

« Les fondations philanthropiques américaines peuvent elles jouer un rôle significatif dans le paysage de l'Aide au développement au XXIe siècle ? »

Joseph ZIMET, Agence Française de Développement, mai 2006 (zimetj@afd.fr)

Résumé

- La philanthropie américaine connaît aujourd'hui une importante évolution, qui renouvelle en profondeur ses modèles et ses échelles traditionnelles d'intervention. Cette évolution se traduit par l'augmentation significative de ses contributions internationales et une préoccupation croissante pour les questions globales. Alors qu'un nouvel « âge d'or » de la philanthropie apparaît en perspective, **la philanthropie américaine émerge progressivement comme une nouvelle force globale de transformation sociale, proactive sur la scène mondiale.**
- Si elle parvient à relever les défis auxquels elle est actuellement confrontée, tels que la demande accrue de transparence, le défi de l'efficacité et celui d'une légitimité renforcée, **la philanthropie peut remplir à l'avenir un rôle de premier plan dans le paysage de l'aide au développement et jouer un rôle important dans le financement des Biens Publics Mondiaux de l'humanité.**
- Cet engagement accru des fondations américaines sur la scène globale peut toutefois être remis en cause par les contribuables américains, qui consentent des avantages fiscaux aux fondations pour financer leurs Biens Publics domestiques et pourront être **rétifs à financer cette nouvelle « contribution indirecte de régulation de la mondialisation »** que constituent les financements internationaux des grandes fondations américaines.
- Malgré l'émergence d'une scène philanthropique mondiale multipolaire, conséquence de la montée en puissance de philanthropies régionales et locales, il est **probable que la scène philanthropique globale verra à l'avenir se renforcer la domination des fondations américaines, qui disposent de l'infrastructure la plus solide.** Cette suprématie n'exclue pas toutefois l'émergence de philanthropies régionales dynamiques, où la naissance de circuits philanthropiques Sud-Sud, conséquence naturelle de la part plus importante jouée par les pays émergents sur la scène mondiale.
- Les bailleurs de fonds institutionnels du développement devraient anticiper cette montée en puissance de la philanthropie américaine dans le paysage de l'aide, en mettant notamment en place des mécanismes de concertation et de coordination utiles aux bénéficiaires de l'aide.
- Si les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) demeurent une référence utile dans cette perspective de coordination renforcée, les modalités concrètes de contributions des acteurs philanthropiques aux OMD devront être rapidement précisées, faute de voir cet attachement réel des fondations aux OMD tomber en désuétude et devenir une simple référence sentimentale, survivance de l'attachement ancien des fondations aux idéaux des Nations Unies.

Introduction

Une grande transformation, susceptible de renouveler en profondeur le paysage et les acteurs de la philanthropie américaine, est actuellement à l'œuvre. Elle pourrait s'avérer aussi significative que celle qui avait vu la naissance de la philanthropie « scientifique » au début du XXe siècle¹ aux Etats-Unis. Si cette transformation parvient à son terme, la philanthropie américaine du XXIe siècle pourrait alors devenir une puissante force globale, proactive sur la scène mondiale, avec laquelle les acteurs institutionnels du développement devront compter. Le secteur philanthropique américain doit toutefois relever au préalable plusieurs défis pour pouvoir prétendre peser de façon significative et durable sur la scène internationale du développement. Tout en conservant les avantages comparatifs qui leur sont traditionnellement reconnus, tels que l'innovation, l'indépendance, la capacité à expérimenter dans la durée et à prendre des risques, les fondations devront également opérer une « révolution culturelle » pour troquer leur culture de « niches innovantes » pour celle de l'efficacité, de la transparence et de la recherche de performances mesurables.

L'objet de cet article est d'étudier les conséquences de l'émergence de cette nouvelle « philanthropie globale » dans le paysage de l'aide. Il dresse enfin les perspectives d'une coordination accrue entre fondations philanthropiques et bailleurs de fonds du développement, à la lumière notamment des Objectifs du Millénaire pour le Développement, tout en formulant quelques recommandations pour améliorer et accélérer cette coopération bénéfique pour les pays et les populations récipiendaires de l'aide internationale.

¹ L'historiographie classique de la philanthropie situe la renaissance de la philanthropie moderne au début du XXe siècle aux Etats-Unis, à la faveur des actions d'Andrew Carnegie, magnat de l'acier d'origine écossaise, qui jette notamment les bases théoriques de l'action philanthropique dans son article « *the gospels of wealth* » publié en 1889, qui influencera John D. Rockefeller dans l'établissement de sa propre fondation en 1913. Cette mutation voit alors la « philanthropie scientifique » succéder à la « charité », traditionnellement plus tournée vers l'individu et des solutions palliatives de court terme, alors que la nouvelle philanthropie entend traiter « scientifiquement » les causes structurelles des maux sociaux qu'elle veut traiter. Ce renouvellement s'opère dans le contexte de révolution industrielle et de succès grandissant des idéologies socialistes, mais également dans celui du succès des idées utilitaristes chez les grands industriels de l'époque, qui forment le contingent principal des philanthropes. Bien que l'on retrouve des philanthropes aux Etats-Unis dès le début du XIXe siècle, à l'image notamment de Benjamin Franklin, l'historiographie de la philanthropie américaine considère Andrew Carnegie et John D. Rockefeller, inventeurs des premières grandes fondations d'intérêt général, comme les véritables « pères fondateurs » de la philanthropie moderne.

I. La philanthropie américaine en mutation: l'émergence d'une force globale dans la mondialisation

La philanthropie américaine opère aujourd'hui une mue importante. Ce phénomène pourrait s'avérer aussi fondamental que celui qui avait vu naître la philanthropie « scientifique » au début du XXe siècle. Les principales caractéristiques de cette transformation sont la montée en puissance du volume des financements internationaux des fondations, qui atteignent désormais environ 3 milliards de dollars chaque année², la préoccupation croissante des fondations³ pour les problématiques « globales » et la gouvernance de la mondialisation, enfin un vaste « effet de richesse » annoncé au cours des cinquante prochaines années⁴, potentiellement synonyme de nouvel « âge d'or » de la philanthropie américaine. Ces changements sont annonciateurs d'un profond renouvellement du champ de la philanthropie américaine, à la faveur duquel elle pourrait devenir un acteur important de la lutte en faveur de la réduction de la pauvreté et se muer en force globale de transformation sociale, finançant les Biens Publics Mondiaux de l'humanité et traquant les imperfections de marché et de gouvernement de la mondialisation.

1. L'augmentation des contributions internationales des fondations depuis la fin des années 1990

Une explosion récente des contributions internationales des fondations américaines

La part dévolue chaque année par les fondations américaines à des programmes internationaux⁵ a doublé entre 1998 et 2000, pour atteindre un volume record de **3,3 milliards en 2001**, aujourd'hui encore inégalé. Ces financements ont légèrement régressé les années suivantes, en se stabilisant légèrement au-dessus de 3 milliards de dollars, dans un contexte économique et politique pourtant globalement défavorable⁶.

² Foundation Center, "International Grantmaking III, an update on US foundations trends", 2004, <http://fdncenter.org/gainknowledge/research/pdf/intlhlts.pdf>

³ Le terme de Fondation employé ici sous-entend la catégorie des « private foundations », principales pourvoyeuses de contributions internationales.

⁴ Paul Schervish et John Havens, « Social Welfare Research Institute », Boston College, www.bc.edu/swri

⁵ Contributions versées à des organisations américaines pour la mise en œuvre de projets internationaux et contributions versées à des bénéficiaires étrangers. Pour le détail de ces contributions, voir <http://fdncenter.org/gainknowledge/research/pdf/intlhlts.pdf>

⁶ En particulier le recul des marchés et les conséquences négatives des attentats du 11 septembre 2001 sur la philanthropie « transnationale », avec notamment certaines dispositions du « Patriot Act » qui encadrent plus sévèrement l'acheminement de fonds vers l'étranger.

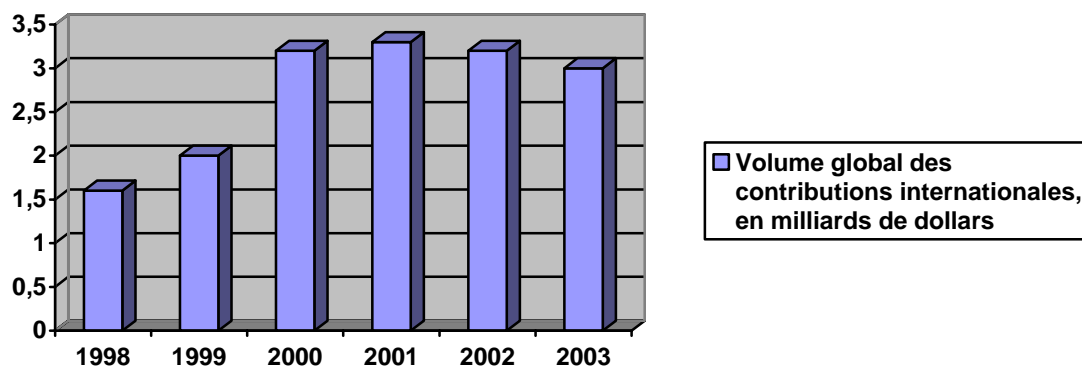


Figure 1 Evolution des contributions internationales des fondations américaines de 1998 à 2003, en milliards de dollars (Source : Foundation Center)

Proportionnellement, la philanthropie internationale a davantage progressé sur cette période 1998-2002 (+79%) que la philanthropie dans son ensemble (+42%). Cette progression substantielle de la philanthropie internationale s'explique par l'entrée en lice de nouveaux acteurs philanthropiques majeurs, tels que la fondation Bill et Melinda Gates⁷ dans le domaine de la santé globale, où la fondation Gordon et Betty Moore⁸ en matière de protection de l'environnement, mais également par une progression des contributions internationales chez l'ensemble des acteurs traditionnels de la philanthropie transnationale et enfin par une augmentation du nombre de fondation mettant en œuvre des programmes internationaux⁹. L'engouement pour l'action internationale semble ainsi se diffuser à l'ensemble du secteur philanthropique américain.

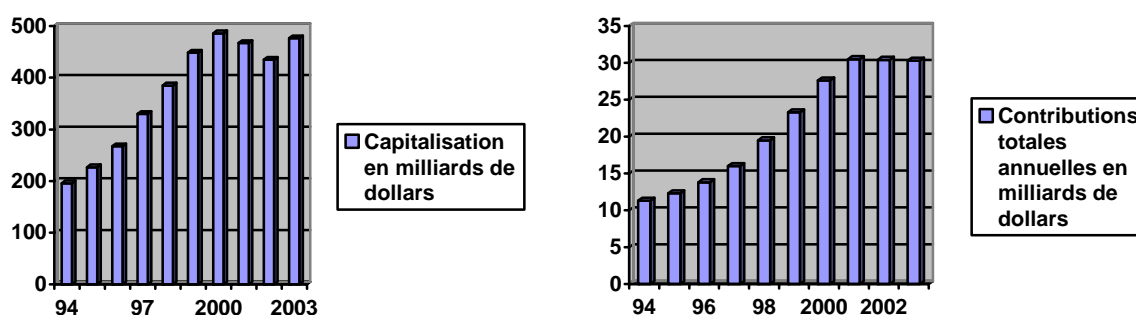


Figure 2 : Capitalisation et volume global des contributions annuelles du secteur philanthropique américain 1994-2003 (Source : Foundation Center)

⁷ La fondation Bill et Melinda Gates a alloué au total 10 milliards de dollars de subvention depuis 1998, dont 5,8 pour son seul programme « Global Health », <http://www.gatesfoundation.org/Grants>

⁸ Avec environ 1 milliards de dollars de dons depuis 2001, la fondation Moore, créé par les fondateurs d'Intel, s'est imposée comme la principale contributrice en matière de protection de l'environnement. <http://www.moore.org>

⁹ Le « Foundation Center » a recensé 636 fondations conduisant des activités internationales en 2002, contre 576 en 1998, soit une hausse d'environ 10%

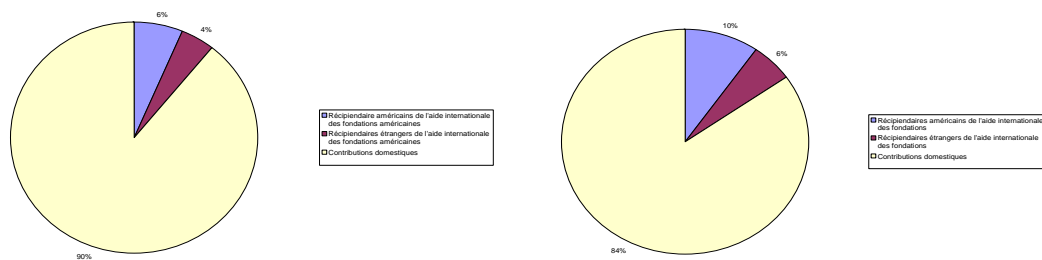


Figure 3 : Part domestique et internationale des contributions des fondations philanthropiques américaines 1998-2002 (Source : Foundation Center)

Une allocation sectorielle et géographique qui privilégie les institutions de développement au Nord et le financement des Biens Publics Mondiaux

Les études consacrées à l'allocation et aux principaux bénéficiaires de cette manne philanthropique internationale sont encore denrée rare¹⁰. Bien que leur méthodologie ne permette pas un recensement véritablement exhaustif des financements internationaux mis en œuvre par les fondations, elles révèlent toutefois quelques tendances générales. Il apparaît ainsi que si le lien des principales contributions internationales des fondations avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement est démontré¹¹, les pays récipiendaires de l'aide « privée » des fondations ne sont pas principalement les pays en développement, mais des pays du « Nord ». L'Afrique sub-Saharienne ne reçoit en effet directement que 17,5% de l'aide internationale totale des fondations. Sur le continent africain, les Pays les Moins Avancés (PMA) sont faiblement destinataires de l'aide des fondations philanthropiques, qui interviennent toutefois dans certains pays émergents où à revenu intermédiaire tels que l'Afrique du Sud où le Nigéria. Toutefois, les principales organisations bénéficiaires de l'aide des fondations basées dans les pays du Nord sont des institutions agissant *in fine* en faveur du développement dans les pays les plus pauvres du globe. La Suisse est ainsi destinataire d'importantes subventions, principalement dévolues à des actions de santé dans les pays du Sud¹². **Lorsque les fondations travaillent directement avec des organisations étrangères, elles tendent à privilégier des interventions directes dans les pays émergents tels que l'Inde, la Chine, Le Brésil ou le Mexique. Lorsqu'elles**

¹⁰ Le « foundation center », en collaboration avec le « Council on Foundation », réalise tous les deux ans une étude précieuse (« International Grantmaking III, an update on US foundations trends », op.cit.) permettant de mesurer les grandes évolutions des dépenses internationales des 1.000 principales fondations américaines versant des contributions supérieures à 10.000 dollars, qui fournissent plus des 2/3 du volume global des contributions internationales. Une étude récente du German Marshall Fund of the United States et de l'Agence Française de Développement, en collaboration avec l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, s'est également attachée à mettre en perspective l'aide publique des Etats-Unis et l'aide « privée » des fondations philanthropiques américaines. Voir « US funding of the MDGs, an analysis of private philanthropy and public aid », 2006.

¹¹ « Grantmakers find common ground with Millenium Development Goals », Foundation Center, International Grantmaking III, op. cit. « The global concerns of grantmakers strongly coincide with critical issues identified in the United Nations's MDGs. More than eight out of ten grantmakers indicated that their giving addressed one or more of the goals set forth in the UN declaration (...) »

¹² Medecine for Malaria Venture (42 Millions de dollars), Foundation for Innovative New Diagnostics (23,3 Millions de dollars) et Organisation Mondiale de la Santé (13,7 Millions de dollars) ; source Foundation Center, op. cit.

souhaitent travailler dans les Pays les Moins Avancés (PMA) elles tendent à avoir recours à des organisations intermédiaires situées au Nord, principalement aux Etats-Unis mais également au Canada où encore en Europe¹³. L'Europe apparaît ainsi comme un espace d'intermédiation pour les investissements des fondations américaines dans les PMA, notamment en Afrique.

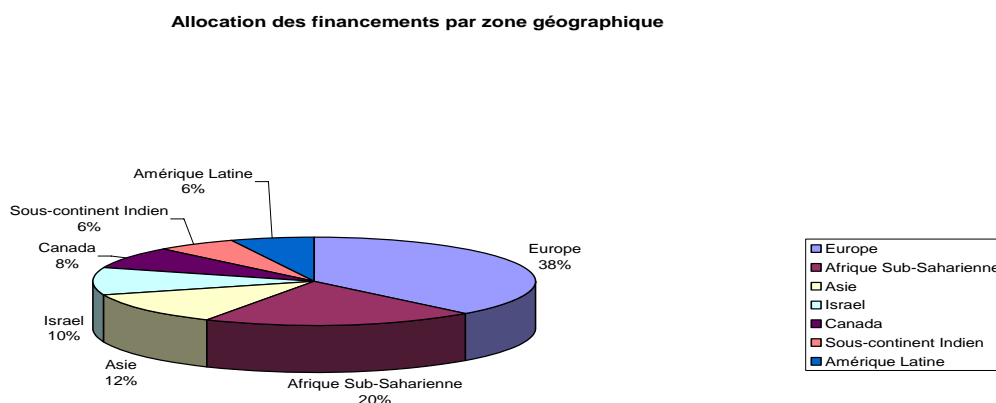


Figure 4 : récipiendaires des 50 premières subventions par zone géographique (Source : Foundation Center)

En Afrique Sub-Saharienne, les universités apparaissent comme les récipiendaires privilégiés de cette aide¹⁴. Enfin, l'allocation sectorielle de ces fonds révèle deux hyper-priorités pour les fondations: d'une part la santé, aujourd'hui destinataire de 34% des contributions internationales des fondations, et la protection de l'environnement, qui se place en deuxième position avec 18% des financements. La santé et la protection de l'environnement sont ainsi d'importantes priorités sectorielles des fondations américaines. Ce sont également deux importants Biens Publics Mondiaux¹⁵.

2. Une sensibilité accrue aux questions globales : l'agenda « réformiste » des fondations américaines pour la mondialisation.

Une préoccupation croissante pour les problématiques globales

¹³ "US funding of the MDGs, an analysis of private philanthropy and public aid", 2006, op. cit.

¹⁴ Les chiffres du « Foundation Center » soulignent que 8 des 10 financements « Africains » situés dans la liste des 50 principales subventions versées à l'étranger sont des Universités.

¹⁵ Inge Kaul, « What is a public good », in *Le Monde Diplomatique*, juin 2000. « *Global Public Goods are public goods whose benefits reach across borders, generations and population groups (...) to make the notion of a global public good more concrete, consider, for example, the eradication of small pox (...) Once accomplished, the whole of humanity benefits – people in all parts of the globe, present as well as future generations, rich and poor (...) similarly, if the international community were to succeed in ensuring peace, everyone would be able to enjoy it. And averting the risk of global climate change would secure inter-generational as well as geographical widespread benefits (...)* ».

De façon croissante, les fondations s'intéressent à la mondialisation et à ses conséquences, et placent leurs actions internationales au service de la réduction de ses déséquilibres. Interrogées par le « foundation center » quant aux motivations justifiant les ajustements programmatiques effectués depuis 2000 au sein de leurs programmes internationaux, les fondations indiquent, comme facteur externe déterminant, une « sensibilité accrue aux problématiques globales¹⁶ ». Cet intérêt pour les questions globales est par ailleurs perceptible dans l'intitulé même de certains programmes internationaux conçus par les fondations.¹⁷ Ces programmes, conçus pour la plupart au cours des huit dernières années, illustrent les préoccupations croissantes des grandes fondations américaines pour les questions touchant à la gestion de la mondialisation et à ses conséquences sociales. Ce souci s'exprime par ailleurs clairement à travers la physionomie de leurs actions internationales¹⁸. **Les fondations américaines ont désormais un « agenda » pour le siècle prochain: engagement en faveur de la réduction des inégalités, promotion d'une ouverture commerciale bénéfique à tous, lutte contre les grandes pandémies, protection de l'environnement, soutien à l'émergence d'une gouvernance globale plus démocratique et appui à la société civile en ce sens**, etc. Globalement, cet agenda est « réformiste » et fait du secteur philanthropique américain une force globale dans la mondialisation, avec laquelle il faudra à l'avenir compter.

La diffusion globale de la philanthropie comme « discipline vertueuse » contribuant à la réduction de la pauvreté dans le monde

La « mondialisation » de la philanthropie chemine également avec l'effort conduit par la communauté philanthropique américaine pour diffuser plus largement la philanthropie dans le monde, à travers notamment le renforcement des philanthropies « autochtones », l'appui à la création de « community foundations » dans les pays en développement, où encore la diffusion de bonnes pratiques pour renforcer l'infrastructure globale de la philanthropie. Séduite par cette approche, la Banque mondiale a récemment créé un instrument d'appui à la diffusion des « community foundations » dans le monde¹⁹. La philanthropie est ainsi promue comme un instrument « en soi » de réduction de la pauvreté, comme une discipline vertueuse susceptible de catalyser le développement à travers la mobilisation des acteurs et des ressources locales. Cette dernière tendance confirme, si l'on en doutait encore, que la

¹⁶ « Greater urgency to address global concerns identified as leading external factor driving change in international grantmaking », Foundation Center, International Grantmaking III, op. cit.

¹⁷ « Global inclusion » de la Rockefeller foundation (<http://www.rockfound.org/Grantmaking/Globalization>), « global development program » de la foundation Hewlett (<http://www.hewlett.org/Programs/GlobalAffairs/Programframework/>), « globalization reform project » de l' Open Society Institute (http://www.soros.org/initiatives/washington/focus_areas/globalization), « global health » de la Bill and Melinda Gates foundation (<http://www.gatesfoundation.org/GlobalHealth>).

¹⁸ Appui à la structuration de la société civile globale, intérêt pour les questions de gouvernance mondiale, financement de production intellectuelle sur les questions des migrations internationales où les relations entre commerce et développement, financement des Biens Publics Mondiaux, action de recherche et développement en matière de lutte contre la pauvreté (recherche agronomique, accès à l'eau, maladies rares ou négligées etc.).

¹⁹ « Community foundation initiative » de la banque mondiale, voir http://www.wingsweb.org/download/GFCFsummary_nov05.pdf

philanthropie mondiale n'est plus une scène « monolithique ». Depuis la fin des années 1980, on assiste au contraire à son expansion partout dans le monde²⁰ et, en corollaire, à sa diversification, à travers notamment l'émergence de philanthropies locales, « autochtones », qui renouvellent en profondeur les pratiques et les acteurs de la philanthropie²¹. Enfin, on voit actuellement l'émergence d'une philanthropie Sud-Sud, organisant des flux financiers de pays émergents à pays émergents, voir de philanthropies « endogènes » aux pays en développement²². Par cette extension et diversification des modèles au Sud, la philanthropie n'est plus un phénomène procédant nécessairement d'une redistribution de richesses du Nord vers le Sud,²³ mais se complexifie, à l'image de la diversification actuellement observable des circuits de l'Aide Publique au Développement²⁴.

3. Des perspectives florissantes : le nouvel « âge d'or » de la philanthropie américaine et ses conséquences pour la scène philanthropique globale

Davantage internationale et attirée par les vents puissants de la mondialisation: voilà le tableau de la philanthropie américaine d'aujourd'hui. **Si l'on ajoute à cela les perspectives exceptionnelles annoncées par deux chercheurs du « Social Welfare Research Institute » (SWRI) de Boston College, Paul Schervish et John Havens, la philanthropie semble alors promise à un bel avenir au cours des cinquante prochaines années. Ces chercheurs estiment en effet que les transferts de richesse effectués par la prochaine génération atteindront une somme de 41.000 milliards de dollars, dont au moins 6.000 milliards devraient venir alimenter l'infrastructure de la philanthropie américaine d'ici 2052²⁵.** Si les prévisions du SWRI s'avèrent fondées, non seulement la philanthropie sera une force globale au XXI^e siècle, mais elle dominera également la scène philanthropique internationale. **Avec un apport supplémentaire de 6.000 milliards de dollars d'ici 2052, la philanthropie disposerait d'une capacité totale de financement de plus de 300 milliards de dollars par an²⁶,** si le ratio de dépense obligatoire fixé par les pouvoirs publics américains demeure inchangé à 5%. Si l'on projette à présent le taux actuel de contributions internationales, soit environ 10% du volume total des financements, ce ne sont pas moins de 30 milliards de dollars qui pourraient être alloués à des programmes ou projets internationaux. Au-delà de cet effet de richesse, la question est de savoir si l'augmentation de la part des financements internationaux observable depuis 1998 se

²⁰ Helmut Anheier et Siobhan Daly, "Philanthropic foundations : a new global force ?", in *Global Civil Society 2005*, Sage, p.158

²¹ Voir Peggy Dulany et David Winder, "The status of and trends in Private Philanthropy in the Southern Hemisphere", a discussion paper for the Executive Session on the future of Philanthropy Of the International Network on Strategic Philanthropy, The Synergos Institute, 2001

²² The Economist, "The birth of philanthrocapitalism", February 26th, 2006

²³ Helmut Anheier et Siobhan Daly, "Philanthropic foundations: a new global force ?", op.cit.

²⁴ Jean-Michel Severino, « Les pays émergents entrent dans le cercle des nouveaux donateurs », *Le Monde*, 19 avril 2006

²⁵ Paul Schervish et John Havens, "Millionaires and the Millenium: Prospects for Wealth Transfer and A Golden Age of Philanthropy", 1999, SWRI.

²⁶ La philanthropie américaine représente aujourd'hui une capitalisation de 550 milliards de dollars, générant chaque année environ 25 milliards de dollars de dons, soit seulement 10% du volume global des contributions charitables du tiers secteur (églises, dons des particuliers etc.). Pour le détail de ces chiffres, voir « Independent Sector », www.independentsector.org

poursuivra dans les prochaines années. Si tel est le cas, et si les prévisions des chercheurs du SWRI s'avèrent justes, la philanthropie américaine deviendra une force active sur la scène du développement et pèsera significativement dans le paysage de l'Aide.

La « globalisation » de la philanthropie américaine : « from southern states²⁷ to Global South ? »

Ce scénario de montée en puissance et d'internationalisation de la philanthropie américaine au cours des cinquante prochaines années pose un certain nombre de questions. Il permet notamment de dresser l'hypothèse, séduisante, d'une « mondialisation » de la philanthropie américaine au XXI^e siècle. Après un siècle d'activités philanthropiques sur le sol américain, celle-ci poursuivrait désormais ses missions sur la scène « globale », à la recherche des nouvelles imperfections de marché et de gouvernement, dans un monde où la gouvernance globale est encore en gestation. En d'autres termes, **après s'être voué pendant plus d'un siècle au financement de Biens Publics Nationaux (Education, recherche scientifique et médicale, amélioration des rouages de la vie sociale), la philanthropie américaine poursuivrait désormais ses missions sur la scène globale, en finançant les nouveaux Biens Publics Globaux de l'humanité.** Cette hypothèse suppose un véritable changement d'échelle de la philanthropie, une poursuite de ses missions « historiques » sur la scène mondiale, à la faveur de la montée en puissance des problématiques globales et d'une nouvelle « poussée » de la mondialisation. Clin d'œil de l'histoire, la philanthropie américaine ne ferait en cela que poursuivre le sillon tracé par John D. Rockefeller au début du XX^e siècle, qui établit sa fondation pour « promouvoir le bien être de l'humanité partout dans le monde²⁸ » et voyait sa philanthropie profiter à l'humanité dans son ensemble. Ce scénario mérite d'être étudié plus en profondeur. **Il suppose en effet que les fondations investissent à présent leur « capital- innovation » sur la scène globale et ont pris conscience de l'enjeu que constitue le financement des Biens Publics Mondiaux et en corollaire l'existence de « Maux Publics Globaux ».** Il pose également la question de la pérennité de ce processus, à la lumière notamment de la crise de légitimité que traverse actuellement la philanthropie américaine. Par ailleurs, la « globalisation » de la philanthropie américaine accrédite la perspective d'un scénario de type « domination et diversification » pour la scène philanthropique mondiale, à la faveur duquel la philanthropie américaine demeurerait la plus puissante, avec l'infrastructure la plus solide, cela n'excluant pas toutefois l'émergence de philanthropies régionales et locales dynamiques, et de nouveaux circuits philanthropiques Sud-Sud régionaux où nationaux, illustration de la multipolarité du monde. Enfin, cette dynamique autorise la montée en puissance de nouveaux philanthropes émergents²⁹ qui souhaiteront éventuellement arrimer leur pratique philanthropique à l'infrastructure de la philanthropie globale, dominée par les fondations

²⁷ John D. Rockefeller obtint l'un de ses premiers succès « philanthropiques » en matière de santé publique avant la création de sa fondation, dans le sud des Etats-Unis, avec la célèbre « Rockefeller Sanitary Commission » lancée en 1910 pour éradiquer l'ankylostome.

²⁸ «to promote the well being of mankind throughout the world»

²⁹ Voir «the birth of philanthrocapitalism», The Economist, February 25th 2006

américaines. En clair, le tableau du futur semble être celui d'une diversification formidable, y compris dans les modèles, avec la persistance d'une domination de la philanthropie américaine.

II. La philanthropie américaine au XXI^e siècle : une force globale de réduction de la pauvreté ?

*Sous l'impulsion de puissants facteurs internes et externes, la philanthropie américaine opère actuellement une triple révolution placée sous le sceau de la transparence, de l'efficacité et de la coordination. Cette « grande transformation » n'est pas achevée et doit encore surmonter plusieurs défis, dont celui d'une légitimité renforcée dans l'espace social américain. Cette évolution constitue néanmoins une réelle opportunité afin que les fondations puissent jouer un rôle plus important dans le paysage de l'aide au développement et pour amorcer une phase de coopération renforcée avec les bailleurs de fonds institutionnels du développement. **S'ils constituent toujours une référence importante pour la communauté philanthropique, les Objectifs du Millénaire pour le Développement ne semblent pas véritablement appelés à jouer un rôle unique dans cette coordination.** La question des contributions des fondations aux OMD doit être clarifiée, sans faire toutefois écran à la dynamique de coordination en cours entre fondations et acteurs institutionnels du développement. Comment avancer concrètement sur les chemins d'une coordination bénéfique pour les pays et populations bénéficiaires de l'aide internationale ?*

1. L'émergence de la philanthropie américaine comme force globale de transformation sociale est assujettie à sa capacité à relever une série de défis et de risques, qui conditionnent son inscription durable dans le paysage de l'Aide

Une critique externe de la philanthropie: la demande sociale de transparence

Les fondations sont depuis quelques temps à nouveau exposées à la lumière des investigations du grand public, des médias, et du Législateur. Cette situation témoigne de l'environnement social plus exigeant qui est désormais celui de la philanthropie³⁰. Après quelques scandales qui ont fait sensation, la presse s'est intéressée de plus près aux fondations³¹. A son tour, le grand public s'est penché sur ces

³⁰ Voir sur cette question Mark Dowie, "American Foundations, an investigative history", MIT press, 2001 « *Until quite recently philanthropic foundations were shielded from public oversight. They operated behind a veil of privacy long defended by founders, their families, and the fiduciaries appointed to oversee them. Foundations trustees regarded the endowments as their private domain for which they were accountable to no one. Over the past forty years, however, that veil has been gradually lifted, an inch or so at a time, sometimes voluntarily and occasionally under threat of government regulation. Foundations are now so close to being considered public institutions that many of them advertise their existence and promote their work in the mass media.* » Page xviii.

³¹ Les plus récents sont la démission du Président du *J. Paul Getty Trust* de Los Angeles, Barry Munitz, le procès du lobbyiste Roman Abramoff, qui a révélé des pratiques philanthropiques douteuses, et « l'affaire » du financement par la

institutions originales et hybrides, ni publiques ni totalement privées, qui jouent un rôle non négligeable dans l'espace social américain. La médiatisation accrue des fondations et de leurs actions a entraîné une réflexion plus large sur le degré de transparence avec lequel elles opèrent. La question de la « redevabilité » des fondations vis-à-vis du public est ainsi désormais ouvertement posée³². Ce dernier réalise en effet que les fondations bénéficient d'avantages fiscaux pour agir en son nom, dans une perspective d'intérêt général. Eclairé par des « watchdogs groups³³ », le grand public réalise que les fondations sont le fruit d'un contrat social reposant sur les bénéfices attendus de leurs actions pour la société. Cette relative ébullition autour de l'action des fondations a attiré l'attention du Législateur, qui s'intéresse désormais à cette question. S'il n'est pas nouveau, ce phénomène est toutefois redouté par les fondations. A plusieurs reprises, le Congrès américain a montré par le passé qu'il pouvait être sensible aux arguments du public où de certains groupes de pression pour davantage encadrer l'action des fondations philanthropiques³⁴. Les réflexions actuelles au Congrès pourraient ainsi déboucher à leur tour sur une modification de la législation sur les fondations³⁵. Cette critique « externe » des fondations touche aux fondements même de la philanthropie, c'est-à-dire à la question de sa légitimité dans l'espace social. **La transparence est ainsi un réel enjeu de pérennité pour la philanthropie au XXIe siècle.** Une « redevabilité » accrue permettra de renforcer sa légitimité. La philanthropie gagnera par ailleurs à mieux communiquer sur les objectifs qu'elle poursuit et les stratégies qu'elle met en œuvre. Enfin, la transparence sera également pour elle un critère de performance. Sans véritable transparence, la philanthropie ne pourra en effet disposer d'évaluation crédible de ses pratiques. Or, l'évaluation est une condition préalable à de bonnes performances, pour toute institution. Cette évaluation ne pourra pas se cantonner à celle des organisations donataires, récipiendaires des fonds, mais devra également engager les pratiques des donateurs³⁶. Il sera nécessaire, dans cette perspective, d'aller au-delà de la relation entre donateur et donataire et de questionner la culture systématique du « grantmaking »³⁷. Transparence, « redevabilité », évaluation externe : ces trois défis attendent la philanthropie pour faire d'elle un acteur majeur et légitime dans le paysage de l'aide.

fondation Ford d'ONG palestiniennes engagées dans des activités de propagande antisioniste, notamment durant le controversé sommet de Durban en 2002. Au-delà de l'aspect éminemment politique de cette controverse, la fondation n'aurait pas respecté l'ensemble des nouvelles réglementations sur le financement des organisations étrangères potentiellement liées avec des entreprises terroristes.

³² « Accountability: to whom and for what purposes », Joel Fleishman, Waldemar Nielsen Issues in philanthropy seminar series, Georgetown University, October 4, 2002. Voir aussi « *strengthening transparency, governance, accountability of charitable organizations* » a final report to Congress and the non profit sector, June 2005, www.nonprofitpanel.org

³³ « National Center for Responsive Philanthropy », d'orientation progressiste (www.ncrp.org) et « Capital Research Center », d'obédience plus conservatrice (www.capitalresearch.org).

³⁴ L'histoire des relations entre le Congrès et les fondations est aussi ancienne que la philanthropie. La première Commission chargée d'enquêter sur les fondations remonte à 1915 avec la commission Walsh. La plus significative est toutefois la commission Patman, qui œuvre de 1961 à 1964 et qui débouchera notamment sur le « Tax Reform Act » de 1969, première investigation de fond sur la régulation du secteur philanthropique américain.

³⁵ Voir « *strengthening transparency, governance, accountability of charitable organizations* » a final report to Congress and the non profit sector, June 2005, www.nonprofitpanel.org

³⁶ « *while there are no doubts time when "stealth and secrecy" are appropriate to the philanthropic process, as a general rule the 21st Century foundation is one that recognizes its obligations go well beyond those of grantor to grantee* », Jed Emerson, The 21st century foundation, op. cit.

³⁷ « *Many foundations have had significant impact – however, if we collectively continue to focus upon the the grantmaking aspect of our work alone, we will remain stuck in first gear* », Jed Emerson, op cit.

Une critique « interne » des performances des fondations: l'enjeu de la professionnalisation et des indicateurs de performances

Les fondations sont également confrontées depuis quelques années à une remise en cause « interne », qui chemine au sein même du secteur philanthropique. Cette critique s'exprime principalement sur le thème de l'efficacité jugée insuffisante des fondations et sur l'absence d'une véritable culture de résultats. Cette critique, qui n'est pas entièrement nouvelle³⁸, est désormais portée par de « nouveaux philanthropes »,³⁹ souvent issus du monde de la finance où de la « Tech community », qui n'hésitent pas à juger « archaïque » voire obsolète le « business model » des fondations philanthropiques. Cette critique contemporaine, assez sophistiquée, provoque des débats et des changements profonds au sein du secteur philanthropique américain. Les premiers coups de semonce venaient de la côte Ouest des Etats-Unis, avec l'émergence de la « Venture Philanthropy » et les écrits de l'un de ses plus talentueux thuriféraires, Jed Emerson⁴⁰. Elle s'est concomitamment institutionnalisée avec l'arrivée, à la fin des années 1990, des « nouveaux philanthropes » tels que Georges Soros où Bill Gates, qui ont chacun importés des techniques de leur milieu professionnels respectifs: le monde la finance pour Georges Soros, celui de la technologie pour Bill Gates. Aujourd'hui, une nouvelle vague de « nouveaux-nouveaux philanthropes » s'apprête à déferler sur la philanthropie américaine, avec les nouveaux *enfants terribles* de la côte Ouest, les fondateurs d'Ebey et Google, visiblement animés d'une sincère passion philanthropique⁴¹. **Cette critique sur les performances et le business model des fondations vise le cœur même des interventions de la philanthropie. Elle n'est pas sans rappeler le débat sur l'efficacité de l'aide, qui agite régulièrement le monde des praticiens de l'Aide au développement**⁴². Les « nouveaux philanthropes » professent une meilleure efficacité et des performances mesurables. Ils invitent la philanthropie à sortir de la culture de « niche » et de ses

³⁸ Dans un ouvrage de 1972, Waldemar Nielsen, fin observateur du monde des fondations auquel il appartient un temps, inaugure la tradition critique « interne » aux fondations, portant sur les performances des fondations et leur impact réel sur la société, qu'il estime faible. Voir Waldemar Nielsen, « The golden Donors », 1972.

³⁹ Les « nouveaux philanthropes » étaient incarnés jusqu'il y a peu par les figures de Georges Soros où de Bill Gates, mais le sont désormais par les « nouveaux-nouveaux philanthropes » de la côte Ouest des Etats-Unis incarnés par les fondateurs de Google, Larry Page et Sergey Brin, où celui de Ebey, Pierre Omydiar.

⁴⁰ Voir les écrits de Jed Emerson, www.redf.org

⁴¹ Voir The Economist, « A survey of wealth and philanthropy », op. cit.

⁴² Après plusieurs décennies de politiques de développement, il convient de rappeler que les praticiens de l'aide débattent encore de la pertinence du lien entre aide et développement, en se rattachant à quelques (rares) « success stories » de l'aide, comme la Corée où le Botswana, dont il n'est pas sûr *in fine* que le développement résulte des effets vertueux de l'aide. Le débat est peu ou prou le même dans le monde des fondations lorsqu'il s'agit de mesurer ses mérites. Le jeu favori des pourfendeurs de la philanthropie consiste à demander à leurs interlocuteurs de citer au moins cinq exemples où l'impact des fondations a été incontestable. Après avoir cité le vaccin contre la Malaria et la « Green Revolution », l'interlocuteur s'interrompt généralement pour réfléchir... Fondations et bailleurs de fonds sont ainsi traversés des mêmes débats et sont aujourd'hui condamnés aux mêmes impératifs : prouver leur efficacité et leur légitimité.

procédures « bureaucratiques » pour viser une « efficacité globale »⁴³. L'idée d'une meilleure utilisation du plein potentiel des avoirs financiers des fondations, initialement avancée par Jed Emerson, semble se répandre⁴⁴. Une « guerre de religion » oppose ainsi les partisans de « l'école managériale », qui souhaitent importer les recettes du secteur privé, avec ses indicateurs de mesure et de performance, et jugent « archaïque » le modèle actuel⁴⁵. Face à eux, les partisans de la « tradition » résistent, et demandent, candides, avec quel indicateur ils pourraient mesurer les « performances » de la consolidation de la société civile où les prestations d'une revue de danse contemporaine... Comme Bill Gates en son temps, la nouvelle génération de philanthropes est férue de défis technologiques. Ces « nouveaux philanthropes » ne voient que des « solutions » à des « problèmes » et semblent animés d'une indestructible foi en l'avenir. Si Andrew Carnegie voyait en son temps la philanthropie comme un impératif d'ordre moral, permettant de préserver le contrat social, dans un monde où création de richesse provoquait selon lui mécaniquement l'accroissement des inégalités, les nouveaux philanthropes pensent qu'une philanthropie plus efficiente, disposant d'une véritable infrastructure, à l'image de celle des marchés financiers, pourra conjuguer création de richesse et réduction des inégalités. Leur credo est simple: « *make the world a better place* ». Ainsi les « nouveaux philanthropes » sont à la philanthropie ce que le Marxisme fût jadis à la philosophie: ils sont convaincus que la philanthropie du XXe siècle « *n'(a) fait qu'interpréter le monde de diverses manières mais ce qui importe, c'est de le transformer*⁴⁶ »...

Le risque d'une crise de légitimité : un frein à l'internationalisation de l'action des fondations ?

La question des performances et de la transparence des fondations est essentielle en ce qu'elle conditionne la légitimité des fondations. Or, les risques d'une remise en cause de celle-ci sont réels. Paradoxalement, l'un de ces risques résulte précisément de l'internationalisation croissante de l'action et des programmes des fondations. A 10% du volume global des financements, le seuil de contributions internationales paraît encore acceptable. Mais le franchissement de ce seuil à l'avenir pourrait déclencher la sonnette d'alarme chez les contribuables américains, si cette croissance des financements internationaux devait se prolonger indéfiniment. **Pour le grand public, rappelons-le, la philanthropie remplit des missions complémentaires et subsidiaires de celle de l'Etat. Elle n'a pas vocation à se substituer à la puissance publique.** La base de la philanthropie demeure le consentement des contribuables américains à voir la puissance publique renoncer à une partie du produit de l'impôt pour financer des missions d'intérêt général. Or, on a vu que l'augmentation des

⁴³ « *The best foundation strategy must seek to identify an institution's full array of available assets (both financial and non-financial) and assertively deploy those assets in support of its institutional mission and those of the organizations whose work the foundation seeks to advance* ». Jed Emerson, op.cit.

⁴⁴ Voir Katherine Fulton, "shaking assets", "Looking out for the future, an orientation for twenty-first century philanthropists", 2005, www.futureofphilanthropy.org

⁴⁵ The Economist, "the business of giving", op. cit.

⁴⁶ Karl Marx, "these sur Feuerbach n°11", 1845

contributions internationales des fondations américaines pouvait précisément représenter une forme de « contribution indirecte de régulation de la mondialisation ». Cette contribution pourrait justement être rejetée par les citoyens américains, qui remettraient en cause la tendance à la « globalisation » de la philanthropie américaine décrite précédemment. Le débat sur le rôle des fondations en réponse à l'ouragan « Katrina », qui avait frappé le golfe du Mexique durant l'été 2005, a révélé une véritable préoccupation à ce sujet. Des voix se sont élevées pour regretter la modicité des sommes allouées pour la reconstruction par les fondations indépendantes⁴⁷, et s'interroger sur la baisse tendancielle des financements de nature sociale⁴⁸. Enfin, ces mêmes voix ont regrettées que les fondations se détournent progressivement de leurs missions traditionnelles, pour se préoccuper de problèmes relevant davantage de l'action du gouvernement, comme la réponse à apporter au problème de la grippe aviaire⁴⁹. **Cet incontournable socle de légitimité domestique dont la philanthropie a besoin est un frein à l'apparente irrésistible internationalisation des fondations, et à leur propension à se projeter davantage sur la scène internationale.** Le contrat social relatif à l'existence de la philanthropie repose toujours sur l'exercice de missions sociales de base par les fondations. **A l'image de l'Aide Publique au Développement, la philanthropie doit convaincre les citoyens que cet engagement accru sur la scène internationale est légitime et bénéfique.**

2. Améliorer la coopération entre acteurs philanthropiques et bailleurs institutionnels

L'engagement ancien des fondations pour la coopération internationale

Depuis leur origine, les fondations philanthropiques américaines financent où mettent directement en œuvre des actions dans le domaine du développement et de la réduction de la pauvreté. Dès les années 1920, John D. Rockefeller souhaitait exporter à l'étranger les premiers succès de sa toute nouvelle fondation en matière de santé publique⁵⁰. Cette histoire est encore largement méconnue, et trop souvent ignorée des praticiens de l'aide. Les fondations ont pourtant une histoire ancienne en matière de coopération internationale et leurs contributions à l'essor de disciplines comme la recherche agronomique,⁵¹ la médecine tropicale,⁵² où la biologie moléculaire, ont directement contribué à sauver

⁴⁷ Pablo Eisenberg, « After Katrina, what foundations should do », *The chronicle of Philanthropy*, 26 Janvier 2006

⁴⁸ « What is charity ? », Stéphanie Strom, *New York Times*, 2005

⁴⁹ « Yet at this critical time in the gulf, the new president of the council (Council of Foundations), Steve Gunderson, recently sent an invitation to the major foundations to invite them to a special meeting "to discuss the threat of avian flu and to create an action agenda for your colleagues in philanthropy. Why avian flu? Preparing for that kind of catastrophe is something that the federal government should be doing", Pablo Eisenberg, op. cit.

⁵⁰ Après le succès marquant de la « Rockefeller Sanitary Commission » qui parvient à éradiquer l'ankylostome du Sud des Etats-Unis en moins de dix ans, est créé « l'International Health Board », qui diffuse à plus de cinquante pays les trouvailles de la fondation Rockefeller.

⁵¹ La fondation Rockefeller est à l'origine de la création du « Centre international d'amélioration du maïs et du blé » au Mexique, chargé de mettre au point de nouvelles variétés, d'où partit la « Révolution verte ». L'un des artisans de ce succès, Norman Borlaug, obtiendra le Prix Nobel en 1970.

⁵² Le Prix Nobel de médecine sera attribué en 1951 à Thieler, pour la découverte d'un vaccin contre la fièvre Jaune. On songe aussi à l'action de la fondation Rockefeller en faveur de l'éradication de la Malaria, qui dut pourtant être stoppée en 1972 après l'interdiction d'usage du DDT pour ses conséquences jugées néfastes sur l'environnement.

des millions de vies dans les pays en développement. Cette génération de pionniers a aujourd'hui des successeurs déclaré avec les fondations Bill et Melinda Gates, Gordon et Betty Moore, MacArthur, Lucile et David Packard où Hewlett. Les évolutions à l'œuvre observées précédemment - internationalisation, globalisation, « effet de richesse », demande sociale de transparence, recherche d'efficacité- semblent jouer en faveur d'un rapprochement durable entre fondations et organismes publics d'aide.

Une meilleure intégration au système de l'Aide à travers des partenariats « multi-acteurs » pour le développement

De façon croissante, les fondations participent à des initiatives transversales « multi-acteurs », dont elles sont d'ailleurs souvent à l'origine, associant le secteur privé, les bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux et parfois des ONG leaders dans leurs secteurs: les fondations Ford et Gates sont ainsi membre du comité exécutif du « Consultative Group to Assist the Poors⁵³ » de la Banque mondiale ; l'initiative « Global Alliance for Vaccines Immunisation⁵⁴ », amorcée par une donation initiale de 753 millions de dollars de la fondation Bill et Melinda Gates, a pu mobiliser au total 2,5 milliards de dollars de contributions pour promouvoir des actions de vaccination à grande échelle dans les pays en développement. Elle associe désormais plusieurs gouvernements et Organisations Internationales⁵⁵. Initiée avec un programme de recherche de la fondation Rockefeller, « l'International Partnership for Microbicides »⁵⁶ est désormais soutenu par la fondation Gates, les Nations Unies, la Banque mondiale et cinq autres gouvernements⁵⁷ ; le « Critical Ecosystem Partnership Fund⁵⁸ », voit la fondation MacArthur côtoyer la Banque mondiale, l'ONG Conservation International et le gouvernement du Japon. Ces nouveaux partenariats public-privé entre bailleurs de fonds et institutions philanthropiques américaines constituent une innovation réelle,⁵⁹ porteuse d'avenir en matière de collaboration entre fondations et organismes publics d'aide. Ils sont vraisemblablement appelés à se multiplier à l'avenir.

⁵³ www.cgap.org

⁵⁴ www.vaccinealliance.org

⁵⁵ OMS, UNICEF, Banque mondiale, USA, Canada, France, Grande-Bretagne, Suède, Norvège, Pays-Bas, Irlande, Luxembourg, Union Européenne.

⁵⁶ <http://www.ipm-microbicides.org/>

⁵⁷ Danemark, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Grande-Bretagne.

⁵⁸ www.cepf.net

⁵⁹ Dans son rapport consacré en 2003 aux actions de coopération internationale des fondations philanthropiques, l'OCDE voyait déjà un fort potentiel dans l'essor futur de ces partenariats publics- privés entre fondations et organismes publics d'aide. Les auteurs restaient toutefois sceptiques quant à la capacité des fondations à mobiliser des ressources significatives pour contribuer à des fonds thématiques de développement.

Le potentiel de la philanthropie est réel⁶⁰. A l'image des bailleurs de fonds, engagés dans le processus d'harmonisation de l'aide⁶¹, les fondations doivent toutefois rechercher à l'avenir, à travers la question de l'efficacité accrue de leurs interventions, des économies d'échelle, des stratégies concertées et davantage de partenariats opérationnels. Beaucoup de fondations ont commencé à le faire, comme on l'a vu précédemment, et un réel effort est en cours pour créer davantage de synergies entre fondations, qui disposent depuis la fin des années 1970 de nombreux « affinity groups », « regional associations of grantmakers », « umbrella organisations » et autres coalitions où consortiums. Le besoin de partager les succès et les échecs est ainsi manifeste, de même que celui, pour les fondations, de trouver leur place dans un plus vaste ensemble. Ces expériences de capitalisation gagneraient à aujourd'hui passer à un stade davantage opérationnel. Pour davantage « peser » dans le paysage de l'Aide, la philanthropie doit pouvoir combiner une culture d'impact et de performances mesurables, en préservant sa culture d'innovation, qui est sa force. Pour cela, le dialogue avec les bailleurs de fonds peut être utile, et les Objectifs du Millénaire pour le Développement peuvent constituer un aiguillon utile pour y parvenir. Les avantages réciproques d'une coordination renforcée entre fondations et bailleurs institutionnels de l'Aide doivent toutefois être davantage explicités. Il est ainsi généralement admis que les fondations sont susceptibles de mobiliser des investissements de long terme non soumis aux aléas politiques. Ce dernier point, probablement véridique, mériterait toutefois d'être étudié avec des exemples précis à l'appui. De même, il serait utile de clarifier la valeur ajoutée des fondations pour les organismes publics d'aide: effet de levier financier où complémentarité ? Additionnalité ou subsidiarité ? Ces questions, fréquemment évoquées, ne sont jamais véritablement étudiées dans le détail. **Si les fondations tendent à estimer que leurs apports financiers sont quantité négligeable face aux budgets de l'APD, les organismes publics d'aide tendent pour leur part à considérer avec intérêt la capacité de financement de certaines fondations.** Toutefois, malgré leur ancienneté, malgré leurs actions bénéfiques conduites de longue date dans les pays en développement et des innovations importantes en matière de réduction de la pauvreté, les fondations sont encore trop souvent ignorées des organismes publics d'aide au développement. Tel était, déjà, le constat dressé en 2003 par le centre de Développement de l'OCDE qui avait alors consacré un important dossier au sujet des fondations philanthropiques⁶². Les deux parties auraient pourtant à gagner de ce rapprochement,

⁶⁰ « *philanthropy can be an incredible tool in support of a transformed world and we may certainly point to individual foundation successes in the past that have changed our world. Yet, too many of those involved with foundation management today settle for common, existing practices as our highest standards of performance. These foundations view good philanthropy as a function of financial asset size or number of grants awarded as opposed to direct impact of foundation strategy or overall value creation from those assets* » Jed Emerson, « The 21st century foundation : building upon the past, creating for the future »

⁶¹ Déclaration de Paris sur l'harmonisation de l'aide. Voir <http://www.aidharmonization.org/>

⁶² Fondations philanthropiques et coopération pour le développement, dossiers du CAD 2003, volume 4, n°3. « Il y a (...) tout lieu de penser que les organismes officiels pourraient tirer certains enseignements de contacts avec les fondations privées. La philanthropie privée a permis de financer des activités novatrices dans de nombreux secteurs liés au développement. Indépendantes des gouvernements, les fondations sont également plus libres de prendre des risques, de s'intéresser à des programmes dont les bénéfices ne seront perceptibles qu'à long terme et d'expérimenter des structures

qui serait également bénéfique aux bénéficiaires de l'aide. **Il n'existe aujourd'hui aucune véritable enceinte de dialogue où les principaux bailleurs et les fondations pourraient échanger. L'existence de forums de capitalisation, permettant des échanges plus réguliers, serait bénéfique à ce rapprochement.** Il pourrait être également mutuellement bénéfique de provoquer des échanges de personnels entre fondations et organismes publics d'aide. Enfin, l'ardente priorité semble aujourd'hui d'effectuer, dans les meilleurs délais, un véritable travail statistique exhaustif sur les contributions internationales des fondations pour le développement. Ce recensement pourrait être effectué au niveau des principales organisations régionales puis consolidé par un centre de recherche mandaté à cet effet par des bailleurs de fonds institutionnels et des fondations philanthropiques, en liaison avec l'OCDE. La communauté du développement disposerait ainsi d'un instrument de suivi permanent de cette nouvelle force globale privée en faveur du développement.

3. Le rôle des Objectifs du Millénaire pour le Développement dans la coordination de cet effort en faveur des pays en développement

Fondations et Objectifs du Millénaire pour le Développement : un accueil enthousiaste mais des difficultés pratiques de mise en œuvre

Cette coordination entre organismes publics d'aide et fondations, utile aux bénéficiaires ultimes de l'Aide, est-elle en mesure de s'effectuer sous les auspices des Objectifs du Millénaire pour le Développement ? La question de la contribution des fondations aux OMD est complexe, en ce sens que personne ne semble véritablement s'entendre sur les termes et la signification de ces « contributions ». S'agit-il de contributions matérielles où intellectuelles ? Parle-t-on de coordination des ressources où de complémentarités sur le terrain ? Si les fondations ont, initialement, globalement affiché leur soutien aux OMD, l'enthousiasme initial semble s'être aujourd'hui partiellement dissipé, faute d'avoir pu identifier des modes opératoires précis auxquels les fondations pouvaient avoir recours le cas échéant. En 2003, à l'occasion de son assemblée générale annuelle, le Centre Européen des Fondations adoptait une déclaration solennelle de soutien aux OMD⁶³, saluant l'effort réalisé par les Nations Unies avec l'adoption des OMD⁶⁴. Pourtant, dès 2005, cet enthousiasme semble partiellement se dissiper lorsque les fondations réalisent que ces synergies avec les OMD ne vont pas de soi. Réuni en conclave, le « Sub-Saharan African Funders Network » s'interroge, en juin 2005, sur

organisationnelles très décentralisées. Les résultats de leurs expériences pourraient suggérer des innovations intéressantes pour les organismes officiels, et fournir des mises en garde utiles à propos de conséquences jusqu'alors imprévues. A certains égards, les organismes officiels doivent aux fondations privées le respect dû aux aînés (...) »

⁶³ "Statement of the European Foundation Center International Committee concerning the Millennium Development Goals", 31st May 2003, Lisbon, www.efc.be/

⁶⁴ « a framework (...) within which not only UN agencies, World finance organisations, Governments but also Companies, Independent Agencies, Citizens and foundations should play, each according to their skills and resources, a coherent rational role in addressing the vital objectives which they so eloquently set out », Ibid.

la pertinence des OMD pour les fondations⁶⁵. Cet itinéraire est caractéristique de la difficulté que les OMD posent aux fondations. Le soutien intellectuel, la volonté de faire, bute finalement sur le principe de faisabilité et provoque le découragement. Les fondations américaines, de leur côté, n'ont pas pris d'engagements. Elles se sont contentées, de façon pragmatique et prudente, de relever des concordances⁶⁶, rien de plus.

Comment les fondations pourraient-elles travailler sous les auspices des Objectifs du Millénaire pour le Développement ?

La difficulté majeure semble ainsi de pouvoir véritablement identifier les modes possibles de coordination et de contribution des fondations aux OMD. Le soutien affiché par les fondations masque ainsi les véritables enjeux que sont les modes opératoires de ce soutien, les priorités de part et d'autres, les lieux de complémentarité ou de subsidiarité où fondations et acteurs du développement pourraient communier ensemble, sous les auspices des OMD. **Au-delà d'une adhésion sans engagements concrets, les OMD butent enfin sur des obstacles réels, propres à la culture spécifique des fondations: culture de niche et d'indépendance, rigidités programmatiques, souvent héritées du fondateur, priorités programmatiques différentes des OMD, asymétrie de priorités.** Qui pourrait exercer cette coordination ? Les Nations Unies ? Le PNUD ? Les bailleurs de fonds eux-mêmes ? Selon quelles priorités ? Malgré quelques pistes de réflexion⁶⁷ et quelques initiatives, cette question n'a pas encore été véritablement creusée⁶⁸. Enfin, la question de savoir si la valeur ajoutée des fondations est leur « porte monnaie » où leurs complémentarités sur le terrain est toujours en suspens. Les fondations prétendent que leur argent est quantité négligeable et que c'est aux bailleurs institutionnels que reviendrait le privilège de financer les OMD. Or, les bailleurs de fonds tendent inversement à considérer avec intérêt les ressources financières des fondations. De leur côté, les agences Onusiennes, ne manquent pas de faire appel aux ressources des fondations pour financer leurs « projets spéciaux », initiatives « transversales » et autres programmes « exceptionnels ». Il y a enfin un paradoxe, qu'il convient ici de souligner: **les fondations sont moins méfiantes envers les bailleurs multilatéraux et les agences onusiennes en particulier, qu'envers les organismes bilatéraux, qui recherchent pourtant davantage des échanges stratégiques et intellectuels que des ressources...**

⁶⁵ Minutes of the EFC SSAN 2005, « *relevance of the MDGs for foundations based and working in Sub Saharan Africa (...)* although foundations are aware of the goals, they are neither certain as to how the MDG agenda is relevant to their mission, nor how to apply it in practice and therefore have not in most cases tried to integrate the Goals into their works »

⁶⁶ Foundations find common ground etc., op. cit.

⁶⁷ Voir Rien Van Gendt, « All talk and no action ? », Alliance, volume 10, number 3, September 2005, www.alliancemagazine.org.

⁶⁸ Pour Louise Fréchette, secrétaire générale adjointe des Nations Unies, les fondations peuvent apporter des « idées et de l'expertise pour faire face aux problèmes globaux », jouer un rôle de porte-voix pour les OMD dans leurs pays d'origine et enfin travailler le cas échéant avec leurs partenaires de terrain dans le cadre des OMD. Au-delà de ces pistes très générales, la question reste entière à creuser pour identifier, si cela est souhaitable, de véritables mécanismes de coordination.

Conclusion

La philanthropie américaine va connaître, dans un avenir proche, trois changements majeurs qui la transformeront en profondeur: l'augmentation significative de ses contributions internationales, la « globalisation » de ses interventions et un « effet de richesse », qui multiplierà par dix son infrastructure financière au cours des cinquante prochaines années.

Elle est confrontée en parallèle à un triple défi: celui d'une demande accrue de transparence du public, une remise en cause interne sur le thème de l'efficacité globale de ses performances, jugées insuffisantes, enfin l'enjeu d'une coordination accrue autorisant un meilleur impact de ses interventions. Ces défis conditionnent la légitimité future et donc la pérennité des fondations dans les années à venir. Si elles parviennent à surmonter ces défis, les fondations du XXIe siècle pourront significativement et durablement s'inscrire dans le paysage de l'aide au développement, aux côtés des autres acteurs traditionnels de l'aide.

L'avenir de la philanthropie américaine semble promis à une globalisation croissante de ses interventions, synonyme de part plus active jouée dans les grands débats et grands enjeux de la mondialisation au XXIe siècle. Cette montée en puissance de la philanthropie américaine sur la scène globale permet également de penser que si le paysage international de la philanthropie connaîtra une diversification réelle, à la faveur notamment de l'émergence de philanthropies nationales et régionales dynamiques, la domination des fondations américaines perdurera toutefois. Le risque existe cependant de voir cette implication croissante des fondations américaines sur la scène globale remis en cause par les contribuables américains, potentiellement mal à l'aise avec cette « contribution indirecte de mondialisation » qu'ils concèdent en autorisant cette « globalisation » de la philanthropie américaine.

Les leçons à tirer de ces évolutions pour les organismes publics d'aide au développement sont claires: il convient, dans un intérêt réciproque mais également dans celui des bénéficiaires de l'Aide, d'approfondir la coopération et la coordination avec les acteurs philanthropiques. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement seront, dans cette perspective, une référence utile mais limitée pour réaliser cette coordination nécessaire et bénéfique aux récipiendaires de l'Aide.

Joseph ZIMET
zimetj@afd.fr

Bibliographie

- Anheier, Helmut et Daly, Siobhan “Philanthropic foundations: a new global force ?”, in Global Civil Society 2005, Sage
- Bill et Melinda Gates foundation, <http://www.gatesfoundation.org>
- Capital Research Center, www.capitalresearch.org
- Consultative Group to Assist the Poors, www.cgap.org
- Critical Ecosystem Partnership Fund, www.cepf.net
- Déclaration de Paris sur l’harmonisation de l’aide, <http://www.aidharmonization.org/>
- Dulany, Peggy et Winder, David “The status of and trends in Private Philanthropy in the Southern Hemisphere”, a discussion paper for the Executive Session on the future of Philanthropy Of the International Network on Strategic Philanthropy, The Synergos Institute, 2001
- Dowie, Mark “American Foundations, an investigative history”, MIT press, Cambridge, 2001
- The Economist, “A survey of wealth and philanthropy”, February 26th, 2006
- Eisenberg, Pablo « After Katrina, what foundations should do », The chronicle of Philanthropy, 26 Janvier 2006
- Emerson, Jed « The 21st century foundation : building upon the past, creating for the future », 2001
- European Foundation Center, “Statement of the European Foundation Center International Committee concerning the Millenium Development Goals”, 31st May 2003, Lisbon, www.efc.be/
- Fleishman, Joel « Accountability: to whom and for what purposes”, Waldemar Nielsen Issues in philanthropy seminar series, Georgetown University, October 4, 2002
- Fondations philanthropiques et coopération pour le développement, OCDE, dossiers du CAD, 2003, volume 4, n°3
- Foundation Center, “International Grantmaking III, an update on US foundations trends”, 2004, <http://fdncenter.org/gainknowledge/research/pdf/intlhlts.pdf>
- Fulton, Katherine “shaking assets”, “Looking out for the future, an orientation for twenty-first century philanthropists”, 2005, www.futureofphilanthropy.org
- German Marshall Fund of the United States, Agence Française de Développement, Sciences-Po Paris, “US funding of the MDGs, an analysis of private philanthropy and public aid”, 2006
- Global Alliance for Vaccines and Immunization, www.vaccinealliance.org
- Gordon and Betty Moore Foundation, <http://www.moore.org>
- Hewlett foundation, <http://www.hewlett.org>
- Independent Sector, www.independentsector.org
- International Partnership for Microbicides, <http://www.ipm-microbicides.org/>
- Kaul, Inge « What is a public good », in Le Monde Diplomatique, juin 2000
- Marx, Karl “these sur Feuerbach n°11”, 1845
- National Center for Responsive Philanthropy, www.ncrp.org
- Nielsen, Waldemar « The big foundations », New York, Columbia University Press, 1972
- Open Society Institute, <http://www.soros.org>
- Panel on the Nonprofit sector, « *strengthening transparency, governance, accountability of charitable organizations* » a final report to Congress and the non profit sector, June 2005, www.nonprofitpanel.org
- Rockefeller foundation, <http://www.rockfound.org>
- Roberts Economic Development Fund, www.redf.org

- Schervish, Paul et Havens, John “Millionaires and the Millenium: Prospects for Wealth Transfer and A Golden Age of Philanthropy”, 1999, « Social Welfare Research Institute », - Boston College, www.bc.edu/swri
- Severino, Jean-Michel « Les pays émergents entrent dans le cercle des nouveaux donateurs », Le Monde, 19 avril 2006
- Strom, Stephanie « What is charity ? »New York Times, 2005
- Van Gendt, Rien « All talk and no action ? », Alliance, volume 10, number 3, September 2005, www.alliancemagazine.org.