

TEXTES D'INVITÉS | GUEST CONTRIBUTORS



Deux textes d'invités vous sont présentés. Le premier explore la façon dont les fondations américaines abordent l'enjeu de l'inégalité raciale tandis que le deuxième discute du rôle des fondations dans le développement international dans un monde de plus en plus globalisé et interconnecté.

We present to you two texts from our guest contributors. One discusses how American foundations are addressing racial inequality, while the other covers the role of foundations in international development in an ever more globalized and interconnected world.

TEXTES INVITÉS | GUEST CONTRIBUTORS

Les fondations philanthropiques internationales : des acteurs incontournables au service du développement

Par | By: Dr. Charles Sellen

Docteur en économie,
Sciences Po Paris



Charles Sellen [1] s'est passionné pour la philanthropie depuis la rédaction d'un rapport sur les fondations américaines à l'ambassade de France à Washington (2004). Docteur en économie (Sciences Po, 2012), il a travaillé dans un cabinet de conseil en intelligence collective (2008-2011), au Centre d'Études et de Recherches sur la Philanthropie/CerPhi (2013-2014) et à l'Agence Française de Développement (AFD) en tant que coordinateur éditorial des publications scientifiques (depuis 2014). Dans ce cadre, il a contribué à trois études sur la philanthropie internationale intervenant dans les pays en développement, parues en 2017. Parmi ses engagements bénévoles, Charles a été administrateur et président de La Fabrique Spinoza (2011-2018), premier think tank francophone dédié au bonheur et au bien-être citoyen.

Résumé

Les fondations philanthropiques ont une longue tradition d'intervention à l'international au service



des enjeux de développement, et ce, tant sur le plan des idées que dans la pratique sur le terrain. Elles exercent une influence croissante ces dernières années dans ce domaine, à la faveur de la globalisation et de l'interconnexion des problématiques auxquelles l'Humanité doit faire face. Ce sont désormais des acteurs incontournables, avec lesquels les organisations internationales, les gouvernements et les bailleurs de fonds publics doivent apprendre à dialoguer et à collaborer, au sein d'une gouvernance participative renouvelée.

Abstract

Philanthropic foundations have a long history of international intervention on development issues - as much on the idea front as in the field. They have been exerting an increased influence in the past few years, given globalization and the interconnectedness of problems face by Humanity. Foundations are nevertheless crucial players, with whom international organizations, governments and public

funders must learn to converse and collaborate, within a revamped participative governance.

Introduction

Les philanthropes et leurs fondations privées sont actifs depuis plus d'un siècle à l'échelle internationale. On peut citer en exemple la Fondation Rockefeller qui, dès la Première Guerre mondiale, a financé des programmes de lutte contre la tuberculose en Europe, des écoles d'infirmières, et des travaux de rénovation du Château de Versailles. Carnegie, lui aussi, a été très tôt actif au-delà des frontières américaines. Tout au long du XXe siècle, ces fondations ont véhiculé un internationalisme, un universalisme empreint de valeurs et non dénué d'une certaine dose d'idéologies (Tournès, 2007). Au risque de l'anachronisme, on pourrait même suggérer qu'elles ont « inventé » l'aide internationale au développement avant que ce concept ne soit forgé dans la deuxième moitié du siècle dernier.

Pendant la Guerre froide, elles ont été des vecteurs d'influence pour lutter contre le communisme sur le terrain de la « bataille des idées », notamment dans les universités et auprès des médias d'Europe de l'Ouest, où une partie de l'intelligentsia faisait preuve d'un tropisme marxisant. C'est notamment par un « activisme relationnel » confinant à la diplomatie que les fondations étatsuniennes ont véhiculé le triptyque : paix, démocratie, libre-échange (Tournès et al., 2010).

Au moment de la chute du Rideau de fer, ces acteurs agiles, réactifs, autonomes, affranchis des contraintes qui s'imposent aux chancelleries diplomatiques, ont été les premiers à intervenir dans les anciens pays satellites de l'Union soviétique (Quigley, 1997). Leurs budgets étaient plus modestes que les bailleurs publics officiels, mais leur capacité de ciblage de l'aide leur a permis de former une génération entière de décideurs, via l'action en faveur de l'enseignement supérieur (octroi de bourses et voyages d'études, financement de bibliothèques, etc.), laquelle est aujourd'hui aux commandes. L'illustration la plus éclatante de cette

“ Pendant la Guerre froide, elles ont été des vecteurs d'influence pour lutter contre le communisme sur le terrain de la « bataille des idées » ”

influence est l'action des fondations Soros en Europe centrale et orientale, et sa création *ex nihilo* de la Central European University en 1991 (Guilhot, 2004).

Au tournant des années 2000, on assiste à l'avènement d'une « giga-philanthropie », avec des dons colossaux dépassant le milliard de dollars et une hybridation des flux d'argent via l'établissement de partenariats entre acteurs philanthropiques et institutions publiques. Ainsi Ted Turner, le magnat de CNN, est à l'origine de la dotation initiale de la Fondation des Nations Unies en 1997, qu'il préside toujours.

À l'aide de leur fondation, Bill et Melinda Gates ont fait entrer la philanthropie dans une nouvelle ère : elle est aujourd'hui le principal bailleur mondial pour certaines thématiques et l'un des premiers soutiens de l'Organisation mondiale de la Santé. Cela lui confère une influence considérable ; d'aucuns l'estiment disproportionnée (McGoey 2015). N'étant ni soumis, comme les entreprises, aux desiderata de leurs consommateurs, ni comme les pouvoirs publics, liés aux attentes d'électeurs, les philanthropes jouissent d'une quasi liberté d'action et c'est à juste titre que l'on peut affirmer que les fondations sont aujourd'hui les organismes « les plus libres » (« *freest institutions* ») au monde (Anheier et Leat, 2006).

Dans un contexte où, au Nord, les subsides publics destinés à l'aide au développement ont tendance à se raréfier, pour diverses raisons (contrainte budgétaire domestique, déficit d'adhésion de l'opinion publique à une politique de solidarité internationale), la contribution potentielle des fondations privées représente une manne financière affriolante, qui suscite inévitablement des convoitises. Courtisés, ces acteurs n'en demeurent pas moins foncièrement

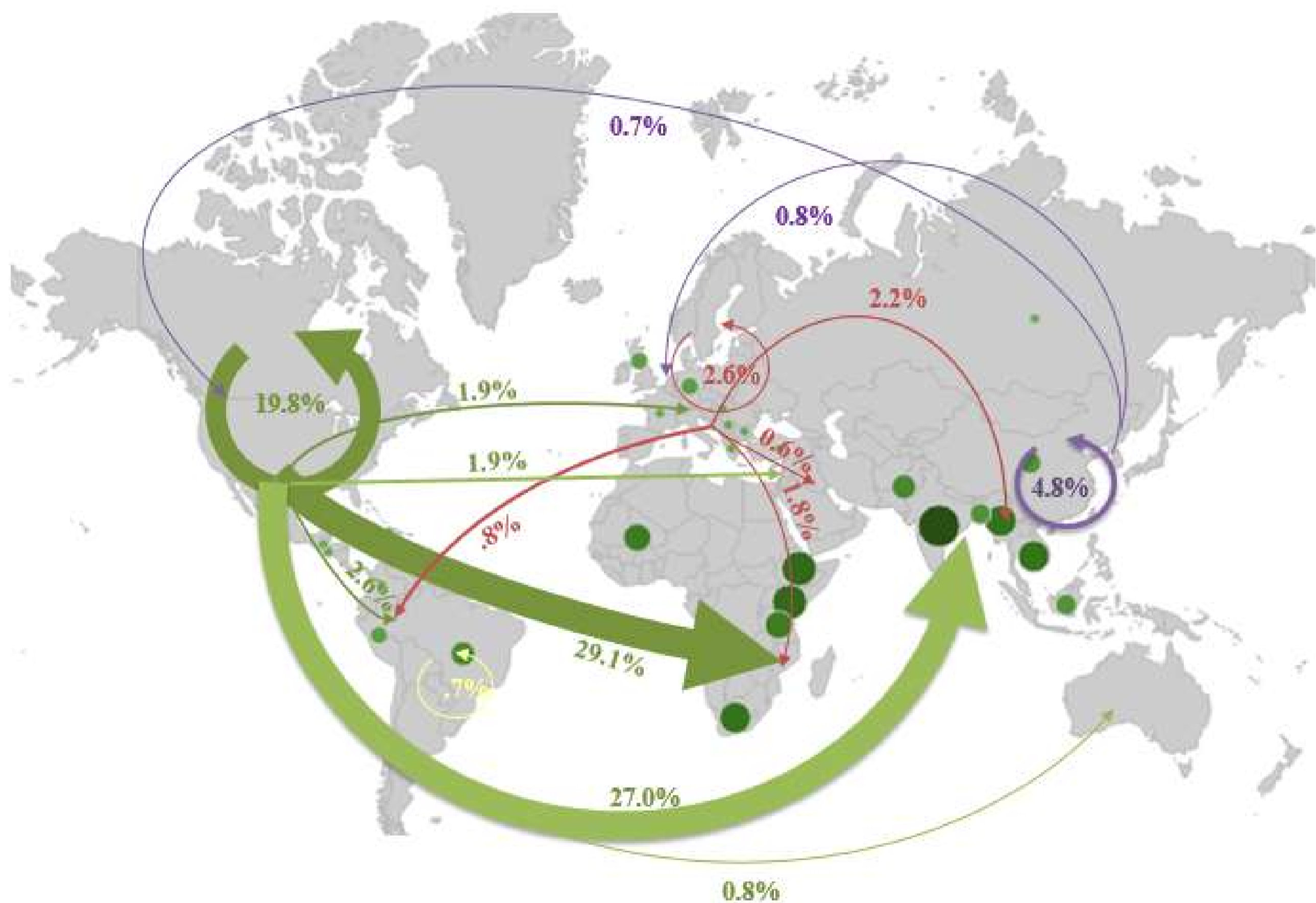
indépendants, une caractéristique juridique essentielle qui se reflète dans leur approche intellectuelle des sujets et les modes opératoires qu'ils préconisent.

Afin de mieux comprendre les visions, les valeurs, les objectifs, les intérêts et les stratégies de ces acteurs, souvent méconnus, l'Agence française de développement (AFD) a mené une étude pionnière sur les fondations étatsuniennes qui sont actives à l'international (Chervalier et Zimet, 2006). Face à une littérature toujours éparsée et souhaitant approfondir les connaissances disponibles en élargi-

ssant le spectre d'étude, l'AFD a lancé en 2015 trois nouvelles enquêtes scientifiques internationales. La première visait à réaliser une cartographie globale des flux d'aide des fondations en faveur du développement et une typologie de ces acteurs (Schuyt *et al.*, 2017). La seconde a souligné l'émergence de la philanthropie en Asie (Tan et Lam, 2017). La troisième a observé la philanthropie dans le monde Arabe (El-Daly et Khalil, 2017).

1) Un échantillon de 46 fondations représentait 10,2 milliards USD de dépenses en 2015 en faveur de causes liées au développement

Figure 1. Dépenses totales des fondations de l'échantillon* en 2015, en pourcentages*** des flux financiers totaux observés (N=44*; budget total = 10,2 milliards USD)**



Source: Schuyt et al., 2017

* Fondations ayant un budget annuel d'au moins 1 million USD.

** Les données sont principalement de 2015, ou de l'année antérieure la plus récente.

*** Seuls les flux représentant au moins 0,5% des flux financiers totaux de l'échantillon ont été comptabilisés.

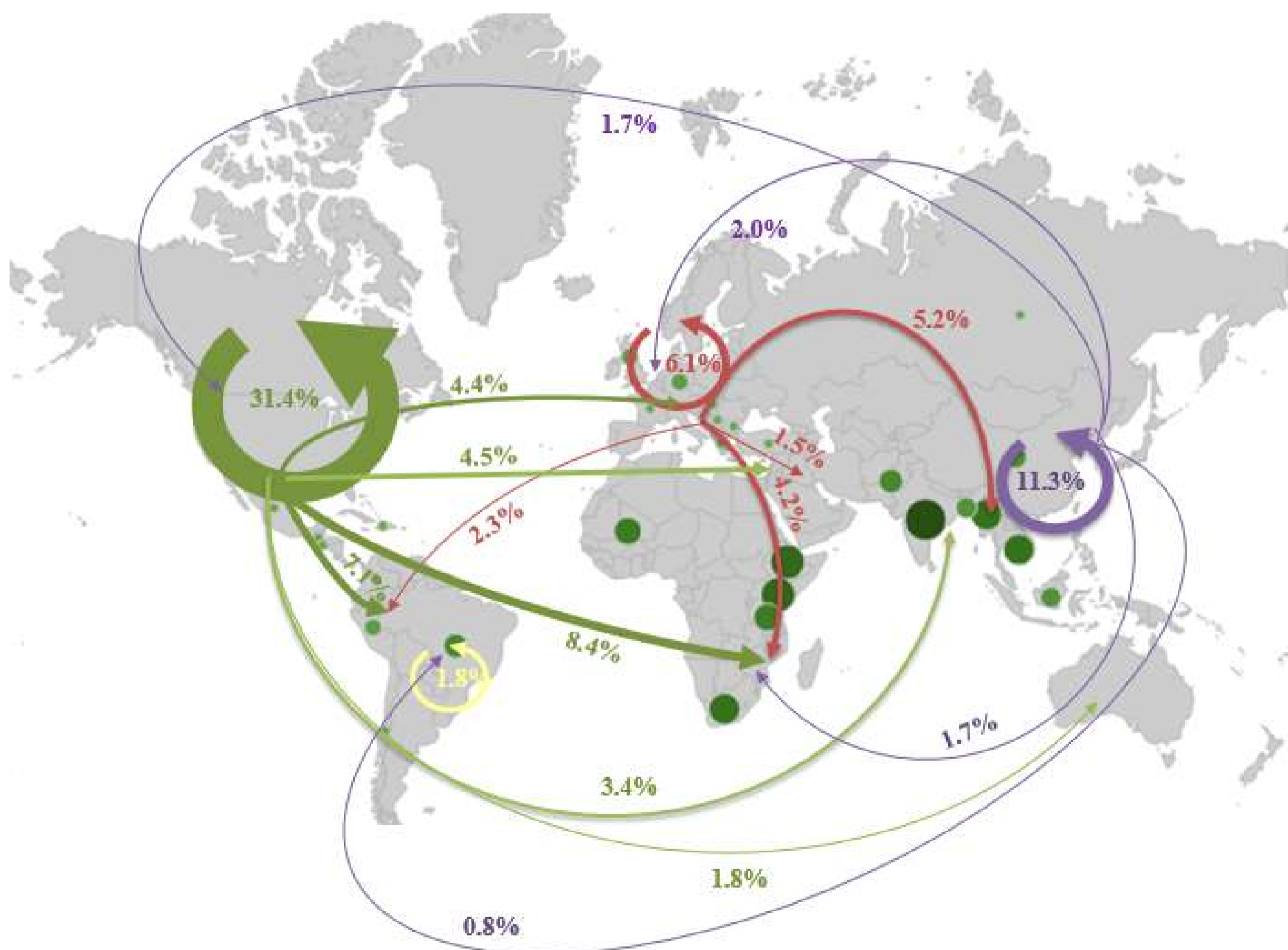
● La taille des pastilles vertes reflète la fréquence avec laquelle le pays est mentionné comme bénéficiaire par les fondations enquêtées.

La cartographie mondiale des flux d'aide des fondations privées s'appuie sur un panel de 55 grandes fondations actives à l'international et issues d'une diversité de régions du monde [2]. Parmi cet échantillon, 28 fondations ont répondu à un questionnaire qualitatif, et des données quantitatives ont été collectées pour 46 fondations (dont 44 avaient un budget total annuel dédié à leurs missions, hors frais de structure, supérieur à 1 million USD, certaines étant exclusivement distributrices, d'autres étant opératrices de leurs propres programmes).

Le total des dons de ce groupe représentait 10,2 milliards USD en 2015. La photographie varie fortement selon que l'on inclut ou non la fondation Gates (BMGF), dont le budget consacré à des causes

internationales en 2015 atteignait 5,5 milliards USD, soit 54% du total observé (Fig.1). Si l'on raisonne « hors-BMGF », la cartographie révèle qu'une part substantielle des dons reste affectée dans la région d'origine des fondations (cf. flèches circulaires, Fig.2). Près d'un tiers des flux philanthropiques observés hors-BMGF sont affectés en Amérique du Nord (31%, flèche verte, Fig.2), allant à des bénéficiaires dédiés à des causes internationales (ONG, think tanks, organisations internationales, etc.). Il en est de même en Asie où l'essentiel des flux originaires de cette zone circule au niveau régional (flèche mauve, représentant 11% du total mondial, Fig.2). Les fondations européennes ont tendance à dépenser davantage de fonds hors Europe (flèches rouges, Fig.2).

Figure 2. Dépenses totales des fondations de l'échantillon* en 2015** hors-BMGF, en pourcentages*** des flux financiers totaux observés (N=43*; budget total = 4,7 milliards USD)



Source: Schuyt et al., 2017

L'Afrique est la première destination mondiale de ces financements « outre-mer » : ce continent reçoit 14,3% des flux de fondations originaires de trois régions donatrices hors-BMGF (Amérique du Nord, Europe, Asie). Si l'on inclut la BMGF, l'Afrique concentre 30,9% des flux globaux cartographiés. L'Afrique de l'Est et l'Afrique australe sont les principales bénéficiaires des dons de ces 44 fondations étrangères (comme en témoignent les pastilles vertes sur les cartographies).

2) Les principaux récipiendaires de l'aide des fondations internationales demeurent semblables sur la décennie

En écho aux résultats déjà obtenus par l'AFD en 2006, il apparaît dans la cartographie de 2015-2017 que les principaux récipiendaires de l'aide privée des fondations sont des organismes basés dans les pays dits industrialisés, et dans une moindre mesure dans les pays dits émergents. Les fondations semblent être des agents économiques averse au risque et interviennent rarement en direct dans les pays à revenu faible ou les pays dits les moins avancés (PMA). Elles s'appuient pour cela sur des relais (comme des ONG) qui jouent le rôle d'intermédiaires dans la chaîne de financements philanthropiques pour toucher les bénéficiaires finaux dans les zones les plus fragiles, instables ou en crise. Les résultats d'une étude à la méthodologie similaire, conduite par l'OCDE, corroborent ces observations, en dénombrent sept pays à revenu intermédiaire parmi les dix premiers bénéficiaires mondiaux (Benn et al. 2018 :9).

« Les études récentes font ressortir une convergence plus forte avec les Objectifs de Développement Durable définis pour la période 2015-2030 »

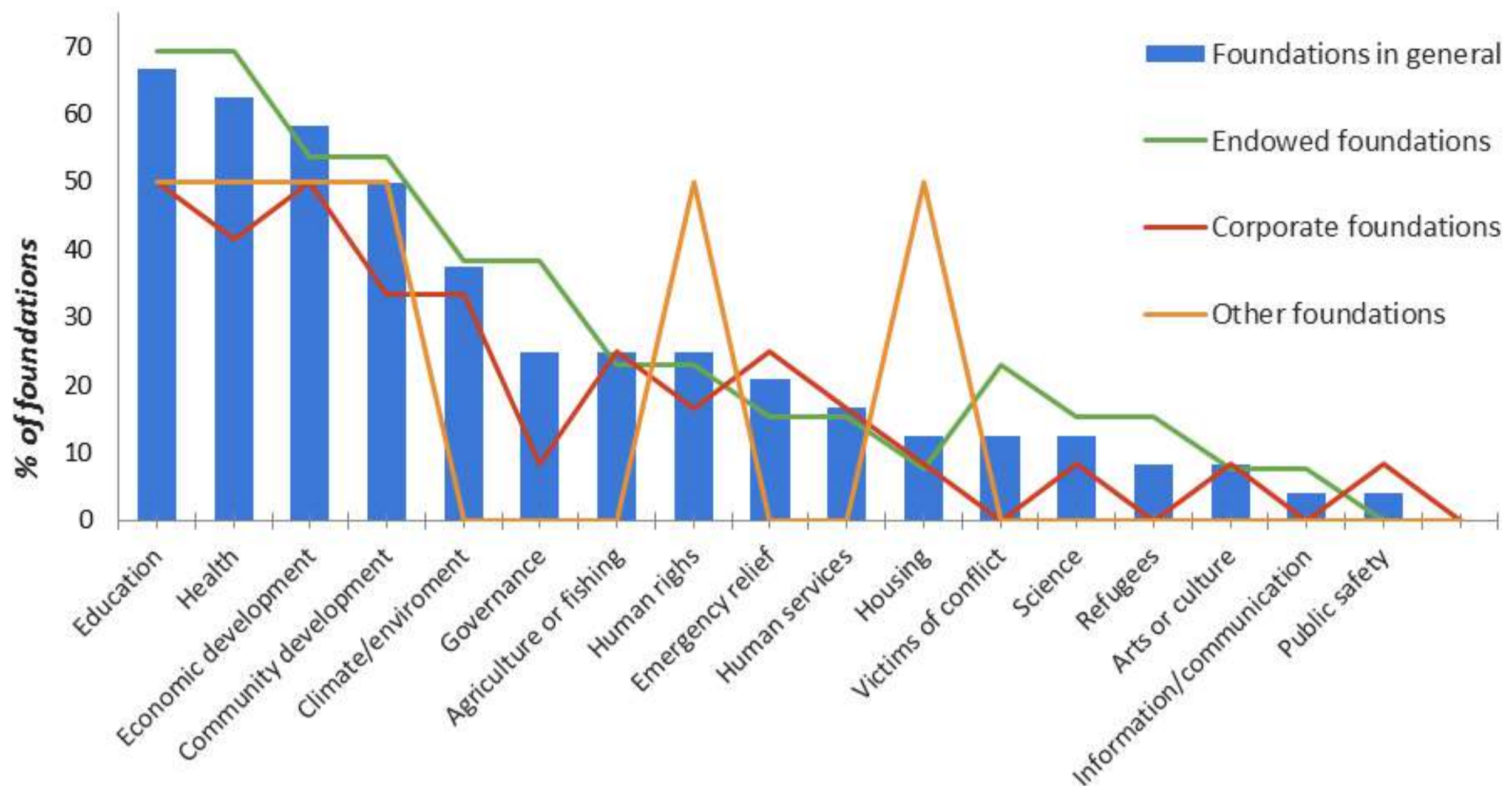


D'autre part, de nombreux récipiendaires sont des organisations établies de longue date, souvent des institutions publiques, ou des universités : c'est-à-dire des contreparties présentant un risque très modéré de défaillance dans la mise en œuvre d'un programme. Cette réalité peut conduire à interroger un certain discours des fondations, mettant en avant leur capacité innée à identifier les acteurs de terrain ou les organisations de la base (« *grassroots* ») pour financer des projets « risqués » et « innovants ». De façon plus générale, si le discours sur la nécessité d'un « impact social positif » est aujourd'hui répandu et approprié par l'ensemble des financeurs du développement (publics comme privés), la difficulté à mettre au point des métriques est elle aussi commune à tous. Les fondations n'échappent pas à cet obstacle méthodologique.

3) Les stratégies des fondations sont relativement alignées sur l'agenda des Nations Unies

Au cours de la décennie précédente, les fondations admettaient une certaine forme de concordance entre leurs buts et les Objectifs du Millénaire pour le Développement de la période 2000-2015. Cependant, elles récusaient toute forme d'influence exogène sur la détermination de leurs stratégies sectorielles (Chervalier et Zimet 2006). Les études récentes font ressortir une convergence plus forte avec les Objectifs de Développement Durable définis pour la période 2015-2030 (Fig.8), sans toutefois être assimilable à un alignement exact. Seules certains grands enjeux comme l'éducation (ODD4), la santé (ODD3), l'émancipation des femmes et filles (ODD5) font clairement l'objet d'efforts alignés sur les priorités de la communauté internationale du développement (Fig.3).

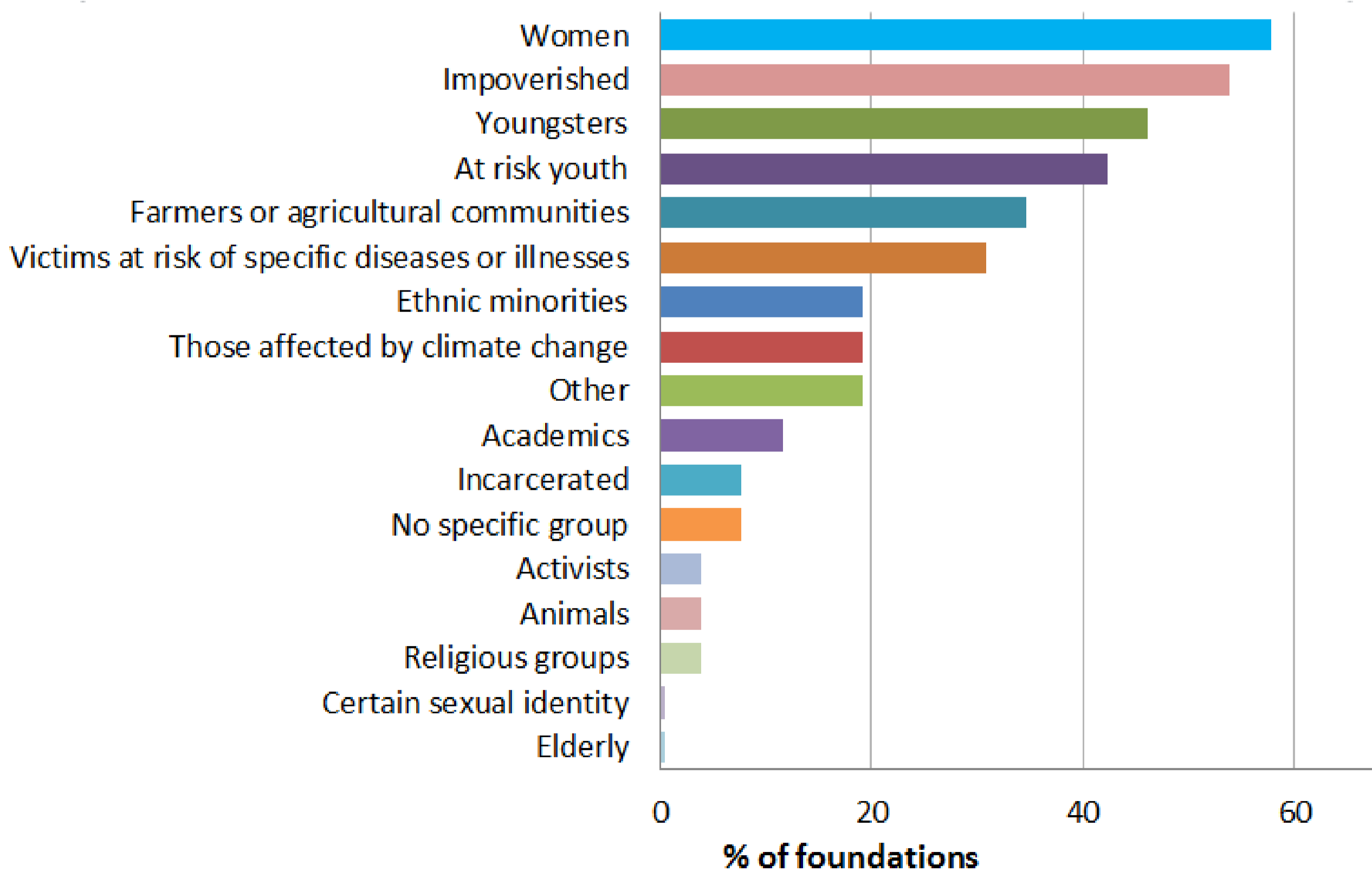
Figure 3. Priorités sectorielles des fondations internationales selon leur statut (N=28)



Source: Schuyt et al., 2017

Les femmes, les personnes pauvres et les jeunes sont les cibles principales des fondations (Fig.4).

Figure 4. Populations bénéficiaires prioritaires des fondations internationales (N=28)



Source: Schuyt et al., 2017

4) De nouveaux pôles d'essor de la philanthropie apparaissent dans le monde

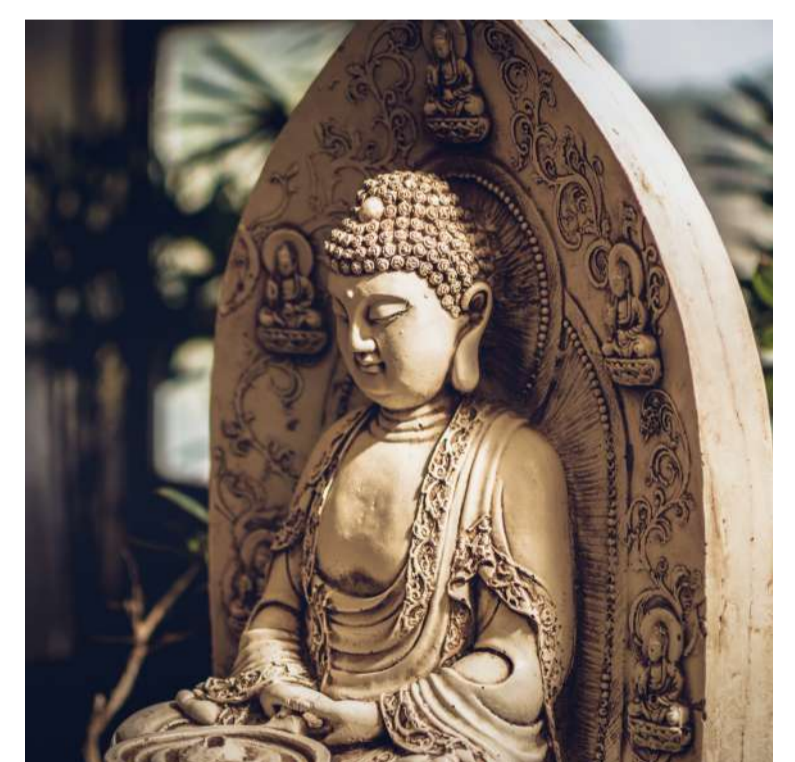
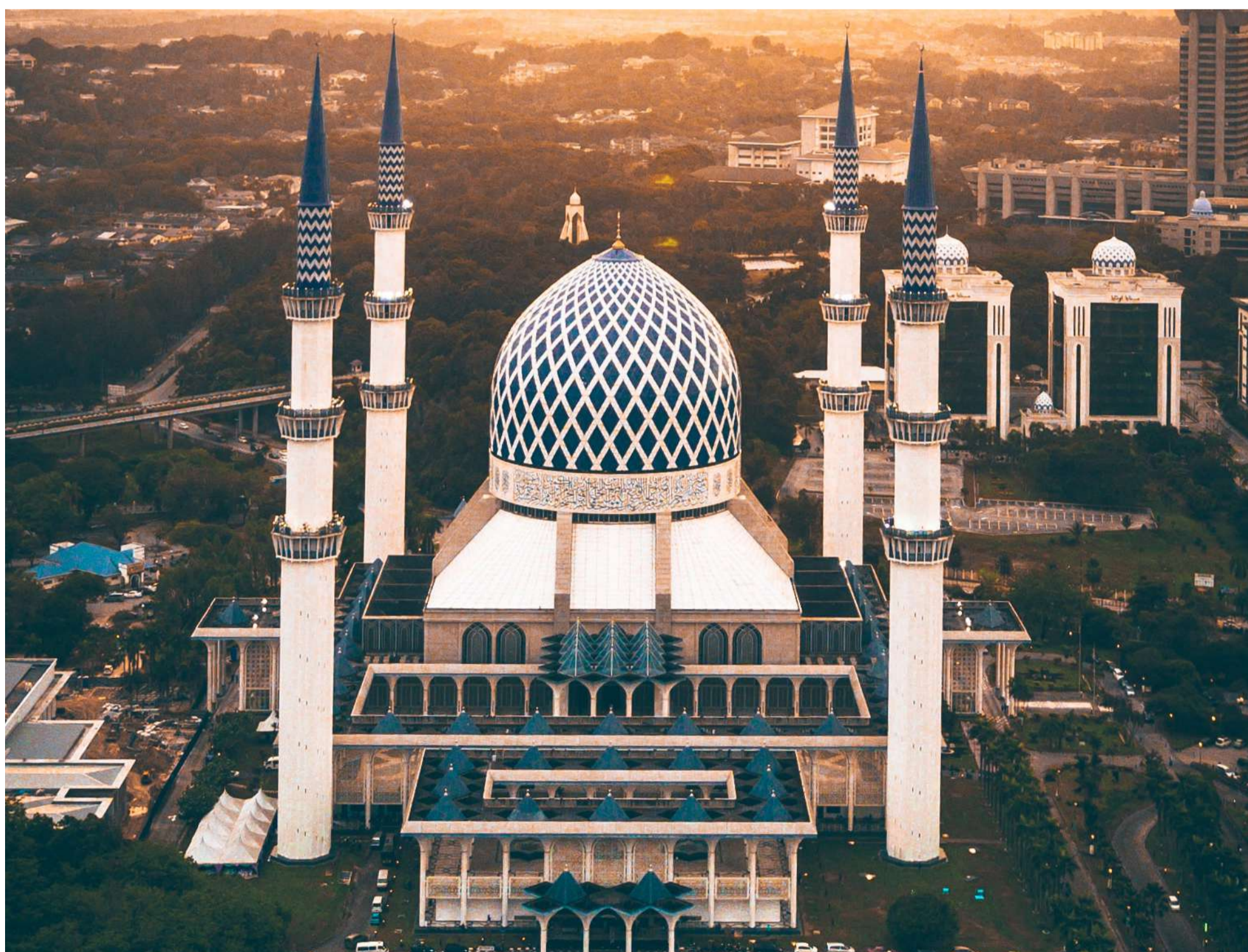
Deux régions du monde connaissent actuellement un essor rapide en ce qui a trait aux fondations privées et à l'engagement philanthropique de façon générale.

Dans le monde Arabe, la philanthropie est enracinée dans une très longue tradition, influencée par les préceptes de l'Islam, mais aussi du Christianisme (par exemple en Égypte où la communauté Copte est une minorité religieuse importante). Il faut distinguer les actions caritatives codifiées qui relèvent d'un impératif moral (appelées « Zakat » chez les musulmans et « Ushour » – pour dîme – chez les chrétiens), de celles qui reflètent une contribution volontaire, laissée à la libre appréciation de l'individu (« Sadaqa » dans l'Islam).

Si les fondations sont anciennes dans cette région du monde (« Waqf »), il est difficile de connaître précisément leur nombre et le montant de leurs actifs, étant donné la difficulté, d'une part, de mener des enquêtes sur ces enjeux financiers sans l'approbation formelle des autorités. D'autre part, il faut prendre en compte le caractère intrinsèquement religieux de l'expression de la générosité privée, qui est par conséquent empreinte d'une grande discrétion et ne se prête pas aisément à

une démarche d'enquête. De plus, dans la perception populaire, la philanthropie est une façon de répondre aux besoins critiques des personnes en difficulté. Cela conduit l'opinion à dissocier la générosité privée, immédiate et « de proximité », de l'idée d'un développement à long terme, davantage perçu comme une affaire publique ou étatique (El-Daly et Khalil 2017). La philanthropie connaît cependant un nouvel essor sous l'impulsion de grands mécènes de cette région qui ont par exemple rejoint l'initiative *Giving Pledge*.

En Asie, la progression du secteur philanthropique est encore plus impressionnante, puisant dans d'anciennes traditions (confucéenne, bouddhiste, etc.) et dopé par l'extraordinaire croissance de ce nouveau carrefour de l'activité économique mondiale. En Chine, la multiplication des fondations a été fulgurante : alors qu'elles étaient quasi-inexistantes au début des années 1980, on en dénombrait près de 5 000 en 2015 (Tan et Lam, 2017). L'éducation est la cause prioritaire des fondations asiatiques, qui, pour l'instant, se concentrent sur un rayon d'action régional. Eu égard à leur croissance rapide en nombre et en taille, on peut néanmoins anticiper qu'elles se projettent davantage à l'international dans un futur proche. Il faut s'attendre également à l'avenir à une multiplication des flux philanthropiques « Sud-Sud ».

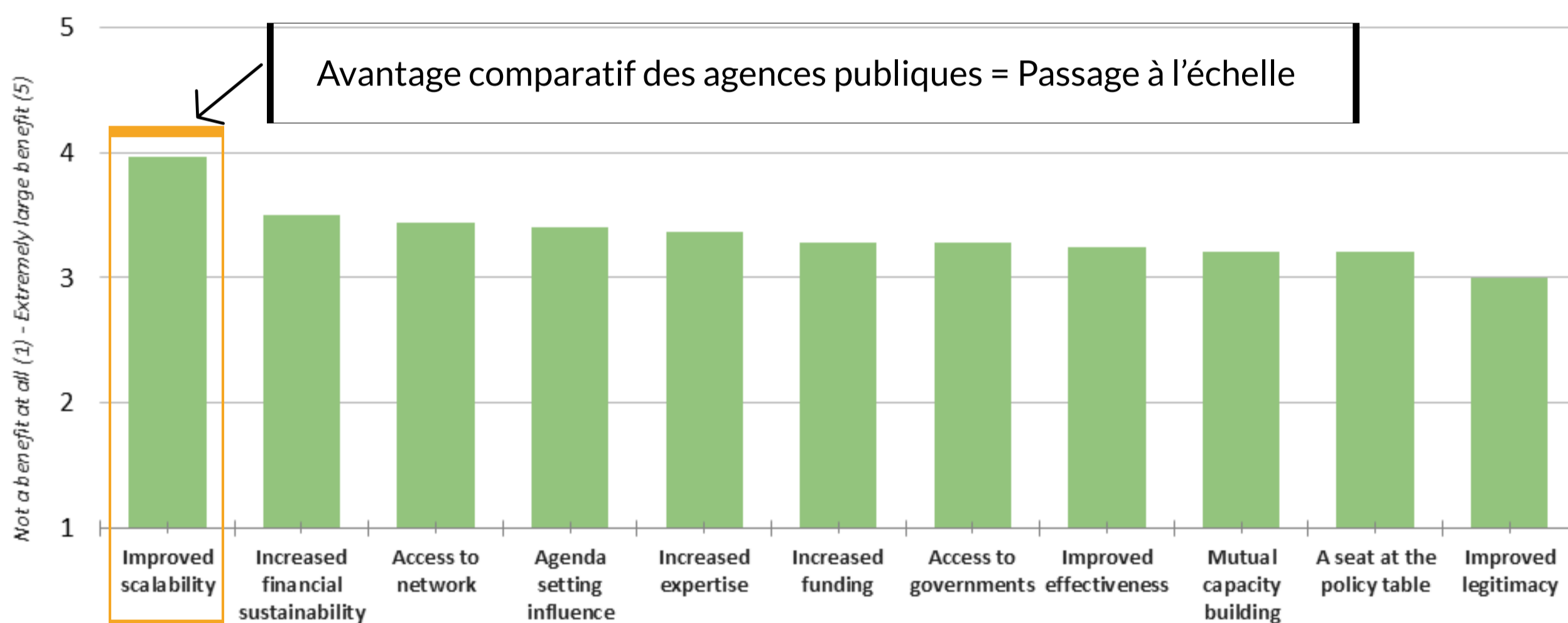


Conclusion

L'effervescence observable, au sein du secteur philanthropique, ne suffit pas, à elle seule, à bâtir des partenariats « automatiques » avec les institutions publiques de développement. Cet idéal suppose que ces acteurs aux identités et aux cultures différentes s'approprient, s'acclimatent, apprennent à se connaître et à travailler ensemble. L'étude menée par l'AFD est à cet égard instructive : si les fondations internationales perçoivent bien les avantages à se rapprocher des bailleurs publics, comme le passage à l'échelle, la stabilité financière ou le paramétrage de « l'agenda » (Fig.5, N=28), elles redoutent en contrepartie les effets de rigidité comme la

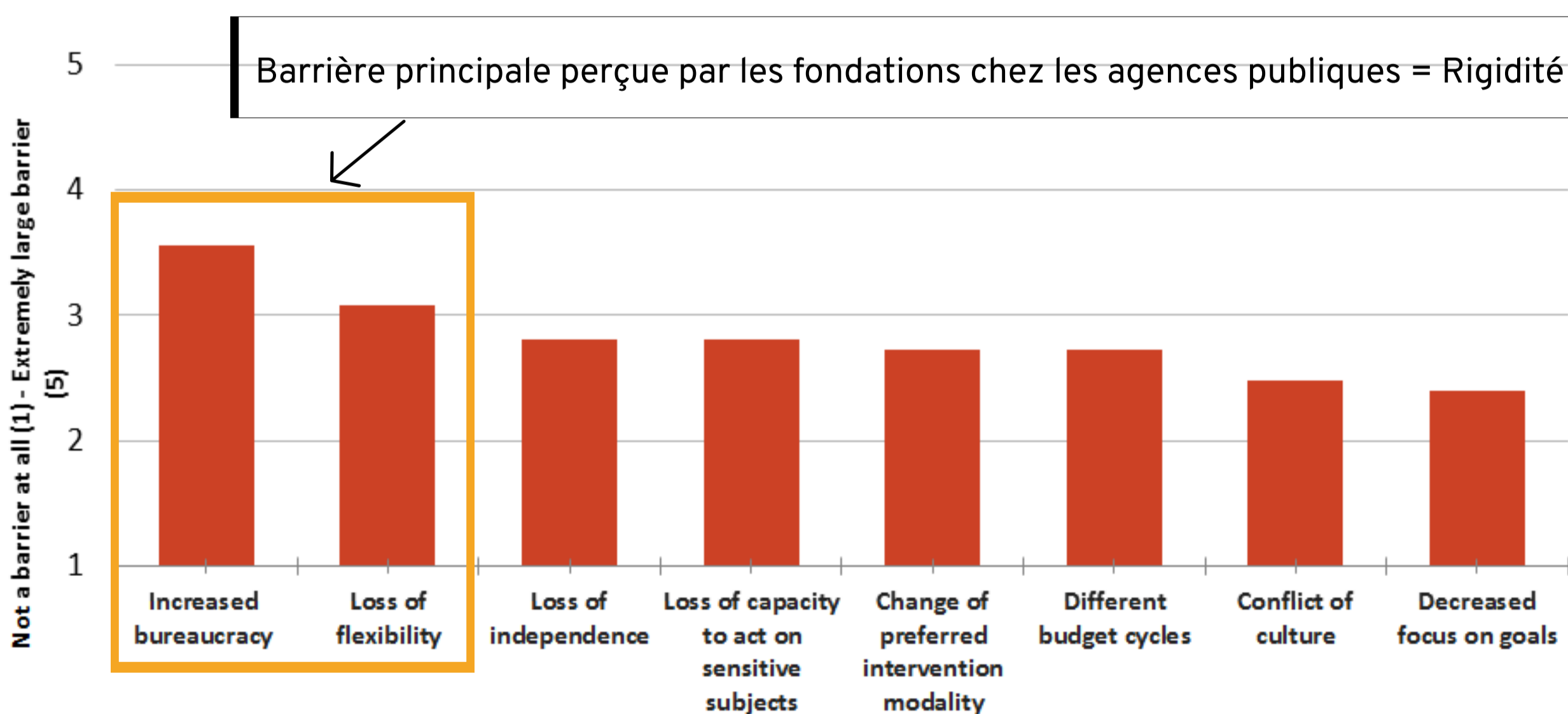
« bureaucratie » et l'absence de flexibilité, qui peuvent caractériser les agences publiques (Fig.6, N=28). Il serait intéressant de conduire une enquête miroir en interrogeant des bailleurs de fonds publics bilatéraux et multilatéraux pour comprendre leur vision des fondations, ces « ovnis » originaires en quelque sorte d'une autre planète, et venus bousculer (« disrupter » dirait-on aujourd'hui en français) leur paysage institutionnel. On y trouverait sans doute un mélange de curiosité sincère envers des acteurs empreints d'une forte culture du secteur privé et capables de soutenir des innovations à haut risque, curiosité mêlée à un appétit intéressé pour leurs budgets disponibles sous forme de dons (alors que beaucoup de bailleurs utilisent principalement l'instrument « prêts »). Surtout, on noterait une

Figure 5. Bénéfices perçus par les fondations à une collaboration avec les agences publiques



Source: Schuyt et al., 2017

Figure 6. Barrières perçues par les fondations à une collaboration avec les agences publiques



Source: Schuyt et al., 2017

méconnaissance d'un paysage singulier où tous les profils de fondations existent, des plus conservatrices aux plus progressistes, sur presque tous les enjeux sociétaux.

En toile de fond, de profonds désaccords philosophiques et idéologiques subsistent : par exemple sur les rôles respectifs des États et du marché dans la fourniture de biens communs à l'échelle planétaire ; ou sur le périmètre même de la puissance publique qui abandonne une partie de ses recettes fiscales (donc implicitement de ses moyens d'action) en laissant émerger des acteurs privés dont la légitimité démocratique n'est jamais totalement acquise. L'enjeu est donc en réalité beaucoup plus profond qu'un simple rapprochement mutuel, aussi nécessaire soit-il. Faut-il pour autant renoncer à rechercher un terrain d'entente ? Ni angéliques, ni méphistophéliques, bailleurs publics et privés sont traversés par des forces tantôt contraires, tantôt convergentes. Coexister et s'entendre en surmontant les divergences : voilà une feuille de route réaliste, plausible et utile pour répondre aux immenses défis de l'humanité.

La clé pour débloquer les points de crispation semble par conséquent résider dans un dialogue, une communication et un accord réciproque sur les résultats attendus et la redevabilité (Fig.7, N=28). À l'ère de l'action « hyper-collective » (Severino et Ray, 2010), c'est au prix de cette harmonisation mutuelle, qui nécessitera une volonté partagée et sans doute quelques tâtonnements, que fondations privées et institutions publiques pourront s'allier au service des 17 Objectifs de développement durable.

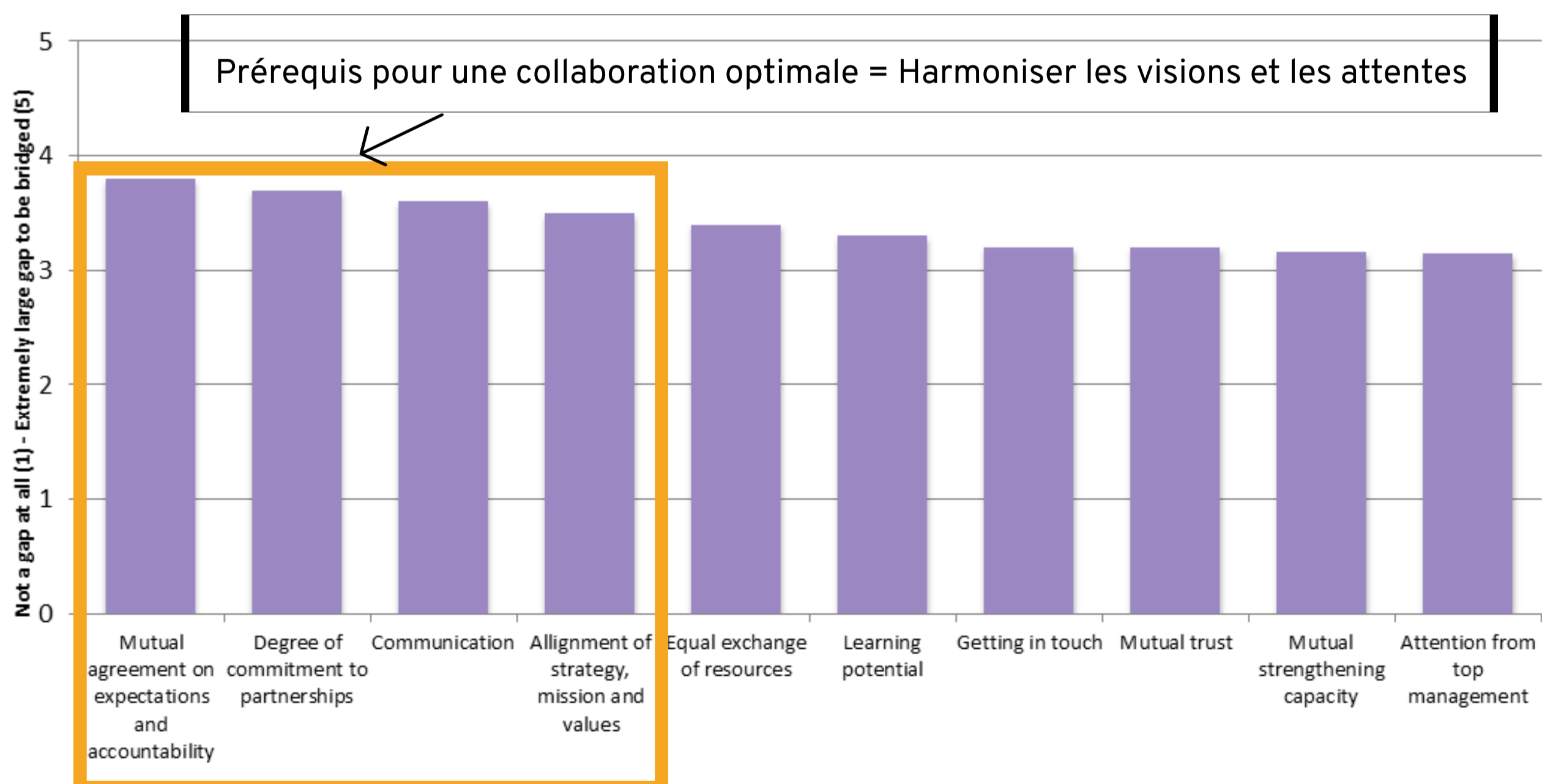
Notes

Crédit photo: E. Thauvin

[1] Charles Sellen est docteur en économie (Sciences Po Paris), spécialisé sur la philanthropie. Il est actuellement Coordinateur éditorial des publications scientifiques à l'Agence française de développement. Il s'exprime ici à titre personnel.

[2] Ces fondations ont été sélectionnées en privilégiant leur diversité d'origine géographique. Cela a conduit à sur-échantillonner les fondations non-étatsuniennes, afin que celles-ci ne constituent pas la majorité de l'échantillon, même si elles sont les plus richement dotées et jouissent des plus importants budgets internationaux.

Figure 7. Passerelles à bâtir pour qu'agences publiques et fondations collaborent mieux



Source: Schuyt et al., 2017

Figure 8. Les 17 Objectifs de développement durable définis par l'ONU



Source: Schuyt et al., 2017

Références

Anheier, H. K., et D. Leat (2006), *Creative philanthropy: Toward a new philanthropy for the twenty-first century*, Routledge.

Benn, J., C. Sangaré et T. Hos (2018), "Private Foundations' Giving for Development in 2013-2015: Ongoing efforts to better reflect private philanthropic giving in OECD-DAC statistics on development finance", *OECD Development Co-operation Working Papers*, n°44, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/fed825bf-en>.

Quigley, K. F. (1997), *For democracy's sake: Foundations and democracy assistance in Central Europe*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press.

Chervelier, B. et J. Zimet (2006), « Les fondations philanthropiques américaines, acteurs émergents de la mondialisation et piliers du dialogue transatlantique », *Documents de travail*, n°22, AFD, Juillet.

El-Daly, M. et M. Khalil (2017), "Philanthropy in the Arab World", *AFD Research Papers Series*, n°2017-59, Octobre.

Guilhot, N. (2004), « Une vocation philanthropique. George Soros, les sciences sociales et la régulation du marché mondial », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol.1, n° 151-152, p.36-48. DOI 10.3917/ars.151.0036

McGoey, L. (2015), *No Such Thing as a Free Gift. The Gates Foundation and the Price of Philanthropy*, Londres, Verso Books.

Schuyt, T., Hoolwerf, L.K. et D. Verkaik (2017), "Better together? A Study on Philanthropy and Official Development Assistance", *AFD Research Papers Series*, n°2017-57, Février.

Severino, J. M. et O. Ray (2010), "The end of ODA (II): the birth of hypercollective action", *Center for Global Development Working Paper*, n°218, Juin.

Tan, P. et S.-S. Lam (2017), "Philanthropic Foundations in Asia: Insights from Singapore, Myanmar and China", *AFD Research Papers Series*, n°2017-58, Octobre.

Tournès, L. (2007), La fondation Rockefeller et la naissance de l'universalisme philanthropique américain, *Critique internationale*, Vol.2, n°35, p.173-197.

Tournès, L. (dir.) (2010), *L'argent de l'influence : Les fondations américaines et leurs réseaux européens*, Paris, Autrement.

