



Comment concilier liberté et efficacité dans les Organisations de Solidarité Internationale (OSI)?

Dalila MOSTEFA HAMOU

Session 2010-2011

SOMMAIRE

Remerciements	4
Avant-propos	5
Introduction	6
I – Vue d’ensemble sur les Organisations de Solidarité Internationale	7
1. Définition et classification	7
2. Création, fonctionnement et sources de financements	8
3. Les commentaires de l’Observatoire de l’action Humanitaire	12
4. Les analyses des acteurs de la solidarité	15
II – La définition des concepts et leur ambivalence	18
1. Qu’est-ce que la liberté ?	18
1.1 Un principe de gouvernance démocratique	18
1.2 Une manière de s’organiser, d’agir et d’interagir	19
2. Qu’est-ce que l’efficacité ?	21
2.1 Un concept vaste et complexe	21
2.2 Une légitimité pour agir et faire	22
2.3 Professionnalisation, transparence, contrôle et qualité	24
2.4 L’évaluation de l’efficacité	26
3. Les controverses de l’aide humanitaire	29
3.1 Les différentes controverses	29
3.2 La circulaire du 18/01/2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations	31
III – Une conciliation possible au travers des regroupements ?	34
1. Vue d’ensemble sur les différents regroupements	34
1.1 La coopération, le partenariat, la mutualisation des moyens et l’internationalisation	35
1.2 Le réseau d’action	37
1.3 La fusion	39
2. Les principaux facteurs incitants aux regroupements	41
2.1 Une concurrence et une compétition accrue entre organisations	42
2.2 La recherche d’efficience au travers de la mutualisation des moyens et le réseau d’action	42
2.3 La survie de l’association	43
3. L’enjeu : créer du lien	45
3.1 Une problématique à creuser	45
3.2 Vers un renforcement du partenariat avec l’Etat, les institutions nationales et internationales ?	46
Conclusion	49
Biographie	50
Annexe	52

Remerciements

Je remercie très sincèrement les personnes sans lesquelles je n'aurais pas pu réaliser ce mémoire.

M. Hervé Garrault, fondateur du BADGE Management Associatif, pour ses conseils et son encouragement.

M. Joseph ZIMET, ancien responsable des relations avec les ONG à la direction de la stratégie de l'Agence Française de Développement. Il a publié *les ONG, de nouveaux acteurs pour changer le monde* aux éditions Autrement (2006).

M. Erwann Queinnec, maître de conférences en Sciences de Gestion. Il a rédigé de nombreux articles et co-écrit des ouvrages. Il a publié *les ONG et le management*, Institut Vital Roux, Vuibert (2004).

Mme Martine HERZ-LEVY, directrice du pôle vie militante à Amnesty International.

Mme Marie Bernard Couture, chargée de mission à l'Organisation de Solidarité Internationale l'Appel.

Mme Marion Junca, chargée de mission Qualité à Coordination Sud.

Je vous remercie pour votre partage et votre expertise. D'avance, je vous prie de bien vouloir m'excuser si, malgré les informations recueillies, leurs retranscriptions s'avéraient imparfaites.

Avant-propos

Le sujet du mémoire est vaste et complexe. Il ne prétend pas à l'exhaustivité. Se questionner sur une conciliation de la liberté et de l'efficacité dans les Organisations de Solidarité Internationale revient à ouvrir une boîte de Pandore, je l'ai rapidement réalisée.

Au vu de la limite de temps qui m'était impartie, j'ai abordé la question en menant une analyse simplifiée afin d'aboutir à quelques pistes de réflexion. Je précise que je n'ai pas abordé la problématique de l'efficacité de l'action humanitaire¹ internationale qui se pose dans les contextes difficiles de conflits.

Je traite la question au travers de la perception et des réflexions des acteurs de la solidarité en France. Je propose ensuite une possible conciliation des concepts liberté et efficacité au travers des regroupements.

J'espère que la synthèse de ce débat actuel amènera le lecteur à l'approfondissement de cette question.

La méthode suivie

Faute de temps nécessaire à l'appréhension de toute la matière, j'ai du nécessairement limité ma démarche en ne différenciant pas les problématiques propres aux quatre catégories d'Organisation de Solidarité Internationale. Or, l'essentiel des recherches sur internet attrait à des études, des rapports de mission, des articles universitaires ou de presse sur les organisations humanitaires. La liste de ces références est indiquée dans la bibliographie.

Quant aux interviews, qui constituent la principale matière de ma réflexion et de mon analyse, elles proviennent essentiellement d'une étude réalisée par Coordination Sud,¹² mais aussi de vrais moments de discussion et de partage avec des responsables et des personnalités du monde associatif.

¹ Et notamment sur la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'Aide au Développement.

² *ONG françaises, état des lieux, nouveaux défis, réflexion collective et prospective*, rapport final 2001-2009 Coordination Sud, Solidarité Urgence Développement.

Introduction

C'est connu, le tissu associatif « caritatif » ou « solidaire » est prolifique puisqu'on dénombre quelques milliers d'associations en France.

Par définition, l'association représente un regroupement d'individus autour de besoins, de préoccupations ou d'affinités communes. Ces préoccupations et ces besoins se sont accrus avec les guerres, les famines et les catastrophes naturelles successives.

Les organisations de solidarité internationale sont devenues des acteurs phares de notre société civile. A l'instar des activités privées dites lucratives, nombreuses restent les questions posées notamment sur leur gestion, leur organisation, leurs moyens et leurs financements. Mais, à contrario de ces dernières, les OSI manifestent un réel souci de liberté ou d'indépendance par rapport aux pouvoirs publics.

Or, paradoxalement, une partie d'entre elles fonctionnent, voire survivent, justement et grâce aux subventions publiques ! Comment alors concilient-elles leur liberté et leur efficacité ? Existerait-il réellement à l'octroi d'une aide, souvent hypothétique, un contrôle et/ou des conditions qui seraient imposées, non seulement sur la façon dont elles fournissent les services, mais surtout, et aussi, sur la nature même des objectifs qu'elles se donnent ?

Si oui, les OSI n'auraient-elles donc pas perdu *de facto* leur indépendance ? En effet, la question que l'on se pose est de savoir s'il existe un véritable antagonisme entre le souci de maintenir sa liberté ou son indépendance de gestion, inhérente à l'esprit associatif, et le souci d'efficacité sur le terrain des actions et des opérations.

Certains commentateurs avancent déjà le fait que, nonobstant la crise économique mondiale actuelle, le financement public sur lequel comptent plusieurs associations fondra comme « neige au soleil » et que les aides seront de plus en plus imprévisibles voire aléatoires. Or, pour la grande majorité des organisations de solidarité, c'est la survie qui est en jeu, celle-ci est directement menacée. Que nous répondent les responsables associatifs sur les défis à relever à court et à long terme ?

Dans un contexte de désengagement, voire de sous-financement des pouvoirs publics, les OSI font face à des enjeux conséquents. Pourra-t-on concilier une « liberté » décisionnelle, stratégique, budgétaire, organisationnelle ou managériale d'une part, et une exigence d'efficacité accrue ou d'optimisation d'autre part ?

Toutes ces questions sont posées et alimentent un débat.

Nous appréhendons tout d'abord succinctement le monde associatif, en menant une vue d'ensemble sur les Organisations de Solidarité Internationales françaises (I) avant d'en venir à la définition des concepts et leur ambivalence (II). Enfin, nous mettrons en perspective une possible conciliation de ces deux concepts au travers des regroupements (III).

I – Vue d'ensemble sur les Organisations de Solidarité Internationale

1. Définition et classification

Le nombre d'organisations de solidarité internationale (OSI), communément appelées ONG ou Organisation Non Gouvernementale³ dans le langage courant, a fortement augmenté depuis ces trente dernières années. Les Nations Unies estiment en effet qu'il existerait aujourd'hui plus de 37 000 ONG internationales.

Plusieurs dénominations ont cours pour désigner le même objet :

- Organisation de Solidarité Internationale – OSI,
- Organisations Non Gouvernementale – ONG,
- Association de Solidarité Internationale - ASI.

Sauf exception, nous emploierons le terme « OSI ».

Par définition, les organisations de solidarité internationale ont vocation à mettre en œuvre, en dehors de leurs frontières, des projets de soutien et d'assistance au bénéfice de populations démunies ou vulnérables.

Par souci de simplification, la nomenclature internationale⁴ a proposé une classification des « associations sans but lucratif » en douze secteurs, parmi lesquels figure la rubrique « activités internationales » englobant, pour la France, les organisations de solidarité internationale (OSI) qui sont en général qualifiées « d'humanitaires »⁵.

On les classe en quatre grandes catégories d'organisations internationales, en sachant que certaines OSI se recoupent dans ces catégories.

- Des organisations d'origine confessionnelle
Ces organisations ont un caractère essentiellement caritatif et compassionnel – elles ont une origine chrétienne - puis islamique, bouddhiste et juive.
Quelques exemples le Secours catholique-Caritas ; le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) créé en 1961, la Coopération internationale pour le développement et la solidarité (CIDSE) fondée en 1967 ; l'Association des

³ La notion d'ONG (organisation non gouvernementale) est floue puisqu'il n'existe pas de définition. Le terme ONG est né dans la Charte constitutive de l'Organisation des Nations Unies et désigne des organisations « citoyennes » ayant vocation à traiter d'affaires internationales et peut aussi désigner des groupements communautaires ou association de solidarité locale.

⁴ Cette nomenclature a été proposée par l'université Johns Hopkins et le laboratoire d'Économie sociale du CNRS (Archambault, 1996, 1999).

⁵ À l'origine, et dans la lignée de l'action du Comité International de la Croix Rouge (CICR), l'action humanitaire qualifie les secours dispensés aux personnes victimes de conflits armés. Les associations humanitaires françaises, quant à elles, ont d'abord référé leur action aux contextes de « crise » d'origine naturelle ou politique, susceptibles de compromettre les chances de survie de populations entières.

ONG européennes de développement du Conseil œcuménique mondial des Églises (CIMADEV-APRODEV) et le secours islamique.

- Les organisations de défense des droits humains
La Ligue des Droits de l'Homme-FIDH (1898) et Amnesty International (1963).
- Les organisations éducatives⁶
Les Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation actives (CEMÉA) (1954) ; Solidar ; Aide et Action (1981).
- Les organisations environnementalistes et écologistes
WWF World Wide Fund, Fonds Mondial pour la Nature (1961) ; les Amis de la Terre (1970) ; Greenpeace (1971).
- Les organisations humanitaires
Les plus connues, pour celles qui sont nées en France au tournant des années 1980 : Médecins Sans Frontières (MSF) – 1971 ; Médecins du Monde (1980) ; Action Contre la Faim (ACF) (1979) Handicap International (HI) – 1982.
En France, les ONG humanitaires qui sont au moins présentes dans dix à quinze pays sont au nombre d'une douzaine. Elles se caractérisent par leurs actions dans les conflits et les catastrophes. Ces ONG humanitaires, de tailles très différentes⁷, interviennent au total dans près d'une quarantaine de pays aux côtés de nombreuses autres ONG internationales. Elles font toutes référence aux principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance notamment c'est-à-dire que ce sont les besoins vitaux des personnes en danger qui déterminent l'aide, à l'exclusion de toute autre critère (politique, religieux, ethnique, social etc.

En France, la création d'une Organisation de Solidarité Internationale est simplifiée et les sources de financements sont diversifiées.

2. Création, fonctionnement et sources de financements

Tout d'abord, on estime que le secteur associatif français dans sa diversité, représente un poids économique et social considérable, avec un budget constitué de 60 milliards d'euros et 1,8 millions de salariés.

Les très grandes associations, peu nombreuses, concentrent une grande part de l'emploi associatif, des budgets cumulés et des financements publics. Or, les associations en France sont dans leur plus grand nombre de « petites » associations employant 1 ou 2 salariés.

⁶ Le champ éducatif - l'éducation s'inscrit dans les démarches de développement : il est notamment marqué par des traditions laïques et des traditions issues de la culture chrétienne.

⁷ Il y a deux extrêmes : une ONG avec un budget de 10 millions d'euros et une autre avec 180 millions d'euros.

Création d'une association à but non lucratif

Juridiquement, une Organisation de Solidarité Internationale est créée à son enregistrement à la Préfecture - les statuts sont régis par la loi du 1^{er} juillet 1901 et le Décret du 19 août 1901.⁸

Reconnue « association à but non lucratif », elle se distingue des associations « Reconnues d'Utilité Publique⁹ » (RUP), des « fédérations » qui sont généralement composées d'associations et de personnes physiques ou des « unions », qui sont des regroupements de personnes morales.

La loi du 1^{er} juillet 1901 énonce dix prérogatives dont l'une d'elles est relative à « la liberté de s'organiser » - dans le respect des lois en vigueur.ⁱⁱ

Selon l'article 1^{er}, « l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quand à sa validité, par les principes généraux du droit applicable aux contrats et obligations ».

Enfin, les associations à but non lucratif ont pour vocation socio-économique d'entreprendre toute sorte de projet dont la finalité est autre que de réaliser des bénéfices à des fins de distribution.

Fonctionnement

Les associations se sont dotées, dans leurs statuts particuliers, de dispositions permettant à leurs membres de choisir leurs administrateurs et de contrôler la gestion morale et financière de ces derniers.

On remarque toutefois que la loi de 1901 n'impose en particulier aucune modalité d'administration courante de l'association notamment en ce concerne l'existence d'une assemblée généraleⁱⁱⁱ, d'un conseil d'administration, d'un bureau ou de la tenue d'une comptabilité¹⁰. C'est la recherche de transparence vis-à-vis des tiers et des membres qui conduit les dirigeants associatifs à prévoir dans les statuts :

- une assemblée générale,
- la périodicité et les modalités des réunions des administrateurs,
- voire un règlement intérieur et le niveau de transparence de l'association.

⁸ Sauf les associations ayant leur siège dans les trois départements d'Alsace et de Moselle dont les associations sont régies par le droit local.

⁹ La qualité d'association reconnue d'utilité publique est attribuée à la personne morale par décision du gouvernement après avis du Conseil d'Etat. Il existerait actuellement moins de 4000 associations reconnues d'Utilité Publique en France.

¹⁰ La loi 84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises a prévu dans son article 27 le cas des personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique (parmi lesquelles, en particulier, les associations). L'article 22 du décret n° 85-295 du 1er mars 1985 (pris pour l'application de la loi précitée) a prévu l'obligation de tenue de comptes et de désignation d'un commissaire aux comptes pour les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique. Ce même article fixe trois critères, dont deux doivent être remplis, pour que ces personnes morales soient tenues à ces obligations : 50 salariés, 3.100.000 euros de montant hors taxe du chiffre d'affaires ou des ressources, 1.550.000 euros pour le total du bilan.

On observe que cette recherche accrue de transparence et de professionnalisme fonctionne comme un « contrôle interne » ou « un garde-fou contre les dérives individuelles » notamment en termes de :

– *gouvernance* – néanmoins seules quelques grandes associations ont un conseil d'administration solide qui joue son rôle – via notamment un contrôle solide des comptes - *reporting* solide ?

– *stratégie* - comptes, communication sur les résultats - mais combien d'ONG ont un plan stratégique ? ;

– *expertise* – mais selon l'objet social, une ONG a-t-elle le niveau d'expertise qui lui permet de critiquer, d'interpeller, de faire des propositions, de mettre en avant des outils de bonnes pratiques ?

Selon une observation rapportée dans une étude de Coordination Sud, ce qui pose véritablement question, c'est bien « la capacité d'analyse » des dirigeants, qui est trop souvent limitée « à un noyau de responsables ». De plus, « l'appropriation collective des expériences est souvent jugée comme insuffisante ».

Enfin, les associations collectent des ressources privées et publiques de façon à les redistribuer en assistance gratuite, au bénéfice des populations dont l'accès à ce service n'est subordonné à aucune forme de cotisation.

Sources de financement

On distingue les ressources privées propres, des financements publics :

- **les ressources propres privées** proviennent notamment du produit de campagnes de récolte de fonds, des cotisations, des dons privés, des produits de ventes d'articles divers, des versements d'autres ONG nationales, des fondations, du mécénat, du sponsoring, des contributions privées étrangères (autre branche nationale d'une ONG internationale par exemple) ;
- **les ressources publiques** relèvent de l'État¹¹ et des subventions des collectivités,¹² de l'Union européenne¹³, des organisations internationales et autres subventions publiques.
- **Pour les financements octroyés par les Nations Unies**, il n'existe pas d'enveloppe budgétaire et le financement se déroule exclusivement dans le cadre de leurs propres programmes, en lançant des appels d'offre pour en attribuer la maîtrise d'œuvre à des structures externes, qui peuvent, selon les cas, être des entreprises ou des Organisations de Solidarité Internationale.

¹¹ Les services de l'Etat, via les services déconcentrés, les directions centrales ou les ministères selon les champs de compétences de chacun.

¹² Pour la première fois en 2010, les subventions des collectivités locales ont baissé de 3 à 4 %.

¹³ La France est le 4^{ème} donateur mondial en volume de l'Aide Publique au Développement (APD). Elle est placée 9^{ème} donateur en moyenne sur les dix dernières années avec moins de 5% de l'APD dédiée à l'aide humanitaire (contre une moyenne de 10% chez la plupart des pays membres de l'OCDE). Source : baromètre AFD-Ifop consacrée aux Français et l'aide publique au développement, octobre 2011. GHA report 2011, <http://www.globalhumanitarianassistance.org>.

L'Union européenne est l'un des principaux donateurs d'aide humanitaire au monde. Il intervient en France à travers son département d'aide humanitaire (Office d'Aide Humanitaire de la Commission Européenne - *European Community Humanitarian Organization* - ECHO)^{iv}. En principe, sa contribution dans un cofinancement de projet ne dépasse pas 50 %, et ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'elle peut atteindre 75%. Par conséquent, l'OSI doit fournir un minimum de 15% en fonds propres d'origine privée.¹⁴

Elle privilégie en principe les associations de solidarité internationale qui sont implantées sur le territoire, le volume des enveloppes budgétaires, affectées à la coopération internationale, obligeant alors à faire des choix et établir des priorités. De plus, la qualité de la relation entre le partenaire européen et le partenaire du pays bénéficiaire est un élément important dans l'appréciation des projets¹⁵.

Parmi les cofinancements publics internationaux - que sont les aides bilatérales et les aides multilatérales – on distingue :

- « **le financement de projet^v** » qui est caractérisé par un pilotage pointu des activités des OSI et par un engagement financier à court terme du bailleur de fonds ;
- « **le financement de programme** » - qui est en principe dévolu à un partenaire suffisamment solide et bien structuré – il a pour principal caractéristique le financement à long terme, avec davantage de liberté, d'autonomie et de responsabilité pour les dirigeants.

En pratique, on s'aperçoit que la modalité d'accès aux fonds publics « par appels à propositions » a conduit à un net renforcement de tout ce qui concerne *l'ingénierie du projet*¹⁶. S'agissant plus spécifiquement de l'aide humanitaire, on remarque que les subventions et les contributions gérées par ECHO sont basées sur la sélection des meilleures propositions transmises en vue de répondre aux besoins des plus vulnérables.^{vi} On estime qu'environ 90% des fonds octroyés sont destinés à des projets entrepris dans les pays en développement, visant à l'amélioration des conditions de vie et à la promotion des possibilités de développement des bénéficiaires.

En 2009, les moyens financiers alloués à quelques 200 partenaires d'ECHO l'avaient été de la manière suivante :

- **47% aux ONG,**
- 39% aux agences des Nations unies,
- 14 % aux organisations internationales telles que le Comité international de la Croix-Rouge, la Fédération internationale de la Croix-Rouge ainsi que des sociétés du Croissant-Rouge et certaines agences spécialisées des États membres de l'UE.

14 Les frais administratifs de l'OSI sont couverts à concurrence de 6% des coûts directs.

15 On note que des grandes associations caritatives (World Vision, CARE, Oxfam, etc.) s'implantent en France pour développer leur collecte de fonds privés ou bénéficier de davantage de financements européens.

16 C'est le ministère des Affaires étrangères, interlocuteur privilégié des organisations non gouvernementales de solidarité internationale, qui instruit les demandes de cofinancement de projets dont elles ont l'initiative et qui correspondent à ses priorités en matière de solidarité et d'influence.

Enfin, la Commission européenne encourage la création de groupements d'ONG européennes pour le financement et la réalisation de programmes communs.

Afin d'avoir une vue d'ensemble sur l'existant, nous allons maintenant examiner plus en détails les chiffres relatifs au budget et aux ressources privées des principales OSI humanitaires françaises puis nous relèverons les commentaires de l'Observatoire de l'action Humanitaire et les analyses des acteurs de la solidarité.

3. Les commentaires de l'Observatoire de l'action Humanitaire^{vii}

Les résultats de l'enquête *Argent et organisations de solidarité internationale* menée par la Commission Coopération Développement en 2000-2001 (CCD, 2003) sur les Organisations de Solidarité Internationale françaises indiquaient que "*l'étude des chiffres sur quinze ans démontrait clairement une progression de manière structurelle des ressources quelle que soit l'actualité internationale*". Celles-ci avaient même doublé dans les dix dernières années - cette enquête ayant surtout concerné les ONG de développement et de secours.

Cette croissance se situe dans les années 1980-1995 avec une forte augmentation des ressources due à l'explosion de l'aide internationale et européenne (le financement public provenant surtout des cofinancements internationaux à hauteur de 65% à 70%) - le gouvernement français ne contribuant qu'à hauteur de 20% - source CCD, 2003).

On note que les plus « grandes » organisations internationales ne représentent qu'une faible part de l'activité économique des associations françaises (un peu plus de 1% des dépenses associatives annuelles).

Nous relevons les chiffres des sommes collectées par les principales organisations de Solidarité humanitaires – (Indicateurs de dimension)¹⁷ dans les deux tableaux suivants.

¹⁷ Ces tableaux ne recensent que les associations dont la solidarité internationale constitue l'essentiel de l'activité. Il exclut donc des organisations importantes qui, telles le Secours Catholique, le Secours Populaire ou la Croix Rouge française, ne consacrent qu'une part secondaire de leurs ressources aux interventions à l'étranger. Source Observatoire de l'Action Humanitaire (www.observatoirehumanitaire.org), les rapports financiers et les chiffres publiés sur les sites internet des associations.

Tableau n°1

Dénomination des OSI Françaises (date de Constitution)	Vocation prioritaire	Budget annuel en millions d'euros (exercice de référence)		Fonds en % privés/public (2009 - 1999)		Nombre de pays d'intervention
Médecins Sans Frontières* (MSF) (1971)	Aide Humanitaire	176,1 (2009)	75,1 (1999)	94	84	52
Handicap international (1982)	Aide humanitaire	83,5 (2009)	44 (1999)	69	60	42
Action Contre la Faim (1979)	Aide humanitaire	80,4 (2009)	40 (2000)	49	13	38
Médecins du Monde (1980)	Aide humanitaire	60,6 (2009)	45,5 (1998)	67	65	59
Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement (CCFD) (1961)	Développement	41,5 (2009)	26,1 (1999)	91	91	...

*MSF est passé entre 2004 et 2008 d'un budget de 107,5 à 180 millions d'euros, Solidarités International de 16,7 à 45,6 millions d'euros.

Tableau n°2

Dénomination (date de Constitution)	Vocation prioritaire	Budget annuel en millions d'euros		Pays d'intervention
Solidarités (1991)	Urgence et Réhabilitation	41,7 (2009)	11,8 (2001)	Plusieurs
Première urgence (PU) (1992)	Urgence	29,3 (2009)	8 (1999)	Plusieurs
Frères des Hommes (FDH) (1965)	Développement	2,3 (2009)	2,9 (1999)	Plusieurs
Comité Français pour la Solidarité Internationale (CFSI) (1960)	Développement	5,2 (2009)	1,4 (2000)	Plusieurs
Enfants du Monde - Droits de l'Homme (EMDH) (1986)	Enfance et Développement	7,4 (2009)	6,2 (2000)	Plusieurs

Suivant ces données, les niveaux de cofinancement public/privé varient de moins de 10% à plus de 90% d'une structure à une autre (CCD, 2003). Les « grandes » OSI ont en moyenne une trentaine d'années d'existence, leur création datant en général du début des années 70/80 avec une assise sur la collecte de ressources « privées ». Pour ces OSI, « la dépendance financière » avec les financeurs publics est relative voire inexistante, même si on note que les frais de collecte sont en hausse pour les OSI françaises (CCD, 2003).

Nous soulignons le cas particulier des ONG dites « d'urgence »¹⁸ dont les ressources publiques ont augmenté plus rapidement que les ressources privées.

¹⁸ La création de ces OSI s'explique notamment en raison de l'association des facteurs qui sont les suivants: augmentation du nombre de réfugiés et de personnes déplacées en raison de conflits (de longue durée); accroissement du nombre de catastrophes naturelles s'expliquant par le changement climatique avec une hausse très sensible du nombre de

Les commentaires de l'Observatoire de l'action humanitaire, publiés sur leur site internet soulignent particulièrement la dépendance aux fonds publics des OSI et les contraintes qui en résultent.

Solidarités : sur le plan financier, Solidarités est « très dépendante des fonds publics », notamment de la part d'ECHO « ce qui réduit sa marge de manœuvre » et l'oblige trop souvent à « fermer les programmes qui n'intéressent plus les bailleurs institutionnels ».

Première urgence (PU): « très tributaire » des subventions publiques (2% d'un budget de 15.3 millions d'euros en 2002) ce qui l'oblige à « se retirer des pays dont les missions ne sont plus financées par les bailleurs de fonds institutionnels », telle la Mongolie en septembre 2001. Le commentaire de Mme Sylvie Brunel va jusqu'à considérer l'organisation comme faisant partie de ces « mercenaires de l'aide » (!) qui « se contentent d'exécuter des contrats et d'être les opérateurs techniques des grandes puissances ».

PU justifie sa position en arguant que la collecte de fonds privés est peu rentable au vu des ressources financières et des moyens humains qu'elle nécessite. Elle indique qu'elle essaie de s'affranchir de ses bailleurs institutionnels en diversifiant l'origine de ses ressources publiques. La part d'ECHO (European Community Humanitarian Office) est ainsi passée de 76% de son budget en 1999 à 57% en 2000 à 45% en 2001.

Enfin, l'étude souligne le fait que « PU n'a cependant jamais décidé de mettre fin à une mission malgré le fait que « son action faisait plus de mal que de bien ». Par ailleurs, l'analyse dénonce « une instrumentalisation politique de l'aide ».

Le Comité Français Pour la Solidarité Internationale (CFSI) : le CFSI est beaucoup plus dépendant des bailleurs institutionnels que ne laisse apparaître le pourcentage de subventions publiques dans la présentation de ses comptes (publié sur son site Internet) avec la sous-estimation de la proportion de fonds institutionnels dans le budget des ONG constitutives du CFSI. Les deux principales d'entre elles, le CICDA et le GRET, sont ainsi très dépendantes du financement des pouvoirs publics. Le GRET fait même partie des trois ONG les plus subventionnées par le ministère des Affaires étrangères en 2002 et 2003. Selon les calculs de la Cour des Comptes, la part de fonds publics (collectivités territoriales, des établissements ou entreprises publiques et des organismes européens inclus) atteignait 65% de son budget en 2002 et 51% en 2003, et non 13% et 14% comme l'indique l'association.

Frères des Hommes (FDH): aucune évaluation indépendante des activités de FDH n'a été publiée. Le constat s'applique aux rapports du F3E (Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations). L'association est en perte de vitesse. En 1991, elle avait 23 employés, 500 adhérents et 80 000 donateurs. En 2006, soit quinze ans après, elle n'avait plus que 9 employés, 270 adhérents et 15 000 donateurs.

Enfants du Monde – Droits de l'Homme (EMDH) : très dépendante des fonds du secteur public, EMDH connaît son premier déficit en 2004 et ne publie pas de compte d'emploi et de

catastrophes naturelles ; répercussions de la crise économique qui a entraîné une augmentation du nombre de personnes vulnérables.

ressources sur son site Internet. Sa structure financière signifie que les possibilités d'action sur le terrain sont largement déterminées par les intérêts stratégiques des bailleurs institutionnels.

L'observatoire de l'action humanitaire interpelle donc sur les faits suivants :

1° les contraintes financières :

- qui limitent les marges de manœuvre,
- avec la fermeture des programmes qui n'intéressent plus les bailleurs institutionnels et le retrait des pays dont les missions ne sont plus financées par les bailleurs de fonds institutionnels ;

2° l'exécution des contrats comme de simples opérateurs techniques des grandes puissances ;

3° L'instrumentalisation politique de l'aide ;

4° la sous-estimation de la proportion de fonds institutionnels ;

5° la pérennisation d'une action qui « fait plus de mal que de bien » ;

6° la non-publication d'évaluation indépendante ;

7° la non-publication du compte d'emploi et de ressources (sur le site Internet).

Quant aux analyses des acteurs de la solidarité eux-mêmes, ils sont les suivants.

4. Les analyses des acteurs de la solidarité

Un représentant du CFSI souligne le point fondamental suivant :

- *il y a de grandes différences entre des ONG dotées de fonds propres conséquents – grâce à un réseau de donateurs important¹⁹ et fidèle ou grâce à un investissement significatif médiatique et en « marketing direct » auprès de donateurs potentiels – et celles qui en ont moins : les premières se trouvant de fait plus indépendantes que les secondes au regard des pratiques des bailleurs de fonds.*

Selon l'AVSF-CICDA,²⁰ des milliers d'organisations de solidarité internationale font face à :

- *une faiblesse de marge de manœuvre budgétaire,*
- *une faiblesse des fonds propres,*
- *des difficultés à financer des actions de valorisation de la coopération (études préalables, capitalisation),*
- *des risques de viabilité en cas d'évolution de l'environnement institutionnel.*

Daniel Lebègue, président d'Epargne sans frontières (ESF) et de la section française de Transparency International précisait dans un entretien du 22 février 2008 la réalité suivante :

- *« la plupart des ONG vivent avec des bouts de ficelle parce que les concours publics vont continuer à diminuer du fait de la contrainte budgétaire sous laquelle vivent les Etats aujourd'hui et parce que le relais n'est pas encore pris en France par des financeurs privés (entreprises, monde de la finance²¹, particuliers fortunés), sauf un*

¹⁹ L'organisation d'événements locaux leur permettant de pallier à l'absence ou à l'insuffisance de financements publics.

²⁰ Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières et Centre de Coopération pour le Développement International.

²¹ Sur ce sujet, une conférence a été organisée à l'Unesco, le 14 septembre 2011. Elle avait pour objet de présenter un « mode d'emploi » démontrant la faisabilité d'une taxation des transactions financières en France, affectée au développement. Plus d'informations sur le site de l'Unesco.

peu pour le secteur de la culture et du patrimoine. Il n'y a pas d'alternative à l'appui des financements privés ».

- Il relève ensuite *« une grande différence avec les Etats-Unis, les pays scandinaves, l'Italie et en partie l'Allemagne ».*²²

S'agissant de l'évolution des modes de financement publics et la diversification des instruments de cofinancements²³ qui sont censés répondre à la diversité des types d'ONG, selon leur nature et la taille des projets, des incertitudes quant à la mise en œuvre des stratégies sont soulevées. Elles relèvent :

- D'une part, du montant annuel et des modalités du cofinancement public des ONG, - cela constitue un frein sérieux pour anticiper les ressources qui peuvent être attendues par une ONG individuelle,
- D'un problème d'annualisation de certains crédits d'autre part - peu sont compatibles avec une action de moyen terme.

Quant au CFSI, il cite des risques liés à la généralisation de l'appel à initiatives (ou appel à projets) avec :

- **un affaiblissement des stratégies de moyen terme des ONG** (dont la définition est pourtant une demande récurrente des pouvoirs publics) ;
- **une instrumentalisation des ONG au détriment de leur liberté d'initiative ;**
- **une montée en puissance non contrôlée du principe d'appels à initiatives** comme le soulignent la Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG), l'Agence française de développement (AFD) – conduisant alors à la disparition du dialogue entre ONG et MAAIONG.

Jean-Louis Vielajus (de CFSI) explique pour sa part que :

- *pour les ONG dites de développement, la logique générale (et les conditions émises par les pouvoirs publics) répond à une démarche de cofinancement de projets. Les subventions publiques sont des subventions de concours qui complètent des ressources privées acquises par l'ONG. Cela demande d'une part d'accéder à des ressources privées (dons, apports de fondations, apports d'entreprises) et, d'autre part de présenter des projets "bancables" auprès du bailleur de fonds.*
- *Quant au financement européen des ONG, il est plus « menacé » puisqu'il est désormais ouvert aux "acteurs non étatiques" (ANE) du Nord et du Sud, sans véritable augmentation des ressources dédiées.*
- *De plus, il constate une tendance lourde des bailleurs au financement direct des acteurs non étatiques au Sud. Cette tendance conduit les ONG du Nord à réviser leur posture de coopération et de partenariat et de définir leur valeur ajoutée au-delà de la simple détention de la ressource financière nécessaire à la réalisation de projets en partenariat.*
- *Cela est un accélérateur d'évolution stratégique des ONG françaises, évolution à laquelle beaucoup d'entre elles ne sont pas encore tout à fait prêtes.*

²² Il aurait été intéressant de faire un comparatif sur la situation de ces pays. Faute de temps, nous avons limité l'exposé.

²³ Par exemples : projet, convention programme, programme inter-associatif, programme concerté pluri-acteurs etc.

Pour Roland Biache²⁴ :

« les ONG sont sans doute plus considérées désormais comme des acteurs qui accompagnent les politiques publiques, a priori moins chères que les entreprises, mais avec un supplément d'âme quand même. »

Cette dernière observation pose la question de savoir si – l'accroissement de l'aide publique aux OSI a été réellement accompagné d'un respect scrupuleux et bien compris de leur indépendance²⁵ ?

Cette question avait été posée pour les interventions d'urgence mais elle avait aussi été appréhendée quelques décennies auparavant dans un rapport de 2001 du Commissariat Général du Plan, intitulé *« le partenariat entre les organisations de solidarité internationale et les pouvoirs publics »*.

A sa lecture, nous avons retrouvé l'observation suivante :

- *« L'État ne dicte pas aux ONG ce que doit être leur rôle ou leur action de même qu'à l'inverse les ONG n'imposent pas sa démarche à l'État.²⁶ » (...)* *« Sur une scène marquée par la politique — toutes les crises graves de subsistance sont liées à des tensions politiques majeures, l'indépendance des acteurs humanitaires, la confiance toujours relative qu'ils peuvent inspirer étaient les gages de leur crédibilité, donc de leur efficacité sur le terrain ».*²⁷ (Citation de M. Rony Brauman).

Or, au vu des commentaires publiés par l'Observatoire Humanitaire et des analyses des acteurs de la solidarité, cette indépendance des acteurs humanitaires qui inspire la confiance, qui est le gage de leur crédibilité et de leur efficacité sur le terrain semble être bien controversée. Elle fait l'objet d'un débat. Nous traitons de cette question dans la deuxième partie du mémoire en abordant la définition et l'ambivalence des concepts « liberté » et « efficacité ».

²⁴ Délégué général de Solidarité Laïque.

²⁵ *Les moyens de nature à améliorer l'efficacité des ONG françaises dans les interventions d'urgence, conduites avec ou en dehors des services de l'État* rapport de mission établi à la demande de M. Renaud Muselier Secrétaire d'État aux Affaires étrangères par le Dr Robert Sebbag rendu le 15 octobre 1999.

²⁶ *L'État et les ONG : pour un partenariat efficace*, la documentation française, février 2002.

²⁷ Rony Brauman, *Contre l'humanitarisme*, Esprit Décembre 1991.

II – La définition des concepts et leur ambivalence

Nous commençons cette deuxième partie en soulignant le fait que l'association à but non lucratif offre avant tout au citoyen français « l'opportunité de s'engager, de se fédérer avec d'autres autour dans un but commun ou autour de la défense d'un intérêt ».

L'essor du monde associatif dans la société française a largement pallié au désengagement de l'Etat social.

Au delà du fait que l'association soit principalement identifiée dans la société civile comme étant « un vecteur d'expression et de reconnaissance de la liberté individuelle,²⁸ ce qui nous intéresse dans le cadre de ce mémoire, est la liberté relative à la « pratique d'un fonctionnement démocratique et transparent ». C'est celle qui consiste - à se fixer des objectifs, à s'organiser et à choisir son mode de fonctionnement - nous l'appellerons « la liberté d'initiative ».

1. Qu'est-ce que la liberté ?

1.1 Un principe de gouvernance démocratique

Nous interrogeons Mme Herzt-Levy,^{viii} directrice du pôle vie militante et salariée depuis 28 ans à Amnesty international et M. Erwan Queinnec, maître de conférences en Sciences de Gestion à Paris XIII.

Mme Hertz-Levy différencie la liberté de pensée, la liberté d'action et la liberté d'organisation :

- *On ne parle de « liberté » que si le fonctionnement de l'association en cause est « démocratique²⁹ ». Cela recoupe la liberté de pensée, la liberté d'action et la liberté d'organisation. Or, on peut très bien avoir une liberté de pensée avec des avis très différents au sein d'une association sans pour autant avoir nécessairement une liberté d'action. Or, dans une OSI, en principe, c'est la démocratie qui prévaut, c'est-à-dire que c'est la majorité qui doit l'emporter. Lorsque les décisions sont prises à la majorité, elles s'appliquent à tous, y compris à la minorité, dans le cas où celle-ci ne soit pas du même avis. Cependant la liberté n'empêche pas à la minorité de « penser différemment »... mais c'est toujours le principe démocratique qui l'emporte. Pour ce qui est de la liberté d'action, elle fait référence à une liberté complètement associée à une prise de décision démocratique avec la recherche d'un consensus ».*

²⁸ Depuis 1971, la liberté d'association est devenue une liberté constitutionnelle française. Les articles 431-1 et suivants du code pénal sanctionnent les entraves à cette liberté. Cette liberté d'adhérer ou de ne pas adhérer figure également dans le paragraphe 1 de l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

²⁹ Le terme « démocratique » qualifie le fonctionnement de tout corps ou organisation sociale (organisme public ou privé, associations, entreprise). Ce fonctionnement repose sur l'égalité des membres du groupe, sur des procédures de délibérations, ou encore de votes et/ou d'élections (source wikipédia).

Question : Est-ce que la liberté donne plus d'efficacité ?

« Oui et non. Oui, dans la mesure où une décision est une « orientation partagée » – qui a pour conséquence d'être en principe « mieux portée », c'est-à-dire que l'on aura moins de mal à associer plus de monde à l'action, et par conséquent à obtenir des résultats, de l'efficacité. Mais dans d'autres cas, non. Selon le contexte, il peut d'emblée sembler être très efficace de mener une action mais dès lors qu'elle n'est pas suffisamment murie en interne - par exemple parce que l'action n'entre pas encore dans la mission de l'organisation - on ne prendra pas la décision de la faire aboutir - alors que peut-être, elle aurait pu être tout à fait efficace. Quant au niveau de la liberté d'action, le fait d'être une organisation démocratique induit plus d'efficacité, car qui dit « démocratique » dit « libre ».

Selon M. Queinnec : *la définition du terme « liberté », au sens maximaliste du terme, se rapporte au fait de faire ce qu'on veut, quand on veut, comme on veut -. Ce terme n'est pas employé par le monde associatif qui emploie plutôt le terme « indépendance », qui renvoie à la notion d'avoir le choix des populations qu'on a envie d'aider, incluant le choix, total ou limité, des manières de mettre en œuvre cette aide et l'action qui y est associée. Le principe d'indépendance (ou de liberté) est inscrit dans les statuts de la CICR, fondatrice de l'identité associative et humanitaire.*

En effet, la diversité des OSI ne se mesure pas uniquement à leur taille ou à leur spécificité mais à la liberté avec laquelle elles s'organisent, agissent et inter-agissent.

Selon Yannick Blanc, l'association est la seule institution à s'exercer sans contraintes, la liberté d'élaborer, y compris par essai et erreur, des règles d'action collective et de vivre ensemble. La difficulté réside dans le fait d'assurer cette liberté sans se laisser renvoyer alternativement au modèle entrepreneurial ou au conformisme administratif.³⁰

1.2 Une manière de s'organiser, d'agir et d'interagir

Sur la compatibilité d'une liberté d'action et d'organisation avec la perception simultanée de fonds publics, Mme Hertz-levy nous répond :

- *A mon avis, cela peut être compatible dans la mesure où l'argent permettra à l'association de « plus » agir. De ce point de vue là, je dirais qu'il y aura plus d'efficacité. Par contre, on peut, en suivant cette logique, aussi y perdre « une éthique » et du coup, y perdre aussi « la liberté ». On peut donc gagner en efficacité car on est subventionné par des fonds publics, mais y perdre aussi la liberté dans la mesure que l'on est aussi confronté à la logique de dons affectés, ce qui nuit nécessairement à la liberté d'action. A Amnesty international, nous avons toujours été attachés à une grande indépendance financière et nous avons au final davantage d'efficacité parce que l'on agit sur des situations que l'on a nous-mêmes identifiées*

³⁰ Citation Yannick Blanc est un haut fonctionnaire militant – source : tribune fonda octobre 2011 – n°211.

comme des situations que l'on considère comme étant les plus graves, sans avoir aucune entrave à notre liberté d'action – sans avoir à rendre des comptes à des bailleurs de fonds.

Mais si on pense uniquement à obtenir plus de moyens financiers pour avoir plus de liberté d'action on se retrouvera néanmoins confronté à des prérogatives, c'est-à-dire à un encadrement, à un contrôle plus étroit, ce qui est le cas pour certaines OSI. Le fait de recevoir des fonds publics est donc à double tranchant.

C'est un positionnement très noble de croire que l'on peut garder sa liberté tout en recevant des fonds européens alors que dans la réalité lorsqu'une institution publique donne de l'argent, elle détient sur l'ONG qui en bénéficie un certain pouvoir. Cela n'est donc pas si simple. Le risque de perte d'autonomie est réel.

Par contre, recevoir des fonds de la part des fondations est tout à fait compatible avec le fait d'avoir garder son autonomie lorsque cela entre dans le cadre de projets très précis, par exemple des projets promotionnels.

Par ailleurs, il faut différencier les ONG qui ont un champ d'action nationale avec des problématiques à l'échelle d'un pays, et celles qui ont un champ d'action internationale avec la confrontation à d'autres problématiques qui entament forcément les libertés d'actions nationales. A Amnesty International, nous fonctionnons avec une cinquantaine de sections structurées et mondiales et donc avec des contextes géopolitiques complètement différents. Or, il est évident que pour que le mouvement garde « son unité », il y aura forcément « une liberté plus restreinte - mais consentie » dans la mesure où tous les sections sont appelées à respecter les priorités du mouvement. En amont, ces priorités sont préparées au niveau international (elles sont librement consenties). Ensuite, elles s'appliquent à tous, même si en pratique, on ne va pas tous faire exactement la même chose.

C'est donc la dimension internationale qui va nécessairement restreindre la liberté d'une section nationale dans la mesure où les gouvernants prennent des décisions sur un autre plan que l'échelle nationale d'un pays, notamment en termes de développement, de gestion des ressources etc. Or, à l'échelle internationale on ne peut pas prendre en compte tous les désirs de chaque section.³¹ La dimension internationale est donc à la fois un frein à la liberté mais aussi elle est garante de plus d'efficacité à condition que cela soit toujours dans le cadre d'un libre choix. Dans le cas contraire, on perd sur tous les plans. En conclusion, j'ajouterais le fait que l'on ne peut pas aborder l'efficacité, sans parler de « transparence » et de « contrôle », de « rendre compte », de « bilan » et « d'évaluation ».

³¹ NB : dans une Constitution comme celle de l'Afrique du Sud, il existe l'exemple d'un principe de « consociation » qui permet de garantir des droits à la minorité quant bien même elle est archi minoritaire d'un point de vue numérique.

Or, l'efficacité est une conception large et complexe qui trouve son origine dans le monde de l'entreprise. Elle se traduit en général par une recherche récurrente de professionnalisation, de transparence et de qualité. Or, son évaluation tend principalement à justifier la légitimité d'une association à agir et à faire ce qui alimente nécessairement de nombreuses controverses.

2. Qu'est-ce que l'efficacité ?

2.1 Un concept vaste et complexe

Il s'avère d'emblée difficile de circonscrire la définition de l'efficacité dans la mesure où celle-ci est une valeur qui est ni isolée ni absolue^{ix}.

On associe l'efficacité à :

- **l'obtention d'un résultat** qui dépend de la combinaison entre la charge, la ressource affectée et la durée ;
- **une évaluation** - l'efficacité n'étant qu'une des cinq dimensions de l'évaluation – à savoir l'efficience, la durabilité, la capacitance et la pertinence³².

Nous précisons le fait que les concepts tels que notamment la pertinence ou le "zéro défaut" figurent parmi les évolutions majeures qui ont affecté le monde du travail et plus spécifiquement celui du management ces dernières décennies.³³

De plus, on distingue généralement l'efficacité fondée sur une conception latine, focalisée sur les idées, l'identité politique, le verbe et la rhétorique, de celle fondée sur la conception anglo-saxonne, qui définit l'efficacité comme les moyens que l'on se donne pour gagner, les stratégies - les tactiques étant définies avant les ressources.

Concrètement, le modèle anglo-saxon³⁴ place « les moyens » au premier plan afin « d'opérationnaliser » les actions alors que le modèle français n'a souvent pas les moyens de faire ce qu'il avance. Or, si la culture anglo-saxonne mise « sur le résultat », il reste que des associations actives en France semblent être de plus en plus marquées par ce modèle ou cette culture.

On définit l'efficacité comme « *le fait de produire à l'échéance prévue les résultats escomptés et réaliser des objectifs fixés* »³⁵. Ce concept ne doit pas être confondu avec une autre conception voisine - « l'efficience » - qui se caractérise par « *la capacité à atteindre des*

³² Efficience : aptitude à produire un résultat au prix d'une consommation optimale des ressources nécessaires. Durabilité : aptitude à produire un résultat qui sera plus ou moins durable dans le temps. Capacitance : aptitude à produire un résultat en augmentant les compétences des opérateurs, des fournisseurs, des utilisateurs ou des bénéficiaires. Pertinence : capacité à porter les "bonnes" visions et à poser les "bonnes" questions.

³³ Une étude récente de Coordination Sud a porté récemment ses interrogations sur les perceptions des observateurs et partenaires sur ce qui lie « Qualité, efficacité et Impact » notamment – et à l'échelle Européenne – en remettant ces questions en perspective des débats et enjeux en cours – l'étude qu'elle a fait paraître pourrait aider les ONGD françaises propose des scénarios alternatifs réellement porteurs à long terme cf. Penser la qualité en Solidarité Internationale.

³⁴ contrairement aux latins, les anglo-saxons ont la réputation de simplifier les messages de leurs campagnes. Quant aux Néerlandais et aux Scandinaves, ils ont acquis une culture du contrat et une conception très dynamique de la démocratie.

³⁵ Source : wikipédia.

objectifs au prix d'une consommation optimale de ressources personnelles, matérielles ou financières ».

Pour mieux comprendre, nous étudions l'exemple pratique suivant :

- Question : en quoi une équipe chargée de mettre en œuvre telle action peut être jugée et évaluée comme étant très "efficace" ?
- Au regard des 4 critères techniques, la mise en œuvre de l'action est impeccable et mérite une excellente appréciation. Cependant, d'un point de vue plus politique, au regard du critère de "pertinence", l'évaluation pourra s'avérer beaucoup moins favorable. En effet, une autre action aurait permis d'atteindre - en principe - un résultat encore plus efficace dans la mesure où l'on avait fait le choix de cette option (si elle avait été formulée à la place de la première).

L'efficacité a pour finalité l'évaluation de la réussite des projets et des programmes. Par exemple, pour une OSI qui a comme domaine d'intervention le « plaidoyer », on évaluera son efficacité à « sa capacité à élaborer un projet, à le porter, à obtenir l'attention et le soutien de divers groupes sociaux ou politiques, d'institutions ou d'entreprises ».

Elle reste néanmoins un indicateur probant de la légitimité d'une OSI « à faire ou à agir » – en y incluant aussi le niveau d'ancrage de l'OSI dans la société civile.

2.2 Une légitimité pour agir et faire

Selon l'article écrit par Jean Bastide, responsable associatif et Roger Sue, sociologue « *les associations sont de plus en plus contraintes à faire la démonstration de leur légitimité et de leur créativité sociale. Cette justification de la légitimité est d'autant plus nécessaire que les associations rencontrent de plus en plus sur les mêmes champs des acteurs privés ou publics, et qu'il ne saurait s'agir pour elles de se contenter de proclamer leurs « spécificités méritoires »*³⁶.

Les organisations de solidarité internationales « Agir Ici » et « Greenpeace France » appliquent une conception anglo-saxonne de l'efficacité. Jean-Marie Fardeau, cofondateur et secrétaire national d'Agir Ici de 1988 à 1996 témoigne et explique [entretien du 5 décembre 2007] : *Après la crise du tiers-mondisme du milieu des années 1980, en créant Agir Ici, on a voulu construire une structure plus souple, en réseau, beaucoup moins engageante, avec des objectifs de campagnes très ciblés. Le modèle d'organisation et d'action (campagnes et plaidoyer, lobbying) s'inspirait des principes du World Development Movement (WDM) britannique. Cette organisation, créée en 1970 pour lutter contre la pauvreté, alimente des campagnes pour informer l'opinion publique et les décideurs. On n'a fait que copier ce qu'ils faisaient. Les fondateurs d'Agir Ici avaient aussi tiré enseignement à l'époque de la pratique d'Oxfam concernant la constitution de dossiers argumentaires très étayés (Agir Ici est devenu récemment Oxfam-France).*

³⁶ Source *Société civile et monde associatif* - la tribune fonda août 2011 - n°210.

Yannick Jadot, directeur des campagnes à Greenpeace explique [entretien du 14 février 2008] : *Greenpeace est très "verticalisé," avec un système « top down » (descendant) de décisions. Le directeur international détient la responsabilité de définir les orientations. C'est lui qui signe. De fait, préalablement, il y a des discussions et, si possible, accord. Les acteurs concernés par chaque campagne sont réunis pour préparer les décisions des formes et choix. Ensuite, les directeurs de campagnes arbitrent en fonction des stratégies et des ressources. C'est un fonctionnement par consensus^x fort et non par compromis mou. On prend le temps nécessaire pour décider franchement. Finalement, il y a toujours une personne désignée pour prendre et assumer la responsabilité de la décision. Ensuite, tout le monde s'y met. L'organisation est tournée vers l'efficacité : on se donne les moyens de gagner, les stratégies et tactiques sont définies avant les ressources. L'exécutif a un pouvoir fort qui permet la réactivité. Les actions spectaculaires et médiatiques menées par les « activistes » (formés à la non violence) ne sont que la partie émergée. Greenpeace n'y consacre que de 5 % à 10 % de son activité. L'essentiel est consacré à la construction d'argumentaires et de dossiers très fouillés ».*³⁷

Le CNAJEP³⁸ indique que « l'on a déplacé l'efficacité du projet du domaine de la compétence initiale à celui du suivi administratif, la forme ne devant pas être au détriment du fond ».

Pour Handicap International, « la solidarité internationale est une activité en discussion au sein de l'opinion publique. Le tsunami, les polémiques autour du Darfour, la dérive de l'Arche de Zoé et les prises de position de certains commentateurs ont créé de la confusion dans la perception du rôle et des actions des ONG. Le statut a changé, de structures inattaquables par principe, nous sommes devenus des organisations questionnées, sur notre légitimité à agir, sur nos modes d'intervention.³⁹ »

L'étude menée par Coopération Sud le confirme : « les questions d'éthique, les exigences de qualité, de bonne gouvernance et de transparence dans la gestion sont de plus en plus liées à la question de la légitimité des ONG. Cela aussi bien aux yeux des bailleurs et des institutions publiques que des membres, des donateurs et des populations concernées par les actions. Diverses initiatives se sont multipliées, certaines au sein même de l'Acteur français de solidarité internationale (Comité de la Charte, critères d'adhésion aux collectifs, outils d'évaluation, etc.), d'autres extérieures : labellisation, certification, voire notation ».

La recherche d'efficacité au sein des organisations en France a donc multiplié les initiatives et les études. Pour l'essentiel, l'efficacité s'articule autour d'une recherche de professionnalisation, de transparence, de contrôle et de qualité.

37 Cf *Priorité à l'identité politique ou à l'efficacité ?* Deuxième partie, page 65, rapport de Coopération Sud.

38 Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et l'éducation populaire.

39 *Ethique et transparence, bonne gouvernance, qualité...comment répondre aux exigences de recevabilité ?* Rapport ONG françaises Etat des lieux, nouveaux défis, réflexions collectives et prospectives Source : Coopération Sud, page 38, chapitre 7.

2.3 Professionnalisation, transparence, contrôle et Qualité

Les objectifs de « professionnalisation », de « transparence », de « contrôle » et de « qualité⁴⁰ » sont aujourd'hui partagés par la majorité des Organisation de Solidarité Internationale. Or, chaque terme tend à faire l'objet d'une étude spécifique.⁴¹

En pratique, c'est la recherche et l'exigence accrue de professionnalisation de l'ensemble des acteurs de solidarité qui est devenu, selon Patrick Edel de la Coordination d'Agen, « *le principal enjeu actuel pour les ONG ; cela correspondrait à un renforcement des capacités d'expertise* ».

En effet, la crédibilité de l'action de solidarité ou sa légitimité passe nécessairement par cette exigence.

On avance par ailleurs que les règles financières et les procédures d'introduction de projet, qui sont souvent décriées par les associations, auraient contribué à faire émerger « une culture de l'évaluation et de la responsabilité ». En effet, à mesure que le nombre de rapports post-interventions s'est accru, l'évaluation de « l'impact général d'une opération » s'est développée avec l'idée de savoir si la vie des personnes ayant reçu l'aide se serait effectivement améliorée de manière durable ou pas.

M. Queinnec le confirme : « *la question de l'efficacité s'est inscrite dans une nouvelle thématique qui est le fait d'être redevable ou responsable auprès des bailleurs des fonds. Or, dans la mesure où certaines OSI font face à d'énormes crises humanitaires, le simple fait de se poser la réflexion de « l'efficacité de l'aide » a restreint de facto leur liberté dans la mesure où cette thématique n'était pas à l'ordre du jour dans les décennies antérieures. En effet, dans les années 70, les OSI intervenaient plutôt sur un mode généreux, dans un élan compassionnel. Or, l'action humanitaire est devenue un domaine complexe qui est désormais évaluée par des experts. La question est de savoir maintenant comment l'on va objectivement définir des normes de qualité pour évaluer l'efficacité des OSI ? Par exemple, pourra-t-on y inclure le fait d'avoir « aider les populations » tout en ayant « réduit les effets négatifs » comme un critère d'efficacité d'une action ?* »

On parle de « recevabilité » pour *accountability*, littéralement « rendre des comptes » au travers notamment de « labellisation ».⁴²

⁴⁰ La « qualité » de l'action de solidarité est définie comme « la capacité à satisfaire des besoins (d'individus-clients ou usagers) à celle de satisfaire des « exigences » d'un système complexe dans lequel les clients-usagers ne sont qu'une composante. Elle s'apprécierait au travers des critères que sont l'efficacité, l'efficience, la durabilité, la productivité en termes d'effets ou d'impacts transformateurs. *Vu d'ensemble sur la qualité* Coordination, développement rédaction de la synthèse de Leener Philippe & Totté Marc Avec la contribution sur des parties de l'étude de B. Séror (France), S. Robert (Espagne), S. Premchander (Inde), M. Mbaye (Sénégal), M. Goita (Mali) Septembre 2011.

⁴¹ Le Code de conduite de la Croix Rouge (1994) puis le projet Sphère (1997) ont été les premières initiatives inter ONG visant à normaliser la qualité des opérations d'aide humanitaire. L'exigence qualité date de l'intervention dans les camps de réfugiés Rwandais au Congo Kinshasa, en 1994. En effet, la profusion d'ONG, l'impossibilité de se coordonner avec les effets d'aubaines budgétaires avaient "ému" les bailleurs (d'autant qu'une épidémie de choléra n'avait pas pu être endiguée...)

Il y a l'Union Européenne qui incite et encourage les OSI à « une action plus concertée » et « mieux coordonnée » avec les autres acteurs afin d'améliorer la réponse collective aux crises humanitaires, avec par ailleurs, l'approche de responsabilité sectorielle (*les clusters* - groupes sectoriels) destinée à renforcer la capacité, l'efficacité et la gestion globale de la réponse humanitaire.^{xi}

Or, la certification et le label suscitent des controverses. En effet, ces pratiques⁴³ seraient, selon le CFSI, le signe d'une défiance de principe envers les ONG, avec la volonté d'une mise sur le marché de celles-ci. Pour d'autres, la recherche de « responsabilisation » des ONG, dans les faits, permettrait avant tout d'éviter la répétition d'erreurs passées- ce serait même l'un des principaux soucis de l'ONU et des donateurs nationaux^{xii}.

De plus, la demande de clarification de « sa valeur ajoutée » par rapport aux autres, permettrait la différenciation des ONG entre elles et serait une forme d'évaluation indirecte des bailleurs publics⁴⁴.

La labellisation aurait donc pour objet de répondre aux besoins de sécurité des bailleurs (publics et privés) mais ne prendrait pas en compte la réalité du monde associatif qui, tout en se donnant des règles, est dans une démarche perpétuelle de progrès et d'innovation.

Sur ce sujet, le CRID parle d'un « calquage » sur les activités économiques et de gestion, avec l'emploi « des démarches qualités » développées par les entreprises ou de « véritable marché de la certification des ONG ».

Peuples Solidaires indique que : « *tous ces mots sont directement importés du monde des directions d'entreprises. Or, les ONG ne travaillent pas dans la même logique. La gouvernance démocratique des ONG doit suffire à garantir le reste. On s'invente de nouveaux mots quand on fait l'économie de la démocratie* ».

D'autres acteurs de la solidarité y voient par ailleurs « une pression externe » supplémentaire, qui se traduirait par la nécessité de se « justifier » notamment par l'évaluation objective de sa performance, de l'utilité de son action ainsi que de l'optimisation des moyens vis-à-vis du grand public (Comité de la Charte) et vis-à-vis de l'Etat, par le biais d'un « contrôle bureaucratique » accru.

Or, sur « le contrôle bureaucratique » M. Zimet, ancien responsable des relations avec les ONG à la direction de la stratégie de l'Agence française de Développement nous précise le point suivant : « *c'est une appellation péjorative qui est censée désigner l'action de l'Etat*

⁴² On estime que les réponses de la plupart des collectifs, regroupements et grandes ONG (CRID, Groupe Initiatives, CLONG, CFSI, Solidarité laïque, Handicap International, etc.) ont penché pour labellisation de type ISO, la certification et la notation. (Voir la dernière étude sur la qualité dirigée par Coordination Sud).

⁴³ NB : les associations et fondations faisant appel à la générosité du public peuvent devenir membres du *Comité de la Charte pour un don en confiance* et reçoivent l'agrément de cet organisme, après un contrôle interne, une année d'instruction et la présence d'un censeur permanent - le label octroyé certifiant la bonne utilisation des dons et la cohérence des actions entreprises. La démarche dans la recherche de labellisation est volontaire, ce qui n'empêche pas en parallèle aux bailleurs de procéder à leur propre évaluation ou à un audit.

⁴⁴ Il existe un système d'audit officiel pour les OSI qui reçoivent des crédits de l'Etat.

mais qui déplace l'intérêt du débat. Le principal problème et le plus intéressant concernerait l'action des ONG - qui occupe une place centrale dans les débats relatifs au développement international – notamment dans les questions posées sur les bénéficiaires des aides (nombre de rations distribuées, nombre de personnes bénéficiant de l'action de l'OSI (adduction d'eau, assainissement, micro finance, etc.). Mais cela ne suffit pas. Il faut se pencher sur la façon dont l'organisation déploie les moyens pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. C'est cela qui est au cœur de la question de l'efficacité et de l'évaluation des OSI (...).

Derrière les indicateurs mis en avant par une organisation, il faut mesurer l'emploi des moyens - l'adéquation entre les objectifs et les moyens. Or, peu d'ONG mettent en place une véritable évaluation de leurs actions et de leurs programmes parce qu'elles manquent de temps et de moyens pour le faire. Elles tendent alors à se concentrer sur les bilans de leurs actions, destinés avant tout à rassurer les donateurs. De plus, la qualité de l'évaluation conduite au sein de l'organisation dépend de la solidité de celle-ci, de la qualité des conseils d'administration et du professionnalisme des équipes. Mais, cette évaluation consomme de la ressource, humaine et financière, ce dont les OSI manquent souvent cruellement ».

En effet, même si l'exigence de professionnalisation tend à aboutir à une meilleure capacité organisationnelle, technique ou de gestion, en phase avec les besoins, grâce notamment à un emploi sage de ressources limitées, y compris l'utilisation durable des ressources environnementales et naturelles,⁴⁵ selon Pierre-Jean Roca, de l'IFAID⁴⁶ « la professionnalisation implique aussi une mise à niveau des capacités et du recul pour l'analyse, deux dynamiques qui devraient être permanentes (...) mais qui, dans la pratique, au quotidien, s'avèrent de toute façon difficile à réaliser ».

2.4 L'évaluation de l'efficacité

En général, l'efficacité s'appréhende en posant un diagnostic ou une évaluation préalable des besoins et des capacités disponibles, des contraintes et des risques, nonobstant le fait que pour les « petites » OSI, qui ne disposent pas ou insuffisamment de soutiens institutionnels, ni de cotisations ou de dons pour pallier à l'insuffisance du budget de fonctionnement, elle n'a pas lieu d'être.

M. Erwann Queinnec explique : « la plupart des « petites » associations vivent uniquement du dévouement de leur fondateur. Celui-ci s'est mis au service de l'ONG notamment par son savoir faire et sa grande disponibilité. Par définition, une petite OSI reste donc une structure libre et totalement indépendante, l'efficacité ne s'appréhendant que pour les programmes de grande envergure. Or, idéalement parlant, une association efficace est par définition celle qui rend le meilleur service possible aux gens qu'elle a préalablement choisi d'aider. Une ONG est donc efficace par rapport aux objectifs qu'elle s'est elle-même fixée et qu'elle atteint. Or, le grand paradoxe dans le secteur associatif, c'est qu'il existe des OSI prospères et reconnues mais qui ne sont pas « efficaces » sur le terrain. En comparaison, si une entreprise se doit

45 UNESCAP (2009). What is Good Governance? Retrieved Oct 2009. From <<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>>.

46 Institut de formation et d'appui aux initiatives de développement.

d'être efficace, tant au niveau institutionnel qu'au niveau organisationnel, une OSI peut à priori se permettre d'être efficace sur le terrain mais très mauvaise en gestion, et vice versa.

De plus, en ce qui concerne les associations dites « riches », que sont notamment les associations de « parrainage », l'évaluation de leur efficacité s'avère objectivement bien difficile, dans la mesure où elles bénéficient d'une relative confiance. En effet, pour ces dernières, il y a peu de contrôle mais davantage de surveillance. Elles sont donc dans une grande latitude d'action avec un minimum de contraintes opérationnelles.

En résumé, il existe deux humanitaires : l'humanitaire « artisanal » qui vit de modiques ressources et du volontarisme de son fondateur mais aussi du bénévolat, des cotisations et des manifestations caritatives et, l'humanitaire « industriel » que est représenté par les grosses ONG – et elles bénéficient en principe des contrats-cadres pluriannuels des financeurs publics... Une ONG est donc objectivement appréciée comme étant une ONG « efficace » dans la mesure où elle est professionnelle, transparente et assure ses engagements ».

Selon Mme Herz-levy, la recherche d'efficacité a toujours existé alors que l'évaluation n'est pas toujours facile à mesurer : « le principe d'efficacité a toujours accompagné l'action d'une ONG. Néanmoins, l'impératif d'évaluation notamment au travers de l'expertise a pris de l'ampleur. Cela est dû principalement au fait que les moyens sont devenus limités dans la mesure où on calcule davantage la dépense qu'auparavant. A Amnesty International, nous avons des indicateurs qui ont changé, par exemple « le temps » est davantage limité ainsi que les investissements. On ne peut plus se permettre de tâtonner... Lorsque nous envisageons un travail de recherche pour la production d'un rapport, nous faisons appel à des experts- bénévoles qui mènent un travail en amont. En définitif, on parle d'évaluation lorsqu'on a envie de savoir si on a fait le(s) bon(s) choix, si on a atteint l'objectif que l'on s'était fixé. Or, il est parfois difficile de mesurer l'efficacité d'une action, à fortiori dans le domaine des droits humains. Il y a par ailleurs le fait que l'on ne peut pas toujours s'attribuer tous les mérites du déblocage d'une situation. Dès lors, on peut avoir des indicateurs quantitatifs, par exemple les résultats d'une pétition sur telle action, mais dans d'autres cas si on se fixe des objectifs à atteindre, cela devient plus aléatoire ».

Question : l'évaluation de l'efficacité s'envisage-t-elle par rapport aux regards des autres ?

« L'efficacité se mesure en interne au travers de ce que l'on s'est fixé comme objectif, par exemple, débloquer telle situation dans telle région du monde. Le regard des autres intervient plutôt au travers des collaborations ou l'ajout de nouveaux membres - on en déduit alors que l'on a une image positive».

Question : est-ce que le paysage concurrentiel des nombreuses ONG gêne cette évaluation ?

Non, je ne pense pas, puisque chaque organisation a en principe sa spécificité ou sa différence. Les ONG sont parfois complémentaires entre elles, par exemple, certaines iront sur le terrain, d'autres non. Certaines produiront des rapports de qualité qui est complémentaire à un travail de militant pur. Donc on ne fait pas tous la même chose, et c'est dans ce sens là que l'on a intérêt à collaborer entre nous. Mais, associer la liberté et

l'efficacité, cela n'est pas toujours possible ou facile à réaliser. Par exemple, au travers d'un partenariat avec une autre ONG, il arrive que l'on ne puisse pas aboutir sur un texte commun notamment parce qu'une phrase ne collerait pas avec les buts de l'association du partenaire – or, le partenariat c'est aussi de la négociation. Si on veut faire les choses ensemble, pour avoir notamment plus de force, on se doit de trouver le plus petit dénominateur commun afin de s'engager sur un objectif commun. Mais, il arrive aussi que cela ne puisse pas se faire, notamment dans le cas où un objectif pour l'un est capital, alors que pour l'autre, c'est un objectif secondaire. Dans ce cas, on n'aboutit pas. »

Dans le domaine de l'humanitaire d'urgence, M. Robert Glasser indique que *les évaluations reposent beaucoup sur des conjectures et des suppositions. En 2004, un rapport du groupe de politique humanitaire (Humanitarian Policy Group, HPG) mentionnait une étude menée en Éthiopie après que des agences de l'ONU aient affirmé que le travail humanitaire avait empêché une famine à grande échelle en 2000. Cela pouvait paraître crédible, mais l'étude en question montra que le taux brut de mortalité avait en fait atteint six fois le taux de base normal. La plupart des décès étaient dus à des maladies contagieuses, que ces personnes mal nourries pourraient très bien avoir contractées en s'entassant dans les centres de distribution de nourriture. Le HPG a par conséquent recommandé une surveillance à long terme des futures réponses humanitaires et déclaré que la réussite ou l'échec devait être évalué dans un contexte large plutôt qu'en se concentrant sur un projet spécifique (...).*

De nouveaux outils d'analyse, plus sophistiqués, sont donc nécessaires pour comprendre ces effets à long terme, avec des formations suffisantes pour s'assurer que les nouvelles méthodes sont appliquées correctement sur le terrain.

L'indice de stratégie (Coping Strategy Index) est une innovation récente, conçue par le Programme alimentaire mondial et CARE, qui analyse de quelle manière les populations affrontent les longues crises alimentaires, tient également compte de leur vulnérabilité face à une famine future »⁴⁷.

L'évaluation des Organisation de Solidarité Internationale dites d'urgence s'avèrent en effet d'autant plus complexes qu'elles priorisent des actions et apportent des solutions d'urgence. Or, par définition, toutes les urgences sont différentes dans la mesure où elles font intervenir des apports en personnel et en ressources irrégulières, voire imprévisibles. Parfois, les événements peuvent se succéder trop rapidement pour pouvoir mesurer de manière précise l'efficacité d'une action. Une évaluation peut donc s'avérer être délicate, voire impossible, d'une opération à une autre.

Or, nous avons l'exemple de certaines organisations qui intègrent une évaluation de leur action dans le long terme : c'est le cas de CARE une organisation qui intervient à la fois en tant qu'agence d'aide humanitaire et en tant qu'agence de développement. CARE y associe l'aide d'urgence avec une phase de réhabilitation et de rétablissement dans le cadre de ses missions. Elle apporte une approche qualitative de son action « sur le long terme ».

⁴⁷ D'après l'article "De l'efficacité des ONG" de Robert Glasser, secrétaire général de CARE International. Copyright: Project Syndicate/Europe's World, 2008.

Elle évalue pour évoluer⁴⁸.

Pour conclure, nous reprenons le commentaire de M. Zimet qui nous indique que « *la conciliation entre la liberté et l'efficacité ne sera possible que si les OSI mènent une évaluation sérieuse de leurs actions, tant sur le terrain qu'au niveau du siège de l'organisation. Cette évaluation sera un impératif, tout comme l'est la formation professionnelle pour les salariés de l'organisation. Cette évaluation, pour être efficace, devra donc combiner deux dimensions : une évaluation « interne » et une évaluation « externe », plus complexe et plus coûteuse* ».

Or, la question que l'on peut se poser est de savoir si cette évaluation doit venir « de l'extérieur » ou bien, des organisations collectives d'ONG elles-mêmes ? A priori, les ONG ont tout intérêt à continuer à exercer leur propre vigilance en matière de codes de conduite, de processus d'autocontrôle ou de contrôle par les pairs.⁴⁹ Pour avoir une vue d'ensemble de la réalité du débat, nous relevons les différentes controverses liées notamment à la recherche des fonds financiers.

3. Les controverses de l'aide humanitaire

Dans un contexte économique mondiale difficile, il ne faut pas perdre de vue la réalité telle que la vive un grand nombre d'associations. En effet, on constate que la plupart des associations françaises sont fragilisées par rapport à leur vision à moyen terme : 1/3 des associations n'a pas de vision à 3 ans de son projet. Par conséquent, une grande majorité demeure préoccupée par le besoin de sécuriser leurs sources de financement externes et s'inquiètent sur la pérennité de leur structure.⁵⁰

La recherche des fonds financiers permettant de poursuivre l'objectif d'une meilleure professionnalisation ou d'une meilleure optimisation des actions reste une préoccupation majeure.

Nous listerons les différentes controverses qui alimentent le débat et/ou la polémique notamment au sein des collectifs associatifs.

3.1 Les différentes controverses

Celles-ci sont :

- **L'augmentation des rapports de force** avec des programmes d'aide complètement faussés, qui ont pour seul objectif de maintenir le flux de dons ou la survie de l'association ;

⁴⁸ *La semaine de la solidarité internationale* produit des questionnaires pour faire le bilan de son action en 2010 et donner un retour qualitatif et quantitatif des actions auprès de la coordination nationale. Source : www.lasemaine.org du 12 au 20 novembre 2011 14^{ème} édition. Elle invite à consulter et utiliser les outils tels que le Guide *Education au développement et à la solidarité internationale : comment auto-évaluer ses actions ?* Les fiches d'expérience *Educasol* qui alimentent une base de données dans laquelle on peut puiser des idées d'actions d'éducation au développement et à la solidarité internationale. Le site d'ITECO offre des articles intéressants sur la question de l'évaluation.

⁴⁹ *Ethique et transparence, bonne gouvernance, qualité...* » *Comment répondre aux exigences de recevabilité ?* Coordination Sud Chapitre 7.

⁵⁰ *Facteurs de fragilité des associations* Enquête CNRS.

- **Une aide humanitaire** qui s'adapte aux demandes des donateurs au détriment des besoins véritables, des compétences et du savoir-faire - avec, passé le temps ou l'action prévue accomplie par les organisations « champignons » (organisations nouvellement créées les "*mushroom agencies*») ou les fonds épuisés, leur disparition - surtout celles qui auraient été constituées uniquement pour la circonstance (exemple Tsunami en 2004) ;
- **Le détournement, la réorientation voire la distorsion des missions d'origine** - notamment lorsqu'il s'agit d'essayer de coller aux priorités des bailleurs en matière de secteurs, régions, d'institutions partenaires – le détachement à la dépendance d'une institution financière particulière ne se fait que lorsque l'on s'est suffisamment développé (notamment en ayant réussi à diversifier la provenance des financements, CCD, 2003). La vraie indépendance et la crédibilité d'une Organisation de Solidarité Internationale ne s'acquière finalement qu'en étant détacher de toute dépendance financière.⁵¹
- **les modifications des règles des bailleurs de fonds avec un durcissement des conditions de rendus.** Ces conditions pèsent particulièrement sur les équipes chargées des questions administratives et financières. Selon l'avis du Gret⁵² « *la systématisation des appels d'offres et appels à initiatives a fragilisé la structure d'un certain nombre d'ONG ne faisant pas (ou peu) appel au don, et ont nécessité de prendre des mesures drastiques (économies financières, augmentation de la capacité de montage des dossiers et de rendu financier)* »
- **L'instrumentalisation – sémantique comme opérationnelle – de l'humanitaire à des fins politiques.** S'il paraît naturel que l'Etat agisse selon des motivations politiques dans certaines crises, il doit assumer ses positions, sans se retrancher derrière un « alibi humanitaire » dont plus personne, y compris en dehors du monde des ONG, n'est dupe. Il arrive toutefois que les objectifs politiques d'un gouvernement coïncident avec les objectifs humanitaires des ONG. On se retrouve alors devant une « convergence d'intérêts » (qu'il serait parfois regrettable de minoriser)⁵³. Lorsque ce n'est pas le cas, les ONG doivent pouvoir marquer leur différence d'appréciation et le dire aux autorités françaises pour qu'une inflexion s'opère, sans que le dialogue ne soit rompu pour autant⁵⁴.

51 Cf : *les ONG dans la concurrence internationale*, page 9.

52 GRET - Groupe de recherche et d'échanges technologiques.

54 *Conférence Nationale Humanitaire : une maturité réciproque à confirmer* organisée le 16 novembre 2011 dans les locaux du Quai d'Orsay source : <http://blogs.mediapart.fr/blog/grotius/051011/conference-nationale-humanitaire-une-maturite-reciproque-confirmer> voir annexe.

Deux types de craintes méritent une attention particulière :

1° **les rôles (et les financements) confisqués par des « professionnels de la profession »**,⁵⁵

2° **La montée des excès bureaucratiques**, notamment au niveau européen, avec un accroissement du travail administratif, sans pour autant garantir une meilleure efficacité pour guider la stratégie et l'évaluer (selon CLONG⁵⁶).

Comme la remarque de Peter F. Drucker⁵⁷ le résume si bien - *pendant des années, la plupart des OSBL (Organismes Sans But Lucratif) avaient estimé que d'être animées de bonnes intentions étaient suffisant. Mais aujourd'hui, nous savons que parce que nous n'avons pas de « bottom line », nous devons :*

- être mieux gérés que les organismes à but lucratif ;
- nous devons manager nos ressources humaines et financières limitées avec un maximum d'efficacité ;
- nous devons avoir une idée très précise des résultats que notre organisation doit atteindre ».

A cela s'ajoute une récente circulaire⁵⁸ qui alignerait les aides publiques reçues par certaines « grandes » associations sur le régime européen des aides allouées aux entreprises.

3.2 La circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations

Au cours d'une allocution le premier ministre français François Fillon, signataire de la circulaire⁵⁹ avait affirmé que : *« la majorité des activités exercées par [celles-ci] pouvaient être considérées comme des activités économiques. La décision gouvernementale étendra donc la réglementation européenne des aides aux entreprises à l'ensemble des subventions attribuées, quel que soit l'objet (...) Les conventions pluriannuelles d'objectifs ne seront pas remises en cause et, renonçant au principe de l'appel d'offres généralisé, le gouvernement maintiendra la possibilité d'attribuer des subsides. (...) Mais (...) au-delà de 200 000 euros sur trois ans, les subventions pour une activité économique d'intérêt général ne sont acceptables que si elles sont regardées comme la compensation d'obligations de service public ».*

Selon les commentaires relatifs à cette circulaire, pour recevoir ou pérenniser un soutien financier – et devenir en quelque sorte « tributaires » des fonds publics, une « grande » association devra désormais contribuer à l'application d'une politique publique, c'est-à-dire qu'il faudra qu'elles soient désormais dépendantes des options gouvernementales.

⁵⁵ Cf : reprise d'une expression de Jean-Luc Godard à propos du cinéma.

⁵⁶ CLONG - Comité de liaison des organisations de volontariat.

⁵⁷ Managing the Nonprofit Organization: principles and practices, de Peter F. Drucker, Collins Business, 1990.

⁵⁸ Cette circulaire concernerait 3000 structures qui fonctionnent « comme des entreprises » dans la mesure où elles emploieraient « plus de 100 salariés » (360 000 salariés au total).

⁵⁹ Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations. Source : « conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément », *Journal officiel*, 20 janvier 2010. On avance le fait que cette circulaire remet en cause le principe de libre administration des collectivités locales (article 34 de la Constitution) — qui distribuent la plupart des subventions — et la liberté d'association, garantie par le préambule de la Constitution de 1958.

Les associations françaises de solidarité ont alors conjugué leurs efforts contre la propension des institutions européennes à développer une acception extensive de ce qui est économique, attitude analogue à celle de la Cour de justice de l'Union européenne dont une jurisprudence constante définit comme économique « toute l'activité consistant à offrir des biens et des services sur un marché donné ». L'enjeu est de concilier au mieux, le plus clairement et durablement possible les objectifs du droit européen avec ceux des missions de solidarité. Celles-ci sont accomplies contre rémunération dans un contexte de plus en plus concurrentiel où interviennent de plus en plus d'acteurs lucratifs, attentifs à ce qu'aucun avantage indu ne soit accordé à quiconque et refusant d'être exposés à tout risque de concurrence déloyale. Or, les institutions européennes ne sont pas parvenues, à ce jour, à établir un langage compréhensible par d'autres que les experts : SIG, SIEG, SSIG, Signe⁶⁰, autant de sigles qui réduisent l'intelligibilité des débats relatifs au « mandatement », à la « compensation », aux aides publiques.

Sans entrer dans la polémique, notamment dans le fait que cette décision nie « la gestion désintéressée^{xiii} » et « l'engagement des membres d'une association », le dispositif gouvernemental ne devrait s'appliquer « qu'aux services économiques d'intérêt général » (SIEG)⁶¹, à savoir des structures qui exerceraient régulièrement « une activité commerciale sur un marché des biens ou des services ».

Plusieurs associations⁶² ont à ce jour déposé un recours devant le Conseil d'Etat, tandis qu'un collectif s'est constitué pour organiser réflexions et actions^{63 xiv}.

Nonobstant toutes ces controverses et ces craintes, la difficulté de concilier la liberté et l'efficacité dans les Organisations de Solidarité Internationale connaît une problématique encore plus majeure, celle relative au fait que « chacun travaille chez soi et avec soi » !

Or, face aux crises multiples que connaît la société, poser cette question revient à soulever une vraie réflexion de fond qui est complémentaire à « une nouvelle manière de travailler », qui inclut la prise en compte de la diversité des savoir-faire, le professionnalisme, la spécialité et l'efficacité⁶⁴ de chaque organisation de solidarité.

Suivant le propos de Jean-Marie Fardeau, ancien secrétaire général du CCFD, « *les ONG petites et moyennes devront envisager des regroupements pour atteindre des tailles critiques. Même les grandes ONG françaises (à part MSF) qui sont relativement petites doivent s'interroger sur leur capacité à faire face au besoin permanent de professionnalisation* ».

⁶⁰ Service d'Intérêt Général Non Economique.

⁶¹ *Les associations françaises et l'Union Européenne* par Jean-Michel Bloch-Lainé, ancien président de l'Uniopss et Jean Bastide La tribune fonda – Août 2011 – n°210.

⁶² Source : réseau des écoles de citoyens (Récit), Action Consommation, Fédération nationale des foyers ruraux (FNFR), La Vie nouvelle.

⁶³ *De l'Etat-providence à l'Etat manager*, le Monde diplomatique, décembre 2009. Pour en savoir plus : www.associations-citoyennes.net *Menace sur la liberté d'association en France* article de Didier Minot. Le Monde Diplomatique, Janvier 2011.

⁶⁴ Pour une étude plus approfondie : « *Travailler ensemble : mettre en œuvre des groupements ou des fusions pour renforcer la compétence des associations* » mémoire de M. Xavier Audéon, Septembre 2007.

Or, comment des ONG qui voudront continuer à se développer et à se professionnaliser pourront concilier leur rôle de « contre-pouvoir » et demeurer « force de propositions alternatives » - et donc garder leur indépendance - si elles cherchent par ailleurs à augmenter ou à pérenniser des fonds publics ?

La conciliation peut s'opérer au travers des regroupements d'associations. Cela mérite que l'on s'y arrête dans une troisième partie.

III – Une conciliation possible au travers des regroupements ?

1. Vue d'ensemble sur les différents regroupements

Dans le monde associatif, les activités caritatives, souvent très actives, sont menées par des organisations distinctes. Or, de nombreuses OSI de tailles, de moyens et de niveaux de professionnalisme différents, agissent sans véritable coordination dans les pays en développement. On constate des doublons d'activités, des incohérences et une concurrence de plus en plus vive.

De plus, la baisse tangible des subventions publiques et pour certaines pire encore, le gonflement des déficits, compromettent sérieusement la pérennité des activités et des actions.

Ce troisième chapitre a pour objectif de démontrer en quoi une meilleure connaissance des liens, qui se créent et/ou qui peuvent se développer entre associations, peut aboutir à une conciliation entre la liberté et l'efficacité dans les Organisation de Solidarité Internationale.

Hormis l'existence du simple consortium,^{xv} les regroupements, notamment le réseau d'action (*impact network*) et la mutualisation des moyens, semblent en effet correspondre non seulement à une tendance forte de la société mais aussi à des contraintes inévitables dans la mesure où ils répondent au besoin essentiellement financier qu'ont les activités d'organisations, parfois distinctes, de se « lier » les unes avec les autres et /ou de « travailler ensemble ».

Confrontées aux immenses défis qui sont les leurs, notamment en termes d'évolutions démographiques, sociologiques et économiques, les associations ont en effet à appréhender l'augmentation structurelle (et considérable) du besoin de financement mais aussi le besoin croissant de professionnalisation des compétences voire de spécialisation des services.

De ce fait, si le désengagement des aides s'accroît, les OSI devront se positionner sur l'alternative qu'offrent les regroupements pour répondre à ces défis.

Il est donc important qu'elles (re)pensent leurs modes de fonctionnement qui consiste *in fine* à éviter, autant que possible, la duplication d'activités ou des moyens comparables, en utilisant les collaborations, les coopérations, la mutualisation des moyens, les réseaux voire la fusion.

Or, si les avantages ou les bénéfices de ces regroupements sont bien réels, ils supposent néanmoins des contraintes que nous étudierons succinctement dans le cadre de ce mémoire.

1.1 La collaboration, le partenariat, la mutualisation des moyens et l'internationalisation

La collaboration

La collaboration entre OSI fait référence à des partenariats organisationnels et attrait au partage d'information ou à la coordination des efforts. Elle n'inclut pas les services, les ressources ou les programmes communs ou mutualisés. Cette collaboration s'établit sur le court terme. Elle est sporadique par nature et typiquement basée sur des accords verbaux.

Le partenariat

Quant au partenariat, souvent lui aussi « à court terme », notamment pour la mise en œuvre d'un unique projet de développement, il est parfois envisagé à « long terme » et constitue alors un moyen pour amener de l'autonomie. Nous avons l'exemple de partenariat de certaines associations qui ont d'importantes structures et qui s'allient avec des plus petites, locales et spécialisées. L'avantage de ce partenariat est de prendre davantage d'ampleur internationale avec une recherche d'un effet de taille, de visibilité, de notoriété ou d'échelle d'action mais aussi de s'ouvrir au monde anglo-saxon par des alliances et du mixage culturel (refonder des positions et innover). En effet, certaines associations ressentent la nécessité de mieux fonder leur action à partir d'une plus grande capitalisation des expériences, de leurs spécificités et de leurs conditions d'impact. C'est le cas d'Agir Ici qui est devenu Oxfam France-Agir Ici et le cas de Peuples solidaires qui a engagé un rapprochement avec Action Aid.

La mutualisation des moyens

Elle répond principalement aux besoins qu'ont les associations de mutualiser leurs moyens pour être en mesure de répondre aux appels à projets de l'Etat et des collectivités locales. Ce regroupement permet aussi l'optimisation de leur rôle de substituts du service public dont la disparition ou la privatisation s'accélèrent.

Elle assure des économies de gestion, particulièrement en ce qui concerne les fonctions supports (les équipements informatiques, le partage des locaux, l'achat de fourniture etc) et des gains de productivité. A Paris par exemple, la mutualisation des moyens permet d'économiser le montant de loyers par la mise à disposition gratuite des locaux (avec un redéploiement de l'économie réalisée).

La mise en commun de moyens ou d'activités a par ailleurs pour but de permettre l'amélioration de la qualité au travers de la mise en place de plateforme permettant le développement d'un plus haut niveau d'expertise (plateforme de don, de service, de retour d'expérience).

Enfin, elle est perçue comme un moyen pouvant permettre des innovations, l'accès aux formations et une plus grande visibilité. Elle se distingue donc des simples échanges de bonnes pratiques, d'une collaboration sur une mission ou d'une entraide non formalisée.

Elle ne se confond pas avec :

- Une « coopération » qui correspond à une mise en commun ponctuelle des moyens ;
- la « solidarité » qui permet de bénéficier ponctuellement de l'aide d'une autre OSI en cas de difficulté dans l'exercice d'une mission ;
- de « l'externalisation » qui consiste à déléguer certaines tâches données à des prestataires extérieurs à l'organisation.

Nous avons l'exemple d'une création d'une nouvelle organisation qui favorisera un but administratif ou opérationnel spécifique entre deux ou plusieurs associations : les associations partenaires partageant la gouvernance de la nouvelle structure. C'est le cas d'Handicap International, d'AVSF-CICDA et Arcades International qui ont créé une Société Civile de Moyens à Lyon (l'ERAC - Espace Rhône-Alpes Coopération). La création de cette SCI leur a ainsi permis de mutualiser les coûts liés aux locaux.

L'internationalisation

Les voies de l'internationalisation sont notamment choisies pour se renforcer, avec l'adoption d'une gouvernance internationalisée. Nous avons les exemples d'Aide et Action, ou Agir Ici avec Oxfam International (confédération existante) ; la FIDH (Fédération internationale des ligues des droits de l'homme) et CEMÉA⁶⁵ ; les réseaux, comme le CCFD⁶⁶ avec CIDSE⁶⁷ ou le Secours catholique avec Caritas⁶⁸, avec la création de bureaux dans les pays d'intervention.

Certaines formes de regroupements, notamment la mutualisation des moyens ou la fusion entre associations nécessitent néanmoins au préalable une certaine maturité, une préparation et une organisation de la part des organisations. En effet, ces deux regroupements s'inscrivent généralement dans une stratégie globale de l'association.

Cela s'explique notamment par le fait que ces choix entraînent des changements, en termes de modification de l'organisation de travail, avec des habitudes à changer, des peurs à lever et la création d'interdépendances. La mutualisation des moyens implique en particulier de bien avoir déterminé en amont ce vers quoi on veut aller, ce que l'on veut recevoir, ce que l'on veut apporter et ce que l'on ne veut pas partager avec l'autre organisation.

⁶⁵ Centre d'Entraînement aux Méthodes d'Éducation Active.

⁶⁶ Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement.

⁶⁷ Alliance d'Agences Catholiques du Développement.

⁶⁸ Caritas Internationalis est une confédération internationale d'organisations catholiques à but caritatif, présente dans 198 pays et territoires.

Schéma synthétique des différents regroupements

COLLABORATION	COOPERATION PARTENARIAT MUTUALISATION DES MOYENS RESEAU	FUSION FUSION ABSORPTION
<p>Aucun préalable :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pas d'engagement, pouvoir de décision conservé 	<ul style="list-style-type: none"> - implique un engagement voire une relation contractuelle ; - le pouvoir de décision est partagé ou transféré ; - programme commun, partage ; - co-construction ou alignement de la stratégie. <p>Point fort : capitalisation et valorisation des acquis et des expériences.</p> <p>Faiblesse pour y parvenir : faible connaissance mutuelle des associations</p>	<p>La fusion $A + B = C$</p> <p>OU</p> <p>La fusion absorption $A + B = A$</p>



Chaque forme de regroupements aurait mérité que l'on étudie plus en détails.

Dans le cadre du sujet du mémoire, nous nous attarderons plus spécifiquement sur le réseau d'action et la fusion.

1.1 Le réseau d'action

Le réseau d'action se définit comme « un ensemble d'activités menées par des organisations distinctes qui ont des conséquences positives pour les bénéficiaires ».

Celle-ci est basée sur la prolifération des connexions entre acteurs et ressources d'action différentes. Il en découle une notion d'action en réseau qui se distingue de la simple action coordonnée avec une stratégie homogène.

L'action en réseau se caractérise par la multiplication des formes d'action et par leur concentration sur un enjeu ponctuel. Elle permet d'élargir la « bande de fréquence » des formes d'intervention mobilisées et en augmentant l'intensité des actions menées pour résoudre un problème. L'action en réseau rend possible l'association d'une pluralité de motivations différentes (elle ne suppose pas d'homogénéité idéologique, encore moins

méthodologique). Le réseau d'action favorise l'échange de vue et des différences de perception des enjeux. Il permet de connecter autour d'enjeux ponctuels des intérêts et des motivations d'action différentes qui produisent une sorte de tissu social à taille réduite, une sorte de laboratoire social. Face aux risques encourus par nos sociétés, l'action en réseau permet donc l'expérimentation des ressources de créativité sociale.

En résumé, le réseau d'action est un mode d'organisation de l'action collective qui permet d'élargir la bande de fréquence et d'intensifier l'action.

- la fréquence : en ce qui concerne les revendications et les questions, on a élargi la bande de fréquence. On n'est rarement sur un enjeu, sur une fréquence unique comme l'emploi, l'environnement, la pauvreté etc. Nous sommes sur toutes ces fréquences en même temps, les portes d'entrées sont plus nombreuses.
- L'intensité : l'action s'intensifie sur un nœud que l'on a repéré, par exemple le problème des riverains, où l'on relie ces différentes fréquences. Nous pouvons de la sorte multiplier les comportements différents et jouer sur la quantité⁶⁹.

Les bénéfiques entre organisations sont les suivants :

- La création des liens avec les activités d'autres organisations ;
- Le partage, la co-construction ou l'alignement de la stratégie avec d'autres acteurs ;
- La coordination des activités (travailler de manière synchrone) sur le terrain, voire la collaboration sur des projets communs (travailler ensemble) qui permet l'identification des faiblesses et la prise des mesures pour renforcer les points faibles (financement, mise à disposition des ressources, prise en charge des activités par un des acteurs du réseau ou appui à une organisation qui peut offrir son soutien) ;
- Le rapprochement des individus et des structures ;
- La suppression des doublons, de la duplication d'activités dans un même secteur géographique ;
- Eviter le retour de la concurrence au sein du réseau, pour contrecarrer l'opportunisme de réseau⁷⁰, voire pour s'opposer au détournement de compétences construites collectivement au profit de l'un ou l'autre des membres du réseau.

⁶⁹ Source : extrait d'un article « *l'action en réseau* » Par Marc Maesschalck (UCL, FUSL).

⁷⁰ « *Un monde dans lequel tous, ou pour le moins un grand nombre d'acteurs, et non quelques malins, chercheraient à maximiser leurs réseaux en sélectionnant des cibles bien placées et en pratiquant la séparation des espaces de relations tendrait à s'effondrer sur lui-même* ». C'est l'opportunisme connexionniste (cf. L. BOLTANSKI et E. CHIAPELLO, *op. cit.*, pp. 468-469).

Or, tous ces bénéfices supposent une réelle volonté des acteurs et les efforts des individus.

Nous citons trois contraintes qui sont constitutives de véritables freins pour les organisations :

1. **LE TEMPS** : le réseau d'action suppose de prendre le temps de l'établir afin d'appuyer une méthode collaborative ;
2. **LA CONFIANCE** : le réseau d'action suppose d'établir une confiance entre les individus et les organisations ;
3. **LA CULTURE DU RESULTAT** : le réseau d'action suppose que les organisations se dégagent d'une culture de préservation de l'existant.⁷¹

Si des organisations⁷² opte pour le réseau d'action, c'est parce qu'elles considèrent que ce modèle de collaboration est suffisant pour répondre aux besoins d'efficacité et d'efficience de leur association.⁷³ Or, le gain en efficacité dépendra de la capacité de construction des ressources nouvelles engendrées par le fonctionnement en réseau.

D'autres choisissent une collaboration encore plus étroite, à savoir la fusion d'association ou la fusion absorption.

1.2 La fusion

Le choix d'une fusion représente une étape décisive et majeure dans la vie d'une association puisqu'elle entraîne des changements dans les organes de contrôle et/ou dans la structure juridique, incluant la création et/ou la dissolution d'une ou plusieurs organisations.

Nous distinguons d'abord deux types de fusion :

4. « la fusion » simple qui est constituée par le regroupement de plusieurs entités et par la création d'une nouvelle association ($A + B = C$),
5. Et « la fusion absorption » résumée seulement au principe selon lequel une structure en absorbe une autre ($A + B = A$).

La fusion se traduit par l'intégration de toutes les fonctions administratives et opérationnelles de deux ou plusieurs associations dans une seule, via la dissolution d'une ou plusieurs associations ou la création d'une nouvelle association, fruit de cette fusion.

L'objectif poursuivi est de réunir deux ou plusieurs associations en une seule pour réaliser des synergies permettant de renforcer la mission globale notamment en termes d'efficacité, d'efficience administrative et de qualité des programmes.

71 Source : Impact Networks, charities working together to improve outcomes, Février 2011

72 Exemple d'un réseau d'actions Nord Sud au Québec RANS: <http://www.reseanordsud.org/> En faisant une simple recherche sur internet, nous n'avons pas trouvé d'exemple significatif en France.

73 Parmi les appellations actuellement en cours en France dans les tentatives d'encadrement de réseau, on rencontre le plus souvent les termes de « Forum » et de « Maison ». Le Forum est une interaction entre les associations, les experts et les usagers.

Nous avons l'exemple d'Handicap International. En 1997, l'OSI avait absorbé « Action Nord-Sud » puis, en 2006, elle a fusionné avec « l'Atlas logistique » qui est alors devenu sa direction de l'urgence.⁷⁴

Les deux organisations ont fusionné leurs moyens et leurs compétences selon les buts respectifs suivants :

- Pour Handicap International : développer son potentiel d'intervention dans les urgences ;
- Pour Atlas Logistique : atteindre une taille critique permettant de renforcer la situation financière.

Nous citerons les autres avantages de la fusion :

1. **permettre un « développement externe »** qui peut être plus rapide - surtout si l'OSI a été longtemps isolée des autres organisations ;
2. **augmenter le volume d'activité globale** – il s'agit d'une conséquence favorable pour la trésorerie de l'association et sur son patrimoine ;
3. **renforcer et renouveler l'association** au travers de l'arrivée de nouveaux administrateurs, salariés et bénévoles - et par conséquent de nouvelles compétences ;
4. **obtenir un impact positif sur l'image de l'association avec une plus grande visibilité en interne et en externe** - au niveau des services de l'Etat, des partenaires et des autres associations. Les salariés de l'association absorbante y voient de plus un gage de solidarité, de professionnalisme et de stabilité professionnelle.

Néanmoins, les contraintes inhérentes à une fusion existent et elles ne doivent pas être négligées. Il s'agit aussi de :

- **mesurer sa capacité de travail pour la réussite de la fusion** : un dossier de « fusion absorption⁷⁵ » prend du temps. Il est très prenant. En pratique, cela mobilise la direction générale (conseil d'administration, assemblée générale). De plus, cela nécessite d'anticiper les nouvelles tâches de gestion en interne.
- **Suffisamment appréhender les difficultés susceptibles d'être rencontrées** : la mise en perspective de conventions collectives ou de chartes différentes, un immobilier vétuste ou non conforme, gérer le positionnement et la manière de gérer l'activité des entrants qui peut être en inadéquation avec la manière de travailler de l'association absorbante etc.

⁷⁵ Hormis le cas de fusion d'Organisations de solidarité Internationale, il existe les exemples suivants : « Agronomes et vétérinaire sans frontières » (AVSF) qui est le résultat de la fusion de VSF (Vétérinaires sans frontières, fondé en 1983) et du CICDA (Centre International de Coopération pour le développement agricole, fondé en 1977).

- **s'assurer de la cohésion de l'ensemble dans la durée** : gérer l'impact de la fusion selon la culture et les pratiques.

Après avoir vu l'essentiel des bénéfices et des contraintes de ces deux regroupements, nous appréhendons les différents événements qui pourraient inciter les associations à se regrouper et à choisir l'un de ces regroupements.

2. Les principaux facteurs incitants aux regroupements

Du fait qu'il est maintenant avéré que les bailleurs de fonds publics et privés privilégieront à l'avenir les conventions de financements de « montants significatifs » avec des associations d'une « certaine taille », ne nécessitant peu ou pas d'appui dans le montage des dossiers, les associations sont désormais contraintes de s'adapter et/ou d'anticiper une nouvelle politique.

Or, il est évident que l'atteinte d'une « taille critique » peut rapidement se résoudre au travers d'un regroupement, à savoir la fusion.

Les propos de Marie Bernard Couture, chargée de mission depuis une trentaine d'années à l'association L'Appel le confirme. A ce jour, l'OSI, qui a son siège à Paris, envisage de fusionner avec une autre organisation de solidarité internationale afin de pallier aux difficultés financières de l'association. Le débat interne se focalise sur le règlement des questions pratiques notamment en termes de nouveaux modes de fonctionnement à mettre en place et l'anticipation des problèmes de gestion et d'organisation. Elle nous indique que *« la fusion ne peut réussir que si l'association absorbée partage la même idéologie que l'association absorbante. Dès lors, il faut d'abord envisager de mieux se connaître »*.

Or, selon Marion Ducasse, chargée de mission à Pays de Savoie solidaires : *« les problèmes de regroupements et de recherche d'effet de taille lui paraissent bien parisiens et n'ont pas vraiment d'écho sur le terrain »*⁷⁶.

Est-ce vraiment toujours le cas ? Pour s'en assurer, il faudrait réaliser une étude plus approfondie sur la question.

Nous citerons les trois principaux facteurs qui nous paraissent être ceux qui pourront accélérer la mise en œuvre de ces regroupements : l'existence d'une concurrence et d'une compétition accrue entre les OSI - notamment pour l'obtention de ressources pérennes - la recherche d'efficacité et très concrètement, la survie de nombreuses associations.

⁷⁶ Cf *ONG françaises : état des lieux, nouveaux défis* entretien du 3 décembre 2008 rapport final 2007, 2009 Coordination Sud.

3.1 Une concurrence et une compétition accrue entre OSI

Avec une augmentation du nombre d'associations de +25 % (soit + 210 000) entre 2000 et 2005, la compétition pour les ressources s'est fortement accrue entre les associations.

Dans les faits, cette concurrence s'illustre d'une part, au niveau de l'accès aux ressources publiques avec notamment l'implantation des grandes associations caritatives anglophones – qui ont des moyens puissants telles que World Vision, CARE, Oxfam France etc - ces organisations développant dorénavant leur collecte de fonds privés sur le territoire français afin de bénéficier de davantage de financements européens ;

d'autre part, elle s'illustre au niveau du marché du don avec une augmentation des organisations de solidarité internationale faisant appel à la générosité du public – et l'existence des microstructures faisant de la collecte de proximité ;

enfin, l'ouverture du marché de l'appel de dons à de nouveaux secteurs – culture, scolaires/université, structures médicales, etc.

L'augmentation du nombre d'associations qui a été plus rapide que l'augmentation des ressources humaines (bénévoles et dirigeants expérimentés) et financières (publiques et privées) s'est logiquement traduite par une augmentation des demandes de financements et, par voie de conséquence, la diminution des montants des financements.

Or, pour faire face aux « dictats » des financeurs publics, le principal avantage de la fusion est bien d'organisée l'atteinte « rapide » d'une taille critique permettant à l'association de mieux résister à cette concurrence.

Pour ce qui concerne la recherche d'efficacité, la mutualisation des moyens ou le réseau d'action semblent être de nouvelles alternatives.

3.2 La recherche d'efficacité au travers de la mutualisation des moyens et du réseau d'action

De plus en plus d'associations commencent à réfléchir sur un travail de mutualisation des moyens ou des fonctions supports. Cette recherche d'efficacité⁷⁷ répond par ailleurs à la volonté des financeurs qui estiment que les petites associations doivent davantage se rapprocher pour réaliser des synergies qui permettront *in fine* d'améliorer le professionnalisme et la qualité des programmes réalisés.

En définitif, l'incitation à ces formes de regroupements est un moyen qui permet une meilleure utilisation des sommes versées par les bailleurs publics.

⁷⁷ NB : l'efficacité » se caractérise par « la capacité à atteindre des objectifs au prix d'une consommation optimale de ressources personnelles, matérielles ou financières ».

Cela aboutit principalement à la réduction du nombre de conventions de financement - et donc d'interlocuteurs pour les bailleurs publics - le but étant aussi de réduire les coûts de gestion interne.

Mais, la recherche simultanée d'efficience, de performance et de résultats peut avoir ses revers dans la mesure où :

- elle ne permet pas de prendre suffisamment en compte des considérations culturelles, confessionnelles ou vocationnelles,
- elle risque d'écraser des initiatives locales au moyen de petites structures (à taille humaine),
- elle risque de faire perdre de l'autonomie au monde associatif.

Or, il n'en demeure pas moins que dans la réalité, une grande majorité des acteurs de la solidarité ont souvent pour seule préoccupation la survie de leur association.

3.3 La survie de l'association

Il est indéniable que les associations qui répondent aux exigences internationales de solidarité acquièrent un statut et une légitimité qui se révèlent notamment au travers de la pérennisation des financements publics.

En effet, la pérennité des actions d'une OSI en passe nécessairement par la poursuite du versement des fonds publics, des sommes suffisamment « conséquentes » pour permettre la continuation des programmes.

Selon Mme Hertz-Levy « les OSI qui s'engagent dans la voie d'un regroupement y seront contraintes ; elles n'auront pas le choix car ce sera une question de survie et comme le diction le dit : « l'union fait la force ». Ce n'est pas forcément une mauvaise chose en soi. Par contre, il existe aussi le cas de celles qui poursuivront l'objectif « caché » de « manger » les plus petites. On ne parle pas alors de fusion mais plutôt d'une nouvelle stratégie de développement car dans une vraie fusion entre associations, on est dans le cadre d'un rapport d'équilibre ».

Nous avons rencontré l'exemple de l'Association l'Appel, une OSI qui a un fort sentiment identitaire. Alors que l'association n'éprouvait depuis sa création aucun besoin véritable de rapprochement avec une autre OSI, elle réfléchit sérieusement sur son devenir. Peu connue du grand public, l'association, constituée exclusivement de bénévoles, travaille principalement avec l'appui de partenaires avec lesquels il existe un fort lien de coopération, très personnalisé. La prééminence humanitaire ou le caractère volontaire de son action l'a néanmoins rendue sujette à la fluctuation des ressources privés qui sont constituées de cotisations⁷⁸, de dons et des collectes relativement volatiles et imprévisibles au cours de ces dix dernières années. Par ailleurs, l'association avait fait le choix idéologique de ne jamais entreprendre de marketing direct. Selon le constat de Marie Bernard Couture, d'une année

⁷⁸ Cette OSI s'occupe principalement de l'appui à l'éducation, de l'alphabétisation et de parrainage d'enfant au travers d'actions localisées dans dix pays du monde.

sur l'autre, les subventions européennes ont considérablement diminué. Ne pouvant plus compter sur le renouvellement des adhérents et des bénévoles,⁷⁹ vieillissants ou volatiles, la fusion avec une autre OSI est la seule alternative pour survivre.

Or, nous soulignons aussi le fait que la question de survie ne doit pas occulter la place des « petites » associations dans le paysage associatif. C'est ce que souligne le propos de Martine Herzt-levy : *les « petites » OSI auront toujours leur place dans le paysage associatif dans la mesure où elles apportent aux plus grosses structures un regard différent, la conscience réelle des difficultés du terrain etc. C'est souvent elles qui contribuent à ce que les plus grandes se repositionnent, se reconnectent sur les fondamentaux. Elles amènent surtout une imprégnation « terrain » plus dense dans la mesure où une ONG locale a nécessairement une très bonne connaissance du terrain notamment au niveau du contexte géographique ou de la psychologie des individus. Or, il ne faut pas perdre de vue que l'on travaille avec de – l'humain - les plus « petites » rendent souvent les plus grandes « plus modestes » dans la mesure où l'on ne considère pas que tout le monde regarde au travers du même prisme. Or, le positionnement des plus petites, parfois très différent est tout aussi respectable ».*

C'est aussi l'avis de Mme Dominique Cécile Varnat, responsable des programmes internationaux de la Fondation Abbé Pierre (qui agit comme un bailleur) : *« à la Fondation, nous avons fait le choix de soutenir financièrement aussi bien les grosses que les petites associations. Dans les petites associations, nous remarquons qu'il existe des tas de gens qui travaillent avec beaucoup d'intelligence, qui produisent des résultats tout à fait intéressants – et qui sont souvent « moins chers » que les grosses associations qui ont des coûts de structure très élevés. Il ne faut pas opposer grosses et petites, mais simplement apprendre à se connaître un peu mieux (ce qu'elles représentent en termes de personnes, de financements, de territoire couvert...). Il y aurait un travail intéressant de capitalisation à faire autour de ces petites expériences, pour voir comment, en complémentarité, nous avons des choses à échanger, à s'apporter de la façon la plus bienveillante possible. »*

Par ailleurs, concernant la problématique d'une conciliation de la liberté et de l'efficacité, Mme Couture considère qu'une OSI qui vivrait quasiment exclusivement de la manne publique devient, à un moment donné, « dépendante » des orientations des politiques publiques d'aide au développement. Cela se justifie par le fait que la Commission considère les OSI comme « un outil » qui peut promouvoir tel ou tel aspect de « sa » politique. Il existe donc un net départage entre, d'une part, les « grandes » OSI qui fonctionnent comme des entreprises et qui reçoivent la quasi-totalité des fonds européens, et d'autre part, les « moyennes » ou plus « petites », qui peinent à en recevoir d'une année sur l'autre. A l'Appel, la direction de l'association a fait le choix de maintenir « son indépendance » ou sa « liberté d'initiative » car elle se considère avant tout comme une organisation internationale « de proximité ».

En effet, si l'on reprend le terme de « proximité, la vocation première des associations est celle de créer du « lien social »⁸⁰ qui aura notamment pour but de mobiliser les capacités et

⁷⁹ NB : par rapport aux décennies antérieures, le bénévole ne conçoit plus son engagement comme un engagement « à long terme ».

les moyens. Or, il semble que ce lien est souvent distendu, inexistant ou tout simplement pas toujours facile à créer.

3. L'enjeu : la nécessité de créer du lien

1.1 Une problématique à creuser

Selon Serge Bonnal, de la Coordination des actions de solidarité internationale en Bretagne (CASI Bretagne) « *il existe dans sa région à la fois des associations assez importantes, comme les centres Ritimo [départementaux] et de petites associations. Mais le lien à faire entre les deux n'est pas évident* ».

Or, envisager des regroupements, c'est aussi poser la question de savoir si les associations ont su ou savent créer des liens entre elles.

L'enjeu de cette question est de taille puisque le regroupement constitue souvent une porte de sortie qui sort de nombreuses associations locales de l'isolement ou de l'immobilisme ;

C'est l'avis que partage M. Michel Faucon, issu de la culture d'éducation populaire – instructeur-formateur de l'Union française des centres de vacances et de loisirs (UFCV), ancien délégué général du CRID et fin connaisseur des liens de coordination existant au niveau des régions. Il explique : « *pourquoi créer du lien ? Ce n'est pas par principe. Nous avons essayé d'évoquer quelques circonstances dans lesquelles il existe de vraies plus-values : comment pourrions-nous faire des campagnes si nous n'étions pas capables de mobiliser un certain nombre d'acteurs ? Il faut pour cela relier le maximum d'acteurs possibles sur l'ensemble du territoire national. Les associations nationales, en restant à leur niveau national, ne pourraient pas déclencher de campagnes efficaces. Nous avons évoqué des possibilités de partenariats sur des projets : prendre l'habitude de travailler en concertation* ».

Créer du lien est donc un préalable avant toute relation constructive et de confiance.

Au-delà d'une considérations purement financière, les OSI auront donc tout intérêt à (ré)apprendre à partager sur la base d'une collaboration fondée sur la « confiance réciproque », la pierre d'angle qui fait si souvent défaut à bon nombre de constructions isolées ou immobilisées.

Pour étayer la réflexion, nous citons les différentes initiatives suivantes :

- Aide Médicale internationale (AMI) et l'Organisation internationale pour la coopération et le développement (OICD) réfléchissent sur « *les conditions de rapprochement entre ONG de développement et ONG d'urgence* ».

⁸⁰ La notion de « lien social » signifie en sociologie l'ensemble des relations qui unissent les gens ou les groupes sociaux entre eux (source wikipédia).

- Médecins du monde pose la question du « *regroupement par pôles d'activité* ».
- Le CLONG s'interroge sur la manière de « *travailler plus (ou mieux) à la mise en convergence d'ONG entre elles, par groupes sectoriels ou transversaux - en réfléchissant également à la question des regroupements institutionnels. Ce commentaire va dans le sens du rapport du CCD (2003) : "Il aurait été intéressant d'analyser plus finement l'évolution d'activité par secteur d'intervention" afin "de prendre en compte la démarche des OSI d'intervenir essentiellement (sauf dans les interventions d'urgences) en renforcement des capacités des acteurs de la société civile qui ne se résume pas au soutien financier des organisations locales."*
- WWF s'interroge sur « *un point de vue stratégique : quelles recettes et conditions rendraient possible un effet de levier maximal sur la base d'une vision partagée et collective*⁸¹ ?

Au moyen d'une vision partagée et collective, qui peut mieux qu'elles être « des laboratoires de la reconfiguration des individus dans leurs rapports aux institutions ? »⁸²

En effet, durant le siècle dernier, ce sont bien les associations qui ont facilité l'émergence d'un nouveau besoin, aidant à le structurer en demande sociale. L'Etat y a alors répondu par une offre publique, sous forme d'un droit, d'une prestation ou d'un service nouveau. Les associations ont ensuite accompagné la mise en œuvre⁸³.

La relation des associations avec l'Etat, les institutions nationales et internationales restent donc le socle de leur légitimité. Le débat est de savoir si les ONG n'ont pas tout intérêt à renforcer un partenariat avec eux ?

3.3 Vers un renforcement du partenariat avec l'Etat, les institutions nationales et internationales ?

Nous avons retrouvé une allocation de Mme Rama Yade, alors ministre d'Etat français aux affaires étrangères et aux droits de l'Homme. Elle avait souligné la nécessité de « *renforcer les partenariats entre société civile et les institutions nationales et internationales* » (...) « *un renforcement des sociétés civiles qui interviennent efficacement dans le domaine de la solidarité internationale, complétant les programmes bilatéraux et multilatéraux, avec leurs caractéristiques uniques et spécifiques à valeur ajoutée : la proximité du terrain, savoir-faire dans les domaines du dialogue, d'organisation et d'appropriation par les bénéficiaires, la capacité d'innover et faire des propositions, des réponses adaptées dans les contextes institutionnels difficiles* »⁸⁴.

⁸¹ Cf *Où allons-nous ? Quels sont les principaux enjeux aujourd'hui ? Quels débats devons-nous approfondir ?* Rapport d'étude de Coordination Sud Chapitre 12.

⁸² Citation de Yannick Blanc, haut fonctionnaire et militant, la tribune fonda – octobre 2011 – n° 211.

⁸³ Les deux dernières législations sociales importantes du XXème siècle illustrent cette relation entre une demande sociale et l'élaboration d'une loi nouvelle : l'action d'ATD Quart Monde dans la lutte contre la grande pauvreté et la loi sur le Revenu Minimum d'Insertion source : la tribune fonda octobre 2011.

⁸⁴ Conférence annuelle des Nations Unies pour les ONG (Paris 3-5 septembre 2008). Le ministre d'Etat français aux Affaires étrangères et des droits de l'homme, Mme Rama Yade, a prononcé un discours à l'ouverture de la 61e Conférence annuelle

Or, l'on définit systématiquement les relations entre ONG et institutions publiques comme conflictuelles par nature alors qu'il n'en va pas de soi. Il semble plutôt que cela soit les attentes des uns par rapport aux autres qui dressent un tableau contradictoire.

En effet, selon l'étude produite par Coordination Sud, les ONG attendent de l'Etat qu'il réduisent leurs vulnérabilités notamment en accroissant leur réactivité, en tirant parti de leur capacité d'innovation et de capitalisation, en valorisant leur savoir-faire et leurs avantages comparatifs, qui ne dépendent pas nécessairement de leur « chiffre d'affaires » ou de leur « taille » alors que les institutions publiques attendent des associations qu'elles se réapproprient leur vocation qui est d'être des acteurs majeurs permanents, porteurs d'engagement, de lien social et de mobilisation.

Nous notons que la conférence Nationale Humanitaire qui a eu lieu le 16 novembre 2011 au ministère des Affaires étrangères abordait *« la question cruciale qui est de redéfinir des modalités de dialogue, et d'éventuels partenariats, avec l'Etat et les bailleurs, dans le respect des rôles et des responsabilités de chacune des deux parties.⁸⁵ Cette conférence sera surtout l'occasion, pour les ONG concernées, de montrer que la nature des relations à instaurer et à poursuivre avec les pouvoirs publics ne peut s'inscrire sur une feuille vierge : il faudra tourner une page avant d'en écrire une autre. Pour les humanitaires, comme pour les autorités politiques et les bailleurs, il s'agit avant tout d'un test de maturité. Maturité des ONG permettant la tenue d'un dialogue qui accepte la contradiction pour éviter la rupture. Maturité des pouvoirs publics, notamment de l'Etat, qui respectent réellement l'indépendance politique et opérationnelle des ONG. Enfin, maturité des bailleurs, partenaires essentiels, qui ne réfléchissent plus selon la formule consacrée « qui paye, décide ». En quelque sorte, il s'agit de redéfinir le cadre des interactions possibles entre des entités plurielles aux objectifs et aux statuts multiples, conscientes de leurs différences, mais refusant aussi bien l'indifférence que l'instrumentalisation des unes par les autres. Bien qu'intéressant, le « partenariat » ne constitue pas la seule modalité d'interaction envisageable entre tous ces acteurs »⁸⁶.*

Ce nouveau débat vient donc souligner toute l'importance d'éviter la dénaturation de la place et du rôle de chacun.

Nous achevons l'écriture de ce mémoire sur cette dernière remarque.

DPI / ONG organisée par des organisations non gouvernementales par le département de l'information publique. Rama Yade a par ailleurs salué le rôle croissant joué par les ONG dans la défense et la promotion des droits de l'homme.

⁸⁵ Article d'Alain Boinet et de Benoît Miribel sur Grotius International.

⁸⁶ <http://blogs.mediapart.fr/blog/grotius/051011/conference-nationale-humanitaire-une-maturite-reciproque-confirmer>

Conclusion

L'action des Organisations de Solidarité Internationale est qualitativement et quantitativement différente de celle des années passées.

Qualitativement, car les situations de crises sont multiples, complexes et les acteurs, de plus en plus spécialisés. Quantitativement, car l'ampleur des opérations de la solidarité internationale est sans commune mesure avec celle d'un lointain passé.

Face à tous les changements économiques et sociologiques auxquels les OSI sont confrontées, il apparaît qu'elles doivent :

- D'une part, continuer à être soutenues par la société civile quelque soit leur taille, leur manière de s'organiser, d'agir ou leur mode de financement - avec le cas spécifique de la France qui se distingue par une asymétrie forte entre quelques « grandes » organisations et un très - trop - grand nombre de « petites » structures

et

- D'autre part, continuer à être financées par les bailleurs publics – car l'existence ou le développement croissant du secteur de la solidarité, qui reste encore la marque des Etats et des relations internationales suppose la permanence de fonds publics disponibles (subventions, appels d'offre) – ceci, afin de pérenniser leurs missions d'intérêt général en termes d'actions humanitaires d'urgence, de chantiers de développement, d'actions de plaidoyer etc.

Or, la crise financière et politique qui agite les Etats membres de l'UE et la Commission Européenne n'incite pas à l'optimisme dans la mesure où un grand nombre d'organisations subissent déjà une baisse des fonds publics, avec pour première conséquence une fragilisation de leurs moyens – qui entraîne *de facto* une perte de capacité et d'initiative à court terme et leur disparition sur le long terme.

Assurer une conciliation entre leur liberté et leur efficacité nécessite alors de leur part de faire preuve de meilleures volontés, d'une entente mutuelle et d'une participation collective pour un bien commun.

Face à tous les paramètres, l'alternative offerte par les différentes formes de regroupements constitue une solution présente et d'avenir. La baisse inexorable des budgets publics et des sommes allouées aux organisations pourra alors constituer un effet d'entraînement ; en fusionnant, des associations augmenteront mathématiquement leur taille et auront accès aux bailleurs multilatéraux. C'est ce que souhaitent par ailleurs les bailleurs publics qui incitent les associations à se regrouper pour atteindre une taille critique.

En étudiant ces nouvelles alternatives et en y apportant leur expertise, nous attendons des collectifs associatifs qu'ils se positionnent comme des « porteurs de propositions » pour

enrichir, ou le cas échéant « contre-proposer ». Continuer à communiquer sur des sujets tels que le respect d'un cadre éthique, l'exigence de qualité, de rigueur, de bonne gouvernance ou de transparence de gestion détermine en soi la pérennité et l'efficacité des missions mais ne répond pas à la problématique présente qui est celle de savoir comment pérenniser le devenir des plus fragiles.

A trop s'en défaire, les organisations de solidarité internationale prennent le risque de se voir imposer les orientations ou les conceptions des financeurs qui se préoccupent davantage du bon emploi des sommes allouées que de la préservation d'un existant complexe et fragilisé.⁸⁷

En tout état de cause, les principes au fondement de fonctionnements démocratiques et transparents supposent que l'on fasse sien les grands principes de l'économie sociale historique que sont la coopération, la fédéralisation, l'association, la mutualisation⁸⁸.

Même si la réalité du monde associatif révèle deux extrêmes à savoir d'un côté, des dirigeants et des fondateurs d'associations qui idéalisent encore leur vocation avec le sentiment d'être des « mondes de l'entre soi », « bardés de certitudes », avec « un très fort sentiment identitaire »⁸⁹ et de l'autre, une montée et une exigence accrue de professionnalisation, jusqu'à l'assimilation de certaines organisations à des entreprises - avec une standardisation des solutions et des actions qui s'éloignent toujours plus des besoins vitaux des bénéficiaires - la conciliation de la liberté et l'efficacité ne peut s'envisager que sur une nouvelle base, celle d'une vision partagée et commune.

De plus, la préservation de la légitimité de l'action associative en partenariat avec les pouvoirs publics ne pourra se faire que si chacun garde son rôle d'acteurs, de partenaires, de force de proposition au service de la solidarité internationale, avec le refus permanent pour les associations de devenir de simples « prestataires de service » ce qui est précisément le gage de leur efficacité, de leur transparence, de la qualité des actions et de leur expertise.

Restent donc à savoir si les OSI ont la maturité suffisante, la capacité, les moyens ou tout simplement la volonté de surmonter toutes leurs faiblesses ? Nous attendons donc d'elles qu'elles abondent dans la réflexion, qu'elles repensent leurs modes de fonctionnement, d'organisation et d'action afin d'éviter, autant que faire se peut, la duplication des activités comparables⁹⁰.

Quant à l'évolution des relations avec les institutions nationales et internationales, cela pourra revêtir des caractères complémentaires ou différents, selon la dimension des ONG, afin que la diversité subsiste, chaque fois qu'elle est souhaitable, dans la mesure où elle constitue un atout et un facteur de dynamisme.

⁸⁷ On a estimé que les subventions notifiées au mois d'août 2010 étaient catastrophiques pour nombre d'organisations, avec des réductions de parfois 50 %, voire une suppression totale des aides.

⁸⁸ ONG, Etat des lieux, nouveaux défis *réflexion collective et prospective*, rapport final 2001-2009 Coordination Sud, Solidarité Urgence Développement.

⁸⁹ Cf : *diagnostics, tendances à l'œuvre, contraintes, enjeux, perspectives* – Rapport Coordination Sud.

⁹⁰ La matrice de Macmillan est un outil formidable qui permet d'aider les associations à évaluer leurs programmes dans un contexte de ressources limitées et avec une forte compétition pour les obtenir. Elle a été développée par le Dr I.C. Macmillan (basée sur des travaux réalisés à l'Institut du « Not-For-Profit Management » de l'Université de Columbia).

Biographie

Rapport de mission, études, articles universitaires ou de presse

ONG françaises, état des lieux, nouveaux défis, réflexion collective et prospective, rapport final 2001-2009 Coordination Sud, Solidarité Urgence Développement.

Vu d'ensemble sur la qualité Coordination, développement rédaction de la synthèse de Leener Philippe & Totté Marc Avec la contribution sur des parties de l'étude de B. Séror (France), S. Robert (Espagne), S. Premchander (Inde), M. Mbaye (Sénégal), M. Goita (Mali) Septembre 2011.

Les moyens de nature à améliorer l'efficacité des ONG françaises dans les interventions d'urgence, conduites avec ou en dehors des services de l'État rapport de mission établi à la demande de M. Renaud Muselier Secrétaire d'État aux Affaires étrangères par le Dr Robert Sebbag rendu le 15 octobre 1999.

L'État et les ONG : pour un partenariat efficace, la documentation française, février 2002.

Contre l'humanitarisme, Rony Brauman, Esprit, décembre 1991.

L'étonnante croissance des ONG françaises humanitaires au regard de leur situation de gestion : un exemple d'entrepreneuriat institutionnel ? Journée de recherche - quel management pour les associations 12 janvier 2006, IAE de Tours.

Les moyens de nature à améliorer l'efficacité des ONG françaises dans les interventions d'urgence, conduites avec ou en dehors des services de l'État. Rapport de mission établi à la demande de M. Renaud Muselier Secrétaire d'État aux Affaires étrangères par le Dr Robert Sebbag.

Travailler ensemble, mettre en œuvre des groupements ou des fusions pour renforcer la performance des associations, septembre 2007, réalisé par Xavier Audéon, mémoire Badge Management Associatif Ecole des Mines de Paris.

Les ONG dans la concurrence internationale, Marie-Caroline Keszler.

De l'efficacité des ONG article de Robert Glasser, secrétaire général de CARE International. Copyright: Project Syndicate/Europe's World, 2008.

Les facteurs de fragilité des associations Enquête CNRS - Matisse Deloitte.

De l'Etat-providence à l'Etat manager, le Monde diplomatique, décembre 2009. www.associations-citoyennes.net

Menace sur la liberté d'association en France article de Didier Minot. Le Monde Diplomatique, Janvier 2011.

La tribune fonda, éclairages pour l'avenir des associations 1 et 2, octobre 2011 n°211

Sites web

<http://www.observatoire-humanitaire.org>

<http://www.coordinationsud.org>

<http://www.grotius.fr>

<http://www.urd.org>

<http://www.wikipédia.fr>

les sites des OSI

Annexe

Références

i Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement – est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale. Fondée en 1994, elle rassemble aujourd’hui plus de 130 ONG, dont une centaine via six collectifs (CLONG-Volontariat, CNAJEP, Coordination d’Agen, CRID, FORIM, Groupe Initiatives) qui mènent des actions humanitaires d’urgence, d’aide au développement, de protection de l’environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées mais aussi des actions d’éducation à la solidarité internationale et de plaidoyer. Coordination SUD assure une double mission d’appui à la professionnalisation des ONG françaises et de représentation de leurs positions auprès des institutions publiques et privées, en France, en Europe et dans le monde. Elle développe des services de veille, de diffusion d’information, de conseil et de formation. Elle gère un fonds paritaire de cofinancement d’expertises externes sur les différents aspects de la performance organisationnelle et institutionnelle pour les ONG. Enfin, elle anime des commissions de travail thématiques composées de ses membres, mobilisées sur des enjeux majeurs de la solidarité internationale. Coordination SUD est membre de collectifs français, européens et internationaux associatifs : FIP (Forum international des plates formes nationales d’ONG), CPCA (Conférence Permanente des Coordinations Associatives) et CONCORD (la Confédération des ONG européennes d’urgence et de développement). Coordination SUD est une association loi 1901 dont le financement est assuré par les cotisations de ses membres, des subventions publiques et des fonds privés.

ii de choisir le but de l'association (pratiquement tous les domaines d'activité et de la vie sociale sont possibles à condition qu'ils soient licites) ; de décider du mode d'organisation et des procédures internes de fonctionnement et de les introduire dans les statuts, et éventuellement un règlement intérieur ; de déclarer la création de l'association, ou non, et d'en faire la publicité dans le journal officiel afin que l'association devienne une personne morale dotée de capacité juridique, une association non déclarée reste une association de fait, non dotée de la personnalité morale et n'ayant pas de capacité juridique. Elle reste alors une association de fait sans personnalité morale ni capacité juridique; de modifier aussi souvent que voulu ou nécessaire son but, son mode d'organisation et son fonctionnement ; d'accepter ou de créer différents moyens de financement de son fonctionnement comme les cotisations de ses membres, les subventions de l'état ou des collectivités territoriales, les dons manuels, les aides provenant du partenariat ou du mécénat, etc. ; la possibilité de signer des actes juridiques (ouverture de compte bancaire, souscription de contrats d'assurances, contrat de prestation de services...); la possibilité d'employer des salariés; la possibilité d'agir en justice en tant que personne morale (assez strictement encadrée par différentes dispositions).

ⁱⁱⁱ Sauf en particulier, celles qui sont reconnues d'utilité publique, agréées par divers ministères ou affiliées à des fédérations sportives. Concernant les associations déclarées, les articles 14 et 15 font toutefois état de l'obligation de réunion d'une assemblée générale en cas de dissolution et de dévolution des biens.

ⁱⁱⁱ la loi 84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises a prévu dans son article 27 le cas des personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique (parmi lesquelles, en particulier, les associations). L'article 22 du décret n° 85-295 du 1er mars 1985 (pris pour l'application de la loi précitée) a prévu l'obligation de tenue de comptes et de désignation d'un commissaire aux comptes pour les

personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique. Ce même article fixe trois critères, dont deux doivent être remplis, pour que ces personnes morales soient tenues à ces obligations : 50 salariés, 3.100.000 euros de montant hors taxe du chiffre d'affaires ou des ressources, 1.550.000 euros pour le total du bilan.

^{iv} L'octroi des fonds d'aide humanitaire d'urgence qui sont destinés à couvrir le financement des actions d'assistance, de secours, de protection et d'aide alimentaire d'urgence aux populations des différentes régions concernées ainsi qu'aux populations réfugiées. La Commission fournit une assistance humanitaire adaptée aux besoins des victimes de catastrophes naturelles et provoquées par l'homme dans plus de 70 pays en 2009. L'aide a été apportée à environ 115 millions de personnes et sa valeur s'est établie au total à 930 millions d'euros. Les relations entre ECHO et ses partenaires sont régies par un Contrat Cadre de Partenariat dont l'objectif est de définir les rôles et les responsabilités respectives lors de la mise en œuvre des opérations humanitaires financées par la Commission européenne. La DG VIII-Développement cofinance essentiellement des projets de développement et d'éducation au développement élaborés par les ONG, tandis que, de manière complémentaire, l'Office humanitaire de l'Union européenne, ECHO, finance leurs interventions humanitaires. Les types d'actions couvertes comprennent une large champ d'actions dont notamment l'envoi d'équipes médicales, de médicaments, de matériel de secours, le positionnement de secours et de prévention, l'acheminement et la distribution logistique d'équipes de supervision, de mesures de reconstruction et de réhabilitation ainsi que de mesures en vue du renforcement de la coordination internationale. A cela s'ajoutent les dépenses d'études (notamment d'études scientifiques pour améliorer la prévention), de réunions d'experts, d'information et de publications directement liées à la réalisation des objectifs de l'action peuvent également être couvertes. De plus en plus, les gouvernements imposent des restrictions sur la fourniture de l'aide humanitaire (par exemple au Sri-Lanka).

Dans de nombreuses zones de conflit (par exemple en RDC, en Somalie et au Soudan), les travailleurs humanitaires sont confrontés à des méthodes de combats particulièrement brutales, notamment la prise de civils pour cibles et le recours fréquent à la violence sexuelle en tant qu'arme de guerre. Les attaques dont font l'objet les travailleurs humanitaires, y compris les expulsions et les assassinats, affichent une tendance à la hausse. Les donateurs sont confrontés au fait que des menaces pèsent non seulement sur la sécurité du personnel humanitaire, mais aussi sur celle des moyens financiers et des infrastructures fournies. Certains gouvernements sont disposés à aller jusqu'à exproprier ou «emprunter» les fonds et la propriété des donateurs et/ou à expulser les organisations d'aide humanitaire une fois qu'elles ont été privées de leurs moyens (source : rapport annuel sur la politique humanitaire et sa mise en œuvre en 2009 SEC(2010)398 /* COM/2010/0138 final */

^v Un nouveau mécanisme de cofinancement serait prévu dans les nouvelles conditions générales qui se trouvent dans la dernière phase d'élaboration, consistant en des " contrats-programmes pluriannuels " s'inspirant des expériences d'accords-cadres de cofinancement avec les ONG dans plusieurs Etats. L'éligibilité des ONG à ce nouveau système serait soumise à l'avis d'un conseil consultatif d'experts indépendants. Il convient d'élargir prudemment le concept des 15% minimum en cas d'apports de contribution de collectivités locales et non des gouvernements des Etats-membres, pour renforcer la collaboration souhaitable entre pouvoirs locaux et ONG. Enfin, les contrats seront prudemment ouverts à des réseaux ou groupes d'ONG, et non plus uniquement à des ONG individuelles.

^{vi} La Commission européenne fonde ses décisions d'action humanitaire sur la seule évaluation des besoins des populations bénéficiaires, dans le respect des principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. Deux outils ont ainsi été mis au point : le GNA, Global Needs Assessment, qui se fait

en deux étapes. La première identifie les pays les plus vulnérables, où les besoins humanitaires risquent d'être relativement plus importants en cas de survenance d'une catastrophe, au moyen d'un indice de vulnérabilité ; la seconde identifie les pays effectivement en situation de crise humanitaire répondant aux critères d'intervention de la DG ECHO, au moyen d'un indice de crise. Les deux indices pris conjointement définissent les priorités d'intervention. Le FCA, Forgotten Crises Assessment, qui tente d'identifier les situations de crise humanitaire grave où les populations affectées ne bénéficient pas ou trop peu de l'aide internationale. Ces outils ont pour objectifs d'assurer une cohérence dans l'allocation des ressources entre les différents pays en fonction de leurs besoins respectifs et indépendamment d'une quelconque pression, et d'assurer crédibilité et transparence à l'action humanitaire communautaire.

^{vii} L'Observatoire poursuit trois principaux objectifs : 1) Aider le public, les décideurs et les bailleurs, voire les ONG elles-mêmes, à se repérer dans la "nébuleuse humanitaire". 2) Porter à la connaissance de tous les problèmes de mise en œuvre de l'aide dans des pays en crise ; souligner la complexité des enjeux ; mettre en évidence les difficultés rencontrées sur le terrain ; favoriser et médiatiser les débats en dehors de la seule arène des praticiens de l'humanitaire. 3) Etudier l'impact ex-post des programmes de secours ; réfléchir aux processus d'évaluation ; s'interroger sur les outils de cotation éthique et de certification des opérateurs de l'aide. Un travail essentiel de l'Observatoire consiste à collecter les informations, à les traiter et à les soumettre aux ONG examinées. Les résultats attendus sont de deux ordres : la constitution d'une base de données publiée sous la forme d'un Annuaire, d'une part, et le développement d'analyses thématiques, d'autre part. Le premier volet de l'opération privilégie la recherche appliquée, axée sur la logique des acteurs ; le second, la recherche fondamentale, axée sur des problèmes transversaux ou des cas d'étude géographiques. Destinées aux décideurs, aux experts, aux travailleurs humanitaires, aux chercheurs et aux journalistes, les études de l'Observatoire seront publiées en français et en anglais. Nous espérons qu'elles permettront de développer la mémoire institutionnelle et la capitalisation d'expérience, y compris lorsqu'il s'agit d'analyser des dysfonctionnements. En effet, c'est seulement à partir du recensement des erreurs passées qu'on peut commencer à améliorer les stratégies d'action humanitaire (source site internet – le plan d'action).

^{viii} Amnesty International a été fondée en 1961 à l'initiative d'un juriste britannique, Peter Benenson. Son Secrétariat international fut établi en 1963 (siège à Londres). L'extension internationale a été rapide : 360 groupes étaient formés dans 14 pays en 1964, 550 dans 18 pays en 1967, 850 dans 27 pays en 1970, 1 592 dans 33 pays en 1975... La fin de la « guerre froide » a correspondu à une nouvelle expansion : en 1990, Amnesty disposait de 70 sections et autres structures nationales de par le monde. Amnesty est dotée d'un Comité exécutif international (IEC) composé de huit membres élus par un Conseil international. Le Secrétariat international suit l'activité au jour le jour, sous la direction du Comité exécutif international. La coordination entre les sections nationale et le Secrétariat est très étroite, motivée par le souci de rendre les messages les plus cohérents possibles indépendamment de leur lieu d'émission, afin d'obtenir un impact politique optimum sur les gouvernements des pays où s'opèrent des violations de droits humain. Il en va de même pour les campagnes internationales.

^{ix} En 2009, un forum fut ouvert sur l'efficacité du Développement des OSC. (Organisations de la Société Civile). Des OSC du monde entier furent invitées à s'engager dans un processus mondial et entièrement participatif. Ce processus avait pour but de définir et d'introduire une structure de principes mutuellement partagés sur l'efficacité du développement ^{ix}. Il visait à fournir « un espace d'apprentissage basé sur une confiance mutuelle, dans lequel les OSC pourront parler des problèmes et défis qu'elles rencontraient en ce qui concernait leurs actions et relations en tant qu'acteurs du

développement. Jusqu'en 2011, et jusqu'au quatrième Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide^{ix}, les OSC s'efforceront de construire un consensus sur les principes communément acceptés pour améliorer leur efficacité en tant qu'acteurs de développement et sur les règles minimales favorisant un environnement propice dans lequel les OSC pourraient appliquer pleinement leur rôle particulier en tant qu'acteurs de développement et le renforcer. Huit principes pour l'efficacité du développement des OSC furent créés auprès de milliers d'organisations de la société civile dont notamment celui « de la pratique de la transparence et de la responsabilité. Les autres principes sont : le respect et encouragement des droits de l'Homme et la justice sociale, la représentation de l'égalité et l'équité entre les sexes en favorisant les droits des femmes et des jeunes filles, la concentration sur l'autonomisation des peuples, la propriété et la participation démocratiques, la favorisation d'un environnement durable, la pratique de la transparence et de la responsabilité, la poursuite des partenariats équitables et solidaires, la création, le partage des connaissances et s'engager à l'apprentissage mutuel, l'engagement à accomplir un changement durable positif. Ces principes^{ix} ont vocation à guider le travail et les pratiques des organisations, à la fois dans les situations de paix et de conflits, dans différents domaines de travail, du niveau local à la défense des politiques, et dans un continuum allant de l'urgence humanitaire au développement à long terme.

^x Un consensus est un accord général (tacite ou manifeste) parmi les membres d'un groupe, pouvant permettre de prendre une décision sans vote préalable. Bien qu'en principe le consensus désigne un accord positif et unanime, l'usage récent a consacré des sens dérivés: le consensus comme résultat obtenu par l'emploi d'une méthode de prise de décision, où l'on met l'accent sur la validité de l'opinion exprimée par chacune des parties en présence et qui s'efforce d'entériner un choix susceptible de recueillir un accord présenté comme unanime ou quasi-unanime ; le consensus comme expression d'une opinion ou d'un sentiment selon lesquels une forte majorité est présumée pencher en faveur d'une position donnée (voire reposant sur le constat de l'absence d'une opposition réelle (Source Wikipédia).

^{xi} L'approche de responsabilité sectorielle, également appelée « Approche clusters », introduite en 2005, constitue l'aspect le plus visible et peut-être le plus ambitieux du programme de réforme humanitaire.² Elle vise à renforcer la prévisibilité de la réponse humanitaire en introduisant un système destiné à organiser la coordination sectorielle entre les divers acteurs humanitaires. L'objectif est aussi de contribuer à un leadership plus prévisible, une meilleure planification, une définition plus claire des priorités et une responsabilisation accrue. Le renforcement des partenariats entre les acteurs humanitaires est ensuite venu s'ajouter à cette démarche, et fait à présent partie intégrante du programme de réformes. Les clusters (groupes sectoriels) sont formés d'organisations humanitaires et d'autres parties prenantes, dont des agences de l'ONU, des organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres organisations de la société civile, ainsi que, dans certains cas, des représentants des gouvernements. Tous ces acteurs travaillent ensemble pour répondre aux besoins identifiés dans un secteur donné (par ex. coordination d'un camp, santé, protection, etc.). Les clusters fournissent un cadre permettant aux acteurs engagés dans une réponse sectorielle : de répondre conjointement aux besoins qui ont été identifiés en commun ; de développer des plans de réponse stratégique appropriés avec des objectifs partagés ; et de coordonner efficacement leur réponse, à la fois entre eux et avec leurs homologues au sein des services gouvernementaux qui gèrent la réponse. Il y a en tout 11 clusters dans le monde, chacun avec des chefs de file clairement désignés et avec des mandats spécifiques approuvés par le Comité permanent inter-organisations (IASC) qui définissent leurs rôles et leurs responsabilités. L'approche de responsabilité sectorielle est souple et n'est pas imposée à l'échelon des pays en tant que modèle universel. La coordination entre les clusters s'efforce de se baser sur les besoins et les informations du terrain. Les clusters sont ouverts à tous les acteurs humanitaires désireux coordonner leurs actions et participer à des activités complémentaires. S'engager dans un cluster implique les obligations suivantes : participer aux réunions du cluster ; partager des informations sur les programmes ; contribuer à la base de données

3W (qui fait quoi, où – en anglais Who does What, Where) ; et contribuer au fonctionnement du cluster : évaluation des besoins, planification, mobilisation des ressources, mise en oeuvre de la réponse, suivi de l'implémentation et établissement des priorités stratégiques). Dans 27 pays sur 28, les clusters opèrent avec un coordinateur humanitaire (en mai 2010). Ils commencent à être utilisés systématiquement comme mécanisme standard de coordination dans toutes les nouvelles situations d'urgence de grande ampleur exigeant une réponse multisectorielle et un soutien à la capacité de réponse nationale (source http://www.icva.ch/doc00004350_fr.pdf).

^{xii} L'action humanitaire d'urgence se situait le plus souvent dans des zones de conflits, politiquement instables. On peut citer pour illustration l'exemple du génocide rwandais lors duquel des centaines de petites organisations essayèrent de mettre sur pied des opérations *ad hoc* dans les camps de réfugiés en Tanzanie et dans la République démocratique du Congo. Or, plusieurs camps servirent de relais aux factions armées et, dans le chaos qui s'ensuivit, plus de 50 000 réfugiés moururent du choléra. Suite à une analyse de ce fiasco rwandais, 400 ONG et organisations des Nations Unies, opérant dans 80 pays, se sont unies au sein du projet Sphère pour développer une charte humanitaire commune et un manuel identifiant les normes minimales de performance requises pour toute ONG travaillant dans une zone sinistrée. Nous avons aussi l'exemple du « désordre » qui avait eu lieu après le tsunami dans l'océan Indien. On comptait plus de 400 ONG sur le terrain, à Aceh, en Indonésie, jouant des coudes pour obtenir des ressources, du personnel et des fonds. Sur le terrain, on constatait que les petites ONG, avec peu ou pas d'expérience des catastrophes, voulaient se montrer « responsables » mais occasionnaient une grande partie de la confusion ;

^{xiii} Un organisme a une gestion désintéressée lorsque ses membres ou ses dirigeants ne prélèvent, directement ou indirectement, aucune part des résultats de celui-ci, sous quelque forme que ce soit. Cette notion s'applique essentiellement aux associations. Elle est pour celles-ci la traduction du principe posé par l'article 1er de la loi du 1er juillet 1901. La gestion désintéressée est aujourd'hui, avant tout, un concept fiscal, qui justifie le fait que les activités économiques des associations échappent aux règles appliquées aux sociétés commerciales.

^{xiv} Le communiqué est le suivant : « *En signant cette circulaire, le gouvernement a franchi une nouvelle étape, décisive, dans une politique qui vise à affaiblir et à banaliser les associations : multiplication des appels d'offres, mise en place de critères d'évaluation totalement inadaptés à travers la révision générale des politiques publiques (RGPP), réduction drastique des financements publics... Comme la réforme des collectivités territoriales, la remise en cause des libertés associatives participe de l'affaiblissement de tous les contre-pouvoirs* » - Source : Laurent Bonelli et Willy Pelletier.

^{xv} Un consortium (du latin signifiant « partenariat » ou « association ») est une collaboration temporaire entre plusieurs acteurs à un projet ou programme dans le but d'obtenir un résultat. Il se définit comme les relations tissées entre les organisations au travers de structures informelles et souples qui ne nécessitent qu'une communication régulière (ex wikis, blogs, facebook ou twitter). Il est envisagé avant tout comme une organisation « transitoire » puisqu'il a pour but de répondre à une demande spécifique.