombre de bailleurs, davantage habitués aux budgets de projets de développement, la perçoivent en effet négativement : elle est interprétée soit comme une

<sup>135</sup> Titre donné par les musulmans aux docteurs de la loi coranique, garants du respect et de l'application des principes de l'islam.

<sup>136</sup> À titre d'exemple, lors de l'appel IEDDH de 2015, les assesseurs extérieurs chargés d'évaluer les propositions des ONG avaient pour instruction de retirer des points aux projets dont le budget consacrait plus de 35% des fonds aux ressources humaines, ce qui était le cas de la plupart des projets.

incapacité de l'ONG à s'appuyer sur des compétences locales, soit comme visant plus à « enrichir » l'ONG du Nord qu'à accompagner un pays du Sud. La prise en compte et la reconnaissance du poids des ressources humaines dans les projets droits de l'homme apparaît donc comme un besoin important.

### Des thèmes parfois difficiles à défendre...

La défense des droits de l'homme « pour tous » est un principe majeur de l'action, y compris pour les personnes rejetées ou marginalisées par leurs communautés, ce qui peut placer les ONG en porte-à-faux face à la société dans laquelle elles agissent. Le projet de PRSF en offre un exemple : cette ONG défend le droit des détenus à la santé et à une alimentation décente dans un pays où ces droits ne sont pas garantis aux personnes libres. C'est le cas aussi du projet de la FIACAT qui promeut des actions de réinsertion de détenus libérés suite à une détention provisoire abusive : pour une partie de la population, leur libération n'est pas liée à leur innocence mais à la corruption du juge. La difficulté de mobiliser pour l'abolition de la peine de mort dans des contextes fortement marqués par le terrorisme constitue un autre exemple.

### ... qui entravent la mobilisation de fonds privés

Les cofinancements ne sont pas toujours mentionnés ou précisés spécifiquement dans les budgets, de sorte qu'il est parfois difficile de discerner les apports effectifs des apports sollicités.

La difficulté à mobiliser des fonds privés semble cependant plus forte chez des ONG traitant des droits de l'homme qui visent un public ou des droits plus délicats à aborder avec certains bailleurs privés ne souhaitant pas être associés à des causes dont ils pensent qu'elles pourraient être dommageables pour leur image ou leur stratégie de

développement (condamnés à mort, LGBTI, prisonniers) ou qui s'accommodent mal de certaines modalités d'intervention contestataires des ONG (campagnes « choc » mettant clairement en cause la conduite de certains dirigeants politiques, par exemple). De fait, le type d'actions menées ne permet pas toujours à un bailleur privé de communiquer sur ces dossiers, soit par manque de résultat visible et à court terme, soit par devoir de discrétion, soit par manque d'empathie du grand public (prisonniers).

En d'autres termes, ces bailleurs s'avèrent réticents à financer des sujets sensibles, peu « vendables » et peu propices à l'organisation de cérémonies ou d'inaugurations. Les ONG droits de l'homme disposant de budgets limités sont logiquement à cet égard encore plus fragiles. L'enquête « Argent et associations de solidarité internationale 2006-2011<sup>137</sup> » souligne à ce propos que les ONG d'ECSI et de plaidoyer – dont les ONG droits de l'homme font partie – ne bénéficiaient que de 0,9 % de fonds émanant d'entreprises privées en 2011, alors que ceux-ci représentaient 11,8 % des ressources privées des ONG de développement.

Par ailleurs, selon la même enquête, les ONG d'ECSI et de plaidoyer sont également celles qui dépendent le plus, toujours pour leurs ressources d'origine privée, de la générosité du public : ces fonds représentaient 83,3 % de leurs ressources en 2011 contre 76,2 % pour les ONG de développement. Mais là encore, les ONG traitant de sujets droits de l'homme peu porteurs peinent à recueillir cette manne financière. Ainsi, le minimum de 15 % de fonds d'origine privée dans le budget annuel des ONG (moyenne des trois derniers exercices) exigé dans les projets soumis à la DPO (AFD) pose problème à certaines ONG droits de l'homme et notamment aux coalitions qui ne disposent pas de fonds propres<sup>138</sup>.

<sup>137</sup> *Op. cit.*

<sup>138</sup> Dans le cas où l'ONG ne peut pas justifier de 15 % de fonds d'origine privée dans son budget annuel (moyenne des trois dernières années), elle doit alors apporter un cofinancement de 10 % de ressources privées (hors valorisation). Voir AFD, *Guide méthodologique 2016*, p.33.

En matière de cofinancement, ces ONG se tournent donc vers les fondations françaises, lesquelles sont assez régulièrement sollicitées, en l'occurrence pour une dizaine de projets du portefeuille. Il s'agit notamment de la Fondation de France mais aussi des fondations d'entreprise comme celles de Total ou d'Air France. Cependant, sur le terrain des droits de l'homme, leur présence apparaît limitée. À titre d'exemple, sur les 800 fondations abritées par la Fondation de France, seulement quatre traitent des droits de l'homme<sup>139</sup>.

Les fondations étrangères, européennes ou américaines, ne sont mentionnées que dans deux des projets du portefeuille et apparaissent donc peu sollicitées. Il semble que nombre d'entre elles privilégient l'appui aux acteurs locaux en prise directe sur les terrains d'intervention.

Les bailleurs publics prédominent donc. Pour les projets dont les budgets sont les plus importants, c'est, sans surprise, l'Union européenne (mentionnée huit fois) qui arrive en tête des cofinanceurs<sup>140</sup>. Les ONG soulignent néanmoins la difficulté d'obtenir ces financements : les appels à propositions sont très concurrentiels<sup>141</sup>, les montants éligibles sont élevés et l'approche partenariale contraignante, notamment parce que les capacités opérationnelles du partenaire font partie des critères de sélection (en gestion de projet, de personnel, de l'équipement et en gestion budgétaire)<sup>142</sup>. Dès lors, ce sont essentiellement les ONG dotées de moyens importants, notamment en ressources humaines (Handicap International, *Acting for Life* [anciennement Groupe développement], Médecins du Monde), qui, au-delà des thématiques abordées, ont recours aux fonds européens. La Commission européenne représente d'ailleurs souvent le premier bailleur

sollicité par ces ONG pour la plupart de leurs projets. Il n'en reste pas moins que plusieurs ONG interrogées ont fait le choix, parfois après plusieurs échecs, de ne pas solliciter de financements européens, jugés trop concurrentiels et nécessitant un investissement disproportionné pour constituer le dossier de demande par rapport aux faibles chances de réussite.

Toujours parmi les bailleurs intergouvernementaux, l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) apparaît également (elle est citée quatre fois), ainsi que, de manière plus anecdotique, des agences des Nations unies. Les collectivités territoriales françaises, citées six fois, viennent assez souvent en appui, tout comme les ambassades de France dans les pays d'intervention.

Ce constat d'une prédominance des bailleurs publics, et notamment français, rejoint là encore les résultats de l'enquête sur « Argent et associations de solidarité internationale 2006-2011<sup>143</sup> » qui mentionne que « *les fonds publics nationaux sont (...) la ressource la plus importante pour les associations de solidarité internationale d'EADSI<sup>144</sup> et plaidoyer* ».

Les coopérations étrangères sont également parfois sollicitées (espagnole, néerlandaise ou luxembourgeoise), soit au niveau européen, soit dans les pays d'intervention. Dans le cadre des projets du portefeuille, il s'agit de soutiens à des projets visant les enfants, et les demandes émanent ici d'ONG constituées en réseau international (notamment BICE et ECPAT France). Au cours des entretiens, la FIACAT a également mentionné le recours aux coopérations allemande et luxembourgeoise pour le financement de ses projets.

<sup>139</sup> Selon la responsable des fondations et des projets de solidarité internationale de la Fondation de France.

<sup>140</sup> Les documents budgétaires n'étant pas systématiquement présents dans la documentation, il n'apparaît pas toujours possible de distinguer les appuis sollicités des appuis effectivement perçus et donc de préciser la part effective que représente en moyenne l'apport des financements européens. Cependant, pour les projets dont le budget est disponible, la participation de la Commission européenne est très variable, oscillant entre 15% et 45%.

<sup>141</sup> Selon la Commission européenne, le taux d'approbation des projets soumis par les ONG à l'IEDDH s'élève à 10%.

<sup>142</sup> Voir la grille de sélection des lignes directrices de l'Appel à propositions global IEDDH 2015, EuropeAid/150264/DH/ACT/Multi, p. 38.

<sup>143</sup> *Op. cit.*

<sup>144</sup> Les ONG d'éducation au développement et à la solidarité internationale (EADSI) préfèrent désormais la dénomination d'ONG d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale (ECSI).

Ainsi, tout comme pour les ONG intervenant sur le terrain de l'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale (ECSI), les financements publics apparaissent incontournables au risque de voir disparaître la diversité des acteurs et les sources potentielles d'innovation qui va en général de pair avec cette diversité. Le financement public permet en somme à la France de bénéficier de la valeur ajoutée des ONG, qui sont au plus près du terrain et dont la capacité de réaction permet une action complémentaire utile à l'action diplomatique.

### Des actions parfois à hauts risques

Selon les contextes (autocratie, pays victimes d'actes de terrorisme, périodes électorales...) et les publics cibles défendus (LGBTI, prisonniers ou terroristes, migrants...), la défense des droits peut en outre constituer un exercice particulièrement difficile et dangereux pour le personnel des ONG et celui de leurs partenaires. La versatilité des contextes d'intervention peut venir accroître cette fragilité.

De manière générale, les stratégies de dénonciation et d'interpellation des États, qui caractérisent un certain nombre d'ONG et demeurent bien souvent nécessaires pour faire avancer les droits, sont porteuses de dangers. Au regard des risques encourus, les défenseurs des droits de l'homme (organisations ou individus) sont souvent des militants dont le rôle de contre-pouvoir peut être rapidement perçu comme une action partisane *contre* le pouvoir, qui a tôt fait de les assimiler à des « ennemis politiques », ce qui complique d'autant le dialogue avec les autorités politiques des pays visés.

Les cas de défenseurs des droits de l'homme menacés, harcelés, poursuivis, torturés, assassinés, sont recensés chaque année par certaines ONG<sup>145</sup> et par le rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme (Nations unies)<sup>146</sup>. Ceci implique parfois de travailler dans une grande discrétion, ce qui ne permet pas de donner une visibilité aux actions entreprises et aux individus protégés. C'est pourquoi le soutien des diplomaties étrangères aux défenseurs des droits de l'homme (étrangers ou nationaux dans les pays d'intervention) et, plus largement, le soutien politique des pouvoirs publics en France et auprès des instances internationales constituent un besoin essentiel dans la réalisation de leur mission. Ce soutien est d'ailleurs régulièrement sollicité par les ONG droits de l'homme, de manière publique (par la FIDH ou Amnesty International notamment), ou plus discrètement lors d'entretiens (par exemple, RSF ou ECPM).

Les entretiens ont mis en évidence une anticipation inégale par les ONG des risques encourus par les défenseurs des droits de l'homme. Si certaines ONG en ont bien conscience, telle RSF qui a notamment mis en place une ligne sécurisée pour contacter ses correspondants dans les pays dans lesquels ils sont surveillés ou menacés, d'autres ONG tout en étant vigilantes n'ont pas forcément mis en œuvre une stratégie, certaines s'appuyant sur l'expérience de leurs partenaires à gérer des situations difficiles. Dans certains cas, l'ambassade de France elle-même a pu prendre position après l'arrestation d'un défenseur des droits de l'homme. Mais, bien souvent, il s'agit de démarches ponctuelles plutôt que d'une prise en compte en amont de ces risques.

<sup>145</sup> Voir, par exemple, les rapports annuels de l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, programme conjoint de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) et de l'Organisation mondiale contre la torture sur [www.fidh.org](http://www.fidh.org), qui recensent et dénoncent les attaques contre les défenseurs des droits de l'homme. L'Observatoire relevait ainsi 509 interventions urgentes entre janvier 2010 et avril 2011 dans 70 pays d'Afrique, du Moyen-Orient, d'Asie, d'Amérique et d'Europe. En 2013, l'Observatoire a mis l'accent sur les violations du droit des ONG au financement et, en 2014, sur les défenseurs du droit à la terre. Voir également les rapports du rapporteur spécial de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme. Par exemple, sur la courte période allant du 1<sup>er</sup> décembre 2014 au 27 juillet 2015, le rapporteur spécial a envoyé 137 communications à des gouvernements, dont 74 appels urgents, portant sur 286 cas de violations contre des défenseurs des droits de l'homme. Il a également saisi plusieurs gouvernements concernant le développement de législations nationales qui pourraient avoir un impact négatif sur l'environnement dans lequel les défenseurs des droits de l'homme mènent leurs activités (voir Situation des défenseurs des droits de l'homme, A/70/217, 30 juillet 2015).

<sup>146</sup> <http://bit.ly/29ZR8r7>.

#### Titre du projet

Renforcer la protection et favoriser les capacités d'action des défenseurs des droits de l'homme et plus particulièrement des défenseurs des droits économiques, sociaux et culturels en s'appuyant sur les principes de l'intervention civile de paix

#### ONG française

Comité pour une intervention civile de paix (ICP)/MAN

#### Partenaires français

Collectif Guatemala, les Brigades de paix internationales – France, Non violent Peace force

#### Partenaires locaux

Bureaux des équipes de terrain et correspondants des partenaires français dans les six pays visés

### Défenseurs des droits : un métier à risques

Intervenir pour la défense des droits de l'homme peut être une activité à haut risque. C'est le cas au Mexique, où les défenseurs des droits de l'homme sont poursuivis et accusés de crimes dans un contexte de guerre contre le narcotrafic. Aux Philippines, dans la région de Mindanao (grande île du Sud) où un conflit de 30 ans a crispé leurs relations avec les autorités. En Papouasie occidentale, où les Papous sont victimes de violations graves et systématiques, loin des regards extérieurs dans cette région indonésienne difficile d'accès. Dans ces contextes dangereux, l'accompagnement des défenseurs des droits de l'homme par des civils de tous les pays leur offre une protection ; elle montre aux autorités locales la vigilance de la communauté internationale et assoit la légitimité de leur travail. À tel point que cet accompagnement politique et physique est souvent une condition *sine qua non* pour la poursuite de leur action en affirmant leur légitimité. Sur le long cours, ceci contribue aux modifications de perception et de comportements à leur égard.

Les volontaires accompagnateurs ont été formés avant le départ et pendant leurs missions sur l'éducation à la paix, le travail avec les autorités, les disparitions forcées, les règles de sécurité, etc. Par ailleurs, ICP et les trois autres ONG du consortium ont encouragé la visibilité et la professionnalisation des défenseurs dans les six pays cibles, accompagnant leurs tournées européennes, diffusant des alertes, soutenant la création de réseaux locaux de défenseurs des droits de l'homme pour renforcer la sécurité de chacun des membres, sollicitant des rencontres avec les autorités locales, etc. À long terme, l'accompagnement d'ICP apporte un soutien à des processus sociaux pour la cohésion du tissu social et la reconnaissance des droits de l'homme (recouvrement de la mémoire historique, restauration de la dignité des victimes des conflits armés, lutte des organisations paysannes et des ouvriers pour le respect des droits du travail, processus locaux et régionaux pour déterminer les effets de la mondialisation sur les droits de l'homme). Cet accompagnement permet également de renouer les liens entre la société civile et les représentants de l'autorité publique en créant un climat de confiance qui ouvre des voies de communication

### Principaux résultats atteints

Il est difficile de mesurer l'impact direct de l'accompagnement protecteur proposé par le projet, puisque c'est le non-événement – à savoir l'absence d'attaque contre un défenseur des droits de l'homme – qui reflète l'efficacité du projet. Néanmoins, les défenseurs des droits de l'homme ont pu demeurer dans leur pays et poursuivre leurs activités grâce à une meilleure sécurité, et ce, en dépit de la poursuite de menaces dans de nombreux cas.

Des voies de communication ont en outre été ouvertes avec les autorités et les institutions locales ou nationales.

Enfin, l'autonomie des défenseurs des droits de l'homme a été renforcée, par exemple, dans la recherche de financements, ou dans l'organisation d'événements associant les autorités.

Sources : Documents de projets, évaluations internes et externes des projets, entretiens avec les ONG.

### Des objectifs qui s'inscrivent dans des processus plus que dans le temps d'un projet

Par ailleurs, les projets des ONG droits de l'homme ne s'inscrivent pas nécessairement dans la durée d'un projet, entendu comme un objectif à atteindre en un temps donné avec une date de fin prévisible. Ainsi, le terme d'une procédure pénale est souvent difficilement saisissable ;

l'évolution d'une législation peut s'étirer sur la durée ; ou bien encore quand le mandat d'une ONG ne vise pas spécifiquement un pays donné (la lutte contre les atteintes à la liberté d'expression ou d'information ou celle en faveur de l'abolition de la peine de mort), ses activités, si elles cessent dans un pays, se poursuivent dans d'autres, voire s'y développent. Dès lors, la notion même de projet devient difficile à appréhender.

Cet aspect n'est cependant pas spécifique aux projets droits de l'homme (il se retrouve, par exemple, dans la lutte contre certaines pandémies dans le domaine de la santé), mais concourt cependant aux difficultés rencontrées par les ONG qui portent, notamment dans la formulation de leur projet devant s'adapter au format des bailleurs et à leurs indicateurs.

### Un dialogue avec les institutions nationales des droits de l'homme relativement limité

Le dialogue avec les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) est attesté sur le portefeuille : quand il n'est pas systématique (29%), il a lieu « la plupart du temps » (33%). Dans leurs commentaires au questionnaire en ligne, les répondants expliquent que ces institutions « *sont souvent des acteurs clés en matière de promotion des droits de l'homme [qui] permettent de diffuser les outils créés,*

*facilitent les rendez-vous politiques et peuvent effectuer une veille d'information sur le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme* », mais plusieurs précisent que « *ce dialogue se fait par les associations partenaires* » ou que ce travail de relais auprès des autorités « *n'est pas toujours efficient* ».

La proportion globale des ONG qui entretiennent ce dialogue « *rarement ou quand (elles y sont) obligé(e)s pour intervenir* », qui ne « *connaissent pas précisément le rôle des INDH* » et qui « *n'entretiennent pas de dialogue avec elles* » atteint toutefois 38%. Dans le même temps, la qualité et l'impartialité de certaines de ces institutions semblent parfois sujettes à caution : les modalités de fonctionnement et d'intervention des INDH sont en effet diverses, et toutes ne respectent pas les Principes de Paris<sup>147</sup> garantissant notamment leur indépendance vis-à-vis de l'État.

<sup>147</sup> Les Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme ont été élaborés en 1991 par un groupe d'experts et ont été adoptés par les Nations unies en décembre 1993. Il s'agit d'une série exhaustive de recommandations sur le rôle, la composition, le statut et les fonctions des institutions nationales chargées des droits de l'homme, visant notamment à garantir leur liberté d'intervention et leur indépendance. En 2013, sur plus de 100 INDH recensées dans le monde, 69 respectaient les Principes de Paris. Voir <http://bit.ly/2alljqK>.

#### Titre du projet

Lutte contre la torture et la peine de mort au Nigéria

#### ONG française

Avocats sans frontières France (ASF)

#### Partenaires locaux

Legal Aid Council of Nigeria, National Human Rights Commission, Nigerian Bar Association, Access to Justice

#### Groupes cibles

Avocats, magistrats, procureurs, ministère de la Justice, personnels pénitentiaires, officiers de police, membres du Parlement, gouverneurs, CEDEAO, ONG locales, organisations du terrain, leaders communautaires, médias

#### Soutenir les acteurs institutionnels locaux

Au Nigeria, les carences du système judiciaire conduisent régulièrement à des procès inéquitables, à l'issue desquels la peine de mort peut être prononcée et appliquée. Le pays a pourtant observé un moratoire dans les années 2000 qui avait alors pu sembler être un pas vers l'abolition. Mais ce moratoire a pris fin en 2013, et le nombre de prisonniers dans les couloirs de la mort augmente. L'objectif du projet était d'assister le barreau, la Commission nationale des droits de l'homme et d'autres institutions en vue de faire évoluer la législation vers une application plus restrictive de la peine de mort et, à plus long terme, vers son abolition. La réalisation de cet objectif dépasse évidemment le cadre de ce projet de 26 mois, qui a néanmoins permis de poser des jalons dans le long parcours vers l'abolition. L'évaluation indépendante publiée à l'issue du projet montre, par exemple, que le projet a renforcé le mouvement abolitionniste en y associant davantage d'associations locales qui n'étaient pas mobilisées sur le sujet, en formant le personnel du barreau et celui de la Commission nationale des droits de l'homme.

#### Principaux résultats atteints

L'assistance judiciaire a été renforcée, grâce à une aide juridique gratuite pour une centaine de prisonniers encourant la peine de mort et pour 48 condamnés à mort.

La jurisprudence de la Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a été renforcée avec deux jugements invalidant des condamnations à mort.

Les capacités du barreau ont également été consolidées, lui permettant d'être mieux outillé pour défendre des détenus encourant la peine de mort, ainsi que celles de la Commission nationale des droits de l'homme.

Enfin, les autorités locales et la société civile ont été sensibilisées sur le sujet.

Sources : Documents de projets, évaluations internes et externes des projets, entretiens avec les ONG.

#### Des projets qui œuvrent pour le renforcement réciproque des capacités

Selon les ONG de l'échantillon, les projets ont en général participé à un renforcement réciproque des capacités, d'une part, en ce qui concerne l'expertise du partenaire – en ingénierie et gestion de projets notamment –, et d'autre part, de l'ONG française en lui apportant notamment une meilleure connaissance des enjeux et des acteurs locaux, du contexte politique et institutionnel, ou encore un apprentissage des risques et des opportunités liés au partenariat.

Le projet de la FIACAT en offre un exemple : les difficultés rencontrées avec son partenaire local au Burkina Faso, qui a été suspendu du réseau à l'issue du projet – mais a été réintégré depuis – ont été source d'apprentissage

et ont conduit à la conception d'un manuel de projet qui guide désormais les relations avec les partenaires.

Ce renforcement des capacités peut également concerner la thématique des droits de l'homme (formation aux outils juridiques, aux processus électoraux dans un État de droit), ces organisations ou ces individus ne possédant pas nécessairement au départ une identité droits de l'homme.

#### Des pratiques de gestion et de montage de projet qui s'appuient sur les partenaires

Les projets font souvent l'objet d'une identification et d'une formulation commune avec les partenaires. Ils peuvent également découler d'une demande, mais celle-ci doit, notamment dans le cadre des projets multipays, pouvoir s'inscrire dans les cadres préétablis par l'ONG

française ou le réseau. Dans tous les cas, les ONG soulignent l'importance de la co-construction du projet avec le(s) partenaire(s), non seulement afin de s'assurer de sa bonne appropriation, mais également afin de prendre la mesure dès cette étape des forces et faiblesses potentielles des parties prenantes<sup>148</sup>. Des guides<sup>149</sup> ou des conventions de partenariat, voire des codes de bonne conduite précisant les responsabilités et engagements respectifs, sont parfois signés<sup>150</sup>. La connaissance fine des contextes (notamment sur les projets nationaux) s'appuie essentiellement sur les compétences de ces partenaires, plus rarement sur la présence historique de l'ONG.

Le montage de projet implique dans la plupart des cas une délégation de la gestion des fonds et des activités sur le terrain aux partenaires, l'ONG française assurant un suivi technique (dans le cadre de missions ponctuelles) et financier (consolidation et contrôle). Le fait est d'autant plus marquant qu'une petite majorité d'ONG (52 %) travaille sans personnel expatrié, en s'appuyant parfois sur du personnel recruté localement. Cette pratique tout à fait louable d'un point de vue de l'autonomisation des partenaires peut cependant être perçue différemment selon les contextes. Ainsi en RDC, alors que la confiance apparaît rompue autour de la question de la gestion budgétaire entre la société civile locale et les bailleurs de fonds internationaux<sup>151</sup>, la plupart des ONG du portefeuille ont exécuté leurs projets *via* leurs partenaires locaux, en n'envoyant que ponctuellement sur le terrain leur personnel bénévole ou salarié (missions techniques) et/ou des consultants.

### **Le suivi-évaluation des projets droits de l'homme : une matière complexe à faire évoluer collectivement**

La question du suivi et de l'évaluation des projets droits de l'homme est considérée par l'ensemble des ONG comme un chantier en cours : les ONG manquent d'outils d'évaluation, en particulier d'indicateurs qualitatifs satisfaisants leur permettant d'évaluer l'impact de leurs actions sur les plans politiques, législatifs, culturels, etc.

La pratique d'évaluation reste effectivement limitée sur la période étudiée, et les moyens alloués par les ONG à cette activité apparaissent généralement trop faibles pour envisager des évaluations en profondeur. Si les termes de référence de l'AIDH stipulaient que les projets financés devaient « *impérativement prévoir une évaluation externe finale et prévoir des modalités de capitalisation* », la DPO (AFD) pour sa part ne l'impose pas aux ONG qu'elle finance, mais les y encourage fortement<sup>152</sup>. Finalement, sur les 31 projets du portefeuille, onze projets n'ont pas fait l'objet d'une évaluation (soit 35 % du portefeuille)<sup>153</sup> dont neuf financés par l'AIDH et deux financés par la DPO. Sur les 20 projets restants, trois projets n'ont été évalués qu'en interne<sup>154</sup>, ce qui, sans remettre en cause l'analyse, peut limiter son impartialité. Pour autant, 29 % des ONG du portefeuille revendiquent des systèmes innovants de suivi et d'évaluation des changements et impacts induits par leurs actions, mais sans cependant les expliciter ni les mettre en évidence, à quelques exceptions près<sup>155</sup>, auprès des consultants.

<sup>148</sup> Ce constat vient parfois sous forme de leçon apprise une fois le projet terminé. C'est le cas du projet de La Cimade, dont l'évaluation souligne que l'ONG « *n'a pas pu procéder à une analyse des dynamiques associatives des structures partenaires au démarrage du projet. C'est donc dans le feu de l'action qu'elle a découvert les forces et faiblesses de ses partenaires* ».

<sup>149</sup> Handicap International a ainsi réalisé un guide pour ses équipes sur la contractualisation des partenariats opérationnels précisant les processus en fonction des acteurs partenaires.

<sup>150</sup> C'est notamment le cas de Santé Sud ou de Juristes solidarités.

<sup>151</sup> Ces derniers ont en effet été confrontés à de multiples reprises à de sérieux problèmes de redevabilité concernant l'utilisation des fonds attribués.

<sup>152</sup> La DPO (AFD) privilégie en effet une approche pédagogique de ces évaluations qui doivent en premier lieu servir les ONG porteuses de projets.

<sup>153</sup> Il s'agit des projets mis en œuvre par Actions de solidarité internationale, Afghanistan demain, Apprentis d'Auteuil, BICE (projet AFD/DPO), COSI, ECPAT France (projet d'intérêt général), ECPM, FIACAT, FDH, Médecins du Monde et MAN/ICP.

<sup>154</sup> Il s'agit des projets mis en œuvre par Juristes solidarités, Mères pour la paix et Terre des hommes France.

<sup>155</sup> Notamment Terre des hommes dont les outils de suivi de projet ont notamment été co-construits avec les partenaires.

Certaines ONG mettent néanmoins en avant une réflexion à partir d'indicateurs de *monitoring* nationaux ou internationaux sur lesquels leurs projets ont peu de prise, mais reconnaissent qu'une réflexion doit être menée sur les résultats et changements induits à partir des projets.

Ce retard dans l'utilisation de l'évaluation de la pratique des ONG droits de l'homme – en comparaison avec celle des ONG de développement ou humanitaires ou avec les ONG anglo-saxonnes de défense des droits de l'homme – s'explique en partie par la culture militante qui marque le mouvement associatif français. Avant qu'elles ne se professionnalisent dans les années 1990 (voir *supra* III.2.), ces ONG étaient animées par des militants bénévoles dont l'engagement était très éloigné d'une culture du résultat associée à la démarche évaluative. La donne a changé, et désormais la plupart des ONG sont demanderesse d'une aide extérieure pour nourrir leur réflexion sur la mesure du changement.

Les difficultés de mesure du changement sont par ailleurs caractéristiques des actions plus « *soft* » ou qualitatives (plaidoyer, *lobbying*, sensibilisation) dont les effets (changement de paradigmes, de mentalités, d'attitudes, de comportements...) ne se font sentir que sur le long terme. Ces difficultés ne sont pas l'apanage des ONG droits de l'homme, et là encore se retrouve une similarité avec les projets d'ECSI. Au mieux, les ONG peuvent assurer qu'elles ont *contribué* au changement, mais il est souvent difficile de leur attribuer les résultats. Les ONG actives sur le renforcement de capacités, la gouvernance, l'éducation au développement et à la citoyenneté, par exemple, font face aux mêmes difficultés. Les indicateurs mis en place très récemment dans le cadre des Objectifs de développement durable (ODD) pour mesurer les évolutions en faveur des droits de l'homme le sont à l'intention des États et ne permettent guère de mesurer les changements apportés au niveau d'un projet<sup>156</sup>.

Néanmoins, la part importante de ce type d'actions dans la mission des ONG droits de l'homme ainsi que la particularité des acteurs visés (acteurs politiques, législatifs, population en général) et des échelles d'intervention (en général au niveau national ou international), renforcent la difficulté d'en rendre compte.

<sup>156</sup> Sur le plan quantitatif, ces indicateurs portent, par exemple, sur la proportion de la population victime de violences physiques, psychologiques ou sexuelles au cours des 12 mois précédents, ou encore le nombre de victimes de la traite d'êtres humains pour 100 000 habitants, par sexe, par âge et par forme d'exploitation. Sur le plan qualitatif, les indicateurs s'attachent, par exemple, à la présence d'une INDH conforme aux Principes de Paris.

### Des critères d'évaluation à repenser pour les projets droits de l'homme ?

Le renseignement de trois des critères promus par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE apparaît clairement problématique à la lecture de l'évaluation de la grande majorité des projets du portefeuille.

Il en est ainsi de l'efficience. Sur les 17 projets évalués, seules neuf évaluations y font référence. De manière générale, les consultants qui ont conduit les évaluations de ces projets relèvent qu'une part substantielle des budgets est consacrée aux ressources humaines (activités de plaidoyer ou encore de coordination), et que la part dédiée aux activités apparaît, en conséquence, limitée.

La mesure de l'impact pose effectivement problème, essentiellement pour deux raisons. D'une part, le choix de critères apparaît complexe, soit en raison de la nature des activités (visant, par exemple, à des changements de mentalité), soit en raison de l'absence de données de base et de données de suivi qui permettraient de mesurer l'impact. La lecture des cadres logiques des projets témoigne de la difficulté à trouver ou à s'appuyer sur des indicateurs pertinents. Très souvent, ceux-ci visent davantage à mesurer l'efficacité de l'action (le degré d'atteinte des objectifs) que son impact (les retombées de l'action à moyen et long terme, en étudiant les effets de celle-ci dans un champ plus vaste).

D'autre part, pour nombre de ces projets, l'impact apparaît fortement dépendant des autorités locales et de l'évolution du contexte politique national. Ainsi, des projets peuvent créer un environnement favorable à une évolution positive des législations nationales (le projet d'ECPM au Maroc par exemple ou le projet Sali [*Saving Life*] d'ASF), mais l'effectivité de cette évolution demeure soumise à la décision des acteurs politiques locaux. Ainsi, l'abolition de la peine de mort devient un objectif nécessairement plus compliqué à atteindre dans un contexte fortement affecté par le terrorisme.

Enfin, la durabilité des projets, au moins pour certains, apparaît clairement dépendante du bon vouloir des autorités locales et a donc un caractère rapidement réversible (changement politique ou législatif). D'autres projets, concernant par exemple la protection des défenseurs des droits de l'homme, consistent davantage en des actions d'urgence, lesquelles qui n'ont pas vocation à se pérenniser, comme certaines activités de RSF.

La pratique de capitalisation est ancrée puisque 71% des ONG déclarent produire des documents de capitalisation sur leurs projets qui sont cependant plus ou moins approfondis<sup>157</sup>. Elles perçoivent la capitalisation comme une activité nécessaire mais chronophage.

Les ONG ayant développé des outils de capitalisation sont celles qui les avaient prévus dans le cadre du projet (Terre des hommes France, PRSF) ou celles dont les méthodes de travail incluent la capitalisation systématique

dans l'ensemble de leurs activités : c'est le cas de FDH, pour qui ceci constitue l'un de ses principes d'action (« *pérenniser nos actions par la consolidation des savoir-faire et méthodes d'intervention* »), ou d'Handicap International qui met à la disposition de ses équipes des outils mettant l'accent sur l'aspect participatif<sup>158</sup>.

Les ONG dont le projet est financé au titre d'une convention-programme doivent nécessairement intégrer des actions de capitalisation à diffuser à la fois en interne et en externe.

<sup>157</sup> Ces documents vont ainsi de comptes rendus de séminaires internationaux à de véritables boîtes à outils.

<sup>158</sup> Par exemple, Handicap International a mis en place la méthodologie *Making it Work* qui a pour but de rechercher et de documenter des bonnes pratiques, à travers un processus collaboratif multi-acteurs.

Pour les autres en revanche, la capitalisation est plutôt un chantier en cours qu'elles souhaiteraient systématiser, sans trouver pour l'heure les ressources humaines et financières nécessaires.

### Des outils d'évaluation à adapter

Toutes les ONG du portefeuille ont souligné leurs difficultés sur ce volet. La littérature et les outils existants sont principalement issus du monde du développement, et les ONG étudiées les jugent inadaptés à l'évaluation des projets sur les droits de l'homme. La spécificité de ces acteurs ne doit pas être exagérée, d'autant que certaines ONG dans ce domaine interviennent aussi comme des prestataires de services à la demande des bailleurs, à l'instar des acteurs du développement ou de l'humanitaire.

Mais il existe incontestablement des particularités qui doivent être intégrées par les évaluateurs, comme le soulignent de nombreuses études universitaires, onusiennes, ou de bailleurs institutionnels depuis une dizaine d'années<sup>159</sup>. Elles émanent toutes d'auteurs ou d'institutions extérieurs à la France, ce qui peut aussi expliquer le « retard » des ONG françaises dans ce domaine. Un certain nombre de spécificités sont relevées que l'on retrouve dans les projets du portefeuille :

- L'action en faveur des droits de l'homme est par nature plus politique que l'action humanitaire ou dans le domaine du développement, puisqu'il s'agit, dans des contextes souvent tendus, voire répressifs, de dénoncer les manquements de la part de certains gouvernements. Comment aborder la mesure du changement lorsque le simple maintien du *statu quo* peut alors s'avérer être un réel succès d'un projet ?

- La question de l'attribution ou même de la contribution est également plus délicate pour les projets droits de l'homme, puisque les changements doivent principalement venir des gouvernements, qui sont les gardiens de l'obligation de respecter et de faire respecter les droits de l'homme. Or les gouvernements sont naturellement peu enclins à reconnaître leurs lacunes et, partant, la nécessité d'un changement. Alors qu'il peut être dans leur intérêt, dans les domaines humanitaires ou du développement, de reconnaître que les changements sont imputables à la fois à leur action et à celles des ONG, il appert que cette attitude est peu courante dans le domaine des droits de l'homme, en particulier dans les contextes où les ONG sont assimilées à des opposants politiques.

- Les changements dans le domaine des droits de l'homme suivent une route tortueuse, et ne sauraient être mesurés en termes purement quantitatifs. Par exemple, la mesure du résultat d'une campagne contre la peine de mort ou d'autres projets de plaidoyer est moins claire que celle d'une campagne de vaccination. Son effet doit pouvoir être mesuré sur de nombreuses années et non à l'aune d'un projet triennal.

- Il peut être difficile de mesurer le changement s'agissant de violations des droits de l'homme, qui sont par nature dissimulées (par exemple, la torture). Dans ce cas, l'objectif d'un projet consiste plutôt à prévenir les violations.

<sup>159</sup> Voir par exemple, par ordre *ante*-chronologique de publication : Nora Götzmann, Tulika Bansal, Elin Wrzoncki, Cathrine Poulsen-Hansen, Jacqueline Tedaldi et Roya Høvsgaard, *Human Rights Impact Assessment Guide*, The Danish Institute for Human Rights, 2016, <http://bit.ly/29PHIxi> ; *No Perfect Measure: Rethinking Evaluation and Assessment of Human Rights Work, Report of a Workshop*, International Council on Human Rights Policy, 2012, [bit.ly/1rqWUnG](http://bit.ly/1rqWUnG) ; *Indicateurs des droits de l'homme, guide pour mesurer et mettre en œuvre*, Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, 2012, [bit.ly/1kpUNzc](http://bit.ly/1kpUNzc) ; James Harrison, "Human Rights Measurement: Reflections on the Current Practice and Future Potential of Human Rights Impact Assessment", *Oxford Journals, Journal of Human Rights Practice*, volume 3, n° 2, 2011, pp.162-187 ; Erik André Andersen, Hans-Otto Sano, *Human Rights Indicators at Programme and Project Level – Guidelines for Defining Indicators for Monitoring and Evaluation*, Danish Institute for Human Rights, 2006, [bit.ly/29XtQ6v](http://bit.ly/29XtQ6v).

## 5. Les éléments de valeur ajoutée

L'étude des projets que les ONG droits de l'homme ont mis en œuvre et les regards complémentaires des acteurs de terrain permettent de mettre en exergue des éléments de valeur ajoutée qui caractérisent leurs interventions :

- Les projets ont permis de relancer ou donner du corps aux partenariats noués avec la société civile sur place, en permettant de renforcer des relations existantes avec des OSC locales et en faisant mieux connaître celles-ci aux représentations de l'AFD et aux ambassades. Cette opinion est assez largement partagée par les ONG rencontrées lors des missions sur le terrain qui la relativisent cependant au regard des changements de personnels réguliers intervenant dans le réseau diplomatique. Les relations continues des ONG avec leurs partenaires locaux, même si elles ne sont pas nécessairement régulières, permettent d'entretenir une veille sur la situation des droits de l'homme et une connaissance fine et actualisée des contextes d'intervention. Cette veille est d'autant plus précieuse que, dans les contextes fragiles ou de post-crise, les représentations des institutions étrangères peuvent appréhender de manière assez éloignée les réalités quotidiennes de la société civile locale, du fait de mesures de sécurité renforcées.

- Les projets ont permis de tester, de lancer ou de renforcer des dynamiques de mise en réseau nationale (mobilisation autour des processus électoraux, constitutions de plates-formes nationales sur les DESC dans le projet de TDHF, création de réseaux de défenseurs des droits de l'homme dans le projet MAN/ICP), régionale (le réseau de formateurs Afrique centrale avec ASF), interrégionale (le réseau de partenaires BICE) ou internationale (le réseau de correspondants RSF pour la liberté d'expression et d'information). Même si leur pérennité est inégale puisque leur animation est parfois dépendante des financements des projets, ces réseaux ont permis de renforcer les compétences des défenseurs des droits de l'homme par une mutualisation des savoirs ou de la formation, mais aussi de créer une dynamique de solidarité mobilisable dans le cadre de plaidoyers et *lobbying* nationaux et internationaux. Ils permettent ainsi de faire le lien entre des réalités liées à des contextes particuliers et des enjeux plus internationaux.

#### Titre du projet

Formation par l'échange d'expériences aux méthodes d'exigibilité des DESC

#### ONG française

Terre des hommes France (TDMF)

#### Partenaires français

Juristes solidarités

#### Partenaires locaux

Réseau Aoudaghost (Bénin, Mali, Sénégal, Togo) et Fedina (Inde), des ONG camerounaises, des Philippines, d'Inde, du Sri Lanka, de Chine, un institut universitaire chinois, et une ONG régionale basée à Hong Kong

#### Groupes cibles

Organisations de promotion et de défense DESC et plates-formes DESC

#### Mutualiser les savoirs et les expériences

Faire respecter le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels là où les États parties audit Pacte ne le font pas, est l'ambition de ce projet déployé dans neuf pays d'Afrique et d'Asie. Comment combattre par le droit la pauvreté, la faim, la marginalisation ? Comment porter les préoccupations des populations et veiller à leur prise en compte par les autorités ? Comment éviter l'instrumentalisation ? Comment constituer des alliances ? Comment documenter les violations et construire un plaidoyer ? Terres des Hommes France (TDHF) et Juristes solidarités, deux ONG françaises, et deux ONG locales coordinatrices – Fedina en Asie et le Réseau Aoudaghost en Afrique – ont organisé un échange d'expériences entre ONG du Sud sur ces questions. Des leaders sociaux ou des responsables d'ONG qui maîtrisaient certaines méthodes de revendication des droits économiques, sociaux et culturels les enseignaient à ceux qui souhaitaient renforcer leurs méthodes, au cours de formations conçues à partir de cas pratiques réels.

#### Principaux résultats atteints

Un site trilingue [www.agirpourlesdesc.org](http://www.agirpourlesdesc.org) a été créé et régulièrement actualisé jusqu'en 2013 pour pérenniser les échanges d'expériences locales et diffuser les outils de capitalisation (exemples : *Guide méthodologique sur la préparation d'un « rapport alternatif » au Comité de l'ONU sur les droits économiques, sociaux et culturels ; Des politiques publiques basées sur les droits, expériences de la société civile à travers le monde*).

Des ONG locales se sont coordonnées en plates-formes nationales et sont devenues forces de proposition sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels (DESC). Elles ont été formées pour surveiller le respect de ces droits à la fois par l'État en question et par les acteurs privés.

Les populations visées par le projet connaissent aujourd'hui les DESC, ont pris conscience de leur droit à les revendiquer et sont davantage en mesure de se mobiliser.

Sources : Documents de projets, évaluations internes et externes des projets, entretiens avec les ONG.

- Les projets permettent de renforcer les capacités des acteurs locaux dans une visée d'autonomisation pour la défense des droits. Cet objectif d'autonomisation est fondamental dans de nombreux projets et se traduit tant dans le montage que dans les activités du projet (délé-gation de mise en œuvre, formation et échange, capitalisa-tion). Le projet de La Cimade par exemple (voir l'encadré ci-après) montre comment le projet d'une ONG française

donne à des ONG du Sud les moyens financiers, techniques et humains de créer un réseau régional Sud-Sud, animé selon des principes de gouvernance interne rigoureux. Le projet a permis une mutualisation des connaissances et des pratiques sur un sujet, les migrations, par essence transnational, où l'existence d'un réseau associatif régional s'avère nécessaire.

**Titre du projet**

Défense des droits des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile dans les pays de transit

**ONG française**

CIMADE

**Partenaires locaux**

Groupe antiraciste et de défense des étrangers et des migrants (GADEM, Maroc),  
Association malienne des expulsés,  
Groupe migrations et développement du Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement (CONGAD, Sénégal),  
Alternative Niger et Association nigérienne des droits de l'homme,  
Association mauritanienne des droits de l'homme

**Mutualiser les compétences, les connaissances et les pratiques**

Les pays de départ et de transit aux frontières du sud de l'Europe sont appelés, notamment par l'UE, à construire et à mettre en œuvre des politiques nationales pour contrôler leurs frontières et « gérer les flux migratoires ». Ils sont peu à peu devenus des pays d'accueil par défaut des migrants et des réfugiés, qui s'y trouvent démunis pour faire valoir leurs droits dans ces pays où l'État de droit est parfois défaillant pour leurs propres citoyens. Avant la mise en œuvre de ce projet, peu d'organisations pouvaient les épauler, puisque les associations de défense des droits de l'homme de la région n'avaient pas intégré les migrants parmi leurs groupes cibles, et les associations spécialisées sur les migrants étaient très peu outillées, sur le plan à la fois matériel et juridique. Le projet est né d'une volonté de renforcer la collaboration entre les associations impliquées dans les pays subsahariens, de mutualiser leurs compétences et de renforcer l'action régionale en faveur des droits des migrants, d'autant que la majorité des migrations subsahariennes sont des migrations Sud-Sud. Le projet a déployé les activités complémentaires suivantes : la formation des associations sur les droits des migrants, des actions de plaidoyer nationales et régionales, le recueil d'informations sur les violations des droits des migrants, le soutien juridique aux migrants, des actions d'urgence pour leur apporter une assistance matérielle, actions de sensibilisation auprès de la population pour changer le regard sur les migrants.

**Principaux résultats atteints**

La capacité des associations a été renforcée pour défendre les droits des migrants sur le plan national. Les associations ont constitué un réseau leur permettant d'agir sur le plan régional.

L'accès au droit des migrants a été renforcé.

Source : Documents de projets, évaluations internes et externes des projets, entretiens avec les ONG.

• Les projets permettent une mobilisation de la société civile dans les pays d'intervention par des actions de sensibilisation sur les droits de l'homme<sup>160</sup>, mais aussi par le recours au bénévolat de citoyens<sup>161</sup> au niveau local

ou en Europe<sup>162</sup>, ou encore par la communication autour des actions entreprises, notamment dans le cadre de projets d'intérêt général<sup>163</sup>.

<sup>160</sup> Par exemple en RDC, les microprojets soutenus par COSI ont permis de sensibiliser les populations sur les droits civils et politiques dans les marchés, au travers de bandes dessinées en amont des processus électoraux.

<sup>161</sup> PRSF a constitué un réseau de visiteurs de prisons formés aux droits des détenus. Ces bénévoles interviennent régulièrement en prison indépendamment de l'existence d'un projet mis en œuvre par l'ONG.

<sup>162</sup> Les projets de Mères pour la paix ou de MAN/ICP sont, par exemple, portés par des ONG constituées essentiellement de bénévoles. De son côté, TDHF articule ses projets à ses activités de sensibilisation aux droits en France, où elle compte une vingtaine de délégations départementales qui poursuivent une mission de sensibilisation auprès des écoles et du grand public et une mission de collecte de fonds.

<sup>163</sup> Projet d'ECPM de renforcement et de structuration du mouvement abolitionniste mondial ou projet d'ECPAT France sur l'exploitation sexuelle commerciale.

#### Titre du projet

Informer et former en Europe pour protéger les enfants des pays en développement contre l'exploitation sexuelle commerciale

#### ONG française

ECPAT France

#### Partenaires locaux

Associations locales d'Europe de l'Est et du sud de la Méditerranée

#### Groupes cibles

Voyageurs, professionnels du tourisme et futurs professionnels, étudiants, enseignants, journalistes, policiers, magistrats, travailleurs sociaux...

### Sensibiliser pour mobiliser et mobiliser pour sensibiliser

Un double facteur intervient dans l'augmentation du nombre d'enfants exploités sexuellement : d'une part, de nombreux abuseurs sexuels issus de pays à fort revenu se déplacent dans des pays du Sud ; d'autre part, des enfants étrangers sont amenés illégalement dans ces pays pour y être abusés sexuellement. Ce projet s'est attaché à sensibiliser l'opinion publique européenne sur l'exploitation sexuelle commerciale d'enfants de pays en développement perpétrée par des ressortissants européens.

Le projet s'est déployé autour de différents axes d'activités qui visaient à dissuader les abuseurs européens, à créer une prise de conscience de l'opinion publique européenne et à améliorer les mécanismes sociaux et judiciaires français et luxembourgeois liés à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales. Une des spécificités du projet a été de s'appuyer sur les acteurs économiques impliqués (hôtels, guides touristiques...). Le projet a été cofinancé par la Commission européenne.

### Principaux résultats atteints

Pour sensibiliser les voyageurs, une campagne comprenant des *spots*, des dépliants et des affiches contre le tourisme sexuel impliquant des enfants a été réalisée. ECPAT France estime avoir ainsi sensibilisé plus de 2 millions de personnes par le biais de différents médias (télévision, radio, Internet).

L'action a également permis d'accroître la mobilisation des professionnels (et futurs professionnels) du tourisme par des « voyages témoins » destinés à souligner leurs responsabilités. Des colloques sur la question, ont été organisés en novembre 2010 et en mars 2011. En partenariat avec l'Office central de répression des violences aux personnes et la chaîne Accor Hotels, ECPAT France a par ailleurs développé un outil mettant en place des procédures de signalement en milieu hôtelier.

Pour favoriser la qualité de l'information diffusée sur ces questions, ECPAT France a créé un *kit* et a organisé des voyages de presse pour les journalistes.

Le projet a insisté sur la promotion des législations réprimant de tels actes, en menant des campagnes de promotion des législations répressives (par exemple, un *spot* radio parodiant les publicités de messageries à caractère sexuel pour révéler la peine de prison encourue).

Enfin, l'action a permis de contribuer à l'accroissement de la répression (en créant des documents dédiés pour les magistrats et les policiers) et à améliorer l'aide apportée aux enfants victimes et vulnérables. Au Maroc, où la question de l'exploitation sexuelle des mineurs est taboue, une intervention pilote a été initiée en faveur des enfants de la rue victimes du tourisme sexuel, de la drogue et d'exploitation à Marrakech.

Sources : Documents de projets, évaluations internes et externes des projets, entretiens avec les ONG.

- Les projets permettent d'aborder des stratégies de dénonciation et d'interpellation des États, venant en cela compléter, selon d'autres modalités, les démarches diplomatiques étrangères et des agences de coopération<sup>164</sup>.

- Bien que cela soit plus rare, les actions des ONG peuvent venir alimenter les démarches entreprises par les États.

Ainsi, le projet développé avec le soutien de l'AFD par RSF, ONG connue pour ses coups d'éclat contre les gouvernements muselant la liberté de la presse, inclut un volet d'assistance technique et d'expertise auprès de certains gouvernements pour les conseiller dans la préparation de lois sur la liberté d'information.

<sup>164</sup> C'est le cas de RSF qui, même si elle ne limite plus ses actions à ce type d'activité, dénonce, en lien avec ses organisations partenaires, les entraves à la liberté d'expression et d'information ou interpelle les États sur leurs manquements.

**Titre du projet**

Défense et promotion de la liberté de la presse dans les pays de la ZSP

**ONG française**

RSF

**Partenaires locaux**

Réseau de correspondants de RSF et ses organisations partenaires en RDC, Érythrée (en exil aux États-Unis), au Cambodge et en Afghanistan

**La force des réseaux**

Dans les 30 pays couverts par ce projet, RSF entendait garantir le droit d'informer et d'être informé en protégeant les journalistes et en renforçant les acteurs locaux de défense de la liberté d'expression (médias, associations, institutions, instances de régulation). S'appuyant sur son réseau d'organisations partenaires et de correspondants, l'ONG a déployé une diversité d'activités : défense juridique des journalistes, assistance matérielle, soutien politique avec des activités de plaidoyer et des prises de position publique auprès des autorités nationales et dans les enceintes internationales. Le projet a également renforcé le rôle de RSF en tant qu'expert. L'organisation est intervenue auprès des journalistes pour les former, y compris avec la production d'outils comme *Le Guide pratique du journaliste en période électorale*, une boîte à outils utilisée par les journalistes et médias de plus de 15 pays dans lesquels ce guide a été distribué. Mais l'ONG est également intervenue auprès de certains gouvernements pour les conseiller dans la préparation de lois sur la liberté d'information. Le projet comportait enfin une forte composante de sensibilisation du grand public sur l'importance de l'accès à une information libre, notamment avec la publication d'un classement mondial de la liberté de la presse.

**Principaux résultats atteints**

Le projet a permis de renforcer les capacités de RSF à intervenir sur les pays cibles. Il a favorisé le transfert de compétences et l'autonomisation des journalistes dans les pays cibles à travers la formation et l'assistance matérielle.

Des relations de haut niveau ont été développées avec les autorités dans plusieurs pays d'intervention permettant à RSF d'y renforcer son impact (au Gabon ou en Afghanistan, par exemple).

Le projet a également offert une sécurité accrue aux journalistes menacés et à leurs familles, et a contribué à la libération de journalistes.

Enfin, le projet a permis de sensibiliser la population sur les entraves à la liberté d'informer.

Sources : Documents de projets, évaluations internes et externes des projets, entretiens avec les ONG.

• Plusieurs projets contribuent à construire ou consolider le dialogue entre les défenseurs des droits de l'homme et les autorités locales et les forces de sécurité. Le projet MAN/ICP en témoigne, lequel a permis d'asseoir la légitimité des défenseurs des droits de l'homme aux yeux des autorités et, par exemple aux Philippines, de créer un climat

de confiance qui a incité les communautés à demander réparation pour les violations de leurs droits auprès des autorités ou, au Guatemala, de créer des liens entre des communautés locales et l'institution nationale de défense des droits de l'homme<sup>165</sup>.

<sup>165</sup> Voir *supra* l'encadré « Défenseurs des droits : un métier à risques » (III.4.).

## IV. L'accompagnement des pouvoirs publics

### 1. Les ONG droits de l'homme renforcent et parfois suppléent les pouvoirs publics

Acteurs autonomes du développement, les OSC sont souvent reconnues comme « *racines de la démocratie* »<sup>166</sup>. Le recours aux ONG droits de l'homme et, plus largement, à la société civile apparaît comme un complément indispensable à l'action des autres acteurs du développement, qu'elle conforte, contrôle sur le terrain, voire supplée.

La création de la MAAIONG au sein du MAEDI au milieu des années 2000 puis, en 2009, de la division Partenariat avec les ONG (DPO) à l'AFD et, parallèlement, de la délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats (CIV) au MAEDI témoigne de la prise de conscience et de l'intérêt de leur apport respectif dans les politiques de coopération. Les organisations de solidarité internationale (OSI) et les organisations issues des migrations sont aussi reconnues par la loi du 7 juillet 2014 (loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale – LOP-DSI) comme des acteurs et des partenaires à part entière de la coopération solidaire. Aujourd'hui, le site du MAEDI affirme que « *le travail effectué par les organisations non gouvernementales est indispensable pour dénoncer les atteintes à ces droits [de l'homme] devant les opinions publiques et obtenir d'y mettre un terme*<sup>167</sup> ».

Le recours aux ONG n'implique pas de parer de toutes les vertus – liberté, initiative, autogestion... – un secteur qui serait dissocié de l'État, lui-même paré de toutes les contraintes<sup>168</sup>. Mais parce qu'il offre la proximité aux communautés, la souplesse et la réactivité nécessaires quand les situations ou les besoins de la société évoluent, le recours aux ONG s'avère très complémentaire du dialogue politique en faveur de la démocratie et des droits de l'homme, des démarches diplomatiques et des différents instruments de coopération financière et technique. Dans le secteur des droits de l'homme, de la démocratisation et de la prévention des conflits, les ONG peuvent notamment être les vecteurs de la base juridique indispensable pour promouvoir les droits ou être porteuses d'initiatives pour résoudre des conflits.

<sup>166</sup> Pour reprendre l'expression tirée de la communication de la Commission européenne et des conclusions du Conseil de l'Union européenne du 15 octobre 2012 sur l'engagement de l'Europe aux côtés de la société civile dans le domaine des relations extérieures, voir <http://bit.ly/1Um97UD>.

<sup>167</sup> <http://bit.ly/29RIXih>.

<sup>168</sup> Du reste, l'efficacité de l'aide par le canal des ONG peut se révéler plus efficace que l'aide institutionnelle, même si le sujet demeure très débattu. Voir à cet égard : Axel Dreher, Florian Milders, Peter Nunnenkamp, "Are NGOs the Better Donors? A Case Study of Aid Allocation for Sweden", octobre 2007.

**Titre du projet**

Amélioration des conditions de détention au Burkina Faso

**ONG française**

FIACAT

**Partenaires locaux**

ACAT Burkina Faso

**Groupes cibles**

Organisations de la société civile, institutions du pouvoir judiciaire, acteurs de l'administration pénitentiaire, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP)

**Défendre le droit des détenus au Burkina Faso**

Bien que le Burkina Faso ait ratifié la Convention contre la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ces violations y sont le quotidien des détenus. Surpopulation carcérale, mauvaises conditions d'hygiène, manque de nourriture et de soins médicaux pouvant parfois entraîner la mort... Quels leviers mobiliser pour que l'engagement juridique du pays de mettre fin à ces pratiques se traduise dans la réalité ? Avec son partenaire local, la FIACAT a mené un travail de plaidoyer auprès des autorités. Ainsi, le ministère des Droits humains et la direction générale de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice se sont impliqués dans plusieurs activités du projet et ont rencontré les acteurs de la société civile mobilisés sur les droits des détenus. Mais il fallait aussi sensibiliser une opinion publique qui comprend souvent mal que la société civile se préoccupe de la condition de détenus, alors qu'une partie de la population peine à se nourrir. Le projet a permis de créer des débats sur les conditions de détention au Burkina Faso, de susciter une prise de conscience sur la détention préventive abusive et sur la réinsertion sociale des détenus, notamment grâce à des programmes télévisés et radiophoniques autour du projet et à un accompagnement des magistrats dans la mise en place de travaux d'intérêt général pour les détenus non récidivistes. Ces expériences ont été partagées au sein du Comité pour la prévention de la torture en Afrique (CPTA), le mécanisme spécial de prévention de la torture de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), qui a suivi l'avancement du projet et a encouragé d'autres pays africains à s'en inspirer. La mise en place de travaux d'intérêt général est maintenant une priorité du CPTA.

**Principaux résultats atteints**

Pour les ONG burkinabés et les mécanismes institutionnels de protection des droits de l'homme, des compétences théoriques et pratiques ont été transmises sur la prévention de la torture, notamment au travers des visites de *monitoring* aux lieux de détention.

Les autorités liées au pouvoir judiciaire, en particulier dans le milieu carcéral, et les forces de l'ordre ont pu accéder à une meilleure connaissance des standards internationaux et régionaux de prévention et de criminalisation de la torture.

Un dialogue a été engagé entre les autorités gouvernementales et la société civile sur les conditions de détention.

Le Comité pour la prévention de la torture en Afrique a renforcé son action au Burkina Faso.

Sources : Documents de projets, évaluations internes et externes des projets, entretiens avec les ONG.

En cas d'allégations de violations, en étant présentes sur le terrain, les ONG peuvent aussi commencer à les documenter et faciliter ainsi le travail ultérieur de collecte de preuves et de témoignages<sup>169</sup>. Lorsqu'elles sont en mesure de s'appuyer sur un système juridique indépendant et impartial, elles ont un rôle de tout premier plan pour dénoncer les violations des droits de l'homme et demander des comptes, mais aussi pour soutenir les autorités nationales quand elles s'efforcent de faire évoluer favorablement des dispositions jusque-là limitatives aux droits de l'homme.

Comme cela a été souligné tout au long de cette étude, grâce à la formation, à des actions de sensibilisation et de plaidoyer, les ONG droits de l'homme confortent la défense de tous les droits, civils et politiques mais aussi sociaux, économiques et culturels. Elles apportent une contribution complémentaire aux programmes d'aide menés par les institutions, qu'elles soient nationales ou décentralisées, pour renforcer l'État de droit et assurer une gestion transparente des affaires publiques. Elles s'assurent de la mise en œuvre au plus près des popu-

<sup>169</sup> C'est ainsi que la FIDH, avec l'appui de ses organisations partenaires sur le terrain, réalise régulièrement ce type de travail. Elle a ainsi recueilli de nombreux témoignages en Guinée suite au massacre du 28 septembre 2009, lesquels qui ont permis de lancer des procédures judiciaires dans le cadre de la lutte contre l'impunité.

lations des dispositions légales prises aux niveaux national et international, et interviennent ainsi en complémentarité des ONG de développement et humanitaires. En cela, une société civile prospère contribue à la redevabilité des pouvoirs quels qu'ils soient, à la bonne affectation et à l'efficacité des crédits dédiés au développement, et donc à

la réduction de la pauvreté. Les pressions subies par les ONG droits de l'homme dans certains pays peu respectueux des conventions internationales, la restriction de leurs moyens financiers<sup>170</sup> et les attaques envers les défenseurs des droits de l'homme sont le meilleur témoignage de la pertinence de leurs activités.

#### Titre du projet

Promouvoir l'accès aux droits fondamentaux pour les populations marginalisées en Inde du Sud

#### ONG française

Frères des hommes (FDH)

#### Partenaires français

Terre des hommes France (TDHF), Institut Belleville – CFDT, Peuples Solidaires

#### Partenaire local

Federation for the innovative education in Asia (Fedina)

#### Groupes cibles

29 groupes d'action sociale

#### Bénéficiaires

Populations vulnérables rassemblées en « groupements de base » en milieu rural et urbain

### Défendre les droits des plus vulnérables

En dépit d'une croissance économique rapide, les inégalités sociales et la grande pauvreté restent très fréquentes en Inde, où une large majorité de la population voit régulièrement ses droits fondamentaux bafoués. Des éléments socioculturels viennent aggraver cette situation : certaines catégories de population comme les *Dalits* (mot venant du sanskrit et signifiant « brisé, opprimé, tyrannisé ou oppressé »), les populations tribales ou encore les femmes souffrent de discriminations au quotidien qui les mettent en situation de grande vulnérabilité. La lutte contre l'extrême pauvreté, pour les droits des femmes, des enfants, comptent parmi les priorités de la politique étrangère de la France qui s'est investie sur ces sujets dans les instances internationales. En Inde, de nombreuses lois et programmes ont également été adoptés mais, faute de moyens ou de volonté politique, ils ne sont pas appliqués et n'ont donc jusqu'à présent, pas permis de protéger avec efficacité ces populations marginalisées. Face à cette situation, celles-ci se sont organisées autour de plus de 3 000 groupements de base (*grassroots*) rassemblant des individus d'un même village, d'un même métier ou d'une même catégorie sociale (femmes, *Dalits*, agriculteurs, etc.) et coordonnés par l'ONG indienne Fedina en un réseau de 29 groupes d'action sociale.

Donner les capacités à ce réseau d'agir en faisant valoir ses droits était l'objectif de ce projet de FDH : formation sur les droits, assistance juridique aux travailleurs, soutien pour identifier les terres usurpées et les réclamer, pour engager des poursuites judiciaires ; organisation de groupes de vigilance sur les violences, campagnes sur le salaire minimum, sur les conditions de travail et les violences – notamment sexuelles – au travail, ou encore sur la protection sociale. En partenariat avec Fedina qui a apporté son expertise sur les droits de l'homme, ce projet a permis de renforcer l'organisation collective des populations dans 1500 villages et 50 bidonvilles et de promouvoir des initiatives durables de réduction des injustices et de la pauvreté.

### Principaux résultats atteints

L'organisation des travailleurs en milieu rural et urbain a été améliorée par une meilleure connaissance de leurs droits et des formations pour les défendre (consolidation et création de syndicats, de comités d'usines).

La loi sur le droit au travail et à un salaire minimal a été partiellement appliquée.

L'accès à la terre pour les populations qui en sont dépourvues a progressé.

Les discriminations et la violence contre les *Dalits*, mais également les discriminations de genre et les violences faites aux femmes ont diminué.

Enfin, l'accès des populations marginalisées aux programmes publics a été amélioré.

Sources : Documents de projets, évaluations internes et externes des projets, entretiens avec les ONG.

<sup>170</sup> Notamment en raison de l'interdiction qui peut leur être faite de solliciter des financements étrangers.

## 2. Les mécanismes de partenariat avec les ONG droits de l'homme

### 2.1. Le dialogue institutions/ONG droits de l'homme : relativement nourri mais peu formalisé

D'un point de vue institutionnel, la CNCDH constitue l'instance de dialogue officiel entre les pouvoirs publics et la société civile sur les droits de l'homme. Vingt-trois représentants d'ONG d'horizons divers y siègent, parmi lesquelles seulement quatre ONG du portefeuille<sup>171</sup>, mais d'autres ONG droits de l'homme y sont présentes<sup>172</sup>. Si cette instance a indéniablement un rôle de proposition et de conseil en matière de droits de l'homme, du droit et de l'action humanitaire ainsi que de la lutte contre le racisme, « *il ne lui revient pas d'assurer une interface entre les pouvoirs publics et la société civile*<sup>173</sup> ».

Outre cette instance de concertation avec la société civile, un Conseil national du développement et de la solidarité internationale a été créé fin 2013<sup>174</sup>. Composé de 54 personnalités, il est organisé en collèges pour représenter les différentes composantes de la société civile : ONG, syndicats, employeurs, entreprises, parlementaires, universités et centres de recherches. Il vise à organiser des concertations régulières<sup>175</sup> « *sur les objectifs et les orientations de la politique française de développement, sur la cohérence des politiques publiques en matière de développement et sur les moyens de l'aide publique au*

*développement*<sup>176</sup> ». Cependant, si Coordination SUD y est représentée, ce Conseil ne compte aucun représentant des ONG droits de l'homme agissant au niveau international<sup>177</sup> même si la question des droits de l'homme, voire l'approche par les droits<sup>178</sup>, ont été évoquées lors des trois réunions qui se sont déroulées depuis sa création.

Actuellement, c'est Coordination SUD, mandatée par ses membres<sup>179</sup> pour représenter les organisations de la société civile française, qui entretient un dialogue régulier et assure l'*interface* avec les pouvoirs publics. Cette plate-forme est ainsi le partenaire privilégié du MAEDI, et notamment de l'AFD avec laquelle elle entretient des relations régulières (rencontre annuelle avec le directeur général de l'établissement, concertation pour les deux à trois thématiques de l'appel à projets FISONG<sup>180</sup> retenues chaque année, réflexions thématiques...). C'est notamment avec cette plate-forme que l'AFD a élaboré un cadre d'intervention transversal (CIT)<sup>181</sup> pour la période 2013-2016 qui recense l'ensemble des secteurs et modalités d'intervention avec les OSC. S'agissant plus spécifiquement des droits de l'homme, une des finalités de l'accompagnement des ONG vise notamment à « soutenir les sociétés civiles du Sud en matière de promotion de la gouvernance démocratique, de mise en avant de l'égalité de genre et de défense des droits fondamentaux – humains, économiques, sociaux et

<sup>171</sup> Médecins du Monde, RSF, la CIMADE et TDHF.

<sup>172</sup> Notamment la FIDH qui bénéficie également d'un financement de la DPO (AFD), ACAT France, Amnesty International ou l'Inter-LGBT.

<sup>173</sup> Entretien avec Michel Forst, secrétaire général de la CNCDH, 13 janvier 2016.

<sup>174</sup> Cette instance a remplacé le Conseil stratégique pour la coopération non gouvernementale de la société civile instauré en 2009, mais qui ne s'était réuni que deux fois avant de cesser complètement ses activités.

<sup>175</sup> Le Conseil a été réuni trois fois depuis sa création.

<sup>176</sup> Décret n° 2013-1154 du 11 décembre 2013 portant création d'un Conseil national du développement et de la solidarité internationale.

<sup>177</sup> Amnesty International France était initialement membre du Conseil, mais s'en est retirée.

<sup>178</sup> Voir notamment le compte rendu de la journée de lancement de l'année européenne pour le développement, « 2015, dessinons le développement de demain », Conseil national du développement et de la solidarité internationale – Réunion élargie, 13 février 2015. <http://bit.ly/29Rm9hx>.

<sup>179</sup> Coordination SUD compte 160 organisations membres en 2016.

<sup>180</sup> Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG.

<sup>181</sup> <http://bit.ly/2cwRoBk>.

environnementaux » (finalité B)<sup>182</sup>. Pour autant, comme cela a déjà été souligné (voir *supra* III.2.), les ONG droits de l'homme ne se reconnaissent actuellement que marginalement dans cette plate-forme.

Enfin, les relations des ONG droits de l'homme avec les agences locales de l'AFD sont jusqu'à ce jour quasi inexistantes, ces dernières n'ayant pas de mandat afférent à cette thématique et donc de personnel dédié pour traiter cette dernière.

Le dialogue entre les ONG droits de l'homme du portefeuille et le MAEDI passe, pour la majorité d'entre elles, essentiellement par des contacts avec le réseau diplomatique, que ce soit pour des raisons de sécurité au regard des terrains d'intervention ou eu égard à leur poids politique auprès des autorités locales, et ce de manière complémentaire aux interventions des ONG<sup>183</sup>. Mais surtout, ces dernières connaissent l'importance de l'avis de l'ambassadeur pour l'approbation (ou le rejet) de leur projet lors de l'examen en Comité de décision, lequel assure *in fine* la sélection des projets de manière souveraine. Les ONG considèrent donc que l'ambassade est un « passage obligé ». L'intensité de la relation semble varier d'une ambassade à l'autre, souvent en fonction de l'intérêt porté au sujet traité ou des difficultés que ce dernier peut éventuellement entraîner dans le dialogue diplomatique avec les autorités du pays de résidence.

Quelques ONG, comme RSF, la FIACAT ou ECPM, dont les actions se prolongent sur la scène onusienne, côtoient les représentants de la France sur le terrain commun de la diplomatie française des droits de l'homme. D'autres entretiennent un dialogue plus ou moins régulier, et parfois plus politique, avec divers services du ministère (ambas-

sadrice aux droits de l'homme, directions géographiques, mission gouvernance et délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats, voire avec le centre de crise). Mais bien souvent, nombre d'ONG rencontrées disent mal connaître les actions menées par la diplomatie française dans le domaine des droits de l'homme.

Ainsi, actuellement, s'il existe indéniablement des relations entre les ONG droits de l'homme et les pouvoirs publics français, il n'y a pas en revanche de cadre formel d'échanges dédié qui permettrait notamment de s'assurer et de renforcer la complémentarité et la cohérence de leurs interventions (voir *supra* point III.2.), aussi bien au niveau des instances internationales que sur le terrain, et ce tout en respectant l'indépendance des ONG.

## 2.2. Une palette d'outils de financement

### 2.2.1. Panorama des instruments financiers

Au regard des autres pays membres de l'OCDE dont en moyenne 14 % de l'aide au développement transite par les ONG, la France arrive loin derrière avec à peine 2%<sup>184</sup>, sans qu'il soit possible de déterminer la part consacrée aux droits de l'homme, en l'absence d'un mécanisme de suivi adéquat (voir *infra*).

Pour autant, outre les contributions versées aux organisations multilatérales qui traitent du sujet (OIF ou agences des Nations unies), les pouvoirs publics français (MAEDI et AFD) disposent aujourd'hui d'une palette d'outils qui permettent de financer et de soutenir diverses actions des ONG, et peuvent s'adresser également, sous diverses conditions, aux ONG agissant dans le domaine des droits de l'homme. Les principaux instruments financiers sont présentés dans les tableaux suivants :

<sup>182</sup> Cette finalité se décline en quatre objectifs stratégiques : (i) promouvoir les droits humains fondamentaux reconnus par la France et les conventions internationales et la gouvernance démocratique (objectif stratégique B1) ; (ii) renforcer l'égalité hommes-femmes et lutter contre les discriminations de genre (objectif stratégique B2) ; (iii) renforcer la participation des citoyennes et citoyens du Sud à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques (objectif stratégique B3) ; (iv) favoriser les principes de développement durable et la promotion des droits environnementaux (objectif stratégique B4).

<sup>183</sup> Certaines ONG refusent cependant de faire appel aux chancelleries au risque d'être « marquées politiquement ».

<sup>184</sup> L'OCDE situe ainsi la France au dernier rang des pays membres du CAD en termes de pourcentage de l'APD transitant par les OSC. Voir : *Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement*, France 2013.

Tableau 5. Instruments financiers susceptibles de financer des projets droits de l'homme

MAEDI										
Outil	Budget annuel	Montant attribué	ONG concernées	Financement	Initiative	Durée	Nombre de projets par an	Nombre de sélections par an	Modalités de sélection	Spécificités
<b>FSP</b> <sup>185</sup> (fin programmée <sup>186</sup> )	34 millions d'euros en 2016 (222 millions d'euros en 2000)	Montant moyen en 2013 : 740 000 euros	ONG en lien avec la stratégie du MAEDI <sup>187</sup> . La gouvernance, les droits de l'homme, l'État de droit et la justice sont prioritaires <sup>188</sup> .	Possibilité de financement à hauteur de 100 % par le MAEDI	À l'initiative du ministère (administration centrale ou poste diplomatique) : subvention (ONG) ou commande de prestations de service. Quelques FSP où la totalité des fonds est déléguée (à une ONG, un opérateur de l'État...)	3 ans	De 20 à 30	2 à 3	Présélection sur fiche de prise en considération (FPC) + rapport de présentation. Sélection en 2 étapes : un comité d'examen interne (pdt : cabinet du ministre coop.) puis comité de projet	Concernent les pays en sortie de crise, en situation de fragilité ou en voie de consolidation, les PVD – pays en voie de développement (et la zone de solidarité prioritaire jusqu'à son remplacement par les PPP en 2013)
<b>FSD/ PISCCA</b> <sup>189</sup>	L'enveloppe varie selon les postes <sup>190</sup> (exemple : 600 000 euros au Liban, 330 000 euros en Côte d'Ivoire, 800 000 euros à Madagascar)	Variable en fonction de l'enveloppe des postes. Exemple : Tunisie : 3 500 à 13 000 euros, Burundi : 20 000 à 50 000 euros	OSC des pays du Sud dont ONG droits de l'homme locales	70 à 90 %. Participation financière et/ou valorisée des bénéficiaires au moins égale à 10 % du coût total. Chaque cofinancement doit être d'au moins 15 %. Participation d'autres bailleurs vivement souhaitée	À l'initiative du poste diplomatique : lancement annuel d'un appel à projets. Priorités thématiques fixées par le poste <sup>191</sup>	De 6 à 24 mois selon les pays	En fonction de l'enveloppe	Lancement de l'appel PISCCA début 2016	Similaire au FSP, mais pas de FPC pour le FSD. Pour PISCCA, une note succincte + un rapport si présélection. Sélection effectuée par le poste	Appui direct et rapide ; accès aux communautés de base en difficulté et à leurs organisations ; microprojets de taille adaptée aux besoins et aux capacités de bénéficiaires qui ne peuvent prétendre aux financements des bailleurs multilatéraux
<b>Fonds de stabilisation du centre de crise</b>	2,5 millions d'euros + crédits de sortie de crise	Montant varie de 50 000 à 300 000 euros maximum	Humanitaires, droits de l'homme <sup>192</sup>	100 %	À l'initiative du centre de crise et de soutien	-	-	En fonction des urgences	ONG identifiées par le Centre de crise	Déblocage des fonds sous 15 jours. 8 pays prioritaires en 2016

...

<sup>185</sup> Deux types de Fonds de solidarité prioritaire (FSP) peuvent concerner les ONG : les FSP pays et les FSP mobilisateurs. Ils s'adressent à toute personne morale dont les ONG nationales, internationales, locales.

<sup>186</sup> L'outil FSP pays est voué à disparaître à l'issue des projets actuellement en cours de mise en œuvre. Seul le FSP mobilisateur pourrait subsister.

<sup>187</sup> Les projets financés par l'AIDH concernant la ZSP ont été financés par ce mécanisme.

<sup>188</sup> Projet de loi de finances pour 2016. Programme 209 : solidarité à l'égard des pays en développement.

<sup>189</sup> Le Projet innovant des sociétés civiles et des coalitions d'acteurs (PISCCA) a pris la suite du Fonds social de développement (FSD) en 2016.

<sup>190</sup> Le projet de loi de finances indique que 20 % des autorisations d'engagement du FSP sont dédiés aux PISCCA, mais aussi à la lutte contre la pauvreté. Cf. Projet de loi de finances pour 2016. Programme 209 : solidarité à l'égard des pays en développement. <http://bit.ly/29GSG5g>.

<sup>191</sup> À titre d'exemple, la thématique promue en 2016 en Côte d'Ivoire est le « renforcement des capacités de la société civile et soutien aux actions citoyennes : promotion des droits humains, cohésion sociale et participation citoyenne », mettant l'accent sur l'égalité hommes-femmes et la jeunesse.

<sup>192</sup> Parmi les thématiques traitées par la mission de stabilisation, plusieurs sont susceptibles d'intéresser les droits de l'homme, notamment : médias, dialogue et réconciliation ; justice et lutte contre l'impunité ; diasporas, migrations et droits de l'homme ; appui aux élections, institutions et réforme de l'État.

...

AFD										
Outil	Budget annuel (en euros)	Montant attribué (en euros)	ONG concernées	Financement	Initiative	Durée	Nombre de projets par an	Nombre de sélections par an	Modalités de sélection	Spécificités
<b>Dispositif initiatives ONG</b>	<b>39 millions en 2009 72 millions en 2016</b>	<b>Montant moyen 2013-2015 : 763 731 euros</b>	<b>Toute ONG dans les domaines de l'AFD</b>	<b>Variable selon le type de projet</b>	<b>ONG</b>	<b>33 ans (renouvelable)</b>	<b>73 en moyenne</b>	<b>5</b>		Soutenir les sociétés civiles du Sud en matière de lutte contre la pauvreté, de réduction des inégalités économique et d'atteinte des objectifs du développement ; en matière de promotion de la gouvernance démocratique, de mise en avant de l'égalité de genre et de défense des droits fondamentaux ; renforcer l'efficacité des acteurs français de la société civile en matière de mobilisation citoyenne et de coopération au développement, et valoriser leurs capacités d'influence et d'expertise sur la scène nationale et internationale
Terrain « classique »	25,9 millions (environ 80 %)	Montant minimum global du projet ± 300 000 euros	ONG françaises en partenariat avec des OSC locales dont ONG droits de l'homme	50 %		2 à 3 ans (renouvelable 2 fois)	45		Au fil de l'eau	
Intérêt général (IG)	8,06 millions en 2015	Montant minimum global du projet ± 300 000 euros	ONG françaises dont ONG droits de l'homme	50 %, 60 % depuis 2016		3 ans (renouvelable)	12		Au fil de l'eau	
Convention programme	27,35 millions en 2015	Montant minimum global du projet ± 300 000 euros	ONG françaises dont ONG droits de l'homme	60 %		3 ans (renouvelable 2 fois)	13		Au fil de l'eau	
Programme concerté pluri-acteurs (PCPA)	3,2 millions en 2015	Montant minimum global du projet ± 300 000 euros	ONG françaises et OSC locales, dont ONG DH	75 %		3 ans en moyenne (renouvelable)	2			
<b>Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (FISONG)</b>	5 millions (2014)	Montant moyen 620 000	ONG nationales et internationales (pas de thématique droits de l'homme jusqu'en 2016 <sup>193</sup> )	90 %	AFD	3 ans en moyenne		2 à 3	Appel à projets sur thématiques définies avec Coordination SUD	Innovations conceptuelles et contextuelles
<b>Appel à projets crise et sortie de crise (APCC)</b>	209 + 10 % de l'enveloppe Initiative ONG dédié aux projets crise et post-crise	Montant minimum pour lancement d'un appel : 1,5 million (18,5 millions en 2013/14)	OSC internationales ou tout autre organisme à but non lucratif		AFD	18 à 36 mois		2 en 2015	Appel à projets	Relance/délivrance de services de base. Doit permettre la transition avec la mise en place d'outils mis en œuvre par des acteurs locaux (subvention projet/ programmes)
<b>Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)</b>	2,6 millions en 2015	50 000 maximum	En priorité OSC du Sud + OSC françaises	de 50 % à 75 %	FFEM	18 mois à 2 ans		2	Concours de projets	Thématiques : biodiversité et changement climatique <sup>194</sup>

<sup>193</sup> Cet instrument étant directement lié aux secteurs d'activité de l'AFD, il n'avait jusqu'en janvier 2016 pas de raison de traiter des droits de l'homme. Cependant, lors de la dernière concertation entre l'AFD et Coordination SUD concernant la période 2017-2019, la thématique « Promouvoir de façon innovante la participation citoyenne des groupes exclus et/ou discriminés » a été retenue.

<sup>194</sup> Concerne les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Tchad, Togo, Cameroun, République du Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, Sao Tomé-et-Principe, République démocratique du Congo, Rwanda, Burundi, Madagascar et Mozambique.

D'autres instruments financiers peuvent encore être mobilisés par le MAEDI<sup>195</sup> ou ses opérateurs. Ainsi, jusque fin 2015, la sous-direction de la gouvernance du MAEDI octroyait des subventions à des ONG droits de l'homme. Des contributions sont également versées à des fonds en faveur de certains publics cibles, tel le fonds international LGBTI<sup>196</sup>, géré par Expertise France en direction d'ONG locales. Les ambassades sont, pour leur part, en mesure d'appuyer des ONG sur leur enveloppe de programmation. Un contrat de désendettement et de développement (C2D)<sup>197</sup> peut aussi être sollicité pour financer un projet droits de l'homme. Enfin depuis 2013, l'AFD soutient des microprojets *via* l'Agence des microprojets de la Guilde européenne du Raid. Les interventions s'inscrivant dans ce cadre visent à accompagner, et à soutenir les microprojets de solidarité internationale et en particulier les initiatives des associations françaises de petite taille (soit dont le budget reste inférieur à 100 000 euros) dans les pays les moins avancés et à revenu intermédiaire (PMA/PRI), sur une variété de thématiques<sup>198</sup>. Le budget annuel confié à la Guilde européenne du Raid pour financer ces microprojets est de l'ordre de 600 000 euros par an.

Les outils financiers actuels de la direction des Opérations de l'AFD ne figurent pas dans ce panorama, car ils ne lui permettent de soutenir que des initiatives émanant des États<sup>199</sup>, même si ces derniers peuvent ensuite faire appel à des ONG en tant qu'opératrices.

Cependant, au regard de l'importance et de la diversité des dispositifs de soutien financier aux ONG droits de l'homme, l'absence d'un outil de suivi permettant aux pouvoirs

publics de mesurer et de rendre compte de manière globale des efforts qu'ils consentent dans ce domaine, se révèle préjudiciable.

Au-delà de leur soutien budgétaire, les pouvoirs publics français ont par ailleurs développé au fil des années d'autres mécanismes visant à soutenir la structuration des ONG dont ont plus ou moins bénéficié les ONG droits de l'homme.

La DPO, qui dispose d'une équipe avec des profils spécialisés (société civile et/ou thématique), propose ainsi un accompagnement généralement apprécié dans le montage des projets. Des études sont par ailleurs initiées par l'AFD pour enrichir la réflexion et la relation avec les ONG<sup>200</sup>.

La DPO soutient également des plates-formes d'ONG, telle Coordination SUD, dans l'optique de favoriser la structuration du milieu associatif français. Mais, au regard de la faiblesse de la représentation des ONG droits de l'homme au sein de cette dernière, les problèmes spécifiques qu'elles rencontrent sont peu abordés et ainsi peu pris en considération.

La DPO incite par ailleurs les ONG, comme le faisait déjà la MAAIONG du MAEDI, à se professionnaliser. À cette fin, elle apporte notamment un soutien financier au Fonds de renforcement institutionnel et organisationnel (FRIO) de Coordination SUD, créé en 2007. Le FRIO appuie les ONG françaises dans leur démarche de professionnalisation en cofinçant l'intervention de consultants externes sur de nombreuses problématiques d'organisation (stratégie, communication, organisation, financement, partenariats,

<sup>195</sup> Agir ensemble pour les droits de l'homme (AEDH) a ainsi perçu une subvention de 30 000 euros en 2014-2015 pour un projet de renforcement des capacités des jeunes défenseurs des droits de l'homme d'Afrique centrale et de l'Est.

<sup>196</sup> En 2015, la contribution du MAEDI à ce fonds s'est élevée à 66 000 euros.

<sup>197</sup> À titre d'exemple, le C2D Côte d'Ivoire a permis de financer 94 % d'un projet de 24,4 millions d'euros de renforcement du système judiciaire et pénitentiaire et de protection des droits de l'homme, dont 4,5 millions d'euros ont été prévus pour des actions mises en œuvre par des ONG locales et internationales.

<sup>198</sup> Une étude a été lancée en juin 2016 par l'Agence des microprojets, afin de mieux cerner les besoins et les enjeux de communication de ces petites associations de solidarité internationale.

<sup>199</sup> Cela conduit actuellement à la réécriture de projets FSP pays déjà approuvés et transférés à l'AFD – qui envisageaient initialement de s'appuyer sur la société civile – ou à faire évoluer les modalités d'intervention de ces FSP, faute de pouvoir financer des actions mobilisant des budgets restreints.

<sup>200</sup> Telles l'enquête (réalisée en 2014) sur les ressources des associations de solidarité internationale 2006-2011 (<http://bit.ly/29RKi5D>), la cartographie (2014) des plates-formes et collectifs inter-associatifs (<http://bit.ly/2dYWYgC>) ou la cartographie (2012) des projets d'éducation au développement 2001-2011 (<http://bit.ly/2eeZH52>).

formation, etc.). Handicap International et ECPAT France en ont notamment bénéficié. La DPO soutient également financièrement le F3E (créé en 1994), réseau associatif qui accompagne un grand nombre d'ONG et de collectivités locales, sans distinction sectorielle, dans leurs projets d'évaluation, favorise les échanges d'expériences, et vise à éclairer les décideurs du secteur associatif grâce à son travail de capitalisation.

### 2.2.2. L'AIDH, un instrument ciblé sur les droits de l'homme

Le lancement de l'AIDH en 2008 par la MAAIONG du MAEDI visait, en instaurant les droits de l'homme comme priorité sectorielle, à valoriser l'action des ONG françaises actives dans ce domaine. Cet appel à initiatives constituait une modalité particulière pour la MAAIONG qui jusqu'alors, même si elle examinait et soutenait des projets droits de l'homme, n'avait pas adopté de dispositif spécifique à leur égard.

Comme mentionné dans la présentation de l'étude, l'ambition de l'AIDH était le « *renforcement des organisations des sociétés civiles du Sud pour la promotion de la démocratie et le respect des droits de l'homme dans ces pays* ». Les organisations partenaires du Sud ont effectivement participé activement à la mise en œuvre des différents projets qui ont de fait contribué à renforcer leurs compétences organisationnelles et/ou leur expertise technique, mais aussi celles des acteurs de la société civile du Nord, dans une dynamique commune (voir *supra* III.4.). L'AIDH a donné aux ONG françaises de taille modeste une dimension nouvelle et a fait apparaître, en corollaire, la nécessité de renforcer les modalités partenariales. Certains partenaires n'ont en effet pas « résisté » à l'accélération des activités engendrée par leur projet AIDH et à l'évolution qui l'a accompagnée en termes de notoriété et de niveau de financement. Ainsi, dans un projet, l'ONG partenaire a été dissoute à l'issue du projet. L'ONG française a été amenée à passer d'un partenariat historique, solidaire,

mais amateur, à une relation construite dans le cadre d'une politique partenariale pensée et assumée par les deux parties<sup>201</sup>. Le partenariat local a ainsi ensuite pu être rétabli et renforcé. Ces étapes parfois délicates vers le renforcement de la société civile locale ont aussi nourri le processus de professionnalisation des ONG françaises.

Le budget global de 8 millions d'euros sur trois ans (2008-2010) de l'AIDH comprenait 5 millions d'euros pour des pays intéressant la ZSP (projets pluri-annuels financés par le FSP) et 3 millions d'euros pour des projets nouveaux intéressant les pays hors ZSP (sur la base d'un financement annuel renouvelable). L'AIDH devait permettre de soutenir une quinzaine de projets sur la période, en apportant un cofinancement qui ne pouvait excéder 50 % du budget global de chaque projet sélectionné, le porteur devant contribuer à hauteur de 15 % minimum sur fonds propres privés. Quarante-trois projets ont été déposés en réponse à cet appel à initiatives, et 21 projets ont finalement bénéficié d'un financement. En l'absence de regard sur l'ensemble des projets soumis à la MAAIONG en amont du lancement de l'AIDH, il n'apparaît cependant pas possible de voir si cet appel à initiatives a permis d'ouvrir le guichet de la MAAIONG à de nouveaux acteurs. En revanche, certaines ONG qui ne se revendiquent pas comme spécialisées sur les droits de l'homme ont saisi l'opportunité offerte par l'AIDH pour ouvrir leur champ d'intervention à cette thématique (voir *supra* III.1.). Pour d'autres ONG déjà actives sur le secteur (FIACAT, PRSF), cet appel à initiatives a été l'occasion de renforcer leur professionnalisation.

Prenant en compte l'engagement important de la Commission européenne en faveur des droits civils et politiques, l'AIDH souhaitait se concentrer sur les droits économiques, sociaux et culturels, « *sans exclure les droits civils et politiques et en encourageant une vision transversale et interdépendante des droits de l'homme*<sup>202</sup> ».

<sup>201</sup> Il s'agit du projet de la FIACAT et de son partenaire au Burkina Faso.

<sup>202</sup> Termes de référence de l'AIDH, 2008.

L'accent était porté sur :

- Les droits des femmes ;
- Les droits des enfants ;
- Les droits des personnes victimes de discriminations ;
- Le soutien aux défenseurs des droits de l'homme ;
- L'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme, en particulier les DESC.

Les projets ont effectivement concerné l'ensemble de ces droits, mais l'accent porté sur les DESC ne transparaît pas réellement dans les projets retenus, et le portefeuille se révèle finalement assez équilibré entre DESC et droits civils et politiques.

Deux types de projets étaient envisagés sur des durées allant de deux à trois ans : (i) des actions de terrain visant le renforcement des capacités des partenaires locaux et, (ii) sans exclusion du premier type, des projets d'éducation au développement en France et de plaidoyer sur les thématiques retenues. Un seul projet dans le portefeuille a finalement relevé de cette dernière catégorie<sup>203</sup>.

Un comité de suivi annuel avait été institué, présidé par l'ambassadeur aux droits de l'homme, et comprenant des représentants du MAEDI, le secrétaire général de la CNCDH et deux membres du collège associatif de la CNCDH, trois représentants de Coordination SUD et des porteurs de projets cofinancés dans le cadre de l'appel à initiatives. Outre le suivi des projets, ce comité avait pour mission « *d'apporter une contribution à la réflexion sectorielle dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme, plus particulièrement sur l'action non gouvernementale ; d'assurer un suivi du processus transversal d'évaluation et de capitalisation de l'appel à initiatives ; de proposer éventuellement des réorientations pour de prochains appels à initiatives ; d'organiser des dialogues* pouvoirs

*publics/ONG dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme et l'échange sur les pratiques des ONG*<sup>204</sup> ».

En vue de la tenue de cette réunion, les ONG étaient invitées à compléter une fiche de suivi, comportant un volet quantitatif (suivi de l'atteinte des objectifs du cadre logique) et un volet qualitatif (impact, difficultés, enseignements). Ce comité s'est finalement réuni à cinq reprises entre octobre 2008 et novembre 2012, et les deux dernières réunions se sont tenues sous l'égide commune du MAEDI et de l'AFD, afin de préparer au mieux le transfert des dossiers. Ce comité spécifique et les réunions qui lui étaient associées ont cessé en 2012 avec l'arrivée à leur terme de l'ensemble des projets financés dans le cadre du dispositif de l'AIDH.

Le bilan de ce comité apparaît contrasté. Ces rencontres créaient certes un lieu de dialogue intéressant entre des ONG diverses sur une thématique donnée, et certaines d'entre elles, faute d'un espace d'échanges alternatif, regrettent sa disparition. Mais cette opportunité de dialogue est cependant restée assez théorique dans la mesure où les ONG reconnaissent *a posteriori* leurs réticences à exposer publiquement leurs éventuelles difficultés ou contraintes – à l'initiative et devant le bailleur, mais aussi devant leurs homologues –, ce qui a indéniablement limité la portée de ces réunions.

### 2.3. Le transfert à la DPO (AFD) et le dispositif d'appui aux initiatives ONG

Le transfert de l'appui aux ONG du MAEDI à la DPO dans le cadre de la RGPP a occasionné quelques changements dans les objectifs, les modalités d'appui et de suivi/évaluation/capitalisation des projets droits de l'homme. Sans proposer une comparaison *stricto sensu* de deux outils de financement différents par nature puisque l'un, l'AIDH,

<sup>203</sup> Il s'agit du projet porté par ECPAT France, « Informer et former en Europe pour protéger les enfants des pays en développement contre l'exploitation sexuelle commerciale ».

<sup>204</sup> Compte rendu de la première réunion du comité de suivi AIDH – 14 novembre 2008.

est un appel à propositions ciblé et ponctuel tandis que l'autre, la DPO (AFD), est une modalité de financement « au fil de l'eau » et ouvert à de nombreux secteurs d'intervention, le Tableau 6 ci-après présente les caractéristiques

respectives des deux dispositifs au moment du passage des dossiers<sup>205</sup> (les évolutions qui ont eu lieu depuis lors sont signalées en note de bas de page).

Tableau 6. Dispositifs d'appui de l'AIDH et de la DPO (AFD)

	AIDH	DPO (AFD)
<b>Objectifs</b>	Renforcer les sociétés civiles du Sud pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme	Renforcer les acteurs des sociétés civiles et les capacités locales ; soutenir les actions de sensibilisation et d'éducation au développement ; soutenir la structuration du milieu associatif <sup>206</sup>
<b>Types de projets</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrain</li> <li>• Éducation au développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrain (classique, convention-programme, PCPA) (80 % des projets)</li> <li>• Intérêt général (éducation au développement et structuration du milieu associatif français) (20 % des projets)</li> </ul>
<b>Durée des projets</b>	2 à 3 ans	3 ans en moyenne <sup>207</sup>
<b>Priorités thématiques</b>	DESC ; droits des femmes, droits des enfants, droits des personnes victimes de discriminations ; défenseurs des droits de l'homme ; éducation et sensibilisation aux droits de l'homme et en particulier DESC	Réalisation d'objectifs précis en matière de développement ou de solidarité internationale <sup>208</sup>
<b>Priorités géographiques</b>	ZSP et hors ZSP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 60 % du montant total de l'appui aux interventions de terrain pour les pays d'Afrique subsaharienne</li> <li>• 20 % du montant total de l'appui aux interventions de terrain pour les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient</li> <li>• 20 % du montant total de l'appui aux interventions de terrain pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ainsi que d'Asie<sup>209</sup></li> </ul>

<sup>205</sup> Ainsi, les objectifs de la DPO ne reprennent pas les finalités du cadre d'intervention transversal (CIT) avec les OSC qui n'a été adopté qu'en 2013, mais qui sont cependant présentées dans le Tableau 5 (voir *supra*).

<sup>206</sup> Pour mémoire, le cadre d'intervention transversal 2013-2016, adopté en 2013, a intégré une mention aux droits de l'homme. Sa finalité B vise en effet à « soutenir les sociétés civiles du Sud en matière de promotion de la gouvernance démocratique, de mise en avant de l'égalité de genre et de défense des droits fondamentaux humains, économiques, sociaux et environnementaux » (<http://bit.ly/2eafZbR>).

<sup>207</sup> Depuis 2016, la durée des projets est de trois ans maximum renouvelable deux fois.

<sup>208</sup> Les secteurs non éligibles au cofinancement de projets OSC sont : les échanges universitaires et scientifiques, les échanges de jeunes, le cinéma, la culture, l'audiovisuel, l'archéologie, la francophonie, le volontariat. Depuis 2016, chaque projet doit en outre s'inscrire dans les ODD (ONU).

<sup>209</sup> Ces pourcentages visent à donner des orientations, mais ne s'appliquent pas nécessairement strictement.

	AIDH	DPO (AFD)
...		
<b>Priorités générales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projets d'ampleur et d'impact significatifs</li> <li>Approche concertée et complémentaire de plusieurs ONG</li> </ul>	<p>Quel que soit le type de projet :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcement d'acteurs des sociétés civiles et des capacités locales</li> <li>Consortium d'ONG encouragé</li> </ul> <p>Convention programme<sup>210</sup> : actions articulées et de dimension significative</p> <p>PCPA : programme rassemblant plusieurs collèges d'acteurs du Nord et du Sud, visant à renforcer le dialogue multi-acteurs sur les politiques publiques, et les capacités et la structuration des OSC locales dans un pays donné</p> <p>Intérêt général : ampleur nationale et impact significatif ; regrouper au mieux plusieurs familles d'acteurs</p>
<b>Budget minimal total du projet</b>	Pas de fixation	Projet de taille significative sans plus de précision <sup>211</sup>
<b>Cofinancement</b>	50 %	<p>Classique terrain : 50 %</p> <p>Convention programme : 60 %</p> <p>PCPA : 75 %</p> <p>Intérêt général : 50 %<sup>212</sup></p>
<b>Sélection</b>	Comité de subvention aux ONG de la MAAIONG du MAEDI	Comité spécialisé pour l'appui aux initiatives ONG <sup>213</sup>
<b>Suivi</b>	Comité de suivi présidé par l'ambassadeur aux droits de l'homme, MAAIONG, NUOI/H <sup>214</sup> , CNCDH, Coordination SUD et porteurs de projets	DPO et éventuellement réunions conjointes de suivi avec le MAEDI pour certains projets
<b>Évaluation / capitalisation</b>	Évaluation et capitalisation obligatoire	<p>Pour toute subvention supérieure à 500 000 euros, audit financier obligatoire</p> <p>Classique terrain : évaluation fortement encouragée</p> <p>Convention programme : actions transversales de capitalisations obligatoires ; évaluation finale externe obligatoire</p> <p>PCPA : actions transversales de capitalisations obligatoires ; évaluation finale externe obligatoire</p> <p>Intérêt général : évaluation fortement encouragée</p>

<sup>210</sup> Pour pouvoir bénéficier d'une convention programme, l'ONG doit avoir un budget annuel supérieur ou égal à 1,5 million d'euros ; sur les trois dernières années, la part moyenne des subventions accordées par le MAEDI et/ou l'AFD ne doit pas dépasser 35 % du budget annuel de l'ONG consacré à la solidarité internationale ; enfin, l'ONG doit avoir bénéficié dans les six dernières années d'au moins deux financements ou cofinancements du MAEDI et/ou de l'AFD pour un total supérieur à 600 000 euros, et doit mettre en œuvre des projets de taille significative sur le terrain.

<sup>211</sup> Depuis 2016, le budget minimal de chaque projet doit être de ± 300 000 euros.

<sup>212</sup> La part de cofinancement est passée à 60 % en 2016.

<sup>213</sup> Outre un président, ce comité est constitué d'un représentant du ministère de l'Économie, de deux représentants du MAEDI d'un représentant du ministère de l'Intérieur, de deux personnalités qualifiées désignées par le conseil d'administration de l'AFD (au cours des dernières années, des représentants de la Fondation de France siègeaient) et d'un représentant du personnel de l'AFD.

<sup>214</sup> Direction des Nations unies et des organisations internationales, des droits de l'homme et de la Francophonie (MAEDI).

Le dispositif de la DPO se distingue par son instruction des projets au fil de l'eau : jusqu'en 2014, il était ainsi continuellement ouvert avec cinq comités de sélection des projets par an. Depuis 2015, un mécanisme d'appel à manifestation d'intention de projet a été mis en place : les ONG souhaitant déposer une ou des demandes de cofinancement doivent impérativement soumissionner avant le mois de juillet de l'année en cours<sup>215</sup> en vue d'être présélectionnées.

Par ailleurs, l'instruction des projets droits de l'homme possède actuellement une spécificité. Pour toutes les autres thématiques, la DPO dispose en effet durant cette procédure d'instruction d'avis émanant des divisions sectorielles de l'AFD concernées par les projets déposés. Ces avis permettent de mieux appréhender en amont de la réunion du comité des ONG la qualité et la pertinence des projets soumis, et viennent alimenter la discussion entre la DPO et les ONG soumissionnaires. La gouvernance ne relevant pas, jusqu'en janvier 2016, des domaines de compétence de l'AFD, les dossiers droits de l'homme ne se rattachaient pas à cette procédure de consultation interne. Les projets recevaient alors des avis de la sous-direction de la gouvernance du MAEDI lors de la réunion du comité, sans qu'une consultation ne fût officiellement prévue en amont (bien qu'elle eût parfois lieu de façon informelle). Avec le transfert de la compétence « gouvernance » à l'AFD, de nouvelles modalités devront donc être envisagées afin que les dossiers droits de l'homme bénéficient du même traitement d'instruction que les autres projets (classiques) instruits par l'AFD.

Enfin, comme on l'a déjà mentionné, le dispositif d'appui aux initiatives ne s'attache pas uniquement aux projets droits de l'homme et, en conséquence, la DPO se trouve parfois confrontée à une difficulté pour les identifier spécifiquement. Jusqu'à ce jour, dans son tableau de bord, la DPO s'appuie sur les codes du CAD de l'OCDE, mais a d'ores et déjà tenté d'affiner son approche en instaurant un système de suivi plus fin. Elle range ainsi les projets, selon une classification AFD, entre « secteurs CICID » et « hors secteurs CICID ». Dans cette dernière, la DPO a identifié des sous-secteurs sur des sujets qu'il lui semble pertinent de valoriser. On y retrouve les différents types de projets (terrain, conventions programmes, PCPA, « éducation au développement », « structuration du milieu associatif »), mais également des marqueurs sectoriels, comme les projets « droits de l'homme ». Cependant, au regard du caractère souvent transversal de ces projets, leur classement dans telle ou telle catégorie relève pour une grande part d'un choix de la DPO, qui peut parfois – et elle en convient – apparaître subjectif. Ainsi, parmi les projets appuyés par DPO – et hors portefeuille de l'étude – figure un projet de l'ONG Aides en direction des personnes LGBTI. Ce projet n'apparaît cependant pas comme étant un projet « droits de l'homme », mais figure dans le tableau de bord comme un projet « santé », l'accent ayant été porté sur l'objectif du projet (en l'occurrence, la lutte contre la propagation du sida) et non sur son public cible.

### 3. Les forces et faiblesses du dispositif

Si les ONG et les pouvoirs publics français reconnaissent l'importance de l'instrument d'appui aux initiatives des ONG de l'AFD, leurs perceptions de ses forces et faiblesses diffèrent quelque peu. La présentation qui va suivre s'at-

tache à recenser les principales remarques formulées par les différentes parties intéressées, afin de mieux saisir les contraintes mais aussi les perceptions respectives et formuler en conséquence des recommandations.

<sup>215</sup> Les ONG doivent ainsi adresser une fiche d'intention de projet présentant succinctement (3 pages) les objectifs, partenaires, budget prévisionnel de leur projet ainsi que le mois de dépôt envisagé.

## Pour les ONG

### Les points forts

En regard des appels à projets, et notamment ceux de la Commission européenne, les ONG du portefeuille apprécient unanimement la grande souplesse qu'offrent le dispositif d'appui aux initiatives des ONG et le mécanisme d'instruction des projets « au fil de l'eau », qui leur permettent notamment de laisser mûrir leurs projets et leur offrent l'opportunité d'aborder des thématiques au cœur de leurs préoccupations. Pour 70% des ONG du portefeuille, le soutien financier de la MAAIONG du MAEDI ou de la DPO (AFD) a été en premier lieu sollicité, ce qui peut sembler paradoxal quand on considère l'importance du volume de cofinancement à rechercher pour compléter le budget de tout projet.

Les ONG estiment les procédures de sélection et de financement relativement bien explicitées, et les dossiers de demande de financement leur apparaissent similaires à ceux exigés par d'autres bailleurs, évitant ainsi la multiplication des cadres de formulation des demandes.

Le dialogue avec le personnel de la DPO est jugé franc, ouvert et de qualité, et l'appui méthodologique, quand il est sollicité, est apprécié, tout comme la réactivité de la DPO. Cette dernière fait également preuve de la souplesse nécessaire face à d'éventuelles difficultés de mise en œuvre (pour les demandes de prolongation ou de réaffectation de lignes budgétaires, par exemple).

L'AFD est jugée moins contraignante que la Commission européenne sur la question de la visibilité à donner à son soutien<sup>216</sup>, consciente des implications négatives que peut parfois avoir l'affichage d'un soutien financier d'un gouvernement étranger (en l'occurrence français) pour cer-

tains projets. L'AFD traite ainsi cette question de façon appropriée et avec une souplesse appréciée des ONG qui, pour leur part, ne rencontrent pas de difficultés à afficher le soutien public quand cela n'est pas susceptible de gêner leurs actions.

Enfin, le caractère structurant des conventions programmes, pour les ONG qui remplissent les critères pour en bénéficier<sup>217</sup>, a été à plusieurs reprises souligné, y compris par des ONG de taille importante (Handicap International).

### Les points faibles

Si l'intérêt du mécanisme d'appui aux initiatives est manifeste de par le fort pourcentage d'ONG pour lesquelles l'AFD constitue le premier guichet de financement pour leurs projets droits de l'homme, le niveau de cofinancement limité à 50% par l'AFD est cependant jugé unanimement trop faible, notamment au regard des difficultés que les ONG rencontrent pour trouver d'autres sources de financement complémentaire (voir *supra* III.4.). Plusieurs ONG ayant sollicité un soutien financier par le passé n'envoient plus en l'état actuel des choses de déposer une demande de financement, ou, pour les plus importantes, de limiter ce recours, trop chronophage en recherche de financements complémentaires – qui, pour certaines ONG, restent trop hypothétiques – et mobilisant fortement les ressources humaines sur le plan administratif (gestion d'une multiplicité de *reportings*).

Les ONG pointent également du doigt la réalisation d'audits demandés par l'AFD pour tout projet bénéficiant d'une subvention supérieure ou égale à 500 000 euros, ce qui pèse lourdement sur le budget du projet<sup>218</sup>.

Toujours sur la question du financement, les ONG de petite taille regrettent une « zone grise » entre l'appui à des microprojets et le soutien *via* le dispositif d'appui aux

<sup>216</sup> Le manuel de visibilité et de communication de la Commission européenne cadre de façon très serrée les modalités selon lesquelles les ONG bénéficiaires doivent afficher le soutien européen, tout en prévoyant des exceptions lorsque ce soutien peut être source de danger pour les porteurs de projets ou leurs bénéficiaires.

<sup>217</sup> Voir *supra* la note 109.

<sup>218</sup> Comme mentionné plus haut, si l'AFD ne fixe pas de plafond au montant dédié aux ressources humaines, beaucoup de bailleurs jugent négativement un pourcentage élevé du budget consacré aux ressources humaines, ayant pour effet d'entraver la recherche de cofinancement des ONG.

initiatives ONG. Elles souhaiteraient pouvoir accéder à des financements intermédiaires pour des projets de dimension plus modeste<sup>219</sup>, moins lourds à gérer pour les ONG et leurs partenaires, et également moins difficiles à cofinancer<sup>220</sup>.

Par ailleurs, la durée des projets est également parfois ressentie comme une contrainte assez lourde au regard des actions engagées qui nécessitent du temps pour aboutir. Même si les projets sont d'une durée de trois ans potentiellement renouvelables deux fois (soit neuf ans au total), les objectifs des projets droits de l'homme portent généralement sur le moyen et long terme, et il n'est pas toujours aisé de les découper en phases. La DPO se montre bienveillante à l'égard du renouvellement des projets, mais il n'en demeure pas moins que les ONG ne sont pas totalement assurées au moment du lancement initial de leur projet que sa poursuite sera nécessairement approuvée dans le temps moyen voire long.

Si l'appui de la DPO est apprécié au moment du montage du projet, une majorité d'ONG regrette un accompagnement limité au cours de la mise en œuvre, qui témoigne surtout d'un souhait d'échanges durant cette phase. À ce titre, plusieurs ONG ont souligné l'intérêt des comités de suivi de l'AIDH, dont elles estiment qu'elles apportaient une réelle plus-value, tout en reconnaissant que les modalités n'étaient pas vraiment satisfaisantes.

S'agissant plus spécifiquement des procédures, plusieurs points jugés négatifs sont relevés par les ONG :

- L'absence de profils spécialisés sur les thématiques abordées au sein du comité de sélection (comité ONG)<sup>221</sup> ;
- La lourdeur du *reporting* qui est amplifiée par la redevabilité aux différents bailleurs dont les demandes ne sont pas toujours similaires. Ce *reporting* est encore plus complexe lorsqu'il s'agit de projets multipays<sup>222</sup> ;
- La nécessité de l'aval des ambassades par le biais des « avis d'opportunité », là encore plus problématique et lourd à gérer pour les projets multipays<sup>223</sup> qu'il est parfois nécessaire de redimensionner, ce qui peut peser sur leur cohérence d'ensemble ;
- Le calendrier de l'évaluation qui peut conduire à déposer éventuellement un nouveau projet avant même que les résultats définitifs de l'évaluation du précédent projet soient connus.

Enfin, de manière plus générale, les ONG soulignent une lisibilité trop limitée des compétences respectives de l'AFD et du MAEDI à Paris, et qui se fait ressentir davantage encore sur le terrain. L'absence de compétences en matière de droits de l'homme dans les agences locales de l'AFD<sup>224</sup> est notamment perçue de manière problématique.

Certaines critiques présentement formulées se basent sur les procédures de la DPO à l'œuvre entre 2009 et

<sup>219</sup> Sur les huit projets droits de l'homme du portefeuille de l'étude financés par la DPO, seuls deux projets bénéficient d'un financement d'un montant global inférieur à 300 000 euros. Pour mémoire, à compter de 2016, ce montant de 300 000 euros de budget global constitue un minimum dans les critères d'éligibilité au dispositif, bien que « les projets dont le montant global se situe entre 200 000 euros et 300 000 euros pourront être déclarés éligibles par SPC/DPO uniquement dans le cas de contextes géographiques et/ou sectoriels spécifiques et justifiés ». Guide méthodologique 2016.

<sup>220</sup> À titre d'exemple, certaines des principales ONG françaises intervenant dans le secteur de l'appui aux médias ont progressivement disparu au cours des dernières années (Panos Paris, pôle média du Groupe de recherche et d'échanges technologiques...) ou sont en situation difficile (Syfia). Initialement soutenues et encouragées par l'UE à s'investir dans des projets importants, elles ont été fortement fragilisées quand elles n'ont plus eu accès – en raison d'une forte concurrence internationale – à cette source de financement, sans que d'autres sources de financement alternatif ne prennent le relais. L'audiovisuel n'est pas éligible au dispositif d'appui aux initiatives des ONG de la DPO, même si des projets liés à la régulation ou à la défense de la liberté de la presse le sont potentiellement.

<sup>221</sup> En juin 2016, le comité des ONG était composé de Laurence Tubiana, ambassadrice chargée des négociations sur le changement climatique (présidente), d'un représentant du ministère de l'Économie, de deux représentants du MAEDI (un représentant de la Délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats, et un représentant de la Direction des biens publics mondiaux), d'un représentant du ministère de l'Intérieur, de deux personnalités qualifiées désignées par le conseil d'administration de l'AFD et d'un représentant du personnel de l'AFD. Ces membres du comité ONG ne sont de fait pas recrutés sur la base d'une valeur ajoutée thématique, et cette remarque vaut donc pour tous les projets soumis au comité, lesquels sont cependant examinés en amont par les services compétents de l'AFD.

<sup>222</sup> Les nouvelles procédures opérationnelles instaurées en 2016 limitent désormais le nombre de *reportings* à deux rapports, contre quatre rapports précédemment.

<sup>223</sup> Ainsi, plus de trente avis d'opportunité ont dû être sollicités pour le projet de RSF.

<sup>224</sup> Il est à noter qu'avec le transfert de la compétence « gouvernance » du MAEDI à l'AFD début 2016, il est désormais prévu de doter les agences locales de l'AFD – ou un certain nombre d'entre elles – d'agents en mesure de traiter cette thématique.

2012, soit au moment où les projets du portefeuille étaient soumis. En 2016, la DPO a procédé à une révision partielle de son approche qui intègre certaines des préoccupations des ONG. Ainsi, leurs remarques portant sur le vocabulaire utilisé et les critères à remplir dans la Note d'initiative ONG visent essentiellement la définition de la nature du projet telle que définie dans le guide 2012, qui celui-ci mentionnait que les projets devaient « *concourir à la réalisation d'objectifs précis en matière de développement ou de solidarité internationale* ». Si ces références dans les guides méthodologiques n'ont, selon la DPO, jamais constitué en tant que tel un critère de sélection, les ONG se sentaient cependant dans l'obligation de répondre au mieux aux attentes exprimées dans le formulaire afin de renforcer les chances de voir leur proposition de projet être admis au financement. Or, comme l'étude l'a montré, une des caractéristiques de nombre de projets droits de l'homme, qui se retrouve également pour les projets d'ECSI, tient justement à la difficulté d'atteindre des *objectifs précis dans une durée limitée*, initialement fixée à trois ans lors du dépôt du projet. Par ailleurs, des critères d'impact étaient associés à cette demande. Ces formulations incitaient donc les ONG à tenter de préciser leurs objectifs mais dans une limite de temps généralement peu réaliste et avec une réelle difficulté à déterminer des indicateurs d'impact pertinents.

La DPO, a depuis lors, intégré ces difficultés : dans le guide 2016, si les objectifs fixés aux projets restent identiques, l'adjectif « précis » a disparu. La DPO prend désormais en compte les notions d'« études d'effets » ou de « processus de changement » comme indicateurs plutôt qu'uniquement « d'impact » des projets dans le cadre de la définition des résultats attendus des projets et de leurs évaluations<sup>225</sup>. Cette évolution, ainsi que l'allègement du rythme de *reporting* des projets, permettent ainsi de mieux prendre en compte certaines spécificités des ONG droits de l'homme évoquées plus haut (voir *supra* III.4.).

Enfin, la procédure de demande d'avis d'opportunité des projets, si elle reste perfectible, a également évolué puisqu'elle intervient désormais en début de processus de soumission des projets à la DPO, avant même l'instruction des dossiers par cette dernière.

### Pour les pouvoirs publics français

Les points de vue des pouvoirs publics français au sein du MAEDI sur le dispositif d'appui aux initiatives des ONG sont relativement limités, souvent en raison d'une connaissance lacunaire du mécanisme. Plus généralement, les personnes interrogées ont plutôt mis l'accent sur la diversité des interlocuteurs<sup>226</sup> qui traitent des droits de l'homme et sur la nécessaire articulation et complémentarité des actions engagées. Cependant, quelques remarques émergent sur l'instrument.

### Points forts

L'appui aux initiatives des ONG est considéré comme complémentaire aux autres outils de financement du MAEDI et de l'AFD ; il répond à une véritable attente<sup>227</sup>.

Son avantage comparatif réside notamment dans sa procédure d'instruction « au fil de l'eau », sans appels compétitifs, qui permet de renforcer l'ingénierie de projets des petites structures de la société civile. Ses procédures et modalités, tout en s'attachant à répondre aux besoins de redevabilité, veillent à garantir une assez grande souplesse, notamment en offrant la possibilité de financer trois phases successives de trois ans chacune. L'instrument permet également de soutenir, *via* les partenariats mis en place par les ONG françaises, des ONG locales qui jouent un rôle croissant dans les processus de bonne gouvernance.

Le dispositif d'appui aux initiatives des ONG permet par ailleurs de soutenir des projets et plates-formes de structuration des ONG, renforçant de la sorte la professionnalisation de ces dernières.

<sup>225</sup> Voir le guide méthodologique pour le cofinancement des projets et programmes « terrain » et « intérêt général » 2016 de l'AFD.

<sup>226</sup> Voir le Tableau des acteurs institutionnels français figurant en Annexe 5.

<sup>227</sup> La DPO reçoit en moyenne deux fois plus de projets qu'elle ne peut en financer.

Enfin, si le transfert du dispositif de l'AIDH de la MAAIONG du MAEDI à la DPO de l'AFD a gommé la spécificité droits de l'homme – le dispositif d'appui aux initiatives de la DPO étant ouvert à l'ensemble des secteurs contrairement à l'AIDH qui ciblait spécifiquement la thématique droits de l'homme –, il a néanmoins permis une ouverture peut-être plus marquée aux projets touchant les droits civils et politiques<sup>228</sup>. Cependant, certaines thématiques ne sont toujours pas ou peu abordées (appui aux LGBTI, au secteur des médias...), ce qui peut également être lié à l'existence de peu d'ONG françaises présentes sur ces questions à l'international ou à l'absence de demandes de cofinancement sur ces sujets.

### Points faibles

La question de l'avis d'opportunité des projets demandé aux ambassades peut également être, tout comme pour les ONG, problématique pour la DPO, car il peut revêtir un caractère rédhibitoire. Une simple « réserve » de l'ambassade peut parfois peser fortement dans la décision du comité, même s'il semble qu'aucun projet droits de l'homme n'ait jusqu'à ce jour été écarté sur cette base. Le processus est par ailleurs fastidieux à plus d'un titre : non seulement, dans le cadre de projets multipays, l'avis d'opportunité doit être demandé à chaque ambassade concernée<sup>229</sup>, mais aussi la DPO, de même que l'ensemble des services de l'AFD, ne peuvent aujourd'hui encore s'adresser directement aux ambassades afin d'éventuellement échanger sur tel ou tel projet. Toute communication avec les ambassades doit ainsi passer par l'intermédiaire du MAEDI (DGM/CIV) ou par les agences locales de l'AFD qui, jusqu'à présent, ne disposaient pas de compétences sur la thématique droits de l'homme<sup>230</sup>.

Si la complémentarité de l'outil de financement avec les autres instruments des pouvoirs publics n'est pas remise en cause, le souci d'une meilleure cohérence thématique

ou géographique est exprimé par la grande majorité des interlocuteurs. Dans le même temps, les priorités notamment thématiques ne semblent aujourd'hui pas toutes nécessairement partagées entre les différents services concernés au regard de leurs prérogatives respectives : à titre d'exemple, certains mettent l'accent sur celles portées au sein des enceintes internationales, d'autres privilégient des thèmes qui leur paraissent plus pertinents au regard de leurs propres priorités dans certains pays, d'autres encore souhaitent mettre l'accent sur un nombre limité de sujets afin de favoriser la lisibilité de l'action de la France.

Le manque de visibilité des actions soutenues est parfois relevé. Si l'information existe, elle ne circule pas nécessairement suffisamment, et plusieurs services du MAEDI notamment ont affirmé ne pas connaître les ONG ou projets soutenus sur le secteur des droits de l'homme qui les intéressent directement. Pour autant, les pouvoirs publics n'exigent pas nécessairement l'affichage de leur soutien, conscients des effets négatifs (remise en question de l'indépendance des ONG) ou pervers (mise en danger des défenseurs des droits de l'homme dans des contextes où la France intervient militairement, par exemple) que celui-ci pourrait entraîner. Mais dès lors, faute également d'un tableau de bord permettant de recenser en interne les appuis apportés par le biais des différents services ou opérateurs, les pouvoirs publics ne sont guère en mesure de valoriser le travail mené par les ONG droits de l'homme.

Cette difficulté est par ailleurs renforcée par le manque de lisibilité des impacts des projets droits de l'homme. Ainsi, les problèmes rencontrés par les ONG pour mettre en valeur les avancées liées à leurs actions (voir *supra* III.4. sur les difficultés liées à la mesure du changement) se répercutent au niveau des pouvoirs publics eux-mêmes soumis à un devoir de redevabilité.

<sup>228</sup> En fait, avant ce transfert, une répartition tacite existait entre la MAAIONG, qui traitait essentiellement des dossiers portant sur les DESC, et la direction de la gouvernance du MAEDI qui subventionnait, pour sa part, les projets œuvrant en faveur des droits civils et politiques.

<sup>229</sup> À titre d'exemple, le projet de RSF concernait plus de trente pays.

<sup>230</sup> Le transfert de la compétence « gouvernance » à l'AFD va conduire à renforcer les ressources humaines de certaines de ses agences sur ce sujet.

## V. Défis et perspectives

Le principe retenu pour cette étude de réaliser une analyse transversale – et non une évaluation de 31 projets en faveur des droits de l'homme mis en œuvre par 23 ONG appuyées par les pouvoirs publics français – témoigne de l'ambition attachée à cet exercice : il ne s'agissait pas uniquement de répondre à un devoir de redevabilité (sur l'utilisation des fonds publics qui ont été confiés à la MAAIONG du MAEDI puis à l'AFD, vis-à-vis des bénéficiaires, des ministères de tutelle, des partenaires, de l'opinion publique), mais d'essayer de mettre à jour la diversité des expériences et d'éclairer la relation partenariale entre les OSC actives dans le domaine des droits de l'homme et les pouvoirs publics qui les appuient dans le respect de leur indépendance.

Les consultants se sont attachés à garder cette perspective tout au long de leur travail. Cependant, l'objectif fixé

de dresser un bilan de ces projets et de l'action des différents acteurs ne vaut que s'il permet de nourrir la réflexion pour l'avenir des parties prenantes : pouvoirs publics (AFD et MAEDI) à l'origine de cette étude, mais également ONG, bénéficiaires des appuis et acteurs incontournables de la promotion et de la défense des droits de l'homme.

Il ne s'agit pas pour autant d'adresser des recommandations formelles que les limites méthodologiques de l'étude soulignées dans la première partie du présent rapport pourraient remettre en cause. Il est davantage question de mettre, à la disposition des différentes parties prenantes, un certain nombre de pistes de réflexion susceptibles non seulement de renforcer leurs moyens d'action, mais également de donner toute la visibilité qu'elles méritent aux interventions combinées des acteurs de la société civile et des pouvoirs publics français en faveur des droits de l'homme.

### Développer les échanges entre les parties prenantes pour favoriser l'inscription des actions en faveur des droits de l'homme dans un cadre global plus lisible

L'étude a relevé les convergences de l'action des ONG françaises avec les interventions de la diplomatie française en faveur des droits de l'homme : la plupart des thèmes couverts en faveur des projets examinés correspondent en effet à ceux portés par la France, notamment au sein des instances internationales (voir *supra* II.1.).

Pour autant, l'étude souligne également la complexité à assurer une plus grande cohérence entre les actions des ONG françaises et celles de la France :

- d'une part, parce que les « ONG droits de l'homme » sont notamment caractérisées par leur hétérogénéité (voir *supra* III.1.). Si elles ont en commun un ancrage de leur mandat dans le droit international des droits de l'homme

(en faisant référence aux principales conventions internationales), leurs motivations, leurs terrains tout comme leurs modalités d'intervention sont variés ;

- d'autre part, parce que la stratégie de la France en matière de droits de l'homme est diversifiée, multiforme et engage de nombreux acteurs (voir *supra* II.2. et II.3.). Si la France est indéniablement un acteur international important sur le terrain des droits de l'homme, ses priorités apparaissent multiples et par conséquent moins lisibles.

Avant tout, cette diversité et cette complexité présentes chez les acteurs associatifs et institutionnels ressortent de la dimension éminemment transversale des droits de l'homme (voir *supra* II.1.) qui conduit à ranger sous une

même dénomination des activités très variées. Or, cette transversalité est, aujourd'hui encore, peu prise en considération, que ce soit par les ONG ou par les pouvoirs publics.

Ainsi, les ONG qui interviennent dans ce domaine ne se reconnaissent pas toutes sous cette dénomination d'ONG « droits de l'homme » (voir *supra* III.1.), mais, en grande majorité, elles travaillent pourtant sur les droits de l'homme en proposant des projets à la faveur d'un partenariat avec une ONG droits de l'homme dans chacun de leurs pays d'intervention, d'une opportunité de financement ou dans un souci d'assurer une offre globale. De fait, le caractère transversal des droits de l'homme gomme les frontières entre les ONG qui se revendiquent spécifiquement comme telles et celles qui interviennent sur ce terrain de « surcroît », par des actions de plaidoyer pour faire évoluer la législation en accompagnement de leur travail de développement par exemple. Le *focus group*, réalisé dans le cadre de l'étude, a montré que les échanges entre les ONG françaises traitant des droits de l'homme restent actuellement limités : si elles se connaissent, se croisent plus ou moins régulièrement, voire travaillent parfois de concert, elles ont relativement peu d'opportunités de dialoguer sur des thèmes d'intérêt commun et partant d'enrichir mutuellement leurs expériences.

› **Piste de réflexion pour les ONG : des démarches collectives des ONG droits de l'homme favoriseraient le développement de synergies, notamment dans les approches thématiques, la mutualisation des savoirs et des expériences ou sur l'approche des projets. Nombre de sujets relevés au cours de l'étude pourraient bénéficier à des degrés divers de réflexions communes : la capitalisation de leurs pratiques, l'intégration de nouvelles approches qu'elles se sont plus ou moins appropriées (sur l'intégration du genre, sur l'approche par les droits, sur la protection des défenseurs des droits de l'homme, voir *supra* III.2.), l'élaboration de nouveaux outils méthodologiques permettant de mieux mettre en valeur leurs interventions (outils de suivi et de mesure du changement notamment, voir *supra* la partie III.).**

Si une réflexion est aujourd'hui lancée pour formaliser un espace de concertation, celui-ci devrait aller de pair avec un dialogue avec la principale plate-forme d'ONG que constitue Coordination SUD. Cette dernière compte encore peu d'ONG droits de l'homme en son sein, et celles-ci ne contribuent que modérément à la vie de la plate-forme. De ce fait, les droits de l'homme et, plus largement, la dimension droits de l'homme des thèmes portés par Coordination SUD, occupent une place très limitée dans le dialogue institutionnel avec les pouvoirs publics (voir *supra* III.2.). Pour les ONG de défense des droits de l'homme, mieux se connaître nécessite également de se confronter aux autres, ce qui passe aussi par davantage d'échanges avec les ONG intervenant sur le terrain du développement ou de l'humanitaire. L'approche par les droits qui tend progressivement à se généraliser, notamment dans la pratique des ONG et des bailleurs européens, devrait inciter les ONG françaises à renforcer leurs échanges.

› **Piste de réflexion pour les ONG : un dialogue entre Coordination SUD et les ONG droits de l'homme, substantiel et régulier, pourrait favoriser l'identification des spécificités d'actions sur le terrain des droits de l'homme et permettrait d'assurer une meilleure représentation des problématiques liées aux droits de l'homme lors des échanges institutionnels.**

De leur côté, même si les pouvoirs publics reconnaissent l'apport des ONG et leur assurent globalement un soutien important, les modalités d'échanges avec ces dernières tout comme les modalités d'appui passent par de multiples interlocuteurs et canaux qui ne sont pas toujours lisibles, ne permettant pas de donner une visibilité ou de mettre en valeur la cohérence de leurs actions. Si des efforts de rationalisation sont entrepris, la période qui s'ouvre (avec le transfert de la compétence opérationnelle « gouvernance » à l'AFD par le MAEDI) entraîne encore des évolutions qui nécessiteront d'assurer une lisibilité des dispositifs et du rôle des différents acteurs.

› *Piste de réflexion pour le MAEDI : le dispositif d'appui aux ONG gagnerait en lisibilité si les pouvoirs publics veillaient à la mise en place d'une communication interne et externe performante sur les prérogatives des différents acteurs institutionnels et leurs modalités de soutien aux ONG dans le domaine des droits de l'homme.*

Dans le cadre du transfert de la compétence opérationnelle « gouvernance » à l'AFD par le MAEDI et pour permettre aux pouvoirs publics de donner plus de visibilité et de cohérence à la diversité des actions entreprises sur le secteur, il apparaîtrait opportun aujourd'hui de nouer un dialogue plus spécifique et formalisé sur la thématique des droits de l'homme. La présente étude a tenté de mettre en valeur la complémentarité des interventions des pouvoirs publics et celles des ONG sur ce thème, mais aussi leur intérêts communs de se soutenir : les autorités françaises peuvent s'appuyer sur la réactivité et la présence au plus proche des populations des ONG ; ces dernières ont besoin du soutien et parfois de la protection politique des pouvoirs publics pour réaliser leur mission. Les ONG françaises se montrent mobilisées sur les enjeux internationaux avec lesquels elles sont en étroite connexion. Elles sont en prise avec les contextes locaux et le système international (notamment onusien) de protection des droits de l'homme auquel elles apportent notamment des contributions lors des procédures d'examen de la situation des droits de l'homme dans les différents pays où elles interviennent (voir *supra* II.1.). Elles assurent ainsi une liaison entre le terrain et les organes de l'ONU, et constituent également une passerelle entre les populations locales et les autorités françaises qu'elles alertent sur les enjeux liés aux droits de l'homme afin que, le cas échéant, la diplomatie prenne le relais. Les uns et les autres auraient ainsi tout avantage à bénéficier d'un cadre de dialogue plus formalisé, lequel fait actuellement défaut (voir *supra* IV.2.1.). Cela permettrait en outre de valoriser la cohérence entre les thèmes que les pouvoirs publics portent dans les instances internationales et les actions qu'ils appuient financièrement soit directement *via* le réseau diplomatique, soit par le biais de leurs opérateurs (AFD

mais également Expertise France...) (voir *supra* II.2.1.). Les modalités d'élaboration des stratégies sectorielles sur la justice transitionnelle ou sur la question du genre offrent à ce titre un bel exemple des apports constructifs d'une réflexion commune sur une thématique donnée, permettant à chaque acteur de mieux situer son action et de s'inscrire dans le même temps dans un cadre plus global.

› *Piste de réflexion pour l'ensemble des acteurs : la mise en place d'un cadre de dialogue régulier, sous le pilotage du MAEDI, pourrait permettre entre autres l'élaboration de stratégies sectorielles reconnues par l'ensemble des acteurs droits de l'homme.*

Sans pour autant remettre en cause le droit d'initiatives des ONG dont l'apport est largement apprécié (voir *supra* IV.3.), un moyen de renforcer la cohérence des actions des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux et partant de renforcer la convergence de leurs actions, pourrait également passer par un positionnement sur l'approche par les droits dans les politiques de développement. La CNCDH a recommandé à plusieurs reprises cette approche, et de plus en plus de pays européens ainsi que la Commission européenne intègrent cette approche (voir *supra* II.1.). Celle-ci demeure actuellement diversement connue ou comprise au sein des pouvoirs publics (que ce soit au niveau du MAEDI ou de l'AFD), mais également parmi un certain nombre d'ONG droits de l'homme. Elle est souvent plus perçue comme un principe que comme une modalité opérationnelle et de développement d'intervention, et suscite, en conséquence, des résistances.

› *Piste de réflexion pour l'ensemble des acteurs : sous l'impulsion du MAEDI, une information et une réflexion sur l'approche par les droits permettraient à la France mais aussi aux acteurs droits de l'homme de se positionner clairement et d'anticiper les modalités de la déclinaison opérationnelle de cette approche.*

## Adapter et fluidifier les modalités opérationnelles d'appui aux ONG droits de l'homme

Si la DPO apporte un soutien consistant et croissant aux ONG, elle reste toutefois soumise à plusieurs contraintes pour assurer pleinement sa mission. Elle doit notamment faire face à une demande importante de financements de projets. En règle générale, elle reçoit environ deux fois plus de demandes qu'elle ne peut en cofinancer.

Cette contrainte des moyens financiers par rapport à la demande renforce l'exigence de qualité des projets soumis au comité chargé de la sélection des projets, et conduit effectivement à un important travail d'accompagnement méthodologique des ONG soumissionnaires en amont de cette présentation. Si la DPO écarte rapidement les projets non éligibles, de l'avis des bénéficiaires, elle se montre cependant bienveillante vis-à-vis de ceux qui sont éligibles, et son intervention vise à renforcer leurs chances d'être sélectionnés. Tous les projets droits de l'homme présentés jusqu'à ce jour, ont ainsi, à une exception près, été acceptés et financés. Mais faute d'éléments de comparaison avec d'autres projets appuyés par la DPO, il apparaît cependant difficile d'affirmer si ce taux de réussite au passage en comité des ONG est lié à la place accordée à la question des droits de l'homme dans la diplomatie française, à la qualité intrinsèque de ces projets, à un accompagnement particulièrement performant de l'AFD sur cette thématique ou au fait que seules les ONG qui s'estiment suffisamment solides pour présenter un projet le font effectivement.

D'un point de vue opérationnel, si les processus d'instruction de la DPO évoluent régulièrement, ils ne s'avèrent pas totalement adaptés aux spécificités des projets de défense des droits de l'homme.

### Intégrer l'approche thématique transversale des droits de l'homme

En règle générale, les projets soumis à la DPO sont instruits de manière sectorielle (en fonction des thématiques spécifiques abordées) et, jusqu'en janvier 2016, la compétence des droits de l'homme relevant du MAEDI jusqu'alors, il n'y avait pas d'accompagnement sectoriel interne au sein de l'AFD.

*> Piste de réflexion pour l'AFD : l'intégration de la dimension transversale des droits de l'homme au sein de l'AFD serait renforcée, et le processus d'instruction des projets gagnerait en pertinence en étant appuyé en amont du comité des ONG par les différentes divisions sectorielles de l'AFD et sa division en charge de la gouvernance – quelle que soit sa forme<sup>231</sup>.*

De fait, la contribution des ONG à la question transversale des droits de l'homme et à l'avancement de l'approche par les droits n'était pas intégrée dans la politique de développement de l'AFD (que ce soit à Paris ou sur le terrain), laquelle n'avait pas reçu de mandat sur ces sujets. Les nouvelles compétences de l'opérateur en matière de gouvernance, avec la création d'une division dédiée au sein de la direction des Opérations offrent à ce titre une opportunité de renforcer le dialogue entre les différents services de l'AFD sur cette thématique des droits de l'homme.

*> Piste de réflexion pour l'AFD : le renforcement de l'articulation entre les opérations financées par la DPO – en lien avec la société civile – et celles financées par la direction des Opérations (tous secteurs confondus) – en lien avec la sphère publique et privée – devrait permettre une meilleure prise en compte de la problématique transversale des droits de l'homme au sein de l'AFD.*

<sup>231</sup> Son positionnement actuel dans l'organigramme, au sein du département des Appuis transversaux (DAT) de la direction des Opérations, est provisoire.

En outre, la faible représentativité des ONG traitant des droits de l'homme au sein de la plate-forme Coordination SUD (voir *supra* III.2.) qui constitue l'interlocuteur privilégié de l'AFD, ne leur permet pas jusqu'à présent de faire valoir leurs préoccupations spécifiques ni leurs apports potentiels dans la stratégie de l'AFD, ce qui, dans le contexte d'évolution du mandat de l'établissement, apparaît regrettable.

› **Piste de réflexion pour l'AFD** : le transfert de la compétence opérationnelle « gouvernance » à l'AFD pourrait offrir l'opportunité de renforcer le dialogue institutionnel entre la direction des Opérations de l'AFD et les ONG droits de l'homme sous une forme à définir entre les différentes parties prenantes (ONG droits de l'homme, MAEDI, AFD et Coordination SUD).

#### Concilier impératifs politiques, cohérence des projets et pragmatisme

Au regard de leur dimension politique (voir *supra* III.3.) et de leur financement public, les projets appuyés par les pouvoirs publics nécessitent une concertation avec les ambassades de France, non seulement pour s'assurer de leur éventuel soutien mais également eu égard aux répercussions que ces projets pourraient éventuellement avoir sur la relation entre la chancellerie et le pays hôte. La grande majorité des ONG étudiées a d'ailleurs souligné lors des entretiens qu'elle considère les visites aux chancelleries comme « un passage obligé » (voir *supra* IV.2.1.). Ainsi, si l'avis d'opportunité sollicité auprès des ambassades sur les projets instruits par la DPO apparaît justifié du fait que les pouvoirs publics s'y impliquent, il peut cependant s'avérer problématique dans le cas des projets multi-pays. L'AFD reconnaît d'ailleurs que ses outils ne lui permettent pas encore de les instruire de manière adéquate<sup>232</sup>.

Pour ces projets, chacune des ambassades des pays concernés doit communiquer son avis d'opportunité. Mais celui-ci s'appuie prioritairement sur une analyse de la relation bilatérale plutôt que sur la cohérence régionale ou internationale du projet ou sur son adéquation globale avec la politique étrangère de la France sur les droits de l'homme. Le processus de consultation s'avère donc non seulement particulièrement lourd (voir *supra* IV.3.), mais surtout un seul avis négatif peut conduire à une reconfiguration du projet, pouvant remettre en cause la stratégie de l'ONG et le travail de co-construction du projet réalisé avec les partenaires dans le pays concerné. Même si cette situation s'est encore présentée de façon marginale, dans la pratique, les « avis d'opportunité » délivrés par les ambassades restent une épée de Damoclès et paraissent peu pertinents pour ce type de projets. Des modalités de consultation plus adaptées devraient donc être envisagées.

› **Piste de réflexion pour le MAEDI et l'AFD** : pour les projets multi-pays, s'en tenir au seul avis d'opportunité de la direction politique du MAEDI, plutôt que de chacune des ambassades dans les pays visés par le projet, serait de nature à :

- assurer une meilleure cohérence entre les positions françaises portées dans les instances internationales et celles prises au niveau local ;
- préserver la cohérence globale des projets et le travail effectué avec les différentes ONG partenaires ;
- alléger la procédure en évitant une multitude de consultations.

<sup>232</sup> Un nouvel outil est cependant en cours d'élaboration, compte tenu de ce diagnostic partagé sur les limites de l'outil projet multi-pays (CFP : convention de financement programmatique).

### Préserver la diversité des ONG françaises œuvrant en faveur des droits de l'homme

L'importance des pouvoirs publics dans le financement de ces ONG droits de l'homme a été relevée dans cette étude (voir *supra* III.4.). Ce point retient particulièrement l'attention dans le cadre de l'évolution institutionnelle en cours. Or, le transfert de la compétence « gouvernance » à l'AFD est aujourd'hui envisagé sans moyens financiers supplémentaires, ce qui pourrait signifier la disparition des subventions accordées par le passé par la sous-direction gouvernance du MAEDI. Qui plus est, ce transfert coïncide avec la disparition annoncée des FSP pays qui pouvaient également constituer une source de financement (potentiellement pluriannuel qui plus est) pour des projets droits de l'homme portés par des ONG. Enfin, les outils financiers actuels de la direction des Opérations de l'AFD lui permettent de soutenir principalement des initiatives émanant des États qui, s'ils se montrent parfois favorables à soutenir certains droits (ceux des enfants ou des femmes, par exemple), apparaissent plus réticents à l'égard de projets susceptibles de remettre en cause leurs modalités de gouvernance. Ces outils se révèlent donc peu adaptés en termes de partenariat avec la société civile dans un domaine où cette dernière a un rôle considérable à jouer, ce que la France reconnaît au demeurant. Dans cette période d'évolution institutionnelle, un point de vigilance s'impose pour que des outils d'appui financier pertinents soient disponibles, afin que les pouvoirs publics soient en accord simultanément avec les priorités qui leur sont assignées : le soutien aux droits de l'homme et le développement de l'appui aux initiatives des acteurs de la société civile français et des pays partenaires.

› *Piste de réflexion pour les pouvoirs publics : la double priorité de soutien aux droits de l'homme et d'appui aux OSC françaises et des pays partenaires nécessite, pour être préservée, que les pouvoirs publics s'assurent que le MAEDI et l'AFD disposent des outils financiers pour la soutenir globalement.*

Le soutien financier des pouvoirs publics pour les projets en faveur des droits de l'homme apparaît essentiel en raison de certaines contraintes particulières aux ONG droits de l'homme : comme les ONG d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale (ECSI), elles ont un accès limité aux ressources d'origine privée en raison de la faiblesse des financements émanant du secteur privé et de l'importance de la générosité du public, mais cette contrainte est particulièrement lourde pour certaines ONG droits de l'homme qui traitent de thèmes peu porteurs pour le grand public (voir *supra* III.4.). Dès lors, le cofinancement à hauteur de 50% apporté par l'AFD pour les projets de terrain et le niveau de financement privé à mobiliser par les ONG posent à ces dernières de sérieuses difficultés et limitent leur accès au dispositif d'appui de la DPO.

› *Piste de réflexion pour l'AFD : un relèvement du plafond de cofinancement de l'AFD et son corollaire, à savoir la diminution du pourcentage de ressources privées exigées dans le budget annuel des ONG permettraient de prendre en compte les contraintes spécifiques des ONG intervenant sur le terrain des droits de l'homme.*

Pour autant, la recherche de financements auprès de bailleurs privés ou de bailleurs publics d'autres pays européens et internationaux paraît insuffisamment exploitée par la plupart des ONG pour des projets portant sur les droits de l'homme.

› *Piste de réflexion pour les ONG : un recensement des fondations françaises, européennes et internationales et plus globalement des bailleurs intervenant en soutien au secteur des droits de l'homme constituerait un outil utile pour rechercher des financements complémentaires et ouvrir éventuellement de nouvelles opportunités aux ONG actives sur le terrain des droits de l'homme.*

Les projets en faveur des droits de l'homme peuvent être portés par des ONG de taille assez importante, mais également par des structures aux moyens financiers et humains modestes qui s'investissent dans des projets de dimension limitée.

Actuellement, au regard de ses ressources humaines limitées, la DPO n'est pas en mesure d'instruire des micro-projets (dont l'instruction et le suivi sont sous-traités), et cela l'amène également à privilégier les projets de taille relativement importante. Cela se fait donc également aux dépens de mésoprojets (budget global compris entre 100 000 et 200 000 euros), lesquels sont actuellement écartés du dispositif d'appui aux initiatives ONG. Or, le financement des mésoprojets est une demande des ONG de taille modeste (voir *supra* IV.3.) qui constituent une part importante des ONG droits de l'homme, puisque 40 % des ONG interrogées dans le cadre de la présente étude ont un budget annuel inférieur à 1 million d'euros, et seules 20 % d'entre elles ont un budget supérieur à 5 millions d'euros. En les excluant de son champ d'intervention, la DPO contribue au mouvement de renforcement des ONG de taille moyenne et importante (entre 2013 et 2015, le pourcentage d'OSC au budget inférieur à 1 million d'euros bénéficiaires d'un soutien financier de l'AFD est passé de 35 % à 22 %<sup>233</sup>) à l'instar du principal bailleur du secteur qu'est la Commission européenne. Si cela peut s'analyser comme un phénomène de rationalisation (voulu ou non) en écartant les ONG jugées peu viables, les consultants considèrent que la plus grande vigilance est de mise sur la thématique des droits de l'homme, afin que cette sélection ne se fasse pas aux dépens de la diversité des thématiques abordées (peu de financements sont ainsi disponibles sur certains sujets sensibles comme les prisonniers, les condamnés à mort, les personnes LGBTI...),

dans la manière de les aborder (les bailleurs sont parfois frileux à financer des ONG dont les modalités d'intervention s'appuient sur la contestation) ou quant aux sources potentielles d'innovation (émanant, par exemple, de structures plus récentes) qui vont en général de pair avec cette diversité. Enfin, le militantisme constitue souvent une des caractéristiques et un des moteurs des ONG droits de l'homme de taille modeste, et il apparaît donc important de le préserver.

*› Piste de réflexion pour l'AFD : des modalités de financement de mésoprojets pour les structures de taille modeste seraient de nature à préserver et à soutenir la diversité des ONG droits de l'homme.*

Enfin, le rapport a également mis en évidence l'importance des ressources humaines à mobiliser dans les projets en faveur des droits de l'homme (voir *supra* III.4.). Si l'AFD n'impose pas explicitement de plafond dans le budget à leur égard, la part importante qui leur est consacrée pose parfois problème auprès des autres bailleurs lors de la recherche de cofinancements. Il est certes important de maintenir une vigilance sur le poids des ressources humaines dans les budgets, mais les besoins spécifiques des ONG droits de l'homme nécessitent cependant qu'une bienveillance éclairée leur soit accordée.

*› Piste de réflexion pour l'AFD : la bienveillance sur le poids des ressources humaines dans les budgets des projets en faveur des droits de l'homme est essentielle à préserver.*

## Rendre compte et valoriser les actions soutenues en faveur des droits de l'homme

La diversité des appuis des pouvoirs publics et des instruments de soutien financier aux ONG a été évoquée (voir *supra* IV.2.), et de là, la nécessité de clarifier les prérogatives des différents acteurs. De la même manière, la valorisation de leurs actions en faveur des droits de

l'homme apparaît actuellement limitée ou du moins éclairée. Ainsi, il n'existe pas de tableau de bord global permettant d'identifier, de recenser et de rendre compte de la richesse et de la diversité des interventions des pouvoirs publics français en faveur des droits de l'homme

<sup>233</sup> Cf. « Relations entre l'AFD et les organisations de la société civile », Bilan d'activités 2015.

au niveau international, mises en œuvre par l'administration centrale du MAEDI, les ambassades ou *via* les différents opérateurs du ministère.

**› Piste de réflexion pour le MAEDI :** *la mise en place d'un tableau de bord global des actions soutenues par les pouvoirs publics français serait de nature à faciliter l'identification de pistes de synergies possibles, et permettrait une meilleure identification des savoir-faire des ONG françaises actives sur ce terrain.*

La prise en compte de la dimension transversale des droits de l'homme devrait également se répercuter dans les outils de suivi de l'AFD. Les interventions dans le domaine de la santé, de l'éducation, du genre ou encore des mines, quand bien même celles-ci font référence au droit international des droits de l'homme, ne sont pas identifiées actuellement par l'AFD comme des projets droits de l'homme.

**› Piste de réflexion pour l'AFD :** *le système de reporting (codification des projets) pourrait être amélioré en intégrant dans la codification des projets le caractère transversal des droits de l'homme (au même titre que ce qui existe déjà pour le genre, la jeunesse, les mines...), en prenant ainsi en compte l'inclusion dans le projet d'actions ciblées sur les droits de l'homme.*

Pour leur part, même si leurs pratiques évoluent et si elles y sont encouragées par l'AFD, les ONG accordent une attention souvent trop limitée au travail d'évaluation (et notamment à la mesure du changement) (voir *supra* III.4.). Celui-ci apparaît régulièrement sous-utilisé et/ou, souvent pour des raisons d'ordre budgétaire, sous-estimé financièrement. Si dans le domaine des droits de l'homme, l'exercice apparaît relativement complexe, il n'en est pas moins particulièrement utile pour nourrir la stratégie des ONG concernées, favoriser l'innovation du secteur et la diffusion de bonnes pratiques. La réflexion sur le suivi-évaluation/capitalisation et la mesure du changement dans le domaine des droits de l'homme mériterait une attention collective.

**› Piste de réflexion pour les ONG :** *un budget suffisant à l'exercice d'évaluation et la mutualisation des savoirs et expériences en matière de suivi-évaluation/capitalisation seraient de nature à renforcer davantage encore la qualité des projets et du travail des ONG actives dans le domaine des droits de l'homme. Un appui pourrait émaner du F3E et des leçons tirées des expériences de l'IEDDH et des coopérations européenne et nordique, très en pointe sur ces questions.*

Au niveau de l'AFD, les modalités de *reporting* de la DPO lui permettent de s'assurer de la bonne mise en œuvre des projets, de l'utilisation conforme des financements et donc de remplir ses obligations en matière de redevabilité. Cependant, ces modalités lui apportent peu d'éléments pour tirer des leçons des projets soutenus et pour lui permettre notamment de mieux accompagner les porteurs de projets et de nourrir sa réflexion stratégique. L'AIDH, qui portait spécifiquement sur les droits de l'homme, avait tenté d'anticiper cette difficulté en prévoyant la mise en place d'un comité de suivi dont le mandat intégrait cette préoccupation (voir *supra* IV.2.). L'ambition apparaissait légitime et pertinente, mais les résultats ont cependant été jugés quelque peu décevants par les différentes parties prenantes.

**› Piste de réflexion pour l'ensemble des parties prenantes :** *des leçons sont à tirer du comité de suivi de l'AIDH. La question devrait être envisagée par les ONG, et certaines pistes pourraient être explorées, par exemple : la pré-identification de sujets qui représentent un enjeu pour tous avec la mise en place de moyens d'apprentissage collectif au cours de l'exécution des projets. Dans ce cadre, l'AFD et le MAEDI pourraient prendre toute leur part dans l'animation de la réflexion sur les enjeux communs aux ONG droits de l'homme.*

## Annexe 1 – Liste des personnes rencontrées

**ALMANZA** Jean-François, responsable de la division Appui au renforcement des capacités (ARC), au département des Appuis transversaux (DAT) à l'AFD

**AMEUR** Abdelatif, professeur de communication politique à Rabat, éditeur d'un site Internet, ancien chargé d'études auprès de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle (HACA), Maroc

**ARANAZ** José Maria, chef de la section droits de l'homme au Bureau conjoint des Nations unies pour les droits de l'homme, République démocratique du Congo

**AULA** Alexandra, secrétaire générale, Bureau international catholique de l'enfance (BICE)

**BACOS** Laurent, responsable des financements publics et institutionnels, Médecins du Monde, France

**BADILLO** Concha, directrice de l'Association meilleur avenir pour nos enfants (AMANE, Maroc)

**BAKAJIKI** Ambroise, chargé de formation, Réseau des éducateurs des enfants et jeunes de la rue (REEJER), République démocratique du Congo

**BANGWENE** Clotilde Aziza, chargée de *reporting* et communication PAIDS/AIDOR (Appui aux institutions démocratiques et aux organes de reddition des comptes), ex-directrice de l'Institut Panos Paris en République démocratique du Congo, ex-chargée de l'appui aux radios communautaires au Nord Kivu pour le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

**BANZA** Franck, coordinateur documentation et monitoring, Les amis de Nelson Mandela pour la défense des droits humains (ANMDH), République démocratique du Congo

**BEAUSSOU** Jean-Jacques, délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats (CIV) au MAEDI

**BÉGUIN** Alexis, directeur administratif et financier, Institut européen de coopération et de développement (IECD)

**BEMBA** Guy Clément, responsable Amérique latine et Caraïbes, ancien responsable Afrique, fondation Apprentis d'Auteuil

**BERGINC** Anthony, chargé des relations extérieures de la représentation du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) au Maroc

**BERNARD** Antoine, directeur général de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH)

**BERRADA** Abderrahim, journaliste honoraire de l'Agence France-Presse (AFP), membre de *Transparency* Maroc

**BETALI** Ilaria, délégation de l'Union européenne en République démocratique du Congo

**BISAMBU** Gérard, secrétaire général de la plate-forme Agir pour des élections transparentes et apaisées (AETA), ancien secrétaire général du Réseau Éducation civique (RECIC), République démocratique du Congo

**BOISTEAU** Charlotte, chargée d'étude au F3E

**BOSSE** Philippe, chargé de mission, directeur adjoint de l'agence de l'AFD en République démocratique du Congo

**BOUJRADI** Abdelkrim, directeur des relations avec la société civile, ministère des Relations avec le parlement et la société civile du royaume du Maroc

**BOURON** Béatrice, ancienne directrice de l'Association meilleur avenir pour nos enfants (AMANE, Maroc)

**BOUTIN** Xavier, directeur général, Institut européen de coopération et de développement (IECD)

**BROSSAS** Isabelle, chargée de mission pour les droits de l'homme au sein de la division Partenariat avec les ONG (DPO) à l'AFD

**BUGANDWA ZIGABE** Innocent, administrateur Protection de l'enfant, justice pour l'enfant au Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), République démocratique du Congo

**BUIS** Laura, chargée de mission en charge de la société civile à l'Agence de l'AFD au Maroc

**BWITI LUMISA** Godefroid, coordinateur de l'agence Inter-congo média, consultant en communication, République démocratique du Congo

**CABOURG** Laurent, chef de mission d'assistance technique du programme « Facilité société civile Maroc » de la délégation de l'Union européenne au Maroc

**CAMP** Nadine, directrice développement international et plaidoyer, COSI-Forum des réfugiés

**CANTIER** François, président, Avocats sans frontières (ASF), président de la mission B. Paix, démocratie et droits de l'homme à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF)

**CANTIER** Marie-José, ingénieur en méthodes de formation, directrice de l'école des droits de l'homme, Avocats sans frontières (ASF)

**CAVALIERI** Jean-Paul, représentant du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), Maroc

**CHAFCHAOUNI** Abdesselam, membre du bureau exécutif du Forum Vérité et justice, membre de la Coalition mondiale contre la peine de mort, membre du Conseil national des droits de l'homme (CNDH) du royaume du Maroc

**CHANTREL** Violaine, responsable de l'ingénierie de projets, Frères des Hommes (FDH)

**CHENUIL-HAZAN** Raphaël, directeur général d'Ensemble contre la peine de mort (ECPM), membre fondateur de la Coalition mondiale contre la peine de mort

**CHICO** Rigoberto, chargé de programme, Fondation des femmes chrétiennes et démocrates pour le développement (FCCD), République démocratique du Congo

**CHOLE** Frédéric, chef de la mission de stabilisation du centre de crise et de soutien au MAEDI

**COLIN** Guillaume, chargé de mission, représentant de la FIACAT auprès de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

**DAURE** Sébastien, attaché de coopération, correspondant humanitaire, ambassade de France près la République démocratique du Congo

**DELIGNY** Jacques, responsable Afrique, fondation Apprentis d'Auteuil

**DENIS** Camille, coordinatrice du Groupe antiraciste d'accompagnement et de défense des étrangers et migrants (GADEM, Maroc)

**DJOKABA** Maguy, chargée d'animation des pôles, Réseau des éducateurs des enfants et jeunes de la rue (REEJER), République démocratique du Congo

**DREANIC** Alan, directeur du département gouvernance et droits humains à Expertise France

**DUBREUIL** Hervé, directeur adjoint de l'agence de l'AFD au Maroc

**EL HANNOUCHI** Abderrazzak, chef de cabinet du président du Conseil national des droits de l'homme (CNDH) du royaume du Maroc

**ERRARHIB** Mourab, directeur de la coopération et des relations internationales du Conseil national des droits de l'homme (CNDH) du royaume du Maroc, ancien coordinateur de Friedrich Ebert Stiftung au Maroc

**FENU** Luisa, chargée du plaidoyer « *Make It Work* », appui à la société civile, Handicap International

**FLARD** Helge, attaché de coopération à l'ambassade de Suède près la République démocratique du Congo

**FORST** Michel, secrétaire général de la CNCDH et rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme (Nations unies)

**GARCETTE** Arnaud, chef de projet gouvernance, processus démocratique et droits humains, division Appui au renforcement des capacités (ARC), au département des Appuis transversaux (DAT) à l'AFD

**GRAVE** (de) Claire, chargée de mission programmes Amérique latine et Asie, coordinatrice de la plate-forme « Agir pour les DESC », Terre des hommes France (TDHF)

**GRESILLON** Ariane, directrice adjointe et *fundraising*, Ensemble contre la peine de mort (ECPM), membre fondateur de la Coalition mondiale contre la peine de mort

**GUÉRARD** Sabrina, responsable de la division Appui au renforcement des capacités (ARC), (en charge de manière transitoire du dossier « gouvernance », au département des Appuis transversaux (DAT) à l'AFD

**HUGUENIN** Valérie, responsable adjointe de la division Partenariat avec les ONG (DPO) à l'AFD et ancienne cheffe du bureau de la MAAIONG au MAEDI

**ILUNGA NUMBI** Robert, directeur exécutif, Les amis de Nelson Mandela pour la défense des droits humains (ANMDH), République démocratique du Congo

**JAHSHAN** Philippe, président de Coordination SUD depuis 2015

**JOLIVEAU** Marie-Laure, coordinatrice, Bureau international catholique de l'enfance (BICE)

**KACHA** Yasmine, responsable du bureau de Reporters sans frontières (RSF) pour l'Afrique du Nord, basée à Tunis

**KAKUNGA** Sabine, chargée du plaidoyer Afrique centrale, CNCD-11.11.11, partenaire de Coci et de Juristes Solidarités au sein du Réseau européen pour l'Afrique centrale (EURAC)

**KALEMBA** Michel, secrétaire général, d'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) en République démocratique du Congo, avocat au barreau de Kinshasa

**KALUNDA** Marie-Thérèse, chargée d'administration, programme Genre et famille, Les amis de Nelson Mandela pour la défense des droits humains (ANMDH), République démocratique du Congo

**LACÔTE** Nicolas, conseiller droits de l'homme, sous-direction de la gouvernance démocratique, pôle droits, transparence et redevabilité, MAEDI

**LACROIX** Anne-Laurence, directrice des programmes, Bureau international catholique de l'enfance (BICE)

**LARGOU** Boubekeur, président de l'Organisation marocaine des droits humains (OMDH)

**LECLER** Mathilde, chargée de mission du pôle gouvernance à l'ambassade de France près le royaume du Maroc

**LEGUÉ** François, sous-directeur de la gouvernance démocratique au MAEDI

**LIWERANT** Sara, ancienne assistante technique à l'ambassade de France en RDC auprès des ministres de la Justice congolais Luzulu, Lessa et Mumba, directrice adjointe au Centre de criminologie de l'université de Kinshasa

**LUMUBA WA MAYENBE** Amuri, vice-président de la Commission nationale des droits humains, République démocratique du Congo

**LUNTADILA** Belinda, rapporteur, Commission nationale des droits humains, République démocratique du Congo

**MABWA** Denis, chargé du pôle famille et mobilisation communautaire, Réseau des éducateurs des enfants et jeunes de la rue (REEJER), République démocratique du Congo

**MATUTILA** Yvon, vice-président, Réveil et dynamisme des femmes à la base (RDF Base), République démocratique du Congo

**MBENZE** Samuel, conseiller droits de l'homme auprès du ministre de la Justice et des droits de l'homme, République démocratique du Congo

**MBUYI** Myriam, assistante chargée d'administration à la coordination à Kinshasa, Les amis de Nelson Mandela pour la défense des droits humains (ANMDH), République démocratique du Congo

**MBWE** Damien, point focal et membre du comité de pilotage du programme UMOJA (Juristes solidarités), animateur principal communautaire du centre d'aide juridique, Fondation des femmes chrétiennes et démocrates pour le développement (FCCD), République démocratique du Congo

**MIKWA** Pépé, assistant du programme d'accompagnement à la réforme de la justice (PARJ) financé par la Commission européenne, membre de Médias pour la paix et la démocratie (MEPAD Goma), ex-correspondant de l'agence Syfia, République démocratique du Congo

**MOLLIE** Patrice, actuel secrétaire et ancien président, Prisonniers sans frontières (PRSF)

**MOUNIR** Abdellatif, directeur exécutif du Conseil national des droits de l'homme (CNDH) du royaume du Maroc

**MPAKEBON** Dona, coordinateur des formations éducation en droits humains, Les amis de Nelson Mandela pour la défense des droits humains (ANMDH), République démocratique du Congo

**MUCHERY** Marie-Laure, responsable des fondations et des programmes de solidarité internationale, Fondation de France

**MUSHIKONKE** Mwamus Mwamba, président de la Commission nationale des droits humains, République démocratique du Congo

**MUSSETA** Ophélie, chargée de mission au centre de crise et de soutien du MAEDI

**MUTUENZENZABU** Sylvain Ntumba, directeur national, Institut africain pour le développement économique et social (INADES) – Formation Congo, République démocratique du Congo

**NDUAYA** Marceline, animatrice, Réveil et dynamisme des femmes à la base (RDF Base), République démocratique du Congo

**NGABALA MPIN** Eric, chargé de protection des enfants, Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), République démocratique du Congo

**NGALIEMA** Aimé Adji, directeur de programme, Bureau national catholique de l'enfance en République démocratique du Congo (BNCE-RDC)

**NOUAYDI** Abdelaziz, professeur de droit et sciences politiques, avocat au barreau de Rabat, président d'honneur de l'association Adala (« Justice »), membre du comité consultatif de *Human Rights Watch* et de *Transparency Maroc*, auteur de *La Presse devant la justice*

**NZUZI** Guylain, directeur de programme, Œuvre de reclassement et de protection des enfants des rues (ORPER), République démocratique du Congo

**OUMHAND** Driss, membre du Secrétariat du Collectif pour le droit à la santé au Maroc, membre du Comité marocain contre la torture, de l'Association marocaine des droits humains (AMDH) et de l'Organisation marocaine des droits humains (OMDH)

**PARENT** Carine, directrice du service international, Fondation Apprentis d'Auteuil

**PASSICOUSSET** Laurent, consultant média auprès de la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO)

**PERRAUD** Audrey, chargée de mission à la cellule Prévention des crises et sorties de conflits (CCC) à l'AFD

**PERRIN** Serge, coordinateur national du Comité français intervention civile de paix

**PERRON** Nicolas, directeur des programmes d'Ensemble contre la peine de mort (ECPM), membre fondateur de la Coalition mondiale contre la peine de mort

**POULAIN** Nadège, responsable administrative et financière d'Ensemble contre la peine de mort (ECPM), membre fondateur de la Coalition mondiale contre la peine de mort

**RACHIDI** Hicham, membre du conseil d'administration du Groupe antiraciste d'accompagnement et de défense des étrangers et migrants (GADEM, Maroc), en charge du volet dialogue et mise en réseau dans l'équipe d'assistance technique du programme « Facilité société civile Maroc » de la délégation de l'Union européenne au Maroc

**RAY** Olivier, responsable de la cellule Prévention des crises et sorties de conflits (CCC) à l'AFD

**RINALDI** Sara, chef d'unité adjointe B1 Droits de l'homme, Égalité hommes-femmes, Gouvernance démocratique, Direction générale de la coopération internationale et du développement, Commission européenne, Bruxelles

**ROCHETTE** Audrey, responsable de programme, en charge de la capitalisation à *End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes* (ECPAT) France et auparavant à Groupe développement (GD) / *Acting For Life*

**ROUAULT** Véronique, directrice, Agir ensemble pour les droits de l'homme (AEDH)

**RYADI** Khadija, membre de la commission administrative et ancienne présidente (2007-2013) de l'Association marocaine des droits humains (AMDH), lauréate du prix des Nations unies pour les droits de l'homme en 2013, fondatrice du Réseau des associations victimes d'interdiction, Maroc

**SAMBOU** Pascal, chargé des droits de l'homme, de la société civile, de la presse et des médias à l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne près la République démocratique du Congo

**SEBUJANGWE** Martin, rédacteur en chef de Radio Okapi, République démocratique du Congo

**SHHRJERDI** Payam, attaché de coopération, responsable du pôle gouvernance à l'ambassade de France près le royaume du Maroc

**SIBOUT** Vincent, ancien directeur de Caritas Maroc (2005-2015), membre de la confédération Caritas Internationalis, Maroc

**SILVA** Ana Isabelle, chargée de projet au Secours catholique, représentant Coordination SUD

**SKALLI** Nouzha, députée du Parti du progrès et du socialisme (PPS) à la Chambre des représentants du royaume du Maroc, ancienne ministre du Développement social, de la Famille et de la Solidarité, Maroc

**SPARACINO-THIELLAY** Patriziana, ambassadrice pour les droits de l'homme au MAEDI

**TAYAH** Latifa, consultante à Casablanca, auteur d'un rapport sur la société civile marocaine

**TIXIER** Myriam, coordinatrice administrative et financière du projet Loujna-Toukaranké, Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE)

**TOKO** Masamba, directeur de secteur, AED, RDC

**TRUCHON** Elodie, responsable administrative et financière, Reporters sans frontières

**TSHIBALABALA** Joseph, coordinateur national, Solidarité pour le développement communautaire (SODEC), République démocratique du Congo

**TSHIVUADI** Tshivis, secrétaire général, Journalistes en danger (JED), République démocratique du Congo

**VALLAT** Émilie, directrice exécutive, *End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes* (ECPAT France)

**VIELAJUS** Jean-Louis, président de Coordination SUD jusqu'en 2015

**VULLIEZ** Pascale, chargée des financements institutionnels, Handicap International

**WATY** Marie-Odile, responsable de la division Partenariats avec les ONG (DPO) à l'AFD

**WEMBO** Albert, directeur administratif et financier, Institut africain pour le développement économique et social (INADES) – Formation Congo, République démocratique du Congo

**WENDER** Anne-Sophie, chargée de mission au Maroc du Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), co-auteur de *Guerre aux migrants, le livre noir de Ceuta et Mellila*, Maroc

**X**, militant du collectif Lesbien, gay, bisexuel et transgenre (LGBT) Aswat à Casablanca, Maroc

**YAMFU** Séverin, chargé de projets, Aide à l'enfance en danger (AED), République démocratique du Congo

**YVERNAULT** Antoine, attaché audiovisuel régional Afrique centrale, ambassade de France près la République démocratique du Congo

**ZAID** Abdelrahim, professeur de philosophie à Casablanca, Maroc

**ZISS** Marianne, sous-directrice adjointe à la sous-direction des droits de l'homme et des affaires humanitaires à la direction des Nations unies et des organisations internationales, des droits de l'homme et de la Francophonie (NUOI/H) au MAEDI

**ZNAIDI** Mostafa, coordinateur du projet Organisation marocaine des droits humains (OMDH) – Ensemble contre la peine de mort (ECPM), Maroc

## Annexe 2 – Critères de la grille de lecture

Les critères ci-dessous ont été utilisés comme première grille de lecture de la documentation concernant l'ensemble des projets du portefeuille. Elle reprenait les points d'attention énoncés dans les termes de référence (TDR) de l'étude de façon à tenter de dégager des tendances.

Type d'ONG (avancement des droits, application des droits, mixte) :

- bailleur (AIDH/DPO) ;
- typologie des autres bailleurs (UE, fondations françaises/étrangères, collectivités territoriales, municipalités, etc.) ;
- budget global annuel de l'ONG ;
- montant global du projet ;
- pourcentage de recettes propres dans le projet (issues de dons, vente d'objets, biens propres...)
- durée du projet (nombre de mois) ;
- intervention de l'ONG seule ou en *consortium* ;
- sous-thématique AIDH du projet ;
- thèmes prioritaires ;
- principales activités ;
- droits visés ;
- niveau d'appropriation par les institutions locales (changement d'échelle) ;
- géographie du projet (national, régional, interrégional, intérêt général) ;
- pays d'intervention ;
- zone(s) d'intervention (capitale/régions) ;
- nombre d'années d'expérience dans le(s) pays ;
- contexte (crise/post-crise/en développement) ;
- public(s) cible(s) du projet ;
- bénéficiaires finaux du projet ;
- modalités d'intervention (analyse de situation, éducation, formation, information, plaidoyer, sensibilisation, renforcement des capacités organisationnelles, assistance...)
- référence aux instruments internationaux ou régionaux sur les droits de l'homme ;
- type de partenariat (bilatéral, multilatéral) ;
- partenaire principal (ONG locale, ONG créée à l'initiative de l'ONG française, institutions locales, multi-acteurs) ;
- modalités d'exécution (directe, déléguée, partagée) ;
- personnel expatrié ;
- mesures de renforcement du(des) partenaire(s) local(aux) ;
- qualité du partenariat ;
- participation à des réseaux nationaux, régionaux, internationaux ;
- liens avec les ambassades et les agences locales de l'AFD ;
- qualité du système de suivi ;
- points d'intérêt.

## Annexe 3 – Contacts des entretiens approfondis

Nom de l'ONG	Interlocuteurs rencontrés	Participation au(x) projet(s) du portefeuille
Fondation Apprentis d'Auteuil	Carine Parent, directrice service international, Jacques Deligny, responsable Afrique, Guy Clément Bemba, responsable Amérique latine et Caraïbes, ancien responsable Afrique	OUI
Avocats sans frontières (ASF)	Marie-José Cantier, François Cantier, président	OUI
BICE	Alexandra Aula, secrétaire générale, Anne-Laurence Lacroix, directrice des programmes, Marie-Laure Joliveau, coordinatrice	NON
CIMADE	Myriam Tixier	NON
COSI	Nadine Camp	NON
ECPAT France	Audrey Rochette, responsable de programme, Émilie Vallat, directrice exécutive	OUI
ECPM	Ariane Gresillon directrice adjointe et <i>fundraising</i> , Raphaël Chenuil-Hazan, directeur général, Nicolas Perron, directeur des programmes, Nadège Poulain, responsable administrative et financière	OUI
FIACAT	Guillaume Colin, chargé de mission	OUI
Frères des hommes (FDH)	Violaine Chantrel, responsable de l'ingénierie de projets	OUI
Handicap International	Pascale Vulliez, chargée des financements institutionnels, Luisa Fenu, chargée de plaidoyer	NON
IECD	Xavier Boutin et Alexis Béguin	OUI
MAN/ICP	Serge Perrin	OUI
Médecins du Monde	Laurent Bacos, responsable des financements publics et institutionnels	NON
Prisonniers sans frontières (PRSF)	Patrice Mollie, actuel secrétaire de PRSF et ancien président	OUI
RSF	Élodie Truchon	NON
Terre des hommes France (TDHF)	Claire de Grave	OUI

## Annexe 4 – Bibliographie

### MAEDI

MAEDI 21, Une diplomatie globale pour le XXI<sup>e</sup> siècle.

La gouvernance démocratique et les droits de l'homme, 2010.

Stratégie humanitaire de la République française, Paris, 6 juillet 2012.

Stratégie genre et développement 2013-2017.

La stratégie française pour l'égalité femme-homme, 2010.

Le Centre de crise et de soutien, la diplomatie de l'urgence, 2015.

Agenda du développement post-2015, Papier de position française élaboré en concertation avec la société civile, septembre 2013.

La France candidate au Conseil des droits de l'homme 2018-2020, brochure du MAEDI, 2016.

Évaluation stratégique des actions de coopération en matière de lutte contre la traite des êtres humains. EY, octobre 2013.

Évaluation de la politique française « Genre et développement », rapport du groupe de travail, 2012.

### AFD

L'Agence Française de Développement et les organisations de la société civile, cadre d'intervention transversal 2013-2016, <http://bit.ly/2eafZbR>

Sfez P., E. Pondard, D. Sexton et A. Mazal (Société d'études et d'évaluations — SEE), « Évaluation des activités de Coordination SUD dans le cadre de la convention AFD/Coordination SUD 2010-2012 », *Ex Post*, n° 56, avril 2014.

Relations entre l'AFD et les organisations de la société civile, bilan d'activités 2015.

Cartographie des instances collectives de solidarité internationale associatives ou mixtes. (plates-formes et collectifs) Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret, novembre 2014, <http://bit.ly/2dYWYgC>

Cartographie de l'éducation au développement et à la solidarité internationale. Pierre Grega, Adélie Miguel Sierra, avec les contributions d'Isaline Ameryckx, Emmanuelle Bricq et Sébastien Maes, août 2012, <http://bit.ly/2eeZH52>

## COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

Avis sur le développement, l'environnement et les droits de l'homme, adopté par l'Assemblée plénière du 16 avril 2015.

Avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la politique de développement et de solidarité internationale, adopté par l'Assemblée plénière du 30 janvier 2014.

Avis sur la diplomatie française et les droits de l'homme, adopté par l'Assemblée plénière du 7 février 2008.

Le dispositif d'appui aux initiatives des organisations de la société civile (OSC), Guide méthodologique pour le cofinancement des projets et programmes « terrain » et « intérêt général », 2016.

## UNION EUROPÉENNE

Orientations de l'Union européenne concernant les défenseurs des droits de l'homme, 2004.

Orientations de l'Union européenne sur la peine de mort, révisées en 2013.

Lignes directrices de l'Union européenne pour la promotion et la protection de tous les droits de l'homme, des LGBTI, Conseil de l'Union européenne, 24 juin 2013.

Conclusions sur le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019), adoptées par le Conseil le 20 juillet 2015.

## NATIONS UNIES

*Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights*, OHCHR, 2008, <http://bit.ly/1N3iqsL>

Indicateurs des droits de l'homme, guide pour mesurer et mettre en œuvre, Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, 2012, <http://bit.ly/1kpUNzc>

## AUTRES DOCUMENTS

Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement. France 2013.

Étude sur les pratiques des ONG françaises dans un contexte financier difficile. Diagonale Participative. Juin 2013.

« Rapprocher l'AFD et la CDC au service du développement et de la solidarité internationale », rapport au Président de la République, 2016, <http://bit.ly/29FTT2Q>

Derek Poate, Roger Riddell, Nick Chapman, Tony Curran *et al.*, *The Evaluability of Democracy and Human Rights Projects, A logframe-related assessment*, ITAD Ltd, the Overseas Development Institute, Sida Studies in Evaluation 00/3, 2000, <http://bit.ly/1OrLzRU>

Alicia Dibbets, Hans-Otto Sano, Marcel Zwamborn, *Indicators in the field of democracy and human rights: mapping of existing approaches and proposals in view of Sida's policy (2009-2010)*, Swedish International Development Cooperation Agency, Human European Consultancy, The Danish Institute for Human Rights, 2010, <http://bit.ly/1YtQoMO>

Hélène Debaisieux, *Concord position on Operationalizing the EU Rights Based Approach Toolbox Encompassing all Human Rights in EU Development*, June 11, 2014.

*No Perfect Measure: Rethinking Evaluation and Assessment of Human Rights Work, Report of a Workshop*, International Council on Human Rights Policy, 2012, <http://bit.ly/1rqWUNg>

James Harrison, *Human Rights Measurement: Reflections on the Current Practice and Future Potential of Human Rights Impact Assessment*, *Oxford Journals, Journal of Human Rights Practice*, volume 3, n°2, pp. 162-187.

Erik André Andersen, Hans-Otto Sano, 2006, <http://bit.ly/1PvufGz>

*Human Rights Impact Assessment Guide*, *Human Rights Impact Resource Centre*, 2009, <http://bit.ly/1UaVzvS>

Marthe-Valère Feuvrier, Odile Balizet, Audrey Noury, La capitalisation des expériences – Un voyage au cœur de l'apprentissage Collection repères sur..., F3E, mars 2014.

*Evaluation of Dutch support to Human Rights projects 2008-2011*, *IOB Evaluation*, No. 373, décembre 2012.

Mustapha El Mnasfi, *Les effets de la participation citoyenne dans les projets urbains au Maroc : le cas de l'« INDH en milieu urbain »*, *Les études et essais du Centre Jacques-Berque*, n° 17, septembre 2013.

Fatiha Daoudi, *Bonne gouvernance et associations de droits humains au Maroc*, *Les études et essais du Centre Jacques-Berque*, n° 19, janvier 2014.

« Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011 : débats autour de certains droits et libertés », *La revue des droits de l'homme*, Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux, juin 2014.

Dreher, Axel, Florian Milders, Peter Nunnenkamp, *Are NGOs the Better Donors? A Case Study of Aid Allocation for Sweden*, octobre 2007.

*Argent et associations de solidarité internationale (2006-2011)*, Résultats de l'enquête sur les ressources et dépenses des associations de solidarité internationale de 2006 à 2011 réalisée par Ritimo pour le MAEDI et l'AFD, mai 2015, <http://bit.ly/29RKi5D>

*Integrating Human Rights into Development, Donor Approaches, Experiences, and Challenges*, Banque mondiale et OECD, 2<sup>e</sup> édition. 2013, <http://bit.ly/1Q8ibkl>

## Annexe 5 – Les acteurs institutionnels français

	Interactions avec les ONG droits de l'homme (DH) françaises	Attributions	Descriptif
<b>MAEDI</b>			
Ambassadrice des droits de l'homme	Oui (consultations)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Représentation</li> <li>• Négociation</li> <li>• Coordination</li> </ul>	Elle est la représentante de la France pour les droits de l'homme. Elle définit son rôle comme celui d'une coordonnatrice entre la dimension politique et la concrétisation des actions de coopération, afin d'assurer une cohérence structurelle entre le plaidoyer international, la communication du MAEDI et les actions de terrain.
<b>Direction générale des affaires politiques et de sécurité</b>			
Direction des Nations unies et des organisations internationales, des droits de l'homme et de la Francophonie, sous-direction des droits de l'homme et des affaires humanitaires	Oui (consultations)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Représentation</li> <li>• Négociation</li> <li>• Contributions financières aux organisations intergouvernementales</li> <li>• Avis consultatif</li> </ul>	Elle est chargée de la préparation des positions françaises sur toutes les questions donnant lieu à des négociations au niveau des institutions internationales. Elle définit les politiques en matière de droits de l'homme dans les forums internationaux compétents. Elle entretient peu de liens avec les ONG si ce n'est éventuellement avec celles qui disposent d'un réseau international important et sont les plus actives dans les enceintes internationales. Elle fait appel, en tant que de besoin, à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (voir <i>infra</i> ).
Directions géographiques	Oui (consultations)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avis consultatif</li> </ul>	Les directions géographiques (Europe continentale, Afrique/Océan indien, Afrique du Nord/Moyen-Orient, Amérique/Caraïbes et Asie/Océanie) peuvent être sollicitées par les différents services du MAEDI (à Paris et dans le réseau diplomatique), notamment pour donner des avis d'opportunité pour des interventions – qu'elles soient envisagées par des ONG ou par des acteurs publics – sur les régions qu'elles couvrent.
<b>Direction des affaires juridiques</b>			
Sous-direction des droits de l'homme	Oui (consultations)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Représentation</li> <li>• Négociation</li> <li>• Avis consultatif</li> </ul>	Elle est chargée de la représentation de la France devant la Cour européenne des droits de l'homme et, à ce titre, rédige les mémoires ainsi que les plaidoiries qu'elle défend devant cette juridiction. Elle assure la coordination des positions françaises devant différents comités compétents en matière de droits de l'homme institués dans le cadre des Nations unies et du Conseil de l'Europe. Elle répond par ailleurs aux questions portant sur l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme et des autres instruments internationaux dans ce domaine qui lui sont posées par d'autres directions du ministère ou d'autres administrations.

	Interactions avec les ONG droits de l'homme (DH) françaises	Attributions	Descriptif
Direction générale des affaires politiques et de sécurité			
Direction du développement durable – Mission de la gouvernance démocratique	Oui (consultations)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Représentation</li> <li>• Négociation</li> <li>• Avis consultatif</li> <li>• Contributions financières aux ONG (fin programmée)</li> </ul>	Sous-direction jusqu'en janvier 2016, le changement de l'intitulé est intervenu au moment du transfert des dossiers « gouvernance » à l'AFD. Elle intervenait à la fois en appui au processus de démocratisation au niveau institutionnel et en appui aux droits de l'homme, en soutenant notamment, <i>via</i> des subventions, des projets émanant d'ONG. Depuis le transfert de la « gouvernance » à l'AFD, elle concentre son action sur les ODD selon trois axes : la réflexion stratégique, les négociations internationales et l'animation des partenariats avec les OSC en lien avec DGM/CIV (voir ci-dessous). Elle est également chargée de la tutelle des opérateurs intervenant sur les droits de l'homme.
Délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats	Oui (consultations, concertation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Représentation</li> <li>• Négociation</li> <li>• Coordination</li> </ul>	La délégation contribue à l'animation des partenariats entre le ministère et le réseau diplomatique d'une part, et les acteurs de la société civile intéressés par les questions internationales d'autre part. Elle pilote, en lien avec les différents services et opérateurs concernés, les dispositifs de soutien aux initiatives des OSI. Elle a pris la suite de la MAAIONG qui appuyait également financièrement les ONG, compétence confiée à l'AFD (DPO) en 2009. Elle soutient les réseaux régionaux multi-acteurs (RRMA).
Centre de crise et de soutien Mission pour la stabilisation	Oui (appui pour la mise en œuvre des projets)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination</li> <li>• Appuis de terrain</li> <li>• Contributions financières aux ONG</li> <li>• Réflexion</li> </ul>	Initialement centré sur la mobilisation et la coordination de l'ensemble des moyens du Quai d'Orsay et des autres administrations en réponse aux crises à l'étranger impliquant des ressortissants français ou appelant une réponse humanitaire, il est également chargé depuis fin 2014 du soutien à la stabilisation post-crise. Le centre de crise intervient dans un nombre de pays limité (huit en 2015/2016), avec une visée d'action rapide (de l'ordre de quelques semaines), avec des montants généralement inférieurs à 150 000 euros hormis dans les secteurs de la défense, du déminage, de la sécurité et de la médiation politique, où les apports financiers peuvent être plus importants.
Réseau diplomatique	Oui (consultation, appui financier, soutien politique)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Représentation</li> <li>• Négociation</li> <li>• Contributions financières aux ONG</li> </ul>	Les ambassades entretiennent des relations avec la société civile locale et généralement avec les ONG françaises intervenant dans les pays de résidence. Elles peuvent être sollicitées par ces dernières notamment pour un appui politique. Les ambassades peuvent également contribuer financièrement à des projets d'ONG locales, françaises ou internationales.

...

...	Interactions avec les ONG droits de l'homme (DH) françaises	Attributions	Descriptif
<b>AFD</b>			
Direction de la Stratégie, des Partenariats et de la Communication (SPC) – Division Partenariat avec les ONG (DPO)	Oui (appuis financiers)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contributions financières aux ONG</li> <li>Réflexion</li> </ul>	La DPO a pour mission de piloter et de mettre en œuvre le partenariat avec les organisations de la société civile, qu'il s'agisse du suivi et/ou de la mise en œuvre du financement des initiatives des ONG pour le compte de l'État, ou des opérations financées par l'AFD en compte propre depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2010. Elle a pris le relais de la MAAIONG pour ce qui concerne l'appui aux ONG.
Département des Appuis transversaux (DAT) – Cellule de prévention des crises et sorties de conflits (CCC)	Oui (appuis financiers pour la mise en œuvre des projets)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contributions financières aux ONG</li> <li>Réflexion</li> </ul>	<p>Elle définit des orientations et des supports méthodologiques et accompagne des opérations dans le domaine de la prévention, de la gestion des crises et du relèvement post-conflit en élaborant des démarches opérationnelles innovantes, mieux adaptées à ces contextes volatiles (avec de nouveaux outils méthodologiques comme la gestion de projets sensibles au contexte et la démarche « ne pas nuire », mais aussi avec des instruments financiers dédiés à ces contextes) ; en accompagnant des opérations et en testant des démarches qui traitent plus concrètement les vulnérabilités identifiées en matière d'éducation et de formation professionnelle, de santé, de développement rural, de développement urbain, de gouvernance et d'environnement et/ou dans les PMA les plus vulnérables.</p> <p>Les liens avec le centre de crise et de stabilisation du MAEDI sont étroits. La cellule intervient dans une logique de plus long terme que le centre de crise du MAEDI, sans limites géographiques autres que celle de ses terrains d'intervention traditionnels et sur des enveloppes supérieures à 100 000 euros dont les délais d'instruction sont <i>a minima</i> de 6 à 8 mois.</p>
<b>EXPERTISE FRANCE</b>			
Département Gouvernance et droits humains	Oui (appuis financiers pour la mise en œuvre des projets)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mise en œuvre de projets</li> </ul>	Expertise France est l'opérateur du MAEDI chargé de valoriser l'expertise technique française à l'étranger. En son sein, ce département appuie les administrations ou tout autre acteur qui participent à la promotion de la gouvernance démocratique, financière et économique. Ses ressources proviennent des appels d'offres sur lesquels il se positionne ou des fonds qui lui sont confiés pour la mise en œuvre de projets spécifiques. Ses contacts directs avec les ONG sont limités aux appels à manifestation d'intérêt (AMI) qu'il lance pour tel ou tel projet de mise en œuvre.
<b>CNCDH</b>			
	Oui (membres de la Commission)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avis consultatif</li> </ul>	Structure de l'État assimilée à une AAI, elle assure en toute indépendance auprès du Gouvernement et du Parlement un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit et de l'action humanitaire, ainsi que du respect des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

## Annexe 6 – Priorités thématiques des pays européens

	Droits civils et politiques																			
	Droits civils et politiques	Liberté d'expression, d'opinion, médias indépendants	Droits des enfants	Femmes/égalité des genres	Migrants/réfugiés	Personnes âgées	Prisonniers	Exécutions sommaires et détentions arbitraires	Peine de mort	Torture	Liberté de croyance et de religion	Violences sexuelles	LGBTI	Défenseurs des droits de l'homme (DDH)	Liberté d'association et de réunion	Droit à la vie privée	Droit des personnes handicapées	Racisme et discriminations	Lutte contre l'impunité	Lutte contre les disparitions forcées
France																				
Allemagne																				
Belgique																				
Danemark																				
Espagne																				
Finlande																				
Grande-Bretagne																				
Irlande																				
Italie																				
Norvège																				
Pays-Bas																				
Suède																				
Suisse																				

**Italie** : protection des jeunes dans les zones de conflits.

**Suisse** : migrants et réfugiés et lutte contre la traite humaine relèvent en fait de la politique humanitaire (différencié dans les priorités d'intervention du pays).



## Annexe 7 – Priorités géographiques de l'APD des pays européens

	Afrique																						
	Afrique du Sud	Algérie	Angola	Bénin	Botswana	Burkina Faso	Burundi	Cameroun	Comores	Congo	Côte d'Ivoire	Djibouti	Erythrée	Ethiopie	Gabon	Gambie	Ghana	Guinée	Guinée équatoriale	Kenya	Îles Salomon	Lesotho	
France																							
Allemagne																							
Belgique																							
Danemark																							
Espagne																							
Finlande																							
Grande-Bretagne																							
Irlande																							
Italie																							
Norvège																							
Pays-Bas																							
Suède																							
Suisse																							

● : Pays signalés comme particulièrement prioritaires.

**France** : Pays pauvres prioritaires. Cependant, s'agissant des droits de l'homme, le CICID a précisé : « Les actions en matière de gouvernance démocratique, droits de l'homme, égalité femme-homme et l'assistance technique seront, quant à elles, possibles dans l'ensemble des pays d'intervention », i.e. Afrique subsaharienne et Afrique du Nord, pays en crise et sortie de crise et en particulier Haïti. « Dans le reste du monde, notamment les pays d'Asie, d'Amérique latine et des Caraïbes, majoritairement des pays à revenu intermédiaire à croissance rapide ou émergents, la France a pour objectif de rechercher des solutions partagées à des défis communs et d'associer ces pays à la coopération internationale en appui aux pays les plus pauvres ».

**Allemagne** : pays de projets de coopération bilatérale.

**Danemark** : pays où plus de 0,3 % de l'aide totale est dépensée.

**Pays-Bas** : pays signalant qu'il a des partenariats avec un total de 15 pays, mais 18 en liste.

**Suisse** : Les pays mentionnés sont ceux dans lesquels la Suisse met la priorité en matière de droits de l'homme (distincte de la coopération au développement ou de la politique humanitaire). Vietnam et Tadjikistan : conditions de détention, protection des minorités, violences contre les femmes et liberté d'expression. Chine et Russie : secteur pénitentiaire ; Nigéria et Sénégal : violences policières. « La thématique des droits humains sera désormais diversifiée et intégrée dans tous les domaines de la politique extérieure de la Suisse. » Pas d'approche de la coopération par les droits pour autant.

Libéria	Madagascar	Malawi	Mali	Maroc	Mauritanie	Mozambique	Namibie	Niger	Nigeria	Ouganda	Rép. centrafricaine	RDC	Rwanda	Sénégal	Sierra Leone	Somalie	Soudan du Sud	Soudan	Swaziland	Tanzanie	Tchad	Togo	Tunisie	Zambie	Zimbabwe
	■		■		■			■			■	■		■							■	■			
		■	■	■	■		■	■		■		■	■				■					■		■	
			■	■		■		■		■	■	■	■	■							■				
			●			■		●		●						●	●				●			■	■
			■	■	■	■		■						■											
■	■	■	■	■	■	●		■	■	■	■	■	■	■	■	●	●	●			●	■	■	■	■
		■				■				■		■			■		■	■		■					
			■	■	■	●		●						■		●	●	●					●		
■	■	■	■			■			■	■		■				■	■	■		■				■	■
■			■			■				■		■	■			■	■	■		■				■	■
									■					■											

	Asie																						
	Afghanistan	Bangladesh	Bhoutan	Birmanie (Myanmar)	Cambodge	Chine	Corée du Nord	Inde	Indonésie	Iran	Laos	Malaisie	Mongolie	Népal	Pakistan	Philippines	RD. Corée	Samoa	Sri Lanka	Thaïlande	Timor-Leste	Vietnam	
France																							
Allemagne																							
Belgique																							
Danemark	●	●																					
Espagne																							
Finlande	●			●										●									●
Grande-Bretagne																							
Irlande																							
Italie																							
Norvège																							
Pays-Bas																							
Suède																							
Suisse																							

● : Pays signalés comme particulièrement prioritaires.



		Europe																	
		Albanie	Arménie	Azerbaïdjan	Biélorussie	Bosnie-Herzégovine	Géorgie	Kirghizistan	Kosovo	Macédoine	Moldavie	Monténégro	Ouzbékistan	Russie	Serbie	Tadjikistan	Turkménistan	Turquie	Ukraine
France																			
Allemagne																			
Belgique																			
Danemark																			
Espagne																			
Finlande																			
Grande-Bretagne																			
Irlande																			
Italie																			
Norvège																			
Pays-Bas																			
Suède																			
Suisse																			

## Annexe 8 – Grille des entretiens approfondis

Nom de l'ONG	
Nom de la personne	
Titre du(des) projet(s)	
Pays	
Partenaires	
Bénéficiaires	
Durée	
Budget(s) du(des) projet(s)	
Modalité (MAAIONG ou AFD)	
Thème(s)	

### Concernant l'ONG

#### Présentation de la structure (nombre de salariés, profils, appuis méthodologiques reçus (F3E, FRIO...))

- Vous considérez-vous comme une ONG de développement ? Humanitaire ? Droits de l'homme ? Autre ? Pour quelle(s) raison(s) vous définissez-vous ainsi ?
- Cette position a-t-elle évolué depuis huit ans ?  
Pour quelle(s) raison(s) ?
- Par rapport aux ONG étrangères intervenant sur le même secteur que vous et avec lesquels vous avez pu collaborer ponctuellement ou à tout le moins croiser sur le terrain, voyez-vous une spécificité des projets soutenus par les

ONG françaises/votre ONG sur le secteur des droits de l'homme (au niveau de l'approche, des types de projets, des partenariats, etc.) ?

- Quels sont les bailleurs auxquels vous vous adressez généralement ? (UE, fondations françaises, étrangères, collectivités locales, autres bailleurs gouvernementaux, intergouvernementaux) ? Qu'est-ce qui justifie vos choix pour tel ou tel bailleur ? Évolution sur les huit dernières années.
- Privilégiez-vous les *consortiums* pour monter vos projets ? Pour quelle(s) raison(s) ? Évolution sur les huit dernières années.

## Concernant l'approche des projets (stratégie)

- Quels droits privilégiez-vous dans vos projets ? Spécifiquement dans le(s) projet(s) financé(s) par l'AIDH/DPO ?
- Avez-vous recours aux instruments internationaux sur les droits de l'homme ? Lesquels ? Comment ?
- Avez-vous intégré une approche par les droits dans la conception de vos projets ? Évolution sur les huit dernières années.
- Votre projet intègre-t-il la dimension genre (égalité entre les femmes et les hommes) ?
- Quel lien faites-vous entre votre projet AIDH/DPO et la « stratégie française » sur les droits de l'homme (telle qu'elle ressort des feuilles de route publiées par le MAEDI ou des positions exprimées par la France dans les enceintes internationales) ?
- L'existence ou la non-existence de certains cadres normatifs (ratification d'instruments internationaux, législation nationale) dans vos pays d'intervention influence-t-elle la stratégie de votre ONG. Dans quel sens ?
- Pour vous, qu'est-ce que la valeur ajoutée d'un projet ? Évolution sur les huit dernières années.
- Pour vous, qu'est-ce qu'une bonne pratique ? Évolution sur les huit dernières années.
- Pour les ONG ayant des projets multipays : quelles sont les forces et les faiblesses de l'approche multipays ?
- Quels sont les types d'activités que vous privilégiez (plaidoyer, formation/éducation, production de documentation, échanges...) ? Évolution sur les huit dernières années.
- Quelle est, selon vous, l'expertise des ONG françaises sur les thèmes abordés par votre projet AIDH/DPO par rapport aux autres acteurs ONG ?
- L'expertise de votre ONG a-t-elle été renforcée par le projet ?

## Concernant la mise en œuvre du(des) projet(s)

### Le partenariat

- Comment identifiez-vous et choisissez-vous vos partenaires de terrain ? Qui sont-ils généralement ?
- Comment travaillez-vous avec vos partenaires locaux ? Participation à l'élaboration des projets, partage des responsabilités dans la mise en œuvre, suivi pendant et à l'issue du projet ? Évolution sur les huit dernières années.
- Quel mode de gestion privilégiez-vous : directe, partagée, ou déléguée ? Pour quelles raisons ? Évolution sur les huit dernières années.
- Vous arrive-t-il de faire appel à du personnel expatrié pour vos projets ? Pour quelle(s) raison(s) ? Évolution sur les huit dernières années.
- Quelle est, selon vous, l'influence du niveau de partenariat sur la mise en œuvre et l'impact de vos projets ?
- Quel est l'impact du partenariat sur le partenaire local : compétence juridique, expertise droits de l'homme, autre ?
- Maintenez-vous le contact avec vos partenaires locaux une fois le projet achevé ?
- Prenez-vous des mesures spécifiques pour assurer la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les pays dans lesquels vous intervenez ? Lesquelles ? Connaissez-vous les lignes directrices de l'UE pour la protection des défenseurs des droits de l'homme ?

- Prévoyez-vous systématiquement des mesures pour renforcer vos partenaires locaux ? De quel type ? Aide à la recherche de financement, renforcement des capacités organisationnelles, mise en réseau... ? Évolution sur les huit dernières années.

- L'existence ou la non-existence de certains cadres normatifs dans les pays d'intervention (ratification des traités internationaux/régionaux sur les droits de l'homme, législation nationale) a-t-elle influé la faisabilité de votre (vos) projet(s) ?

- Dans le cadre de projets interrégionaux, la diversité des cadres normatifs peut-elle poser problème ?

#### **Lien avec les institutions locales**

---

- Travaillez-vous avec des structures locales officielles en charge des droits de l'homme (institution nationale des droits de l'homme, type « commission consultative des droits de l'homme », ou commission parlementaire, etc.) ? Évolution sur les huit dernières années.

- Votre(vos) projet(s) ont-ils généré des effets sur la légitimité et la performance de ces structures locales en charge des droits de l'homme, qu'elles soient institutionnelles ?

#### **Coopération avec les pouvoirs publics français**

---

- Sur le terrain : vous êtes-vous appuyé sur les ambassades dans le cadre de votre(vos) projet(s) (information, alerte, soutien, participation, réception par l'ambassade, dialogue sur le projet) ?

- À Paris : rencontrez-vous les acteurs de la politique française impliqués sur les thèmes couverts par votre projet ? Exemple : rédacteur pays au MAEDI, sous-direction droits de l'homme, etc.

- Sur la scène internationale : votre projet trouve-t-il un prolongement, par exemple sous forme d'information de la délégation française lors de l'EPU sur le(s) pays visé(s) par votre projet ?

- Le passage du financement de l'appui aux ONG du MAEDI à l'AFD a-t-il modifié vos rapports avec les pouvoirs publics français ? Pour les projets DPO, avez-vous pris contact avec l'agence locale de l'AFD ?

#### **Coopération avec les organes des Nations unies**

---

- Votre projet trouve-t-il un prolongement à l'ONU ? Exemple : suivi du pays ou du thème visé lors des sessions du Conseil des droits de l'homme ou des organes des traités.

#### **Adaptabilité au contexte**

---

- Vous êtes-vous déjà retrouvé dans un changement de contexte lors de la mise en œuvre de votre(vos) projet(s) (printemps arabes, coup d'État ou autre) ? Si oui, comment avez-vous fait face à cette situation ? Le projet a-t-il dû/ pu être adapté et, si oui, comment ?

## Concernant le suivi des projets : *monitoring* et évaluation

- Quelles sont les difficultés que vous rencontrez pour évaluer l'impact des actions en faveur des droits de l'homme ? Cela vous paraît-il particulièrement complexe à évaluer ? Pour quelle(s) raison(s) ?
- Quels outils de suivi avez-vous mis en place ? Ces outils ont-ils évolué au cours des huit dernières années. Pour quelle(s) raison(s) ?
- Avez-vous adopté une approche spécifique pour évaluer vos projets droits de l'homme ?
- Avez-vous développé des outils de capitalisation de vos projets ? Si oui, lesquels ? Évolution sur les huit dernières années.
- De quel ordre sont les principales difficultés que vous avez pu rencontrer dans le montage et la mise en œuvre de votre(vos) projet(s) financé(s) par les pouvoirs publics français ?
- Quelle communication assurez-vous sur vos projets ? Communiquez-vous sur le soutien apporté par les pouvoirs publics français ? Pour quelle(s) raison(s) ?

## Concernant le financement de l'AIDH/DPO

- Que pensez-vous des modalités d'appui de la DPO (de l'AIDH) ? Points forts/points faibles concernant :
  - a. l'information sur les appels et les procédures
  - b. l'adéquation du mécanisme de financement en regard de vos besoins
  - c. le dialogue avec les équipes
  - d. l'aide au montage du dossier
  - e. les informations demandées
  - f. le suivi du dossier de demande de financement
  - g. la transparence des modalités de sélection
  - h. la rapidité des décaissements
  - i. les montants alloués
  - j. le système de suivi. Est-il, selon vous, suffisant ?
- Au-delà du seul financement, que pensez-vous de l'AFD concernant :
  - k. le respect de l'indépendance des ONG
  - l. l'expertise de l'AFD sur les droits de l'homme
  - m. l'engagement de l'AFD à vos côtés (appui politique et non pas seulement financier)
- Selon vous, le financement de l'AIDH ou de la DPO convient-il plus à un certain type de projet ?
- Considérez-vous que le financement de l'AIDH ou de la DPO (appel à propositions ouvert et au fil de l'eau) est une plus-value par rapport aux autres sources de financement ?
- Auriez-vous des suggestions à faire pour améliorer cet appui (ciblage sur un droit particulier, une zone géographique, ouverture à d'autres sujets) ?

## Pour conclure

- *A posteriori*, quels sont, de votre point de vue, les points forts et les points faibles de votre(vos) projet(s) financés par l'AIDH/DPO ?
- Avez-vous l'impression que l'impact de votre (vos) projet(s) est aujourd'hui encore mesurable ?

## Liste des sigles et abréviations

AADH	Alliance des avocats pour les droits de l'homme
AAI	Autorité administrative indépendante
ACAT	Action des chrétiens pour l'abolition de la torture
AED	Aide à l'enfance en danger (RDC)
AEDH	Agir ensemble pour les droits de l'homme
AETA	Agir pour des élections transparentes et apaisées (RDC)
AFD	Agence Française de Développement
AFESIP	Agir pour les femmes en situation précaire
AFP	Agence France-Presse
AIDH	Appel à initiatives droits de l'homme (MAEDI)
AMANE	Association meilleur avenir pour nos enfants (Maroc)
AMDH	Association marocaine des droits humains
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
ANMDH	Les amis de Nelson Mandela pour la défense des droits humains
ANMO	Afrique du Nord / Moyen-Orient
APCC	Appel à projets crise et sortie de crise (AFD)
APD	Aide publique au développement
ARC	Appui au renforcement des capacités (AFD)
ASF	Avocats sans frontières
ASI	Actions de solidarité internationale
BICE	Bureau international catholique de l'enfance
BNCE-RDC	Bureau national catholique de l'enfance en République démocratique du Congo

C2D	Contrat de désendettement et de développement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CADHP	Commission africaine des droits de l'homme et des peuples
CCC	Cellule de prévention des crises et sorties de conflits (AFD)
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CESE	Conseil économique, social et environnemental (Maroc)
CFP	Convention de financement programmatique
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIMADE	Comité inter-mouvements auprès des évacués – Service œcuménique d'entraide
CIT	Cadre d'intervention transversal (AFD)
CIV	Délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats (MAEDI)
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme
CNDSI	Conseil national du développement et de la solidarité internationale
CONGAD	Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement (Sénégal)
Coordination	
SUD	Coordination solidarité urgence développement
COSI	Centre d'information et de solidarité avec l'Afrique
CPI	Cour pénale internationale
CPTA	Comité pour la prévention de la torture en Afrique
DAT	Département des appuis transversaux (AFD)
DCP	Droits civils et politiques
DDH	Défenseur des droits de l'homme
DESC	Droits économiques, sociaux et culturels

DGM	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (MAEDI)
DH	Droits de l'homme
DOE	Direction des Opérations (AFD)
DPO	Division Partenariats avec les ONG (AFD)
EADSI	Éducation au développement et à la solidarité internationale
ECPAT	<i>End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes</i>
ECPM	Ensemble contre la peine de mort
ECSI	Éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale
EED	Enfants et développement
EPT	Éducation pour tous (ONU / UNESCO)
EPU	Examen périodique universel
EURAC	Réseau européen pour l'Afrique centrale
F3E	Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
FCCD	Fondation des femmes chrétiennes et démocrates pour le développement (RDC)
FDH	Frères des hommes
FEDINA	<i>Federation for the innovative education in Asia</i>
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FIACAT	Fédération internationale de l'action des chrétiens pour l'abolition de la torture
FIDH	Fédération internationale des droits de l'homme
FISONG	Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (AFD)
FPC	Fiche de prise en considération
FRIO	Fonds de renforcement institutionnel et organisationnel (Coordination SUD)
FSD	Fonds social de développement

FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GADEM	Groupe antiraciste d'accompagnement et de défense des étrangers et migrants (Maroc)
GD	Groupe développement
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HRBA	<i>Human Rights-Based Approach</i> (approche basée sur les droits de l'homme)
ICP	Comité pour une intervention civile de paix
IECD	Institut européen de coopération et de développement
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
IG	Intérêt général
INDH	Institution nationale des droits de l'homme
ISBL	Institutions sans but lucratif
JED	Journalistes en danger
LGBTI	Lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres ou intersexes
LOP-DSI	Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (publiée au Journal Officiel du 8 juillet 2014)
MAAIONG	Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAEDI)
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MAEDI	Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
MAN	Mouvement pour une alternative non violente
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en RDC
NIONG	Note d'initiative ONG
NUOI/H	Direction des Nations unies et des organisations internationales, des droits de l'homme et de la Francophonie (MAEDI)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable (ONU)

OIF	Organisation internationale de la Francophonie
OMDH	Organisation marocaine des droits humains
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ORPER	Œuvre de reclassement et de protection des enfants des rues (RDC)
OSC	Organisation de la société civile
OSI	Organisation de solidarité internationale
PARJ	Programme d'accompagnement à la réforme de la justice (RDC)
PCPA	Programme concerté pluri-acteurs
PISCCA	Projet innovant des sociétés civiles et des coalitions d'acteurs
PJD	Parti de la justice et du développement (Maroc)
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPP	Pays pauvres prioritaires
PRSF	Prisonniers sans frontières
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PVD	Pays en voie de développement
RBA	<i>Rights-Based Approach encompassing all human rights</i> (Union européenne)
RDC	République démocratique du Congo
RECIC	Réseau éducation civique
REEJER	Réseau des éducateurs des enfants et jeunes de la rue (RDC)
REPRODOC	Réseau provincial des ONG des droits de l'homme de Kinshasa (RDC)
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RODHECIC	Réseau d'organisations de droits de l'homme et d'éducation civique d'inspiration chrétienne

RRMA	Réseau régional multi-acteurs
RSF	Reporters sans frontières
RTNC	Radiotélévision nationale congolaise (RDC)
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SPC	Direction de la Stratégie, des Partenariats et de la Communication (AFD)
TDHF	Terre des hommes France
TDR	Termes de référence
TPI	Tribunal pénal international
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
VTA	Vivre et travailler autrement
ZSP	Zone de solidarité prioritaire



## Dernières publications de la série

Les numéros antérieurs sont consultables sur le site : <http://librairie.afd.fr>

Previous publications can be consulted online at: <http://librairie.afd.fr>

- N° 62 Évaluation du cadre d'intervention sectoriel (CIS) éducation, formation et emploi 2013-2015  
Evaluation of AFD's sectoral intervention framework (SIF) on education, training and employment, 2013-2015
- N° 61 Évaluation du projet de développement du Parc national du Limpopo  
Limpopo National Park Development Project
- N° 60 Evaluation du Programme national de développement participatif (PNDP) – C2D Cameroun
- N° 59 Contribution de l'AFD au Fonds de partenariat pour les écosystèmes critiques (CEPF)
- N° 58 Agroécologie : évaluation de 15 ans d'actions d'accompagnement de l'AFD  
Agroecology: Evaluation of 15 years of AFD Support
- N° 57 Évaluation des interventions de l'AFD dans les secteurs sanitaire et médico-social en Outre-mer
- N° 56 Évaluation des activités de Coordination SUD dans le cadre de la convention AFD/CSUD 2010-2012
- N° 55 Étude d'évaluation et d'impact du Programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles au Maroc
- N° 54 Refining AFD's Interventions in the Palestinian Territories: Increasing Resilience in Area C
- N° 53 Évaluation des lignes de crédit de l'AFD octroyées à la Banque Ouest Africaine de Développement (2000-2010)
- N° 52 Évaluation stratégique de projets ONG dans le domaine de la santé
- N° 51 L'hydraulique pastorale au Tchad
- N° 50 Réhabilitation des marchés centraux
- N° 49 Bilan des évaluations décentralisées réalisées par l'AFD en 2010 et 2011
- N° 48 Étude sur la facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (FISONG)
- N° 47 Cartographie des prêts budgétaires climat de l'AFD
- N° 46 Méta-évaluation des projets « lignes de crédit »
- N° 45 Bilan des évaluations de projets réalisées par l'AFD entre 2007 et 2009
- N° 44 Impacts des projets menés dans le secteur de la pêche artisanale au Sénégal
- N° 43 L'assistance technique résidente – Enseignements tirés d'un appui au secteur de l'éducation en Mauritanie
- N° 42 Évaluation partenariale des projets d'appui à la gestion des parcs nationaux au Maroc
- N° 41 AFD Municipal Development Project in the Palestinian Territories
- N° 40 Évaluation ex post de 15 projets ONG à Madagascar
- N° 39 Analyse croisée de vingt-huit évaluations décentralisées sur le thème transversal du renforcement des capacités
- N° 38 Étude des interventions post-catastrophe de l'AFD
- N° 37 La coopération française dans le secteur forestier du Bassin du Congo sur la période 1990-2010
- N° 36 Suivi de la réalisation des objectifs des projets de l'AFD : état des lieux
- N° 35 Cartographie des engagements de l'AFD dans les fonds fiduciaires sur la période 2004-2010
- N° 34 Addressing Development Challenges in Emerging Asia: A Strategic Review of the AFD-ADB Partnership  
Final Report, Period covered: 1997-2009
- N° 33 Capitalisation des démarches pour la mise en oeuvre des projets de formation professionnelle :  
cas de la Tunisie et du Maroc
- N° 32 Bilan de l'assistance technique à la Fédération des paysans du Fouta Djallon (FPFD) en Guinée :  
15 ans d'accompagnement
- N° 31 Adapter les pratiques opérationnelles des bailleurs dans les États fragiles
- N° 30 Cartographie de portefeuille des projets biodiversité Analyse sur la période 1996-2008  
Cartography of the AFD Biodiversity Project Portfolio: Analysis of the Period 1996-2008
- N° 29 Microfinance dans les États fragiles : quelques enseignements de l'expérience de l'AFD
- N° 28 Un exemple d'amélioration de la gouvernance locale à travers le partenariat AFD / coopération décentralisée :  
capitalisation du projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga
- N° 27 Pratique de l'aide sectorielle : enseignements et perspectives pour l'AFD