



N° 2250

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2005.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*en conclusion des travaux d'une mission d'information  
constituée le 11 février 2004*

*sur les ONG françaises <sup>(1)</sup>*

Président

M. Michel DESTOT

Rapporteur

M. Roland BLUM

Députés

---

---

<sup>(1)</sup>La composition de cette mission figure au verso de la présente page

*La mission d'information sur les ONG françaises est composée de :* M. Michel DESTOT, Président ; M. Roland BLUM, Rapporteur ; MM. Bruno BOURG-BROC, Richard CAZENAVE, Philippe COCHET, François GUILLAUME, Jean-Claude LEFORT, députés.

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PROPOSITIONS ADOPTEES PAR LA MISSION D'INFORMATION</b> .....	11
<b>I – LES ONG FRANÇAISES : DES ASSOCIATIONS PARTICULIERES</b> .....	13
A – L'ASSOCIATION : UN STATUT PLEBISCITE.....	13
1 – Un même statut pour des réalités différentes .....	13
2 – Une fiscalité indifférenciée pour toutes les ONG .....	14
<i>a – La fiscalité applicable aux ONG françaises</i> .....	14
<i>b – La fiscalité applicable aux dons</i> .....	14
3 – Les ONG et le statut de la loi de 1901 .....	15
4 – L'absence d'un instrument normatif international.....	17
<i>a – Une forme juridique différente selon les pays</i> .....	17
<i>b – Un instrument négligé : la convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales</i> .....	17
B – LA FONDATION : UNE ALTERNATIVE MECONNUE DES ONG .....	19
1 – Le régime juridique de la fondation.....	19
2 – Les réticences des ONG à l'égard de la fondation.....	19
C – LE MECENAT DE SOLIDARITE : UNE PISTE A DEVELOPPER.....	20
1 – Sortir du cloisonnement entre les ONG et les entreprises.....	20
2 – Un nouveau partenariat ONG-entreprises .....	21
<b>II – LES ONG FRANÇAISES : UN MONDE PARAPROFESSIONNEL</b> .....	23
A –LA SPECIFICITE FRANÇAISE .....	23
1 – Un recours encore très marqué aux volontaires et aux bénévoles .....	23
<i>a – La différence entre bénévoles et volontaires</i> .....	23
<i>b – Une récente amélioration du statut de volontaire</i> .....	24
2 – Une professionnalisation des personnels .....	25
<i>a – Des disparités selon les ONG</i> .....	25
<i>b – Des formations spécialisées</i> .....	26
<i>c – Des difficultés persistantes</i> .....	26
3 – L'attachement des ONG au maintien de ces différents statuts .....	27

B – SALAIRES ET REMUNERATIONS .....	29
1 – Des salaires en retrait par rapport au secteur privé .....	29
2 – La rémunération des dirigeants .....	29
<b>III – LES ONG FRANÇAISES : UN MODE D’INTERVENTION SPECIFIQUE .....</b>	<b>31</b>
A – UNE STRATEGIE D’INTERVENTION LARGEMENT DEFINIE PAR LES BAILLEURS DE FONDS PUBLICS .....	31
1 – Le rôle limité des instances décisionnelles des ONG .....	31
2 – Les ONG opérateurs des bailleurs publics .....	32
<i>a – Les bailleurs publics nationaux .....</i>	<i>32</i>
<i>b – Les bailleurs publics internationaux .....</i>	<i>38</i>
<i>c – Des thématiques imposées par les bailleurs publics .....</i>	<i>41</i>
3 – Une plus grande liberté de manœuvre pour les ONG financées par des fonds privés ? .....	42
<i>a – Des ressources privées variées .....</i>	<i>42</i>
<i>b – Une liberté de manœuvre apparente .....</i>	<i>43</i>
B – LES CONSEQUENCES DE CETTE SITUATION .....	44
1 – Le risque d’une instrumentalisation .....	44
<i>a – Le modèle américain .....</i>	<i>44</i>
<i>b – Affirmer sa neutralité et son indépendance politiques .....</i>	<i>47</i>
2 – Une concurrence féroce .....	51
<i>a – La course aux financements .....</i>	<i>51</i>
<i>b – Les difficultés de la coordination .....</i>	<i>53</i>
<b>IV – LES ONG FRANÇAISES : LE POINT SENSIBLE DE L’EVALUATION .....</b>	<b>57</b>
A – UNE EVALUATION FINANCIERE IMPARFAITE .....	57
1 – Le recours à l’audit financier .....	57
<i>a – Des obligations légales .....</i>	<i>57</i>
<i>b – Des contrôles par les corps d’inspection .....</i>	<i>58</i>
<i>c – Des contrôles internes .....</i>	<i>59</i>
2 – Les limites du système .....	59
<i>a – Un contrôle difficile sur le terrain .....</i>	<i>59</i>
<i>b – Des évaluations financières commandées par les bailleurs de fonds à la fois juges et parties .....</i>	<i>60</i>
<i>c – Une autorégulation par la profession .....</i>	<i>60</i>
3 – Un seul censeur intransigeant : l’opinion publique .....	63
B – UNE EVALUATION DE LEUR ACTION PLUTOT BALBUTIANTE .....	64
1 – Les défauts de la pratique actuelle .....	64
<i>a – Une autoévaluation non systématique .....</i>	<i>64</i>

<i>b - Les bailleurs à la fois juges et parties</i> .....	65
<i>c - L'élaboration de codes de conduite</i> .....	66
<b>2 - La difficulté d'accepter une évaluation par un tiers</b> .....	67
<i>a - Une évaluation par les pairs</i> .....	67
<i>b - L'absence d'une évaluation par un tiers indépendant</i> .....	68
<b>3 - Evaluer les conséquences des actions engagées</b> .....	69
<b>CONCLUSION</b> .....	73
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	75
<b>ANNEXE 1 LES ONG FRANÇAISES ET LE TSUNAMI</b> .....	83
<b>ANNEXE 2 ENTRETIENS CONDUITS PAR LA MISSION</b> .....	85



Mesdames, Messieurs,

Le 11 février 2004, la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale a approuvé la création d'une mission d'information sur les organisations non gouvernementales (ONG) françaises. Plusieurs éléments ont motivé la création de cette mission. Si l'émergence des ONG sur la scène internationale est un fait relativement récent -une trentaine d'années-, il n'est plus du tout marginal –le rôle des ONG dans l'aide internationale est important. Si la France a été en quelque sorte un précurseur avec les *French doctors*, depuis les ONG dites anglo-saxonnes sont montées en puissance. Aujourd'hui leurs philosophies et leurs cultures sont différentes et s'affrontent sur le terrain. Enfin, la presse se fait régulièrement l'écho de dysfonctionnements graves ou supposés.

\*

Force est de constater qu'il n'existe aucune définition juridique claire, ni en droit international, ni en droit français de la notion d'organisation non gouvernementale. Selon Philippe Ryfman<sup>(1)</sup>, « *c'est aujourd'hui un mot-valise, connoté positivement* ». Ces trois mots sont apparus pour la première fois, de façon explicite, en 1945 à l'article 71, Chapitre X : Conseil économique et social, de la Charte des Nations unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945 : « *Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation.* » On peut ainsi considérer que cette officialisation vaut reconnaissance par un traité international de leur rôle. Jusqu'alors en effet, la Société des Nations (SDN) les désignaient par les termes « *organisations transnationales* » ou « *associations internationales* » et plusieurs d'entre elles participaient directement aux travaux de la SDN.

---

(1) *Avocat et professeur associé au Département de science politique de la Sorbonne, auteur, entre autres, de Les ONG – Editions La Découverte - Collection « Repères », 2004.*

En réalité, les définitions varient d'une institution internationale à l'autre, voire à l'intérieur d'une même institution, à l'exemple du système onusien. Le Département de l'information des Nations unies qui, en application d'une résolution de 1946 de l'Assemblée générale des Nations unies, assure la liaison avec les organisations non gouvernementales, les définit comme « *un groupe de citoyens volontaires, sans but lucratif et organisé à l'échelon local, national ou international. Les organisations non gouvernementales remplissent divers types de services et fonctions : humanitaires, d'information aux gouvernements sur les préoccupations de leurs citoyens, de surveillance des politiques des gouvernements et de promotion de la participation politique au niveau communautaire. Elles fournissent des analyses et expertises, servent de mécanisme d'alerte avancée et aident à superviser et mettre en œuvre les accords internationaux. Certaines sont organisées autour de questions spécifiques telles que les Droits de l'homme, l'environnement ou la santé. Leurs relations avec les différents bureaux et agences du système des Nations unies diffèrent selon leur objectif, leur siège et leur mandat.* »

Le Conseil de l'Europe, dans la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations non gouvernementales<sup>(1)</sup>, utilise le vocable d'organisation internationale non gouvernementale (OING), une variante étant organisation non gouvernementale internationale (ONGI). La Commission européenne utilise parfois le terme d'organisations de base (ODB). L'Organisation pour la Coopération et le Développement en Europe (OCDE) utilise l'expression anglo-saxonne *private voluntary organisation* (PVO). L'Agence de la Francophonie et l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) s'intéressent également au phénomène. Cette dernière a mis en place un système de relations avec les ONG mais, à ce jour, il n'existe aucun statut consultatif pour les ONG, comme il en existe aux Nations unies par exemple.

En France, si le *Petit Larousse* les définit comme tout « *organisme dont le financement est assuré essentiellement par des dons privés et qui se voue à l'aide humanitaire sous une ou plusieurs de ses différentes formes (assistance médicale ou technique dans les pays non industrialisés, aide aux plus démunis dans les pays développés, secours en cas de catastrophe ou de guerre, etc.* », les professionnels du secteur préfèrent les termes d'organisations de solidarité internationale (OSI) ou d'associations internationales de solidarité (ASI) -là encore deux options se présentent !- pour désigner des organismes à but non lucratif oeuvrant dans le champ spécifique de la solidarité internationale. Ces organisations elles-mêmes d'ailleurs, souvent dans un souci de visibilité, tant auprès du grand public français qu'étranger, utilisent l'acronyme ONG ou NGO (non governmental organisation) pour les Anglo-Saxons. Dans la conception anglo-saxonne, il s'agit d'ailleurs d'une notion très vaste qui regroupe les

---

(1) STCE n°124.

syndicats professionnels ouvriers et patronaux, les groupements religieux ou politiques, les mutuelles, les sectes. On est alors plus proche de la catégorie des acteurs non étatiques (ANE).

\*

Il n'existe pas davantage de classification officielle des ONG tant au plan international qu'au plan national et une typologie s'avère difficile à établir.

Sans vouloir prétendre faire l'historique du phénomène, il est possible de résumer quelque peu sommairement son évolution en rappelant que l'ancêtre des ONG est probablement le *Comité international de la Croix-Rouge* créé en 1863 à la suite des propositions de Henry Dunant qui avait assisté à la bataille de Solferino en 1859. Succédant à cette première ONG humanitaire au sens strict du terme, sont nées, à différentes époques, les ONG de développement, tous les « sans frontiéristes » sur le modèle des *French doctors* -mouvement dont fut à l'origine, entre autres, Bernard Kouchner-, les ONG du Sud, d'ailleurs à la demande de leurs homologues du Nord très désireuses de s'appuyer sur des interlocuteurs locaux, tous appartenant à ce que l'on nomme aujourd'hui la société civile.

En réalité, il ressort clairement de ce bref rappel historique que plusieurs typologies sont possibles selon l'angle sous lequel on les approche, le plus usité étant sans doute leur champ d'action : ONG médicales humanitaires d'urgence, l'archétype étant *Médecins sans frontières*, ONG de développement, comme *Terre des hommes*, ONG de défense des droits de l'homme, comme la *Fédération internationale des droits de l'homme*, ONG techniques comme le *Groupe de recherches et d'échanges technologiques* (GRET), ONG de défense de l'environnement comme *Greenpeace*, ONG financières comme *Planet Finances*, ONG généralistes comme OXFAM ou CARE, etc. Le critère de classification peut aussi être l'inspiration ou le fondement de la mission sociale : ONG confessionnelles ou laïques. Là encore pour faire simple et à l'instar de *Coordination SUD (Solidarité, Urgence, Développement)*, la fédération française des organisations de solidarité internationale, on aurait tendance à distinguer trois grandes catégories : les ONG généralistes qui soutiennent leurs partenaires par de l'information et de l'appui financier quels que soient les domaines d'activité, les ONG techniques et professionnelles qui maîtrisent un domaine ou une technologie comme la médecine par exemple, enfin les ONG de défense des droits de l'homme, de l'amitié entre les peuples, de l'environnement, qui ne sont pas censées conduire de projets mais mener des actions de lobbying.

\*

ONG, ODB, OSI, ASI, OING, ONGI, PVO sont donc autant d'acronymes pour les désigner, parmi lesquels le plus courant et le plus explicite demeure celui d'ONG que votre Rapporteur a choisi de retenir en précisant qu'il couvre, dans le cadre de la mission d'information qui lui a été confiée, la notion d'organisation non gouvernementale française à dimension internationale, c'est-à-dire dont le champ d'action dépasse largement les frontières de l'Hexagone. Les travaux de la mission d'information ont ainsi porté sur les ONG créées en France sous statuts juridiques français, et excluent les acteurs non étatiques comme les syndicats ou les entreprises qui pratiquent la coopération décentralisée.

La mission d'information s'est fixée pour objectif de faire le point sur la situation des ONG françaises à vocation internationale en choisissant d'étudier quatre champs qui lui ont semblé pertinents : la forme juridique, les personnels, le mode d'intervention, la question de l'évaluation, afin de déceler les éventuels dysfonctionnements et de proposer des améliorations. Il ne s'agit pas de porter un jugement critique systématique mais d'écouter les différents acteurs du secteur, et en particulier les ONG, pour arriver à l'élaboration de propositions concertées.

## PROPOSITIONS ADOPTEES PAR LA MISSION D'INFORMATION

### ✓ Clarifier les relations avec les entreprises et les pouvoirs publics

1. Engager un dialogue avec les grandes ONG portant sur l'élaboration d'un traitement adapté à leurs spécificités, notamment en termes de statut juridique, de fiscalité, de rémunérations des personnels et de charges sociales, de modes de financement, et qui pourrait convenir à certaines ONG dépassant un certain seuil constitué par exemple par le montant du budget et/ou le nombre de salariés. Elles seraient alors libres de choisir d'adopter soit le statut associatif régi par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, soit le nouveau statut ainsi élaboré.

2. Demander au gouvernement d'informer les ONG sur les possibilités ouvertes par la loi n° 2003-709 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations de diversifier leurs statuts.

3. Définir un partenariat cadre visant à développer les relations entre les ONG et le monde de l'entreprise.

4. Engager une réflexion avec les ONG sur la fiscalité applicable à leur rencontre en vue d'aboutir à une remise à plat du système actuel et une meilleure prise en compte de leur situation.

5. Engager une réflexion avec les ONG visant à une exonération partielle ou totale des cotisations patronales pour les petites et les moyennes ONG, par exemple sur le modèle des règles applicables dans les zones franches.

6. Permettre une rémunération officielle et aux prix du marché des dirigeants d'ONG, sans que soit remis en cause le caractère non lucratif de leurs activités.

7. Favoriser la rémunération aux prix du marché des professionnels salariés par les ONG, même si l'activité de la structure est à but non lucratif.

8. Favoriser la réinsertion professionnelle des personnels des ONG.

9 et 9 bis. Mettre en place un guichet unique au niveau des pouvoirs publics pour :

- recevoir les demandes de cofinancement des ONG
- procéder à la notification aux ONG
- effectuer le suivi des partenariats engagés avec les ONG
- coordonner l'action de tous en s'appuyant en particulier sur les représentations diplomatiques.

10. Engager une réflexion avec les ONG portant sur une redéfinition des modalités de cofinancement et le respect de celles-ci par le Gouvernement.

11. Augmenter la part de l'Etat dans le financement des ONG qui est actuellement limitée à 10 %, l'objectif étant de renforcer leur professionnalisme.

12. Relever la dotation du Fonds d'urgence humanitaire.

13. Procéder à une approche consolidée de l'aide publique au développement.

14. Augmenter la part de l'aide publique au développement qui transite par les ONG.

15. Améliorer la coordination entre les actions de coopération menées par l'Etat et celles menées par les collectivités territoriales.

16. Associer l'Association des maires de France, l'Association des présidents des conseils généraux et l'Association des présidents des conseils régionaux à une réflexion sur le cofinancement des associations ne disposant pas d'une représentation dans chaque collectivité française.

✓ **Contrôler les acteurs de la solidarité internationale**

17. Procéder à une harmonisation des obligations comptables spécifiques qui s'imposent aux ONG.

18. Créer une mission d'information parlementaire sur la coopération décentralisée.

19. Remettre, chaque année, un rapport au Parlement élaboré par le ministère des Affaires étrangères en concertation avec les ONG concernées et portant sur l'évaluation des ONG cofinancées par le ministère des Affaires étrangères et sur la politique de coopération et l'action humanitaire de l'Etat, suivi d'un débat.

20. Mettre en place une cellule indépendante d'appui à l'évaluation de l'action des ONG.

✓ **Agir au niveau international**

21. Promouvoir un statut juridique européen des ONG.

22. Définir une procédure unique d'accréditation des ONG auprès des institutions internationales reposant sur des critères acceptés par tous.

23. Créer une Assemblée consultative mondiale de la société civile à l'ONU.

24. Engager une réflexion commune aux ONG et aux pouvoirs publics français portant sur des outils permettant de faciliter l'accès des ONG françaises aux financements multilatéraux.

## I – LES ONG FRANÇAISES : DES ASSOCIATIONS PARTICULIÈRES

En France, les organisations non gouvernementales sont créées soit sous le statut d'association, soit sous celui de fondation. Une association est un regroupement de personnes alors qu'une fondation est l'affectation d'un patrimoine à une cause par une personne physique ou morale. Là réside la différence essentielle entre ces deux régimes. En réalité, selon *Coordination SUD*, la fédération française des organisations de solidarité internationale qui compte 120 associations membres, les ONG françaises ont à 98 % un statut d'association régi par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. On ne dénombre que quelques fondations comme *France Liberté* ou la *Fondation Scelles*.

### A – L'association : un statut plébiscité

#### *1 – Un même statut pour des réalités différentes*

En France, trois régimes sont explicitement ou implicitement régis par les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et le décret du 16 août 1901 : les associations non déclarées ou libres, les associations déclarées, les associations reconnues d'utilité publique (RUP). Toutefois, quel que soit son régime juridique, l'association se définit selon l'article 1 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association comme « [...] *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, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations* ».

Étant libres de se constituer en association et n'étant pas tenues de déclarer leur mise en sommeil ou leur cessation, il est très difficile de les dénombrer exactement. De même, leur objet social n'est pas toujours en rapport direct avec la coopération, la solidarité internationale et/ou le développement des pays pauvres. Il y aurait ainsi quelques milliers d'ONG en France, dont environ 500 sont réellement structurées et seule une grosse centaine peut se prévaloir d'une envergure et d'une notoriété nationales leur permettant d'agir à l'étranger.

Qu'il s'agisse d'une association de quartier ou d'une ONG, toutes deux sont créées sous le régime associatif. De même, qu'il s'agisse de l'ONG *Enfants d'Asie* qui emploie 4 salariés et 1 expatrié au Cambodge, dont le budget annuel a atteint 1,7 million d'euros en 2004, ou de la section française de *Médecins sans frontières* (MSF) qui emploie 5 173 personnes, dont le budget annuel atteint 95 millions d'euros et dont l'action s'exerce dans 35 pays, toutes deux ont été créées sous le statut associatif.

## 2 – Une fiscalité indifférenciée pour toutes les ONG

### a – La fiscalité applicable aux ONG françaises

En principe, les organismes réputés être sans but lucratif ne sont pas soumis aux impôts dus par les personnes exerçant une activité commerciale, à savoir l'impôt sur les sociétés, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la taxe professionnelle. Ils bénéficient donc de larges exonérations fiscales. Compte tenu de l'évolution du secteur associatif et de la jurisprudence, une instruction du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie du 15 septembre 1998 a exposé les critères qu'il convient de prendre en compte pour apprécier si une association peut ne pas être soumise à ces impôts.

Etant des associations, les ONG sont donc soumises à ces règles. Elles se plaignent régulièrement, l'une de payer la taxe sur les salaires, l'autre de ne pouvoir récupérer la TVA, et vantent les mérites du système britannique en la matière, et notamment celui de la *Charity*. En réalité, il s'agit plus d'un label, d'une certification que d'un statut juridique qui s'apparente d'ailleurs à la reconnaissance d'utilité publique, l'équivalent britannique de l'association française étant la *voluntary and community organisation* (VCO). L'objectif de ce rapport n'étant pas de faire du droit comparé, le lecteur sera renvoyé au *Guide de la liberté associative dans le monde*<sup>(1)</sup> qui recense et décrit dans les détails tous les régimes juridiques associatifs existants dans le monde. S'il est vrai que la *Charity* bénéficie de traitements fiscaux favorables, ils ne sont pas sans contreparties. Ainsi, les associations bénéficiant de ce label doivent renoncer à toute activité politique et militante et ne peuvent donc faire de lobbying auprès des parlementaires par exemple ou faire pression sur les gouvernements en vue d'une augmentation de l'aide publique au développement ou demander l'annulation de la dette des pays du tiers-monde.

Il n'en demeure pas moins qu'il serait bienvenu de s'interroger sur l'adaptation ou la non adaptation du dispositif fiscal actuel aux particularités des ONG.

**Proposition n° 4 :** Engager une réflexion avec les ONG sur la fiscalité applicable à leur encontre en vue d'aboutir à une remise à plat du système actuel et une meilleure prise en compte de leur situation.

### b - La fiscalité applicable aux dons

La fiscalité des dons aux associations a récemment fait l'objet de modifications successives. Il s'agit en particulier de la loi n° 2003-709 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations et de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Toutes

---

(1) *Guide de la liberté associative dans le monde*, sous la direction de Michel Doucin – La Documentation française – Paris, 2000.

deux ont notamment relevé le taux de la déductibilité fiscale applicable aux dons des particuliers. De même, la fiscalité des dons des entreprises a également été revue.

### 3 – Les ONG et le statut de la loi de 1901

Tous les représentants des ONG auditionnés par la mission d'information s'accordent pour dire que le statut juridique actuel convient tout à fait et estiment qu'il n'est pas nécessaire de revenir dessus. Parmi les avantages mis en avant figure l'extraordinaire souplesse de ce régime juridique, sa grande flexibilité. Selon eux, le statut associatif paraît être la claire représentation de ce que sont les ONG : « *un groupe de personnes associées et engagées sur des valeurs propres et indépendantes* ». Ils estiment que cette loi constitue une des richesses qui a permis à la France de développer la société civile.

Plus précisément, si les ONG font valoir que ce statut est adapté aux conditions actuelles et à leurs missions, elles estiment qu'il leur permet de reposer sur une base militante, le système des adhérents confortant l'engagement des participants au service d'une cause. Il est indéniable que les ONG ont besoin de cette assise citoyenne et ce d'autant plus que les gens doutent de plus en plus de l'utilité d'une action humanitaire et qu'il y a une pluralité d'acteurs en la matière, cette pluralité présentant toutefois un intérêt dans la mesure où elle contribue à l'instauration d'une complémentarité entre petites et grandes ONG. Pour *Handicap International* par exemple, « *il importe de sauvegarder la spécificité très riche de l'esprit associatif au moment où les ONG sont obligées de se professionnaliser. Le statut associatif oblige en effet à un mode de gestion qui favorise le débat, la spontanéité, l'innovation, la relation avec les partenaires du Sud. [Pour les ONG,] il s'agit de dépasser l'opposition caricaturale entre les deux représentations volontaires/militants et professionnels/institutionnalisme. Pour mener leur action, les ONG doivent être indépendantes, organisées et rigoureuses, professionnelles, avec le nécessaire impact financier qui en découle, et engagées selon le mandat voulu par l'association. Par ailleurs, tous les bénéfices sont réinjectés dans les activités de l'association et il serait donc impensable de redistribuer des bénéfices à des actionnaires, comme c'est le cas en milieu privé. L'un des enjeux pour certaines ONG consiste précisément à faire valoir cette spécificité pour être reconnues comme un opérateur particulier, au risque d'être taxées d'artisanat, d'être en dessous de la taille critique ou encore de ne pas réussir à s'assurer la collaboration de personnels fidèles sur le long terme. La situation est complexe pour les ONG dans la mesure où le paysage associatif étant divers et varié, il en résulte une image de non professionnalisme alors qu'elles sont en même temps obligées de travailler dans un cadre de plus en plus rigoureux, qui parfois les empêche d'être aussi opérationnelles qu'elles le voudraient.* »

Ainsi, les ONG reconnaissent que ce statut présente un certain nombre d'inconvénients. Elles sont les premières à dénoncer le fait que, sous ce statut, puissent se ranger des structures extrêmement différentes, qu'il s'agisse d'une association de pêcheurs à la ligne ou de sociétés commerciales. Néanmoins cet inconvénient n'est pas si gênant à leurs yeux et elles estiment que la reconnaissance d'utilité publique constitue une première façon de réduire cet inconvénient en caractérisant différemment certaines associations. Certaines vont même jusqu'à reconnaître que la reconnaissance d'utilité publique permet, semble-t-il, de faire un premier tri entre les associations qui utilisent le statut régi par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 de façon « abusive » et les autres, tout en déplorant par ailleurs le chemin long et difficile pour accéder à la reconnaissance d'utilité publique et aux avantages qu'elle confère en termes d'image, de notoriété, de financement et de déductibilité d'impôts.

Selon *Handicap International*, parmi les difficultés liées au statut associatif et qu'elles reconnaissent volontiers figure « *le juste équilibre à trouver entre, d'une part, la lourdeur de la gestion associative, qui, quand le débat est trop riche et virulent au sein du conseil d'administration ou des assemblées générales, peut générer une instabilité très gênante pour l'efficacité opérationnelle et, d'autre part, le dynamisme et la richesse du débat au sein des membres de l'association, porteur de créativité et de militantisme, et garant contre une trop grande " professionnalisation " de l'action qui se ferait au détriment des aspects éthiques ou moraux.* »

Certaines, comme *Médecins sans frontières*, se sont posé la question de savoir si le statut associatif tel que régi par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 était le mieux adapté à leur mode de fonctionnement et à leur budget. Cependant, très vite elles en sont arrivées à la conclusion que ce statut restait le mieux adapté au caractère non lucratif de leur action « *à condition qu'il soit mis en œuvre dans un esprit démocratique* », qu'il y ait une réelle transparence interne qui passe par des assemblées générales actives.

En définitive, la mission d'information n'a essentiellement recensé que des revendications ponctuelles, qui, pour certaines, ne concernent parfois qu'une seule catégorie d'ONG, voire une seule ONG. Les ONG oeuvrant dans le domaine du développement estiment qu'il manque une sorte d'agrément sur le modèle de l'agrément « Jeunesse et Education populaire », qui leur permettrait notamment de mieux faire face à l'arrivée d'ONG étrangères, notamment américaines, sur le « marché français » de la collecte. Certaines ONG regrettent par exemple le fait qu'il soit impossible à deux associations de fusionner, la seule possibilité pour grossir étant l'absorption de l'une par l'autre, à l'image du *Centre international de développement agricole* (CICDA) qui a été absorbé par *Vétérinaires sans frontières* (VSF) pour devenir VSF-CICDA. D'une manière générale, elles souhaitent toutes une amélioration de leur régime fiscal et des conditions dans lesquelles elles collectent des dons et s'accordent sur la nécessité d'une reconnaissance au niveau européen.

Pour résumer, les ONG demandent que l'on laisse vivre ce monde dans sa variété et sa diversité et n'expriment pas le désir d'un statut spécifique. Tout laisse même à penser que modifier leur statut, en tout cas de façon unilatérale, reviendrait à provoquer un conflit.

#### *4 – L'absence d'un instrument normatif international*

##### **a – Une forme juridique différente selon les pays**

Le statut juridique des ONG varie naturellement d'un pays à l'autre. Au Japon, jusqu'à une période très récente, soit les associations n'avaient pas d'existence juridique, soit elles n'existaient qu'à travers une personne physique. En revanche, dans certains pays, il existe une loi pour les associations et un statut spécifique des ONG. Selon une étude publiée à la Documentation française <sup>(1)</sup>, il y aurait un système juridique par pays -rien qu'en Europe, trente-neuf systèmes juridiques différents existeraient-, mais surtout un traitement différent.

Une telle diversité des statuts, voire, dans certains pays, une absence de statut, constitue un obstacle important à l'activité des ONG qui, si elles ne peuvent être reconnues comme telles, ne peuvent se faire enregistrer dans le pays où elles souhaitent mettre en œuvre leurs actions de solidarité internationale, importer du matériel, recruter des personnels, etc. En effet, juridiquement, ces associations internationales sont, en réalité, des associations nationales régies pour chaque section ou établissement national par la loi de l'Etat de leur siège respectif et qui exercent des activités transnationales. Leur statut juridique national se heurte à leur vocation internationale. Si la liberté d'association est un principe de base des libertés publiques, elle se trouve singulièrement limitée dans son extension géographique, aussi bien au niveau européen que mondial.

**La demande des ONG françaises est récurrente pour que soit mis en œuvre un statut associatif européen, qui leur permettrait essentiellement d'avoir accès directement à des ressources humaines et financières dans les autres pays européens.**

**b – Un instrument négligé : la convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales**

Les difficultés qui peuvent naître de l'exercice de l'activité internationale des associations ont conduit dans l'ordre juridique international à la conclusion ou à la recherche de règles conventionnelles de reconnaissance des personnes morales étrangères et en particulier des associations.

---

(1) *Guide de la liberté associative dans le monde – Les législations des sociétés civiles de 138 pays, sous la direction de Michel Doucin, La Documentation française – Paris, 2000.*

Ainsi, au niveau de l'Union européenne, il a été proposé de doter les associations souhaitant développer une action internationale d'un statut supranational leur assurant une reconnaissance dans l'ensemble de la Communauté. Une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant statut de l'association européenne <sup>(1)</sup> n'a pour l'instant pas abouti, elle est en attente de la première lecture du Conseil. La Constitution européenne reconnaît, à son article I-47 : Principe de la démocratie participative, les associations <sup>(2)</sup>. Dans l'attente de son entrée en vigueur, ce sont les textes relatifs à l'éligibilité aux cofinancements par l'Union européenne qui fixent les critères de sélection des ONG.

La Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, référencée STCE n°124 par le Conseil de l'Europe, demeure le seul instrument normatif mondial relatif aux ONG en vigueur. Ce traité a été ouvert à la signature des Etats membres le 24 mars 1986 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1991. La France l'a signé le 4 juillet 1996, ratifié le 26 novembre 1999, et il est entré en vigueur pour notre pays le 1<sup>er</sup> mars 2000. A l'heure actuelle, il est en vigueur en Autriche, en Belgique, à Chypre, en France, en Grèce, en ex-République yougoslave de Macédoine, au Portugal, au Royaume-Uni, en Slovénie et en Suisse, alors que le Conseil de l'Europe compte 46 membres !

Il résulte de la Convention que la personnalité et la capacité juridiques d'une ONG telles qu'elles sont acquises dans l'Etat contractant dans lequel elle a son siège statutaire sont reconnues de plein droit dans les autres Etats contractants. L'ONG peut être une association, une fondation ou une autre institution privée. Le domaine de la Convention est plus vaste que celui de l'association européenne proposée dans le cadre de l'Union européenne puisqu'il concerne tous les organismes non lucratifs et pas seulement les associations et que, par ailleurs, la Convention s'adresse aux Etats membres du Conseil de l'Europe plus nombreux que les Etats membres de l'Union européenne.

Cette convention étant ouverte à la ratification des pays membres du Conseil de l'Europe mais aussi aux pays non membres, elle pourrait être reprise comme un objectif prioritaire par les Nations unies.

**Proposition n° 21 : Promouvoir un statut juridique européen des ONG.**

---

(1) COM (1991) 273 FINAL.

(2) « 1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. 2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives de la société civile. 3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées. »

## **B – La fondation : une alternative méconnue des ONG**

### *1 – Le régime juridique de la fondation*

Si l'existence de fondations en France est une réalité très ancienne, le statut de fondation est relativement récent puisque c'est la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat qui prévoit et organise leur fonctionnement. L'article 18 décrit ainsi la fondation comme « *l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif* ».

Il existe aujourd'hui trois formes de fondations : la fondation privée qui peut être reconnue d'utilité publique, la fondation abritée, créée au sein d'une fondation reconnue d'utilité publique comme la *Fondation de France*, et la fondation d'entreprise qui est créée par une entreprise en effectuant la dotation initiale, conformément à la loi n° 90-559 du 4 juillet 1990 créant les fondations d'entreprise et modifiant les dispositions de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat relatives aux fondations.

On dénombre aujourd'hui en France 486 fondations reconnues d'utilité publique, 65 fondations d'entreprise et 1 500 fondations abritées, contre 12 000 fondations américaines, 3 000 *charity trusts* britanniques et 2 000 fondations allemandes.

La fiscalité du régime juridique de la fondation est la même que pour les associations, hormis le fait que l'abattement au titre de l'impôt sur les sociétés consenti aux fondations d'utilité publique a été récemment porté de 15 000 à 50 000 euros depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée.

### *2 – Les réticences des ONG à l'égard de la fondation*

Si le régime juridique de la fondation présente des avantages par rapport au régime associatif comme la possibilité de détenir un patrimoine immobilier autre que celui strictement nécessaire au fonctionnement de l'association et qui peut être notamment reçu par succession, les ONG demeurent réticentes et n'ont que très exceptionnellement recours à ce statut juridique.

Il semblerait, selon la *Fondation de France*, que les exigences très strictes mises, depuis l'origine, à la création des fondations aient contribué à négliger cet outil.

A l'instar de *Médecins du monde*, Les ONG font observer que, pour créer une fondation, il faut un capital social et que ce capital produise des intérêts qui serviront à financer les activités de ladite fondation. Or ce n'est pas là le principe d'intervention des ONG. Le principe est d'avoir une gestion des fonds de réserve qui permette de garantir un certain nombre de mois de fonctionnement et

ensuite, par l'appel de fonds, de pouvoir les réinjecter dans l'action. L'objectif n'est pas de constituer un capital et de faire travailler ce capital.

Les ONG reprochent également au système de la fondation de les couper de l'assise citoyenne que procure le régime associatif avec ses membres et ses assemblées générales.

### **C – Le mécénat de solidarité : une piste à développer**

C'est un arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière, à défaut d'une définition légale, qui décrit le mécénat comme étant un « *soutien matériel apporté sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général* ». Ce soutien est, dans la majeure partie des cas, le fait de grandes entreprises.

#### *1 – Sortir du cloisonnement entre les ONG et les entreprises*

Force est de constater qu'en France, contrairement aux pays anglo-saxons et particulièrement aux Etats-Unis, le mécénat d'entreprise est non seulement encore balbutiant mais c'est surtout un mécénat culturel, parce qu'apparemment plus facile à gérer, plus qu'un mécénat social et humanitaire.

Il est vrai que, traditionnellement, les ONG et les entreprises s'ignorent mutuellement, voire font preuve d'une très grande méfiance les unes envers les autres, qui peut aller jusqu'à l'hostilité. Les ONG estiment que les entreprises sont incapables de faire preuve d'un comportement éthique. Lorsqu'elles s'aventurent dans le mécénat, elles-ci sont suspectées d'opportunisme, on leur reproche de vouloir se donner bonne conscience. Les entreprises reprochent aux ONG leur amateurisme et s'interrogent sur l'utilisation finale des fonds. Ce cloisonnement total entre ces deux types d'acteurs apparaît néanmoins construit sur des tabous et des contrevérités.

C'est dans ce contexte qu'a été créée dès 1979, *l'Association pour le développement du mécénat industriel et commercial* (ADMICAL), une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 reconnue d'utilité publique, dont la mission est de favoriser le mécénat des entreprises.

C'est également dans ce contexte qu'en février 2003, le Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, M. Renaud Muselier, a confié au député Philippe Vitel la charge de rédiger un rapport sur les mesures susceptibles d'améliorer les relations entre les grandes entreprises françaises et les ONG. Ce rapport a révélé que les relations que les entreprises pouvaient nouer avec les ONG étaient aussi diverses et variées que le sont les entreprises et les ONG elles-mêmes. Il est ainsi apparu que les entreprises pouvaient nouer de véritables partenariats « humanitaires » avec des ONG et que quelques grandes entreprises géraient toute

leur action humanitaire dans le cadre d'une fondation d'entreprise à l'image du groupe *Carrefour*. En revanche, les PME-PMI sont encore peu touchées par ce phénomène, en partie parce qu'elles n'ont ni la taille ni les moyens de ce genre d'action, notamment lorsqu'il s'agit d'urgence humanitaire. Les actions de développement apparaissent comme étant plus adaptées à leur structure. Mais les PME-PMI constituent, aux yeux du député, un réservoir phénoménal encore inexploité. Selon lui, cet outil pourrait être développé avec la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée qui encourage le mécénat d'entreprise en simplifiant et renforçant le régime d'incitation fiscale applicable aux entreprises et qui n'a pas encore été pleinement utilisée. Elle est mal connue et, à tort, trop réduite au mécénat culturel. Une campagne de communication contribuerait à résoudre ce problème.

**Proposition n° 2 :** Demander au gouvernement d'informer les ONG sur les possibilités ouvertes par la loi n° 2003-709 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations de diversifier leurs statuts.

## 2 – Un nouveau partenariat ONG-entreprises

Concrètement, différents modes de fonctionnement existent entre les entreprises et les ONG : soutien financier, apport en nature, mécénat de compétences... L'idéal reste une vraie construction de partenariat pluriannuel ou au moins annuel visant à dépasser le simple engagement financier ponctuel. Pour ce faire, Euro RSCG C&O, une agence de conseil en communication, conseille les entreprises dans leurs actions de mécénat et soutient la stratégie des ONG et leur communication, mettant en relation des entreprises et des ONG. Cet engagement peut passer par le biais de la fondation d'entreprise. Ainsi on constate une structuration juridique de l'action et une professionnalisation des acteurs au sein des fondations qui sont souvent dirigées par des professionnels issus du monde associatif et où ceux-ci exercent le contrôle et le suivi des engagements et des fonds.

Les avantages pour l'entreprise sont multiples selon Euro RSCG C&O. Le mécénat est un outil qui favorise l'expression de l'identité de l'entreprise, de ses valeurs. C'est pour elle un outil de communication intéressant, les bénéfices pour l'entreprise en termes d'image sont bien réels. C'est aussi la possibilité offerte à l'entreprise d'une autre forme de dialogue avec les salariés, selon cette agence. Mais, dans la grande majorité des cas, le mécénat de solidarité reste encore du ressort du « coup de cœur ». Une personne de l'entreprise se sent personnellement concernée. Il correspond souvent à la démarche personnelle du dirigeant.

S'agissant du champ d'intervention des entreprises auprès des ONG, en France, ces dernières s'intéressent essentiellement aux terrains consensuels que sont l'éducation, la santé, et hésitent à aborder les questions des droits de l'homme, contrairement aux entreprises anglo-saxonnes. En France, seules *Médecins sans frontières* et *Reporters sans frontières* ont une image suffisamment

forte pour que des entreprises nouent des partenariats avec elles. Néanmoins, la thématique « droits de l'homme » n'est pas totalement évacuée, les entreprises y sont simplement assez réticentes. La *Fondation Carrefour* a ainsi noué un partenariat avec la *Fédération internationale des droits de l'homme*.

**Proposition n° 3 :** Définir un partenariat cadre visant à développer les relations entre les ONG et le monde de l'entreprise.

## II – LES ONG FRANÇAISES : UN MONDE PARAPROFESSIONNEL

Traditionnellement, le monde associatif, et donc les ONG, a largement recours au bénévolat et dans une moindre mesure au volontariat. Toutefois, progressivement, les ONG se sont vu contraintes de faire appel de plus en plus à des professionnels afin de répondre au mieux à la « demande humanitaire ».

### A – La spécificité française

#### 1 – Un recours encore très marqué aux volontaires et aux bénévoles

##### a - La différence entre bénévoles et volontaires

Les bénévoles constituent le cœur et le fondement de la vie associative. On estime à 10 millions le nombre de personnes qui, à des degrés divers, consacrent une partie de leur temps à la vie associative. Ainsi, la *Fédération internationale des droits de l'homme* (FIDH) indique que son siège compte 34 salariés, 27 dirigeants bénévoles et 200 chargés de mission bénévoles spécialisés dans leur domaine d'activité professionnelle respectif issus des ligues membres de la *Fédération* et chargés de piloter les activités sur le terrain. A titre de comparaison, elle rappelle que, s'agissant de ses homologues étrangères, *Human Rights Watch* compte 200 salariés tout comme le siège londonien d'*Amnesty International* et que le fondement de l'action de la FIDH repose sur l'alliance entre les salariés et les bénévoles qui sont l'émanation des ligues, conditionnant à la fois la légitimité et l'expertise de l'ONG. Plusieurs milliers de volontaires de tous âges effectuent des missions de solidarité internationale dans un cadre associatif, dont plus de 2 000 d'une durée supérieure à un an dans le cadre du décret n° 95-94 du 30 janvier 1995 relatif aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale. Selon l'association *Résonances humanitaires*, ils seraient environ 4 000 volontaires à partir chaque année à l'étranger pour le compte des ONG françaises.

La distinction entre bénévoles et volontaires n'est pas toujours claire dans l'esprit du public. Le volontariat est en fait à mi-chemin entre le bénévolat et le salariat. C'est un statut hybride. Selon *Résonances humanitaires*, ce statut concernerait 90 % des personnels de terrain qui seraient par ailleurs tous titulaires d'un « BAC + 4 ou 5 ». Le bénévole est une personne qui travaille, sans aucune rétribution, pour une ONG, ou une association. Il n'y a pas, en France, de statut juridique spécifique au bénévolat. Seules des mesures ont été mises en place par les pouvoirs publics pour encourager ce type d'engagement, dans le domaine fiscal, dans le secteur de la formation professionnelle ou encore de la valorisation des acquis.

Le décret n° 95-94 du 30 janvier 1995 prévoit notamment que « *la qualité de volontaire pour la solidarité internationale est accordée par les ministres compétents à toute personne physique majeure, possédant la nationalité française ou celle d'un Etat membre de l'Union européenne, et qui remplit les trois conditions suivantes :*

« - *s'être engagée par contrat de volontariat avec une association de volontariat pour la solidarité internationale reconnue par le ministre des affaires étrangères, le ministre de la coopération ou le ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme ;*

« - *participer dans ce cadre à une action de solidarité internationale ;*

« - *accomplir une ou plusieurs missions d'intérêt général dans un pays ne figurant pas sur la liste fixée par arrêté interministériel, et dans les limites de durée précisées à l'article 2. »*

Le volontaire bénéficie en outre d'une indemnisation et d'une protection sociale.

#### **b - Une récente amélioration du statut de volontaire**

Souhaitant encourager cette forme d'engagement, le Gouvernement, à la suite d'une concertation approfondie avec les associations concernées, a présenté un projet de loi visant à sécuriser le régime juridique du contrat de volontariat de solidarité internationale jusqu'alors régi par le décret précité. Ce projet de loi a été définitivement adopté le 10 février 2005 ; la loi n° 2005-159 ayant été promulguée le 24 février 2005, ce nouveau régime juridique entrera en vigueur trois mois après la promulgation.

Cette loi était réclamée par les ONG telles que l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) pour mettre fin au « *tourisme humanitaire* » selon une formule d'un représentant d'ONG. Les ONG s'estiment d'ailleurs satisfaites du résultat obtenu même si certaines de leurs demandes ou remarques restent en suspens pour le moment. Ainsi les ONG qui envoient des volontaires estiment que l'agrément dont elles bénéficient nécessiterait des étapes de vérification permettant de faire le point sur l'évolution des associations. Par ailleurs, les ONG de petite taille se plaignent souvent de former des personnes entrées le plus souvent par le statut volontaire, qui, ensuite, vont grossir les rangs d'ONG plus grandes, parce que les premières n'ont souvent pas les moyens de les salarier. Le *turnover* est donc permanent et l'une des parades consiste à « *jongler* » avec des statuts d'emploi aidé, comme les emplois jeunes. Elles estiment être en contradiction totale avec leurs principes lorsqu'elles rémunèrent des volontaires, dont le niveau et la qualité se rapprochent de plus en plus de ceux des professionnels salariés, à un niveau indemnitaire. Plus que la rémunération des personnels de direction ou d'encadrement, celle des volontaires pourrait mobiliser l'attention du public et des pouvoirs publics.

Enfin, on peut signaler que ce texte va être prochainement complété par le projet de loi relatif au volontariat associatif et à l'engagement éducatif, qui a été présenté au Conseil des ministres du 2 mars 2005 par le Ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative.

## 2 – Une professionnalisation des personnels

### a - Des disparités selon les ONG

Les ONG françaises ayant, depuis l'origine, en très grande majorité, essentiellement recours aux bénévoles et aux volontaires, il en est résulté une professionnalisation beaucoup plus tardive des personnels par rapport aux ONG anglo-saxonnes notamment qui n'ont pas d'états d'âme à recruter des professionnels et à les rémunérer comme tels, selon les prix du marché.

Si la professionnalisation est jugée insuffisante en France, plusieurs facteurs sont en cause. Il semblerait que le salariat de professionnels rencontre toujours une résistance intellectuelle dans le mouvement associatif qui a du mal, selon certains représentants d'ONG auditionnés, à gérer les enjeux de pouvoir entre les salariés et les élus associatifs. Les difficultés rencontrées par les ONG pour financer leur fonctionnement sont également une cause. Ainsi, celles-ci regrettent la fin du financement public des emplois-jeunes programmée pour 2007 qui leur permet de recruter de jeunes professionnels à un coût moindre. En effet, les charges sociales qui pèsent sur les salaires apparaissent trop lourdes aux yeux des « petites et moyennes ONG ». Par exemple, la *Fédération internationale des droits de l'homme* indique que, sur ses 34 salariés, 10 ont été recrutés par ce dispositif mais adapté par l'association puisqu'ils font l'objet d'un contrat à durée indéterminée.

Pour des organisations comme MSF ou *Reporters sans frontières* (RSF), 90 % du budget sert à financer la structure, c'est-à-dire à rémunérer des professionnels. Ce sont des organisations « chères », selon leurs propres termes. *Médecins sans frontières* indique que sur 5 173 personnes employées par la section française -ce chiffre variant quelque peu en fonction du volume des urgences-, 63 % sont des personnes salariées dans les 35 pays où elle exerce ses activités. Il y a, au maximum, 280 personnes sous statut volontaire et quelques bénévoles sont associés à l'action dans les antennes régionales en France. Le Président est lui-même salarié à plein temps.

Ainsi on s'aperçoit qu'il faut nuancer et que certaines ONG très spécialisées recherchent des profils spécialisés, qu'il s'agisse de salariés ou de volontaires d'ailleurs. Elles sont ainsi de plus en plus confrontées à de graves difficultés de recrutement. Recherchant de plus en plus des profils pointus, il leur faut faire appel à des gens plus expérimentés donc forcément plus âgés et plus établis dans leur vie. Par conséquent, ces derniers sont plus réticents à s'expatrier

vers des lieux peu sécurisés. En conséquence, les ONG sont obligées de modifier leur approche pour être plus « attractives » sur les conditions d'embauche.

**Proposition n° 5 :** Engager une réflexion avec les ONG visant à une exonération partielle ou totale des cotisations patronales pour les petites et les moyennes ONG, par exemple sur le modèle des règles applicables dans les zones franches.

### **b - Des formations spécialisées**

Face à la demande de professionnalisation, les formations spécialisées dans la gestion du secteur non marchand se multiplient. Depuis 1983, date de sa création par Charles Mérieux, l'institut privé *Bioforce* forme des techniciens de l'humanitaire (logisticiens, administrateurs, gestionnaires de projet ou spécialistes de l'eau...). L'université Paris-I propose un DESS d'ingénierie et de management des associations. Une université du management associatif a été installée au sein de l'École des mines. Elle offre des formations permanentes aux acteurs du secteur associatif mais aussi aux cadres qui souhaitent se reconverter. Des cours de stratégie, de ressources humaines, ou encore de comptabilité sont proposés. La *Croix-Rouge* devrait ouvrir en 2005 son propre institut du management<sup>(1)</sup>, en partenariat avec l'ESSEC. Dans un premier temps, il s'agit de former le personnel de la *Croix-Rouge*, puis, dans un second temps, d'accueillir également les gestionnaires d'autres associations. Le Master de l'Institut d'Études Politiques de Paris propose une Mention Carrières internationales avec une option Conflits et Sécurité comportant, entre autres, des cours sur « le phénomène humanitaire ». Enfin, l'Union pour la générosité qui réunit 130 des 500 professionnels de la collecte de fonds en France, travaille actuellement, en partenariat avec une école de commerce parisienne à la création d'un diplôme reconnu dans cette spécialité.

La multiplication de ces filières de formation aux métiers des ONG est regardée avec circonspection par les ONG qui souvent craignent que ces différentes formations, parfois très théoriques, ne servent avant tout des ambitions de carrière professionnelle plutôt qu'un engagement dans une simple ONG. L'ONU ou l'Union européenne par exemple attirent souvent plus, pour des questions de salaires et de carrière professionnelle.

### **c - Des difficultés persistantes**

Qu'il s'agisse des volontaires ou des salariés dans les ONG, tous font état de problèmes divers.

Certes le statut du volontariat permet de rassurer l'employeur dans la mesure où l'employé, à l'issue de son contrat de volontariat, réintègre son entreprise, mais également parce que celui-ci ne quitte pas l'entreprise pour la concurrence. Depuis quelques années l'évolution est très sensible concernant la façon dont est considérée cette expérience du volontariat. De plus en plus de chefs

---

(1) Université du management associatif (UMA) : [www.uma-univ.org](http://www.uma-univ.org).

d'entreprise recherchent des collaborateurs qui ont cette expérience du terrain. Cette approche des responsabilités est appréciée. Néanmoins, beaucoup de volontaires soulignent que, si leur entreprise accepte leurs engagements extérieurs, au premier faux pas, il peut leur être reproché. Il apparaît que le bénévolat et le volontariat ne sont aidés par l'employeur que s'il sert ses intérêts : le mécénat de compétences permet de renforcer la cohésion interne, les congés humanitaires peuvent bénéficier d'une aide financière de l'entreprise s'ils sont pris sur les congés du salarié.

Souvent, les expatriés de la solidarité parlent, à leur retour en France, d'un sentiment de précarité sociale et d'isolement, d'une absence d'aide au retour à la vie professionnelle classique par les ONG, qui annihile en quelque sorte le profil très intéressant de ces anciens volontaires pour le secteur social, les collectivités locales, mais également de grandes entreprises internationales en raison de leur connaissance de certains pays. C'est pourquoi, certaines ONG, comme la *Délégation catholique pour la coopération* (DCC), une organisation d'envoi de volontaires, ont mis en place des systèmes de « valorisation de l'expérience » acquise dans le volontariat, qui permettent de réduire les difficultés de réinsertion.

Par ailleurs, on a trop souvent tendance à considérer qu'il y a deux catégories d'expatriés : ceux qui sont envoyés par des entreprises à qui l'on accorde des suppléments de salaire, des conditions de vie agréables, et ceux qui sont envoyés par des ONG qui peuvent se satisfaire d'une « vie de routards » et connaître des retours difficiles.

MSF indique par exemple que deux tiers des personnels des ONG internationales étant issus du secteur médical et paramédical, ceux-ci sont relativement mieux placés pour retrouver une activité à l'issue de leur passage à MSF et se réinsérer, même si cette expérience a fortement modifié leur trajectoire professionnelle. Mais, si les techniciens se réinsèrent assez facilement, il en va tout autrement pour les cadres généraux, qui sont souvent des gens de très grande valeur. Comparativement aux autres pays, en France cela reste très cloisonné. Ainsi la reconversion d'un président de grande ONG s'avère plus difficile. Il faut souvent retourner à la case départ. Le prestige de MSF ne suffit pas à se réinsérer, parfois il est même un obstacle. Or, la qualité de l'action est très liée à la qualité des personnels et à leur longévité dans l'ONG.

<b>Proposition n° 8 :</b> Favoriser la réinsertion professionnelle des personnels des ONG.
--

### 3 – *L'attachement des ONG au maintien de ces différents statuts*

Les ONG sont très intéressées par le statut de volontaire en raison de la notion d'engagement et de désintéressement qu'il implique. Elles reconnaissent également qu'il représente un coût moindre pour elles. Elles soulignent toutefois

qu'il ne faut pas envoyer des volontaires sur le terrain sans s'assurer qu'ils disposent d'une formation professionnelle suffisante. Enfin, elles font valoir qu'elles ont besoin de disposer d'un vivier permanent de ressources humaines pour anticiper les montées en puissance, ce que permet le volontariat. Certaines ONG vont même jusqu'à avancer que la professionnalisation serait plus dangereuse pour l'éthique de la solidarité. Mais si les aspects positifs du volontariat restent l'engagement et le désintéressement, le taux de rotation important des volontaires est pénalisant. Les jeunes gens ont ainsi tendance à utiliser les ONG comme une sorte d'apprentissage sur le tas avant d'aborder le monde du travail. Ne faisant souvent qu'un passage dans les ONG, celles-ci peuvent plus difficilement capitaliser l'expérience acquise et tirer les leçons des échecs du passé.

Les ONG sont donc en même temps confrontées à une exigence de professionnalisation accrue et à la nécessité de mettre en place des actions pérennes. Cela participe du respect dû aux populations auprès desquelles les ONG interviennent, d'autant qu'elles se sont souvent engagées dans la voie de la formation des personnels locaux.

C'est pourquoi, elles se sont dotées de structures solides et modernes de gestion des ressources humaines au siège. En France, elles indiquent que ces collaborateurs sont pour la plupart des permanents salariés qui viennent soutenir des bénévoles. Sur le terrain, les expatriés peuvent avoir un statut de salarié ou de volontaire, même si elles cherchent à s'appuyer au maximum sur les compétences locales, ce qui garantit une implantation durable des programmes, mais elles reconnaissent que ces personnels doivent être encadrés par des professionnels, notamment dans les zones d'intervention à risques où le savoir-être et le savoir-faire sont nécessaires dans les mêmes proportions.

L'un des enjeux consiste donc pour elles à s'adapter à cette évolution tout en continuant à valoriser la notion d'engagement attachée au volontariat de solidarité internationale qui est étroitement liée à leur identité associative. *Handicap International* limite ainsi depuis cinq ans ses effectifs expatriés à 50 % de salariés, les autres restant des volontaires, et a développé une politique de ressources humaines visant en particulier à une prise en charge familiale, notamment des frais de scolarité. Pour mener leurs actions dans les zones difficiles, elles font donc appel à des salariés expatriés ou nationaux, des consultants, des bénévoles dans une moindre mesure, et des volontaires. Une gamme des statuts étendue leur apparaît adaptée aux fluctuations de leurs activités. Il semblerait que les ONG françaises soient attachées au maintien d'un corps de volontaires couplé au mouvement de professionnalisation rendu nécessaire par l'évolution de la « demande humanitaire ». Elles estiment qu'il serait nécessaire de définir une notion du professionnalisme qui leur soit propre dans la mesure où les intervenants ne sont pas toujours des salariés. Ce professionnalisme est plutôt de l'ordre de la professionnalité, du savoir-faire, et s'accompagne d'un souci d'engagement.

## **B – Salaires et rémunérations**

En réalité, sous le terme de professionnalisation se dissimule en France une augmentation des rémunérations qui ne dit pas son nom. Une éthique, une idéologie française veulent que l'action humanitaire soit largement synonyme de bénévolat.

### *1 – Des salaires en retrait par rapport au secteur privé*

La rémunération des personnels dans les ONG françaises constitue toujours une différence fondamentale avec les ONG anglo-saxonnes. Ces dernières s'appuient beaucoup moins sur le volontariat et le bénévolat. Faire carrière dans l'humanitaire n'est pas tabou. Les personnels sont payés aux prix du marché et ceci n'est pas inavouable. La logique veut que les ONG travaillent avec les meilleurs chirurgiens, les meilleurs logisticiens et celles-ci sont prêtes à les rémunérer à des prix concurrentiels avec ceux du marché. Les ONG françaises restent encore dans la logique de l'engagement altruiste et militant.

Ainsi, en France, même si les salaires de certains responsables ont ému l'opinion, ils restent inférieurs au niveau du marché. On évoque un différentiel de 30 à 40 % pour les dirigeants d'ONG par rapport à ceux du secteur privé. De plus en plus, celles-ci acceptent de lever le voile sur les rémunérations qu'elles versent. Ainsi, *Action contre la faim* (ACF) indique ouvertement que la moyenne des salaires est actuellement de 2 500 euros. C'est le directeur de la communication qui perçoit le salaire le plus élevé, après celui du directeur général. Les salaires à ACF sont plafonnés à 5 000 euros. Globalement, au sein du monde associatif français, les salaires à ACF se situent dans la fourchette moyenne inférieure.

**Proposition n° 7 :** Favoriser la rémunération aux prix du marché des professionnels salariés par les ONG, même si l'activité de la structure est à but non lucratif.

### *2 – La rémunération des dirigeants*

Si les articles 5 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et 3 du décret du 16 août 1901 obligent les associations à désigner des personnes chargées de leur administration ou de leur direction, la loi est silencieuse quant à l'interdiction d'accorder la qualité de dirigeant à une personne rémunérée. Seuls les statuts que l'association s'est fixés peuvent éventuellement introduire une telle interdiction. Par ailleurs, le socle de la vie associative restant le bénévolat, le principe de la gratuité de la fonction de dirigeant associatif en découle naturellement.

Les ONG ayant fait valoir que la direction d'une grande association impliquait une présence à plein temps et de très nombreuses responsabilités, les pouvoirs publics ont mis en place une possibilité de rémunération des dirigeants d'association dans certaines conditions. Il n'est pas rare en effet de voir des

associations gérer des ressources de plusieurs dizaines de millions d'euros et ce dans un cadre légal de plus en plus contraignant.

Il est donc tout à fait possible pour une association de rémunérer ses dirigeants, qu'il s'agisse de salaire ou d'indemnité venant en contrepartie de l'exercice des fonctions de direction. Toutefois, les règles fiscales font de la non rémunération des dirigeants associatifs une condition de fond pour apprécier le caractère désintéressé de la gestion d'une association, même si un avis du Conseil d'Etat du 22 octobre 1970 a précisé que « *même si le terme bénéfice doit être entendu au sens large, il n'inclut pas le salaire qui n'est que la contrepartie d'un travail ou d'un service* ». L'instruction fiscale du 15 septembre 1998 relative à la fiscalité des associations déjà citée précise que l'administration admet la rémunération brute mensuelle d'un dirigeant associatif inférieure ou égale aux trois-quarts du SMIC. Il s'agit d'une tolérance des services fiscaux, justifiée par la nécessité de ne pas remettre en cause le caractère désintéressé de la structure. Le décret n° 2004-76 du 20 janvier 2004 pris pour l'application de l'article 261 du code général des impôts relatif à la gestion désintéressée des organismes agissant sans but lucratif et modifiant l'annexe II à ce code apporte un certain nombre de précisions. Cette possibilité est réservée aux associations disposant de ressources propres, hors versements publics, « suffisantes et pérennes », supérieures à 200 000 euros en moyenne sur les trois exercices clos précédant celui pendant lequel la rémunération est versée, et ayant de réels « impératifs de gestion ». La rémunération doit être en rapport avec les compétences et le travail fourni. Les dirigeants doivent être élus démocratiquement, périodiquement et régulièrement et les adhérents doivent avoir un contrôle effectif sur la gestion.

Peu d'ONG font, pour l'instant, usage de cette possibilité. Un grand nombre d'entre elles préfèrent confier leur présidence à une personnalité bénévole certes mais souvent médiatique, et salarier comme directeur général ou secrétaire général un permanent, qui assumera véritablement la direction et la gestion de la structure. Dans d'autres cas encore, le président peut être salarié d'une autre antenne ou section ou d'une autre association rattachée par un lien juridique quelconque à la première. Selon certains représentants d'ONG auditionnés, cela conduit à une hypocrisie, à une sorte de contournement de la loi.

**Proposition n° 6 :** Permettre une rémunération officielle et aux prix du marché des dirigeants d'ONG, sans que soit remis en cause le caractère non lucratif de leurs activités.

### III – LES ONG FRANÇAISES : UN MODE D'INTERVENTION SPECIFIQUE

Hormis quelques rares ONG très spécialisées comme MSF, il semblerait que les ONG françaises soient très polyvalentes. Leurs activités alternent entre les projets de développement rural, l'aide médicale, les interventions d'urgence, le plaidoyer, l'éducation au développement dans les pays du Sud, souvent selon les difficultés rencontrées dans le pays où elles ont choisi d'agir. Elles se qualifient ainsi elles-mêmes de multispécialistes, plutôt que de généralistes. Se pose alors la question d'une ligne directrice et, *a fortiori*, d'une stratégie à plus ou moins long terme.

#### A – Une stratégie d'intervention largement définie par les bailleurs de fonds publics

##### *1 – Le rôle limité des instances décisionnelles des ONG*

Même lorsqu'il s'agit de répondre dans l'urgence à une situation de crise, les ONG déclarent s'être dotées d'instances chargées de définir une stratégie d'action. MSF indique que le choix des lieux d'intervention ne répond pas au hasard. L'ONG procède à une évaluation de la situation en recourant à des missions exploratoires avant l'ouverture de ses programmes, en concertation avec les autres sections présentes dans la zone et les autorités locales. Pour *Handicap International*, les stratégies sont définies par des procédures de concertation internes impliquant à la fois les équipes de terrain et les équipes du siège et sont validées au final par le conseil d'administration de l'association. Pour ce faire, les équipes de terrain prennent en compte les contextes d'intervention, les demandes exprimées par les acteurs locaux, les besoins identifiés par des professionnels et les ressources disponibles localement.

Euro RSCG C&O, une agence de conseil qui s'adresse aux ONG, note toutefois qu'elles sont confrontées à tellement d'enjeux différents qu'elles se dispersent, oubliant parfois leur identité propre. Ainsi, *Handicap International* est surtout connue pour sa lutte contre les mines antipersonnel alors que l'ONG a diversifié ses activités. L'ONG répond cependant que cette spécialisation thématique est couplée à une approche globale de la situation de handicap qui va de la prévention à la réinsertion sociale et économique. L'objectif est de pouvoir faire face efficacement à des situations d'urgence et d'améliorer globalement la situation des bénéficiaires.

## 2 – Les ONG opérateurs des bailleurs publics

En réalité, n'en déplaie aux ONG, l'élaboration d'une stratégie est fortement liée aux modes de financement. Tous les deux ans, la Commission coopération et Développement (COCODEV ou CCD) dresse un tableau précis de l'état des principales ressources et dépenses des ONG françaises. Il en ressort que le rapport moyen entre les fonds publics et les fonds privés s'établit dans un ratio de 40 à 60. Si le taux moyen de dépendance des ONG françaises par rapport aux bailleurs publics nationaux est de 40 %, ce taux recouvre en réalité de fortes disparités puisque certaines grandes ONG reçoivent 85 % de fonds publics. Par ailleurs, s'agissant de la répartition des ressources entre les ONG, on constate une tendance marquée à la concentration des ressources entre quelques très grandes, à l'image de presque tous les pays du Nord où existe un fort mouvement ONG. 20 % des plus importantes concentrent entre 80 et 90 % des ressources totales.

### a – Les bailleurs publics nationaux

- Les cofinancements par la Délégation à l'action humanitaire

L'interlocuteur des ONG intervenant dans les crises est la Délégation à l'action humanitaire (DAH) qui a été mise en place par un décret du 7 janvier 2002 en regroupant deux services plus anciens : le Service de l'action humanitaire et la Cellule d'urgence. Dans la grande majorité des cas, lorsqu'une crise survient, les ONG, qu'elles soient déjà présentes sur le terrain ou qu'elles envisagent de s'y rendre, recherchent des financements. Elles s'adressent alors à la DAH qui étudie les dossiers. En général, un délai de trois semaines est nécessaire pour conduire à bien l'ensemble de la procédure, dès lors que le dossier est complet. Bien des ONG engagent une action avant le terme de ce délai, dès lors qu'elles ont la certitude d'obtenir le financement notifié officieusement. Il peut également arriver que la DAH fasse connaître, au terme d'une réunion de concertation rendue nécessaire par la détérioration d'une situation dans une région du monde (République démocratique du Congo, Soudan, Libéria, Birmanie, Irak...), sa disponibilité à financer des actions dans ce pays. Les moyens financiers destinés à l'aide d'urgence humanitaire sont prélevés sur la ligne budgétaire du Fonds d'urgence humanitaire (FUH) au chapitre 42.37-51.10 du budget du ministère des Affaires étrangères.

En général, la DAH finance de 25 à 50 % des projets sur le Fonds d'urgence humanitaire et elle encourage le cofinancement notamment en appuyant les dossiers auprès d'ECHO, l'Office d'aide humanitaire de l'Union européenne. Ainsi, la dotation annuelle de la DAH est la même depuis quelques années, à hauteur de 10 millions d'euros, à laquelle s'ajoutent, en cas de crise majeure, des dotations spéciales. Ce fut le cas pour le cyclone *Mitch*, l'Afghanistan, le Kosovo, l'Irak, mais également l'Asie du Sud-Est. En début d'année, il est bien entendu impossible de dire comment cette enveloppe sera répartie entre les différents types d'actions que sont le financement d'opérations directes, les délégations de crises, les reconstitutions de stocks, les subventions aux ONG ou aux organisations

internationales, ni entre les zones géographiques. C'est l'actualité qui en décide. *A posteriori*, pour 2004, on constate que, pour l'instant, 48 % de la dotation initiale ont été consommés par des ONG et que *de facto* il s'agit d'un poids moyen. Pour les années 2002 et 2003, les chiffres sont disponibles sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères <sup>(1)</sup>.

- Les cofinancements par la Mission pour la coopération non gouvernementale

Pour les ONG autres que celles qui répondent aux situations de crise, deux cas de figure se présentent. Soit l'ONG n'est pas en mesure de réaliser une initiative sur fonds propres et doit faire appel à un cofinancement par l'Etat s'il est intéressé par cette initiative, mais elle reste responsable de l'opération et en assure la maîtrise d'œuvre ; soit l'Etat sollicite une ONG dans le cadre de la coopération bilatérale pour réaliser un projet, l'Etat est le maître d'ouvrage.

Les ONG reconnaissent que l'accès aux financements publics passe de plus en plus par la soumission de projets après appels d'offres lancés par les bailleurs et qui peuvent être liés à une thématique ou à une zone géographique qui leur correspond. Leur interlocuteur au ministère des Affaires étrangères est la Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG), qui a été créée par un arrêté du 10 décembre 1998. Elle est chargée d'assurer la liaison de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du ministère des Affaires étrangères avec les collectivités territoriales, avec les organisations de solidarité internationale et les entreprises intéressées à la coopération internationale et à l'aide au développement. Elle élabore les orientations de la DGCID et les décisions de versements de contributions et de subventions aux collectivités territoriales et aux ONG.

Tout dossier déposé par une ONG est examiné puis traité si l'ONG présente toutes les garanties. Il est alors envoyé pour avis à l'ambassadeur de France dans le pays concerné, aux services techniques du ministère, à la coordination géographique ou à la direction géographique du ministère des Affaires étrangères. Une fois ces avis recueillis, un comité de pilotage présidé par le Directeur général de la coopération internationale et du développement rend lui-même son avis et le dossier est transmis à la Direction des affaires financières et au Secrétaire général qui, une fois par mois, décide d'attribuer ou non la subvention. Pour le Fonds de solidarité prioritaire, la procédure est quasi identique à la différence qu'il revient au Ministre des Affaires étrangères, en dernier recours, d'approuver les crédits.

Pour le ministère, les priorités sont d'abord géographiques, puis viennent certains pays, enfin ce sont les grands chapitres. La règle veut que le ministère ne finance pas plus de 50 % du projet présenté par une ONG et, en tout

---

(1) [www.diplomatie.gouv.fr/humanitaire/](http://www.diplomatie.gouv.fr/humanitaire/)

état de cause, pour être examinés, les projets doivent mobiliser des ressources privées à hauteur de 15 % minimum du budget global de l'action. Un *vade-mecum* accessible sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères <sup>(1)</sup> récapitule l'ensemble des modalités en la matière.

Il résulte de cette situation que les ONG sont des « opérateurs » de gros projets de développement, pour utiliser leurs propres termes. Certains auteurs vont même jusqu'à les qualifier de prestataires de services. Le lien avec l'Etat est souvent purement financier.

- Les reproches des ONG

Les ONG regrettent ce lien purement financier. Elles sont demandeuses d'informations et d'actions de concertation entre tous les acteurs de l'aide publique au développement. Une instance de concertation existe avec la Commission coopération et développement (COCODEV) dont les fonctions sont définies par l'arrêté du 6 août 1996. C'est une instance consultative, où plusieurs ministères sont représentés ainsi qu'à parité des représentants d'ONG. Elle est présidée par le ministre en charge de la coopération. C'est un lieu de concertation qui est constitué pour sa partie opérationnelle de groupes de travail (par exemple sur le volontariat, l'enseignement, la santé...) où s'élaborent des réflexions puis éventuellement des propositions d'actions (par exemple le projet de loi sur le volontariat). Le Gouvernement reconnaît volontiers que pour passer d'une logique de guichet distributeur de subventions, à une logique de relation contractuelle de plus longue durée, il faudrait non pas un suivi par projets, mais, dans l'idéal, un suivi par ONG, à défaut par programmes. Cette démarche permettrait de prendre connaissance de l'ensemble des dossiers d'une ONG, d'analyser le bilan de celle-ci, sa santé financière, d'assister à l'assemblée générale en tant qu'observateur, etc. La position serait alors plus dynamique. C'est dans ce cadre qu'ont été mis en place les programmes pluriannuels. Toutes les ONG n'étant pas capables de présenter des programmes, le ministère maintient les conventions-projets annuelles, qui, il est vrai, obligent à une renégociation annuelle avec les pouvoirs publics.

Les ONG se plaignent également de la durée et des conditions de renouvellement des cofinancements. Souvent, entre deux conventions d'objectifs il y a une année blanche d'évaluation avant que soit prise la décision de renouveler l'opération. Or, bien souvent, les travaux à réaliser dans le cadre des objectifs assignés par le bailleur mais également définis dans le cadre de la stratégie propre à l'ONG s'inscrivent dans des termes bien plus longs. Il y a souvent inadéquation, non concomitance, entre les deux temps. Les ONG parlent d'une incohérence entre les exigences des bailleurs de fonds et les moyens que ceux-ci mettent à leur disposition. Par ailleurs, une fois le dernier renouvellement des conventions programmes passé, c'est l'incertitude la plus totale car aucune information ne

---

(1) [www.france.diplomatie.gouv.fr](http://www.france.diplomatie.gouv.fr).

filtre du ministère des Affaires étrangères quant à un éventuel nouveau dispositif de cofinancement. Confrontées à ce genre de situations, les ONG reconnaissent qu'il leur est difficile de déployer des stratégies à long terme.

Le ministère des Affaires étrangères limite à 10 % la part de financement des frais administratifs et financiers des ONG françaises. Ce pourcentage ne permet pas, selon les ONG, à une structure professionnelle d'assurer son fonctionnement habituel. La FIDH signale à cet égard que son fonctionnement est davantage financé par les ministères hollandais et suédois des Affaires étrangères que par le ministère français. De même, les gels de crédits ont des conséquences dramatiques pour ces ONG qui doivent pré-financer leur masse salariale.

Les ONG demandent également que la dotation du Fonds d'urgence humanitaire, qu'elles qualifient de « misérable », soit relevée afin de leur offrir de plus grandes marges de manœuvre. Répondre à cette demande constituerait sans aucun doute un signal politique vis-à-vis d'elles. Le ministère indique qu'un doublement par étapes à échéance de 2007 apparaît convenable, mais d'ores et déjà le relèvement à 12 millions d'euros pour 2004 n'a pas été possible. Le montant du FUH ayant été intégré dans les comptes de l'aide publique au développement, on peut au moins espérer qu'il profite des engagements pris dans ce domaine.

Enfin, l'aide publiquement au développement est considérée comme faible en France. Selon une réponse apportée par le Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères le 15 février 2005 à une question au Gouvernement, en matière d'aide au développement, la France a consacré, en 2003, 6,4 milliards d'euros, soit 0,41 % de sa richesse nationale, à l'aide au développement, DOM-TOM inclus, et 0,40 % du revenu national brut, soit 6,22 milliards hors DOM-TOM. Le Président de la République s'est engagé à porter l'aide publique au développement à 0,7 % en 2012. Seuls la Norvège, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et le Luxembourg affichent ou dépassent ce taux.

La part qui transite par le biais des ONG françaises ne représenterait que 0,65 % de l'aide publique au développement totale selon les ONG, 0,64 % selon le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, contre une moyenne européenne à 5,1 %. Selon la dernière enquête publiée par la COCODEV qui a été réalisée en décembre 2003 à partir des déclarations fournies par les 157 ONG interrogées et qui porte sur les années 2001-2002, moins de 1 % de l'APD transite par ces dernières. Le ministère fait observer que le mode de calcul est sujet à caution car les ONG se fondent sur les crédits apportés par la MCNG et le ministère des Affaires étrangères, sans prendre en compte les financements apportés par les autres ministères et les financements européens qui trouvent pour partie leur origine sur le budget national. Il n'y a pas d'approche consolidée tous ministères et Agence française de développement (AFD) confondus. En valeur absolue, en 2003, le ministère des Affaires étrangères a

accordé 50 millions d'euros aux ONG, auxquels s'ajoutent environ 15 millions d'euros supplémentaires versés par les postes diplomatiques.

Une des décisions prises qui devrait être prochainement mise en œuvre par le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) concerne la consolidation statistique de tous les moyens que l'Etat met à la disposition des ONG pour des actions de solidarité internationale.

Les ONG souhaiteraient engager une réflexion avec les pouvoirs publics en matière de cofinancement. Ainsi *Coordination SUD*, la fédération française des organisations de solidarité internationale, estime que le cofinancement tel qu'il est pratiqué actuellement correspond à une évaluation *a priori* et demande que lui soit substitué un contrôle *a posteriori* des actions cofinancées. Cela suppose probablement une réflexion structurelle qui mènerait à l'utilisation de formules à inventer combinant une gestion privée de l'aide publique au développement (APD) mais avec un contrôle public.

**Proposition n° 9 :** Mettre en place un guichet unique au niveau des pouvoirs publics pour :

- recevoir les demandes de cofinancement des ONG
- procéder à la notification aux ONG
- effectuer le suivi des partenariats engagés avec les ONG.

**Proposition n° 10 :** Engager une réflexion avec les ONG portant sur une redéfinition des modalités de cofinancement et le respect de celles-ci par le Gouvernement.

**Proposition n° 11 :** Augmenter la part de l'Etat dans le financement des ONG qui est actuellement limitée à 10 %, l'objectif étant de renforcer leur professionnalisme.

**Proposition n° 12 :** Relever la dotation du Fonds d'urgence humanitaire.

**Proposition n° 13 :** Procéder à une approche consolidée de l'aide publique au développement.

**Proposition n° 14 :** Augmenter la part de l'aide publique au développement qui transite par les ONG.

- La coopération décentralisée

La coopération décentralisée est l'une des formes nouvelles, en France, de la coopération avec les pays en développement. Les ONG en ont rapidement pris conscience et ont de plus en plus recours aux collectivités territoriales pour essayer de diversifier leurs modes de financement, même si cette diversification est souvent synonyme d'un éclatement des financements et donc d'une augmentation du nombre des petits projets.

Lors du lancement de la Charte de coopération décentralisée pour le développement durable, le 22 juin 2004, le Ministre délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie déclarait que, selon les estimations, plus de 3 000 collectivités territoriales étaient engagées dans des actions de coopération et avaient noué près de 6 000 liens avec environ 120 pays. 640 d'entre eux concernent les pays de la Zone de solidarité prioritaire. Sachant que chaque lien de coopération sert de cadre à plusieurs opérations, c'est à quelques dizaines de milliers que se monte le nombre d'opérations de coopération décentralisée. Le montant total des budgets affectés aux coûts directs de ces opérations de coopération est estimé à 230 millions d'euros, dont la moitié est dirigée vers des partenaires en développement. La dernière enquête de la COCODEV indique que les fonds provenant des collectivités territoriales à destination des ONG ont représenté 6,9 millions d'euros, soit 3 % des crédits de coopération décentralisée.

La coopération décentralisée est suivie par le Délégué à l'action extérieure des collectivités locales, placé auprès du Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères. Ce Délégué est chargé du secrétariat de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), présidée par le Premier ministre.

Les ONG considèrent que la coopération décentralisée est une fonction nouvelle et que les collectivités se cherchent encore, mais également que la coopération décentralisée ne doit pas venir en substitution de la coopération du ministère des Affaires étrangères, mais en complémentarité. Elle doit s'inscrire dans une démarche commune où le ministère des Affaires étrangères fixe des orientations, les différentes structures territoriales participant de cette cohérence. Ce dont a bien conscience le ministère des Affaires étrangères qui soutient ces initiatives locales et apporte aux opérations qu'elles mettent en œuvre une aide financière de l'ordre de 12 millions d'euros par an. Toutefois, celui-ci regrette de ne pas être systématiquement informé des actions de coopération engagées par les collectivités.

Par ailleurs, des obstacles administratifs persistent. Ainsi, beaucoup de collectivités, notamment les conseils régionaux, refusent de cofinancer une ONG dont le siège est à Paris. Or toutes ne peuvent se décentraliser. Une certaine rigueur administrative veut que soient financées en priorité les associations régionales ou locales.

**Recommandation n° 15 :** Améliorer la coordination entre les actions de coopération menées par l'Etat et celles menées par les collectivités territoriales.

**Recommandation n° 16 :** Associer l'Association des maires de France, l'Association des présidents des conseils généraux et l'Association des présidents des conseils régionaux à une réflexion sur le cofinancement des associations ne disposant pas d'une représentation dans chaque collectivité française.

**Recommandation n° 18 :** Créer une mission d'information parlementaire sur la coopération décentralisée.

### **b – Les bailleurs publics internationaux**

Devant la faiblesse des financements publics nationaux, les ONG françaises se tournent vers les financements multilatéraux qu'ils proviennent de l'Union européenne ou d'organisations internationales.

- L'Union européenne

L'Union européenne est le donateur public principal des ONG qu'il s'agisse de l'aide au développement ou de l'aide humanitaire d'urgence.

Au titre de l'aide publique au développement, elle est le premier contributeur mondial avec 60 milliards de dollars par an, dont 50 % pour l'Union européenne, 12 % de cette part venant du budget communautaire. Les aides communautaires extérieures représentent environ 10 milliards d'euros par an -sur un budget total de 100 milliards- avec un tiers environ pour le Fonds européen de développement (FED) soit 3,7 milliards, 2 milliards pour la préadhésion et un tiers pour le reste (MEDA, TACIS, CARDS). En définitive 8,4 milliards sont destinés à EuropeAid, l'Office de coopération créé le 1<sup>er</sup> janvier 2001. EuropeAid finance des projets et non pas les ONG. Le financement moyen communautaire est de 650 000 euros. S'agissant du financement du fonctionnement des ONG, la Commission européenne finance au maximum 7 % des frais administratifs de celles-ci.

Par ailleurs, lorsqu'elle lance des appels d'offres, elle est très exigeante au niveau de la sélection des ONG éligibles à ses financements. Pour y avoir accès, il faut, entre autres, être suffisamment connu, proposer une approche stratégique sur la base d'un programme, proposer un partenariat stratégique, s'inscrire dans les objectifs de développement définis, bénéficier d'un cofinancement public national. En outre, tous les financements sont accordés à un consortium d'ONG dans lequel doit toujours figurer un bénéficiaire, c'est-à-dire une ONG du Sud. Il est vrai que ces éléments sont discriminants pour les petites ONG, mais ils sont pour la Commission européenne la garantie de la solidité des opérateurs auxquels elle fait appel, celle-ci souhaitant valoriser au mieux ses

financements et minimiser les risques. Une des parades en la matière n'est pas de constituer des ONG de grande taille mais plutôt de structurer les petites et moyennes ONG en fédérations.

L'Office humanitaire ECHO (European Commission Humanitarian Office) traite de l'aide humanitaire d'urgence dans les crises, qu'il s'agisse de crises qui ne s'installent pas ou de crises installées comme le Darfour, voire même oubliées comme le Sahara occidental. Ces crises humanitaires résultent soit d'un conflit armé, soit d'un désastre naturel, soit des deux. Le budget annuel est de 500 millions d'euros, auxquels s'ajoute une réserve d'urgence de 221 millions d'euros. Pour la catastrophe qui a frappé l'Asie du Sud-Est fin décembre 2003, 100 millions ont été demandés sur cette réserve portant le budget 2004 à 600 millions d'euros. Enfin des compléments du FED sont possibles.

Différents modes d'intervention sont envisageables. ECHO peut travailler sur la base d'une liste d'ONG ou recourir à l'appel d'offres. La méthode est basée sur le contrat-cadre où les ONG doivent remplir en permanence un certain nombre de critères. Cette liste compte 180 ONG dont 24 françaises. Pour admettre les ONG sur cette liste, ECHO procède à un croisement entre la solidité des ONG, les projets qu'elles proposent et les évaluations des experts sur le terrain. Une fois la liste établie, des rencontres régulières sont organisées avec les ONG. Chaque année, début décembre, la stratégie annuelle leur est présentée. L'objectif est d'instaurer un dialogue. Les interventions d'ECHO ne peuvent dépasser 18 mois. Les priorités sont l'Afrique, l'Asie, certaines crises en Amérique latine, la Tchétchénie, la Palestine. Son approche est basée sur l'évaluation des besoins.

Le chiffre d'affaires global pour 2003 de l'aide gérée par les ONG a été de 1,3 milliard d'euros dans le cadre de ECHO, de la sécurité alimentaire, de programmes comme MEDA, TACIS, etc. Sur ce total de 1,3 milliard, 200 millions ont été destinés aux cofinancements des ONG pour couvrir la lutte contre le SIDA, le développement rural, le « capacity building » (appui institutionnel), etc. Ce sont les ONG qui choisissent le domaine et la manière de faire.

En termes de rang, les ONG françaises se trouvent à la troisième position, derrière les anglaises et les allemandes. Les projets portés par les ONG françaises les cinq dernières années ont représenté en moyenne 8,22 % du montant total engagé par la Commission européenne dans le cofinancement. Les projets étant portés par des consortiums d'ONG, la Commission se base sur la nationalité du chef de file du consortium.

Les reproches des ONG à l'égard de l'Union européenne sont proches de ceux qu'elles adressent aux bailleurs publics nationaux : recours aux années blanches de transition, obligation d'être déjà cofinancée par un Etat, limitation à 7 % du financement des frais administratifs et financiers des ONG, délais très courts pour répondre aux appels à proposition de l'Union européenne. A cette dernière observation, il faut répondre que la Représentation permanente française

à Bruxelles met à la disposition des ONG françaises les documents concernant les appels d'offres trois à six mois avant leur lancement pour leur permettre de se préparer dans les meilleures conditions. En revanche, il est vrai qu'une fois lancé, trois mois sont accordés aux ONG pour monter et présenter leurs projets, sachant qu'une éventuelle réponse n'interviendra pas avant plusieurs mois.

A cet égard, la Représentation permanente à Bruxelles a constaté que les ONG françaises n'avaient pas suffisamment conscience de la diversité des lignes budgétaires qui leur sont offertes au niveau communautaire, la notion de coopération décentralisée étant beaucoup plus large pour la Commission européenne que la coopération décentralisée telle que la conçoit la France. Il s'agit de tous les acteurs à but non lucratif. C'est pourquoi la Représentation permanente a réalisé un *vade-mecum* qui répertorie toutes les lignes budgétaires permettant un cofinancement des ONG accessibles à ces dernières<sup>(1)</sup>.

- Les financements publics internationaux par des organisations gouvernementales

Il s'agit des agences des Nations unies comme le Haut Commissariat aux réfugiés (HCR), le Programme alimentaire mondial (PAM), ou encore de la Banque mondiale, bailleur aujourd'hui incontournable de l'aide au développement.

Si les ONG françaises réussissent maintenant avec plus ou moins de succès à accéder aux cofinancements européens, elles se plaignent encore des difficultés qu'elles rencontrent pour accéder aux financements publics proposés par les organisations internationales, liées, selon elles, à leur petite taille, et estiment qu'elles devraient être soutenues par les pouvoirs publics français en la matière. A cet égard, on peut signaler qu'une proposition de loi tendant à la création d'un Conseil national des organisations non gouvernementales a été déposée le 23 novembre 2003 par plusieurs sénateurs. Parmi les missions qu'il est envisagé de lui confier, figure celle d'« appuyer plus efficacement les ONG françaises dans leurs relations avec les bailleurs de fonds multilatéraux »<sup>(2)</sup>. Les ONG déplorent le fait que chaque bailleur mène des politiques différentes, ce qui les oblige à réagir différemment et à adapter leur stratégie...

**Proposition n° 24 :** Engager une réflexion commune aux ONG et aux pouvoirs publics français portant sur des outils permettant de faciliter l'accès des ONG françaises aux financements multilatéraux.

---

(1) [www.rpfrance.org/sec/index.htm](http://www.rpfrance.org/sec/index.htm).

(2) Proposition de loi n° 66 (2003-2004) disponible sur le site Internet [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

### **c – Des thématiques imposées par les bailleurs publics**

La mission d'information ayant effectué un déplacement au Cambodge qui connaît un afflux massif d'ONG -1 100 ONG ont été recensées dans ce pays, dont une cinquantaine de françaises-, a constaté que celles-ci, quel que soit leur champ d'action, déployaient beaucoup d'efforts pour lutter contre le SIDA alors que cette pandémie ne représente, dans ce pays, que 3 à 4 % des pathologies. A la question posée de savoir pourquoi, dans un pays qui par ailleurs connaît un grand nombre d'autres problèmes, cette lutte mobilisait leur attention et leurs efforts, elles répondaient généralement, dans une grande naïveté, que les bailleurs internationaux proposaient désormais de financer cette thématique, d'autres thèmes étant depuis « passés de mode ».

Il existerait ainsi une sorte de perversion liée à la course aux financements et aux subventions qui fait que, pour survivre, engager des personnels et les rémunérer, les ONG doivent rechercher des financements là où ils sont et sont donc conduites à traiter des sujets qui sont « à la mode » chez certains bailleurs de fonds. Actuellement, la lutte contre le SIDA apparaît comme un des thèmes d'intervention privilégié des ONG, entre autres, parce que des budgets très importants ont été débloqués dans le cadre du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme<sup>(1)</sup>. En 2001, celui-ci a attiré 4,7 milliards de dollars américains pour le financement de ses activités jusqu'en 2008. Lors de ses deux premières séries d'octroi de subventions, le Fonds a engagé 1,5 milliard de dollars américains pour financer 154 programmes dans 93 pays du monde entier. On peut signaler que le 16 juillet 2003, le Président de la République a annoncé le triplement de la contribution française au Fonds passant de 50 à 150 millions d'euros à partir de 2004, ce qui fait de notre pays le deuxième contributeur au monde après les Etats-Unis. De même, les ONG ont constaté un certain épuisement des grands bailleurs de fonds face à la problématique du développement, une sorte d'usure. Certaines ONG vont même jusqu'à prétendre que si l'Afrique n'était pas malade du SIDA, l'aide au développement consacrée à ce continent ne serait pas en croissance.

Pour leur défense, les responsables institutionnels interrogés indiquent qu'il n'est pas absurde de choisir des thématiques et que les ONG profitent de l'afflux de fonds que cela provoque. Les priorités qui ont été définies aux niveaux européen et international (les Objectifs du millénaire) se situent à la croisée des chemins de toutes les actions. La lutte contre le SIDA en Afrique par exemple conduit à aborder les problèmes de développement, de formation, du statut de la femme, des réseaux de santé, de la survie des orphelins, de l'organisation de l'accès aux soins, etc. Une multitude de questions sont concernées.

Si les contributions des grands bailleurs de fonds font apparaître des « modes » ou des thématiques qui subitement surgissent et provoquent des

---

(1) [www.theglobalfund.org](http://www.theglobalfund.org)

enveloppes importantes, les ONG les plus réactives auraient bien évidemment tort de ne pas s'inscrire dans ces projets. L'effet d'aubaine est inévitable. Toutefois, votre rapporteur estime qu'il y a, en la matière, une responsabilité des bailleurs internationaux qui doivent tenter de corriger ces effets, mais également des ONG qui doivent essayer d'y résister. Ce phénomène a d'ailleurs été également observé lors du formidable élan de générosité qui a suivi la catastrophe naturelle survenue en Asie du Sud-Est fin 2004. Il faut à cet égard saluer la saine réaction de certaines ONG qui ont alerté sur le risque que soient ainsi négligées d'autres causes, souvent plus confidentielles et donc moins médiatiques.

### *3 – Une plus grande liberté de manœuvre pour les ONG financées par des fonds privés ?*

Les financements accordés par les bailleurs publics, qu'ils soient nationaux ou internationaux, étant souvent assortis de conditions et se révélant parfois aléatoires, notamment du fait des gels budgétaires, quasiment toutes les ONG tentent de diversifier leurs sources de financement en ayant recours aux dons privés. D'autres encore, privilégient totalement ces derniers estimant qu'ils leur confèrent une réelle indépendance.

#### **a – Des ressources privées variées**

Les ressources privées des ONG peuvent prendre la forme de dons manuels, de dons en nature, de donations, de legs, du mécénat, du parrainage, de produits des ventes et des manifestations, de cotisations, de produits financiers.

Les dons peuvent être collectés sur la voie publique, à la suite d'appels ponctuels, mais surtout à la suite de publipostages envoyés tout au long de l'année. Selon une étude de la *Fondation de France*, les dons manuels auraient représentés 900 millions d'euros en 2000. Les dons en nature tendent à se réduire ou ne sont plus adaptés. Certains articles de presse récents se sont fait l'écho de problèmes posés par les dons de vêtements qui ne correspondent plus au goût de demandeurs devenus plus exigeants ou le recyclage des médicaments par *Cyclamed*. L'enquête de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) diligentée par le ministère de la Santé en septembre 2004, a non seulement révélé l'existence d'un trafic de médicaments usagés en France, mais son intérêt humanitaire a lui aussi été remis en cause. Les pays du Sud et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) demandent depuis plusieurs années l'arrêt de ces dons qui perturbent les circuits pharmaceutiques locaux et alimentent des trafics locaux.

La donation est un acte juridique par lequel une personne se sépare d'une partie de son patrimoine, de son vivant, au profit d'une autre personne qui peut être une ONG, alors que le legs est une libéralité faite par testament, donc après la mort du donateur, au bénéfice d'une autre personne qui peut être une ONG.

Le mécénat -en numéraire, en nature, technologique, de compétences-, le parrainage, le sponsoring sont d'autres formes de financement. Les produits des ventes et des manifestations sont beaucoup moins développés en France qu'en Grande-Bretagne par exemple.

Les cotisations sont apportées par les adhérents. Les produits financiers sont assez peu répandus car la trésorerie des ONG françaises ne leur permet pas toujours d'avoir recours aux placements.

### **b – Une liberté de manœuvre apparente**

Certaines ONG déclarent refuser tout financement public qu'il soit national ou international par principe et par souci d'indépendance et préfèrent avoir recours aux financements privés. Selon les ONG elles-mêmes, la capacité à être indépendantes se résume à la capacité à décider des programmes et projets et à les initier sur fonds propres, voire à les mener sur fonds propres, ce dont ne sont capables que les « majors ». Et elles ont tendance à assimiler les fonds propres aux fonds d'origine privée, estimant que les financements publics ne leur permettent pas de respecter le principe de la neutralité politique si cher à leur cœur. Sur toutes les ONG dont la mission a entendu les représentants, seul le *Secours islamique* France fait état d'un financement à 100 % privé et français apporté par 40 000 donateurs pour un budget de 10 millions d'euros en 2003. A titre de comparaison, MSF France qui déclare faire partie de ce petit groupe d'associations capables de trouver leurs ressources de manière privée, indique que, sur un budget annuel de 95 millions d'euros, 12 % des fonds sont publics, principalement en provenance de l'Union européenne, du Canada, de la Suède et de la Norvège, et 88 % des dépenses en France sont couverts par des recettes d'origine privée qui sont constituées essentiellement par les dons de particuliers. 400 000 donateurs sont fidèles à MSF en France, dont 200 000 sont des abonnés qui versent une somme mensuelle par prélèvement automatique. Reporters sans frontières (RSF) indique que, pour 2005, 90 % du budget de RSF International, le secrétariat international basé à Paris qui regroupe les différentes sections nationales, seront dus à des financements privés, dont 70 % provenant de la vente des albums photos. Pour indication, le budget de RSF International est de 3 millions d'euros.

Indépendantes vis-à-vis des pouvoirs publics, ces ONG restent néanmoins soumises aux souhaits de leurs généreux donateurs. Par ailleurs, on constate que, lorsqu'elles font appel à la générosité du grand public, celles-ci rencontrent encore une certaine difficulté à obtenir des fonds destinés à financer la structure elle-même. Le citoyen, prêt à faire un don au profit des enfants dans les camps de réfugiés, l'est beaucoup moins s'agissant de financer les salaires des humanitaires. D'une manière générale, on constate également que l'accès aux dons privés apparaît beaucoup plus difficile pour les ONG non humanitaires, qu'il s'agisse des ONG de développement, de défense des droits de l'homme ou de défense de l'environnement car leur champ d'action émeut beaucoup moins le particulier. Il semblerait qu'elles rencontrent un écho un peu plus favorable auprès des fondations ou des entreprises, ces dernières surtout commençant à prendre de

plus en plus en compte les questions de développement et de coopération internationale.

S'agissant des financements accordés par les fondations et les entreprises, des conditionnalités peuvent également exister ou à tout le moins des lignes directrices, un certain cadrage peuvent être imposés, notamment lorsqu'il s'agit de faire appel aux entreprises. Certaines ONG françaises se sont imposées elles-mêmes des critères éthiques extrêmement forts en la matière qui parfois limitent leur développement selon elles, mais ce n'est pas le cas de toutes. *Handicap International* indique que la recherche de fonds auprès de fondations se fait après une étude de leur mandat, de leurs objectifs et de la nature des projets déjà financés. Celles-ci sont contactées en France, en Europe et également au niveau international (Etats-Unis, Japon...) et sont informées de la nature de l'association et des projets qu'elle mène. Selon son intérêt pour le projet, la fondation décide ou non de financer l'association, sur des montants allant de quelques milliers à plusieurs centaines de milliers d'euros, sur une base annuelle ou pluriannuelle.

## **B – Les conséquences de cette situation**

### *1 – Le risque d'une instrumentalisation*

#### **a – Le modèle américain**

- Le choix affirmé des ONG américaines

Hormis les « faux nez », ces organisations derrière lesquelles on trouve des intérêts masqués, un gouvernement, des services secrets, une idéologie, une organisation religieuse ou encore un lobby industriel, issues de quelque pays que ce soit d'ailleurs, les ONG américaines agissent clairement et ouvertement comme le porte-drapeau des intérêts américains à l'étranger. Selon Hubert Védrine, ancien Ministre des Affaires étrangères, elles sont nationalistes, ultra patriotes et unilatéralistes. Elles croient en l'Amérique et portent l'Amérique, sa conception des choses, sa vision du monde. Elles apportent avec elles non seulement les entreprises américaines mais également le droit américain et parfois la bible. Elles sont un morceau de l'Amérique. Elles représentent clairement le point de vue de leur pays et sont bien perçues comme telles. Les ONG sont un moyen de travailler dans un sens ou dans l'autre les sociétés où elles interviennent. Elles sont le véhicule de la politique américaine *via* l'appui à des organisations, des syndicats, des avocats, etc. Selon MSF, les ONG américaines sont de fait sur des projets de soutien à l'administration américaine. Au Cambodge par exemple, où la mission d'information a effectué un déplacement, elles ont d'emblée choisi un théâtre plus politique dans la mesure où elles se sont investies dans le champ de la reconstruction de l'Etat de droit, comme la justice et la constitution de contre-pouvoirs. Il faut dire que le mode d'intervention français sur un pays n'est pas le

même que le mode américain. Les Etats-Unis ont choisi d'équiper totalement par la voie associative, alors que la France le fait *via* les institutions.

De même, les ONG américaines travaillent plus facilement avec les forces armées. Parfois, les fonds de l'USAID (United States Agency for International Development) sont conditionnés de manière implicite ou explicite par le fait de coopérer avec les armées. En Afghanistan, Les Etats-Unis demandent que les actions humanitaires soient mises en œuvre dans les camps militaires (*Provincial Reconstruction Team* ou PRT).

- Le refus catégorique des ONG françaises

S'étant structurées idéologiquement contre l'Etat, les ONG françaises sont attentives à ne pas se laisser englober dans le discours sur l'action de la France à l'étranger ; elles refusent notamment la confusion avec les actions de coopération bilatérale menées par le gouvernement. A cet égard, *Handicap International* se considère comme une ONG clairement perçue comme française mais avec un personnel international. MSF se dit internationale, ne se reconnaît pas comme une ONG française.

Contrairement aux ONG américaines, les ONG françaises n'ont pas, dans les pays où elles interviennent, franchi le pas politique, elles n'offrent pas de contre-pouvoir, d'accès à l'opposition pour la politique extérieure de la France. Si les ONG françaises de défense des droits de l'homme établissent des rapports qui sont un constat d'une situation, elles n'entrent pas dans une phase d'accompagnement des politiques publiques en participant à la formation d'avocats du barreau par exemple.

Il en résulte que la présence française au travers des ONG n'est pas toujours clairement reconnue et identifiée par les populations des pays où elles oeuvrent et qu'elles-mêmes n'ont pas toujours su trouver la bonne visibilité. Elles ne marquent pas suffisamment le drapeau français.

- Le régime de la liberté surveillée

Si la tentation la plus courante est de présenter la relation entre l'Etat et les ONG comme antagoniste, si depuis toujours, les ONG françaises défendent jalousement leur indépendance et sont réticentes à l'instauration de relations établies avec les sphères du pouvoir, quelles que soient ses formes, par crainte d'une instrumentalisation, des relations se sont néanmoins instaurées bon gré mal gré.

Tout d'abord, les ONG participent au rayonnement de la France dans le monde même malgré elles, par leur comportement. Le comportement culturel des expatriés est très différent selon la nationalité. Elles donnent ainsi une image de la France. Ensuite elles y participent dans la mesure où il y a des domaines d'excellence reconnus des ONG françaises, en particulier les *French doctors*.

Il ne s'agit pas de les instrumentaliser mais de veiller à ce que les actions menées par l'humanitaire d'Etat avec les ONG portent la marque et le drapeau de la France, d'autant plus que les actions engagées en commun ne sont pas forcément mises en œuvre par la branche française de telle ou telle ONG. Ainsi, les ONG qui réalisent des actions d'appui et de conseil aux gouvernements, comme *Handicap International* avec les ministères de la Santé ou des Affaires sociales sur la mise en place de politiques liées au handicap mais également sur des actions de lobbying sont forcément impliquées dans un dialogue avec les pouvoirs publics. Le ministère des Affaires étrangères ne considère pas qu'il s'agit d'une instrumentalisation mais que le gouvernement a besoin des ONG pour conduire sa politique en leur confiant un certain nombre de missions. Certes, l'usage de la subvention publique fait d'elles des opérateurs. Elles sont en quelque sorte sous le régime de la liberté surveillée. Qu'il s'agisse d'une mission confiée sur une commande ou d'une initiative subventionnée, il ne semble pas y avoir d'incompatibilité à considérer des ONG comme opérateurs.

S'agissant de leurs relations avec l'armée française, les ONG françaises veulent absolument s'en démarquer et refusent de travailler avec elle, non pas par défiance ou méfiance mais par volonté de rester neutres par rapport au conflit. Leur principe d'action sur le terrain passe par la négociation avec les différentes parties au conflit pour pouvoir intervenir le plus librement possible, et notamment les bandes armées. En la matière, chaque ONG fixe ses limites. Dans ces conditions, elles sont obligées de traiter sur une base équivalente les militaires occidentaux qui sont là pour sécuriser la zone et les bandes armées. C'est pourquoi elles refusent d'être protégées par l'armée. En fonction de la situation, lorsqu'elles ne peuvent plus négocier avec les bandes armées, elles sont tout à fait conscientes qu'elles peuvent et doivent compter sur l'armée en cas de problème. En outre, les armées disposent, pour acheminer les secours, d'une logistique avec laquelle les moyens des organisations humanitaires ne peuvent rivaliser. La dépendance à l'égard de l'outil militaire reste forte. Françoise Jeanson, Présidente de *Médecins du monde*, déclarait, en janvier 2005, à propos de l'intervention humanitaire en Asie du Sud-Est : « *C'est vrai que nous sommes dans un dilemme, nous devons avoir accès aux victimes, et nous ne voulons pas utiliser n'importe quel moyen, mais, là, nous n'avons pas le choix : nous ne pouvons pas acheter un hélicoptère !* »

Il en va de même avec les autorités locales des pays où elles oeuvrent. Elles sont forcées d'être liées d'une manière ou d'une autre à celles-ci si elles veulent obtenir une autorisation d'exercer leurs activités et fixent elles-mêmes les limites en la matière. L'une des parades consiste pour les ONG du Nord à donner un espace, des moyens, de l'information aux associations locales, à confier une partie de leurs tâches à des ONG locales.

La pression médiatique peut être également vue comme une instrumentalisation dans la mesure où les ONG conduisent leurs opérations en fonction de celle-ci, à l'image des *French doctors* au Cambodge. Le Cambodge a été un théâtre emblématique de l'histoire du monde humanitaire, relayé par les

médias, et a bénéficié de financements beaucoup plus importants que n'importe quel autre théâtre humanitaire au même moment. L'aide apportée par les Nations unies, tous secteurs d'activités confondus, y compris le soutien aux opérateurs militaires avec le déploiement de 20 000 hommes, a représenté 2 milliards de dollars contre 300 millions de dollars au même moment en Angola.

En définitive, qu'elles le veuillent ou non, l'essentiel des ONG venant des pays riches, occidentaux, là où les gens sont disponibles pour ce type d'engagement compte tenu des exceptionnelles conditions de vie, de richesse et de temps libre, il y a une géopolitique des ONG. Et qu'elles soient françaises ou américaines, elles forment un volet considérable de l'influence, du « soft power », parce que, explicitement ou implicitement, elles véhiculent un système de valeurs, une conception des choses, une langue, des normes économiques, etc.

#### **b – Affirmer sa neutralité et son indépendance politiques**

- Les ONG : un acteur de plus en plus important des relations internationales

Devant le dilemme du financement public, qu'il soit national ou international, qui les expose au risque de l'instrumentalisation, les ONG demandent de plus en plus à être associées étroitement aux choix politiques et à leur mise en œuvre. Elles ne veulent plus être enfermées dans une relation exclusivement liée aux instruments de l'aide mais veulent intervenir sur sa conception sans aliéner leur indépendance critique. Elles sont en quelque sorte passées d'une culture de contre-pouvoir à une certaine forme de cogestion avec le pouvoir. Aujourd'hui, elles prétendent aller plus loin et participer à la prise de décision et à la gestion de la « chose publique », ce qui finalement revient à maintenir la référence à l'Etat. Ainsi régulièrement, le Président de la République réunit les ONG françaises dans la perspective des sommets industrialisés afin de leur faire part des priorités françaises mais également de leur donner la parole.

Hormis quelques rares réfractaires, elles acceptent de plus en plus de véhiculer le message de l'Etat français quand il leur a été explicité et qu'elles ont participé à son élaboration. Elles peuvent ainsi être de précieux vecteurs d'influence dans les enceintes multilatérales. Bénéficiant d'un rapport particulier avec les médias, elles peuvent concentrer l'attention de ces derniers et celle des gouvernements sur les problèmes rencontrés et qu'elles dénoncent inlassablement en tant qu'acteurs de terrain. A cette force de renseignement et de dénonciation, elles associent de plus en plus une dimension normative. Il ne faut pas oublier qu'elles ont joué un rôle déterminant dans l'élaboration des normes internationales de droit dès les origines avec les Conventions de Genève. Cette action s'est poursuivie et développée avec, par exemple, *Handicap International* et la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction ou de la *Coalition des ONG pour la Cour pénale internationale* et le Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

C'est dans cette perspective qu'elles se sont constituées en collectifs et réseaux, à l'image de *Coordination SUD* qui s'efforce de renforcer la présence internationale des ONG françaises pour pouvoir participer à la bataille de l'opinion publique mondiale. Il s'agit de participer en tant que famille française des ONG dans le débat d'idées dans quatre domaines : la construction de l'Etat de droit international, l'environnement, les besoins sociaux liés à l'ONU et aux objectifs du millénaire, le commerce. Ainsi *Coordination SUD* est membre de *CONCORD*, la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement. La démarche adoptée est clairement politique. Elle consiste à essayer de construire une fédération des fédérations nationales d'ONG, l'un des avantages étant de donner une place aux partenaires du Sud. Certains auteurs estiment que non seulement elles comblent les insuffisances de l'assistance des Etats développés, mais qu'elles ajoutent également leur capacité à sensibiliser politiquement les populations, à éduquer au développement. En raison notamment des moyens financiers dont elles disposent elles jouent un rôle déterminant pour les pays pauvres. Par exemple, l'ONG britannique OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief) a joué un rôle majeur dans l'élaboration du dossier coton. Le budget de cette ONG est estimé à 350 millions d'euros et elle a dépensé 300 000 euros pour sa participation au Forum social mondial de Porto Alegre !

Les ONG contribuent depuis quelques années à l'émergence d'une diplomatie non gouvernementale. Elles ont ainsi officiellement lancé récemment une campagne intitulée « Action mondiale contre la pauvreté » qui se révèle être une première tentative structurée, organisée et à grande échelle de diplomatie non gouvernementale. Un logo a été créé, elles recourent à un signe distinctif, un bandeau blanc qu'elles demandent aux citoyens de porter le 1<sup>er</sup> juillet 2005 à la veille de l'ouverture du sommet du G8 en Ecosse. Pour construire un rapport de forces avec les gouvernements, elles ont besoin de gagner la bataille de l'opinion publique. Depuis le grand rassemblement des contestataires de la mondialisation à Seattle en 1999, elles ont compris qu'il fallait suivre le calendrier diplomatique international.

Néanmoins des questions surgissent. Certains auteurs s'interrogent par exemple sur leur légitimité à peser dans ce genre de débat, dans la mesure où elles opposent à la démocratie représentative une démocratie participative et à la légalité une légitimité surtout médiatique. Les ONG, pour la plupart, refusent cette discussion aux motifs que, même si leur légitimité n'est pas la même que celle des gouvernements, elle n'est pas nulle, et qu'elles ne défendent pas un intérêt particulier mais les intérêts de l'humanité dans son ensemble au nom d'une « conscience mondiale ». Cette forme d'autolégitimation repose sur une légitimité par proximité supposée avec la « base » ou le « terrain » qui se substitue à la légitimité de la représentativité. Ce genre de discours repose néanmoins sur une prétention à homogénéiser la « société civile » qui est le lieu d'expression de la diversité. D'autres se demandent si elles n'y perdent pas leur âme, dans la mesure où elles participent ainsi au combat mené par les altermondialistes sous une forme qui s'apparente au syndicalisme et pratiquent la surenchère face à des mouvements revendicatifs plus jeunes et plus virulents. D'autres encore estiment qu'il faut

résister à l'idéologie société civile dans la mesure où les pays où s'exercent l'action des ONG ne souffrent pas tant d'un manque de société civile que d'un manque d'Etat. Enfin, certains font observer que, de la sorte, la distinction actuelle en politique internationale n'est plus tant entre les acteurs étatiques et les non étatiques mais entre les acteurs qui ont les moyens d'accéder aux forums internationaux et d'y peser et les autres.

- La nécessité d'une enceinte propre aux ONG

Si les ONG disposent d'un statut consultatif au Conseil de l'Europe depuis 1952 ou auprès de l'Organisation de la Francophonie, le plus prisé reste le statut consultatif mis en place par le Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC est l'acronyme anglais). Il est organisé par la résolution 1996/31 du 25 juillet 1996. Il est très élaboré et obéit à des règles particulières dont le respect est l'une des conditions du bon fonctionnement du statut et de la participation des ONG aux travaux des Nations unies.

L'accréditation auprès de l'ECOSOC distingue trois catégories : le statut « général » qui est accordé aux grandes ONG internationales s'intéressant à la plupart des domaines d'activité de l'ECOSOC, le statut « spécial » qui concerne les ONG possédant une compétence sectorielle ou thématique et le statut d'ONG inscrite sur la « liste » spécifique et qui peut être consultée à la demande du Conseil ou de ses organes subsidiaires. A chacun de ces statuts sont attachés des privilèges et obligations spécifiques. Par exemple, les ONG relevant du statut général peuvent proposer l'inscription de questions à l'ordre du jour du Conseil. Les candidatures sont reçues par la section des ONG au sein du secrétariat puis transmises pour examen au Comité des ONG qui réunit 19 Etats dont la France. Le Comité fait ensuite des recommandations à l'ECOSOC sur chacun des dossiers qui lui sont soumis. Actuellement, plus de 2 400 ONG disposent d'une accréditation auprès de l'ECOSOC.

Les ONG disposant d'un statut consultatif auprès du système des Nations unies se sont regroupées au sein de la *Conférence des ONG ou CONGO* (Conference of non governmental organizations in consultative relationship with the United Nations). Créée en 1948 par les 48 premières ONG ayant obtenu le statut consultatif auprès de l'ECOSOC, son objectif est de faciliter la participation des ONG dans les débats et les décisions de l'ONU.

Par ailleurs, 1 400 ONG sont accréditées auprès du Département de l'information (DPI). Cette accréditation, qui est dirigée par un Comité consultatif des ONG, n'est pas soumise aux décisions intergouvernementales et n'octroie pas d'accès officiel aux réunions intergouvernementales mais donne accès aux bâtiments et salles de réunion de l'ONU. En outre, la plupart des agences et institutions spécialisées du système onusien (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture-FAO, Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture-UNESCO...) ont mis en place un statut consultatif basé sur celui organisé par l'ECOSOC. De même, les grandes

conférences, sessions extraordinaires de l'Assemblée générale et les sommets ont souvent mis en place des procédures d'accréditation *ad hoc*.

Les ONG considèrent de plus en plus que leur « expression » au sein du système des Nations unies est réduite aux compétences statutaires de l'ECOSOC. Elles souhaiteraient que leurs voix soient entendues dans les autres instances des Nations unies comme le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale. Même si elles sont associées aux travaux et sont régulièrement auditionnées, leurs relations restent informelles et non statutaires. Elles déplorent également l'absence d'un seul et même processus d'accréditation non seulement pour toutes les instances de l'ONU mais pour toutes les organisations multilatérales.

L'ONU elle-même en est consciente et tente de remédier à cela. Le rapport du Groupe de personnalités sur la société civile présidé par M. Fernando Enrique Cardoso, ancien Président du Brésil, publié en 2004 <sup>(1)</sup>, a établi différents constats et émis des propositions. Il estime que l'apport des ONG au système onusien dépasse largement le cadre des questions traitées par l'ECOSOC. Il considère que l'Assemblée générale devrait être le point d'entrée formel pour les demandes d'accréditation, plutôt que l'ECOSOC. Les ONG pourraient ainsi participer aux travaux des différentes commissions de l'Assemblée générale. L'accréditation serait valable pour tous les organes intergouvernementaux de l'ONU, et notamment l'Assemblée générale. Il s'agit de donner aux ONG « *un droit de parole, pas de vote* ». Sans contester la nécessité d'un filtrage des candidatures, il recommande une rationalisation du processus actuel d'accréditation qui est jugé trop lent, trop coûteux et surtout trop politisé. Certaines décisions de refus d'accréditation sont prises pour des raisons politiques et non techniques, alors que les accréditations d'ONG parrainées et contrôlées par un gouvernement, les GONGOS selon l'acronyme anglais (Government organised NGOs ou Governmental non governmental organisations) ou GRINGOS (Government regulated and initiated NGOs) croissent d'une façon préoccupante. D'autres encore défendent les intérêts des grandes firmes. On les appelle les BINGOS (Business industrial NGOs). Le rapport propose donc de fusionner toutes les procédures d'accréditation qui existent actuellement à l'ONU en un mécanisme unique placé sous l'autorité de l'Assemblée générale, tout en allégeant la phase intergouvernementale de l'examen des demandes. Mais il ne va pas jusqu'à proposer une procédure unique pour l'ensemble du système onusien.

C'est dans cet esprit que le Conseil économique et social, dans son avis sur le Rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation <sup>(2)</sup> propose d'organiser le dialogue et la transparence en définissant

---

(1) [www.un.org](http://www.un.org)

(2) *Avis sur le Rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, créée par le Conseil d'administration du Bureau international du travail, présenté, au nom de la section des Relations extérieures du Conseil économique et social, par M. Alain Deleu, vice-président du Conseil, intitulé « Vers une mondialisation plus juste » - 2005.*

une procédure d'accréditation auprès des institutions internationales reposant sur des critères acceptés par tous.

Certains, comme Hubert Védrine et Henri Nallet, prônent la création d'une Assemblée consultative mondiale de la société civile auprès du Conseil économique et social mais réhaussé de niveau.

**Proposition n° 22 :** Définir une procédure unique d'accréditation des ONG auprès des institutions internationales reposant sur des critères acceptés par tous.

**Proposition n° 23 :** Créer une Assemblée consultative mondiale de la société civile à l'ONU.

## 2 – Une concurrence féroce

### a – La course aux financements

Se retrouvant toutes sur le même terrain, au propre comme au figuré, les ONG, en dépit du fait qu'elles partagent la même finalité, sont engagées dans une concurrence qu'elles qualifient elles-mêmes de féroce. L'argent est le nerf de la guerre et son corollaire est l'image. On retrouve là le « couple ONG-médias ». Les courbes de la générosité suivent les images télévisées des grandes crises (Rwanda, Bosnie, Kosovo, tsunami...). Entre-temps, c'est le « *calme humanitaire* », selon Bernard Kouchner. Toutes les « majors » pratiquent la course à la médiatisation et donc aux espoirs de dons. Rony Brauman, ancien Président de MSF, déclare : « *Par peur d'être négligées, [les ONG] sont incitées à forcer leur présence médiatique. Or le besoin de communication ne conditionne pas l'existence d'une ONG* ». Antoine Vaccaro<sup>(1)</sup> parle de « *loi du tapage médiatique* ». Il s'agit de déclencher l'élan de générosité et de toucher le donateur au cœur et au portefeuille, quel que soit le média utilisé (télévision, presse, affichage...). Mais les relations avec les médias peuvent se révéler à double tranchant dans la mesure où le moindre faux pas est immédiatement relayé. Lorsqu'un scandale surgit, toujours dans les médias, c'est très dommageable pour l'ONG en cause mais également pour toutes les autres. En témoignent les turbulences très médiatisées qu'a connues il y a à peine quelques années *Action contre la faim* qui ont conduit l'ONG à afficher un déficit de 1,4 million d'euros en 2002. Avec « *l'effet Jean-Christophe Rufin* », les donateurs sont revenus, selon les propres termes de l'ONG.

Toujours selon Antoine Vaccaro, ce marketing repose sur la « *trilogie du don : prospection-fidélisation-succession* ». Tout donateur est enregistré dans

---

(1) Auteur de *Le financement des ONG humanitaires*, *Revue française de finances publiques*, n° 52, 1995, LGDJ.

un fichier de donateurs puis sollicité régulièrement, l'idéal étant d'obtenir un legs. La fidélisation des donateurs qui passe notamment par des prélèvements automatiques sur leurs comptes bancaires permet de réduire le coût d'une collecte (« fund raising »), 70 % des frais générés par un mailing étant absorbés par l'affranchissement. MSF indique consacrer 8 % de ses dépenses à la collecte de fonds. Ce sont les mailings directs qui font l'essentiel de sa recette. L'ONG a également été l'une des premières à pratiquer une politique d'abonnements et de prélèvements automatiques en la matière. Elle annonce un taux de retour de « 5 francs pour 1 franc dépensé », comprenant le traitement des dons, et de 7 pour 1 hors traitement des dons. *Médecins du monde* reconnaît consacrer environ 20 % de son budget estimé à 45 millions d'euros à la collecte de fonds, contre 10 % environ pour l'administration-gestion de l'ONG et 70 % pour les missions.

Par ailleurs, une fois la notoriété acquise et régulièrement entretenue, les ONG doivent démarcher elles-mêmes le donateur. Certains représentants d'ONG se voient ainsi comme « *des techniciens qui deviennent des VRP chargés de collecter des fonds* ». La concurrence régnant, il leur faut innover et renouveler régulièrement leurs techniques de marketing direct. On se souvient de *Handicap International* qui dans les années quatre-vingt-dix envoyait ses courriers depuis le Cambodge et glissait dans l'enveloppe une petite béquille en bois, symbole de son combat. Aujourd'hui la nouvelle arme s'appelle Internet. Plus récemment, dans le cadre de l'appel à la générosité du public déclenché à la suite de la catastrophe en Asie du Sud-Est, les dons via Internet se sont développés, l'un des avantages étant de diminuer considérablement les coûts de la collecte. Certaines ont engagé une politique de communication moins onéreuse par le biais du mécénat d'entreprise. Elles font ainsi appel aux agences de communication (Euro RSCG C&O, TBWA...) qui leur proposent des campagnes de communication dans l'objectif de sortir du lot mais également de diversifier leurs sources de financement. Seuls les frais techniques doivent être assumés par les ONG, la prestation en conseil étant offerte par l'agence et l'achat d'espace étant souvent gracieux. D'autres enfin ont recours aux « people », c'est-à-dire à des personnalités issues de la mode, du cinéma, des médias... Le vivier où puiser est vaste.

Outre la concurrence qui règne entre les ONG françaises sur le marché français de la collecte, celles-ci se plaignent de ce que ce marché serait un des plus permissifs d'Europe et attirerait depuis quelques temps les ONG américaines aux approches plus agressives, qualifiées de « *reines du marketing* ». MSF est quasiment une des rares ONG à ne pas se plaindre de l'arrivée d'une concurrence étrangère sur le marché français de la collecte de fonds, justifiant sa position par le fait qu'elle-même collecte des fonds sur les marchés japonais, australien et américain. Elle considère que c'est une saine émulation. *Handicap International* reconnaît également collecter des fonds privés à l'étranger via quatre sections en Europe et une au Canada. Pratiquement seules les ONG étrangères rencontrées par la mission d'information lors de son déplacement au Cambodge estiment que la concurrence sur la collecte des fonds crée une émulation et qu'elle s'avère bénéfique dans le sens où pour obtenir des fonds, les ONG sont obligées de présenter des programmes de qualité.

En retour, les ONG françaises se sont empressées d'adopter les nouvelles techniques introduites sur le marché français. Ainsi elles testent depuis quelque temps la collecte de fonds sur le pavé, modèle importé des pays anglo-saxons où le « face to face » ou « street fund raising » apparaît comme une technique très efficace. Il existe même une association, ONG-Conseil, qui coordonne l'occupation des trottoirs, la gestion des lieux et forme les « accrocheurs ». Cette approche directe présente de multiples avantages : elle permet de diversifier les modes de collecte, de rajeunir le profil des donateurs, le cœur de cible pouvant être les jeunes, de combler un déficit de proximité ; elle s'avère efficace et moins chère que le publipostage. L'une des prochaines étapes, encore à l'étude apparemment, serait le démarchage à domicile, lui aussi très en vogue dans les pays anglo-saxons où il porte le nom de « canvassing » ou « house to house ». Enfin on peut signaler qu'en octobre 2004 a eu lieu le Congrès international de la collecte de fonds et que le ticket d'entrée pour trois jours de formation était de 1 500 euros !

Ce monde des ONG n'est donc pas pur et parfait, n'est pas angélique. Des rapports de force s'y exercent, ainsi que des batailles de notoriété, pour des parts de marché humanitaire, au sens médiatique et concret pour les financements. Cette concurrence n'est pas toujours saine car le but n'est pas que de profiter aux victimes. Lors de l'appel à la générosité pour les victimes du tsunami, le choix qu'a fait MSF de demander à ses donateurs de ne plus lui envoyer de dons, estimant que sa mission de secouriste d'urgence ne pouvait absorber plus de 40 millions d'euros, démontre à la fois le professionnalisme de cette association qui sait évaluer ses besoins, c'est-à-dire son action, mais vise également à prouver sa cohérence avec l'éthique de la transparence qu'elle se targue de respecter. Ainsi ses statuts juridiques lui interdisent de réaffecter les dons reçus pour les victimes du tsunami à d'autres causes. Il reste néanmoins que cette annonce a sans doute été faite maladroitement et non sciemment -du moins ose-t-on l'espérer-, portant préjudice aux autres ONG, notamment celles qui envisagent une présence de plus long terme dans la zone, et que la médiatisation qui en a été faite était pour le moins néfaste.

#### **b – Les difficultés de la coordination**

- Une coordination difficile entre ONG

En raison de la concurrence qui règne s'agissant des sources de financement, la coordination s'avère un art difficile, aussi bien en amont que sur le terrain, la recherche des financements se poursuivant sur ce terrain.

Les ONG font valoir qu'elles se coordonnent au sein de collectifs, se constituent en réseaux, de manière à avoir plus de poids et d'efficacité dans leurs relations avec les pouvoirs publics, de pouvoir créer des synergies, se concerter dans leurs actions, échanger, réfléchir, capitaliser leur expérience. Elles peuvent également former des consortiums, notamment pour accéder à des financements de l'Union Européenne, donner plus d'ampleur à leurs actions de lobbying ou

améliorer les volumes de dons collectés. *Coordination SUD* s’y emploie mais elle se révèle être plus une plate-forme syndicale qu’un coordinateur de terrain. Un grand nombre de réseaux et de collectifs existent, que ce soit sur des thématiques précises (CLONG-Volontariat) ou sur des logiques géographiques, touchant leur action dans les pays du Sud ou leurs activités de plaidoyer et de lobbying au Nord (*France-Pays du Mékong, CONCORD...*).

La concertation se fait aussi au niveau du terrain : les équipes d’ONG différentes oeuvrant dans un même pays ou une même région peuvent être amenées à travailler ensemble sur des projets, à se retrouver au sein d’instances de coordination... Dans les contextes difficiles, les contacts s’établissent souvent plus facilement, car échanger des informations peut s’avérer vital (en Irak, en Afghanistan, en Tchétchénie...). Quand des travailleurs humanitaires sont tués, la solidarité humaine joue très fortement entre les ONG. De même, certaines ONG estiment qu’il serait possible de mutualiser les fonctions générales de base arrière -l’administration, les finances, la communication, le plaidoyer, la relation avec les bailleurs de fonds- toutefois sans s’y être réellement frottées. Selon elles, sur le terrain, chaque ONG a sa spécificité qu’il serait dommage de vouloir casser. Il faut préserver la diversité enrichissante du monde associatif. Cette concertation peut aller jusqu’à la coordination. Mais sur la mise en place des programmes et surtout sur leur arrêt, qui est aussi important que le démarrage, on ne peut pas parler de coordination, seulement de concertation ; un certain partage des zones de « marchés » s’opère qui, dans le meilleur des cas, permet d’éviter les doublons et les chevauchements. De toutes les façons, les ONG déclarent qu’il y a du travail pour toutes.

Par ailleurs, si une coordination est mise en place sur le terrain, se pose alors la question de savoir qui commande et qui peut proposer une analyse de la situation qui l’emporterait et serait considérée comme juste. Il n’y a pas de consensus en la matière.

- Une coordination pas toujours convaincante des institutions internationales

Les ONG font observer que la coordination laisse également à désirer au niveau des pouvoirs publics et des institutions internationales. Entre les agences des Nations unies, la coordination est souvent une question de personnes. Tel coordinateur sera japonais parce que le Japon finance 35 % de telle agence onusienne. Il n’est pas fait abstraction de la nationalité. En théorie, lorsque l’ONU intervient, les agences onusiennes se coordonnent sous l’égide du résident coordinateur, souvent un représentant du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), avec l’appui du Bureau de la coordination humanitaire des Nations unies (BCHA plus connu sous l’acronyme anglais OCHA). Mais toutes les ONG ne se font pas forcément enregistrer.

- Une coordination des pouvoirs publics français en cours

La création de la Mission pour la coopération non gouvernementale au sein de la Direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des Affaires étrangères est le signe d'une volonté d'organiser les relations entre les différents acteurs non gouvernementaux que sont les ONG, les collectivités territoriales et les entreprises intéressées à la coopération internationale et au développement. Le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) a été créé dans l'objectif de coordonner tous les ministères qui concourent à l'action de la France sur le plan de la coopération extérieure. Dans le prolongement du Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement de juillet 2004 a été mise en place la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) où sont représentés tous les ministères contribuant par des personnes ou des financements à des actions de coopération et à laquelle est convié le représentant de Coordination SUD. La Commission coopération et développement (COCODEV) est une instance consultative, où plusieurs ministères sont représentés ainsi qu'à parité des représentants d'ONG. Elle est présidée par le ministre en charge de la coopération. C'est un lieu de concertation qui est constitué pour sa partie opérationnelle de groupes de travail (par exemple sur le volontariat, l'enseignement, la santé...) où s'élaborent des réflexions puis éventuellement des propositions d'actions (par exemple le projet de loi sur le volontariat). Il faut aussi mentionner le Haut conseil de la coopération internationale (HCCI) qui a pour mission de permettre une concertation régulière entre les différents acteurs de la coopération internationale pour le développement et de sensibiliser l'opinion publique aux enjeux de cette coopération. Les représentants de l'Etat ne siègent pas au HCCI. Très récemment, le CICID a mis en place un nouveau dispositif permettant que soient données des consignes aux représentations diplomatiques concernant l'action des ONG sur le terrain. Il est demandé aux postes d'établir chaque année un Document cadre de partenariat (DCP) dans lequel l'action des ONG importantes sera précisée. En règle générale, les relations se nouent par l'intermédiaire du Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) qui, sans avoir vocation à coordonner l'action des ONG françaises, peut initier un rapprochement avec celles-ci et engager un échange entre elles et l'action bilatérale de la France.

Depuis sa prise de fonction en 2002, M. Renaud Muselier, Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, s'est employé à redonner de la cohérence à l'action humanitaire de l'Etat et à développer des synergies entre les différents acteurs de l'humanitaire. Il a notamment créé en 2003 un Comité interministériel de l'aide humanitaire d'urgence. Cette cellule basée au ministère des Affaires étrangères est chargée de coordonner l'action des différents ministères français. Lorsque survient une crise, le Groupe opérationnel du Comité interministériel de l'aide humanitaire d'urgence réunit tous les ministères concernés et les ONG sont conviées à participer aux réunions thématiques d'évaluation de situation organisées en fonction de ces crises. Dans le cadre du plan Synergies 2004, qui comporte une

série de dix mesures concrètes, un annuaire permanent des capacités d'action de chaque partenaire a été mis en ligne sur Internet qui permet d'identifier une ligne complète de la capacité d'action française. En outre, un Conseil d'orientation de l'action humanitaire d'urgence a été installé. Ce conseil est indépendant, se fixe des objectifs et apporte sa contribution. Il est présidé par une personne issue d'une ONG. Les ONG y occupent trois sièges sur dix-huit (Etat, collectivités territoriales, entreprises, médias, universités, recherche). Par ailleurs, des correspondants humanitaires ont été désignés dans chaque Ambassade de France à l'étranger. Ils sont un point de contact fixe pour les ONG présentes dans les pays. Leur sont proposées des sessions de formation pour les initier à la culture et à l'état d'esprit des ONG. Leur mission couvre aussi bien la veille humanitaire que la gestion de crise, son suivi et l'évaluation qui peut être faite de l'impact réel de l'opération, quand elle a été menée à son terme. La Délégation à l'action humanitaire du ministère des Affaires étrangères joue en fait un rôle de régulateur des hommes et des matériels dans les crises où l'action de l'Etat français est sollicitée.

**Proposition n° 9 bis :** Elargir les fonctions du guichet unique figurant à la proposition n° 9 à la coordination de l'action de tous, en s'appuyant en particulier sur les représentations diplomatiques.

#### **IV – LES ONG FRANÇAISES : LE POINT SENSIBLE DE L’ÉVALUATION**

En matière d’évaluation, il faut distinguer entre l’évaluation financière qui consiste à contrôler les comptes d’une ONG et l’évaluation en termes de qualité de l’action menée sur le terrain. Si les ONG ont accepté un contrôle financier de leurs comptes, elles sont peu nombreuses à avoir mis en place des systèmes de suivi et d’évaluation. Parmi celles qui y ont recours, beaucoup se contentent encore trop souvent de mesurer de manière fiable l’efficacité, c’est-à-dire de comparer les résultats obtenus par rapport aux objectifs planifiés ; parfois elles tentent de mesurer l’efficience qui consiste à comparer entre les résultats atteints et les ressources mobilisées. En revanche, rares sont celles qui tentent d’apprécier la pertinence et la durabilité de leurs actions, de mesurer l’impact.

##### **A – Une évaluation financière imparfaite**

###### *1 – Le recours à l’audit financier*

###### **a – Des obligations légales**

Le dispositif est éparpillé et les obligations varient entre les associations et fondations reconnues d’utilité publique, les fondations d’entreprise et les associations déclarées, même si certaines dispositions sont communes, mais également en fonction de certains seuils, comme le montant total des dons reçus annuellement ou des subventions publiques versées.

Par exemple, depuis la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité du public, les associations qui font appel à la générosité du public sur le plan national ont l’obligation d’en faire la déclaration préalable à la préfecture du département où se trouve leur siège social et d’établir un compte d’emploi annuel des ressources qui peut être contrôlé par la Cour des comptes. Les modalités de présentation de ce compte d’emploi sont fixées par un arrêté ministériel du 30 juillet 1993.

L’objectif visé est de permettre une mesure aussi exacte que possible des fonds qui sont directement affectés par l’ONG à sa mission sociale en faisant ressortir clairement les coûts d’appel à la générosité du public comme les frais d’affranchissement du courrier, de publicité et les dépenses de fonctionnement.

A cet égard, il faut signaler qu’il n’apparaît pas probant de vouloir comparer entre les ONG le ratio entre la part dans le budget des frais de

fonctionnement et celle de la mission sociale. En effet, eu égard à la diversité des situations, ce type de comparaison n'a aucune valeur. Il n'y a rien de commun entre MSF qui indique que 87 % de ses ressources sont consacrés à la mission sociale, 5 % au fonctionnement, 8 % aux frais de collecte (frais d'envois postaux...) et *Enfants d'Asie* dont les frais administratifs représentent environ 15 % du budget. L'une emploie 5 173 personnes et l'autre 4 salariés à plein temps. L'une dispose d'un budget annuel de 95 millions d'euros et l'autre de 1,7 millions d'euros. Pour sa part, *Médecins du monde* déclare consacrer 70 % de son budget aux missions, 20 % à la collecte de fonds et 10 % à l'administration-gestion, pour un budget qui a atteint 45 millions d'euros en 2004.

Votre Rapporteur souligne combien il est regrettable que de multiples dispositifs coexistent et milite en faveur d'une uniformisation et d'une harmonisation.

**Proposition n° 17 :** Procéder à une harmonisation des obligations comptables spécifiques qui s'imposent aux ONG.

#### **b - Des contrôles par les corps d'inspection**

Les ONG qui reçoivent des subventions de la part de l'Etat, des collectivités territoriales (communes, départements et régions) ou des établissements publics peuvent faire l'objet de contrôles sur l'emploi de ces subventions par différents corps d'inspection (Cour des comptes, Inspection générale des affaires sociales, Inspection des finances).

Comme on l'a vu, la Cour des comptes dispose également du pouvoir de contrôler les comptes des ONG qui font appel à la générosité du public sur le plan national.

Depuis la loi n° 2003-709 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations (article 15), l'emploi des sommes collectées par toutes les ONG et ouvrant droit à un avantage fiscal peut également être contrôlé par la Cour des comptes. Jusqu'alors, ce contrôle ne portait que sur les associations recourant à la générosité publique lors de campagnes nationales.

De même, depuis la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaires, social et statutaire, l'Inspection générale des affaires sociales peut également contrôler les comptes des associations relevant de son secteur.

Enfin, étant soumises à des obligations fiscales et sociales, les ONG peuvent à ce titre être contrôlées et faire l'objet de contentieux, voire de poursuites pénales pour les dirigeants en cas d'infraction grave.

### **c – Des contrôles internes**

Un contrôle interne est effectué dans la mesure où dans chaque association il revient à l'assemblée générale des adhérents de contrôler et d'approuver les comptes, comme tout adhérent peut saisir la justice s'il a constaté un dysfonctionnement grave. De plus en plus, les ONG envoient les rapports financiers à tous leurs membres, voire les font figurer sur leur site Internet.

Par ailleurs, peu à peu les ONG ont pris conscience de la nécessité d'une gestion proche de celle des entreprises, notamment celles qui ont acquis une taille équivalente à celle des multinationales. Ce phénomène s'est encore amplifié avec la diminution des subventions publiques. A l'époque où celles-ci affluaient, nombre d'ONG ont élargi leurs prestations sans compter. Les différents scandales qui ont ému l'opinion publique et les restrictions budgétaires aidant, les ONG sont confrontées à la nécessité de vérifier leur viabilité économique. Aujourd'hui, il leur faut apprendre la rigueur et celle-ci passe par une professionnalisation du management qui doit accompagner celle de leurs métiers. Ainsi, *Handicap International* indique pratiquer une évaluation financière de ses projets, d'une part, sur une base interne avec un suivi des dépenses et du budget sur une base mensuelle, et, d'autre part, sur une base plus générale, avec des audits financiers réalisés à mi-parcours et en fin de projet. Il existe un système de contrôle interne qui réalise des missions internes ponctuelles, selon un guide d'audit interne vérifiant la sincérité des comptes.

#### *2 – Les limites du système*

##### **a – Un contrôle difficile sur le terrain**

Il reste néanmoins que le contrôle sur le terrain n'est pas toujours aisé à entreprendre, surtout en cas de crise ou de conflit local. Dans ce cas, seule la confiance prévaut. Les ONG font valoir qu'il faut éviter en la matière d'envoyer des expatriés et privilégier le personnel local. Mais le niveau de corruption dans ces zones est souvent élevé. Elles font également observer que de plus en plus, les bailleurs de fonds confient l'argent directement aux gouvernements des pays où elles interviennent et, sans remettre en cause les grands programmes portés par les gouvernements, qu'elles sont les témoins de détournements de la part de ces derniers mais restent ou doivent rester silencieuses sous peine de ne pas pouvoir travailler auprès des populations nécessiteuses. A cet égard, on peut signaler qu'il existe une ONG, *Transparency International*, qui s'efforce de contribuer à la bonne gouvernance, publique ou privée, en agissant contre la corruption, le blanchiment et les formes diverses de la délinquance financière dans la sphère publique et la sphère privée. Elle publie chaque année un rapport très attendu où elle établit un classement des pays les plus exposés à la corruption.

Certaines ONG pratiquent l'évaluation financière sur place, souvent après avoir été échaudées par un problème, en recourant à des comptables,

trésoriers et commissaires aux comptes locaux, lorsque cela est possible ! D'autres envoient certains de leurs adhérents ou de leurs donateurs en mission pour procéder à des contrôles sur place. *Médecins du monde* a mis en place un comité des donateurs composé de seize membres bienfaiteurs élus par leurs pairs qui veille à ce que les fonds collectés soient utilisés à bon escient, notamment en se rendant sur le terrain. *Enfants d'Asie*, qui est une association de parrainage, envoie des parrains en mission dans les différents pays pour procéder à un contrôle de l'action sur place.

### **b – Des évaluations financières commandées par les bailleurs de fonds à la fois juges et parties**

Les ONG qui reçoivent des subventions de la part de l'Etat, des collectivités territoriales (communes, départements et régions) ou des établissements publics sont susceptibles de faire l'objet de contrôles sur l'emploi de ces sommes par les bailleurs eux-mêmes.

L'Union européenne procède également à des contrôles sur l'usage qui est fait par les ONG de ses co-financements. Tout projet d'un montant supérieur à 100 000 euros doit, pour être honoré, *in fine* passer par un audit portant notamment sur la gestion et l'ONG est obligée de commander cet audit à un bureau indépendant.

De même et de façon générale, tous les bailleurs internationaux se réservent dans les contrats de financement des possibilités de contrôle qui sont effectifs et souvent sévères.

Ces évaluations, qui se font souvent par étapes (à mi-parcours, avant toute nouvelle tranche de financement et en fin de programme), présentent néanmoins des limites dans la mesure où le bailleur de fonds n'a pas intérêt à communiquer sur le fait qu'il s'est trompé en accordant ses fonds et donc sa confiance à une ONG peu scrupuleuse. Il est à la fois juge et partie.

### **c – Une autorégulation par la profession**

- Des labels autoattribués

En 1989, des associations, fondations et ONG ont décidé de fonder le *Comité de la charte de déontologie des organisations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité du public* dans le but d'établir des règles éthiques et de transparence. La finalité était de permettre une parfaite information du donateur afin que celui-ci puisse « *donner en confiance* », selon le slogan du *Comité de la charte*. Il s'agit donc d'une initiative purement privée d'associations ou d'ONG qui ont souhaité s'associer pour établir entre elles des normes standards.

Toute organisation souhaitant adhérer au *Comité de la charte* doit être agréée par celui-ci. Cet agrément est délivré pour trois ans mais l'organisation fait l'objet d'un contrôle annuel. L'organisation peut alors apposer le logo du *Comité*

de la charte sur ses documents d'appel à la générosité du public, encourageant ainsi le donateur à donner en confiance. Pour pouvoir adhérer, il faut, entre autres, collecter auprès du public au moins 500 000 euros par an principalement sous la forme de dons de particuliers. Les ONG qui collectent moins échappent donc au contrôle du *Comité de la charte*. Le budget de celui-ci s'est élevé à 365 000 euros pour 2003, l'essentiel des ressources provenant des cotisations versées par les organisations agréées. Elles sont fonction du montant des fonds recueillis provenant de la générosité du public. Par exemple, les organisations collectant moins de 800 000 euros paient une cotisation de 1 500 euros, celles collectant plus de 6 millions d'euros et moins de 9 millions d'euros paient une cotisation de 6 000 euros et celles qui collectent plus de 27,3 millions d'euros paient une cotisation de 12 000 euros. Le *Comité de la charte* ne fait pas appel à la générosité du public et ne sollicite les pouvoirs publics que pour des aides ponctuelles et limitées destinées à des projets précis. Il travaille en étroite collaboration avec la Cour des comptes et l'IGAS.

Le *Comité de la charte* a établi quatre principes fondamentaux que doivent respecter les ONG membres. Le premier concerne la transparence financière qui vise notamment à une unification de présentation de la comptabilité et à une certification des comptes par un contrôleur indépendant ; le *Comité de la charte* ne contrôle pas les comptes (chaque organisation agréée doit avoir un commissaire aux comptes) mais le respect des remarques transmises par le commissaire aux comptes. Les organisations agréées sont tenues par lui de publier chaque année à destination des donateurs leur bilan et leur compte d'emploi des ressources comparés à ceux de l'année précédente. Il contrôle la littérature à destination des donateurs et portant sur les chiffres de l'organisation qui doit être sincère, loyale et claire. Le deuxième vise la qualité des actions et des messages qui exprime le refus de l'exploitation abusive de l'image de la détresse. Le troisième porte sur la rigueur des modes de recherche de fonds qui exclut toute forme de rémunération au pourcentage d'intermédiaires et de prestataires de service. Enfin, le dernier concerne le contrôle interne du respect des engagements par les adhérents.

Trois niveaux de contrôle sont prévus. Le conseil d'administration du *Comité de la charte*, qui est composé de douze représentants des organisations agréées par lui et de trois personnalités qualifiées au maximum, élues par l'assemblée générale, se prononce, après avis de la commission de surveillance sur l'agrément des candidatures, le renouvellement de l'agrément des organisations et les sanctions en cas de manquement à la déontologie (avertissements, retrait de l'agrément, radiation de l'organisation). La commission de surveillance indépendante, qui est constituée d'une douzaine de personnalités indépendantes et bénévoles sans lien direct ou indirect avec les organisations dont elles étudient les dossiers, donne son avis au conseil d'administration sur l'agrément de nouvelles organisations, le renouvellement annuel de l'agrément des organisations, éventuellement assorti de propositions ou de demandes d'amélioration des pratiques, les textes déontologiques et ceux régissant le fonctionnement du *Comité de la Charte*. Enfin, des censeurs indépendants sont désignés pour un mandat de

trois ans par le *Comité de la charte* auprès de chaque organisation pour veiller à ce que l'organisation respecte tout au long de l'année les règles de déontologie du *Comité de la charte*, et produire annuellement un rapport adressé à la commission de surveillance mesurant les écarts entre les engagements pris et les pratiques réelles.

Le *Comité de la charte* est membre du réseau ICFO (International Committee on Fundraising Organizations). Cette organisation a été créée en 1958 et regroupe des institutions nationales dont l'objectif est d'établir des règles éthiques communes pour les organismes relevant du secteur non lucratif qui font appel à la générosité du public pour soutenir et financer leurs actions. Même si l'on peut regretter que l'ICFO ne regroupe pas l'ensemble des ONG qui font appel à la générosité du public, ce regroupement volontaire constitue déjà un début de structuration dans la mesure où les regroupements nationaux qui en sont membres sont issus des principaux pays du Nord où sont basées les principales ONG (Allemagne, Autriche, Canada, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse).

Toutefois, si le *Comité de la charte* a élaboré des critères éthiques communs à toutes les associations, cela revient en fait à une autoélaboration par les ONG de standards communs. Celles-ci se délivrent ainsi un label de bonne conduite. Ce qui est insuffisant d'autant que les contrôleurs sont bénévoles et que la seule sanction est le retrait de ce label, dont on peut douter qu'il alerte les donateurs. Entre une sollicitation pour un don de la même ONG portant le label du *Comité de la charte* et la suivante où il ne figurerait plus, il n'est pas sûr que le donateur fasse la différence. La déontologie choisie n'engage que les organismes volontaires. Enfin, le *Comité de la charte* est, comme les ONG qu'il contrôle, une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et l'adhésion se fait sur une base volontaire et payante. Il n'en demeure pas moins que ce dispositif vient compléter les autres.

Dans le même ordre d'idées, on peut signaler que toutes les ONG qui souhaitent adhérer à *Coordination SUD* doivent signer une charte qui vaut adhésion à un certain nombre de principes telles que la transparence, la déontologie en matière de communication, etc. En cas de problème détecté, soit l'association quitte d'elle-même la coordination, soit celle-ci prend la décision de l'exclure.

- Les agences de notation

Depuis quelques temps, s'inspirant de pratiques nord-américaines, certaines ONG font appel à des agences de certification ou de notation pour procéder à une évaluation chiffrée de leur situation, qui ne porte que sur l'aspect financier, même si elles ont annoncé leur souhait d'évaluer, par grand secteur, également la pertinence et l'efficacité dans leur domaine d'activité.

Ainsi, [www.charitynavigator.org](http://www.charitynavigator.org) est l'une des plus importantes et se consacre exclusivement à la notation des ONG et des associations. Cette agence passe en revue les principales ONG américaines en examinant leurs comptes qu'elle rend accessibles et publics sur son site. Un palmarès, établi selon divers critères, des dix meilleures associations ou ONG est publié ainsi que la liste des dix ONG les plus inefficaces dans l'utilisation des fonds ou qui se trouvent dans une situation financière préoccupante.

Depuis peu la France s'y essaie également puisque quelques associations se sont associées au Bureau Veritas, un organisme de contrôle et de certification, pour procéder à des études d'évaluation qui sont facturées.

Toutefois, là encore le système présente des limites dans la mesure où chaque agence dispose de sa propre grille de notation ou de certification et où les ONG seraient assez facilement tentées d'opter pour celle qui serait susceptible de leur attribuer la meilleure note.

### *3 – Un seul censeur intransigeant : l'opinion publique*

En définitive, ce que les ONG redoutent le plus reste l'opinion publique se penchant sur leurs comptes alertée par les médias, eux-mêmes parfois alertés par les rapports toujours très attendus de la Cour des comptes ou de l'IGAS. Tout scandale, voire le moindre doute jeté sur l'utilisation de fonds collectés auprès du public peut rejaillir sur tous et porter un préjudice durable à l'ensemble des associations. Ce sont finalement les médias qui régulent le système.

Si les dérives s'avèrent exceptionnelles, elles sont systématiquement dénoncées. En juin 2004, un article du *Figaro* titrait « *Cambodge plus de 800 ONG sont accusées de piller l'aide internationale – Le Fonds monétaire international dénonce la dérive mafieuse de l'Etat* ». Le journaliste estimait que l'aide internationale contribuait indirectement à ce « *gâchis* » dans la mesure où elle servait à payer l'assistance technique, c'est-à-dire des rapports d'experts fournis, entre autres, par des ONG « *qui vivent chacune le temps d'une étude sur tel ou tel sujet* ».

Un article du *Figaro* de novembre 2004 dénonçait « *l'édifiante gabegie d'une ONG palestinienne* », la *Société palestinienne pour la protection des droits de l'homme et de l'environnement* : absence de comptabilité, transferts des fonds récoltés vers des comptes secrets, détournements massifs par le directeur général, frais de voyage exorbitants, parc automobile affecté aux besoins personnels des dirigeants...

*In fine*, depuis le scandale de l'Association pour la recherche contre le cancer (ARC) qui a provoqué un électrochoc tant auprès des pouvoirs publics que des associations et du grand public et conduit à un durcissement des contrôles par l'Etat et les ONG elles-mêmes, il apparaît qu'il devient de plus en plus difficile

pour les ONG de frauder ou d'affecter l'argent des donateurs selon leur bon-vouloir. A cet égard, la Cour des comptes vient récemment de faire l'éloge de l'ARC qu'elle a qualifié d'« *exemple de bonne gestion [pouvant] paradoxalement servir d'exemple pour les autres associations* ».

Dans le même esprit, le dernier rapport 2005 de *Transparency International* (TI), une ONG déjà citée spécialiste des études sur la corruption dans le monde indique que le risque de corruption ne vient pas des ONG qui, depuis le scandale de l'ARC, font preuve d'un bon niveau de contrôle et ont réduit leurs coûts de fonctionnement, mais apparaîtrait dans les pays bénéficiaires et après la phase humanitaire d'urgence, au moment de la reconstruction. On note à cet égard que le cabinet *PriceWaterhouseCoopers* a accepté d'auditer tous les programmes des Nations unies déployés en Asie du Sud-Est à la suite de la catastrophe survenue fin décembre 2004. A cet effet, une réunion est prévue à Dajkarta les 7 et 8 avril 2005 qui réunira l'OCDE, la *Banque asiatique de développement* et *Transparency International* pour définir des règles de conduite.

## **B – Une évaluation de leur action plutôt balbutiante**

Si l'audit financier est entré dans les mœurs et semble fiable, la question de l'évaluation du travail accompli sur le terrain demeure. Or, les critères financiers du management ne suffisent pas. Ce n'est pas parce qu'une ONG est bien gérée financièrement qu'elle fait un bon travail sur le terrain. La mesure de l'efficacité sur le terrain et surtout la pertinence des actions ne sont pas encore systématiquement réalisées. En France, le recours encore important au volontariat et au bénévolat conduit à un fort renouvellement des personnels, ce qui ne favorise pas l'évaluation des actions menées sur le long terme et la transmission d'un savoir-faire ou d'une expérience. Les ONG y sont également très réticentes en particulier parce qu'elles estiment que la référence à un même type d'expérience n'est pas envisageable, chaque terrain étant différent et chaque action également. Par ailleurs, elles posent la question de savoir qui dispose de la légitimité pour élaborer ce référentiel et ensuite pour évaluer leurs actions en fonction de celui-ci, sans parler des moyens nécessaires. On constate ainsi qu'il y a peu d'ONG dont les dossiers de présentation des projets contiennent une ligne budgétaire consacrée à l'évaluation. La FIDH par exemple inclut dans ses programmes de coopération juridique un module d'évaluation pour un montant représentant 10 à 20 % du budget du programme. En réalité, il y a sans doute une taille critique des ONG à partir de laquelle celles-ci ont les moyens de procéder à une évaluation.

### *1 – Les défauts de la pratique actuelle*

#### **a – Une autoévaluation non systématique**

La plupart des ONG considèrent pratiquer une forme d'autoévaluation en produisant des rapports narratifs ou rapports d'activités, qu'elles adressent, en

règle générale, à leurs membres, en même temps que les rapports financiers, et que l'on retrouve sur leur site Internet. Il ne fait néanmoins aucun doute que les ONG y sont plutôt tentées de s'auto-féliciter, d'autant que ces rapports servent souvent de plaquette publicitaire.

*Action contre la faim* reconnaît très honnêtement avoir clairement pris conscience de son retard en matière d'évaluation. Ce n'est que depuis 2003 qu'elle a mis en place une démarche qualité incluant l'évaluation. L'ONG estime que cette évaluation doit porter à la fois sur l'organisation au siège et sur l'action menée sur le terrain. Elle a par exemple renforcé ses capacités et ses outils de pilotage du management et pris la décision de mutualiser, avec le siège de Londres, l'équipe chargée de procéder à l'évaluation, cette dernière se faisant avant toute opération, en cours d'opération et après.

MSF reconnaît que sa politique d'évaluation est interne. Les administrateurs se réunissent 7 heures par mois, le dernier vendredi de chaque mois. De plus, plusieurs séminaires de travail sont organisés les week-ends chaque année. En moyenne, les administrateurs font au moins un voyage annuel de terrain pour constater directement les activités et ils font partie d'un sous-comité qui suit un dossier. Parfois des satellites de MSF sont chargés d'une mission d'évaluation. Par exemple si MSF cherche à savoir précisément parmi les patients du paludisme traités si le diagnostic est bien fait, si le traitement est bien conduit, combien de malades guérissent et combien cela coûte par malade.

#### **b - Les bailleurs à la fois juges et parties**

Dans certains pays, les pouvoirs publics procèdent à un audit de l'ensemble de l'activité d'une ONG. Ainsi, la FIDH déclare avoir fait l'objet d'un audit entrepris avec le ministère des Affaires étrangères hollandais pour le parlement hollandais et qui figure sur le site Internet de ce dernier et sur celui du ministère. Neuf ONG internationales ont fait l'objet de cet audit en Europe. Un nouvel audit est prévu avec la Suède en 2005.

En France, le ministère des Affaires étrangères procède à des évaluations des projets ou des programmes, soit lui-même, soit en faisant appel à des consultants extérieurs. Globalement, le ministère estime que les ONG françaises font état d'un grand professionnalisme et d'un grand sérieux. Leur engagement sur le terrain est fort.

Il demeure toutefois que le bailleur n'est pas complètement indépendant du processus. Ayant financé un programme ou un projet, il n'a pas forcément envie de s'entendre dire que celui-ci a été un échec ou qu'il a connu des dysfonctionnements ou des défaillances. En tous les cas, il aura plutôt tendance à ne pas communiquer sur ce point et préférera tout bonnement ne pas renouveler l'expérience avec l'ONG en cause.

### c - L'élaboration de codes de conduite

Conscientes des problèmes éthiques quant à la nature de leurs interventions, certaines ONG ont décidé d'élaborer des codes de conduite. En 1997 est né le projet *Sphère* d'une initiative de grandes ONG agissant dans le secteur de l'aide humanitaire et de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'objectif étant d'élaborer des indicateurs et des normes applicables à toutes les ONG intervenant dans ce domaine de l'action humanitaire qui sont regroupés dans un manuel. Plus de 400 organisations réparties dans 80 pays ont contribué au développement des normes minimales et des indicateurs clés définissant le niveau minimum à atteindre dans un contexte donné. Ces normes et standards sont contenus dans une nouvelle édition 2004 du manuel parue après une révision approfondie. Le manuel est conçu pour être utilisé dans le cadre d'interventions lors de catastrophes et peut également servir à la préparation en vue de catastrophes et dans les travaux de plaidoyer humanitaire. Il peut également servir dans la période de transition suivant l'aide humanitaire. Le projet *Sphère* est animé par un comité de gestion composé d'ONG importantes comme Save the children, CARE International, Comité international de la Croix-Rouge, OXFAM UK, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge... Il est en partie financé par des gouvernements comme ceux de l'Australie, de la Belgique, du Canada, du Danemark, des Etats-Unis, de la Finlande, de l'Irlande, de la Norvège, de la Nouvelle-Zélande, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Suède, de la Suisse et l'Union européenne.

On peut également citer *The People in Aid Code*, un réseau international d'agences pratiquant l'aide humanitaire et le développement qui a également édité son code des bonnes pratiques (*Code of Good Practice*).

En 1995, l'Union européenne s'est dotée d'un code de conduite éthique dans le cadre de son partenariat avec les ONG portant sur des opérations humanitaires d'urgence. Ce code est connu sous le nom de *Déclaration de Madrid*. Ce document a été adopté à l'issue d'une réunion qui s'est tenue à Madrid le 14 décembre 1995, à l'initiative du commissaire Emma Bonino, et qui a été consacrée aux différents aspects des problèmes humanitaires. Outre l'Union européenne, cette réunion a rassemblé les Etats-Unis, le HCR, l'UNICEF, le PAM, le DHA (the United Nations Department of Humanitarian Affairs), la Croix-Rouge et des représentants de MSF et d'ONG européennes et américaines.

Dans le cadre du Plan synergies 2004 mis en place par le ministère des Affaires étrangères, une norme de qualité francophone vient d'être officiellement lancée.

Si ces différents dispositifs ont le mérite d'exister, certaines ONG font valoir qu'il importe plus d'établir un cadre d'évaluation adapté aux circonstances plutôt que des standards rigides et fixes qui risquent de mener à une technicité extrême prenant le pas sur la dimension humaine de leurs actions. Dans ces

conditions, rien n'empêcherait n'importe quelle autre structure économique d'accomplir cette mission.

## 2 - La difficulté d'accepter une évaluation par un tiers

### a - Une évaluation par les pairs

Certaines ONG ont recours au *Fonds pour la promotion des études préalables études transversales évaluations* (F3E). Comme son nom l'indique, le F3E promeut trois types d'études : les études préalables, les études transversales, les évaluations, qui représentent la part la plus importante. C'est une structure associative de type loi de 1901 qui a été créée en 1994 à la suite de la fusion de deux fonds mis en place à la fin des années 1980, le *Fonds d'études préalables* (FEP) et le *Fonds pour les évaluations et les études transversales* (FEE). Cette fusion s'est faite en concertation avec les ONG et les pouvoirs publics. Le F3E est un réseau composé d'environ soixante acteurs non gouvernementaux français que sont les ONG et les collectivités territoriales -ces dernières s'étant impliquées plus récemment- qui souhaitent évaluer leur action. Pour les ONG il s'agit essentiellement des ONG de développement, à l'exception notable de *Handicap International*. Les ONG humanitaires et d'urgence se retrouvent plus volontiers au sein du Groupe URD (urgence réhabilitation développement) qui travaille plus spécifiquement sur l'évaluation des actions d'urgence. Le Groupe URD rassemble des ONG d'urgence, des ONG de développement, des universités et des organisations parapubliques. Créé en 1993 pour tenter par la réflexion et la mise en commun de leurs savoir-faire de résoudre l'opposition existant en France entre « urgenciers » et « développeurs », le Groupe URD se définit comme « *un lieu de débats, de rencontres et d'échanges [...], un potentiel de recherche opérationnelle doublée d'une accumulation, de capitalisation et de valorisation [...]* ».

Le F3E permet aux ONG d'utiliser l'évaluation pour améliorer la pratique de leurs actions sur le terrain. Il y a une dizaine d'années, l'évaluation était surtout vécue comme un contrôle. L'idée proposée par le F3E a été de permettre l'appropriation de cet outil par les ONG comme un outil au service de la qualité de leurs actions. L'enjeu de la redevabilité étant mieux assumé, il restait en effet à renforcer la dimension de l'évaluation comme « outil de conseil au service de la qualité », même si ces deux objectifs peuvent être parfois difficilement conciliables dans une même démarche. Concrètement, le F3E fournit à la fois un accompagnement méthodologique et financier pour réaliser ces types d'études et constitue un espace de dialogue entre ONG et avec les pouvoirs publics portant sur les enjeux de l'évaluation et de l'action des ONG dans le cadre de l'aide publique au développement. Le F3E a aussi un rôle de diffusion, d'échange et de capitalisation des résultats des études qu'il soutient. Il développe également un programme de formations autour des méthodologies d'étude et de projet.

Le F3E est financé par ses membres et la MCNG qui verse une subvention annuelle destinée à la fois au financement du F3E et au cofinancement

de chaque étude. Ce cofinancement est assuré à 80 % par le F3E, avec une part de 70 % revenant au ministère des Affaires étrangères et une part de 10 % au F3E, les 20 % restants étant apportés par l'ONG demandeuse de l'évaluation. Selon les services du ministère des Affaires étrangères, la subvention accordée chaque année représente environ 400 000 euros.

Il faut tenir compte du fait que ce sont les ONG qui sollicitent le F3E pour un appui à une évaluation, décision souvent prise en liaison avec le bailleur de fonds qui en fait une condition préalable au renouvellement de son soutien financier. Dans les faits, c'est encore souvent le ministère des Affaires étrangères qui pousse les ONG à s'engager dans un processus d'évaluation, en particulier avant de renouveler un financement ou d'en accorder la tranche suivante. Tout l'enjeu du F3E est donc de dépasser cette obligation, en amenant les ONG et le ministère des Affaires étrangères à sortir d'une seule logique de sanction pour mettre en place une politique d'apprentissage en commun et de dialogue, à partir de recommandations formulées par des experts indépendants et discutées dans des enceintes paritaires.

Une insuffisance subsiste cependant que le F3E admet tout à fait. Il reconnaît que les mesures d'accompagnement des ONG pour les aider à mettre en œuvre les recommandations des évaluations formulées par les évaluateurs restent limitées. Il constate cependant que si la démarche d'évaluation a été portée par l'ONG, si celle-ci se l'est appropriée, le travail de l'évaluateur est facilité et cela garantit davantage une acceptation des recommandations.

Enfin, la revendication majeure des ONG membres du F3E est que l'on analyse leur action à l'aune d'une méthode transparente et partagée. Il s'agit de trouver un cadre où l'on regarde avec les parties prenantes ce qui a été construit ensemble. L'évaluation doit être mise en œuvre de la manière la plus ouverte et transparente possible comme un moyen d'évolution, non de contrôle.

La mission d'information est bien consciente qu'il n'est pas raisonnable d'envisager une évaluation externe systématique de chaque projet, ce qui reviendrait à créer une procédure qui se révélerait certainement, à terme, plus empreinte de lourdeur que d'efficacité. En revanche, il faut instiller chez les ONG françaises la culture de l'évaluation en les obligeant à réfléchir à leur stratégie. Mais celles-ci ne sont pas les seules concernées. L'évaluation doit porter sur l'ensemble de la chaîne, les ONG mais également les autorités locales et les bailleurs.

#### **b – L'absence d'une évaluation par un tiers indépendant**

En définitive, il n'y a pas, pour l'instant, en France d'évaluation réalisée par un tiers totalement extérieur au processus et qui ne serait pas rémunéré ni par le bailleur ni par l'ONG. De temps à autres, certains journalistes jouent ce rôle, mais de façon très ponctuelle. Par ailleurs, les rapports d'évaluation qui ont le mérite d'exister ne sont souvent destinés qu'à l'ONG et/ou au bailleur eux-mêmes, alors qu'ils devraient être accessibles au grand public, sans risquer de discréditer

l'action des ONG. Les citoyens sont capables de comprendre que cette action peut se heurter à des obstacles et échouer dans quelques cas. Cela participe d'un renforcement de leur crédibilité qui est d'autant plus nécessaire que l'on est entré dans un système de marchandisation de l'action humanitaire où les ONG ont l'impression que, même si leur but n'est pas lucratif, elles doivent générer un certain profit, c'est-à-dire engranger un certain budget, pour ne pas fermer et licencier leur personnel.

C'est cette difficulté que l'Observatoire de l'action humanitaire, le site Internet <sup>(1)</sup> créé par M. Marc-Antoine Pérouse de Montclos, chargé de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), tente de résoudre en essayant de donner un droit de réponse aux ONG si tant est qu'elles veuillent bien répondre. Celui-ci souligne que la lecture stratégique et politique de l'Observatoire déplaît beaucoup à des gens qui imaginent qu'on peut être apolitique et ne veulent pas admettre certains des présupposés de l'action humanitaire en temps de guerre par exemple. Il y a beaucoup de passion dans l'aide humanitaire si bien que la moindre critique est très mal perçue et il est difficile d'avoir un dialogue serein et raisonné avec beaucoup d'acteurs humanitaires. Nier un problème reste la meilleure façon de le résoudre.

On peut également signaler que The Development Gateway Foundation, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement en Europe (OCDE), la Banque mondiale et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ont récemment élaboré un catalogue d'information sur les activités de développement dénommé *Accessible information on development activities* (AIDA) accessible sur Internet <sup>(2)</sup>. Chaque ONG peut y faire figurer les données concernant ses projets de développement en cours, ses sources de financement et les résultats obtenus. Malheureusement, pour l'instant, la cartographie des actions de développement est loin d'être exhaustive, de nombreux obstacles figurant sur son chemin. AIDA fonctionne sur une base volontaire, certaines ONG locales n'ont pas accès à Internet pour y faire figurer leurs données, d'autres ne disposent pas du personnel pour ce faire, etc.

### 3 – *Evaluer les conséquences des actions engagées*

En règle générale, l'évaluation telle qu'elle est pratiquée actuellement consiste à comparer les résultats obtenus par rapport aux objectifs atteints. *Handicap International* par exemple confirme que l'évaluation des actions se fait essentiellement par rapport aux objectifs et résultats à atteindre sur les projets mis en oeuvre. Pour ce faire, l'ONG a mis en place un double système, basé sur des évaluations internes et externes. Chaque projet fait l'objet d'au moins deux évaluations techniques sur le temps correspondant à sa mise en oeuvre : en général,

---

(1) [www.observatoire-humanitaire.org](http://www.observatoire-humanitaire.org)

(2) [www.aida.developmentgateway.org](http://www.aida.developmentgateway.org)

une évaluation interne est réalisée à mi-parcours, tandis qu'une évaluation globale est réalisée par un acteur externe à l'ONG en fin de projet.

La mesure de l'impact ne semble pas envisagée. Ce dernier est plus compliqué à mesurer que le résultat obtenu par rapport à l'objectif initial car il faut, en particulier, plus de recul. Si les définitions de la notion d'impact sont multiples, toutes convergent néanmoins vers « *une conception assez globale et qui s'inscrit dans le long terme, pouvant être positif ou négatif, prévisible ou non. Il concerne les changements (sociaux, politiques économiques, environnementaux) dans les conditions de vie des populations* »<sup>(1)</sup>. L'impact va bien au-delà de l'audit. Si *Handicap International* reconnaît ainsi le mesurer finalement assez rarement, les évaluations portant plus souvent sur les effets que sur l'impact, ce n'est pas en raison d'un manque d'intérêt, mais parce que c'est très difficile d'apprécier l'impact d'un projet dans toutes ses dimensions (sociale, économique, environnemental....) et d'établir des liens de cause à effet entre les interventions et les nouvelles situations que vivent les « bénéficiaires ». Aucun instrument de mesure scientifique permettant de mettre en balance les effets pervers et les effets positifs de l'aide humanitaire n'étant disponible, pour l'instant l'évaluation est concentrée sur des aspects quantitatifs mais qui ne suffisent évidemment pas. Or, la vraie question n'est pas de s'interroger sur le montant, la valeur absolue de l'aide destinée aux populations vulnérables, mais de connaître la proportion qui est détournée, ou qui provoque des effets d'entraînement économique de la présence des ONG internationales dans une zone où elles sont les derniers acteurs pouvant fournir un secteur formel de l'économie, ou encore qui fait des ONG des substituts des pouvoirs publics locaux dans la mesure où elles assurent les services publics comme l'éducation, la santé, etc.

Selon Marc-Antoine Pérouse de Montclos, il faut alors se positionner autrement et regarder plutôt l'engagement moral. Si aider les personnes en détresse est un impératif moral, il paraît essentiel pour les ONG d'essayer de limiter les dégâts. La capacité de l'ONG à opérer un retrait stratégique apparaît fondamentale. Ce retrait peut prendre la forme d'une suspension des opérations, du positionnement dans un autre pays qui va servir de base arrière, du retrait complet ou encore de l'expulsion. Seules les personnes sur le terrain sont à même d'apprécier la nécessité d'un retrait stratégique et disposent de la capacité à dire si le programme a plus d'effets pervers que d'effets positifs et à y mettre fin. Pour l'instant, la plupart des ONG se retirent en fonction de considérations financières, parce qu'il n'y a plus de financement par les bailleurs de fonds. Les ONG françaises qui ont cette capacité d'analyse demeurent une exception.

Lors de son déplacement au Cambodge, la mission d'information a pu constater que les ONG, françaises comme étrangères, étaient revenues

---

(1) *Enjeux généraux du débat sur le co-financement ONG et sur l'évaluation-capitalisation-appréciation de l'impact, document de travail pour le séminaire de Paris (9 et 10 décembre 2004), COTA asbl, Méthodologies et technologies pour un développement durable (octobre 2004).*

massivement dans ce pays dès 1992 avec l'autorité provisoire des Nations unies. Elles ont bénéficié à la fois des infrastructures des Nations unies et d'une partie de la désagrégation de l'Etat, et elles y ont même concouru en recrutant de hauts fonctionnaires à des niveaux de salaires qui étaient ceux des Nations unies. Elles y sont toujours aussi nombreuses aujourd'hui et continuent à pratiquer la substitution. Elles gèrent des pans entiers de ce pays comme les secteurs de la santé et de l'éducation. Toutes servent des compléments de salaires aux fonctionnaires cambodgiens. Par exemple, l'association de droit français *Khrouсар Thmei* indique que, pour toute école construite par l'association, elle exige qu'elle soit entièrement gérée par le gouvernement mais sous le contrôle de l'association, l'objectif étant que le gouvernement prenne en charge l'éducation. Ainsi un assistant du gouvernement y travaille et est rémunéré par celui-ci. Mais les fonctionnaires n'étant payés que 25 à 30 dollars par mois, l'association lui verse un complément de salaire. Les ONG sont donc totalement entrées dans une logique de substitution.

Par ailleurs, il apparaît que, en théorie, la taille n'a rien à voir avec l'efficacité. Rien ne prouve qu'une grande ONG soit plus efficace qu'une petite, de même qu'une ONG composée essentiellement de bénévoles et/ou de volontaires le soit moins qu'une ONG faisant essentiellement appel à des professionnels. Il faut voir au cas par cas, pays par pays, programme par programme. Il n'est pas possible de généraliser. En réalité, il est évident que plus une ONG bénéficie d'une forte autonomie financière -ce qui va souvent de pair avec la taille-, plus elle est à l'aise pour opérer éventuellement un retrait sans se préoccuper de ce qu'en pensera le commanditaire, c'est-à-dire le bailleur. En outre, peut-être faut-il simplement souligner que les petites ONG ont une propension plus forte que les grandes à multiplier les « bonnes idées », qui se révèlent être autant d'initiatives isolées et inadaptées aux besoins du terrain.

En revanche, la Commission européenne mais également les ONG étrangères comme les gouvernements locaux et les instances internationales s'accordent à dire que les ONG françaises sont plus proches des bénéficiaires, notamment en raison de leur petite taille et de leur diversité, de leur atomisation, mais aussi de leur moins grand professionnalisme. Ce qui peut laisser espérer une plus grande prise en compte des besoins des bénéficiaires de leur action, c'est-à-dire les populations locales.

*Handicap International* reconnaît que, même si il est difficile d'apprécier l'impact, il ne faut pas y renoncer pour autant. C'est une exigence éthique. Il faut sûrement expérimenter, innover pour établir des méthodes qui soient à la fois relativement fiables et pas trop lourdes.

Enfin, votre Rapporteur souligne que pour rendre des comptes, encore faut-il que quelqu'un les demande. A cet égard, le rapport du groupe de travail sur

« l'évaluation des interventions humanitaires »<sup>(1)</sup>, constitué en janvier 2004 à la demande du Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, propose la rédaction annuelle, par le Conseil d'orientation, d'un rapport d'activités portant à la fois sur les actions humanitaires d'urgence mises en œuvre ou financées par les pouvoirs publics, et sur l'évaluation de ces actions, et destiné à être rendu public et transmis au Parlement.

**Proposition n° 19 :** Remettre, chaque année, un rapport au Parlement élaboré par le ministère des Affaires étrangères en concertation avec les ONG concernées et portant sur l'évaluation des ONG cofinancées par la MCNG et la DAH et sur la politique de coopération et l'action humanitaire de l'Etat, suivi d'un débat.

**Proposition n° 20 :** Mettre en place une cellule indépendante d'appui à l'évaluation de l'action des ONG.

---

(1) rapport du groupe de travail sur « l'évaluation des interventions humanitaires », 8 septembre 2004, mis en ligne sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères, [www.diplomatie.gouv.fr/humanitaire/1495.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/humanitaire/1495.html).

## CONCLUSION

Le premier enseignement que la mission d'information a tiré de ce travail qui a duré presque une année est que les ONG françaises constituent un ensemble divers, un monde multiple, foisonnant et varié. Cela fait sa richesse mais aussi sa faiblesse. Il en résulte que l'on ne peut émettre de propositions uniformes.

Même si ce monde résiste à tout classement par catégories, il semble néanmoins possible de distinguer entre des « majors » et des petites et moyennes ONG, tant les rapprochements avec les acteurs du secteur marchand ne semblent pas dénués de fondement. Sur beaucoup de points, elles ressemblent aux entreprises, hormis le régime juridique auquel elles sont soumises. Elles fonctionnent et sont gérées comme des entreprises. Thierry Pech et Marc-Olivier Padis les qualifient d'« *organisations au fonctionnement de multinationales philanthropiques* »<sup>(1)</sup>. Les effectifs et les budgets de certaines n'ont rien à envier à certaines entreprises, de même que leurs méthodes de management, d'organisation et de gestion, à tel point qu'on est en droit de se demander si, pour ne pas mettre la clé sous la porte, elles ne sont pas contraintes à agir. Certaines ont élargi leur champ d'intervention au micro-crédit, empiétant sur le domaine des établissements bancaires, ou encore au commerce équitable, ce que Thierry Pech et Marc-Olivier Padis appellent les « *marchés de la vertu* ». La concurrence qui règne entre elles est tout aussi féroce que celle que se livrent les entreprises. Comme les entreprises commerciales, certaines externalisent une partie de leurs activités en s'associant à une ONG du Sud, un partenaire local, sous couvert d'appropriation de l'aide. Elles sont devenues des entreprises privées à but non lucratif.

Par ailleurs, se voulant non gouvernementales, elles sont néanmoins fortement liées d'une manière ou d'une autre aux gouvernements. Se voulant neutres et indépendantes, elles occupent une place de plus en plus importante sur la scène internationale et revendiquent même de jouer un rôle de plus en plus politique en participant au processus international de décision.

Si, comme l'a fait remarquer un représentant d'ONG auditionné, « *elles se pensent hors du monde* » et se veulent un lieu d'autogestion, il leur faut néanmoins reconnaître que le monde a évolué et que leur façon de l'appréhender a suivi cette évolution. Elles ne sont plus un contre-pouvoir, mais partagent des frontières communes avec les Etats, les institutions internationales, les entreprises, mais également les autres acteurs de la société civile que sont les altermondialistes. Elles sont en interaction. C'est pourquoi elles doivent réfléchir à

---

(1) *Les multinationales du cœur : les ONG, la politique et le marché*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2004

une évolution de leur statut, de leurs modes de financements, de leurs stratégies, de leurs relations avec ces autres acteurs que sont les Etats, les institutions internationales, les entreprises et les médias, de l'évaluation de leur action, en un mot de leur responsabilité dans le jeu international et assumer leur dimension politique. Les ONG doivent se poser la question de leur ligne de conduite, de leur responsabilité, de leur engagement politique au fond.

Occupant une place à part dans le monde associatif, notamment celles qui comptent, elles méritent un traitement adapté à leur spécificité. Certains aménagements sont souhaitables et ne peuvent que leur être bénéfiques. Il faut toutefois veiller à la fois à protéger leur spécificité, cette sorte de marque de fabrique française qui les différencie des ONG anglo-saxonnes, tout en en atténuant les défauts, et ne pas augmenter les contraintes qui pèsent sur elles, mais faire en sorte que leur action puisse s'épanouir, se développer davantage et plus facilement dans un nouveau cadre et qu'elles mêmes soient moins fragiles. La situation est donc complexe, le chemin ardu, dans la mesure où elles sont confrontées à de nombreux enjeux et où les obstacles viennent de toutes parts, non seulement des autres acteurs de ce secteur, mais également d'elles-mêmes. C'est pourquoi il convient que tous ces acteurs réfléchissent ensemble et avec elles à de nouvelles modalités d'exercice de leur action.

**Proposition n° 1 :** Engager un dialogue avec les grandes ONG portant sur l'élaboration d'un traitement adapté à leurs spécificités, notamment en termes de statut juridique, de fiscalité, de rémunération des personnels et de charges sociales, de modes de financement, et qui pourrait convenir à certaines ONG dépassant un certain seuil constitué par exemple par le montant du budget et/ou le nombre de salariés. Elles seraient alors libres de choisir d'adopter soit le statut associatif régi par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, soit le nouveau statut ainsi élaboré.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 13 avril 2005, la Commission des Affaires étrangères a entendu le rapport de **M. Roland Blum** présentant les travaux de la mission d'information sur les ONG françaises.

**M. Roland Blum, Rapporteur**, a tout d'abord rappelé que la mission d'information sur les ONG françaises avait été constituée le 11 février 2004 en vue d'établir un panorama des organisations non gouvernementales françaises créées en France, sous statut juridique français et ayant une dimension internationale, c'est-à-dire dont le champ d'action dépasse largement les frontières de l'Hexagone. Pour ce faire, quatre champs ont été isolés : la forme juridique, les personnels, le mode d'intervention et l'évaluation de l'action.

En premier lieu, la mission d'information a constaté qu'il n'existait aucune définition juridique claire, ni en droit international, ni en droit français de la notion d'organisation non gouvernementale et qu'une multitude de termes et d'acronymes étaient utilisés pour désigner ces organismes. De même, il n'existe pas davantage de classification officielle des ONG tant au plan international qu'au plan national et une typologie s'avère difficile à établir.

S'agissant de la forme juridique adoptée par les ONG françaises, celles-ci ont, à 98 %, un statut d'association régi par la loi du 1er juillet 1901. Etant libres de se constituer en association et n'étant pas tenues de déclarer leur mise en sommeil ou leur cessation, il est très difficile de les dénombrer exactement. De même, leur objet social n'est pas toujours en rapport direct avec la coopération, la solidarité internationale ou le développement des pays pauvres. En outre, qu'il s'agisse d'une petite ONG de parrainage d'enfants comme *Enfants d'Asie* qui emploie 4 salariés et 1 expatrié au Cambodge avec un budget annuel de 1,7 million d'euros ou de la première d'entre elles, *Médecins sans frontières*, dont la seule section française emploie 5 173 personnes pour un budget annuel de 95 millions d'euros et dont l'action s'exerce dans 35 pays, toutes deux sont créées sous le régime associatif prévu par la loi de 1901.

S'intéressant à la question des personnels, la mission d'information a constaté que, du fait de leur appartenance au monde associatif, les ONG françaises avaient encore très largement recours au bénévolat et au volontariat, qui reposent sur les idéaux d'engagement et de désintéressement et permettent de limiter les coûts de fonctionnement. Il en résulte une image encore très artisanale teintée d'amateurisme ou du moins de non professionnalisme des ONG françaises, par rapport notamment aux organisations anglo-saxonnes qui recrutent essentiellement des professionnels et les rémunèrent aux prix du marché. Néanmoins, les ONG françaises sont de plus en plus confrontées à la nécessité de recourir à des professionnels pour différentes raisons.

Hormis quelques rares entités fortement spécialisées comme *Médecins sans frontières*, qui agit en priorité dans le domaine de l'urgence médicale, dans leur grande majorité les ONG françaises sont très polyvalentes et il apparaît qu'elles ont fortement diversifié leurs activités et elles se qualifient elles-mêmes de multispécialistes. Se pose alors la question d'une ligne directrice et, *a fortiori*, d'une stratégie d'action des ONG françaises à plus ou moins long terme. En réalité, celle-ci est fortement liée aux modes de financement. Si le rapport moyen entre les fonds publics et les fonds privés s'établit dans un ratio de 40 à 60 %, ce taux recouvre en réalité de fortes disparités dans la mesure où certaines ONG françaises affichent un taux de dépendance de 85 % par rapport aux bailleurs publics nationaux. Il s'agit essentiellement du ministère des Affaires étrangères via la Délégation à l'action humanitaire et la Mission pour la coopération non gouvernementale, et, dans une moindre mesure, des collectivités territoriales.

Toutefois, le principal donateur public des ONG françaises est aujourd'hui l'Union européenne, via l'Office humanitaire ECHO et l'Office de coopération EuropeAid. En terme de rang, les ONG françaises se trouvent à la troisième position, derrière les anglaises et les allemandes. Les ONG françaises bénéficient dans une moindre mesure de financements internationaux et se plaignent de rencontrer encore un certain nombre de difficultés pour accéder aux financements proposés par les organisations internationales comme les agences de l'ONU ou la Banque mondiale, en raison, selon elles, de leur petite taille. Elles estiment qu'elles devraient être soutenues par les pouvoirs publics français en la matière.

Il résulte de cette situation que les ONG françaises sont avant tout des opérateurs qui répondent à des appels d'offres lancés par des bailleurs publics et qui de ce fait doivent s'inscrire dans une stratégie d'intervention élaborée par des décideurs publics. Seules quelques « majors » sont capables en France de définir des projets et de les financer entièrement sur fonds propres abondés essentiellement par les dons des particuliers. Toutefois, même indépendantes des pouvoirs publics, ces ONG n'en sont pas moins soumises aux desiderata de leurs généreux donateurs. De même, les fondations et les entreprises, qui constituent des bailleurs privés vers lesquels les ONG se tournent de plus en plus, imposent souvent des conditionnalités.

Dépendantes pour la majorité d'entre elles des bailleurs, les ONG françaises ont instauré bon gré mal gré des relations avec les pouvoirs publics, mais estiment devoir veiller à ne pas se laisser instrumentaliser pour conserver leur neutralité. Si elles sont encore nombreuses à refuser de porter clairement le drapeau français, contrairement à leurs homologues américaines qui agissent comme le porte-drapeau des intérêts américains, elles constituent néanmoins une des formes de l'influence, du « soft power » français. Elles sont quant à elles passées d'une relation antagoniste avec le pouvoir à une certaine forme de cogestion dans la mesure où elles ne veulent plus être enfermées dans une relation purement technique et financière, mais veulent intervenir sur la conception des projets et être associées aux choix politiques et à leur mise en œuvre.

Les ONG sont aussi engagées vis-à-vis des bailleurs dans une concurrence qu'elles qualifient elles-mêmes de féroce, l'argent étant le nerf de la guerre et son corollaire l'image. Les batailles de notoriété et pour l'acquisition de parts de marché humanitaire sont une réalité. Dans ces conditions, la coordination entre les ONG et avec elles s'avère un art difficile aussi bien en amont que sur le terrain, ce qui est bien évidemment préjudiciable à tous les acteurs du secteur, mais aussi aux bénéficiaires de l'aide.

La mission d'information s'est enfin penchée sur la question sensible de l'évaluation de l'action des ONG. En la matière, il faut distinguer entre l'évaluation financière qui consiste à contrôler les comptes d'une ONG et l'évaluation en termes de qualité de l'action menée sur le terrain. Si les ONG ont accepté un contrôle financier de leurs comptes -certaines sont soumises à des obligations légales parce qu'elles font appel à des subventions publiques ou collectent des fonds dans le cadre de campagnes nationales-, elles sont peu nombreuses à avoir mis en place des systèmes de suivi et d'évaluation de leur action. Parmi celles qui y ont recours, beaucoup se contentent encore trop souvent de mesurer un taux de réalisation obtenu en comparant quantitativement les résultats atteints par rapport aux objectifs planifiés ; parfois elles tentent de mesurer l'efficacité qui consiste à comparer les résultats obtenus et les ressources mobilisées. En revanche, rares sont celles qui tentent d'apprécier la pertinence et la durabilité de leurs actions, de mesurer l'impact de leurs interventions. Enfin, les ONG françaises ne sont pas encore prêtes à accepter une évaluation par un tiers totalement étranger au processus.

En conclusion, le Rapporteur a souligné que, si le monde des ONG françaises se révélait multiple, foisonnant et varié, toutes occupaient cependant une place à part dans le paysage associatif français. Aussi la mission d'information a estimé qu'elles méritaient un traitement adapté à leurs spécificités. Certains aménagements sont souhaitables et ne peuvent que leur être bénéfiques. Outre des améliorations ponctuelles relatives à la fiscalité applicable aux ONG, à la rémunération des personnels, aux modalités de cofinancement par les pouvoirs publics, aux obligations comptables, la mission d'information a estimé qu'il serait bienvenu de réfléchir à de nouvelles règles du jeu, à un nouveau cadre dans lequel pourrait mieux s'exercer leur action. Même si ce monde résiste à tout classement, il semble néanmoins possible de distinguer entre les petites et moyennes ONG et les « majors ». Il a semblé à la mission d'information que les « majors » méritaient de meilleures conditions que le cadre associatif pour gérer de gros budgets, une masse salariale importante, des actions qui s'exercent dans de nombreux pays du monde. En définitive, elles sont des « *entreprises privées à but non lucratif* », selon les propres termes du Président de *Médecins sans frontières*.

C'est pourquoi il serait intéressant que les pouvoirs publics puissent proposer aux dix plus grandes ou à *Coordination SUD* qui est la fédération française des organisations de solidarité internationale d'engager un dialogue portant sur l'élaboration de ce nouveau cadre qui comprendrait un statut juridique, une fiscalité, une rémunération des personnels et des dirigeants, et des modes de

financements adaptés à leurs spécificités. Ce cadre pourrait convenir à certaines ONG dépassant un certain seuil constitué par exemple par le montant du budget et/ou le nombre de salariés. Bien entendu, elles resteraient libres de conserver le statut associatif.

Enfin, si le contrôle comptable des actions des ONG financées sur fonds publics apparaît satisfaisant, les procédures d'évaluation de leurs actions doivent être renforcées, tout en gardant à l'esprit la nécessité de faire porter cette évaluation sur l'ensemble de la chaîne.

**M. Michel Destot**, intervenant en sa qualité de Président, a exposé les principales propositions formulées par la mission d'information et qui peuvent être réparties en quatre séries.

Le premier groupe de propositions concerne la mise en place d'un nouveau cadre d'action pour les ONG françaises. Ce monde étant assez réticent aux interventions autoritaires, la solution se trouve plutôt dans le dialogue que dans la réglementation. Les plus grandes ONG méritent un traitement adapté qui devrait évoluer, à terme, vers un statut européen dans la mesure où, dans la bataille qui se joue entre les ONG françaises et les ONG américaines, il faut gagner à notre cause les autres pays européens. La réalité est que les ONG sont des entreprises privées à but non lucratif. C'est pourquoi, il faut, entre autres, permettre une rémunération au prix du marché des professionnels salariés par les ONG mais également de leurs dirigeants afin de garantir la professionnalisation du secteur et de faciliter la réinsertion de ces personnels dans le monde de l'entreprise à l'issue de leur passage par une ONG. Pour les petites et moyennes ONG demeure le problème des charges sociales élevées qui épuisent rapidement leurs ressources dans les projets qu'elles mettent en œuvre.

La deuxième série de recommandations porte sur les relations avec l'Etat. Il est indispensable que soit enfin mis en place un guichet unique destiné à recevoir les demandes de cofinancement des ONG, à procéder à la notification, à effectuer le suivi des partenariats ainsi engagés et à coordonner l'action de tous sur le terrain en s'appuyant en particulier sur les représentations diplomatiques. Par ailleurs, sur le plan financier, il conviendrait de procéder à la consolidation de tous les concours de l'Etat, rehausser la part de l'Etat dans le financement du fonctionnement des ONG, augmenter la dotation du Fonds humanitaire d'urgence ainsi que la part de l'aide publique au développement qui transite par les ONG. La création d'une mission d'information parlementaire portant sur la coopération décentralisée permettrait d'organiser la nécessaire coordination avec les actions de coopération menées par le ministère des Affaires étrangères du fait du poids de plus en plus important des collectivités territoriales dans l'action internationale de la France. Enfin, la remise d'un rapport au parlement portant sur l'évaluation des ONG cofinancées par le ministère des Affaires étrangères et sur la politique de coopération et l'action humanitaire de l'Etat, suivie d'un débat, est d'autant plus justifiée que le ministère des Affaires étrangères s'impose comme le coordonnateur privilégié en la matière.

La troisième série de propositions concerne l'évaluation des ONG. La mise en place d'une cellule indépendante d'appui à l'évaluation de leur action doit être envisagée en dépit des réticences de celles-ci, ne serait-ce que pour savoir où va l'argent public.

La dernière série de recommandations regroupe des actions au niveau international. Il est notamment proposé de définir une procédure unique d'accréditation des ONG auprès des institutions internationales reposant sur des critères acceptés par tous.

En conclusion, M. Michel Destot a indiqué que le monde des ONG françaises était caractérisé par une grande diversité. Si les ONG françaises ont des points forts mais également beaucoup de faiblesses, au total elles expriment beaucoup de générosité. La France ayant été en quelque sorte le précurseur en la matière avec les « French doctors » peut gagner dans le concert international une partie importante dans la mesure où les ONG interviennent dorénavant également sur le plan politique. Refusant toute instrumentalisation, contrairement aux ONG américaines, l'éthique et l'approche des ONG françaises sont différentes, il ne faut cependant pas que la France soit indifférente à ce qu'elle peut obtenir en soutenant ses ONG.

Après avoir félicité le Président et le Rapporteur pour la richesse de leur rapport, **M. Hervé de Charette** a souligné l'importance du sujet et l'intérêt des propositions formulées par la mission d'information, la première relative à l'élaboration d'un nouveau statut mieux adapté aux grandes ONG étant incontestablement une idée à approfondir.

Créer une mission d'information parlementaire sur la coopération décentralisée serait une bonne initiative, tant les actions conduites par les régions, les départements et les grandes villes foisonnent et représentent des enveloppes financières importantes. Il serait très utile de connaître plus précisément les initiatives décentralisées afin de parvenir à les encadrer ou, plutôt, à les guider et les coordonner.

La proposition visant à créer une assemblée consultative mondiale de la société civile auprès des Nations unies, déjà formulée par M. Jacques Attali, est très intéressante. Elle permettrait de combler l'absence actuelle de tout lieu d'expression de l'opinion publique mondiale. Une telle assemblée attirerait peut-être des ennuis aux gouvernements, mais elle constituerait avant tout une formidable machine à produire des idées !

Prévoir des exonérations de charges sociales et fiscales au profit des ONG est en revanche une idée discutable, dans la mesure où elles entraîneraient une charge supplémentaire pour le citoyen et où toutes les associations demanderaient, souvent à juste titre, le même traitement.

**M. Axel Poniatowski** a observé que les propos tenus par le Président et le Rapporteur de la mission contenaient des réserves implicites vis-à-vis de

certaines ONG : ces réserves portent-elles sur leur fonctionnement ou leur gestion, ou bien visent-elles le bien fondé de leurs actions ? Le commissaire européen chargé de l'aide au développement, M. Louis Michel, a indiqué qu'il allait proposer à la Commission européenne que l'aide européenne destinée à l'Afrique ne transite plus par des ONG mais repose au contraire sur des interventions menées directement par l'Union européenne. Cette évolution ne conduirait-elle pas à la remise en cause de l'action des ONG en Afrique ? Est-elle la conséquence de la mise à jour de détournements de l'aide européenne ?

**M. Roland Blum, Rapporteur**, a reconnu que la mission avait quelques réserves sur les actions de telle ou telle ONG mais que cela ne remettait pas en cause leur bien-fondé. Dans de nombreux pays en développement, les ONG remplissent les missions de service public dont l'Etat défaillant ne peut s'acquitter. Néanmoins un renforcement de la coordination du travail des ONG et des financements qui leur sont accordés par les bailleurs de fonds français et internationaux serait très profitable. La concentration de trop nombreux financements sur un même objectif – la lutte contre le SIDA par exemple – entraîne une concurrence malsaine et contreproductive entre ONG.

La proposition faite à la Commission européenne par le commissaire Louis Michel vise un meilleur contrôle de l'utilisation des fonds publics, ce qui ne met pas en cause l'avenir des ONG et devrait au contraire permettre de garantir que les fonds qui leur sont accordés sont utilisés conformément à leur objet initial.

**M. Michel Destot** a indiqué que les principales réserves de la mission d'information concernaient les plus petites ONG qui sont très dépendantes des financements publics – qui peuvent représenter jusqu'à 85 % de leur budget – et donc des programmes publics existant, qui déterminent leurs actions. Leur manque de moyens les conduit à embaucher des personnels peu formés et faiblement rémunérés, en contrats à durée déterminée ou dans le cadre d'emplois-jeunes. La faible expérience professionnelle de ces personnels entraîne une moindre efficacité des actions conduites.

Une assemblée consultative mondiale de la société civile pourrait être un lieu de débat sur les critères de répartition de l'aide publique au développement entre les projets et les pays, les ONG étant en mesure de témoigner des besoins qu'elles ont constatés sur le terrain. Ce témoignage n'aura de réelle valeur que si les ONG sont indépendantes, ce qui suppose qu'elles bénéficient de financeurs multiples et d'une certaine dimension. Les petites ONG renforceraient leur efficacité en se coordonnant, voire en fusionnant.

**Le Président Edouard Balladur** a observé que, si les ONG n'ont pas à proprement parler de nationalité, elles n'en ont pas moins des comportements différents selon la provenance de leurs financements. Une telle influence est inévitable.

Il a estimé que ce rapport mériterait de voir ses principales propositions prises en considération. Celles-ci pourraient d'ailleurs faire l'objet d'une proposition de loi.

La Commission des Affaires étrangères a ensuite *autorisé* la publication du rapport d'information présenté par M. Roland Blum.



## ANNEXE 1 LES ONG FRANÇAISES ET LE TSUNAMI

- Les chiffres

Le raz-de-marée qui a touché l'Asie du Sud-Est le 26 décembre 2004 a fait, selon les estimations, près de 300 000 victimes, morts ou disparus.

L'ampleur de la catastrophe a suscité un élan de générosité sans pareil. Le montant total des aides publiques et privées promises s'est élevé à plusieurs milliards de dollars. S'agissant de la France, il apparaît que les organismes non publics ont reçu environ 220 millions d'euros des Français. Pour la phase d'urgence, le Gouvernement français a engagé 21 millions d'euros, dont 17,6 millions d'euros de contribution aux organismes spécialisés des Nations unies et au Comité international de la Croix-Rouge. En outre, les forces françaises ont appuyé ces efforts humanitaires dans le cadre de l'opération *Beryx*, qui s'est achevée début mars 2005, pour un coût évalué à environ 21 millions d'euros. Pour la phase post-urgence, les moyens financiers publics s'élèvent à 20 millions d'euros de crédits regroupés sur le budget du ministère des Affaires étrangères, 3 millions d'euros financés par les agences de l'eau, 300 millions d'euros de facilités de crédit mises à la disposition des pays qui le souhaitent, dont 200 millions instruits par l'Agence française de développement.

L'ampleur de la catastrophe a également suscité un afflux de plusieurs centaines d'ONG et plusieurs milliers d'expatriés.

- La traçabilité des dons

Le contrôle de l'usage des fonds et la traçabilité sont d'autant plus essentiels que l'afflux des financements a été massif, voire nettement supérieur aux besoins dans certains secteurs, tout comme le nombre des acteurs présents sur le terrain. Il en résulte que le risque d'une volonté de dépenser à tout prix et de doublons est inévitable. Certaines organisations mal intentionnées auraient tort de ne pas profiter de la situation.

Pour sa part, l'ONU a mandaté le cabinet *PriceWaterhouseCoopers* pour réaliser l'audit comptable. En principe, les différents mécanismes de sécurisation des fonds et de contrôle de leur utilisation qui ont été mis en place pour les grandes ONG sont fiables. Toutefois, les ONG n'échappent pas au risque de gaspillage dans la mesure où toutes n'ont pas forcément de structure adéquate pour gérer l'afflux des fonds et où elles se lancent dans des projets non réellement pensés et non approuvés par l'administration. Pour faire face à ces risques, la mise en place par les autorités locales de critères techniques ou financiers visant à décourager les ONG non professionnelles ou moins sérieuses semble indiquée.

En revanche, au niveau des organes de l'Etat, il ne fait aucun doute que le risque de corruption est élevé dans ces pays et que la spéculation locale va souvent de pair avec un afflux massif d'expatriés cherchant par exemple à se loger, la loi de l'offre et de la demande jouant inévitablement. Il semblerait que le risque de dilapidation de l'argent de l'aide dans des circuits de corruption soit plus important

dans la phase de reconstruction que dans la première phase d'urgence. En effet, la phase d'urgence a été observée de très près ; les circuits de corruption préfèrent sans doute attendre la mise en place des projets de réhabilitation à long terme où les détournements seront moins visibles et plus aisés à mettre en œuvre par le biais des administrations locales.

- La coordination

Dès l'annonce de la catastrophe, il est indéniable que les ONG ont déferlé sur la zone sans se concerter, multipliant les frais et les délais plutôt que de mener des initiatives communes, et sans véritable lien avec les autorités locales. A cet égard, il faut souligner le rôle amplificateur des médias qui ont contribué à l'arrivée d'acteurs très variés, comme de petites associations porteuses d'initiatives ponctuelles, de journalistes, de consultants, d'entreprises, etc., qui ont contribué à rendre la coordination plus complexe et à instaurer une certaine confusion. Néanmoins, l'expérience montre que les initiatives désordonnées, si elles sont généralement le fait de petites ONG peu expérimentées et non professionnelles, sont de courte durée.

Par ailleurs, en dépit de l'importance des moyens déployés, il ne faut pas oublier que l'organisation opérationnelle sur le terrain et l'accès aux victimes ne peuvent être que progressifs, peu homogènes et étroitement liés aux contextes nationaux et locaux dans lesquels ils s'inscrivent. Les difficultés logistiques inévitables dans ce genre de catastrophe ont certainement contribué à susciter pour une large part l'impression de désordre qui a prévalu dans un premier temps.

Ce déferlement, cette « foire », est sans doute inévitable dans la mesure où il est difficile de décourager toutes les bonnes volontés, mais mérite d'être dénoncé et appelle une réflexion sur les modes de régulation. A défaut de critères à remplir, un mécanisme d'enregistrement des acteurs par un interlocuteur présent localement s'avère incontournable. Ainsi, très vite, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH/OCHA), dirigé par Jan Egeland, s'est imposé comme un interlocuteur, coordonnateur et acteur majeur dans la phase d'urgence humanitaire. Dans certains pays, ce sont les autorités locales qui, souhaitant conserver la maîtrise du processus d'aide, ont mis en place un centre de coordination. Pour la phase de reconstruction, d'autres agences de l'ONU devraient monter en puissance, comme le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

S'agissant plus particulièrement de la France, toutes les ambassades interrogées ont indiqué que spontanément les ONG françaises les avaient contactées pour se signaler et s'étaient maintenues en étroite liaison avec les attachés humanitaires. Par ailleurs, un délégué interministériel à l'aide de la France aux Etats affectés par la catastrophe du 26 décembre 2004 a été nommé par le Premier ministre, le 18 janvier 2005, en la personne de M. Jean-Claude Mallet. Il doit s'assurer de « *la cohérence entre les actions de l'Etat et celles des organisations non gouvernementales intervenant sur le terrain, tant pour l'humanitaire que pour la reconstruction et le développement* ».

En définitive, l'on ne peut généraliser, mais, une fois passée cette période de désorganisation initiale, l'action au plus proche du terrain des ONG apparaît le plus souvent efficace et il ne fait aucun doute que seules les ONG chevronnées sont en mesure de cerner les contours, les enjeux et les évolutions de la situation.

## ANNEXE 2 ENTRETIENS CONDUITS PAR LA MISSION

### AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LA MISSION D'INFORMATION

- 4 mai 2004 à 11 h 30 :

MM. Henri Rouillé d'Orfeuil, Président de Coordination Sud, Emmanuel Fagnou, Directeur exécutif et Jean-Marie Fardeau, Secrétaire général du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD)

- 18 mai 2004 à 11 h 30 :

Mmes Florence Dépret, Directeur conseil Euro RSCG C&O, et Agathe Bousquet, Directrice conseil Euro RSCG C&O

- 25 mai 2004 à 11 h 30 :

M. Jean-Louis Sabatié, Chef de la Mission pour la Coopération non gouvernementale (MCNG) au ministère des Affaires étrangères

- 8 juin 2004 à 12 h :

Mme Nathalie Schnuriger, Présidente du Fonds pour la promotion des études préalables études transversales évaluations (F3E), et M. Laurent Denis, Secrétaire technique

- 15 juin 2004 à 11 h :

M. Christian Rouyer, Délégué à l'action humanitaire (DAH) au ministère des Affaires étrangères

- 22 juin 2004 à 11 h :

M. Philippe Vitel, Député, chargé par le Premier ministre d'établir un rapport sur les mesures susceptibles d'améliorer les relations entre les grandes entreprises françaises et les ONG

- 22 juin 2004 à 12 h :

MM. Michel Wagner, Président de CLONG-Volontariat, Michel Joli, Vice-Président, Mme Laurie Chambon, Coordinatrice, MM. François Laballe, Chargé de partenariat de la Délégation catholique pour la coopération (DCC), Benoît Miribel, Directeur général d'Action contre la Faim (ACF)

- 6 juillet 2004 à 11 h :

M. Christian Lechervy, Sous-Directeur d'Asie du Sud-Est au ministère des Affaires étrangères

- 6 juillet 2004 à 12 h :  
MM. Frédéric Pascal, Président du Comité de la Charte de Déontologie, et Daniel Bruneau, Directeur
  
- 28 septembre 2004 à 11 h 15 :  
Mmes Anne Héry, Déléguée permanente de Handicap International (HI), et Florence Thune, Directrice-adjointe des programmes et de la stratégie financière
  
- 28 septembre 2004 à 12 h 15 :  
Audition de M. Benoît Miribel, Directeur général d'Action Contre la Faim (ACF)
  
- 26 octobre 2004 à 11 h 15 :  
Colonel François-Xavier Yves, Chef de la cellule Actions civilo-militaires (ACM J9) du Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) au ministère de la Défense, Capitaine Pascal Gouault, Groupement interarmées actions civilo-militaires (GIACM), Lieutenant Marc Boulogne, Officier juriste du GIACM, Lieutenant Delphine Brunissem (GIACM), Docteur Eric Dal, médecin-chef des services, chef de la cellule Action humanitaire et santé au cabinet militaire du Ministre de la Défense
  
- 16 novembre 2004 à 10 h :  
M. Renaud Muselier, Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères
  
- 16 novembre 2004 à 11 h :  
M. Marc-Antoine Pérouse de Montclos, chargé de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD)
  
- 17 novembre 2004 à 10 h :  
M. Bernard Kouchner, Ancien Ministre
  
- 23 novembre 2004 à 12 h 15 :  
MM. Michel Brugière et François Dupré, directeurs généraux de Médecins du Monde (MDM), chargés respectivement au plan opérationnel des actions médicales et des aspects financiers
  
- 7 décembre 2004 à 11 h 15 :  
Mme Laurence Villeneuve, vice-Présidente d'Enfants d'Asie, M. Hubert Vassal, trésorier, Mme Catherine Colombani, membre du conseil d'administration
  
- 7 décembre 2004 à 12 h 15 :  
MM. Rachid Lahlou, Directeur général de Secours Islamique France, et Djamel Misraoui, Directeur du Département Communication et Relations publiques
  
- 14 décembre 2004 à 11 h 30 :  
M. Hubert Védrine, Ancien Ministre des Affaires étrangères

- 21 décembre 2004 à 11 h 15 :

M. Jean-Hervé Bradol, Président de Médecins sans Frontières (MSF)

- 21 décembre 2004 à 12 h 15 :

M. Xavier Darcos, Ministre Délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie

- 18 janvier 2005 à 11 h 15 :

M. Robert Ménard, Secrétaire général de Reporters sans Frontières (RSF)

- 18 janvier 2005 à 12 h 15 :

MM. Antoine Bernard, Directeur exécutif de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), Jean-Pierre Dubois, Secrétaire général adjoint de la FIDH et vice-Président de la Ligue des droits de l'homme et du citoyen, affiliée française de la FIDH, Mme Alexa Leblanc, Coordonnatrice des programmes au Secrétariat international de la FIDH

- 1<sup>er</sup> février 2005 à 12 h 15 :

M. Daniel Verger, Directeur Action Internationale du Secours Catholique Caritas France

- 16 février 2005 à 15 h :

M. Daniel Lebègue, Président de Transparence International France (TI)

TABLE RONDE RÉUNISSANT DES ONG DE DÉVELOPPEMENT  
29 juin 2004

- M. Désiré Devienne, Président de Agriculteurs Français et Développement International Picardie (AFDI)
- M. Guy Durand, Président du Centre International de Développement Agricole (CICDA)
- Mme Anne-Françoise Taisne, Responsable administrative et financière du Comité Français pour la Solidarité Internationale (CFSI)
- M. Denis Thion, Directeur de la Délégation Catholique pour la Coopération (DCC)
- Mme Dominique Dupain, Directrice du Groupe de Recherche et de Réalisations pour le Développement Rural (GRDR)

## DÉPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION

### Septembre 2004 - déplacement au Royaume du Cambodge

– Entretiens du 12 septembre 2004

- MM. Yvon Roé d'Albert, Ambassadeur de France au Cambodge, Alain Rauch, Premier Conseiller, Dominique Dordain, Conseiller de Coopération et d'Action culturelle, Antoine de Dianous, Chef de la Mission économique et financière, Mlle Claude Abily, Premier Secrétaire

– Entretiens du 13 septembre 2004

- Mme Somaly Mam et M. Pierre Legros (AFESIP), M. Frédéric Thomas (Aidétous), M. Saray Thun (ADHOC), Mme Kek Galabru (LICADHO)

- Mme Ly Sophat, Directrice de programme de *Mith Samlanh Friends*

- Mme Cheam Kosal, Directeur général de *Khroustar Thmei*, et Mme Corinne Javary, Responsable Communication

- M. Hor Namhong, Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale du Royaume du Cambodge, et Mme Oum Somanine, Sous-Secrétaire d'Etat au ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale

- Mme Phany Auk, responsable des programmes *Douleurs sans Frontières* (DSF) au Cambodge

- Mme Catherine Quillet, infirmière, responsable de l'antenne *Médecins sans Frontières* (MSF)

- Mme Agnès Lesage, Chef de mission *Croix-Rouge Française* (CRF)

- M. Pierre-Régis Martin, responsable de *Médecins du Monde* (MDM)

- Les chefs de projets de la coopération française

– Entretiens du 14 septembre 2004

- Visite d'un projet de développement durable du *Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques* (GRET) en compagnie de MM. Jean-Pierre Mahé, chargé du développement rural et la participation privée aux infrastructures, Cédric Salze, représentant pays

- Visite d'un projet de développement durable de AGRISUD International, en compagnie de M. Jean-Paul Romano
- Visite du site d'*Enfants et Développement* en compagnie de M. Jérôme Combes, Délégué
- Entretien avec M. Sok An, Vice-Premier Ministre, Ministre à la Présidence du Conseil des Ministres (Présidence du Conseil des Ministres) du Royaume du Cambodge
- Entretien avec M. Sothik Hok, *Soutien à l'Initiative Privée pour l'Aide à la Reconstruction du Sud-Est asiatique* (SIPAR)
- Visite d'un orphelinat d'*Enfants d'Asie*, en compagnie de M. Jean Yves Fusil, Directeur informatique, et de Mme Kem Kimlang, Directrice de l'Administration
- Entretien avec Mme Sharon Wilinon, Directeur de CARE Cambodia, du Dr. Jacqueline L. Pomeroy, Délégué de *The Asia Foundation*, de Mmes Annette Kirchner, Assistante du Délégué, Véronique Salze-Lozac'h, Directeur des programmes économiques, et de M. Khut Inserey, Administrateur programme
- Entretien avec M. Douglas Gardner, Coordinateur des Nations Unies au Cambodge et Délégué permanent du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)
- Entretien avec M. Daniel Costa Llobet, Premier Secrétaire de la Délégation de la Commission européenne au Cambodge et Premier Administrateur Programme, et M. Josselin Amalfi, Administrateur programme junior chargé de l'enseignement, de la santé, du développement social et de l'aide humanitaire

– Entretiens du 15 septembre 2004

- Visite du site de *Pour un Sourire d'Enfant* en compagnie de M. Christian Des Pallières et Mme Marie-France Des Pallières, fondateurs

## **8 février 2005 - déplacement à Bruxelles**

– Entretien à la Représentation permanente avec M. Pierre Vernhes, Conseiller commercial Cellule Entreprises & Coopération, Mmes Corinne Balleix, Attachée pour la Coopération, Aurélie Royet-Gounin, Conseillère de presse adjointe, Conseillère Droits de l’Homme.

– Entretien avec M. Jean-Louis Vielajus, membre du conseil d’administration de la Confédération européenne des ONG d’urgence et de développement (CONCORD), vice-président de Coordination-SUD, délégué général du Comité Français pour la Solidarité internationale (CFSI)

– Entretien avec M. Hugh Richardson, Directeur général de EuropeAid

– Entretien avec MM. Antonio Cavaco, Directeur général d’ECHO, Michel Arrion, Chef de l’unité Affaires politiques générales d’ECHO

---

N° 2250 – Rapport en conclusion des travaux d’une mission d’information constituée le 11 février 2004 sur les ONG françaises (Roland Blum)