HAL open science

Modèles économiques des ONG : état des lieux et perspectives

Vincent Pradier

To cite this version:

Vincent Pradier. Modèles économiques des ONG : état des lieux et perspectives. Jurisassociations : le bimensuel des organismes sans but lucratif [Juris associations], 2024, 700. hal-04605459

HAL Id: hal-04605459

https://hal.science/hal-04605459v1

Submitted on 12 Jun 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Proposition d'article pour le Juris Association numéro 700

Vincent Pradier
Chercheur doctorant
Coordination SUD

Titre provisoire : « Modèles économiques des ONG : état des lieux et perspectives »

Le 18 février 2024, Bruno Lemaire, ministre de l'Économie et des finances, annonçait une coupe de 742 millions d'euros dans le budget de la solidarité internationale . Dans la foulée, Coordination SUD dénonçait la mesure , perçue comme « une révocation inacceptable de la loi de programmation de 2021 et des engagements présidentiels » , Cette actualité permet d'éclairer deux tendances récentes dans le financement de la solidarité internationale : l'augmentation des fonds dédiés à l'aide publique au développement – et son corollaire, une dépendance accrue des organisations non gouvernementales (ONG) à ce type de financement ; et l'émergence de nouveaux enjeux qui viennent remettre en cause ce modèle.

Le financement de la solidarité internationale en France, entre programmation et contraintes

Un secteur complexe à appréhender

Depuis leur émergence les ONG – des organisations confessionnelles aux *french doctors* – sont aujourd'hui des maillons incontournables de l'aide internationale. Si le mot renvoie à un « terme ambigu pour une réalité difficile à cerner »[1], elles sont généralement définies comme des structures non lucratives (associations ou fondations), issues d'une mobilisation citoyenne. Elles agissent pour l'intérêt général, dans une dimension transnationale. Elles sont souvent classées en trois catégories : solidarité internationale, droits humains et environnement[2]. Il n'y a pas de dénombrement précis, mais l'on considère qu'il existe 450 à 500 associations nationales « gestionnaires » de solidarité internationale (ou ONG) en France, sur les près de 60 000 associations potentielles employeuses référencées au journal officiel[3] (il existe par ailleurs de nombreuses ONG « gestionnaires » territoriales, souvent dénommées « micro » ou « meso » ONG[4]). Et bien que ces organisations occupent une place médiatique et publique importante, l'Etat français a longtemps peu soutenu leur développement.

L'objectif (jamais atteint) des 0.7% de la richesse nationale dédiée au développement

Tout d'abord, contrairement à un engagement datant des années 1970, la France n'a jamais atteint l'objectif d'atteindre 0,7% de son revenu national brut (RNB) dédié à l'aide publique au développement (APD)[5]. Par ailleurs, la politique française de coopération internationale a longtemps été très centralisée et mise en œuvre directement par les institutions dédiées, en particulier les institutions diplomatiques. Ainsi, pendant longtemps, peu d'APD française « transitait » par les ONG, contrairement à d'autre pays[6].

---

[1] Ryfman, P. (2014). *Les ONG*. La Découverte.
[2] Nombre d'entre elles sont en réalité aujourd'hui actives dans ces trois domaines.
[3] Les ONG peuvent se retrouver dans deux domaines d'activités référencés : « Action sociale, humanitaire et caritative » (44 000 associations employeuses références) et « Défense de cause, de droits d'intérêts » (16 000 associations employeuses référencées). Source : INSEE. (2021). *Enquête de situation des associations en 2018.*
[4] Elles sont souvent membres ou recensées par les réseaux régionaux multi-acteurs (RRMA). Pour plus d'informations sur ces organisations, voir par exemple l'étude dédiée de So Coopération, le RRMA aquitain (So coopération. (2021). *Étude sur les modèles socio-économiques des associations de solidarité internationale en Nouvelle-Aquitaine.*).
[5] Objectif fixé par les pays du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.
[6] Banks N. et Brockington D., « Mapping the UK's Development NGOs: Income, Geography and Contributions to International Development », GDI Working Paper, n° 35, Manchester, The University of Manchester, 2019.

L'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron en 2017 a inversé la tendance. En effet, l'APD française a substantiellement augmenté entre 2017 et 2022, passant de 0,47% du RNB à 0,56% – pour un montant total en 2022 de près de 16 milliards d'euros alloués[7]. Par ailleurs, a été adoptée en 2021, une loi d'orientation et de programmation relative au développement et à la lutte contre les inégalités mondiales[8], qui acte un certain nombre de principes transformateurs pour le secteur.
Elle sanctuarise ainsi l'ambition d'augmentation de l'APD française. Si plusieurs critiques peuvent être émises quant à la comptabilisation de celle-ci[9], la loi affiche une trajectoire d'augmentation à l'horizon 2025. Elle précise également le montant de cette APD qui « transite » par les ONG, avec une augmentation du financement des projets mis en œuvre par les ONG, « en vue d'atteindre, en 2022, le double du montant constaté en 2017[10] » puis la moyenne des pays du CAD du l'OCDE. Enfin, elle ouvre la possibilité, à partir de 2022, pour l'Agence française de développement (AFD) de financer directement des organisations non occidentales, via le mécanisme de subvention initialement dédié aux ONG françaises (le dispositif « initiatives des organisations de la société civile »), dans des conditions bien particulières[11].

Une aide sous contrainte

Dans ce contexte, la France a aussi impulsé un certain nombre de contraintes réglementaires visant à limiter les capacités d'action des ONG. Moins connu que le contrat d'engagement républicain (CER), elle a par exemple tenté d'imposer en fin d'année 2021, via des « lignes directrices », un mécanisme de « criblage » – c'est-à-dire « la vérification que toute personne physique ou morale recevant des fonds dans le cadre de projets de solidarité internationale financés par les bailleurs institutionnels français, ne figure pas sur les listes de sanctions internationales ou nationales »[12] – aux ONG bénéficiant de tous les financements de l'AFD. Ces lignes directrices ont depuis été annulées par le Conseil d'Etat, dans sa décision du 10 février 2023, à la suite d'une procédure entamée par Coordination SUD et plusieurs de ses membres, « au motif que l'obligation de criblage n'existe pas en l'état du droit, et que les bailleurs institutionnels ne peuvent pas exiger la mise en œuvre d'une telle mesure par les OSC pour verser leurs subventions »[13]. Une nouvelle tentative de transformation du cadre réglementaire n'est, à ce jour, pas à exclure, cette dynamique traduisant certainement la matérialisation d'évolutions profondes dans les rapports entre Etats occidentaux et ONG[14].

Les principales tendances dans le financement des ONG

Une croissance importante des ressources mobilisées par les ONG

Dans ce contexte particulier, le secteur des ONG françaises a connu entre 2016 et 2020, du point de vue de ses ressources, une situation plutôt favorable, contrairement à d'autres secteurs associatifs. La dernière étude publiée par Coordination SUD sur l'évolution des modèles socio-économiques des ONG – qui s'est appuyée sur les données socio-économiques partagées par près de 115 ONG françaises, complémentées par une trentaine d'entretiens – est révélatrice de plusieurs tendances[15].
Les ONG françaises sont d'abord en forte croissance. Les ressources mobilisées passent ainsi de 1,6 milliards d'euros en 2016 à près de 2,3 milliards en 2020, soit une augmentation de près de +43%.

---

[7] Données de l'OCDE : https://data.oecd.org/fr/oda/apd-nette.htm#indicator-chart
[8] L. n° 2021-1031, 4 août 2021, de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales (1), NOR : EAEM2019665L
[9] Voir le rapport d'analyse de Coordination SUD dédié (Coordination SUD. (2022). *Loi d'orientation et de programmation relative au développement et à la lutte contre les inégalités mondiales : rapport d'analyse globale*).
[10] *Op. cit.*
[11] Agence française de développement. (2023). *Appel à manifestation d'intentions pour les OSC 2023*.
[12] Coordination SUD. (2023). *Annulation des lignes directrices en matière de criblage par le Conseil d'État – Coordination SUD*.
[13] CE, 10 février 2023, Conclusion n° 461486.
[14] Grisard, R., Pradier, V. (2022). Le soutien sous contrôle des acteurs de la société civile : le cas des organisations de solidarité internationale françaises et européennes. *Alternatives Humanitaires*, 20, 63-73
[15] Coordination SUD. (2022). *Etude Argent / ASI sur l'évolution des modèles socio-économiques des ASI, période 2016 – 2020.*

Confirmant une tendance ancienne[16], les ONG françaises sont de plus en plus financées par les ressources publiques. Cela s'explique par deux facteurs : l'augmentation substantielle des fonds publics français mobilisés, dans le contexte d'augmentation de l'APD française mentionné ; et la capacité des ONG françaises à mobiliser des ressources publiques internationales, qui viennent notamment de l'Union Européenne, ou encore des coopérations bilatérales. Les ressources publiques territoriales augmentent aussi significativement sur la période, et elles sont captées en fonction des périmètres d'intervention ou des territoires d'implantation des ONG[17].
L'étude montre par ailleurs une augmentation constante des ressources privées, de plus de 20 % sur la période, provenant principalement de dons (92 % en 2020) – générosité du public, financements de fondations ou mécénat d'entreprises. Ces ressources – traduisant notamment une recherche d'indépendance – naissent aussi des contraintes imposées par les bailleurs publics, qui exigent de compléter leurs contributions par des cofinancements.
En creux, l'étude montre que le secteur des ONG françaises se structure en « oligopole à franges »[18], caractérisé par une dizaine de très grandes ONG qui mobilisent près de 75% des financements en 2020 (elles en mobilisaient moins de 50 % il y a dix ans), et une myriade de petites et moyennes structures, aux profils divers et expertises plurielles. Emerge ainsi de l'étude l'impression d'une certaine fragilité financière des ONG françaises, instaurant un autre paradoxe : alors qu'elles sont en pleine croissance, les ONG disposent d'une assise financière assez instable.

L'émergence de la finance à impact

Parallèlement à cette dynamique, Coordination SUD constate plusieurs mutations importantes à l'œuvre dans ce secteur de la solidarité internationale, documentées au sein de sa dernière étude dédiée[19]. Cette étude au long-court a tenté de décrypter « les caractéristiques et dynamiques, sinon toujours de réels "nouveaux" acteurs et actrices de la solidarité internationale, tout au moins d'acteurs et actrices et des pratiques visiblement en expansion dans ce champ »[20].
Elle met en lumière la croissance importante des différents types d'acteurs et d'actrices qui évoluent dans le champ de la solidarité internationale – parfois (voire souvent) bien éloignées dans réseaux historiques des ONG. On peut citer la myriade d'entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS), comme les entreprises sociales ou les coopératives (avec l'exemple du groupe Solidarité Entreprises Nord-Sud), les organisations des pays attributaires de l'aide (comme Social change factory au Sénégal), les entreprises privées (comme les entreprises à missions, et l'exemple de Nutriset), ou les fondations agissantes (comme celle de Bill et Melinda Gates), qui interviennent directement ou indirectement en solidarité internationale.
L'étude pointe d'autre part la transformation importante des modèles de financements des initiatives de solidarité internationale. En particulier, elle montre comment les différentes modalités « de financement à impact » sont, sous des formes diverses, de plus en plus mobilisées par les bailleurs de l'aide et les ONG pour financer leurs activités. Si les « contrats à impact sociaux (CIS) » en sont l'émanation la plus visibles, nombre de dispositifs similaires viennent bousculer les mécanismes de financement qui constituaient historiquement les modalités de financement de ONG – notamment les différentes formes de subvention. Cette dynamique pose en creux la question des besoins couverts par les ONG, notamment ceux qui échappent par nature à des logiques d'impact ou de « retours sur investissement », comme les besoins humanitaires.

---

[16] Coordination SUD. (2018). *Etude argent et association et de solidarité internationale 2012 – 2016.*
[17] Par exemple les ressources des petites et très petites ONG continuent d'avoir une part non négligeable (entre 10 et 15 %) issues des fonds publics territoriaux (communes, départements, régions).
[18] L'oligopole à franges peut être défini comme « une structure de marché en concurrence imparfaite où un petit nombre de grosses entreprises, formant un oligopole, contrôlent une vaste part du marché, le reste étant représenté par un grand nombre de petites entreprises dans une situation proche de la concurrence pure et parfaite ». Source : Benhamou, F. (2003). *L'Économie de la culture*. Paris, La Découverte, coll. « Repères, 192 ». 125 pages.
[19] Coordination SUD. (2023). *Acteurs et actrices de la solidarité internationale : quelle(s) mutation(s) ?*
[20] *Ibid.*

Vers une plus forte localisation de l'aide internationale

Enfin, certains bailleurs publics impulsent une dynamique de localisation de l'aide, facilitant par exemple l'accès à leurs guichets de financement par des organisations non-occidentales, qu'elles soient « endogènes » ou la déclinaison nationale d'ONG internationales. Insufflée par le *Grand Bargain*[21] de 2016, celle-ci peut être définie comme « une série de mesures que les différentes parties constituantes du système humanitaire international devraient adopter afin de rééquilibrer le système plus en faveur des acteurs et actrices nationaux, afin qu'un système recalibré exploite les points forts de ses parties et améliore les approches de partenariat dans l'action humanitaire »[22]. Au cœur de nombre d'agendas des principaux bailleurs de l'APD – comme la France[23] – la localisation de l'aide pose en creux la question du positionnement et du rôle des ONG occidentales dans un monde qui se « désoccidentalise »[24], en particulier dans l'accès aux différents canaux de financement, encore très révélateur des dysmétries profondes entre organisations occidentales et non-occidentales dans l'architecture de l'aide internationale. Enjeux centraux pour le secteur, c'est d'ailleurs l'un des chantiers prioritaires pour Coordination SUD, au cœur de sa nouvelle stratégie[25].

[21] Le « Grand Bargain », lancé lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire en mai 2016, est un accord entre les plus grands donateurs et agences humanitaires qui se sont engagés à améliorer l'efficience et l'efficacité de l'action humanitaire.
[22] Coordination SUD. (2019). *Etude sur la localisation de l'aide.*
[23] Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. (2023). *Document d'orientation stratégique société civile et engagement citoyen 2023-2027.*
[24] Pradier, V. (2023, 12 février). *Quels rôles pour les ONG occidentales dans un monde qui se « désoccidentalise » ?,* The Conversation.
[25] Coordination SUD. (2023). *En route vers 2030 ! Stratégie 2023 – 2028 de Coordination SUD.*