

Philanthropes sans frontières : la générosité privée au secours du monde ?

Charles Sellen

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2021/1 Printemps** , PAGES 131 À 145
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037303066

DOI 10.3917/pe.211.0131

Date de mise en ligne : 09/03/2021

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2021-1-page-131?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

page 131 repères



Philanthropes sans frontières : la générosité privée au secours du monde ?

Par **Charles Sellen**

Charles Sellen, docteur en économie internationale (Sciences Po), est lauréat Fulbright NGO Leaders et *Inaugural Global Philanthropy Fellow* à la Indiana University Lilly Family School of Philanthropy.

Acteurs traditionnellement discrets, les mécènes et fondations privées influencent le système international depuis plus d'un siècle. Leur visibilité s'est accrue et leur rôle géopolitique s'affirme, tandis que se mêlent dans leurs élans de générosité une sincérité non feinte et des intérêts adroitement calculés. Les crises et catastrophes récentes suscitent des dons sans précédent qui ne viennent pas uniquement des grandes fondations et donateurs occidentaux. Le paysage de la philanthropie est en pleine effervescence.

politique étrangère

Les fondations jouissent d'un haut degré de liberté¹ : elles n'ont pas à séduire les consommateurs comme les entreprises, ni ne doivent convaincre les électeurs tels les décideurs politiques. Fortes de leur dotation financière, elles s'autodéterminent en fixant leurs propres priorités et calendrier d'action. Sur le plan interne, cette indépendance leur vaut régulièrement des critiques – y compris parlementaires –, auxquelles elles répondent par une transparence accrue. Mais sur le plan international, elles jouissent d'une immense latitude d'action.

Philanthropie, don, générosité : de quoi parle-t-on ?

La philanthropie est un concept grec qui signifie « amour de l'humanité ». Eschyle l'invente pour qualifier le geste de Prométhée qui donne le feu aux humains et, ce faisant, les émancipe de la tutelle des dieux. Les

1. H. Anheier et D. Leat, *Creative Philanthropy: Toward a New Philanthropy for the 21st Century*, Londres, Routledge, 2006.

maîtres de l'Olympe puniront leur cousin demi-dieu pour cet acte libérateur, qu'ils considèrent comme un affront à leur autorité. L'essence de la philanthropie est résumée dans ce mythe. Elle est censée émanciper ses bénéficiaires de leurs jugs et de leurs servitudes.

Dans la pensée française, le terme est exhumé par Oresme, un érudit de la Renaissance, conseiller du roi Charles V, puis repris par Fénelon pour l'éducation des princes sous l'Ancien Régime². Né dans un contexte religieux, il est sécularisé au XIX^e siècle, où on l'oppose à la charité chrétienne, dans un contexte postrévolutionnaire où l'Église voit son monopole sur les œuvres sociales contesté. Usité par les industriels paternalistes, il suscite l'émergence de la notion rivale de « solidarité »³ promue par l'État sous la III^e République.

Notre époque véhicule largement l'acception anglo-saxonne du terme, restrictive, synonyme de dons financiers effectués par des grandes fortunes. Dans les tendances les plus récentes, il s'est quasiment substitué, dans l'espace médiatique, au mot « mécénat » – autre terme d'origine antique⁴. Ce glissement sémantique pose problème. Il serait plus juste de parler de « grands donateurs » (*major donors*), une appellation objective désignant l'octroi de larges subsides de sources privées, plutôt que de « philanthropes », terme comportant une dimension d'appréciation subjective. En effet, si le philanthrope est « celui dont le cœur est porté à aimer les hommes » (*Litttré*), cette définition laisse la porte ouverte à toutes les interprétations possibles sur la sincérité de ses intentions et la vertu de ses bienfaits, réels ou supposés.

Plus d'un siècle d'influence internationale

Dans les affaires internationales, les prémices de l'imaginaire philanthropique remontent à l'époque médiévale jusqu'à l'idéal chevaleresque qui anime l'Ordre souverain de Malte, sujet de droit international dont les membres se dédient désormais à la « diplomatie humanitaire »⁵. Henri Dunant peut être considéré comme un idéal-type de philanthrope international des temps modernes. Témoin de l'horreur du champ de bataille de Solferino (1859), il crée le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), d'où écloront des branches nationales appuyées, dans chaque pays, par

2. C. Sellen, « L'avenir de la philanthropie : une nouvelle forme de contribution au bien commun ? », *Revue 2050*, n° 9, octobre 2008, p.109-119.

3. A. Gautier, « Historically Contested Concepts: A Conceptual History of Philanthropy in France, 1712-1914 », *Theory and Society*, vol. 48, 2019, p. 1-35.

4. Caius Mæcenæ, contemporain d'Auguste, était un patron des arts et lettres dans l'Empire romain.

5. En savoir plus sur : <https://diplomatie-humanitaire.org>.

des comités de grands mécènes. Cet idéal philanthropique anime toujours le CICR et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui est aujourd'hui le plus vaste mouvement humanitaire au monde.

Au tournant du XX^e siècle, Andrew Carnegie consacre les vingt dernières années de sa vie à l'action caritative. Il annonce son intention de dépenser l'intégralité de sa fortune dans un essai retentissant qui inspirera des générations de mécènes et se ferme sur ce verdict : « C'est un déshonneur de mourir fortuné...⁶ » Réalisant avec effroi que l'acier qui a fait sa fortune est le fondement de l'industrie de l'armement, Carnegie devient farouchement pacifiste⁷. Il tente alors d'enrayer la marche vers la Première Guerre mondiale en échafaudant une diplomatie privée, embauchant jusqu'à l'ancien président américain Theodore Roosevelt comme lobbyiste auprès des dirigeants d'Europe pour tenter d'éviter le désastre. Son rêve de résolution pacifique des conflits a fait son chemin, favorisant l'émergence d'une justice internationale. Le Palais de la Paix, dont il a financé l'édification à La Haye et qui abrite aujourd'hui la Cour permanente d'arbitrage et la Cour internationale de Justice des Nations unies, est ainsi le fruit de son double legs matériel et intellectuel.

Les fondations privées ont inventé l'aide au développement

Les fondations privées établies et contrôlées par des familles fortunées ont, quant à elles, inventé l'aide au développement, avant même l'apparition des institutions de Bretton Woods après la Seconde Guerre mondiale. Sur la période 1914-1937, la Fondation Rockefeller déploie un important programme de santé publique en Chine qui, sous couvert de science, sert de paravent à un expansionnisme politique et commercial encouragé par les autorités américaines⁸. L'objectif est alors d'ancrer l'Empire du Milieu à l'Occident, par l'introduction de techniques médicales modernes, *via* les cursus universitaires. On s'attend à ce que l'industrialisation du pays découle de ces transferts scientifiques, en espérant des retombées positives pour les milieux d'affaires. Les missionnaires religieux sont également associés à cette stratégie d'occidentalisation du pays.

6. « The man who dies thus rich dies disgraced », in A. Carnegie, « Wealth », *The North American Review*, vol. 148, n° 391, 1889, p. 653-664.

7. D. Nasaw, *Andrew Carnegie*, New York, The Penguin Press, 2006.

8. E. R. Brown, « Exporting Medical Education: Professionalism, Modernization and Imperialism », *Social Science & Medicine*, vol. 13, 1979, p. 585-595.

Après 22 ans de programme, la montagne accouche d'une souris : trop peu de médecins sont formés pour contrebalancer la médecine traditionnelle, qui reste prédominante. Cet échec du programme est emblématique de l'enchevêtrement d'intérêts politiques et commerciaux, voire de stratégies géopolitiques délibérées, pudiquement voilées derrière des motifs altruistes, couplées à une méconnaissance des réalités locales et à une incompréhension culturelle, qu'illustrent souvent les initiatives philanthropiques internationales.

Dans le registre de l'urgence, la même fondation a obtenu de meilleurs résultats avec le sauvetage de scientifiques européens à la veille de la Seconde Guerre mondiale, qu'elle contribue à accueillir aux États-Unis avec leurs familles. Deux éminents scientifiques français, Henri Laugier (premier directeur du CNRS) et Louis Rapkine, sont enrôlés par la fondation pour identifier les savants à exfiltrer. Là encore, le programme mêle l'altruisme à un intérêt bien compris puisqu'il contribue à « l'enrichissement durable de la vie intellectuelle américaine⁹ ». De manière plus générale, le programme de *fellowships* de la Fondation Rockefeller a financé 9 500 boursiers sur la période 1915-1970, originaires de 88 pays, pour un total d'un milliard de dollars¹⁰. Une telle circulation internationale fait naître le sentiment d'appartenance à une communauté savante globale, au-delà des frontières.

Démontrant sa capacité à intervenir à rebours de la diplomatie officielle en temps de paix, la Fondation est dans l'entre-deux-guerres le « refuge du wilsonisme ». Elle incarne la « mouvance internationaliste », refusant l'isolationnisme américain et finançant les travaux des comités techniques de la Société des Nations (SDN) en matière d'hygiène, de fiscalité transnationale ou d'agriculture. Cet appui discret contribue à y maintenir une certaine présence américaine, et facilitera la création des agences onusiennes thématiques¹¹.

Très active aux États-Unis dans l'émergence des sciences sociales, la Fondation Rockefeller choisit la France pour déployer sa politique universitaire européenne. Les Américains ont ainsi subventionné en 1935 la création du premier *think tank* français d'analyse des relations internationales :

9. D. Dosso, « Le plan de sauvetage des scientifiques français. New York, 1940-1942 », *Revue de synthèse*, vol. 127, n° 2, 2006, p. 435. Parmi eux figurent Claude Lévi-Strauss et Darius Milhaud.

10. L. Tournès, « Les élites françaises et l'américanisation : le réseau des boursiers de la fondation Rockefeller (1917-1970) », *Relations internationales*, n° 116, 2003, p. 501-513.

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

le Centre d'études de politique étrangère¹², socle sur lequel l'Institut français des relations internationales sera fondé en 1979. Plus tard, sous la houlette de Fernand Braudel, et grâce aux financements de la Fondation Ford qui a pris le relais de Rockefeller, la Maison des sciences de l'homme est inaugurée à Paris en 1975, après plusieurs décennies de tractations¹³.

La Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) est également un haut-lieu de l'activisme philanthropique américain. Son statut particulier, son autonomie vis-à-vis de l'université de Paris, sa posture doctrinale singulière insufflée par des penseurs comme Raymond Aron en un temps où l'intelligentsia française éprouve un fort tropisme marxisant, la désignent comme interlocuteur privilégié¹⁴. Sur fond de tensions internationales entre blocs de l'Est et de l'Ouest, il apparaît vital que les futurs cadres du pays ne basculent pas dans le camp communiste. Tant sur le plan de la vie des idées que pour la formation des élites, la rue Saint-Guillaume joue ainsi le rôle de « courroie de transmission » entre les États-Unis et la France. Les échanges sont à double sens : la FNSP est à la fois demandeuse auprès de ses homologues américaines, et courtisée par elles. Ainsi, pendant toute la guerre froide, deux visions du monde s'affrontant, les fondations occidentales qui finançaient à la fois des universités, des éditeurs, des réseaux internationaux de recherche et des *think tanks*, se sont trouvées au cœur de la bataille des idées.

Les hérauts de la démocratie de marché

Après la chute du Mur de Berlin, les fondations se précipitent au chevet des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), qu'il s'agit d'accompagner dans leur transition vers le modèle occidental. Plus agiles que les chancelleries diplomatiques, dotées de budgets de tailles comparables à ceux des bailleurs publics, elles choisissent de se spécialiser dans l'économie de la connaissance : bibliothèques, *think tanks*, recherche et enseignement supérieur¹⁵. L'objectif est de faire émerger une génération de leaders politiques et économiques idéologiquement compatibles avec le capitalisme.

12. B. Mazon, « La Fondation Rockefeller et les sciences sociales en France, 1925-1940 », *Revue française de sociologie*, vol. 26, 1985, p. 311-342.

13. B. Mazon, *Aux origines de l'École des hautes études en sciences sociales : le rôle du mécénat américain (1920-1960)*, Paris, Cerf, 1988.

14. M. Scot, « L'influence intellectuelle et idéologique américaine sur la formation des élites en France : le cas de l'IEP-FNSP (1945-1960) », mémoire de maîtrise d'Études américaines sous la direction de J. Portes, université Paris VIII, 2001.

15. K. Quigley, *For Democracy's Sake: Foundations and Democracy Assistance in Central Europe*, Woodrow Wilson Center Press, 1997.

Cette conversion des élites contribue à expliquer l'alignement diplomatique des PECO sur des positions atlantistes en 2003, au moment même où ils s'apprêtaient à rejoindre une Union européenne (UE) majoritairement défavorable à l'invasion de l'Irak. Emblème de cet ancrage : la création *ex nihilo* en 1991 de la Central European University par le financier américain d'origine hongroise George Soros¹⁶. Calibrée sur les standards académiques anglo-saxons, elle a façonné une génération entière de décideurs. Toutefois – c'est là un risque en philanthropie –, les bénéficiaires peuvent parfois mordre la main nourricière. L'ex-boursier Viktor Orbán, parvenu au pouvoir en Hongrie, a chassé de Budapest en 2018 l'université qui s'est relocalisée à Vienne, ainsi que le siège européen du réseau de fondations du milliardaire, Open Society Foundations (OSF), déplacé à Berlin.

Ce revers n'empêche pas cependant le réseau OSF, fort d'une trentaine d'antennes locales semi-autonomes, de poursuivre son activisme dans différents pays de l'ex-bloc soviétique. Mouvement Otpor en Serbie (2000), révolutions dites « des Roses » en Géorgie (2003), « orange » en Ukraine (2004), « des Tulipes » au Kirghizistan (2005) : à chaque fois la fondation avait agi en symbiose avec le National Endowment for Democracy, agence bipartisane financée par le Congrès américain et opérant sous le statut de fondation privée. L'OSF poursuit son avancée vers l'Est : elle est implantée au Myanmar depuis 2016. À Davos, George Soros a désigné le régime chinois comme l'un des principaux adversaires des « sociétés ouvertes » qu'il promeut¹⁷...

Spécialisée sur les enjeux de droits de l'homme, l'OSF est toujours très active sur le Vieux Continent, notamment auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, où les ONG qu'elle soutient obtiennent régulièrement gain de cause¹⁸. Elle interpelle par ailleurs directement les États d'Europe sur la place faite aux Roms, dont elle est le premier financeur privé¹⁹. Cible de diatribes virulentes, au cœur de thèses controversées, la démarche de George Soros ne manque pas de bousculer pêle-mêle responsables politiques, ONG et médias, en accentuant les clivages à son endroit.

16. N. Guilhot, « Une vocation philanthropique. George Soros, les sciences sociales et la régulation du marché mondial », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 151-152, n° 1, 2004, p. 36-48.

17. G. Soros, « Remarks Delivered at the World Economic Forum », Davos, 24 janvier 2019, disponible sur : www.georgesoros.com.

18. Centre européen pour le droit et la justice, *Les ONG et les juges de la CEDH (2009-2019)*, Strasbourg, février 2020.

19. « Les fondations Open Society et George Soros », Open Society Foundations, 12 juin 2019, disponible sur : www.opensocietyfoundations.org.

S'il est difficile de prouver que ce type de fondation reçoit des directives d'autorités politiques, rien n'empêche de constater que leur action ne va aucunement à l'encontre des intérêts stratégiques de leur pays d'origine. Sensiblement alignées, elles offrent des canaux discrets pour maintenir des contacts informels avec les étoiles montantes de l'opposition dans les pays ciblés – auxquels les diplomates accrédités par le pouvoir en place n'ont en principe pas accès –, encourager et outiller les soulèvements de mouvements « de la base » (*grassroots*), et mettre en place des conditions favorables à l'alternance politique (*regime change*).

L'Allemagne a adopté une méthode différente pour poursuivre de semblables objectifs. Son escadron de six fondations politiques, chacune liée à une famille politique et financée par le gouvernement fédéral au prorata de son poids électoral, lui offre tout l'éventail des sensibilités idéologiques pour discuter avec les divers mouvements susceptibles de prendre un jour les rênes d'une nation. Elles sont d'efficaces « courtiers d'une politique étrangère²⁰ » promouvant la démocratisation. Au total, l'alliance objective d'intérêts entre organisations émanant de la société civile, grands mécènes et agences gouvernementales, crée un continuum souple qui permet de légitimer l'expansion du modèle de démocratie de marché.

Au cœur du système onusien

Phénomène méconnu, les donateurs privés sont présents au cœur du système onusien dès l'origine. Nés il y a un siècle, les mouvements de *club-service* regroupent des bénévoles et donateurs adhérant à une démarche d'entraide ayant d'emblée une vocation internationale. Ainsi le Rotary et le Lions Club envoyèrent-ils des délégués à la conférence de San Francisco (1945) qui porta l'ONU sur les fonts baptismaux, où ils contribuèrent à la rédaction des textes concernant les ONG et l'action humanitaire. Le Rotary, qui s'est fixé comme objectif d'éradiquer la polio, œuvre depuis 1988 en partenariat officiel avec les agences onusiennes spécialisées (UNICEF, OMS). Le Kiwanis lutte contre le tétanos maternel et néonatal, ainsi que contre les troubles dus à la carence en iode, en lien avec l'UNICEF. Un pas symbolique a été franchi avec la création en 1997 de la Fondation des Nations unies, dotée d'un milliard de dollars par Ted Turner, fondateur de la chaîne d'informations CNN.

La conférence multipartite d'Addis-Abeba (été 2015) sur le financement du développement a constitué un point d'orgue de la convergence entre

20. D. Dakowska, « Les fondations politiques allemandes : des courtiers de la politique étrangère », *CERISCOPE Puissance*, 2013, disponible sur : <http://ceriscope.sciences-po.fr>.

le secteur privé et l'ONU. L'apport des entreprises et des organisations philanthropiques y fut proclamé comme incontournable pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030. Les fondations sont ainsi plus que jamais courtisées pour leurs capacités de financement et leur expertise – même si certaines se défient de collaborer avec une machinerie qu'elles jugent bureaucratique, et dont elles ne reconnaissent pas la primauté pour déterminer leurs programmes et priorités d'action²¹. L'accord de Paris sur le climat de 2015 porte aussi la marque des philanthropes, qui furent associés étroitement aux débats. Ce soutien à la cause climatique n'est pas surprenant, la formation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ayant été soutenue par le Rockefeller Brothers Fund dès 1987. Toutefois, l'écosystème philanthropique n'est pas monolithique sur la question de l'environnement : certains grands mécènes comme les frères Koch subventionnent, eux, les climatosceptiques.

L'appui de la philanthropie aux missions onusiennes ne revêt pas la seule forme monétaire. Ainsi, un partenariat innovant a-t-il été récemment noué entre la fondation Wikimedia et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), visant à renforcer le corpus de connaissances sur les droits humains disponible sur l'encyclopédie en ligne Wikipédia, afin de les rendre plus accessibles aux citoyens.

Une omniprésence internationale

Les données statistiques sont lacunaires sur les flux philanthropiques, faute d'un impératif universel de transparence. Les États-Unis sont, sur ce point, exemplaires. Les liasses fiscales obligatoirement rendues publiques chaque année autorisent une connaissance précise des capitaux et des bénéficiaires. En 2015, plus de 86 000 fondations américaines détenaient près de 900 milliards de dollars d'actifs et ont déboursé 63 milliards, dont 7,5 milliards pour des causes internationales (les deux tiers étant versés à des organismes basés sur le sol américain, un tiers à l'étranger). En Europe, on dénombrait en 2016 plus de 147 000 fondations d'intérêt général, détenant 511 milliards d'euros d'actifs. La part internationale de leur budget annuel agrégé de 60 milliards d'euros n'est pas précisément identifiée, mais beaucoup de fondations européennes sont actives par-delà les frontières.

21. C. Sellen, « Les fondations philanthropiques internationales : des acteurs incontournables au service du développement », in J.-M. Fontan (dir.), *L'Année Philanthropique*, PhiLab/UQAM, Montréal, vol. 1, avril 2019, p. 66-75.

L'agrégat mondial des dons transfrontaliers de sources privées (individus, entreprises, fondations, Églises, ONG) s'élève à 68 milliards de dollars²², et demeure modeste s'il est comparé à l'aide publique au développement (175 milliards), aux investissements directs à l'étranger (109 milliards), ou aux envois de fonds de travailleurs migrants (*remittances*, 481 milliards). Mais la philanthropie, par sa capacité d'expérimentation, peut jouer un rôle catalytique, et espérer que ses innovations seront reprises et amplifiées (*scaled up*). Elle peut aussi forger de nouvelles enceintes de négociations internationales (*global alliances*), assorties d'instruments de financements multilatéraux (*global funds*), réunissant bailleurs publics, *think tanks*, universités et industries (pharmaceutique, agroalimentaire, technologique, etc.).

Ces prototypes de partenariats public-privé internationaux conduisent à une hybridation des flux financiers. Il devient difficile de discerner la provenance exacte d'un dollar dépensé : est-ce en fin de compte de l'argent public ou privé ? L'avantage mis en avant est celui de pouvoir engager un dialogue multi-acteurs qui permet de contourner certains blocages diplomatiques inhérents aux circuits officiels. Si la présence à la table des négociations de parties prenantes multiples (*stakeholders*) a des effets bénéfiques, elle a aussi pour conséquence de privatiser les lieux où se déroulent les véritables débats. La philanthropie accélère l'avènement de l'ère de l'action « hypercollective »²³, et multiplie les canaux de la diplomatie non-gouvernementale (*track two diplomacy*).

Une hybridation des flux financiers

La Fondation Bill et Melinda Gates (FBMG) est un cas à part, pour plusieurs raisons. D'abord par l'ampleur de ses financements : 5 milliards de dollars annuels en moyenne, laissant ses homologues américaines (Ford, Hewlett, OSF, Rockefeller) loin derrière avec chacune quelques centaines de millions de budget international. La FBMG se distingue ensuite par sa recherche systématique de dialogue avec les autorités politiques au plus haut niveau, ce qui dénote dans une culture philanthropique d'ordinaire plutôt prompt à se démarquer des institutions publiques. Lors de ses déplacements, Bill Gates est reçu avec les honneurs habituellement réservés aux chefs d'État. En outre, l'intervention de la FBMG dans de nombreux secteurs la rend littéralement omniprésente : santé et

22. Les données ne sont disponibles que pour 47 pays. Indiana University Lilly Family School of Philanthropy, *Global Philanthropy Tracker*, disponible sur : <https://globalindices.iupui.edu>.

23. J.-M. Severino et O. Ray, « The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action », Center for Global Development, *Working Paper* n° 218, juin 2010, disponible sur : www.cgdev.org.

recherche médicale, agriculture et agronomie, assainissement, inclusion financière, climat, éducation, Intelligence artificielle, *think tanks*... Le culte de la technologie comme remède aux maux de la planète, confessé de bonne foi par son fondateur, semble être son fil conducteur. Ce paradigme n'est cependant pas une panacée, et certaines voix critiques s'élèvent. Entre autres, le constat que nombre de projets financés servent de chevaux de Troie à l'industrie (par exemple pour l'introduction de semences génétiquement modifiées au détriment de l'agroécologie, des agricultures paysannes et des souverainetés alimentaires), demeure à ce jour non contredit²⁴. D'anciens collaborateurs dénoncent par ailleurs la proximité entretenue par la FBMG avec des gouvernements aux pratiques antagonistes avec ses valeurs affichées²⁵. Son influence considérable semble inversement proportionnelle au nombre d'études approfondies qu'elle a suscitées²⁶. La profusion de subventions octroyées aux médias (250 millions de dollars), et la promotion d'un « journalisme de solutions » au détriment d'un journalisme d'investigation, pourraient expliquer le traitement médiatique favorable dont elle jouit, oscillant entre connivence tacite et tonalité élogieuse²⁷.

Quoi qu'il en soit, avec l'éphémère retrait des États-Unis de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la FBMG s'est retrouvée *de facto* premier donateur de l'institution. Situation paradoxale : le contribuable américain demeurerait le véritable payeur, les capitaux de la fondation étant défiscalisés. Mais la transparence et la redevabilité que cet électeur est en droit d'attendre de son gouvernement dans le cadre d'une démocratie lui faisaient défaut. Comme l'exprime une nouvelle vague de penseurs américains : personne n'a élu les philanthropes, et il n'existe aucun mécanisme susceptible de mettre un terme à leurs mandats auto-attribués²⁸.

La philanthropie dans une crise inédite

La réponse des donateurs privés à la crise sanitaire du printemps 2020 a été sans commune mesure avec les élans de générosité qui succèdent habituellement aux catastrophes (*disaster giving*). L'ouragan Katrina en

24. L. Astruc, *L'art de la fausse générosité. La Fondation Bill et Melinda Gates*, Paris, Actes Sud, 2019.

25. S. Hamid, « Why I Resigned From the Gates Foundation », *The New York Times*, 26 septembre 2019, disponible sur : www.nytimes.com.

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

27. T. Schwab, « Journalism's Gates Keepers », *Columbia Journalism Review*, 21 août 2020, disponible sur : www.cjr.org.

28. A. Giridharadas, *Winners Take All. The Elite Charade of Changing the World*, New York, Penguin Random House, 2018 ; R. Reich, *Just Giving: Why Philanthropy Is Failing Democracy and How it Can Do Better*, Princeton, Princeton University Press, 2018.

2005 avait suscité un pic de dons immédiat de 2,3 milliards de dollars. Le tsunami de 2004 en Asie et le tremblement de terre de 2010 en Haïti avaient chacun déclenché des élans de générosité dépassant le milliard de dollars en quelques semaines. La collecte mondiale en réponse au coronavirus atteignait 12 milliards à l'été 2020 et 23 milliards début 2021²⁹. Ces chiffres sont toutefois à prendre avec précaution : *primo* car ils mêlent des causes de natures différentes (recherche scientifique, prise en charge de patients, soutien à l'activité économique, etc.) ; *secundo* parce qu'ils ajoutent des promesses de dons à venir à des décaissements immédiats ; *tertio* car il est difficile de connaître la part destinée à l'international et celle qui restera domestique. La seule certitude est la fracture béante qui vient de scinder le champ de la philanthropie, entre les organisations à capacité de financement (fondations, relativement épargnées), et celles à besoin de financement (associations, étranglées par la faiblesse de leurs trésoreries). À terme, et particulièrement à l'international, il risque d'y avoir un renforcement de l'emprise des bailleurs privés sur des associations déjà fragilisées par la lente érosion des subventions publiques. La nouveauté est ici l'irruption sur la scène internationale des donateurs chinois ; une première occurrence qui annonce un probable rayonnement futur, compte tenu de la vitalité des fondations en Chine³⁰.

L'irruption sur la scène internationale des donateurs chinois

La France, la Francophonie, l'Europe

La présence des fondations politiques françaises est encore timorée à l'international, et pourrait être encouragée par la puissance publique, à l'instar de celle de leurs homologues allemandes, néerlandaises, suédoises ou anglo-saxonnes. Opérateur pivot de la politique d'aide au développement, l'Agence française de développement (AFD) a noué en 2019 un partenariat avec la Fondation de France, qui a donné lieu à une première réponse conjointe d'envergure à l'occasion du drame de Beyrouth d'août 2020. L'AFD collabore également avec le réseau de fondations de l'Aga Khan³¹, implantées dans trente pays.

Les fondations françaises privées actives au-delà des frontières nationales sont rares, mais une cartographie récente a permis d'identifier leurs

29. Candid/Foundation Center, « Philanthropic Response to Coronavirus », septembre 2020, disponible sur : <https://candid.org>.

30. F. Jaumont et C. Sellen, « La philanthropie chinoise à l'assaut de la maladie ? », *The Conversation France*, 22 mars 2020, disponible sur : <https://theconversation.com>.

31. Aga Khan Development Network, disponible sur : www.akdn.org.

actions, majoritairement centrées sur l’Afrique subsaharienne, et un dialogue partenarial s’est engagé à l’initiative du Quai d’Orsay³². Au-delà des seuls acteurs français, il est envisageable que des initiatives concertées émergent au sein de l’espace francophone, étant donnée la vitalité du secteur des fondations en Belgique, au Luxembourg, au Québec, en Suisse par exemple, et la différence culturelle forte avec l’univers anglo-saxon. Carnegie avait explicitement stipulé dans son testament que le rayon d’action de sa fondation demeure circonscrit aux nations du Commonwealth. Il tarde aujourd’hui que de grandes fortunes francophones nourrissent la même ambition au sein de la Francophonie³³.

À l’intérieur de l’espace de libre-échange européen, quasiment tous les flux (de personnes, de biens et services, de capitaux) ont été libéralisés ou assouplis durant le dernier demi-siècle. Pomme de discorde, la générosité est la dernière richesse qui ne bénéficie pas de la libre-circulation. En cause, les réticences des États-membres de l’UE à accorder des réductions d’impôts aux donateurs pour les dons transfrontaliers, ce qui impliquerait d’harmoniser leurs systèmes fiscaux. Le réseau Transnational Giving Europe permet de contourner partiellement l’obstacle, et le secteur des fondations se mobilise pour promouvoir un « marché unique » de la philanthropie européenne³⁴. Son appel a été entendu par l’UE, qui a récemment ouvert des pourparlers en ce sens³⁵.

* * *

Au terme de ce tour d’horizon, on saisit l’importance que revêtent les flux de dons privés dans les relations internationales contemporaines.

Selon les cas, la pratique de la philanthropie oscille entre sincérité et calcul, s’éloignant parfois de l’étymologie grecque d’« amour de l’humanité ». Si l’on adopte la définition utilitaire de « dons d’argent sous une forme organisée », on peut considérer la philanthropie comme un sous-secteur, une composante de la société civile internationale, formant une catégorie bien définie d’acteurs. Cette approche autorise sans doute une mesure assez précise de son poids, mais elle fait la part belle aux formes

32. CerPhi, Cartographie des fondations françaises agissant en faveur du développement international, 2019, disponible sur : www.cerphi.org.

33. C. Sellen, « Pour une philanthropie internationale francophone ambitieuse », *WINGS*, 27 septembre 2018, disponible sur : <https://philanthropyinfocus.org>.

34. DAFNE et EFC, « European Philanthropy Manifesto Calling for a Single Market for Philanthropy », 22 mars 2019, disponible sur : <https://dafne-online.eu>.

35. Comité économique et social européen, « La philanthropie européenne : un potentiel inexploité », 15 mai 2019, disponible sur : www.eesc.europa.eu.

institutionnalisées de philanthropie (fondations, *trusts*), plus visibles ou aisément identifiables. Une approche alternative, méthodologiquement plus complexe, considérerait la philanthropie comme la pratique d'une « diplomatie d'influence privée », s'inscrivant dans le registre du *soft power*. À travers ce prisme, on dépasserait la grille de lecture institutionnelle pour englober l'ensemble des relations informelles, souvent teintées d'une dimension éminemment personnelle, des financements discrets de source privée et sans contrepartie apparente, reflétant des motifs plus ou moins louables, et transitant par divers canaux publics ou privés.

À quoi pourrait ressembler la philanthropie de demain ? Elle demeurera en même temps un vecteur privilégié du *soft power* des États, et un creuset de l'internationalisme et du sans-frontiérisme. Elle servira simultanément des intérêts nationaux et un idéal cosmopolite. Mobilisant sa puissance narrative, elle se drapera d'une rhétorique universaliste ou messianique, comme ont su le faire les Américains³⁶. Elle sera politisée (conservatrice, progressiste, libérale, selon les cas), tout en professant une foi apolitique. Elle sera à la fois le symptôme honni d'une forme de ploutocratie, et le signe annonciateur d'un renouveau démocratique. Elle sera aussi bien occidentale que non-occidentale. Elle sera tantôt visible – apparaissant au-devant de la scène et recherchant une forte médiatisation –, tantôt discrète – œuvrant dans les couloirs des négociations multilatérales et les antichambres du pouvoir.

Protéiforme, insaisissable, suscitant l'admiration ou s'attirant l'opprobre, la philanthropie est une composante méconnue mais désormais importante des relations internationales. Ses évolutions méritent d'être suivies avec attention.



Mots clés

Philanthropie
Fondations
Diplomatie non gouvernementale
Soft power

36. L. Tournès, « La fondation Rockefeller et la naissance de l'universalisme philanthropique américain », *Critique internationale*, n° 35, avril-juin 2007, p. 173-197.