



HAL
open science

L'Union fait la Force : l'UE comme source de coopération en réseau : le cas de VOICE

Clara Egger

► **To cite this version:**

Clara Egger. L'Union fait la Force : l'UE comme source de coopération en réseau : le cas de VOICE. Science politique. 2010. dumas-00809385

HAL Id: dumas-00809385

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00809385v1>

Submitted on 9 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.



MEMOIRE

L'Union fait la Force
L'UE comme source de coopération en réseau
Le cas de VOICE

Clara Egger

Grenoble

Octobre 2010

Travail soumis pour l'obtention du Master Spécialisé « Organisation Internationale, OIG,
ONG »

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble – B.P 48 – 38040 Grenoble cedex 9



MEMOIRE

L'Union fait la Force
L'UE comme source de coopération en réseau
Le cas de VOICE

Clara Egger

Grenoble

Octobre 2010

Travail soumis pour l'obtention du Master Spécialisé « Organisation Internationale, OIG,
ONG »

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble – B.P 48 – 38040 Grenoble cedex 9

Ce travail a été effectué durant le stage à : VOICE sous la direction de mes tuteurs professionnels Mme Kathrin Schick , Directrice, et de M. Wolf-Dieter Eberwein, Président ainsi que de M. Yves Schemeil directeur de mémoire, Professeur de Sciences Politiques, à l'IEPG et de M. Eric Remacle, Chercheur en politique internationale au REPI, Bruxelles.

The analysis has been undertaken during the internship at : VOICE under the direction of the internship supervisor : Ms. Kathrin Schick, Director, and M. Wolf-Dieter Eberwein, President as well as M. Yves Schemeil, thesis supervisor, Professor of Political Science, IEPG and M. Eric Remacle, Researcher in international politics, REPI, Brussels. au REPI.

Cette analyse ne représente que l'opinion personnelle de son auteur et ne peut en aucun cas être attribuée à VOICE où le stage a eu lieu.

The analysis expresses the personnel opinion of its author and cannot be attributed to the organisation VOICE where the internship took place

Abstract

Cette étude s'intéresse à la coopération inter-organisationnelle, un aspect délaissé de la recherche en relations internationales. En partant de la politique humanitaire européenne, cette étude de cas met en lumière les facteurs, les dynamiques et les effets de la coopération au sein du réseau d'ONG VOICE, et entre ce réseau et les institutions européennes. La construction de liens entre différentes théories (qu'il s'agisse de la théorie des l'intégration européenne, de la sociologie des réseaux ou des groupes d'intérêt), nous permet de distinguer trois phases dans les stratégies de coopération inter-organisationnelle. Tout d'abord, la mise en réseau des ONG n'apparaît pas spontanée mais répond à un contexte favorable où les OIG sont prêtes à accepter la participation des acteurs non-gouvernementaux à condition qu'ils s'organisent et se responsabilisent. Face à cette exigence, les ONG humanitaires européennes ont choisi de se constituer en réseau et de déléguer de larges compétences au secrétariat de VOICE afin de passer pour des interlocuteurs crédibles, légitimes et experts. Cette délégation demeure toutefois conditionnelle et ne persiste que parce que le réseau a une valeur ajoutée forte pour ses membres dans le renforcement de leurs compétences et dans la possibilité qu'il offre de porter des messages de plaidoyer. Enfin, VOICE s'est principalement constitué comme un réseau expert pour répondre aux exigences de la Commission européenne. Si le partenariat très fort entre VOICE et ECHO a permis à ces deux acteurs de se renforcer mutuellement, il a enfermé le réseau dans des registres d'actions spécifiques peu exploitables face à la montée en puissance de nouveaux acteurs aux stratégies différentes.

This research focuses on inter-organizational cooperation, considered as a forgotten theme of the international relations theory. Using the example of European humanitarian politics, this case study emphasizes the factors, dynamics and effects of inter-organizational cooperation inside the NGOs network VOICE and between this network and the European institutions. By building links between different theories (such as European integration theory, social network analysis or interest groups sociology), we divide the strategies of cooperation into three phases. First of all, NGOs networking does not seem to be spontaneous but answer to a favorable context where IGO are ready to accept the participation of non-state actors under the condition that they organize themselves and show a sense of responsibility. Against this backdrop, NGOs have chosen to delegate large competencies to the VOICE secretariat in order to be regarded as legitimate, credible and expert interlocutors. Nonetheless this delegation should not be taken for granted and remains only because the network has an added value for its members by building their capacities and offering them the opportunity to collectively diffuse advocacy messages. Finally, VOICE has been built as an expert network to meet the Commission's requirements. Even if the close partnership between ECHO and VOICE has enabled them to reinforce each other, it has locked the network in specific way of acting which cannot be used to handle the assertion of power of new actors with different strategies.

Sommaire

UN GRAND MERCI A	5
ABRÉVIATIONS	6
INTRODUCTION	7
PARTIE 1 : LA POLITIQUE HUMANITAIRE DE L'UNION EUROPEENNE : UN CADRE FAVORABLE A LA MISE EN RESEAU DES ONG.	15
CHAPITRE 1 : L'OUVERTURE DE LA GOUVERNANCE EUROPEENNE	15
SECTION 1 : LE LIVRE BLANC OU L'UTILISATION DE LA SOCIETE CIVILE A DES FINS DE LEGITIMATION DE L'UE	16
SECTION 2 : L'AVENEMENT D'UNE SOCIETE CIVILE ORGANISEE	17
CHAPITRE 2. LE DEVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE HUMANITAIRE SPECIFIQUE	20
SECTION 1. LA CREATION D'ECHO ET SES IMPLICATIONS	20
SECTION 2 LA REMISE EN CAUSE DU MONOPOLE D'ECHO	25
PARTIE 2 UNIS DANS LA DIVERSITE. VOICE : UN EFFORT DE COOPERATION AMBIVALENT	28
CHAPITRE 1: VOICE : RESEAU SOUPLE OU ORGANISATION INTERNATIONALE CENTRALISEE ?	28
SECTION 1. UN RESEAU NE DE L'EMANCIPATION DE LA POLITIQUE HUMANITAIRE	29
SECTION 2. LES STRUCTURES DE GOUVERNANCE DE VOICE : UNE FORTE DELEGATION	36
CHAPITRE 2: UN RESEAU DE PROFESSIONNELS CREDIBLES DOTE D'UN SENS DE COMMUNAUTE LIMITE	50
SECTION 1 : DEVENIR UN PARTENAIRE CREDIBLE ET INFORME	51
SECTION 2: UNIS DANS LA DIVERSITE. QUAND LA FAIBLE INTEGRATION DU RESEAU DEVIENT UNE FORCE	58
PARTIE 3 S'ADAPTER OU PERIR. LES DEFIS POSES PAR L'OUVERTURE DE LA POLITIQUE HUMANITAIRE EUROPEENNE	65
CHAPITRE 1 : VOICE: UN ACTEUR HYPER-COMPETENT POUR INFLUENCER LES INSTITUTIONS EUROPEENNES ?	65
SECTION 1 : LES ATOUTS DE VOICE : UNE ORGANISATION FORTE ET EXPERTE	66
SECTION 2 : UN RESEAU FAIBLEMENT INTEGRE TROP TECHNIQUE ?	68
CHAPITRE 2 : DEFENDRE LA SPECIFICITE DE L'AIDE HUMANITAIRE AUX COTES D'ECHO	71
SECTION 1: LA CONSTRUCTION DU PARTENARIAT ENTRE VOICE ET ECHO	71
SECTION 2 : VOICE ET ECHO : UNE COMMUNAUTE DE POLITIQUE PUBLIQUE	78
CHAPITRE 3: LES DEFIS D'UN ENVIRONNEMENT CHANGEANT	83
SECTION 1: DE NOUVEAUX ACTEURS PEU EXPERIMENTES ET PEU CONCERNES	84
SECTION 2 REPENSER SA STRATEGIE POUR RESTER PERTINENT	88
CONCLUSION	99
BIBLIOGRAPHIE	103
ANNEXES	110

Un grand merci à

A Kathrin pour ses précieux conseils, à Teg pour son amitié et à toute l'équipe de VOICE qui m'a fait confiance et qui ont fait de mon stage une expérience unique;

A Magali et à Mags avec qui ce fut un plaisir de partager un bureau ;

Aux membres de VOICE pour m'avoir considérée comme une des leurs ;

Aux fonctionnaires de la Commission pour avoir si patiemment accepté de répondre à mes questions ;

A Wolf-Dieter Eberwein et Yves Schemel pour leur soutien constant, leur disponibilité à toute épreuve et leur gentillesse ;

A Corine Braud pour l'organisation de la soutenance et son accompagnement pendant ces mois de stage ;

A Marie pour avoir accompagné mes premiers pas à Bruxelles et partager mes doutes;

A Mathilde, pour n'avoir jamais douté et pour ses relectures attentives ;

A Ostian et Anne-Marie pour leur compréhension ;

A Clément pour avoir accompagné ma recherche au quotidien, pour m'avoir écouté et soutenu avec patience.

Abréviations

AG: Assemblée Générale

ALNAP : Active Learning Network for Accountability and Performance

BOND : UK Membership Body for NGOs

CA : Conseil d'Administration

CCP : Contrat Cadre de Partenariat

CLONG : Comité de Liaison

COHAFA : Council Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid

CONCORD : Confédération Européenne des ONG d'Urgence et de Développement

COPS : Comité Politique et de Sécurité

Coordination SUD : Coordination Solidarité – Urgence - Développement

DG : Direction Générale

DIH : Droit International Humanitaire

DRR : Disaster Risk Reduction

ECHO : European Commission Humanitarian aid Office

EEE: Espace Economique Européen

EU civ-mil WG : Working Group on the EU civil –military relations

FPA Watch Group : Framework Partnership Agreement Watch Group

HAC : Humanitarian Aid Committee

IASC : Inter-Agency Standing Committee

ICVA : International Council of Voluntary Agencies

LRRD: Linking Relief, Rehabilitation and Development

PE : Parlement Européen

CE : Commission Européenne

ODI : Overseas Development Institute

OIG : Organisation Inter Gouvernementale

ONG : Organisation Non-Gouvernementale

SCAH : Sous Comité Aide Humanitaire (sous le CLONG)

SCHA : Steering Committee on Humanitarian Aid (ancien nom du Board de VOICE)

UE : Union Européenne

VOICE : Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies

*VOICE is a critical but constructive partner in humanitarian aid. Through VOICE we have been able to get a clear view of the problems, vision and sensitivities of the humanitarian NGO community. Therefore, if VOICE did not exist - one would have to invent it."*¹

Introduction

De la microbiologie qui décrit les cellules comme des « réseaux d'information », aux « réseaux » altermondialistes en passant par Al Qaïda, le réseau semble être le dernier concept à la mode. Bien plus, les chercheurs n'hésitent plus à le considérer comme le modèle d'organisation le plus efficace². Les relations internationales n'échappent pas à la règle : les recherches sur le capital social, sur la coopération inter-organisationnelle et sur la globalisation proclament tous l'ère de la mise en réseau³. Ce concept paraît surtout séduisant lorsqu'il s'agit d'étudier l'une des énigmes les plus persistantes des relations internationales : celle de la coopération entre différents acteurs du système international qu'il s'agisse d'Etats ou d'organisations internationales. Si l'étude de la coopération entre Etats avait soulevé une certaine indifférence, la coopération inter-organisationnelle demeure un parent pauvre de la discipline, d'autant plus quand celle-ci concerne l'étude des stratégies de mise en réseau des organisations non gouvernementales perçues comme des acteurs marginaux du système international⁴. La plupart des théories majeures des relations internationales reconnaissent que la coopération peut exister mais qu'elle se limite à des cas exceptionnels.

¹ Antonio Cavaco, Director General, DG Humanitarian Aid (ECHO), December 2007 in LAWDAY (A.), "VOICE External Assessment", January 2008, p.1.

² BORZEL (T.A.), "What's so special about policy networks? – An exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance", *European Integration online Paper*, vol. 1, no.16, 1997, p. 1.

³ A propos de la coopération inter-organisationnelle on citera l'étude de GRIFFITHS (R.), VICHUTA (L.), "A Policy Research Network in Cambodia: COSECAM", ODI, February 2006, 22 pages. Les études de management s'intéressent depuis longtemps à la mise en réseau des entreprises et au rôle du capital social pour faciliter ce processus : GULATI (R.), "Network Location and Learning: the influence of network resources and firm capabilities on alliance formation", *Strategic Management Journal*, 20: (5), 1999, pp.397-420. Enfin, certains auteurs cherchent à expliquer la mise en réseau des Etats dans un monde globalisé : HAFNER-BURTON (E.), KAHLER (M.), H.MONTGOMERY (A.), « *Network Analysis for International Relations* », *International Organization*, Vol.63, no.3 (Summer 2009), pp.559-592.

⁴ Rares sont les auteurs qui s'inscrivent à contre courant de cette affirmation. On citera notamment l'ouvrage de Arts, Noortmann et Reinalda : ARTS (B.), NOORTMANN (M.), REINALDA (B.) (dirs), *Non state actors in international relations*, Burlington, Ashgate, 2001, 318 pages.

Contre ce postulat et à la suite de quelques rares chercheurs -tels qu'Eberwein, Schemeil⁵, Bierman⁶ ou Koops⁷- nous croyons que non seulement la coopération entre organisations internationales existe mais qu'elle ne se limite pas à des alliances de courte durée entre des organisations similaires⁸. Bien plus, les organisations n'ont guère le choix : placées dans une situation de dépendance (que ce soit en termes de légitimité, d'information ou d'autres ressources) vis-à-vis d'une multitude d'acteurs intervenant dans le même domaine, les organisations doivent coopérer – reconnaître leur dépendance mutuelle pour mettre en œuvre à des stratégies de long terme afin de résoudre des problèmes communs⁹ - pour rester pertinentes.

L'énoncé de conditions sous lesquelles la coopération devient possible s'avère toutefois difficile et la majorité des chercheurs s'est concentrée sur cet aspect de la coopération inter-organisationnelle. Ainsi s'ils prétendent refuser d'avancer des hypothèses quant aux conditions favorables à l'interaction institutionnelle¹⁰, Gehring et Oberthür évoquent pourtant quelques facteurs tels que le concept de *jurisdictional delimiting* qui limite la rencontre de deux organisations travaillant pourtant dans des domaines interconnectés¹¹. Ces deux auteurs reconnaissent également que les mouvements d'interaction mutuelle peuvent déboucher sur des *cooperative clusters*. Toutefois leur étude ne porte que sur l'interaction et ne peut fournir d'explications tangibles des dynamiques de coopération qui demeurent différentes¹². Schemeil et Eberwein développent quant à eux un modèle permettant de mettre en lumière un certain nombre de facteurs motivant la coopération inter organisationnelle. Pour ces auteurs la survie des organisations n'est possible que si elles mettent en place des stratégies d'adaptation au

⁵ EBERWEIN (W.D.), SCHEMEIL (Y.), "Coalesce or Collapse: Mandate Enlargement and the Expansion of International Organizations", Revision of the paper originally prepared for the World International Studies Conference, Istanbul, August 24-27, 2005, 57 pages.

⁶ BIERMANN (R.), "Towards a Theory of inter-organizational networking. The Euro-Atlantic security institutions interacting", International Organization Review, July 2007.

⁷ KOOPS (J.A.) (dir), "Military Crisis Management. The Challenge of Inter-Organizationalism", *Studia Diplomatica*, Vol. LXII, no.3, 2009, pp. 1-100.

⁸ EBERWEIN (W.D.), SCHEMEIL (Y.), "Coalesce or Collapse: Mandate Enlargement and the Expansion of International Organizations", *op.cit.*, p.3.

⁹ EBERWEIN (W.D.), SCHEMEIL (Y.), "Coalesce or Collapse: Mandate Enlargement and the Expansion of International Organizations", *op.cit.* p.6

¹⁰ GEHRING (T.), OBERTHÜR (S.), "The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions, *European Journal of International Relations*, Vol.15, No.1, March 2009, p. 132

¹¹ GEHRING (T.), OBERTHÜR (S.), "The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions, *European Journal of International Relations*, *Ibid*, p. 149

¹² EBERWEIN (W.D.), SCHEMEIL (Y.), "Coalesce or Collapse: Mandate Enlargement and the Expansion of International Organizations", *op.cit.*, p.4.

monde extérieur dont la coopération fait partie¹³. Les stratégies de coopération sont guidées par la volonté des organisations d'accroître leur performance, leur pouvoir et leur légitimité¹⁴. La coopération croissante entre organisations débouche sur une forte institutionnalisation du système international¹⁵.

Peu d'auteurs s'intéressent toutefois à la théorie des réseaux sociaux pour alimenter la recherche sur la coopération inter-organisationnelle. Jönson développe timidement une théorie de la coopération entre organisations et énonce une vaste série de facteurs liés à l'enjeu visé par la coopération (high politics VS low politics, présence d'un régime, dépendance des acteurs, etc) et aux propriétés des organisations engagées dans la coopération¹⁶. Il met ainsi en lumière le rôle clef des « *linking pin organisations* » et, en leur sein, des « *boundary role personnel* » seuls capables de créer des liens entre les différentes institutions d'un réseau¹⁷. Il ne propose toutefois aucune hypothèse sur les conditions nécessaires à l'affirmation de ce type d'organisations et sur les dynamiques du réseau d'organisation ainsi formé. De plus, Bierman vante les mérites de l'analyse des réseaux pour construire les bases d'une théorie sur la coopération inter-organisationnelle mais limite son analyse au niveau dyadique¹⁸. Enfin, Koza et Lewin, affirment, dans leur étude longitudinale d'un réseau de comptables que si les réseaux sont initialement créés pour accroître les bénéfices des industries participantes, les tentations sont grandes par la suite d'utiliser la connaissance acquise des marchés de leurs partenaires pour leur faire concurrence¹⁹.

Certains chercheurs ont fait le choix de s'intéresser à la façon dont les caractéristiques internes d'un réseau influencent sa capacité à entrer en relation avec d'autres organisations. Perkin et Court, dans leur revue de la littérature consacrée au réseau, identifient une dizaine de facteurs

¹³ EBERWEIN (W.D.), SCHEMEIL (Y.), "Coalesce or Collapse: Mandate Enlargement and the Expansion of International Organizations", *Ibid*, p.5

¹⁴ EBERWEIN (W.D.), SCHEMEIL (Y.), "Coalesce or Collapse: Mandate Enlargement and the Expansion of International Organizations", *Ibid*, p.20.

¹⁵ EBERWEIN (W.D.), SCHEMEIL (Y.), "Coalesce or Collapse: Mandate Enlargement and the Expansion of International Organizations", *Ibid*, p.5

¹⁶ JONSSON (C.), "Interorganization Theory and International Organization", *International Studies Quarterly*, Vol.30, No.1 (Mar. 1986),p.41-46.

¹⁷ JONSSON (C.), "Interorganization Theory and International Organization", *Ibid*,p.39.

¹⁸ BIERMANN (R.), "Towards a Theory of inter-organizational networking. The Euro-Atlantic security institutions interacting", *op.cit*.

¹⁹ MITCHELL (P.K.), LEWIN (A.Y.), "The Coevolution of Network Alliances: A Longitudinal Analysis of an International Professional Network", *Organization Science*, Vol. 10, No.5, Focused Issue: Coevolution of Strategy and New Organizational Forum (Sep-Oct., 1999), p. 638-653.

qui contribuent à accroître l'impact des stratégies d'influence d'un réseau sur les processus politiques (clarté des mécanismes de gouvernance, force du nombre, représentativité, usage des nouvelles technologies, etc)²⁰. Sandström et Carlsson argumentent qu'il existe un lien de causalité directe entre le degré d'hétérogénéité et d'intégration d'un réseau et sa faculté d'influence²¹. Hopkins explique quant à lui le rôle essentiel des communautés épistémiques caractérisées à la fois par le consensus sur les données et le raisonnement scientifiques dans la réforme des politiques internationales d'aide alimentaire internationale²². Mendizabal et, à sa suite, les chercheurs du Overseas Development Institute mettent en lumière les fonctions clés d'un réseau (rassembler, trier, amplifier, construire une communauté, animer) et la façon dont leur priorisation a un impact sur la performance globale du collectif²³.

Néanmoins, très peu d'auteurs s'intéressent à la coopération entre organisations inter gouvernementales (OIG) et organisations non gouvernementales (ONG). Le monde des ONG est considéré comme un monde anarchique marqué par une intense compétition pour un nombre de contrats limités²⁴. Si la coopération est hautement valorisée dans les discours elle semble quasi impossible à mettre en place dans les faits tant les ONG sont avant tout préoccupées par leur survie en tant qu'organisation²⁵. Schemeil est un des rares auteurs à proposer une explication à la coopération entre OIG et ONG. Selon lui, la coopération entre OIG et ONG est possible mais limitée : elle prend la forme d'une reconnaissance mutuelle, implicite, informelle et asymétrique. Les conditions de cette forme particulière de coopération sont une spécialisation forte des ONG sur les enjeux traités par les OIG et une mise en réseau des ONG pour faciliter leur action commune²⁶. L'auteur reconnaît toutefois que la situation européenne fait figure d'exception dans

²⁰ PERKIN (E.), COURT (J.), "Networks and Policy Processes in International Development: a literature review", Working Paper 252, Overseas Development Institute, August 2005, London, 34 pages.

²¹ SANDSTORM (A.), CARLSSON (L.), "The performance of policy networks: the Relation between network structure and Network Performance", *The Policy Studies Journal*, vol. 36, No. 4, 2008, pp. 497 – 523.

²² HOPKINS (R.F.), "Reform in the International Food Aid Regime: The Role of Consensual Knowledge International Organization", Vol. 46, No1, (Winter, 1992), pp. 225 – 264.

²³ Overseas Development Institute (ODI), Background Note, *Strengthening humanitarian Networks: Applying the network functions approach*, April 2008, 8 pages.

²⁴ COOLEY (R.), RON (J.), "The NGO Scramble, Organisational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action", *International Security*, Vol. 27, No. 1, Summer 2002, p. 5-39.

²⁵ RAMALINGAM (B.), BARNETT (M.), "The humanitarian's dilemma: collective action or inaction in international relief", ODI Background note, August 2010, 10 pages.

²⁶ SCHEMEIL (Y.), "From Mutual Denegation to Mutual Recognition: NGO/IIGO Partnership in Trade and Atom", *Cosmopolis*, No. 3, March 2009, p.3.

la mesure où la coopération interorganisationnelle prend la forme d' « *associative democracy* » comprise comme une forme de gouvernance impliquant une diversité d'acteurs²⁷.

Cette étude fait toutefois le pari de s'intéresser à la politique humanitaire européenne pour mettre en lumière un certain nombre de dynamiques propres à tout effort de coopération entre ONG et OIG. La politique humanitaire européenne est l'une des moins abordées par les théories de l'intégration européenne²⁸. Elle est également une de celles où le rôle des acteurs non gouvernementaux est le plus fort dans la mesure où les institutions européennes se reposent sur des vastes réseaux de partenariat pour mettre en œuvre leur programme²⁹. De plus, les récentes mutations de la politique humanitaire au sein de l'UE permettent d'aborder la façon dont les stratégies de coopération inter-organisationnelle évoluent et s'adaptent en fonction des changements environnementaux.

Nous souhaitons aborder la recherche européenne sous un angle différent en construisant des liens entre les théories existantes. Ainsi l'étude des groupes d'intérêts en Europe nous fournit un certain nombre de facteurs permettant aux acteurs non gouvernementaux de coopérer avec des acteurs intergouvernementaux. A l'image de Grossman et Saurugger, nous croyons que l'influence des acteurs non gouvernementaux sur les processus politiques est conditionnée par l'existence de structures d'opportunité favorables ainsi que par la mise en œuvre de ressources et de stratégies appropriées³⁰.

Nous pensons en outre que l'approche par réseaux peut s'avérer un concept fécond pour étudier les dynamiques de coopération inter-organisationnelle³¹. En effet partant de la définition de Le Galès qui approche les réseaux comme « *le résultat de la coopération plus ou moins stable et non hiérarchique entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des*

²⁷ SCHEMEIL (Y.), "From Mutual Denegation to Mutual Recognition: NGO/IIGO Partnership in Trade and Atom", *op.cit.*, p.15.

²⁸ La politique humanitaire est rarement abordée de façon isolée et est souvent assimilée à la politique de coopération au développement de l'UE. Le seul ouvrage récent proposant une analyse brève de la politique humanitaire européenne est celui de Bretherton et de Vogler : BRETHERTON (C.), VOGLER (J.), "The EU as a development and humanitarian actor" in *The European Union as a global actor*, Second Edition, Routledge, London, 2006, pp. 111-137.

²⁹ APTEL (C.), *La politique d'aide humanitaire de l'Union humanitaire. La création d'ECHO et ses enjeux*, Collège de l'Europe, Document de travail n° 13, Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles, 1995, p.38.

³⁰ GROSSMAN (E.), SAURUGGER (S.), *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégie de représentation*, Armand Colin, Paris, 2006, pp 82.

³¹ GROSSMAN (E.), SAURUGGER (S.), *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégie de représentation*, *Ibid*, p.72

ressources et peuvent partager des normes et des intérêts »³², nous postulons que la fonction première des réseaux est l'instrumentalisation de soutien dans une stratégie de confrontation avec d'autres unités socio politiques³³. La coopération suppose donc une confrontation lorsque l'élargissement du mandat des OIG les rend dépendantes du savoir technique des ONG pour accomplir leur mandat³⁴. Les ONG, quant à elles, s'affirment comme des acteurs incontournables de la scène internationale et n'hésitent pas à remettre en cause les décisions des OIG au nom de valeurs morales³⁵. Face à cela, les OIG ont été contraintes d'intégrer les ONG à leur prise de décision afin de les faire taire, en conditionnant toutefois leur participation à une certaine responsabilisation³⁶. Dès lors, ainsi que le remarque Schemel, la mise en réseau des ONG est une stratégie non spontanée ; elle vise à réduire la méfiance des OIG afin de passer pour des partenaires légitimes et de pouvoir influencer leurs décisions. Toutefois, un réseau ne peut survivre en étant seulement centré sur l'OIG qu'il cible, il est crucial qu'il concilie les exigences de ses membres et celles de l'institution vis-à-vis de laquelle il existe. Cet impératif place les réseaux dans une situation de dépendance par rapport au contexte dans lequel s'inscrit leur action et conditionne leur survie à la capacité d'adopter les meilleures formes d'organisations et d'action face à un environnement changeant.

La présente étude s'efforce de concilier ces différentes approches en répondant à la question suivante : **quels sont les motifs, les dynamiques et les effets de la coopération inter organisationnelle ?** Cette question repose sur deux postulats. Tout d'abord, nous reconnaissons que les organisations non-gouvernementales et intergouvernementales sont des acteurs d'importance dotés d'une certaine autonomie. En outre, nous considérons que la coopération inter-organisationnelle non seulement existe mais contribue fortement à former le monde que nous connaissons en participant à un phénomène d'institutionnalisation et de normalisation

³² LE GALES P., THATCHER M. (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, Collection : Politiques Publiques, Paris, 1995, p.14.

³³ COLONOMOS (A.), *Sociologie des réseaux transnationaux : communautés, entreprise et individus : lien social et système international*, L'Harmattan, Paris, 1995, p.23.

³⁴ JOACHIM (J.), REINALDA (B.), VERBEEK (B.) (eds), *International organization and implementation: enforcers, managers, authorities*, Routledge, New York, 2008, 198 pages.

³⁵ KARNS (M.P.), MINGST (K.A.), *International Organizations. The politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, London, 2004, pp.211-249.

³⁶ MICHEL (H.) (dir.), *Lobbyistes et Lobbying de l'Union Européenne: trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêt*, Presses Universitaires de Strasbourg, Collection : Sociologie Politique Européenne, Strasbourg, 2008, 351 pages.

croissante du système international³⁷. De ces postulats et cette question découlent trois hypothèses majeures.

Notre première hypothèse se base sur un constat non intuitif. En effet, il est souvent déclaré que les ONG seraient des agents animés par des causes morales et justes, dénués de tout intérêt personnel et agissant pour le bien de l'humanité. Si ce constat ne peut être totalement rejeté, il faut y ajouter que les ONG sont avant tout des organisations, parfois massives, qui se battent pour leur survie sur un marché hautement compétitif³⁸. Dans ce contexte, si la coopération est perçue et posée comme désirable, la mise en réseau des ONG n'est pas le fait d'une volonté d'amélioration de la performance du secteur mais est motivée par les exigences des acteurs gouvernementaux et intergouvernementaux. Dès lors *les ONG se regroupent en réseau, avant tout pour être reconnues comme des partenaires crédibles par les organisations intergouvernementales (Hyp 1)*. La « reconnaissance mutuelle » des ONG et des OIG passe par une organisation des acteurs non-gouvernementaux afin de s'imposer comme des agents légitimes et responsables aux yeux des institutions intergouvernementales³⁹.

Si la création d'un réseau est étroitement liée aux exigences des OIG, son affirmation relève d'une autre logique, plus complexe. Une fois créé, un réseau doit avoir une utilité à la fois sur le plan interne, vis-à-vis de ses membres et sur le plan externe vis-à-vis des institutions qu'il souhaite influencer. Dans ce cadre, *l'affirmation d'un réseau d'ONG dépend de sa capacité à satisfaire ses membres et aux exigences de l'OIG vis-à-vis de laquelle il s'est créé (Hyp 2)*. Cette situation peut être une source de forte tension et ne peut être résolue que par la conciliation des deux impératifs de légitimité et d'efficacité.

Enfin, la survie d'un réseau n'est jamais acquise. Le « monde » des réseaux est caractérisé par une très forte compétitivité. Les tentatives de regroupement sont nombreuses et les ONG n'hésitent pas à se prêter au « *forum-shopping* » afin de rejoindre la structure qui défendrait le mieux leurs intérêts. Dans ce contexte, *la survie d'un réseau à long terme dépend de sa capacité à adapter et à développer ses activités en fonction de l'évolution de l'OIG « cible » (Hyp 3)*. En effet, les organisations internationales sont rarement des structures fixes, elles savent faire preuve de multiples stratégies

³⁷ EBERWEIN (W.D.), SCHEMEIL (Y.), "Coalesce or Collapse: Mandate Enlargement and the Expansion of International Organizations", *op.cit.*, p.5.

³⁸ COOLEY (R.), RON (J.), "The NGO Scramble, Organisational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action", *op.cit.*, p.6.

³⁹ SCHEMEIL (Y.), "From Mutual Denegation to Mutual Recognition: NGO/IGO Partnership in Trade and Atom", *Cosmopolis*, No. 3, March 2009, p.3.

d'adaptation afin de rester pertinentes dans un monde changeant⁴⁰. Dès lors, la pertinence et la viabilité des réseaux d'ONG dépendent étroitement de leur flexibilité et de leur capacité à faire les bons choix face aux stratégies mises en œuvre par les OIG.

Dans la mesure où la littérature sur la coopération inter-organisationnelle est très fine et dispersée, il est délicat de valider ou de réfuter de telles hypothèses de façon définitive. Cette étude prend donc le parti de présenter une étude de cas forcément spécifique et limitée : celle des relations entre le réseau d'ONG VOICE⁴¹ et les institutions européennes. Ce travail se base principalement sur une immersion de huit mois au sein des structures de VOICE et sur une grande variété d'entretiens organisés avec des représentants d'ONG et du personnel des OIG. De nombreux documents officiels ont été analysés dans le détail afin d'appuyer l'argumentaire et les corps de théorie utilisés relèvent à la fois de la sociologie des organisations, de la littérature sur les groupes d'intérêts et la société civile, des théories de l'intégration européenne et du constructivisme sociologique. Cette étude n'a pas la prétention d'apporter une réponse définitive à la complexité des enjeux de la coopération inter organisationnelle. Nous espérons toutefois qu'elle contribuera à mettre en lumière un certain nombre de dynamiques transposables à d'autres contextes que celui de l'Union Européenne.

L'étude sera organisée en trois parties dédiées à l'analyse des trois hypothèses pré citées. Alors qu'une première partie s'attache à évoquer les conditions et les facteurs facilitant et justifiant la mise en réseau des ONG au sein de VOICE (**partie 1**), une deuxième partie analysera de façon détaillée la façon dont VOICE a su se doter d'une valeur ajoutée vis-à-vis de ses membres et vis-à-vis des institutions européennes (**partie 2**). Enfin une dernière partie présentera la façon dont les changements dans le contexte au sein du quel le réseau opère poussent ce dernier à s'adapter pour survivre (**partie 3**). Dans la mesure où l'objet de notre étude est en mouvement, toutes les parties ne pourront être développées avec le même soin et la dernière partie s'attachera davantage à lancer des pistes pour de futures recherches.

⁴⁰ EBERWEIN (W.D.), SCHEMEIL (Y.), *"Coalesce or Collapse: Mandate Enlargement and the Expansion of International Organizations"*, *op.cit*, p.5.

⁴¹ Voluntary Organizations In Cooperation in Emergencies, <http://www.ngovoice.org/>.

Partie 1 : La politique humanitaire de l'Union Européenne : un cadre favorable à la mise en réseau des ONG.

La coopération et la mise en réseau des ONG n'ont rien de spontané. De nombreuses études confortent ce constat. Les ONG sont mises en concurrence sur un marché hautement compétitif où les ressources sont rares. Dès lors, une des préoccupations majeures des ONG n'est pas l'accomplissement de leur mandat mais leur survie en tant qu'organisation⁴². Si les raisons de ne pas coopérer paraissent, dans ce contexte, nombreuses, il existe néanmoins de puissantes forces qui poussent les ONG à coopérer en réseau. L'une de ces incitations est fournie par l'existence d'OIG qui, par la stratégie d'élargissement de leur mandat, se retrouvent confrontées à des acteurs non-gouvernementaux. Face à un nouveau type d'acteur puissant qui « empiète » sur leur domaine de compétence, les ONG n'ont guère le choix et doivent entrer dans des stratégies de mise en réseau⁴³. Si cette situation est commune à de nombreux contextes (qu'il s'agisse du commerce ou de la sécurité), dans le cas de l'humanitaire l'Union Européenne dispose d'un certain nombre de caractéristiques uniques qui poussent les ONG à entrer dans de telles stratégies de coopération. Ces conditions favorables sont à la fois liées à la réforme de la gouvernance européenne (**chapitre 1**) et à la spécificité de la politique humanitaire européenne (**chapitre 2**).

Chapitre 1 : L'ouverture de la gouvernance européenne

La première spécificité du contexte européen réside dans la reconnaissance du rôle que les acteurs non- gouvernementaux – dont la nébuleuse est qualifiée de « société civile » - doivent jouer dans la prise de décision communautaire. Cette reconnaissance est étroitement liée à la rédaction du Livre Blanc qui s'impose dans le contexte d'une très forte crise de légitimité des institutions européennes (**section 1**). Toutefois la « société civile » dont on célèbre l'avènement est priée de s'organiser pour prétendre s'impliquer dans le jeu communautaire (**section 2**).

⁴² COOLEY (R.), RON (J.), *"The NGO Scramble, Organisational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action"*, op.cit.,p.7.

⁴³ SCHEMEIL (Y.), *"From Mutual Denegation to Mutual Recognition: NGO/IIGO Partnership in Trade and Atom"*, *Cosmopolis*, No. 3, March 2009, p.3.

Section 1 : Le Livre Blanc ou l'utilisation de la société civile à des fins de légitimation de l'UE

Le Livre Blanc est le document fondateur de la « nouvelle gouvernance européenne ». Il convient dans cette première section de décrire en quoi les choix faits lors de la rédaction de ce document ont fortement conditionné les modalités de l'ouverture des institutions européennes aux acteurs non gouvernementaux.

En 2000, la réforme de la gouvernance européenne n'est pas un sujet inédit et des réflexions de ce type étaient déjà timidement amorcées dans les années 90 par quelques personnalités académiques. Toutefois, cette idée n'aurait jamais été reprise sans la crise profonde que connut la Commission dans les années 2000⁴⁴. En effet après la période faste de la présidence Delors, la Commission est en proie à une crise de légitimité majeure suite aux soupçons de mauvaise gestion pesant sur la Commission Santer qui mène à sa démission en 1999. Les sondages des Eurobaromètres et les faibles taux de participation aux élections du Parlement Européen (PE) témoignent de l'accentuation du « déficit démocratique » et du manque de confiance des citoyens vis-à-vis des institutions européennes, si tant est que cette confiance existait auparavant. Les lendemains de la Conférence Intergouvernementale de Nice en décembre 2000 et le non irlandais lors de la ratification du Traité viennent renforcer la sensation qu'un fossé croissant se creusait entre l'UE et ses citoyens⁴⁵.

Lorsque Romano Prodi arrive à la tête de la Commission, il doit mettre en place l'Europe Nouvelle en garantissant le succès du prochain élargissement tout en restaurant l'image d'une Commission déchue. Dès lors, il choisit la réforme de la gouvernance européenne comme priorité de son mandat et lancera le Livre Blanc comme première initiative vers une Europe redorée. Prodi se sait au pied du mur et va recruter une équipe d'experts de renom afin de s'assurer du succès de son initiative. Il leur donne pour mission de travailler sur une proposition limitée aux dispositions des traités en vigueur.

Si l'analyse détaillée des propositions du Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne dépasse le cadre de la présente étude, il est nécessaire toutefois d'évoquer la façon dont le Livre Blanc initie une culture de consultation et de dialogue au sein des institutions européennes et notamment de

⁴⁴ MICHEL (H.), "Incantations and uses of civil society by the European Commission", in JOBERT (B.), KOHLER KOCH (B.) (ed.), *Changing images of civil society: from protest to governance*, Routledge, New York, 2008, pp 109.

⁴⁵ MICHEL (H.), *Incantations and uses of civil society by the European Commission*, *Ibid*, p.109.

la Commission. Si certaines DG n'ont pas attendu le Livre Blanc pour faire appel à de nombreux partenaires (firmes multinationales, ONG, syndicats) dans la réalisation de leur mission, le Livre Blanc va permettre la diffusion de ces pratiques à l'ensemble de la Commission et au-delà.

Tout d'abord la hiérarchie des principes de la bonne gouvernance n'est pas anodine. On trouve aux deux premières places le principe d'ouverture et le principe de participation visant à doter l'UE d'une plus grande transparence dans son action et à garantir « une large participation des citoyens à tous les stades »⁴⁶. La conclusion du paragraphe sur ces principes indique que le processus de décision au sommet doit être remplacé par un « cercle vertueux basé sur l'interaction, les réseaux et sur une participation à tous les niveaux »⁴⁷.

Parmi les changements proposés ensuite, la Commission souhaite « impliquer la société civile » qui « joue un rôle important en permettant aux citoyens d'exprimer leurs préoccupations et en fournissant des services correspondant aux besoins de la population »⁴⁸. Les vertus des ONG sont en outre mentionnées. Un paragraphe est dédié à la consultation qui doit être au cœur de l'élaboration des politiques de l'UE où les rédacteurs affirment que l'UE a besoin d'une « culture renforcée de consultation et de dialogue » alors que deux autres concernent la nécessité de nouer des liens avec les réseaux et de recourir à l'expertise⁴⁹.

Section 2 : L'avènement d'une société civile organisée

L'étude partielle des propositions du Livre Blanc permet d'indiquer que l'enjeu de ce document est moins une réforme de la gouvernance européenne qu'une redéfinition des « règles du jeu » entre institutions européennes et acteurs non-gouvernementaux⁵⁰.

2.1. Les vertus de la société civile

L'appel à la participation des acteurs non-gouvernementaux regroupés sous le concept « fourre-tout » de société civile est étroitement lié aux vertus que l'on prête à ce type d'acteurs.

Tout d'abord, la gouvernance par le recours à la société civile est volontiers perçue comme un remède au déficit de confiance de l'UE. Le Livre Blanc débute d'ailleurs sur la reconnaissance de

⁴⁶ COM(2001), 428 final, *Gouvernance Européenne : Un livre Blanc*, Bruxelles le 25 Juillet 2001, p.12.

⁴⁷ COM(2001), 428 final, *Gouvernance Européenne : Un livre Blanc*, *Ibid*, p.13.

⁴⁸ COM(2001), 428 final, *Gouvernance Européenne : Un livre Blanc*, *Ibid*, p.18.

⁴⁹ COM(2001), 428 final, *Gouvernance Européenne : Un livre Blanc*, *Ibid*, p.19-20.

⁵⁰ GEORGAKAKIS (D.), DE LASSALLE (M.) (dir.), *La nouvelle gouvernance européenne : genèses et usages politiques d'un Livre Blanc*, Presses Universitaires de Strasbourg, Collection : Sociologie Politique Européenne, Strasbourg, 2005, 391 pages.

ce déficit⁵¹. Dès lors cette société civile fournit un canal permettant aux citoyens d'exprimer leurs préoccupations et, en interagissant avec elle, l'UE espère regagner en légitimité et en capital sympathie⁵². Ensuite, l'un des atouts du concept de société civile est son aspect vague et imprécis. La définition adoptée par la Commission sur le modèle du Comité Economique et Social Européen s'avère très large et peu précise : « *La société civile regroupe notamment les organisations syndicales et patronales (les «partenaires sociaux»), les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses.* »⁵³

Loin d'être un obstacle, de nombreux auteurs tels qu'Hélène Michel, soutiennent que cette imprécision est un atout pour l'établissement de ce concept⁵⁴. Le caractère vague des concepts de « consultation », de « dialogue » et de « société civile » a permis à chaque acteur de remplir le concept du sens souhaité, ce qui permit d'aboutir à un certain consensus sur la valeur de ces concepts. Au-delà de la spécificité de chaque expérience nationale, ces termes jouissent d'une connotation positive liée aux procédures démocratiques⁵⁵. Ainsi pour les ONG, le Livre Blanc est une reconnaissance considérable de leur légitimité. En revanche, les Parlementaires européens soucieux d'être les seuls représentants de la société civile européenne voient dans la participation de la société civile une sorte de mise en forme des politiques mais en aucun cas un engagement à garantir l'implication d'ONG dans les processus décisionnels. Dès lors quand tous les acteurs semblent s'accorder sur les vertus de la société civile, les manières de mettre en œuvre le dialogue et le partenariat restent considérablement variables.

2.2. La société civile organisée : une société civile contrôlée ?

Lorsque le Livre Blanc mentionne la nécessité d'une plus grande participation de la société civile aux processus politiques de consultation, s'y ajoute une contrepartie essentielle. Si la société civile espère être impliquée il faut qu'elle fasse preuve d'une responsabilité « accrue ». Elle doit elle-même « appliquer les principes de bonne gouvernance »⁵⁶. Dès la fin 2001, la Commission va donc créer une base de données CONECCS visant à répertorier les acteurs de la société civile actifs au niveau européen et donnant des informations détaillées sur leur structure

⁵¹ COM(2001), *Gouvernance Européenne : Un livre Blanc*, 428 final, *op.cit.*, p.3-4.

⁵² MICHEL (H.), *Incantations and uses of civil society by the European Commission*, *op.cit.*, p.110.

⁵³ COM(2001), 428 final, *op.cit.*, p.17.

⁵⁴ MICHEL (H.), *Incantations and uses of civil society by the European Commission*, *op.cit.*, p.110.

⁵⁵ MICHEL (H.), *Incantations and uses of civil society by the European Commission*, *Ibid* p.110.

⁵⁶ COM(2001), 428 final, *op.cit.*, p.17.

organisationnelle afin d'encourager un contrôle du milieu par les pairs. En outre le Livre Blanc sera suivi rapidement de deux documents de la Commission l'un mentionnant les normes minimales et le code de conduite à respecter lors des consultations et l'autre portant plus spécialement sur le partenariat avec les ONG⁵⁷.

Ainsi que le démontre Fritz Scharpf⁵⁸ la Commission s'efforce de concilier les deux objectifs de légitimité et d'efficacité. Toute participation se trouve donc restreinte par la nécessité de se montrer « responsable » et par là même de respecter les normes imposées par la Commission pour assurer l'efficacité du processus de consultation. Par ailleurs en recourant à l'expertise de la société civile et en favorisant la décision et la mise en œuvre de politique en réseau, l'UE s'assure de jouir d'un niveau minimum de légitimité. Légitimation par les outputs et légitimation par les inputs sont donc conciliées⁵⁹. La légitimation par les outputs désigne la légitimation d'une politique en fonction des effets positifs de celle-ci (en termes d'efficacité, de bénéfices, etc) alors que la légitimation par les inputs définit le processus politique démocratique qui a permis la réalisation d'une politique, peu importe ses effets. En impliquant la société civile, les institutions européennes s'assurent à la fois que les parties concernées par une politique prennent part à son élaboration (caractère démocratique) et que, en apportant leur expertise technique, les acteurs non-gouvernementaux accroissent l'efficacité d'une action et ses effets.

******Une opportunité d'influence considérable******

Dès lors la réforme de la structure politique de l'UE offre une opportunité considérable pour les acteurs transnationaux d'accéder au processus de décision communautaire. Le Livre Blanc a amorcé une démarche d'ouverture du processus décisionnel communautaire, surtout de la part de la Commission. Toutefois cet accès est limité par des exigences de responsabilisation et de crédibilité des acteurs impliqués.

Lors des débats sur la réforme de la gouvernance européenne, la politique humanitaire est fréquemment citée à valeur d'exemple pour son partenariat avec les acteurs non-

⁵⁷COM(2000) 11 final, Document de discussion de la Commission – *La Commission et les Organisations Non-Gouvernementales: le Renforcement du Partenariat*, Bruxelles, le 18 Janvier 2000 et COM(2002) 704 final, Communication de la Commission, *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, Bruxelles, 11 Décembre 2002.

⁵⁸ SCHARPF (F.), *Gouverner l'Europe*, Presses de Science Po, Paris, 2000, 238 pages

⁵⁹ DELCOURT (B.), PAYE (O.), VERCAUTEREN (P.) (eds), *La gouvernance européenne. Un nouvel art de gouverner ?*, Academia Bruylant, Collection « Science Politique » Louvain-la-Neuve, 2007, p.49.

gouvernementaux⁶⁰. Il convient donc, dans un deuxième temps, de mettre en lumière les aspects de cette politique qui lui confère une dimension spécifique et en font un modèle d'intégration de la société civile.

Chapitre 2. Le développement d'une politique humanitaire spécifique

Si la réforme de la gouvernance européenne donna aux ONG de disposer d'un cadre pour exercer leur influence, c'est surtout la stratégie d'élargissement du mandat de l'UE et son implication dans l'action humanitaire qui va permettre une très forte confrontation avec les ONG humanitaires. Avant les années 90, cette confrontation était limitée dans la mesure où il n'existait pas de politique humanitaire clairement identifiable. La création d'ECHO, l'Office de la communauté européen pour l'Aide Humanitaire va doter les ONG européennes d'une cible clairement identifiable. Par ailleurs, les caractéristiques uniques de la politique humanitaire communautaire impliquent un fort recours aux ONG pour mettre en œuvre les programmes. Toutefois les récents changements de la politique humanitaire européenne consacrent le pouvoir de nouveaux acteurs institutionnels sur ce domaine autre fois réservé de la Commission et place les réseaux d'ONG face à de nouvelles cibles.

Section 1. La création d'ECHO et ses implications

La création d'ECHO en 1992 va marquer durablement la politique européenne d'aide humanitaire et être un événement clef pour les organisations humanitaires européennes. En effet, l'indépendance très forte d'ECHO dotera ce service d'une très forte marge de manœuvre dans la définition de ses relations avec les acteurs non-gouvernementaux. En outre son partenariat avec les ONG en charge de la mise en œuvre des programmes confèrera à ce service une légitimité et une expertise considérable et créera une grande dépendance mutuelle entre ECHO et ses « partenaires humanitaires ».

1.1 Les prémisses de la politique d'aide humanitaire

Jusqu'en 1992, l'aide humanitaire européenne était constituée d'un ensemble de politiques séparées tant sur le plan juridique qu'administratif. On distinguait ainsi l'aide alimentaire

⁶⁰ COM(2000) 11 final, Document de discussion de la Commission – *La Commission et les Organisations Non-Gouvernementales: le Renforcement du Partenariat*, Bruxelles, le 18 Janvier 2000.

d'urgence⁶¹ et l'aide d'urgence⁶², qualifiée plus tard d'aide humanitaire, chacune étant régie par des procédures administratives et des processus de décision spécifiques. Il était dès lors très difficile pour les ONG de « jongler » entre plusieurs interlocuteurs aux règles de jeu différentes.

Les prémisses de la politique humanitaire européenne sont déjà marquées par deux principes novateurs : celui de l'élargissement de l'assiette des destinataires de l'aide et celui de la participation de l'Europe « non officielle » aux opérations d'assistance aux populations les plus vulnérables. En effet, dans nombre de cas, le gouvernement qui demande une aide européenne a une part de responsabilité dans le sort de ses populations. Dès lors, les institutions européennes vont très rapidement chercher à faire transiter l'aide via les délégations de la Commission sur le terrain afin d'éviter les canaux officiels des gouvernements des pays en développement. L'énonciation du second principe marque le début d'un partenariat très poussé entre la Commission et les ONG. Dès Novembre 1977, une communication détaille les modalités de préparation, de mise en œuvre et de contrôle des projets cofinancés par l'UE. Ce début de partenariat s'avérera difficile pour de petites ONG qui n'ont pas les moyens d'avancer les fonds nécessaires à la réalisation d'un projet puisque le financement communautaire ne s'opère qu'a posteriori. Toutefois, le dialogue entre la Direction Générale (DG) Huit en charge de la coopération et du développement et les ONG permettra de mettre en place des mécanismes de notifications et d'avance. Cette situation crée un précédent important : les ONG découvrent qu'ECHO est un des rares bailleurs avec lequel le dialogue est possible⁶³.

⁶¹ L'aide alimentaire d'urgence était à la fois liée la Politique Agricole Commune (PAC, art 229 du Traité de Rome) et aux engagements pris par la Communauté Européenne dans la Convention sur l'Aide Alimentaire. Toutes les institutions européennes étaient impliquées dans le suivi de cette politique qu'il s'agisse des Ministres de l'Agriculture, du Parlement ou de la Commission (DG Agriculture). Pour plus d'informations, se reporter à APTEL (C.), *La politique d'aide humanitaire de l'Union humanitaire. La création d'ECHO et ses enjeux*, op.cit., p.18

⁶² L'aide d'urgence débute dans un vide juridique. Principalement destinée aux anciennes colonies via la coopération au développement, l'aide d'urgence est composée de deux activités majeures : la réaction aux catastrophes et l'assistance aux réfugiés. Il faudra attendre la Convention Yaoundé Deux en 1980 pour que le terme « d'aide humanitaire » soit employé pour la première fois. Pour plus d'informations, se reporter à APTEL (C.), *La politique d'aide humanitaire de l'Union humanitaire. La création d'ECHO et ses enjeux*, op.cit., p.16-17.

⁶³ Entretien, responsable financement institutionnel ONG, 23 Juin 2010.

1.2. L'émancipation de l'aide humanitaire au sein des politiques communautaires

Un événement clef et une prise de conscience douloureuse vont motiver la création d'un office indépendant en charge de la politique d'aide humanitaire. En Décembre 1988 un tremblement de terre meurtrier frappe l'Arménie.

La communauté européenne et les Etats-Unis mettent rapidement en œuvre des secours d'urgence sur le terrain sans engendrer de protestations de la part de l'URSS qui considère pourtant que l'Arménie fait partie de sa sphère d'influence. Cette apathie russe annonce à la fois la fin de l'URSS et l'importance croissante que prendra la politique humanitaire dans la politique étrangère de l'UE sur le plan stratégique et pour contenir les flux de réfugiés d'Europe de l'Est. L'UE ne brille toutefois pas en Arménie : l'éclatement des compétences entre Directions Générales nuit à l'efficacité de l'aide et seulement quatre personnes sont en charge de l'aide humanitaire au sein de la DG Huit. Les institutions européennes se rendent également compte que leurs partenaires non-gouvernementaux ne se montrent pas très actifs dans la promotion de leur bailleur si bien qu'une aide humanitaire pourtant très médiatique ne participe pas à accroître la popularité des institutions européennes qui la financent. Dès lors, une réforme de la politique humanitaire européenne s'impose pour accroître l'efficacité et la cohérence de l'aide, améliorer la visibilité de la communauté européenne et rompre la dépendance avec les partenaires humanitaires⁶⁴.

La création d'un nouvel organisme indépendant, l'Office de la Commission Européenne pour l'Aide Humanitaire⁶⁵ le 1^{er} Avril 1992, doit permettre de mettre en avant le statut spécifique d'une aide humanitaire européenne alors sans bases juridiques. Afin de doter la Commission d'une structure flexible et adaptable aux activités d'urgence, une catégorie administrative inédite fut employée, celle d'office⁶⁶. La prise de décision y est simplifiée et plus rapide, le Directeur d'ECHO dispose d'une marge de manœuvre considérable. Le respect des pouvoirs du Conseil est garanti par la présence d'un Comité à l'Aide Humanitaire⁶⁷ qui jouit d'une relation très forte avec les partenaires humanitaires et avalise l'allocation de financements importants.

⁶⁴ APTEL (C.), *La politique d'aide humanitaire de l'Union humanitaire. La création d'ECHO et ses enjeux*, *op.cit.*, p.35.

⁶⁵ European Commission Humanitarian aid Office, ECHO.

⁶⁶ Jusqu'à présent les politiques gérées par la Commission étaient organisées soit en Directions Générales (DG), soit en Task Force.

⁶⁷ Humanitarian Aid Committee, HAC.

Il faudra attendre le 20 Juin 1996 pour que le Conseil et le Parlement Européens définissent les objectifs et les principes régissant le fonctionnement d'ECHO et des opérations humanitaires dans une régulation. Ce texte confirme l'autonomie de la Commission dans son fonctionnement et envisage une évaluation du bilan d'ECHO au bout de cinq ans. Cette évaluation a donc lieu en 1999, via un large processus de consultation, conformément aux dispositions de la régulation. Les conclusions de cette évaluation sont largement en faveur de la préservation du texte actuel qui garantit à ECHO une place privilégiée au sein des institutions européennes et en font un organe non opérationnel reposant sur un vaste réseau de partenaires pour mettre en œuvre sa politique⁶⁸.

1.3. Le partenariat avec les ONG au cœur de la spécificité d'ECHO

La spécificité de la politique humanitaire européenne réside dans le lien très fort qu'ECHO entretient avec les « partenaires humanitaires », notamment les ONG. Si ECHO a été créé dans une volonté de rompre la dépendance avec les ONG pour la réalisation de programmes, le bilan mitigé des opérations directes entreprises par le service dans les Balkans clôt les débats autour de l'opérationnalité du service et renforce la nécessité de bâtir des relations stables basées sur une confiance mutuelle avec les ONG⁶⁹.

L'article 7 de la régulation de l'aide humanitaire de 1996 détaille les caractéristiques du « bon » partenaire aux yeux des institutions européennes⁷⁰. Pour être financées les ONG doivent impérativement être constituées en organisations autonomes sans but lucratif et avoir leur siège principal dans un Etat Membre de la Communauté ou dans les pays tiers bénéficiant de l'aide de la communauté (EEE)⁷¹. En pratique les organisations partenaires de la DG ECHO sont en majorité hébergées par des Etats Membres. En outre, lors de l'examen des candidatures de nombreux éléments sont pris en considération tels que :

- La capacité de gestion administrative et financière de l'organisation ;
- Sa capacité technique et logistique par rapport à l'action considérée ;
- Son expérience dans le domaine humanitaire ;

⁶⁸ COM (1999) 468 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Assessment and future of Community Humanitarian Activities*, Brussels, 26 October 1999.

⁶⁹ APTEL (C.), *La politique d'aide humanitaire de l'Union humanitaire. La création d'ECHO et ses enjeux*, op.cit.,p.47.

⁷⁰ COUNCIL REGULATION (EC) No. 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid.

⁷¹ COUNCIL REGULATION (EC) No. 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid.

- Les résultats des actions précédentes mises en œuvre par l'organisation visée, notamment avec financement communautaire ;
- Sa disposition à participer au système de coordination établi dans le cadre d'une action humanitaire ;
- Sa capacité et sa disponibilité à développer la coopération avec les acteurs humanitaires et les communautés de bases dans les pays d'intervention ;
- Son impartialité dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire ;
- Le cas échéant, son expérience précédente dans le pays visé par l'action⁷².

Ces critères s'avèrent, de l'avis même de la Commission, extrêmement exigeants et lourds pour les organisations⁷³. Pour être à même de remplir les exigences de ce partenariat les ONG vont devoir se soutenir mutuellement et échanger des bonnes pratiques en réseau, d'autant plus que ces critères apparaissent flous et subjectifs. Aucun document de la DG ECHO ne fixe un seuil tangible de capacité administrative suffisante, si bien que les décisions portant sur la collaboration paraissent parfois arbitraires et reposent plus sur la réputation d'une ONG. Dès lors, l'appartenance à VOICE contribue à accroître la réputation d'une organisation auprès de la Commission.

Ces relations vont également être matérialisées dans un contrat de financement, qualifié plus tard de Contrat Cadre de Partenariat (CCP)⁷⁴. Ces contrats sont régulièrement cités dans les communications de la Commission à titre d'exemples de bonnes pratiques réglementant les liens de la Commission avec les acteurs non gouvernementaux⁷⁵.

La politique humanitaire européenne qui naît avec la création d'ECHO est une politique qui laisse une large place aux acteurs non gouvernementaux. A ses débuts ECHO manque de légitimité pour asseoir sa crédibilité auprès des institutions européennes et se sert de ses relations avec les ONG pour en gagner et s'imposer comme un service incontournable. De leur côté les ONG ne peuvent se passer d'un bailleur qui semble ouvert au dialogue et qui va progressivement s'affirmer comme un acteur essentiel de l'action humanitaire internationale. Cette stratégie parfois inconsciente de renforcement mutuel va être progressivement mal perçue

⁷² COUNCIL REGULATION (EC) No. 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid.

⁷³ Entretien, ECHO B2, 30 Juin 2010.

⁷⁴ Les relations des ONG, via VOICE, et d'ECHO seront analysées dans la troisième partie de ce mémoire.

⁷⁵ COM(2000) 11 final, Document de discussion de la Commission – *La Commission et les Organisations Non-Gouvernementales: le Renforcement du Partenariat*, Bruxelles, le 18 Janvier 2000.

par les autres institutions européennes qui chercheront à remettre en cause le monopole d'ECHO sur la politique humanitaire européenne.

Section 2 La remise en cause du monopole d'ECHO

Le dialogue qu'ECHO va instituer avec ses « partenaires » non-gouvernementaux permet progressivement à la Commission de se poser comme un acteur essentiel de l'action humanitaire internationale⁷⁶. Sa compétence est sans cesse opposée à la faible qualité de la politique humanitaire mise en œuvre par les Etats membres. Cette affirmation d'ECHO sera mal perçue par les autres institutions européennes qui exigeront d'avoir un contrôle renforcé sur la Commission et redoubleront d'initiatives afin d'affirmer leur pouvoir sur la politique humanitaire européenne.

L'adoption du Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire par les institutions européennes en 2008 ⁷⁷ est un premier signe de la nouvelle implication d'une diversité d'institutions dans la politique humanitaire européenne. Longtemps ECHO décidait en coulisses de toutes les orientations stratégiques. Le Plan d'Action du Consensus⁷⁸ détaillant les activités que les institutions européennes s'engagent à réaliser pour le mettre en œuvre, donne en effet un rôle très fort au Parlement et au Conseil.

Cette nouvelle implication est aussi confirmée par le renforcement de la structure institutionnelle de l'aide humanitaire. Ainsi le poste de Rapporteur Permanent à l'Aide Humanitaire est créé au sein du PE à la demande des « partenaires humanitaires » de la Commission en 2006. L'une des fonctions premières de ce Parlementaire est de superviser les activités d'ECHO. Le Conseil décide d'élargir le mandat du *Working Party on Food Aid* afin d'y ajouter un mandat concernant l'action humanitaire. Le COHAFA – *Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid* remplace ainsi le HAC. La différence entre ces deux organes est fondamentale : quand le HAC n'était qu'un comité consultatif faiblement institué et doté d'un pouvoir marginal, le COHAFA dispose de toutes les prérogatives d'un groupe de travail du Conseil et possède, en théorie, du moins un fort pouvoir de préparation des décisions ayant trait à la politique humanitaire. Enfin, afin d'inscrire l'action

⁷⁶ Depuis plusieurs années ECHO se classe au 5^{ème} rang des bailleurs mondiaux au sein du *Humanitarian Response Index* qui évalue les bailleurs pour la qualité de leur action. Pour consulter le classement, prière de se reporter <http://www.daraint.org/humanitarian-response-index>.

⁷⁷ 2008/C25/01 Déclaration Commune du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats Membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne, *Le Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire*, 30 Janvier 2008.

⁷⁸ SEC 2008/1991, Document de Travail des Services de la Commission. *Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire. Un plan d'Action*, Traduction de courtoisie du document du 29 Mai 2008.

d'ECHO très clairement dans la Commission et de renforcer le contrôle du PE, le poste de Commissaire à la Coopération Internationale, l'Aide Humanitaire et la Réaction aux Crises est créé en 2010 et le portefeuille d'ECHO est élargi pour inclure la protection civile et mettre fin à plusieurs années de querelles entre humanitaires revendiquant leur indépendance et protection civile relevant des États.

Sur le plan communautaire, l'adoption du traité de Lisbonne garantit pour la première fois une base juridique à la politique d'aide humanitaire⁷⁹ et permet au Conseil et au PE de s'attribuer de nouveaux pouvoirs. Ainsi ces deux organes décident, malgré un avis fortement défavorable d'ECHO, d'inclure dans le traité la création du Corps Européen de Volontaires Humanitaires afin de permettre aux jeunes européens d'exprimer leur solidarité à l'égard des populations affectées par les crises⁸⁰.

Ainsi la politique humanitaire européenne est une politique spécifique à plusieurs égards. C'est tout d'abord une politique « jeune » qui a été longtemps marquée par la prépondérance d'ECHO comme acteur majeur. Il fallut attendre 2006 pour que cette politique s'ouvre à d'autres acteurs tels que le PE ou le Conseil, marginalisant dans le même temps ECHO. De plus la politique humanitaire européenne est mise en œuvre par un vaste réseau de partenaires. La non-opérationnalité d'ECHO oblige la Commission à se reposer sur d'autres acteurs pour réaliser ses programmes et suppose une relation de confiance entre ECHO et les ONG.

La politique humanitaire européenne : un cadre favorable

L'organisation de la politique humanitaire européenne révèle la présence de nombreuses structures d'opportunité politique⁸¹ qui facilite la mise en réseau des acteurs non-gouvernementaux. Tout d'abord, la réforme de la gouvernance européenne valorise la contribution des acteurs non gouvernementaux aux processus décisionnels communautaires. La

⁷⁹ La spécificité de l'action humanitaire est y affirmée de la manière suivante : « Les actions d'aide humanitaire sont menées conformément aux principes du droit international et aux principes d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination », Version Consolidée du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, 30 Mars 2010, Chapitre 3, article 214, paragraphe 2, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:FR:PDF>.

⁸⁰ Version Consolidée du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, 30 Mars 2010, Chapitre 3, article 214, paragraphe 5, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:FR:PDF>.

⁸¹ KITSCHOLT (H.). "Political Opportunity Structures and Political Protest. Anti-Nuclear Movements in Four Democracies" *British Journal of Political Science* 16, 1986 pp 57-85.

création d'ECHO et son fonctionnement font passer les ONG du statut de contestataires à celui de contractants de la Commission chargés de mettre en œuvre les programmes⁸². La montée en puissance de l'aide humanitaire principalement gérée par la Commission entraîne la création par les acteurs non-gouvernementaux de vastes réseaux transfrontaliers afin d'influencer la politique européenne⁸³. En outre, la fragmentation progressive des niveaux de pouvoir au sein de l'UE crée de nouvelles opportunités d'influence à destination d'une diversité d'acteurs et rend l'existence de réseaux essentielle à cette fin. Enfin, le passage progressif de la politique humanitaire du domaine du « *low politics* » au « *high politics* » paraît limiter l'accès des acteurs⁸⁴ tout en augmentant paradoxalement l'impact de leur potentielle influence⁸⁵.

⁸² JOACHIM (J.), REINALDA (B.), VERBEEK (B.) (eds), *International organization and implementation: enforcers, managers, authorities, op.cit.*

⁸³ BURLEY (A.-M.), MATTLI (V.), "Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration", *International Organization*, Vol. 47, No. 1 (Winter, 1993), p.42-76.

⁸⁴ JONSSON (C.), "Interorganization Theory and International Organization", *International Studies Quarterly*, Vol.30, No.1 (Mar. 1986), p.53.

⁸⁵ RISSE- KAPPEN (T.), *Bringing transnational relations back in: introduction*, in RISSE-KAPPEN (T.), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press (Cambridge Studies in International Relations), 1995, p. 3-33.

Partie 2 Unis dans la diversité. VOICE : un effort de coopération ambivalent

Si l'existence d'un cadre politique favorable est essentielle à la mise en réseau des ONG humanitaires européennes, il n'en demeure pas moins que, pour survivre un réseau tel que VOICE doit jouir d'une très forte valeur ajoutée pour ses membres et pour l'OIG qu'il cible. Cette situation peut générer de très fortes tensions sur le réseau et contribuer à scléroser son fonctionnement. La survie de VOICE et son efficacité sont étroitement liés à sa capacité à concilier l'impératif de légitimité dans le respect des demandes et des besoins de ses membres et les exigences des institutions européennes de disposer d'un interlocuteur efficace. VOICE est présenté comme un réseau rigoureux, contrairement à d'autres réseaux qui auraient tendance à céder à la pression de leurs membres et à « partir dans tous les sens »⁸⁶.

Ainsi, les structures de décision de VOICE le distinguent des autres réseaux européens, caractérisés par leur organisation informelle et non hiérarchique⁸⁷. La ressemblance entre le fonctionnement de VOICE et celui des organisations intergouvernementales est frappante et elle s'inscrit dans une volonté de fournir aux institutions européennes un interlocuteur stable et clairement identifié tout en basant sa légitimité sur le caractère démocratique de son fonctionnement (**chapitre 1**). Les deux grandes activités de VOICE, le renforcement des compétences de ses membres et le plaidoyer à destination des institutions européennes, permettent certes au réseau de satisfaire les demandes et les besoins différenciés de ses membres mais contribuent surtout à faciliter le travail des institutions européennes en proposant des positions claires et compréhensibles⁸⁸ (**chapitre 2**).

Chapitre 1: VOICE : réseau souple ou organisation internationale centralisée ?

L'étude des structures de VOICE permet de mettre en lumière un certain nombre de traits distinctifs au cœur de la valeur ajoutée de ce réseau. Le réseau jouit tout d'abord d'un mandat et d'une représentativité unique étroitement liée à l'émancipation de la politique humanitaire

⁸⁶ Entretien, cadre d'ONG et Project Coordinator de VOICE, 1er Juin 2010.

⁸⁷ PERKIN (E.), COURT (J.), *"Networks and Policy Processes in International Development: a literature review"*, Working Paper 252, Overseas Development Institute, August 2005, London, p.2.

⁸⁸ Entretien, ECHO B2, 30 Juin 2010.

européenne (section 1). VOICE s'avère en outre un réseau à la fois légitime et efficace, deux atouts considérables dans sa relation avec l'UE. En effet VOICE est un réseau extrêmement centralisé où les véritables acteurs de la prise de décision sont peu nombreux mais élus et dotés par la même de la légitimité pour agir au nom de l'ensemble des membres (section 2).

Section 1. Un réseau né de l'émancipation de la politique humanitaire

Ainsi que l'atteste l'ouvrage de référence de Barnett et Finnemore sur les organisations internationales⁸⁹ il convient de revenir sur l'histoire d'une organisation afin d'analyser la présence de phénomènes de *path dependency*⁹⁰ dans ses choix stratégiques. Ainsi il est clair que la création d'ECHO a suscité la nécessité de la mise en réseau des ONG. Tant le mandat que la composition de VOICE révèlent une volonté de rendre le réseau incontournable pour la Commission.

1.1. VOICE et ECHO : une histoire imbriquée

L'histoire du réseau VOICE s'inscrit dans celle de l'intégration européenne et, plus particulièrement dans celle d'ECHO et de la politique humanitaire de l'UE.

Longtemps la coopération entre ONG humanitaires et de développement se matérialisait au sein de CLONG, le Comité de Liaison des Organisations Non-Gouvernementales de développement avec l'Union Européenne. Pour appartenir au CLONG, les ONG individuelles devaient au préalable se regrouper au sein des plateformes d'ONG nationales afin de fournir au réseau des positions synthétiques préalablement arrêtées au niveau national. Le rôle du CLONG était de « contribuer de manière efficace à l'élaboration et à la surveillance de la coopération au développement de l'UE, de l'aide d'urgence et d'autres politiques qui ont une incidence sur les relations entre l'Union et les pays du Sud »⁹¹. Son mandat était donc étroitement lié aux prérogatives de la DG Huit, chargée de la coopération au développement⁹². Ce mouvement de

⁸⁹ BARNETT (M.), FINNEMORE (M.), *Rules for the World: International Organizations in World Politics*, Cornell University Press, New-York, 2004, 226 pages.

⁹⁰ La notion de « path dependence » est formalisée de manière rigoureuse en sciences sociales par Paul Pierson notamment dans l'article PIERSON (P.), "Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics". *American Political Science Review*, 2000, 94(2): 251-267.

⁹¹ MAILLET (A.), *ECHO et les organisations non gouvernementales : partenaires dans la réalisation de la politique humanitaire de l'Union. Etude du lobbying des ONG humanitaires européennes dans leur relation avec ECHO*, Collège d'Europe, Bruges, 1998, p. 44-45.

⁹² Pour un historique de la politique humanitaire européenne, se reporter à la partie 1, chapitre 2 « Le développement d'une politique humanitaire spécifique ».

rassemblement s'inscrivait très largement dans l'éthique et la vision du mouvement sans-frontériste des années 70⁹³ et traitait un très grand nombre de thématiques parfois opportunistes afin de répondre aux besoins de la Commission⁹⁴.

En 1992, lorsque l'UE se dote d'un office pour l'aide humanitaire, les ONG humanitaires ressentent la nécessité de se doter d'une interface spécialement dédiée à l'action humanitaire au sein du CLONG. Rufini, le coordinateur de VOICE au sein du CLONG voit un lien de causalité directe entre la création d'ECHO et celle de VOICE : « lorsqu'un bureau spécial consacré à l'aide humanitaire a été créé au sein de la Commission, les organisations non-gouvernementales humanitaires ont ressenti le besoin de faire la même chose »⁹⁵. Pour de nombreuses ONG, la création de VOICE relève avant tout d'un impératif financier. Rares sont les Etats qui disposent d'un ministre ou d'un secrétaire en charge des affaires humanitaires. Pour les Etats, l'aide au développement est largement plus profitable dans la mesure où elle ouvre aux entreprises européennes de larges marchés dans les pays en développement. La création d'ECHO est une chance unique pour les ONG humanitaires de voir leur programme financé ; elles n'hésitent donc pas à investir dans une structure purement axée sur les relations avec ce nouveau bailleur⁹⁶.

Au sein du CLONG, VOICE bénéficie d'une certaine autonomie : le réseau définit lui-même sa stratégie en agrégeant la position de ses membres au sein de son Assemblée Générale, le Forum. Le Forum est une instance puissante qui approuve le budget, décide des orientations de l'organisation, élit huit des membres de l'Instance exécutive (le SCAH – « sous comité aide humanitaire »), peut dissoudre VOICE ou faire sortir l'organisation du CLONG. Au-delà de leur participation au Forum, les membres de VOICE sont impliqués dans les activités du réseau via divers groupes de travail basés sur les relations avec ECHO ou les thématiques pays. L'instance exécutive de VOICE est composée de 10 personnes (huit élues par le Forum, deux nommées au sein du CLONG). A sa tête, le Directeur dirige VOICE en collaboration avec le Secrétariat qui s'occupe des tâches administratives, du fonctionnement et du suivi quotidien des activités du réseau. Seule cette instance doit rendre compte de ces activités au CLONG.

⁹³ Pour un exposé exhaustif des caractéristiques du mouvement sans frontériste, prière de se reporter à MICHELLETTI (P.), *Humanitaire. S'adapter ou Renoncer*, Paris, Marabout, 245 pages.

⁹⁴ MAILLET (A.), *ECHO et les organisations non gouvernementales : partenaires dans la réalisation de la politique humanitaire de l'Union. Etude du lobbying des ONG humanitaires européennes dans leur relation avec ECHO*, op.cit, p.44-45.

⁹⁵ MAILLET (A.), *ECHO et les organisations non gouvernementales : partenaires dans la réalisation de la politique humanitaire de l'Union. Etude du lobbying des ONG humanitaires européennes dans leur relation avec ECHO*, Ibid., p. 44-45.

⁹⁶ Entretien, responsable financement institutionnel, ONG, 23 Juin 2010.

Cette forte autonomie de VOICE va conduire à une remise en cause progressive de son appartenance au réseau. Cette remise en cause sera renforcée par le fait que le CLONG est proche de la faillite et que la mauvaise gestion de ses finances grève les activités de VOICE. Le « divorce » ne sera toutefois pas une chose aisée et demeure un fait unique dans l'histoire de nombreux collectifs d'ONG⁹⁷. « VOICE asbl », association de droit belge, ne voit le jour que grâce la volonté et la ténacité de ses membres, notamment français. Les débuts de VOICE hors du CLONG furent délicats, le CLONG transférant une majeure partie de ses dettes à VOICE et les ONG membres du réseau se mobilisant pour faire face aux dettes contractées par son départ du comité, pour doter l'organisation de véritables statuts⁹⁸ et d'une solide structure de gouvernance, largement héritée de son passé⁹⁹.

La déclaration d'indépendance de VOICE fut un pari risqué et l'association ne survit que grâce à l'engagement de ses membres dont le financement était étroitement lié à leur capacité d'accéder aux fonds communautaires. Dès lors, ses membres surent rendre le collectif incontournable en le dotant d'un mandat unique et en assurant la représentativité du réseau par des mécanismes d'adhésion souples.

1.2. Un mandat unique

Malgré les propos sceptiques que déclenche la coopération inter organisationnelle, il est indéniable que les ONG travaillent très rarement seules¹⁰⁰. La coopération entre les ONG est hautement valorisée dans les discours¹⁰¹ et les regroupements d'ONG font florès. Dès lors les collectifs d'ONG sont placés dans une situation de très forte concurrence et chacun d'eux s'efforce de mettre en avant leur valeur ajoutée afin de survivre¹⁰². VOICE est sans doute un des rares collectifs à ne pas être inquiété dans son domaine de compétence dans la mesure où il s'agit du seul réseau d'ONG humanitaires européennes dont les activités ciblent les institutions européennes.

⁹⁷ Entretien, responsable financement institutionnel ONG, 23 Juin 2010.

⁹⁸ Entretien, responsable financement institutionnel ONG, 23 Juin 2010.

⁹⁹ Voir Partie 2, Chapitre 1, 1.2 « Les structures de gouvernance de VOICE : une forte délégation »

¹⁰⁰ KARNIS (M.P.), MINGST (K.A.), *International Organizations. The politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, London, 2004, p.217.

¹⁰¹ RAMALINGAM (B.), BARNETT (M.), *The humanitarian's Dilemma : collective action or inaction in international relief*, op.cit, p.2.

¹⁰² On pensera à APRODEV, collectif d'ONG de développement confessionnelles, à CONCORD, le successeur du CLONG créée en 2003 ou à Solidar collectif hybride regroupant les ONG animées par une idéologie socialiste.

L'analyse de la mission de VOICE permet de révéler la double stratégie de légitimation du réseau : vers ses membres d'une part, vers les institutions européennes ensuite.

Les Statuts de VOICE mettent l'accent sur la façon dont le réseau contribue à faciliter la mise en œuvre de la politique humanitaire européenne. Dès lors les objectifs du réseau ne sont pas tant de permettre à ses membres l'accès aux institutions européennes mais d'accroître « la qualité générale et l'efficacité de l'aide humanitaire »¹⁰³ en renforçant la coopération entre ONG humanitaires, en facilitant le transfert d'information des institutions vers leurs partenaires et en proposant des positions communes aux membres afin de synthétiser la contribution des ONG aux processus de décision.

Si l'on compare ces objectifs formels avec ceux que met en lumière le Secrétariat auprès de ses membres, ce dernier affiche d'autres ambitions. Dans le document présentant les « 10 bonnes raisons de devenir un membre de VOICE », le Secrétariat met tout d'abord en avant le pouvoir d'influence du réseau. VOICE se présente comme un ardent défenseur de la spécificité de l'aide humanitaire au sein des politiques communautaires et se pose comme un réseau incontournable : il serait le principal interlocuteur de l'UE sur les questions d'aide humanitaire (sans toutefois préciser quelles sont les preuves de ce prétendu statut) et affirme agir comme un « multiplicateur » des propositions des ONG individuelles – même sur des sujets politiquement sensibles¹⁰⁴. Cette qualité de multiplicateur est centrale dans la valeur ajoutée du réseau, notamment pour les grandes ONG disposant d'un bureau de liaison leur garantissant l'accès aux institutions. VOICE ne se contente pas d'agréger les positions de ses membres. Bien plus, en adhérant au réseau, les ONG peuvent revendiquer l'adoption de leur propre position par l'ensemble du réseau VOICE, ce qui démultiplie la force de leur argumentaire dans la mesure où celui-ci est conforté par les quatre-vingt-cinq autres ONG membres.

La différence entre les objectifs officiels et les objectifs affichés ne rime pas nécessairement avec incohérence. En effet, le secrétariat est conscient de la nécessité de « vendre » les activités du réseau sur un marché hautement compétitif où les ONG réclament un retour rapide sur investissement et ont une tendance poussée au « *forum shopping* »¹⁰⁵. En revanche, lorsqu'il s'agit de documents officiels, VOICE préfère mettre en avant sa qualité d'interface fondamentale pour les institutions européennes. Cette double stratégie de légitimation permet à VOICE de jouir,

¹⁰³ "The aim of the association shall be to improve the general quality and effectiveness of humanitarian aid and development cooperation, notably that of the European Union" in Statutes for the establishment of VOICE under Belgian law, Part III. Members of the association, last revision in 2009, Part II. Aims, p.2

¹⁰⁴ NGO VOICE, *10 good reasons to become a VOICE member*, 2010.

¹⁰⁵ Entretien, directrice de VOICE, 28 Juin 2010.

pour le moment du moins, d'un quasi monopole des activités qu'il met en œuvre. En effet, si chaque Etat européen abrite une plateforme d'ONG humanitaires nationales¹⁰⁶, celles-ci sont principalement axées sur des questions de politiques nationales et sont peu au fait de ce qui se joue à Bruxelles. En outre, sur la scène européenne le seul équivalent de VOICE en termes de représentativité serait Concord, le successeur du CLONG fondé en 2003, mais ce réseau ne travaille que sur des enjeux de développement et axe ses activités sur la DG Développement et son organe de financement EuropeAid. En outre Concord n'accueille que des réseaux ou des plateformes nationales d'ONG¹⁰⁷. Ce choix s'explique sans doute par le fait que dans la mesure où la coopération au développement est étroitement liée aux objectifs stratégiques de la politique étrangère des Etats européens, le réseau préfère agréger des positions d'abord arrêtées au niveau national.

1.3. Représentativité et Diversité : la valeur ajoutée du réseau VOICE

VOICE a fait le choix de se doter de critères d'adhésion peu contraignants qui permettent à un grand nombre d'ONG humanitaires d'accéder au réseau. C'est grâce à cette adhésion aisée que la composition du réseau VOICE est très représentative de la diversité des ONG européennes, ce qui en fait un interlocuteur incontournable pour les institutions européennes.

1.3.1 Des critères d'adhésion souples

Les statuts de VOICE distinguent trois types d'adhésion afin de fournir à toutes les ONG une formule satisfaisante. L'adhésion individuelle est tout d'abord accessible aux ONG humanitaires et/ou de développement dont le siège se situe dans un Etat Membre de l'UE ou de l'Espace Economique Européen (EEE). L'adhésion familiale est ensuite réservée à tous groupes d'ONG partageant le même nom et/ou objectif et ayant au moins trois bureaux opérationnels sur le territoire de l'UE ou de l'EEE. Ce type d'adhésion fut créé afin d'accroître rapidement le nombre d'ONG membres du réseau en favorisant l'entrée d'organisations « en blocs ». L'adhésion en tant que membre associé est enfin ouverte à tout type d'organisations non lucratives actives dans l'action humanitaire et/ou développement, autres que ceux pouvant être éligibles à titre

¹⁰⁶Coordination SUD (Solidarité-Urgence-Développement), BOND,... sont des exemples de plateformes nationales d'ONG.

¹⁰⁷ Pour plus d'information sur le mandat et les activités de Concord, se reporter à leur site internet : <http://www.concordeurope.org/Public/Page.php?ID=8>

individuel ou familial. Les membres associés jouissent de tous les services offerts par le réseau mais ne disposent ni du droit de vote, ni de celui d'éligibilité¹⁰⁸.

S'ajoutent à ces critères de base les procédures d'adhésion fixées dans le règlement intérieur de VOICE¹⁰⁹ qui obligent le candidat à remplir un formulaire précisant la nature et la portée de ses activités et à fournir deux lettres de recommandations provenant des membres de VOICE. Cette exigence n'en est pas vraiment une dans la mesure où les ONG européennes forment un petit monde d'organisations se côtoyant fréquemment dans les réunions de coordination au niveau national et lors des divers événements ayant trait à la politique humanitaire. De plus, si l'organisation ne parvient pas à fournir ces documents, le Conseil d'Administration (CA ou Board) de VOICE peut décider de recourir à d'autres moyens afin d'assurer, par les pairs, le contrôle de la motivation et le sérieux du candidat.

Enfin la dernière condition essentielle est le versement de la cotisation annuelle. Le calcul de la cotisation est un processus individualisé reposant principalement sur le chiffre d'affaires annuel de l'organisation membre. Le but de cette individualisation est le partage équitable entre les membres de VOICE de la charge financière du réseau tout en lui garantissant une certaine indépendance vis-à-vis des financements publics. En 2010 VOICE était financé à 60% par ses membres. Le reste de son budget était couvert par un financement ECHO, sous les activités visant à renforcer les compétences des partenaires de la Commission. Il existe cinq échelons de cotisations pour les membres individuels allant d'environ 1000 à 10 000 euros. Si ce chiffre peut paraître élevé dans l'absolu, il convient de le rapporter aux chiffres d'affaire des ONG membres. On s'aperçoit dès lors que les cotisations excèdent rarement plus de 1 % du chiffre d'affaires des ONG membres. Les membres familiaux disposent quant à eux d'un mécanisme spécial, visant à favoriser, à l'origine, l'entrée d'ONG en bloc. Quelque soit le chiffre d'affaires, une famille peut répartir la charge de la cotisation entre quatre membres. Toutefois à chaque membre supplémentaire s'ajoute une cotisation additionnelle.

¹⁰⁸ Statutes for the establishment of VOICE under Belgian law, Part III. Members of the association, last revision in 2009, p. 2.

¹⁰⁹ NGO VOICE, *Internal Regulations*, last update 2009.

1.3.2. L'effet de nombre¹¹⁰ au cœur de la légitimité de VOICE auprès de l'UE

La représentativité du réseau VOICE repose sur plusieurs critères qu'il s'agisse du nombre de ses membres disposant d'un CCP avec ECHO ou de la diversité de ses membres en termes de capacité et de nationalité.

Tout d'abord, même si la possession d'un Contrat Cadre de Partenariat (CCP) n'entre pas dans les critères d'adhésion à VOICE, il convient d'admettre que plus un réseau comprend de partenaires reconnus, plus ce dernier s'avère crédible pour les institutions européennes. En effet, les procédures d'accession à un contrat cadre de partenariat avec ECHO sont lourdes et requièrent des candidats une très forte transparence et un professionnalisme important¹¹¹. En 2010, VOICE était le seul réseau européen à compter 45 % des partenaires d'ECHO au sein de ses membres¹¹². De même 90% des membres de VOICE disposent d'un CCP avec ECHO.

VOICE est également représentatif des différences de taille et de capacité qui existent au sein de la communauté humanitaire européenne. La reconnaissance des avantages comparatifs que possède une grande diversité de partenaires est un des aspects clefs de la politique humanitaire européenne.¹¹³ Ainsi les « petites » ONG sont réputées plus flexibles et aisément mobilisables alors que les « grosses » ONG disposent d'importantes capacités de réponse (logistique, humaine, financière). Un indicateur de la représentativité du réseau VOICE sur ce plan réside dans l'analyse de la structure de ses cotisations d'adhésion. En effet, parmi les membres ayant réglé leur cotisation en 2010, quarante-neuf font partie d'une famille d'ONG (telle que Save the Children, Caritas, ou Médecins du Monde par exemple), deux peuvent être identifiés comme des « petites » ONG individuelles, douze comme « moyennes » et les vingt ONG restantes peuvent être considérées comme les poids lourds du secteur en Europe¹¹⁴.

Enfin, VOICE est largement représentatif des Etats Membres de l'Union Européenne. VOICE a ainsi des membres dans 16 Etats (ainsi qu'en Suisse et en Norvège). Toutefois, si l'on rapporte ce chiffre aux Etats ayant une expertise et une longue tradition d'aide humanitaire (ce qui est

¹¹⁰ L'effet de nombre est considéré comme un facteur fondamental pour doter le réseau d'une valeur ajoutée pour les organisations intergouvernementales et les gouvernements nationaux, cf PERKIN (E.), COURT (J.), *"Networks and Policy Processes in International Development: a literature review"*, Working Paper 252, Overseas Development Institute, August 2005, London, p. vi.

¹¹¹ Entretien, ECHO B2, 30 Juin 2010.

¹¹² La liste des organisations disposant d'un CCP avec ECHO en 2010 peut être consultée à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/echo/files/about/actors/fpa_partners.pdf

¹¹³ 2008/C25/01, *Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire*, op.cit.

¹¹⁴ La répartition détaillée ci-dessus se base sur les chiffres d'affaire publiés par les ONG membres de VOICE dans leur rapport d'activité annuel.

rarement le cas des pays issus des deux récentes vagues d'élargissement), le réseau VOICE a des représentants dans chacun des Etats clefs de la politique humanitaire européenne¹¹⁵.

Section 2. Les structures de gouvernance de VOICE : une forte délégation

Une des clefs du succès de VOICE réside dans le fait que ses structures sont justifiées et orientées vers la poursuite du mandat de l'organisation : l'accès aux institutions européennes d'une part, et l'influence sur la politique humanitaire européenne, d'autre part. Ainsi les pouvoirs de l'Assemblée Générale et l'élection de l'organe de décision, le Board dotent l'organisation d'un caractère démocratique et donc légitime. En outre, l'autonomie du Secrétariat confère à l'organisation la flexibilité et l'efficacité nécessaire à l'accomplissement de son mandat¹¹⁶.

2.1 Une Assemblée Générale puissante mais divisée

L'Assemblée Générale de VOICE se compose de l'ensemble des membres du réseau. Elle se réunit une fois par an à Bruxelles sous la direction de son Président lors du Forum, un événement de deux jours composé comme nous l'avons dit d'une réunion du CA et d'un événement public le premier jour et de l'Assemblée Générale en tant que tel le deuxième jour.

L'Assemblée Générale est un événement essentiel de la vie du réseau : elle permet aux membres de VOICE de se rencontrer, ce qui demeure assez rare en raison de la forte dispersion géographique des membres et de la rotation importante du personnel au sein des ONG. Elle est aussi le lieu de toutes les prises de décision et les pouvoirs des membres sont en théorie très larges. Toutefois, la pratique semble plus nuancée et l'impératif d'efficacité dans la prise de décision tend à faire de l'AG de VOICE une caution cantonnée à approuver des décisions déjà prises.

2.1.1. Une Assemblée Générale théoriquement incontournable

L'analyse des statuts de VOICE démontre à quel point l'Assemblée Générale est un organe incontournable pour le fonctionnement du réseau. Les 86 Membres de VOICE – à l'exception des membres associés – disposent d'un droit égal à faire valoir leur opinion sur la stratégie de l'organisation qui est conçue comme étant à leur service. Les Statuts de VOICE sont très clairs à ce sujet :

¹¹⁵ Cf Annexe 1, VOICE Brochure

¹¹⁶ Pour consulter un organigramme détaillé des structures de VOICE, prière de se reporter à l'Annexe 2.

“The Forum shall have the broadest powers to achieve the objectives of the association¹¹⁷”.

Les pouvoirs de l'Assemblée Générale peuvent être distingués selon qu'il s'agit de pouvoirs de contrôle ou de pouvoir de décision.

Les pouvoirs de contrôle de l'AG visent à s'assurer que le CA et le Secrétariat de VOICE atteignent les objectifs de l'association. Ses pouvoirs de décision sont, contrairement à d'autres réseaux comme ICVA¹¹⁸ loin d'être marginaux. Ainsi l'AG de VOICE décide de l'orientation stratégique de l'association à plusieurs niveaux. La stratégie du réseau est décrite dans deux documents principaux : le programme de travail annuel et la stratégie pluriannuelle de l'association. Ces documents déclinent les objectifs à atteindre ainsi que les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Cette façon d'organiser les activités du réseau n'est pas fortuite : elle découle directement du cadre logique adopté par la DG ECHO pour évaluer les activités de ses partenaires qu'elle finance¹¹⁹. C'est sur la base de ces documents que l'AG dirige l'action du CA. Lors du Forum, l'AG adopte en outre une résolution de politique générale, visant à exposer les enjeux majeurs que le réseau souhaite porter à l'attention des institutions européennes¹²⁰. L'AG peut également décider de changer le fonctionnement du réseau en en modifiant les statuts, les régulations internes ou les règles d'adhésion. Elle seule dispose du pouvoir de dissoudre l'association.

L'AG est en outre le seul organe de VOICE qui a la pouvoir d'élire les membres du CA et les nouveaux membres de VOICE. L'élection des membres au CA est un enjeu considérable pour certaines organisations. Avant l'AG, le Secrétariat fait circuler les biographies des candidats ainsi que leurs déclarations d'intentions au sein du réseau. Les candidats ont quelques minutes pour se présenter au sein de l'AG et le vote a ensuite lieu. Ce vote permet d'établir un classement des candidats et le ou les candidats disposant du plus grand nombre de voix sont ensuite élus aux places vacantes.

¹¹⁷ Statutes for the establishment of VOICE under Belgian law, Part IV The General Assembly: The Forum, art. 12, last revision in 2009, p. 3.

¹¹⁸ ICVA, the International Council of Voluntary Agencies, est l'équivalent de VOICE au niveau international. Ce réseau compte 69 membres, dont une grande majorité de membres de VOICE et s'est spécialisé dans la relation entre les ONGs et les Nations Unies. Pour plus d'information, prière de consulter le site d'ICVA : <http://www.icva.ch/>.

¹¹⁹ Les relations entre VOICE et la DG ECHO font l'objet du chapitre 2 de la troisième partie de cette étude « Défendre la spécificité de l'aide humanitaire aux côtés d'ECHO ».

¹²⁰ Cf Annexe 4, NGO VOICE, *General Policy Resolution*, March 2010.

Chaque ONG souhaitant rejoindre VOICE doit officiellement candidater le jour du CA afin de permettre à chaque membre de VOICE d'exprimer son point de vue sur la candidature, soit en présence du candidat, soit lorsque ce dernier quitte la salle avant le vote à bulletins secrets. Le résultat est annoncé rapidement afin de permettre aux membres fraîchement élus de voter sur les points suivants de l'agenda.

L'impact des pouvoirs de l'Assemblée est renforcé par le fait que cette dernière doit se dérouler au cours du premier semestre de l'année en cours, ce qui contribue à éviter que les autres organes de VOICE ne s'engagent dans de nouvelles activités sans l'accord de l'ensemble des membres. Tous les votes se déroulent à bulletin secret, ce qui permet à chaque organisation d'exprimer librement son opinion. Pour être valide, l'Assemblée Générale doit être constituée du tiers des membres s'étant acquittés de leurs cotisations. Les décisions sont quant à elles adoptées selon la règle de la majorité simple, le Président disposant du droit de trancher en cas de votes serrés¹²¹.

Les pouvoirs de l'AG sont au cœur de la légitimité de VOICE auprès des institutions européennes. En effet c'est parce que le réseau parle au nom de 86 ONG que ce dernier peut accéder aux institutions et chercher à influencer leur fonctionnement. Toutefois, la pratique tend à démontrer que l'AG est plus inégalitaire et que son rôle est plus nuancé qu'il n'y paraît.

2.1.2. La pratique du consentement tacite des membres

Si en théorie, les membres de VOICE disposent d'un pouvoir de vie ou de mort sur l'association, l'impératif de représentativité du réseau doit être concilié avec celui d'efficacité afin de satisfaire pleinement les exigences des institutions européennes. Il s'avère dès lors que l'AG est un organe moins égalitaire et omnipotent que ne l'affirment les présentations officielles du réseau.

Tout d'abord, derrière l'égalité en droit des membres de VOICE se cache une inégalité de fait. Ainsi on distingue des membres actifs et passifs. Certains membres payent régulièrement leur cotisation sans pour autant exercer leur pouvoir de décision ou prendre part aux activités proposées par le réseau ; « ils sont là sans être là »¹²². Ainsi est-il rare que le secrétariat de VOICE parvienne au bout de grands efforts à rassembler plus de 50 organisations lors de l'AG. Face à ces membres passifs on distingue, une poignée de membres extrêmement actifs qui s'impliquent fortement dans la vie du réseau en prenant la parole à l'AG ou en présentant des candidats au CA. Ce paradoxe apparent paraît s'expliquer par un manque de ressources. Par exemple,

¹²¹ Statutes for the establishment of VOICE under Belgian law, Part IV The General Assembly: The Forum, art. 12, last revision in 2009, p. 3.

¹²² Entretien, directeur du bureau de Liaison, ONG, 10 Juillet 2010.

certaines petites structures disposent d'un nombre de personnel restreint. Pour ces organisations, un voyage à Bruxelles pour le CA de VOICE engendre nécessairement le délaissement d'autres activités vitales pour la survie de l'organisation (suivi de projets, recherche de fonds, etc) dans la mesure où ces organisations peuvent difficilement pallier l'absence d'un de leurs responsables. Si le vote par procuration existe, il implique de connaître et de faire confiance à d'autres ONG dont on sait qu'elles participent régulièrement au CA ou de faire partir d'une « famille ». Généralement, les ONG qui connaissent des difficultés pour s'impliquer pleinement dans des mécanismes de coopération côtoient peu d'autres organisations, autrement que sur des opérations de terrain. Toutefois ces organisations ne quittent pas VOICE car leur stratégie de passager clandestin¹²³ n'est nullement pénalisée : elles jouissent de la légitimité que procure l'appartenance au réseau dans les relations avec l'UE, ont accès régulièrement à de l'information de première main sur la politique humanitaire trouvent un intérêt et disposent de messages de plaidoyer tout prêts qu'elles savent crédibles.

A cette inégalité de fait qui engendre un engagement différencié des membres de VOICE, s'ajoute une pratique du vote consensuel et du consentement tacite. En général, l'AG n'est pas le lieu du débat des orientations des réseaux, les vraies discussions ont lieu en comités restreints au sein du CA. Tous les documents présentés à l'AG ont été préalablement approuvés par le CA, représentant de l'AG. Si des amendements sont possibles, ils sont rarement substantiels et concernent plus des questions de forme. Rares sont les membres qui osent remettre en cause les documents élaborés par le CA et par le Secrétariat tant les ONG membres de VOICE reconnaissent largement la compétence de ces organes à traiter des questions stratégiques et à mener le réseau dans la direction la plus appropriée. Dès lors, la prise de parole lors du CA pour critiquer un document est intimidante. Certains membres d'ONG avouent ne pas sentir dans « *un milieu porteur*¹²⁴ ». Même l'accueil de nouveaux membres fait rarement débat, la procédure d'adhésion ne prévoyant d'ailleurs pas de rejet potentiel d'une candidature. En effet, les « nouveaux » membres ne sont pas dupes de cette incohérence. Pour pouvoir être admis à voter lors de l'AG ces derniers ont déjà réglé leur cotisation et ce, avant la décision de l'AG.

Il ne faut toutefois pas voir dans ce mode de fonctionnement une incohérence fondamentale mais une façon de conjuguer les impératifs d'efficacité et de représentativité qui se posent pour tout

¹²³ On doit l'expression désormais célèbre de « passager clandestin » à Albert O. Hirschman dans l'ouvrage : HIRSCHMAN (A.O.), *Exit, Voice and Loyalty : Responses to Decline in Firm, Organizations and States*, Harvard University Press, 1970, 141 pages.

¹²⁴ Entretien, cadre d'ONG et Project Coordinator de VOICE, 1er Juin 2010.

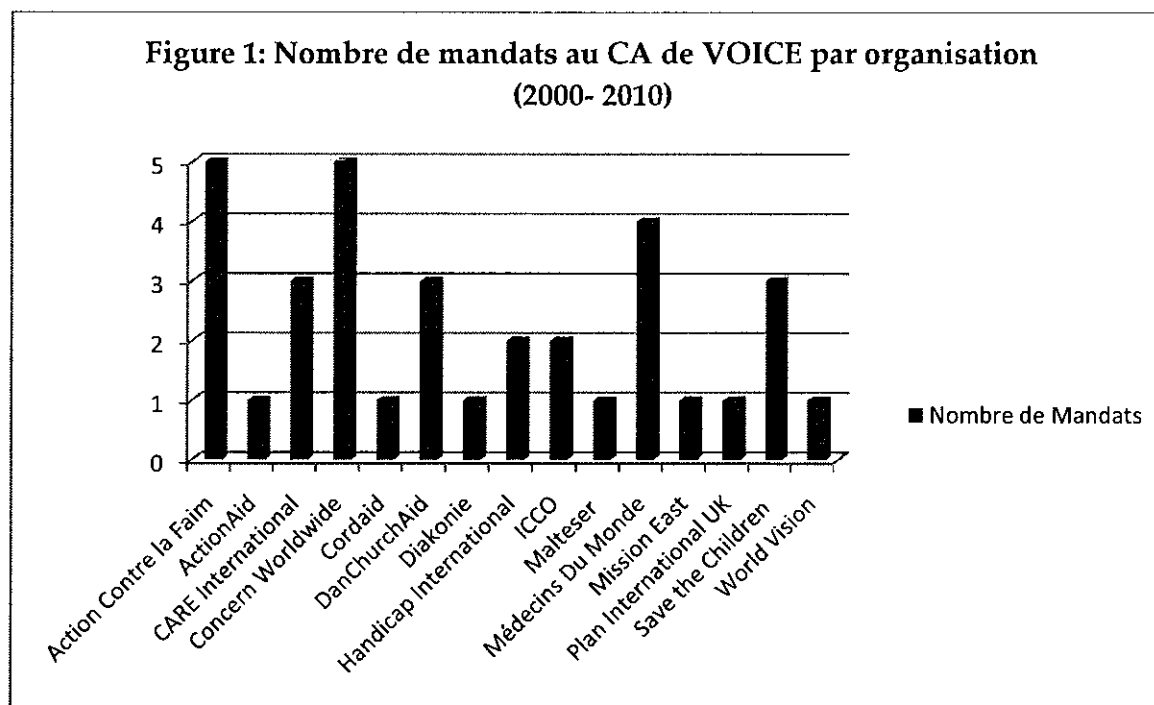
réseau¹²⁵. De plus cette stratégie est largement dans l'intérêt des membres de VOICE. Même s'ils ne sont pas actifs, leur investissement s'avère payant puisque tous les membres de VOICE jouissent de la crédibilité que confère l'appartenance à un réseau face à des OIG méfiantes.

2.2. Les structures élues de VOICE : entre pouvoir de décision et socialisation

Les inégalités des membres de VOICE en termes de ressources se retrouvent dans la composition du CA. Toutefois le fait que les instances dirigeantes du réseau soient occupées par les mêmes organisations au fil du temps ne signifie en rien que VOICE est instrumentalisé par ces organisations à des fins personnelles. En effet, les membres du CA font l'objet, dès leurs élections, d'une socialisation à leur rôle par le Secrétariat.

2.2.1. Le Board de VOICE : un club fermé ?

Si en théorie tous les membres de VOICE disposent d'un droit d'éligibilité au CA, l'analyse de la composition du CA de 2000 à 2010 révèle une certaine régularité dans les membres élus ainsi que le démontre la figure 1¹²⁶.



¹²⁵COLONOMOS (A.), *Sociologie des réseaux transnationaux : communautés, entreprise et individus : lien social et système international*, op.cit., p.35.

¹²⁶ Lorsque deux organisations élues au CA de VOICE appartiennent à la même famille, seule la famille a été représentée pour le CA. Exemple : si Action Contre la Faim France et Acción Contra el Hambre sont chacune élue une fois au CA, cela équivaut à deux mandats pour la famille Action Contre la Faim.

Cette analyse met en lumière le fait qu'il existe une rotation faible des mandats au sein du CA de VOICE, et ce malgré le fait qu'une même personne ne puisse être élue consécutivement plus de deux fois. Cette régularité dans la composition du CA s'explique plusieurs facteurs.

En effet, pour être élu une première fois au CA, le représentant d'une organisation doit jouir d'une certaine réputation au sein du réseau mais aussi d'un important capital social. La réputation au sein de VOICE s'acquiert principalement par la participation aux diverses activités proposées par le réseau¹²⁷. Le Secrétariat joue également un rôle clef dans l'acquisition de cette réputation. En effet, il est rare que les candidats au CA soient connus de l'ensemble de réseau. En conséquence, nombre de membres sont indécis et appellent le Secrétariat pour connaître le degré d'investissement d'un candidat au sein du réseau. En outre le capital social d'un candidat joue un rôle central dans sa capacité à se faire élire. Tous les candidats en sont conscients et les non-élus attribuent souvent leur échec à une « incapacité à mobiliser leurs réseaux »¹²⁸. Pourtant, plus que la mobilisation du réseau, c'est la qualité des liens qui unissent un membre à ses connaissances qui est en cause. Comme l'a remarqué Granovetter, ce n'est pas la densité d'un réseau de relations qui confère aux individus un important capital social mais la diversité de ce réseau¹²⁹. Ainsi il importe peu qu'une organisation ait des rapports très fréquents avec un petit nombre d'organisations semblables (parce qu'ayant son siège dans un même Etat ou parce qu'agissant sur les mêmes thématiques). Les liens qui comptent peuvent être faibles (au sens où les représentants d'organisation se croisent peu souvent) tant qu'ils font le lien entre deux réseaux différents (le réseau des ONG françaises et des ONG britanniques par exemple). Au sein de VOICE, les membres ancrés au sein d'une famille possèdent ce type de liens-ponts (*ties bridge*¹³⁰).

Enfin, un autre facteur est lié à la volonté de certains individus de s'impliquer dans le réseau. En effet, comme l'expliquent Eberwein et Schemeil dans leur article « *Coalesce or Collapse: Mandate Enlargement and the Expansion of International Organizations* », l'implication d'une organisation dans des stratégies de coopération n'est en rien mécanique mais dépend largement de l'initiative et de la volonté d'individualités fortes¹³¹.

¹²⁷ Entretien, Directeur d'un bureau de liaison, ONG, 10 Juillet 2010.

¹²⁸ Entretien, Cadre d'une ONG et Project Coordinator, VOICE 1 er Juin 2010.

¹²⁹ GRANOVETTER (M.S.), "The Strength of Weak Ties", *The American Journal of Sociology*, Vol. 78, No. 6 (May, 1973), p. 1363-1369.

¹³⁰ GRANOVETTER (M.S.), "The Strength of Weak Ties", *Ibid.*, p. 1375.

¹³¹ EBERWEIN (W.D.), SCHEMEIL (Y.), "Coalesce or Collapse: Mandate Enlargement and the Expansion of International Organizations", *op.cit.*, p.8.

Dans le cas de VOICE, cette observation est tout à fait vérifiée mais il convient d'ajouter qu'une fois l'organisation impliquée par un de ses membres dans la vie du réseau, celle-ci cherche à pour faire avancer les intérêts stratégiques de leur organisation en prétendant représenter la majorité des ONG européennes.

2.2.2. Le Board, garant de la défense des intérêts du réseau

Ce risque est toutefois écarté par une très forte socialisation du Board à son rôle par le Secrétariat. Etant donné la spécialisation de VOICE sur les questions européennes, cette spécialisation se double d'une très forte européanisation.

Tout d'abord, les nouveaux membres du CA reçoivent lors de leur première réunion un kit contenant les documents clefs de VOICE à la fois sur le plan d'administratif (budget, régulations financières,...) et sur le plan stratégique (recommandations politiques adoptées par le réseau, programme de travail,...). Cette réunion est aussi l'occasion pour les anciens membres du CA et pour le Secrétariat de présenter les responsabilités et les attributs de cet organe, à l'appui d'un document présentant les rôles et les responsabilités du CA¹³².

Le CA est l'entité légale de VOICE, il en représente l'ensemble des membres. Même s'ils sont portés par une organisation, les membres du CA sont élus en leur capacité personnelle et cessent de représenter leur organisation lors qu'ils exercent leurs fonctions au sein de VOICE.

En plus des fonctions administratives d'un CA classique¹³³ (approbation des documents de stratégie générale, gestion des finances de l'association,...) les membres de VOICE ont la charge d'incarner et de promouvoir le réseau dans leur relations avec d'autres acteurs ou lors de leur déplacement. En outre les membres du CA ont un rôle clef de défense du Secrétariat et des objectifs du réseau en général. Le CA a le devoir d'intervenir en cas de conflit et son intervention est le plus souvent perçue de façon légitime. Cet aspect du fonctionnement de VOICE, s'il peut paraître au premier abord anodin, joue un rôle essentiel dans l'identité du réseau sur la scène européenne. Nombre d'études attestent du caractère extrêmement compétitif du « marché humanitaire »¹³⁴ et la dénonciation du manque de coordination des ONG est assez fréquente¹³⁵.

¹³² NGO VOICE, *Roles and Responsibilities of the Board of VOICE, the Board of Directors*.

¹³³ Le propos de notre étude n'est pas de décrire de façon détaillée le fonctionnement des structures de VOICE. Nous nous attacherons donc à analyser les particularités du fonctionnement de VOICE liées à son statut de mécanisme de coordination inter-organisationnelle.

¹³⁴ COOLEY (R.), RON (J.), *"The NGO Scramble, Organisational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action"*, *op.cit.*

¹³⁵ A titre d'exemples, on pourra se reporter au débats au Parlement Européen au sujet de a réponse européen au tremblement de terre d'Haïti et aux inondations au Pakistan.

L'existence de VOICE sous sa forme actuelle est un des rares exemples de coopération hautement valorisée par les ONG qui y prennent part. Lorsqu'ils assistent à des réunions, les membres du CA de VOICE se présentent comme tels et mettent en avant leur mandat (ce qui est moins le cas au sein du réseau Concord). Toutefois, cette attitude n'a rien de naturelle, elle est acquise par des méthodes de socialisation que l'on retrouve dans les réseaux transnationaux d'individus¹³⁶ qu'il s'agisse de voyages professionnels, de réunions répétées ou de fréquents dîners à Bruxelles.

Cette socialisation au rôle de représentant du réseau VOICE se double d'une européanisation des discours des membres du CA. En intégrant le CA de VOICE, les ONG jouissent d'une relation particulière avec le Secrétariat qui dispose d'une expertise considérable sur les questions liées à la politique humanitaire européenne. Il n'est pas rare que la Directrice de VOICE prépare des briefings à la demande de certains membres du CA afin de les sensibiliser aux enjeux européens. Ce processus peut être qualifié d'européanisation dans la mesure où l'européanisation est un néologisme créé pour désigner l'ensemble des processus d'ajustement institutionnels, stratégiques et normatifs induits par l'intégration européenne. Les membres du CA acquièrent progressivement de nouvelles façons de voir les choses, croyances et normes issues de la définition de la politique humanitaire au niveau européen et non plus seulement liées à leur pratique organisationnelle ou nationale¹³⁷. Une identité européenne se construit par exemple autour de la valorisation d'une diversité d'acteurs humanitaires menant à la défense de petites ONG. Cette attitude n'est pas un phénomène spontané dans la mesure où la compétitivité du marché humanitaire favorise plus des logiques d'exclusion de ses concurrents.

2.2.3. Le Comité Exécutif, soutien quotidien du Secrétariat et du Board

Le Comité Exécutif est composé du trésorier, du secrétaire, du président et de la directrice de VOICE. Ses membres sont nommés au sein du CA et se réunissent en fonction des besoins de l'association.

Ce Comité a principalement des responsabilités administratives : il contrôle les comptes de l'association et prépare les réunions du CA (documents de discussion, agenda). Le Comité

¹³⁶ COLONOMOS (A.), *Sociologie des réseaux transnationaux : communautés, entreprise et individus : lien social et système international*, op.cit., p. 56.

¹³⁷ Claude Radaelli définit exhaustivement le processus d'européanisation de la manière suivante : « *the processes of construction, diffusion and institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, « ways of doing things » and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies* », in PALIER (B.), SUREL (Y.), et al., *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Collection « Logiques Politiques », 2007, 357 p.

exécutif assure un rôle soutien particulier au président et au Secrétariat de VOICE. Il fait en quelque sorte le lien entre le CA et le Secrétariat. Le Comité exécutif doit s'assurer que le Secrétariat dispose d'un personnel qualifié de qualité en prenant parfois part aux entretiens d'embauche (notamment ceux pour le poste de directeur), il évalue la qualité du travail du directeur de VOICE et agit en médiateur en cas de conflit au sein du Secrétariat.

Le poste le plus important au sein du Comité est celui du Président du VOICE. Le Président de VOICE est, aux côtés du Directeur, une des figures clés du réseau. Elu pour un mandat de trois ans renouvelable une fois, il est le visage du réseau. Le rôle du Président est décrit de la manière suivante dans les documents de présentation de ce poste :

"The position of President is [...] one of great influence, prestige and recognition, connoting the respect and trust of his or her peers"¹³⁸

En effet, si la légitimité de VOICE lui est conférée par l'ensemble ses membres, sa respectabilité et son prestige viennent sans doute de son Président. Ce dernier tient lieu d'autorité morale : il oriente les activités du réseau en fonction de sa vision de l'action humanitaire européenne. Le Président est à la fois un appui du secrétariat dans la réalisation du programme d'action du réseau mais est aussi chargé de contrôler que l'agent secrétariat respecte ses engagements et n'outrepasse pas excessivement le mandat que les ONG lui ont confié¹³⁹. C'est une personne de confiance qui peut user de pouvoirs « extraordinaires » en cas d'urgence et ce, afin de défendre les intérêts du réseau¹⁴⁰. Le Président de VOICE doit être une personnalité charismatique et un excellent orateur capable de représenter le réseau dans des réunions de très haut niveau.

Le processus de recrutement du Président est à la hauteur de l'importance des tâches qui lui sont dévolues et donne lieu à des entretiens poussés visant à évaluer la motivation du candidat et sa vision du réseau et de la politique humanitaire européenne. Le CA est chargé d'approcher les candidats qu'il juge qualifiés pour ce poste, chaque candidat devant obtenir le soutien de cinq organisations membres de VOICE. S'il demeure possible pour une organisation membre de présenter un candidat à une élection, ceci demeure rarement le cas. L'explication est à trouver dans la charge de travail que représente la fonction de Président de VOICE qui semble difficilement compatible avec un poste de direction dans une organisation humanitaire. En outre,

¹³⁸ NGO VOICE, *Roles and Responsibilities of the President of VOICE*, 23 Septembre 2004

¹³⁹ HAWKINS (D.G.), LAKE (D.A.), NIELSON(D.L.), TIERNEY (M.J.), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p.28.

¹⁴⁰ NGO VOICE, *Internal Regulations*, last update January 2010, p. 3

il n'est pas certain qu'une telle candidature soit bien perçue par les ONG membres qui y verraient un risque d'amalgame entre le réseau et une organisation particulière. Ce facteur a pu jouer un rôle également dans la non-élection de Adinolfi, ex directrice d'ECHO à la Présidence de VOICE. Une telle candidature a sans doute été perçue comme trop risquée pour l'indépendance du réseau.

L'importance de la position du Président au sein de VOICE est assez unique si l'on compare les structures des autres réseaux d'ONG d'envergure comparable. Ainsi, le Président d'ICVA et le Président de Concord ne jouissent pas du même prestige au-delà d'un cercle restreint d'initiés à l'actualité humanitaire. En revanche ils sont issus des structures membres de leur réseau. Cette orientation propre à VOICE s'explique par la nature même du mandat de l'organisation : VOICE existe avant tout par sa relation avec les institutions européennes. Or afin d'être incontournable, le réseau doit s'entourer de personnalités fortes pour être à même de dialoguer sur un pied d'égalité avec le Directeur du CICR, les Commissaires européens, les dirigeants des Etats Membres ou la hiérarchie onusienne. Pour être un acteur clef du changement politique, le réseau VOICE ne doit pas se contenter de soutenir ses membres de façon quasi confidentielle ou hautement technique. Bien plus, la raison d'être du réseau est d'agir en agent autonome portant avec force les intérêts de ses membres¹⁴¹.

2.3. Le secrétariat : un agent doté d'une très forte autonomie

Enfin, le Secrétariat est l'organe le plus essentiel du réseau VOICE. La taille du Secrétariat contraste souvent avec l'ampleur de ses activités. Bien que composé d'uniquement quatre personnes salariées et assisté par un stagiaire, le Secrétariat met en œuvre de façon directe ou indirecte la totalité des activités adoptées dans le Programme de travail annuel et la stratégie pluriannuelle du réseau.

Le travail du secrétariat est financé par les cotisations des membres ainsi que par des subventions d'ECHO. Toutefois l'indépendance financière du réseau est garantie par le fait que les financements communautaires n'excèdent pas 40 % du budget de l'association, ne couvrent qu'un salaire au sien du Secrétariat et n'interviennent pas dans le financement de l'Assemblée Générale annuelle.

La déclinaison des activités du secrétariat est extrêmement variée. Chaque membre du secrétariat de VOICE se doit d'être flexible et de jongler avec plusieurs activités. Ainsi

¹⁴¹ MENDIZABAL(E.), *"Understanding Networks: The Functions of Policy Networks"*, ODI Working Paper 271, Part 4 "Supra Functions or Roles: What Network Exist For?", p.12- 14.

l'administrateur de VOICE se charge du fonctionnement du réseau sur les plans administratifs, logistiques et financiers. Le Coordinateur Programme est chargé de la gestion des fonds communautaires, de suivi des questions techniques et de la gestion interne du Secrétariat. Le poste d'*Advocacy and Communication Officer* est principalement orienté sur des activités de plaidoyer et défense des intérêts du réseau (rédaction de recommandations, de résolutions), de représentation du secrétariat en collaboration avec le directeur de provision d'informations aux membres de VOICE sur les enjeux et les récents développements de la politique humanitaire européenne. Ces deux personnes se répartissent également l'animation des groupes de travail. Les groupes de travail sont au cœur des activités de VOICE. Actuellement le secrétariat en anime trois, plus un créé de manière *ad hoc* afin de remplir un objectif déterminé et limité. Les thèmes traités incluent des sujets très pertinents pour l'action humanitaire européenne qui ne sont abordés par aucun autre collectif. Il s'agit, pour les groupes dits « établis », des relations civilo-militaires, de la préparation aux risques de catastrophes, des relations contractuelles avec ECHO en tant que bailleur. Le groupe temporaire traite quant à lui de la réforme humanitaire onusienne et vise à utiliser le Consensus pour améliorer les dispositions existantes¹⁴². La limitation de nombre de groupes de travail est fréquemment citée comme une très forte valeur ajoutée de VOICE par ses membres. Contrairement à d'autres plateformes les membres apprécient le fait qu'il y « ait une stratégie est assez claire, ce qui est différent[...] par rapport à d'autres groupes, plateformes, etc c'est que ça part pas dans tous les sens, y'a pas trente six milles groupes de travail »¹⁴³. Dans un contexte de foisonnement des regroupements d'ONG, VOICE a su mettre l'accent sur une spécificité unique et trouve le juste niveau de sollicitation de ses membres. Les courriels de VOICE sont rares mais toujours pertinents, par conséquent les membres y prêtent une attention toute particulière.

La directrice du secrétariat est une figure centrale au sein de VOICE. Ses pouvoirs sont très larges afin de mener à bien le mandat confié au Secrétariat par ses membres. Elle supervise l'ensemble des activités du Secrétariat et en assume la responsabilité auprès du CA et de l'AG du réseau. En outre, la Directrice possède des fonctions de représentation à l'extérieur du réseau. A ces fonctions importantes, s'ajoutent des facteurs plus personnels. L'actuelle directrice de VOICE dirige le réseau depuis son indépendance en 2001. C'est sous sa direction que le réseau a acquis le

¹⁴² Les trois principaux groupes de travail de VOICE seront abordés dans la suite de cette étude. Dans la mesure où le groupe de travail temporaire sur la réforme humanitaire est un groupe très jeune qui ne s'est réuni que deux fois et qui n'a pas encore produit de documents de plaidoyer, il est délicat de se lancer dans une analyse pertinente de ses activités avec si peu de recul.

¹⁴³ Entretien, cadre d'ONG et Project Coordinator de VOICE, 1 er Juin 2010.

statut d'interlocuteur privilégié des institutions européennes sur les questions humanitaires. Sa personnalité est donc fortement identifiée à VOICE. Il « y a une empreinte Kathrin »¹⁴⁴ comme le reconnaît un des membres. En effet, les dix années passées par la Directrice de VOICE à la tête du plus gros réseau d'ONG humanitaires en Europe l'ont dotée d'un sens stratégique, d'un capital social et d'une connaissance fine des enjeux de la politique humanitaire européenne. Kathrin Schick est ainsi fréquemment consultée par ses membres et reçoit de nombreuses invitations à des conférences de haut niveau. Elle possède également d'une vision très claire des objectifs du réseau, tout en respectant les avis de ses membres et du CA. Elle a su traiter les enjeux européens avec rigueur et faire le meilleur usage possible des ressources limitées du Secrétariat afin de ne pas perdre le réseau dans une direction qui lui serait étrangère. Elle est aussi très consciente de ce que recherchent les ONG lorsqu'elles rejoignent un réseau et elle a une idée précise de la spécificité de VOICE. Ainsi chaque membre consultant VOICE reçoit une réponse rapide, les informations transmises sont priorisées et les messages adaptés aux besoins divers des membres de VOICE.

La confiance accordée à la directrice de VOICE lui permet d'exercer un rôle dépassant ses prérogatives théoriques. Lors des réunions du CA, la plupart des documents nécessitant une approbation (tels que le Plan de travail annuel ou la résolution de politique générale) sont préparés par le Secrétariat. La directrice est également capable de recentrer les discussions et de rappeler aux membres du CA leurs engagements passés. Elle est aussi à même de savoir où s'arrête son droit d'initiative et consulte toujours le CA au moment le plus important. Face à la réputation et à la crédibilité de leur directrice, il est rare que les membres du CA s'opposent à ses décisions.

Ce rôle prédominant du Secrétariat fait également partie de la raison d'être de VOICE. Contrairement à d'autres réseaux, les ONG n'adhèrent pas uniquement à VOICE pour se connaître et débattre de préoccupations communes. Bien plus, en adhérant à VOICE, les ONG humanitaires délèguent au Secrétariat les activités de défense des intérêts communs à la communauté humanitaire principalement centrés autour de la défense des principes humanitaires. Cette délégation est exprimée de façon contractuelle dans les statuts de VOICE de VOICE¹⁴⁵. Dès lors le Secrétariat de VOICE agit comme un agent des ONG individuelles. Comme

¹⁴⁴ Entretien, cadre d'ONG et Project Coordinator de VOICE, 1^{er} Juin 2010.

¹⁴⁵ Statutes for the establishment of VOICE under Belgian law, article 22 "The Board of Directors shall appoint a Director, to whom it shall delegate responsibility for all the daily executive and financial management of the association, under its supervision and general control", p.7.

lors de la délégation de compétences des Etats à une organisation internationale, les ONG individuelles adoptent ce que Coleman a qualifié de « corporate approach »¹⁴⁶. Cette approche vise à mettre en œuvre des actions collectives en dotant un organe distinct artificiellement créé de ressources pour remplir une série d'objectifs au nom de ses créateurs. Dans le cas de VOICE, les ONG individuelles ont choisi de déléguer, de façon discrétionnaire, de très larges pouvoirs au Secrétariat dans la mise en œuvre du programme de travail du réseau¹⁴⁷. Le secrétariat jouit d'une très forte autonomie dans la mesure où les objectifs de sa mission sont clairement fixés par les membres mais où il dispose d'une très large marge de manœuvre dans la définition des moyens pour atteindre ses objectifs¹⁴⁸. La délégation de compétences se justifie par les nombreux gains qu'elle comporte par rapport à la simple coopération.

Les ONG ont tout d'abord très difficilement accès à l'UE de façon unilatérale. La création d'un réseau et d'un secrétariat autonome leur permet de se reposer sur une agence spécialisée, disposant de temps, d'expertise et de compétences pour mettre en œuvre le mandat d'influence des institutions européennes¹⁴⁹. Cette spécialisation est d'autant plus profitable que les rapports avec les institutions sont fréquents, répétitifs et requièrent de solides connaissances sur les points d'accès institutionnels¹⁵⁰. Le recours à un agent permet aussi aux ONG de sortir des dilemmes de la coopération¹⁵¹. En confiant des compétences à un secrétariat, la méfiance des ONG vis-à-vis de leurs concurrents est désamorcée puisqu'aucune ONG n'est tentée de faire porter le fardeau de la coopération sur une autre. Par ailleurs, le recours à un agent facilite la prise de décision et le secrétariat de VOICE a un rôle très important d'impulsion de la stratégie du réseau¹⁵². Le recours à un réseau accroît également la crédibilité de l'engagement des ONG dans des stratégies de

¹⁴⁶SCHNEIDER (V.), DANG NGUYEN (G.), WERLE (R.), « *Corporate Actor Network in European Policy Making: Harmonizing Telecommunications Policy* », *JCMS*, Vol. 32 (4), December 1994, p. 476

¹⁴⁷ HAWKINS (D.G.), LAKE (D.A.), NIELSON (D.L.), TIERNEY (M.J.) (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, *op.cit.* p.27.

¹⁴⁸ HAWKINS (D.G.), LAKE (D.A.), NIELSON (D.L.), TIERNEY (M.J.) (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, *Ibid*, p.7.

¹⁴⁹ HAWKINS (D.G.), LAKE (D.A.), NIELSON (D.L.), TIERNEY (M.J.) (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, *Ibid*, pp.13-14.

¹⁵⁰ HAWKINS (D.G.), LAKE (D.A.), NIELSON (D.L.), TIERNEY (M.J.) (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, *Ibid*, pp.13-14.

¹⁵¹ HAWKINS (D.G.), LAKE (D.A.), NIELSON (D.L.), TIERNEY (M.J.) (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, *Ibid*, pp.15-16.

¹⁵² HAWKINS (D.G.), LAKE (D.A.), NIELSON (D.L.), TIERNEY (M.J.) (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, *Ibid* p.17.

coopération¹⁵³. La participation aux mécanismes de coopération internationaux est un critère majeur pour accéder à des financements communautaires¹⁵⁴. Dès lors, les ONG ont tout intérêt à se montrer des partenaires exemplaires en créant des réseaux. Enfin, les rapports de force du milieu humanitaire sont reflétés au sein de VOICE si bien que différentes catégories d'ONG y trouvent leur place¹⁵⁵. Certaines, souhaitant accroître leur visibilité, peuvent participer au Board, alors que d'autres, trop petites pour avoir accès aux institutions seules ont besoin du réseau pour se faire entendre.

Ce rôle du secrétariat est renforcé par le fait que ses principaux ont mis en place des contrôles minimes. Certes le Board et le Président sont chargés de contrôler le secrétariat au nom des membres mais ce contrôle dépend largement de la volonté du secrétariat de produire des rapports sur ses activités. Le seul véritable pouvoir des membres réside dans leur capacité à sanctionner le secrétariat en cas de dérapages soit en diminuant ses ressources financières, soit en renégociant son mandat¹⁵⁶. La très forte spécialisation du réseau et le peu de connaissance des principaux sur l'environnement institutionnel communautaire contribue à réduire le pouvoir de contrôle des membres. Le secrétariat n'hésite pas à utiliser ces facteurs pour accroître son pouvoir en demandant plus d'autonomie et plus de compétences, fait que les ONG membres reconnaissent et acceptent dans la mesure où VOICE a fait les preuves de son utilité¹⁵⁷. Le revers de cette autonomie réside dans les phénomènes d'*agency slack*¹⁵⁸. En effet, le secrétariat de VOICE s'émancipe tellement de la tutelle des ONG membres qu'il n'hésite plus à développer des positions sur ce qu'il croit être l'intérêt des membres sans nécessairement les consulter¹⁵⁹.

*****Déléguer pour mieux régner : les atouts d'une structure centralisée*****

Ce premier chapitre a permis d'établir un des atouts majeurs du réseau VOICE. Contrairement à d'autres réseaux qui se veulent informels et non hiérarchique, la force de VOICE réside dans l'autonomie très forte du secrétariat auquel les membres ont délégués de très vastes compétences.

¹⁵³ HAWKINS (D.G.), LAKE (D.A.), NIELSON (D.L.), TIERNEY (M.J.) (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, op.cit., p.18.

¹⁵⁴ DG ECHO, *Partenariat avec la DG ECHO : Cadre juridique. ONGs*, Septembre 2009, p.7.

¹⁵⁵ HAWKINS (D.G.), LAKE (D.A.), NIELSON (D.L.), TIERNEY (M.J.) (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, op.cit., p.21

¹⁵⁶ HAWKINS (D.G.), LAKE (D.A.), NIELSON (D.L.), TIERNEY (M.J.) (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, Ibid, p.30.

¹⁵⁷ Entretien, Directeur du bureau de liaison d'une ONG, 10 Juillet 2010.

¹⁵⁸ HAWKINS (D.G.), LAKE (D.A.), NIELSON (D.L.), TIERNEY (M.J.) (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, op.cit., p.8-9.

¹⁵⁹ Entretien, cadre d'une ONG et Project Coordinator, VOICE, 1^{er} Juin 2010.

Cette délégation se couple d'un contrôle minimal par les membres opéré par le Board de VOICE. La hiérarchie au sein du réseau pourrait être risqué si les ONG régulièrement élues au CA s'engageaient dans des stratégies de captation du réseau afin de défendre les intérêts de leur propre organisation aux dépens des autres membres. Ce risque est toutefois écarté par une très forte socialisation du CA à son rôle de défense de la communauté humanitaire dans son ensemble. Le secrétariat a par conséquent un triple rôle de coordination, d'impulsion des décisions et de résolution des tensions entre des ONG par essence concurrentes¹⁶⁰.

Ainsi comme le note Colonomos dans son étude des réseaux transnationaux, il est révélateur de remarquer à quel point le fonctionnement interne des réseaux transnationaux semble calqué sur celui des organisations intergouvernementales qu'ils souhaitent influencer¹⁶¹. Les structures de gouvernance de VOICE possèdent de nombreuses similarités –en termes de procédures - avec les institutions de l'Union Européenne. A l'instar du souci de respect de la souveraineté des Etats membres réunis au sein du Conseil, l'Assemblée Générale de VOICE dispose de larges pouvoirs et peut changer à loisir les orientations du réseau, sa composition ou son fonctionnement. Il est aussi intéressant de remarquer que la résolution de Politique Générale annuelle de VOICE reprend le même format que les conclusions du Conseil¹⁶². De plus, la capacité d'initiative du Secrétariat – liée à la forte délégation de pouvoirs de la part des membres de VOICE – couplée à son expertise et à sa volonté de promouvoir et de défendre l'identité de la communauté humanitaire européenne rappelle les objectifs et le fonctionnement de la Commission Européenne. Dès lors l'organisation de VOICE est plus proche de celle d'une organisation internationale que de celle d'un réseau reliant des acteurs de manière informelle¹⁶³.

Chapitre 2: Un réseau de professionnels crédibles doté d'un sens de communauté limité

Si le premier chapitre de cette partie semblait conclure que VOICE n'existait sous sa forme actuelle qu'en fonction des exigences de l'UE, il convient dans un deuxième chapitre de tempérer ce constat. En effet, la survie de VOICE est autant due à la relation privilégiée qu'il a su

¹⁶⁰ HAWKINS (D.G.), LAKE (D.A.), NIELSON(D.L.), TIERNEY (M.J.) (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, op.cit., pp.15-18.

¹⁶¹ COLONOMOS (A.), *Sociologie des réseaux transnationaux : communautés, entreprise et individus : lien social et système international*, op.cit., p.45.

¹⁶² Cf Annexe 4, NGO VOICE, *General Policy Resolution*, 16 March 2010.

¹⁶³ PERKIN (E.), COURT (J.), *"Networks and Policy Processes in International Development: a literature review"*, Working Paper 252, Overseas Development Institute, August 2005, London, p.vi.

construire avec l'UE qu'à la valeur ajoutée qu'un tel réseau possède pour ses membres. VOICE a même réussi à satisfaire les demandes d'une diversité de membres ce qui explique que le réseau jouisse d'une très forte stabilité dans sa composition. On peut distinguer deux catégories majeures d'activités à destination de ses membres. La première concerne l'ensemble des actions visant à renforcer les capacités de ses membres afin de leur permettre de mettre en œuvre des programmes de qualité (section 1) alors que la deuxième catégorie relève des activités de plaidoyer collectif que le réseau facilite (section 2). Il est intéressant de remarquer que ces deux types d'activités servent aussi les besoins des institutions européennes et que la Commission finance pour partie les activités de VOICE. En effet, le renforcement des compétences des membres participe à réduire la méfiance des OIG à l'égard des ONG en en faisant des partenaires crédibles et informés. En outre, même si le plaidoyer individuel est toujours possible, l'action collective permet à l'UE de travailler sur des positions synthétiques et compréhensibles¹⁶⁴.

Section 1 : Devenir un partenaire crédible et informé

La vision de VOICE est de « soulager la souffrance humaine dans le monde en augmentant l'impact de l'aide humanitaire »¹⁶⁵. Dès lors, une des fonctions essentielles de VOICE est de contribuer à accroître les compétences ainsi que le professionnalisme de ses ONG membres. Toutefois cette fonction s'opère dans un contexte particulier. Dans la mesure où VOICE cible principalement ses activités sur les institutions européennes, le renforcement des compétences de ses membres se fait dans une optique : celle d'en faire des partenaires crédibles et informés aux yeux de l'UE et notamment de la Commission et de réduire par là même la méfiance des OIG à l'égard du monde des ONG perçu comme chaotique et désorganisé.

1.1. Renforcer les compétences des ONG européennes

VOICE met en œuvre un large panel d'activités pour renforcer les compétences de ses membres. Néanmoins cette fonction est également l'une des plus paradoxales dans la mesure où la majorité des activités organisées par le secrétariat dans ce cadre sont ouvertes à l'ensemble des partenaires disposant d'un FPA, et non aux seuls membres de VOICE. Il convient dans cette partie de revenir sur les deux activités les plus emblématiques du réseau : le travail sur les relations contractuelles avec ECHO via le FPA Watch Group et l'organisation de formations.

¹⁶⁴ Entretien, ECHO B2, 30 Juin 2010.

¹⁶⁵ Cf Annexe 1, VOICE Brochure.

1.1.1 Le FPA Watch Group : entre communauté épistémique et groupe de pression

Le FPA Watch Group est le groupe de travail le plus ancien de VOICE. Il est issu du Dialogue Group créé de manière informelle dès la création d'ECHO au début des années 90. D'abord constitué de six ONG, les premières à avoir signé un CCP avec ECHO, soutenues par la Croix Rouge et les Nations Unies¹⁶⁶, ce groupe se donne comme objectif de discuter avec ECHO du contenu de ce contrat pour l'adapter au mieux à la réalité des programmes humanitaires. Rapidement le groupe se scinde en deux : un aux messages plus politiques mettant en avant les valeurs du partenariat pour légitimer les demandes plus techniques de l'autre sous-groupe. Même si la présence de VOICE permet indirectement la participation d'une grande diversité d'ONG, le Groupe Dialogue apparaît comme un groupe fermé, constitué principalement des grosses ONG disposant d'un bureau de liaison à Bruxelles. De plus le rôle de VOICE semblait se cantonner à des fonctions administratives et ne lui permettait de mettre en avant les intérêts diversifiés de ses membres¹⁶⁷.

Ces critiques seront rapidement relayées par les institutions européennes qui considèrent ce groupe avec méfiance et le perçoivent comme une sorte de syndicat des principales ONG européennes. Quand en 1999, le FPA Watch Group se constitue formellement au sein de VOICE, le secrétariat choisit de l'ouvrir à tous les partenaires disposant d'un FPA avec ECHO afin d'en accroître la légitimité. Cette ouverture est d'autant plus nécessaire qu'ECHO souhaite disposer d'un interlocuteur unique sur les questions procédurales. A ses débuts le groupe était principalement composé d'ONG pour qui l'accès aux fonds communautaires était une question de survie dans la mesure où leur Etat ne finançait pas les actions humanitaires¹⁶⁸. On peut citer à titre d'exemple la France, qui, à ce jour, n'a toujours pas d'un secrétariat d'Etat dédié à l'aide humanitaire et au financement de ce type d'action. En effet, la France ne dispose que d'une cellule de crise qui dispose d'un budget ridicule. Ce choix s'explique sans doute par le fait que la politique étrangère de la France est largement orientée vers l'aide au développement de ses anciennes colonies et non vers la réponse aux crises humanitaires frappant l'ensemble du globe. De plus, le ministère des affaires étrangères français semble largement satisfait du fait que les ONG françaises sont les premières bénéficiaires des fonds d'ECHO, ce qui le conforte dans sa

¹⁶⁶ NGO VOICE, *Partners in Humanitarian Aid. The FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs*, Briefing Paper, December 2004, p. 6.

¹⁶⁷ NGO VOICE, *Partners in Humanitarian Aid. The FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs*, *op.cit.*, p.7.

¹⁶⁸ Entretien, responsable financement institutionnel, ONG, 23 Juin 2010.

stratégie de non financement des actions humanitaires¹⁶⁹. En 2001, le groupe se dote d'un cahier des charges et d'un mandat précis qui sera révisé en 2008 par le CA de VOICE.

Aujourd'hui, le groupe est constitué d'une trentaine de membres répartis dans chacun des Etats Membres disposant d'une importante tradition humanitaire. La grande majorité de ses membres sont aussi membres des VOICE. Ce groupe dispose de critères d'adhésion très stricts – élément qui le distingue des autres groupes de travail de VOICE. Pour y adhérer, il faut s'engager à défendre les intérêts de la communauté humanitaire dans son ensemble et non ceux de son organisation et l'entrée d'un nouveau membre doit être soumise à l'approbation de l'ensemble du groupe. En outre les membres du FPA Watch Group s'engagent à suivre un véritable code déontologique qui stipule que :

- Les membres du groupe doivent être des experts des questions traitées et avoir une position au sein de leur ONG qui les amènent à traiter de façon régulière des contrats d'ECHO (responsable des relations bailleurs de fonds, contrôleur de gestion,...) ;
- Les membres doivent jouer le rôle d'interface entre la communauté humanitaire dans son ensemble et ECHO. Ainsi les membres du groupe ne peuvent traiter de questions touchant seulement une ONG, doivent défendre un intérêt commun et relayer les préoccupations majoritaires au sein des ONG humanitaires ;
- Les membres du groupe s'engagent enfin à respecter la confidentialité des discussions ayant lieu en son sein¹⁷⁰.

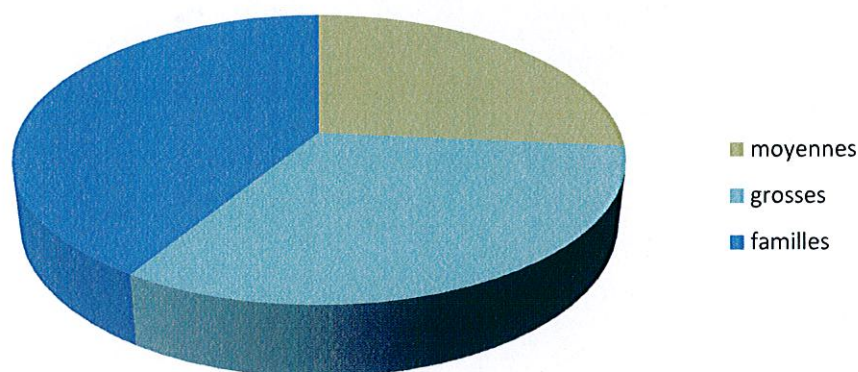
La composition du groupe ne doit en outre pas dépasser plus de trente ONG, ce qui rend sa représentativité centrale. Ce groupe est en outre géré au quotidien par une Task Force de huit personnes environ chargées de préparer les réunions et de suivre les discussions autour du CCP entre les réunions du Watch Group. L'analyse de la composition du groupe en fonction de la taille des ONG¹⁷¹ présentée par la figure 2 met en lumière une des dynamiques d'adhésion à VOICE pour les ONG européennes.

¹⁶⁹ Entretien, responsable financement institutionnel, ONG, 23 Juin 2010 (en off).

¹⁷⁰ NGO VOICE, FPA Watch Group, *Terms of Reference*, 13 May 2008.

¹⁷¹ La taille des ONG est déterminée en fonction du chiffre d'affaire des ONG considérés lorsque celui-ci est mentionné dans leurs rapports d'activités.

Figure 2 : Nombre de participants au FPA Watch Group par catégories d'ONG (2010)



Les familles d'ONG et les "grosses" ONG sont massivement représentées au sein du groupe. Ce constat peut paraître paradoxal dans la mesure où ces ONG sont considérées comme des « poids lourds » du secteur et n'ont aucun mal à obtenir des réunions avec la Commission pour évoquer des problèmes les concernant tout particulièrement. L'explication est à chercher dans la façon dont le groupe légitime les demandes des ONG. Qu'il s'agisse de petits ou de gros partenaires, les demandes des ONG sont toujours reçues avec méfiance de la part des OIG, a fortiori lorsqu'elles concernent des enjeux ayant trait au financement de leurs activités¹⁷². Les réactions des fonctionnaires européens sont souvent très vives vis-à-vis des critiques des acteurs non gouvernementaux et sont souvent reçues d'un : « *Mais vous représentez qui pour critiquer notre mode de fonctionnement ?* »¹⁷³. Le FPA Watch Group permet de dépasser ce type de critiques dans la mesure où son mode de fonctionnement, l'unité de ses valeurs, de ses principes et de son expérience le rapprochent d'une communauté épistémique dont le savoir et l'expertise est hautement valorisé par ECHO¹⁷⁴. Les conflits en son sein sont réglés rapidement et il est rare que des ONG se désolidarisent de la position arrêtée par le groupe tant les risques de décrédibilisation associés à ce comportement sont forts.

La légitimité du FPA Watch Group est à l'origine des nombreux succès du groupe en termes de stratégies d'influence. Le FPA n'est pas un groupe de pression classique et ses avis sont dans leur

¹⁷² SCHEMEIL (Y.), "From Mutual Denegation to Mutual Recognition: NGO/IGO Partnership in Trade and Atom", *op.cit*, p.9.

¹⁷³ Réunion informelle entre VOICE et un membre du FPA Watch Group, 31 Août 2010.

¹⁷⁴ HAAS (P.M.), "Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, Vol. 46, No1, (Winter, 1992), p. 1-35.

majorité respectés par la Commission. En effet, ECHO a tout intérêt à tenir compte de l'avis d'experts afin de faciliter la mise en œuvre du partenariat et de réduire la charge administrative liée à sa gestion¹⁷⁵. Dès lors, ce groupe est une véritable vitrine pour VOICE et attire nombre d'ONG désireuses d'accéder aux fonds communautaires et souhaitant apparaître comme des partenaires responsables. En outre, la participation de non membres de VOICE au sein du groupe ne présente aucun danger pour le réseau. Tout d'abord, la limitation du nombre total de membres à 30 personnes limite dans le même temps le nombre de participants extérieurs. Ensuite, l'existence du FPA Watch Group accroît la légitimité du réseau dans son ensemble. VOICE apparaît comme un réseau non partisan, aux positions censées avec qui le dialogue est possible.

1.1.2. Des formations axées sur les exigences des bailleurs européens

La deuxième activité phare de VOICE est l'organisation de formations destinées en priorité aux membres de VOICE mais ouvertes à la totalité des partenaires d'ECHO. Ces formations sont étroitement liées aux exigences que les bailleurs de fonds européens font peser sur les partenaires. Même si le secrétariat de VOICE présente ces formations sous un angle différent en mettant en avant le fait qu'elles reflètent une large demande des ONG¹⁷⁶, il est évident que les demandes des ONG sont largement conditionnées par leur volonté d'accéder aux fonds communautaires et de rester perçues comme des partenaires de choix¹⁷⁷.

Les thèmes de formation de VOICE sont toujours choisis pour satisfaire les besoins des petites et des grosses ONG qui ont souvent leur propre service organisant des formations. Ainsi il est rare que VOICE organise des sessions de formation sur des sujets largement maîtrisés par les grosses ONG européennes tels que la méthodologie de projet par exemple. Ainsi, depuis quelques années, VOICE organise des formations sur la notion d'*accountability* dans la mise en œuvre des projets humanitaires. Ces sujets sont une « niche » de choix dans la mesure où il s'agit d'un aspect que les ONG maîtrisent peu, où elles sont les moins performantes¹⁷⁸ et où les demandes des bailleurs sont les plus fortes. Ainsi les ONG sont placées dans une situation paradoxale : pour satisfaire leurs bailleurs elles doivent mettre en œuvre des actions dont elles ne savent rien et qu'elles valorisent parfois peu. La valeur ajoutée de VOICE est par conséquent de parvenir à

¹⁷⁵ Les relations entre ECHO et le FPA Watch Group seront abordés plus en détails dans partie 3, Chapitre 2 « Défendre la spécificité de l'aide humanitaire aux côtés d'ECHO »

¹⁷⁶ ECHO, *VOICE revised single form for Humanitarian Action*, May 2010.

¹⁷⁷ COOLEY (R.), RON (J.), *"The NGO Scramble, Organisational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action"*, *op.cit.*

¹⁷⁸ Voir les études de One World Trust à ce sujet : <http://www.oneworldtrust.org/>.

résoudre ce dilemme en renforçant la connaissance des ONG sur l'*accountability*, en popularisant ce concept et en montrant qu'il est dans leur intérêt de prendre en compte cette dimension dans leurs actions.

1.2. Comprendre ce qu'attendent les institutions européennes

Un autre aspect essentiel du rôle de VOICE est sa fonction d'interface entre les institutions européennes et les ONG humanitaires européennes. En effet VOICE dispose d'une capacité unique pour transmettre des messages à un grand nombre de partenaires d'ECHO. En outre, tous les membres interrogés jugent que la fonction majeure de VOICE et sa valeur ajoutée consistent en sa proximité avec l'UE et en sa capacité à diffuser de façon ciblée des informations clés sur les derniers développements de la politique humanitaire européenne.

1.2.1. VOICE : une interface entre l'UE et ses partenaires

Depuis sa création et au fil des activités, VOICE a acquis le statut d'interlocuteur privilégié des institutions européennes sur les questions liées à l'aide humanitaire. Les événements organisés par VOICE sont donc un lieu unique de rencontre et de dialogue entre l'UE et les ONG humanitaires. VOICE est un des rares réseaux disposant d'une légitimité assez forte pour se poser en quasi médiateur. Ainsi, les tables rondes organisées trois fois par an par le réseau, rassemblent des dirigeants d'ONG ainsi qu'un vase panel d'acteurs politiques tels que les diplomates issus des représentations permanentes des Etats Membres à Bruxelles, des fonctionnaires de la Commission et du Conseil, des parlementaires européens et des personnalités académiques de renom. En tant que seul réseau européen d'ONG dédié exclusivement aux questions humanitaires européennes, VOICE jouit d'un monopole dans l'organisation de tels événements. Chaque réunion des groupes de travail, inclut autant que faire se peut la participation d'un acteur extérieur à la communauté des ONG qu'il s'agisse d'un fonctionnaire de la Commission, des Nations Unies ou d'autres organisations intergouvernementales.

Par ailleurs, la newsletter bisannuelle de VOICE se veut un outil de compréhension mutuelle entre les ONG et les institutions. Le thème de la newsletter est toujours ancré dans l'actualité de la politique humanitaire européenne et le programme de la présidence tournante de l'UE dans ce domaine. Elle est diffusée auprès d'une audience large et diversifiée qu'il s'agisse du grand public, du milieu académique, des institutions, des Nations Unies ou du Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge. Les articles sont en majorité rédigés par des membres de VOICE choisis par le Secrétariat. Le processus de sélection des contributeurs est un enjeu fort pour les

membres et vise souvent à mettre en avant le CA de VOICE pour le récompenser de son engagement, à gratifier un membre très actif ou à propulser sur le devant de la scène un nouveau membre encore peu connu. Les contributeurs extérieurs sont le plus souvent issus des institutions européennes ou d'autres organisations majeures dans l'aide humanitaire¹⁷⁹.

Par cette publication VOICE contribue à réduire la méfiance entre OIG et ONG. En donnant la parole aux institutions, le secrétariat de VOICE contribue à sensibiliser les ONG au fait que les OIG ne sont pas seulement des instruments au service des Etats, mais des agents dotés d'une pensée autonome sur les questions humanitaires et avec qui le dialogue est possible. La présentation du professionnalisme des ONG et de leur capacité de réflexion stratégique tend à déconstruire, d'autre part, la vision des ONG comme un milieu anarchique, désorganisé et seulement préoccupé par sa survie financière¹⁸⁰.

1.2.2. Le Secrétariat : un œil avisé sur la politique humanitaire européenne

L'accès à l'expertise du Secrétariat est un facteur essentiel dans l'adhésion d'ONG au réseau. Les *Flash*, bulletins mensuels destinés aux membres, sont un condensé d'informations clés sur les institutions. La variété des usages qu'en font les membres est assez révélatrice de sa valeur. Ainsi les membres rapportent s'en servir pour alimenter leur propre matériel de communication, pour diffuser des messages au sein de leur organisation et mettre en œuvre des campagnes de plaidoyer, pour se préparer à d'éventuelles réunions ou événements. Lors de l'évaluation de VOICE en 2007, le *Flash* apparut comme une publication hautement valorisée, au cœur de la raison d'être du réseau.

En outre, depuis un an, la directrice de VOICE est sollicitée par ses membres pour présenter des briefings sur les récents développements de la politique humanitaire européenne ou sur les défis à venir. Lors de ces présentations, la directrice de VOICE s'efforce de mettre à jour les points d'entrée pour faire passer des messages auprès des institutions et les grands sujets sur lesquels l'avis des partenaires humanitaires est attendu. Ces briefings ponctuels sont complétés par une disponibilité très forte du secrétariat de VOICE pour répondre aux questions de ses membres. Une règle tacite en son sein est de ne jamais laisser un email ou un appel sans réponse.

¹⁷⁹ Le dernier numéro de la VOICE Out Loud peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.ngovoice.org/documents/voice%2011%20VERSION%20final%20HD.pdf>.

¹⁸⁰ COOLEY (R.), RON (J.), "The NGO Scramble, Organisational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action", *op.cit.*

Cette première analyse d'un des rôles majeurs de VOICE a permis de mettre en lumière l'une des raisons d'être essentiel du réseau VOICE pour l'ensemble de ses membres. En adhérant au réseau, les membres de VOICE ont accès à un vaste panel d'activités qui leur permet de renforcer leurs compétences et d'apparaître comme des partenaires crédibles des institutions européennes. Aucune ONG n'a la capacité d'acquiescer cette qualité seule. Les institutions européennes sont méfiantes à l'égard du nouveau rôle acquis par les acteurs non-gouvernementaux et exigent des garanties en termes de représentativité avant de s'engager dans un dialogue avec eux. VOICE joue un rôle central dans la création d'une confiance mutuelle entre OIG et ONG.

Section 2: Unis dans la diversité. Quand la faible intégration du réseau devient une force

Alors que la diversité des membres de VOICE est un gage de représentativité du réseau et un atout aux yeux de l'UE, elle peut s'avérer un obstacle majeur dans la définition de positions communes au sein du réseau sur des questions politiques et non plus uniquement liée aux relations procédurales entre OIG et ONG. Dans ses activités de plaidoyer, VOICE fait face à une situation paradoxale : si l'ensemble de ses membres s'accorde sur l'objectif général de défense de la spécificité de l'aide humanitaire européenne, peu sont prêts à faire des concessions afin d'aboutir à une position commune risquant de « noyer » leur mandat spécifique dans des considérations communes au secteur. Ce paradoxe met l'accent sur une des difficultés majeures de la coopération entre ONG : chacune ne survit sur un marché hautement compétitif qu'en affichant sa différence, il est donc extrêmement risqué pour elles de définir des positions communes qui tendent à masquer leur valeur ajoutée en tant qu'ONG individuelles.

2.1. Humanitaire : un mot aux sens multiples ?

Une des difficultés majeures à laquelle le réseau fait face dans ses stratégies de plaidoyer concerne l'identité même du réseau comme unique regroupement d'ONG humanitaires européennes. Si tous les membres s'accordent sur la valeur des principes humanitaires, la conception du rôle de l'action humanitaire et des principes qui la justifient, diffère d'une organisation à l'autre. Les membres ont parfois du mal à saisir le bien fondé d'une distinction entre actions humanitaires et actions de développement et à s'accorder sur la fonction principale de l'aide humanitaire.

2.1.1 *Des principes aux contenus différents*

L'expérience du groupe de travail sur les relations civilo-militaires est un exemple assez emblématique de la diversité de valeurs qui existe au sein de VOICE. Ce groupe composé d'une trentaine de membres – dont environ la moitié est considérée comme actifs - aborde un sujet sensible pour les ONG européennes car la relation entre acteurs civils et acteurs militaires comporte de nombreux risques en termes de sécurité du personnel déployé sur le terrain. Créé en février 2008, à la suite d'un séminaire organisé par VOICE à ce sujet, il s'agit d'un des plus jeunes groupes de travail du réseau. Son objectif général est de contribuer à la préservation de l'espace humanitaire en promouvant les principes humanitaires ainsi que le Droit International Humanitaire (DIH). A cette fin, le groupe cherche à renforcer le rôle des ONG dans les débats politiques, à appeler à un plus grand respect de la spécificité de l'action humanitaire par les institutions européennes et à accroître la cohérence de l'action des ONG sur ce sujet¹⁸¹. Si l'on compare ces objectifs avec ceux du FPA Watch Group, le groupe de travail sur les relations civilo-militaires apparaît comme un groupe ambitieux dont les débats se placent sur un niveau d'abstraction supérieur à ceux du FPA Watch Group. Dans le cahier des charges de ce groupe, le cadre de travail est présenté de façon très lâche : aucune définition des concepts clefs n'est proposée et aucune barrière ne limite l'entrée des membres dans ce groupe.

Dès lors, il n'est pas rare que les discussions au sein du groupe soient laborieuses et que le consensus délicat à trouver. Un épisode symptomatique de ce problème fut la rédaction de recommandations et d'un lexique sur les relations civilo-militaires destiné aux institutions européennes. Il fallut au groupe environ un an et demi pour atteindre cet objectif et le secrétariat se rappelle non sans douleur de ce processus. Il arrive ainsi que ce groupe soit qualifié de contre exemple pour les autres¹⁸². En effet, les débats précédant la rédaction des documents de plaidoyer furent caractérisés par une très forte hétérogénéité des positions : les ONG scandinaves issues d'une tradition de fort partenariat avec leur Etat national ne concevaient pas la neutralité de la même manière que les ONG françaises qui refusaient d'être assimilées même de loin à la politique française. Les ONG britanniques défendaient l'approche basée sur les droits qui ne coïncide que partiellement avec la stricte défense des principes humanitaires. Cette approche postule que l'aide humanitaire doit avant tout être régie par les règles de droit international et de droits de l'Homme. D'abord utilisée dans l'action au développement, une telle approche peut

¹⁸¹ NGO VOICE, VOICE Working Group on EU civil-military relations, *Terms of Reference*, 24 September 2008.

¹⁸² Entretien, directrice de VOICE, 28 Juin 2010.

s'avérer contradictoire au principe de neutralité et d'impartialité dans la mesure où les ONG n'entendent pas être dupes des rapports entre victimes et bourreaux dans les conflits armés¹⁸³. Ainsi certaines ONG humanitaire refusent de fournir de l'assistance aux talibans en Afghanistan sous prétexte que leur attitude irrespectueuse des droits de l'Homme ne leur donne pas droit à l'aide humanitaire même lorsqu'ils ne sont plus combattants.

A cette hétérogénéité de positions, se couplait un refus d'atteindre le compromis perçu comme une compromission des principes au cœur de l'existence même d'une organisation. En effet, l'essence d'une ONG humanitaire réside dans les principes et le mandat qu'elle s'est fixés. Au contraire des OIG, aucun Etat ne fixe les limites de leur mandat. Ainsi renoncer à ses principes ou accepter de les modifier revient à remettre en cause l'existence même de l'organisation. Il est donc primordial pour nombre d'ONG de défendre « leur » interprétation des principes humanitaires au cœur de leur valeur ajoutée pour les bailleurs. Il a donc fallu de nombreuses réunions, de nombreux débats et un rôle actif du secrétariat en tant que médiateur pour aboutir au document final. Toutefois, face à la défense d'intérêts partisans par les membres de VOICE, le CA de VOICE a dû trancher sur la définition de la neutralité en mars 2009 afin d'arrêter une position commune au réseau.

2.1.2. Une séparation délicate entre action humanitaire et action de développement

Si la compréhension des principes varie selon les ONG considérées, la séparation entre action de développement, action humanitaires et les principes qui régissent chacune d'elle est également floue. Le désaccord le plus prégnant réside dans les débats du groupe de travail sur la réduction des risques de catastrophes¹⁸⁴.

Cette thématique est un aspect essentiel du mandat d'ECHO depuis sa création¹⁸⁵. Dès lors, VOICE s'est doté très tôt d'un groupe de travail sur ces questions. Formellement créé en 2007, ce groupe rassemble une vingtaine d'ONG autour d'un objectif commun, celui de participer, par leur expertise et leur expérience de terrain, à la politique européenne en termes de DRR et d'adaptation au changement climatique et de l'améliorer. Il n'y a aucune sélection à l'entrée de

¹⁸³ IASC, UNICEF, *Growing the Sheltering Tree, Protecting Rights through Humanitarian Action*, 2002, 240 pages.

¹⁸⁴ Comme l'acronyme de ce concept est largement utilisé et plus connue sous sa traduction anglaise, nous utiliserons dans la suite de l'étude le terme de DRR pour Disaster Risk Reduction.

¹⁸⁵ Cf Chapitre 1, Section 2 « Le développement d'une politique humanitaire spécifique ».

membres et tous ceux qui suivent cet aspect de la politique européenne peuvent participer ou partager leur expérience¹⁸⁶.

Ce groupe jouit d'un statut hybride à mi-chemin entre le FPA Watch Group et le groupe de travail sur les relations civilo-militaires. Ainsi les membres du groupe de travail DRR jouissent d'une expertise considérable sur des sujets très pointus. Cette expertise est d'autant plus valorisée par la Commission, qu'ECHO dispose d'un nombre restreint de personnel alloué à ces projets au sein d'un département spécialisé, DIPECHO. De plus, aucun autre réseau européen ne traite de ces questions.

Si le groupe dispose d'une forte unité sur le plan du consensus scientifique, son intégration n'en demeure pas moins faible. Ainsi la plupart des ONG membres de VOICE et membres du groupe mettent à la fois en œuvre des actions de développement et humanitaires. La division entre ces deux activités a peu de réalité concrète pour ces organisations si bien qu'il est délicat de conserver la perspective humanitaire propre à VOICE au sein des débats. Le secrétariat joue alors un rôle essentiel de canalisation des discussions et cherche en permanence à rappeler la mission du réseau. Face à cela, d'autres organisations ont choisi de rejoindre le groupe en raison de sa dimension exclusivement humanitaire et s'opposent aux organisations défendant une approche plus holistique et cherchant à faire du groupe un interlocuteur clef de la DG DEV. Certains appellent même à une fusion entre ce groupe et le groupe de Concord dédié à l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les programmes de développement.

En outre, la rotation du personnel des ONG est ici un problème contrairement au FPA Watch Group. Ainsi nombre d'organisations se dotent de nouveaux postes dédiés au DRR en raison de la récente prise de conscience des impacts du changement climatique qui génère d'importantes possibilités de financement de programmes. Cette prise en considération récente n'étant pas accompagnée de lignes directrices fortes de la part de l'organisation, il est fréquent que l'individu en charge du poste développe la politique de l'organisation en raison de son expérience et de ses opinions personnelles, le plus souvent liées à des programmes de développement. Cela conduit parfois à la remise en cause du programme de travail du groupe d'une réunion à l'autre et à la découverte par certains membres de positions étrangères à leurs messages. Dans l'adoption de position, le CA de VOICE joue le rôle de « garde fous » et s'assure que la perspective du réseau est conservée.

¹⁸⁶ NGO VOICE, VOICE Working Group on Disaster Risk Reduction, *Terms of Reference*, 21 May 2007.

Ainsi, VOICE apparaît comme un réseau faiblement intégré sur le plan des principes. Cette faible intégration, si elle pose problème lors des activités de plaidoyer collectif à destination de l'UE peut paradoxalement être considérée comme une force. Les ONG européennes ne rejoignent pas VOICE pour se fondre dans un collectif hautement intégré qui nierait leur spécificité individuelle. La plupart participe aux groupes de travail pour se tenir au courant de ce que font et préparent leurs concurrents et situer leur stratégie de plaidoyer en fonction de celle d'autres organisations. Cela n'empêche toutefois pas l'adoption, assez miraculeuse¹⁸⁷, de positions communes lorsque que les ONG perçoivent une très forte valeur ajoutée à agir ensemble pour affirmer leurs poids face à des OIG qui empiètent de plus en plus sur leur domaine de compétences.

2.2. Entre stratégies multiples et prégnance des enjeux nationaux

La diversité du réseau a également un impact sur son unité à un autre niveau, celui de la poursuite d'une orientation stratégique commune. Chaque ONG rejoint VOICE pour des raisons différentes. Ainsi certaines viennent y chercher un appui purement technique alors que d'autres ne conçoivent le plaidoyer « qu'à plusieurs »¹⁸⁸ et espèrent y mettre en œuvre des stratégies concertées de plaidoyer. Entre les deux, naviguent un certain nombre d'ONG cherchant un soutien technique ponctuel sur des questions pointues et développant des positions communes envers l'Europe lorsqu'il s'agit du niveau le plus approprié pour le faire. Cette variété des demandes et des motivations place le réseau dans une situation difficile pour adopter une position stratégique unifiée et pour la conserver.

Tout d'abord, pour de nombreuses ONG, les enjeux européens paraissent lointains et flous. Les activités de plaidoyer de VOICE jouissent d'une faible visibilité et le réseau n'arrive pas en tête des collectifs récipiendaires des papiers de positionnement des ONG¹⁸⁹. Pour de nombreuses ONG, les vrais débats se situent au niveau national et les plateformes nationales sont le lieu privilégié pour développer des stratégies communes. L'adoption de la résolution de politique générale annuelle est conditionnée par un travail de motivation et d'information du secrétariat. Le secrétariat s'efforce souvent de rappeler aux membres les engagements pris lors de la stratégie annuelle, d'expliquer pourquoi certains enjeux méritent d'être traités à la fois au niveau national et européen et en quoi VOICE est la meilleure place pour le faire.

¹⁸⁷ Entretien, responsable financement institutionnel, ONG 23 Juin 2010.

¹⁸⁸ Entretien, responsable financement institutionnel, ONG 23 Juin 2010.

¹⁸⁹ Entretien, cadre d'ONG et Project Coordinator de VOICE, 1 er Juin 2010.

De plus le choix fait par VOICE de concentrer son plaidoyer sur des questions de politiques générales et non sur des thématiques pays demeure parfois incompris par les ONG membres. Si certaines accueillent bien la rigueur du réseau et sa capacité à ne pas succomber à l'effet de mode, d'autres notent que les institutions européennes sont de plus en plus demandeuses d'information sur l'expérience des ONG dans des pays clefs pour l'Union¹⁹⁰. Cette situation place une fois de plus le réseau dans une position paradoxale. Il ne peut se permettre de refuser une invitation au briefing informel des ambassadeurs du Comité Politique et de Sécurité (COPS) sur des thématiques pays alors que cette dimension n'est pas sa priorité dans les textes stratégiques.

Cette difficulté à aboutir à une orientation stratégique commune au niveau européen s'accompagne en outre d'une difficulté à la conserver. Les ONG sont tentées par le « *forum-shopping* » pour maximiser l'impact de leurs messages. Ce phénomène conduit à une situation paradoxale, il n'est pas rare que certaines ONG, principalement les grosses disposant d'un bureau de liaison à Bruxelles défendent des positions différentes de celles prises au sein du réseau et cherchent à se mettre en avant sur la scène européenne¹⁹¹.

Dans un tel contexte, la survie de VOICE depuis 10 ans paraît tenir du miracle. Une des raisons essentielle de son succès tient au fait que les membres de VOICE ne perçoivent aucune incohérence à diversifier leur stratégie de plaidoyer. La valeur ajoutée du réseau VOICE réside dans l'autonomie du secrétariat qui jouit d'une marge de manœuvre très forte pour développer des messages au nom du réseau. Les membres savent ainsi qu'ils n'ont pas à se soucier du plaidoyer au niveau européen et peuvent concentrer leurs efforts sur d'autres niveaux.

*****VOICE : l'alliance réussie « de la carpe et du lapin »¹⁹²*****

Cette deuxième partie nous permet de valider un certain nombre d'hypothèses quant à l'explication de la survie de VOICE depuis 10 ans et en dépit de débuts difficiles. En effet le réseau a su acquérir une double valeur ajoutée : vis-à-vis des institutions européennes tout d'abord et de ses membres ensuite. Aujourd'hui, les institutions européennes ne peuvent se passer de VOICE : le réseau a su s'imposer, en partie grâce à sa structure, comme un interlocuteur efficace et légitime, condition *sine qua non* pour prétendre influencer la prise de décision communautaire. En outre, les institutions européennes apprécient que le réseau s'efforce de renforcer les compétences des ONG humanitaires en fonctions des exigences de la

¹⁹⁰ LAWDAY (A.), *VOICE External Assessment*, January 2008, p.9.

¹⁹¹ Entretien, ECHO B2, 30 Juin 2010.

¹⁹² Entretien, Directeur du bureau de liaison, ONG, 10 Juillet 2010.

Commission ce qui accroît l'efficacité et la rapidité de la réalisation des projets. Ce choix de l'Europe ne s'opère toutefois pas au détriment des besoins de ses membres. L'appartenance à VOICE permet aux ONG de gagner en crédibilité aux yeux des institutions européennes, ce qui est un facteur central pour accéder aux financements communautaires. En outre, l'adhésion à VOICE permet aux ONG de diversifier leurs canaux de diffusion des messages. Il y a une division des rôles tacite entre le secrétariat et ses membres : le secrétariat se concentre de manière autonome sur le niveau européen alors que les membres poursuivent leurs stratégies individuelles de plaidoyer. Le refus du secrétariat de fondre ses membres dans une identité commune est paradoxalement un atout car il permet à chaque ONG individuelle de conserver sa spécificité et ses avantages comparatifs.

Partie 3 S'adapter ou périr. Les défis posés par l'ouverture de la politique humanitaire européenne

Après avoir étudié dans une première partie les conditions nécessaires à la mise en réseau des ONG, puis, dans une seconde, la façon dont l'affirmation d'un réseau est à la fois conditionnée par sa capacité à satisfaire les demandes de l'OIG qu'il cible et des ONG qui le composent, il convient de s'interroger sur les dynamiques affectant le développement d'un réseau et sa survie à long terme.

L'hypothèse majeure avancée ici est que la capacité d'un réseau à se développer et à conserver sa pertinence à long terme dépend de sa capacité à diversifier ses répertoires d'action. Nous postulons que VOICE a construit sa compétence et sa légitimité principalement vis-à-vis de la Commission et d'ECHO en particulier (**chapitre 2**). La réussite de VOICE et son statut d'interlocuteur principal de la Commission sur les questions humanitaires est étroitement à sa qualité de réseau professionnel, crédible et expert (**chapitre 1**). Avec l'élargissement des acteurs intervenant dans la politique humanitaire européenne, VOICE se trouve confronté à la nécessité d'entrer en relation avec ces nouveaux acteurs pour rester pertinent (**chapitre 3**). Face au PE et au Conseil qui sont des acteurs politiques dont la survie est lié à la popularité électorale, le recours à l'expertise n'est mobilisable qu'à la marge et VOICE doit mettre en œuvre de nouvelles stratégies afin de se poser comme un interlocuteur incontournable¹⁹³.

Chapitre 1 : VOICE: un acteur hyper-compétent pour influencer les institutions européennes ?

L'analyse des structures de gouvernance de VOICE et des activités qu'il met en place débouche sur un questionnement légitime : le réseau est-il suffisamment « paré » pour être à même de mettre en œuvre son mandat d'influence des processus politiques européens ? L'examen des atouts et des limites de VOICE permet de dessiner son profil : VOICE est avant tout une

¹⁹³ BEYERS (J.), *"Voice and Access: Political Practices of European interest Associations"*, *European Union Politics*, Vol. 5 (2), 2004, p.213-216.

organisation experte dotée d'une structure centralisée et efficace (section 1). Il s'agit d'une organisation de professionnels qui peine à se faire connaître du grand public (section 2).

Section 1 : Les atouts de VOICE : une organisation forte et experte

L'évaluation des forces de VOICE s'opère autour de deux aspects : l'analyse des fonctions dans lesquelles le réseau excelle et les éléments de sa structure qui facilite l'impact de ses activités auprès d'une institution cible : l'Union Européenne.

1.1. Un réseau de professionnels axé sur l'amélioration de l'action humanitaire

Comme l'indique Enrique Menzibal, l'approche par fonctions a le mérite de mettre en lumière la priorisation des fonctions au sein d'un réseau ainsi que l'impact que ces choix ont sur la performance générale du réseau¹⁹⁴. Cette approche permet de dépasser les failles des théories existantes qui tendent à mettre les réseaux dans des catégories ne reflétant pas toujours la diversité de ce type d'organisation par essence flexible. Six fonctions clefs ont été identifiées dans ce cadre : trier, amplifier, investir/pouvoir, construire une communauté, convoquer/réunir et faciliter¹⁹⁵. Au regard des analyses des sections précédentes, VOICE paraît particulièrement performant dans une vaste majorité d'entre elles.

Comme l'indique une majorité de membres, VOICE est un excellent pourvoyeur d'informations au sujet des institutions européennes. Le secrétariat joue un rôle clef en gérant un important flot d'informations et en ne transmettant que les plus pertinentes à ses membres (*trier*). Cette fonction est essentiellement passive : VOICE ne crée pas de l'information mais la rend accessible en fonction des priorités du réseau.

Par l'organisation régulière de training et le rôle du FPA Watch Group dans l'explication des exigences d'ECHO, VOICE porte une attention considérable à la fonction d'investissement (*investir/pouvoir*). Cette fonction vise à permettre au réseau de fournir à ses membres les ressources nécessaires pour réaliser leurs projets de la meilleure manière possible. Dans la mise en œuvre de cette fonction, le secrétariat agit comme un facilitateur qui met en relation ses membres avec des formateurs.

¹⁹⁴MENDIZABAL(E.), "Understanding Networks: The Functions of Policy Networks", *op.cit.*, pp.2-5.

¹⁹⁵ MENDIZABAL(E.), "Understanding Networks: The Functions of Policy Networks", *Ibid.*, p.5.

Une autre spécificité de VOICE est sa capacité à mettre en relation différents types de publics (*rassembler*). La position acquise par le réseau et sa légitimité croissante lui permettent de réunir autour de ses activités un grand nombre de personnes de nationalités, de professions et d'organisations différentes. Cette fonction est possible uniquement dans la mesure où VOICE jouit d'une crédibilité sans égale sur la scène européenne. Aucun autre réseau européen ne rassemble un si grand nombre d'acteurs purement humanitaires en son sein. Cette crédibilité est à la fois le fait du professionnalisme et de l'expertise du secrétariat, de sa composition et des figures charismatiques de son président et de sa directrice. De plus, un ciblage fin du public de VOICE rend possible cette activité. En effet le réseau ne cherche pas à diversifier à l'extrême ses cibles : il se concentre sur les acteurs de la politique humanitaire européenne.

Enfin, comme la majorité des réseaux VOICE a un très fort rôle de facilitation. VOICE est un appui pour ses membres dans la réalisation de programmes en leur permettant de mieux répondre aux exigences des bailleurs de fonds européens, d'adopter une attitude plus professionnelle. VOICE contribue par la même, à accroître la confiance entre l'UE et ses partenaires non-gouvernementaux.

La priorisation des fonctions au sein de VOICE révèle le rôle très fort de soutien que le réseau a développé vis-à-vis de la communauté des professionnels de l'action humanitaire. Ce rôle s'explique principalement par la nécessité, pour les ONG, de gagner la confiance des OIG en se posant comme des partenaires experts, responsables et crédibles.

1.2. Une organisation rigoureuse

La façon dont VOICE s'est organisé sur le plan interne reflète une volonté d'accroître ses chances de succès dans l'influence des institutions européennes¹⁹⁶. Tout d'abord, VOICE dispose de structures de gouvernance claires. Grâce à l'action du CA et du Secrétariat, c'est un réseau rigoureux où les objectifs et les activités afférentes sont précisément identifiés. Les conflits sont résolus grâce au rôle de médiateur du Board qui défend le secrétariat et représente légitimement l'intérêt des membres.

En outre, VOICE dispose d'une très grande force par le nombre de ses adhérents : le réseau est largement reconnu comme crédible et sa composition s'avère très stable au fil des années. Dès lors, la composition du réseau apparaît comme un aspect clef de sa représentativité et de sa légitimité. De plus, VOICE brille par la présence d'individus phare en son sein. Les membres du

¹⁹⁶ Pour l'analyse de ces facteurs de succès, nous reprendrons l'étude de PERKIN (E.) et COURT (J.), « *Networks and Policy Processes in International Development : A Literature Review*, op.cit.

CA sont des personnalités connues et respectées ; le Président et la Directrice du Secrétariat jouissent d'une aura importante. Ces personnalités fortes dotent le réseau d'un poids unique parmi les tentatives de regroupement d'ONG sur la scène européenne.

VOICE est également de plus en plus en relation de manière informelle avec des acteurs diversifiés. La diversité du réseau est une force à cet égard tant les différents membres de VOICE disposent de liens au sein de réseaux sociaux ou professionnels divers. Dès lors ces liens faibles peuvent apparaître très puissants dans la mesure où ils permettent au réseau dans son ensemble d'avoir accès à des flots d'informations très variés¹⁹⁷.

Enfin le dernier et sans doute le plus important atout de VOICE réside dans sa capacité à maintenir une identité unique vis-à-vis des acteurs engagés sur le même « marché ». Ainsi VOICE est le seul réseau traitant exclusivement de la politique humanitaire européenne si bien que les risques de duplication avec une autre structure sont inexistantes. Au quotidien, le secrétariat veille à ce que les membres aient à l'esprit cette spécificité du réseau et ne s'engagent pas sur des thématiques traitées par d'autres acteurs (telles que l'action de développement, les rapports des ONG avec les Nations Unies¹⁹⁸,...).

Cette revue des atouts de VOICE met en lumière le fait que le réseau apparaît parfaitement doté sur le plan interne pour mener à bien sa mission d'influence des institutions européennes. En effet, sur les dix facteurs de succès identifiés par Perkin et Court, VOICE excelle dans au moins six¹⁹⁹.

Section 2 : Un réseau faiblement intégré trop technique ?

Le choix de VOICE de se poser comme une communauté de professionnels dotés d'une très forte expertise²⁰⁰ semble s'opérer aux dépens de sa capacité à mobiliser un large public au-delà des acteurs traditionnellement impliqués dans l'action humanitaire. La faible intégration du réseau est dès lors un frein pour le lancement de campagnes ciblant l'opinion publique européenne tant

¹⁹⁷ GRANOVETTER (M.S.), "The Strength of Weak Ties", *op.cit.*, p. 1375.

¹⁹⁸ ICVA est ainsi devenu le réseau en charge de la question de la réforme humanitaire onusienne, et plus largement des relations entre ONGs et agences des Nations Unies.

¹⁹⁹ Ces facteurs sont : une gouvernance claire, la force du nombre, la représentativité, la présence de personnalités fortes, les liens informels avec une diversité d'acteurs et le statut unique du réseau in LAWDAY (A.), *VOICE External Assessment*, January 2008, *op.cit.*, p.vi.

²⁰⁰ "As a living network, our membership is an arena of professional relationships that benefit policymaking on the European level, delivery of aid on the ground, and the member organisations themselves" in NGO VOICE, *10 good reasons to become a Member of VOICE*, 2010

les membres semblent en désaccord sur ce que pourrait être leur identité commune. Sur le plan des structures, VOICE peine à mobiliser d'autres registres d'action que celui de l'expertise.

2.1. Un réseau hétérogène et peu intégré

Si le réseau se montre particulièrement performant dans la gestion d'un flot important d'informations, il demeure moins « armé » pour amplifier certains messages et diffuser au grand public des idées et des concepts nouveaux sous une forme largement compréhensible. La fonction « amplifier », au cœur des stratégies de plaidoyer, est une fonction à double niveau que VOICE réalise seulement partiellement. En tant qu'interface, le réseau est une plateforme où les membres peuvent diffuser leurs messages de plaidoyer afin d'atteindre les institutions européennes. En comparaison, VOICE se montre moins actif quand il s'agit d'éduquer ses membres aux enjeux parfois pointus de l'Union Européenne. Certains membres regrettent que l'information transmise par VOICE conserve un haut degré de technicité²⁰¹ et beaucoup demandent à être mieux informés sur les enjeux de l'adoption du Traité de Lisbonne de manière claire et accessible²⁰². Toutefois, le réseau s'efforce de prendre en compte cette demande de ses membres en produisant des « advocacy fiches », dont les buts sont d'informer les membres sur les points d'entrée dans les différents processus décisionnels européens.

En outre, Enrique Mendizabal souligne que la fonction *rassembler* doit permettre à des chercheurs de soutenir le réseau dans son travail de plaidoyer et ne peut se suffire à elle-même²⁰³. L'un des faiblesses de VOICE réside dans sa connexion insuffisante avec le milieu de la recherche sur la politique humanitaire, notamment les initiatives britanniques. Certes VOICE est membre d'ALNAP²⁰⁴ mais ne participe guère de manière active à ses initiatives. Les liens entre VOICE et les think-tanks se limitent à une collaboration autour d'événements ponctuels. Entrer en lien avec des chercheurs permettrait au réseau d'étayer ses positions par des données jugées scientifiques et objectives. De plus l'impact de la fonction *rassembler* est amplifié si elle est couplée avec un fort rôle en termes de *community building*. Or cet aspect est délibérément négligé par le réseau. Si VOICE offre une opportunité de rencontre et de mise en réseau des acteurs humanitaires, il n'en demeure pas moins qu'il joue un rôle très faible dans la promotion de la coopération entre ONG. Ainsi un des membres de VOICE jugeait que les ONG « se connaissent sur le terrain. Les ONG, la coordination c'est ni en capitale, ni en macro. C'est sur le terrain. La coordination elle se fait sur le terrain

²⁰¹ LAWDAY (A.), *VOICE External Assessment*, January 2008, p.9

²⁰² Cadre d'ONG et Project Coordinator de VOICE, 1er Juin 2010.

²⁰³ MENDIZABAL(E.), *“Understanding Networks: The Functions of Policy Networks”*, op.cit, p.8-9.

²⁰⁴ ALNAP, Active Learning Network for Accountability and Performance, <http://www.alnap.org/>.

après en macro t'as des Working Group thématiques, ou des groupes des plaidoyers mais c'est pas une coordination. Tu peux pas appeler cela une coordination »²⁰⁵. En outre, il est parfois jugé impossible de construire un sens de communauté au sein d'un milieu humanitaire par essence divers et éclaté²⁰⁶. VOICE a tiré les leçons de l'échec de sa stratégie pluriannuelle 2005-2007 qui comprenait un objectif portant sur le renforcement d'une identité commune au sein du réseau. Les activités comprises sous cet objectif furent arrêtées prématurément en raison de la faible implication des membres²⁰⁷.

2.2. Une organisation en manque de moyens

VOICE apparaît comme un réseau transnational de professionnels que Princen oppose au réseau transnational d'opinion publique²⁰⁸. Dès lors, il semble que les actions de VOICE peinent à toucher l'opinion publique européenne. Si l'on analyse les abonnements à la newsletter de VOICE et la liste des participants aux événements organisés par le réseau, il semble que le réseau soit peu connu au delà d'un cercle restreint d'initiés. Plusieurs facteurs expliquent ce fait. VOICE ne fait qu'un usage limité des technologies de communication à sa disposition et a du mal à mettre en forme ses messages pour qu'ils touchent un large public. Le site internet de VOICE est rarement mis à jour et présente des informations dotées d'un très fort degré de technicité. Les liens de VOICE relient le réseau principalement à des professionnels et peu à la société civile européenne ou au milieu académique. VOICE utilise peu des stratégies d'appel au grand public ou d'utilisation de données scientifiques pour amplifier les impacts de sa stratégie d'influence.

En outre, un des manques les plus prégnants du réseau est son insuffisance de ressources notamment humaines. L'un des dilemmes de VOICE est de savoir répondre aux demandes toujours plus importantes de ses membres tout en n'augmentant pas la charge financière que le réseau représente pour ces derniers. Aujourd'hui, les capacités du secrétariat sont utilisées au maximum si bien que son personnel est souvent débordé. A long terme, la non-résolution de ce problème pourrait mettre à mal la survie du réseau.

*****Le professionnalisme au détriment de la popularité*****

Ce premier bilan des atouts et des limites de VOICE met en avant le fait que le réseau se considère avant tout comme une communauté de professionnels dotée d'une très forte expertise

²⁰⁵ Entretien, cadre d'ONG et Project Coordinator de VOICE 1^{er} Juin 2010.

²⁰⁶ Entretien, ECHO B2, 28 Juin 2010.

²⁰⁷ LAWDAY (A.), *VOICE External Assessment*, op.cit.,p.15.

²⁰⁸ RISSE-KAPPEN (T.), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, op.cit.p. 230

technique. Ce statut de VOICE reflète l'évolution d'un grand nombre d'ONG qui ont peu à peu su se montrer moins vocales afin de s'imposer comme des organisations professionnelles et expertes²⁰⁹. Toutefois, contrairement au ONG individuelles qui ne peuvent se passer du soutien du grand public pour des raisons financières, VOICE s'est développé en se coupant de tout ce qui paraissait étranger à sa vision du professionnalisme qu'il s'agisse des médias, de personnalités académiques ou du grand public. Si VOICE paraît très bien paré pour interagir avec des institutions dotées d'un très fort degré de compétence et dépendantes de l'accès à des informations techniques pour développer leur politique (telle que la Commission), il lui est très difficile de mobiliser au-delà d'une communauté de professionnels restreinte. Il est important de souligner toutefois que ce profil de VOICE n'a rien de spontané mais a été construit afin de se poser comme un partenaire crédible de d'ECHO.

Chapitre 2 : Défendre la spécificité de l'aide humanitaire aux côtés d'ECHO

ECHO a été longtemps la seule institution véritablement impliquée dans l'aide humanitaire européenne. Dès lors, VOICE a été créé principalement pour interagir avec ECHO. Si VOICE a acquis aujourd'hui le statut d'interlocuteur privilégié de la Commission sur les questions ayant trait à l'aide humanitaire, c'est parce qu'il a su se construire une compétence et une identité de partenaire crédible et incontournable (section 1). Cette attitude a débouché sur une reconnaissance de la valeur de VOICE par ECHO si bien que les deux acteurs semblent former aujourd'hui une communauté de politique publique à la fois très intégrée et très isolée au sein de la politique humanitaire européenne (section 2).

Section 1: La construction du partenariat entre VOICE et ECHO

En dépit de débuts difficiles, VOICE a su adapter son attitude afin de se construire une identité de partenaire crédible et légitime. C'est principalement ce changement d'attitude de VOICE qui a permis l'établissement d'un partenariat fort et valorisé entre les deux acteurs.

1.1. Une relation marquée par des débuts difficiles

Les relations entre ECHO et VOICE furent d'abord marquées par des débuts délicats où la légitimité de chaque partenaire était constamment remise en cause. Les premières rencontres

²⁰⁹ JOACHIM (J.), REINALDA (B.), VERBEEK (B.) (eds), *International organization and implementation: enforcers, managers, authorities, op.cit.*

donnèrent lieu à des discussions houleuses et à une décredibilisation fréquente des deux partenaires.

Tout d'abord, ECHO considéra initialement et contrairement à ce qui est le cas de nos jours le FPA Watch Group comme un groupe opaque et non représentatif. Plusieurs arguments étaient utilisés par la Commission pour remettre en cause le rôle des ONG dans le dialogue institutionnel. Tout d'abord le premier CCP d'avril 1993 apparut comme un « coup d'essai » d'un très jeune office : les principes de partenariat avec les ONG n'y étaient pas reflétés et le CCP visait plus à clarifier le fonctionnement administratif de la relation entre ECHO et ses « contractants »²¹⁰. La situation ne s'arrange guère avec le contrat suivant de 1999. Pourtant le contenu du contrat semble plus constructif. Grâce à la récente adoption de la régulation à l'aide humanitaire il y est fait mention de la nécessaire impartialité des partenaires des propositions sur la façon de concrétiser l'esprit du partenariat²¹¹ sont développés.

Toutefois, dans les faits, la relation entre ECHO et ses « partenaires » est extrêmement tendue. Les réunions se terminent régulièrement sur une crise de confiance, ECHO reprochant au FPA Watch Group son peu de représentativité alors que le groupe dénigre l'hypocrisie de la Commission. De nombreuses lettres agressives s'échangent. En 1999, le coordinateur de VOICE sous le CLONG²¹² envoie une lettre à ses membres pour les encourager à la méfiance. Selon lui, les belles déclarations d'intention ne sauraient masquer le fait que, sous couvert de préserver son indépendance, le commissaire Nielson souhaite se distancier des ONG considérées comme de simples contractants et non comme des interlocuteurs. Ainsi les ONG sont rarement invitées à la table des négociations, sont priées de se taire et sont exclues des débats politiques et techniques. VOICE réaffirme sa bonne foi en annonçant que le réseau a fait preuve de compréhension et a laissé du temps à la Commission pour comprendre et se familiariser aux enjeux du partenariat. Face à cela, VOICE s'est vu opposé de multiples refus d'occasion de dialogue alors que les contrôles devinrent de plus en plus oppressants pour les ONG²¹³.

²¹⁰ NGO VOICE, *“Partners in Humanitarian Aid, the FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs”*, Briefing Paper, Brussels, December 2004, p.5.

²¹¹ NGO VOICE, *“Partners in Humanitarian Aid, the FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs”*, Briefing Paper, Brussels, December 2004, p.5.

²¹² Cette fonction équivaut au poste actuel de directeur du secrétariat de VOICE. Sous le CLONG, VOICE ne pouvait avoir un directeur dans la mesure où il existait déjà un directeur du CLONG, représentant le réseau dans son ensemble.

²¹³ NGO VOICE, *“VOICE Coordinator's information note to VOICE Members on the EC – NGOs relations”*, 2000, p.3.

A cette tension s'ajoute un manque de clarté d'ECHO sur ces exigences, les textes de référence étaient en effet peu nombreux et laissaient largement place à l'interprétation des fonctionnaires d'ECHO dont les opinions différaient très fortement. Cette situation créa de nombreux problèmes à la fois pour les ONG et pour ECHO : les contrats étaient de plus en plus longs à traiter et la mise en œuvre des programmes humanitaires perdait en efficacité et en efficacité. Le développement des CCP s'avère également problématique dans la mesure où ECHO utilise ces contrats pour contrôler les opérations des ONG afin qu'elles s'inscrivent dans une stratégie prédéfinie par la Commission. Un autre problème récurrent dans la mise en œuvre de ce partenariat réside dans la volonté de la Commission de recueillir les dividendes de la popularité des actions humanitaires en termes de soutien de l'opinion publique européenne. Or les ONG, elles-mêmes préoccupées par leur propre visibilité, n'ont guère les moyens de défendre l'image de leur bailleur auprès du public européen²¹⁴.

A l'approche des années 2000, la relation entre VOICE et ECHO semble dans une impasse et l'établissement d'un dialogue semble impossible. Les réunions donnent lieu à de vifs éclats de voix²¹⁵. Dans ce contexte de tensions et d'attaques répétées, la formalisation quelques années plus tard d'un partenariat fort entre ECHO et VOICE semble tenir du miracle. Ce changement est étroitement lié à un changement de stratégie de VOICE qui va faire du réseau un partenaire plus audible pour la Commission.

1.2. Se construire une identité de partenaire crédible

Tout d'abord, afin de renforcer sa crédibilité, VOICE décida d'élargir la composition du FPA Watch Group et d'obtenir une délégation formelle des ONG de la communauté humanitaire. En quelques mois, au début des années 2000, VOICE reçoit environ 100 fax signés d'organisations issus de 17 Etats européens faisant part de leur volonté d'être représentées au sein du groupe²¹⁶. VOICE passe ainsi du statut de groupuscule à celui de représentant des intérêts de la communauté humanitaire. Du côté de la Commission, la progressive affirmation d'ECHO créa l'envie chez de nombreux travailleurs humanitaires de finir leur carrière à Bruxelles au sein de ce service. Dès lors personnel de la Commission et membres des ONG partagèrent rapidement un certain nombre de traits communs (formation, expérience professionnelle,...). Les réunions

²¹⁴ APTEL (C.), *La politique d'aide humanitaire de l'Union humanitaire. La création d'ECHO et ses enjeux*, op.cit., p.44.

²¹⁵ Entretien, responsable Financement Institutionnel, Membre de VOICE, 23 Juin 2010.

²¹⁶ NGO VOICE, *"Partners in Humanitarian Aid, the FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs"*, Briefing Paper, Brussels, December 2004, p.8.

fréquentes entre ECHO et le FPA Watch Group participèrent à créer une certaine confiance et une compréhension mutuelle entre les partenaires. Ainsi les membres de la Task Force admettent éprouver un sentiment de satisfaction à l'idée de rencontrer « leurs amis » de la Commission²¹⁷.

De plus, les membres vont s'engager progressivement dans une stratégie de lobbying basé sur la consultation et le recours à l'expertise. Il n'est plus question pour VOICE d'entreprendre des actions visibles de protestation – telles que l'envoi de lettres ouvertes - qui sont en général inefficaces et mal perçues pour la Commission²¹⁸. VOICE va dès lors s'efforcer de devenir un partenaire respectable qui maîtrise l'art de la consultation²¹⁹. En effet, participer à une consultation n'est pas un acte anodin, cela implique des compétences et la maîtrise d'un certain formalisme qui s'acquiert le plus souvent avec le temps et sur le tas. Les fonctionnaires de la Commission reconnaissent que l'une des vertus de VOICE est de synthétiser, de mettre en forme les réponses des partenaires humanitaires et de les formuler dans un langage clair et compréhensible²²⁰.

Face à la transformation de VOICE, ECHO va rapidement réaliser l'intérêt d'impliquer ses partenaires dans les processus décisionnels. Une autre motivation d'ECHO tient à l'acquisition d'un statut de bailleur de fonds majeur sur la scène internationale. Cette reconnaissance se double d'un contrôle plus fort de son action, de plus en plus d'initiatives visent à classer les bailleurs selon plusieurs critères de qualité²²¹. Pour ECHO, il devient donc essentiel de s'affirmer comme un bailleur ouvert au dialogue et dont les procédures administratives sont à la fois rigoureuses et faciles à appliquer, d'autant plus que la Commission est mise en compétition avec les Etats Membres européens qui financent aussi de leur côté des programmes. Ainsi la relation avec VOICE s'avère être un moyen économique et efficace pour s'assurer que les procédures sont comprises et respectées. Le rôle du FPA Watch Group passe progressivement d'un rôle de chien

²¹⁷ NGO VOICE, "Partners in Humanitarian Aid, the FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs", Briefing Paper, Brussels, December 2004, p.13.

²¹⁸ BEYERS (J.), "Voice and Access: Political Practices of European interest Associations", *European Union Politics*, Vol. 5 (2), 2004, p.216-217.

²¹⁹ Hélène Michel expose la nécessité de maîtriser l'art de la consultation pour passer pour un partenaire crédible dans sa contribution à l'ouvrage suivant : MICHEL (H.), « Les groupes d'intérêt et la consultation sur le Livre Blanc » in GEORGAKAKIS (D.), DE LASSALLE (M.) (dir.), *La nouvelle gouvernance européenne : genèses et usages politiques d'un Livre Blanc*, Presses Universitaires de Strasbourg, Collection : Sociologie Politique Européenne, Strasbourg, 2005, 391 pages.

²²⁰ Entretien, ECHO B2, 30 Juin 2010.

²²¹ A ce titre, une des initiatives les plus connues est le *Humanitarian Response Index* (HRI) qui propose un classement des bailleurs en fonction de la qualité de leur gestion : <http://www.daraint.org/humanitarian-response-index>.

de garde, soucieux de contrôler les dérives de la Commission à un rôle d'allié dans la définition de règles précises. L'activité majeure du groupe n'est pas tant la défense des ONG que la relecture des documents produits par ECHO. Si le groupe se targue d'influencer la politique d'ECHO au profit des ONG, il semble plutôt qu'il ait appris à saisir « les fenêtres d'opportunité » qui permettent à ses recommandations d'être acceptées par ECHO²²². La socialisation du groupe aux méthodes de travail de la Commission est telle que ce dernier est rarement conscient du fait qu'il est devenu un consultant peu coûteux pour ECHO.

Il peut paraître paradoxal que cette l'eupéanisation de VOICE – sa socialisation aux manières de voir le monde et d'agir des institutions européennes – aux normes de la Commission ne débouche pas sur la constitution d'un réseau hautement intégré sur le plan de l'identité. L'eupéanisation, comme tout processus de socialisation – est rarement linéaire : il existe des prismes organisationnels qui facilitent ou entravent ce processus²²³. Dans le cas de VOICE, l'assimilation de normes et d'attitudes professionnelles (au sens que lui donne ECHO) est un atout pour les ONG dans la mesure où ceci leur permet d'accéder aux financements communautaires. L'acquisition d'une identité commune soulève plus de problèmes. Ainsi le remarquent les fonctionnaires d'ECHO, le front uni du FPA Watch Group masque une très forte compétition des ONG pour le même gâteau²²⁴. Elles ont ainsi intérêt à mettre en avant leurs avantages comparatifs et leur identité propre afin de défendre leur part de marché. Dès lors la socialisation au sein d'un réseau ne rime nullement avec intégration ou assimilation.

1.3. La reconnaissance de la valeur du partenariat avec les ONG

La reconnaissance la plus tangible de la valeur du partenariat entre VOICE et ECHO est attestée par l'existence d'un contrat cadre de partenariat de grande qualité visant à définir la teneur des relations entre ECHO et les ONG. La dernière version du CCP, datant de 2008, a été largement co-construite par VOICE et ECHO et reflète les préoccupations et les demandes majeures des ONG. Le travail que VOICE a mené pour aboutir à ce document a été primordial dans la reconnaissance de la valeur de ce réseau au sein des ONG européennes²²⁵.

²²² NGO VOICE, "Partners in Humanitarian Aid, the FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs", Briefing Paper, Brussels, December 2004, p.11.

²²³ Ce « revers » de l'eupéanisation est bien mis en lumière par Palier et Surel : PALIER (B.), SUREL (Y.), et al., *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, op.cit.

²²⁴ Entretien, ECHO B2, 30 Juin 2010.

²²⁵ Entretien, cadre d'ONG et Project Coordinator de VOICE 1er Juin 2010.

1.3.1. Le CCP : un cadre juridique strict

Le CCP fixe de manière détaillée les aspects du partenariat entre les ONG et la DG ECHO. Les objectifs et les principes du partenariat, les modalités de financement des actions, les mécanismes de suivi et de contrôle des partenaires et les cas provoquant suspension et résiliation du contrat y sont présentés. Si ce document paraît très strict, il répond à une demande très forte des ONG qui préféreraient se voir opposer des règles claires plutôt qu'être laissées dans l'incertitude quant aux exigences de la Commission²²⁶.

Le CCP est conclu pour une durée de cinq ans, afin de permettre aux ONG de disposer d'un cadre administratif et juridique stable et de s'engager dans une coopération de long terme avec la DG ECHO. Les objectifs du CCP sont d'optimiser les résultats d l'action humanitaire, de promouvoir un partenariat de qualité basé sur une très forte sélection des partenaires ainsi que sur la confiance et le respect mutuels, de simplifier les relations entre les deux parties et de définir le cadre de contrôle que la DG ECHO fait peser sur l'action de ses partenaires. En outre, en signant le CCP, la DG ECHO s'engage à impliquer ses partenaires dans les décisions stratégiques ayant trait à l'aide humanitaire²²⁷.

Le CCP donne aux ONG humanitaires à la fois le droit de participer aux processus décisionnels de la Commission en lien avec la politique humanitaire européenne, et l'accès aux financements communautaires. Il est dès lors impossible pour une ONG de postuler des fonds communautaires sans remplir au préalable les conditions fixées dans le CCP. Cet aspect peut être très strict : en effet, si une ONG change de nom ou fusionne avec une autre organisation, il lui est nécessaire de signer un nouveau CCP et de débiter la procédure d'adhésion à nouveau²²⁸.

En outre les mécanismes de contrôle et de suivi sont très sévères et se distinguent en deux catégories : les contrôles *ex ante* visant à évaluer la solidité d'une ONG et les contrôles *ex post*, via un mécanisme de contrôle et d'audits. S'ajoute à ces mécanismes de contrôle liés au financement des actions, une évaluation générale des partenaires par la DG ECHO et un audit planifié tous les trois ans²²⁹.

²²⁶ NGO VOICE FPA WATCH GROUP, "ECHO-NGOs Framework Partnership Agreement – Towards a strengthened partnership, Recommendations for an improved relationship between ECHO and its NGO partners", Brussels, 7 November 2005.

²²⁷ DG ECHO, *Partenariat avec la DG ECHO : Cadre juridique. ONGs*, Septembre 2009, p.18.

²²⁸ DG ECHO, *Partenariat avec la DG ECHO : Cadre juridique. ONGs*, Septembre 2009, p.22.

²²⁹ DG ECHO, *Partenariat avec la DG ECHO : Cadre juridique. ONGs*, Septembre 2009, p.24-26.

Ces mécanismes d'évaluation peuvent engendrer, en cas de problèmes, une suspension ou une résiliation du CCP. La suspension a lieu lorsque la DG ECHO possède des allégations de fraude par un de ses partenaires alors que la résiliation du contrat peut être le fait de la Commission et de l'ONG. ECHO peut résilier un CCP si l'ONG ne remplit plus les conditions nécessaires ou si elle ne remplit plus ses obligations. En revanche l'ONG n'a pas besoin de justifier sa décision mais doit laisser à la Commission un préavis²³⁰.

Le fait que VOICE ait soutenu des dispositions si contraignantes peut paraître paradoxal au premier abord. Il convient de replacer cette demande dans le contexte de la réalité du « marché » humanitaire. Au sein de ce marché, des ONG établies et professionnelles s'opposent à de petites structures au mandat et aux pratiques parfois douteux. Pour un réseau tel que VOICE, il est central que l'investissement que ses membres font pour acquérir de pratiques professionnelles et de qualité soit payant et se traduise par une expulsion du marché des structures coupables d'être à l'origine des scandales affectant périodiquement le milieu humanitaire²³¹, d'autant plus que ces scandales ont un impact très négatif sur la levée de fonds publics.

1.3.2. Entre consultation et rencontres : la mise en œuvre concrète du CCP

En contrepartie de la satisfaction de critères très stricts, les ONG sont invitées à participer aux processus décisionnels de la politique humanitaire européenne. L'article 3.3. du CCP propose une déclinaison de moyens d'échange entre les Parties tant au niveau bilatéral que collectif²³². Pour chacune de ces activités, il convient d'évoquer comment VOICE et ECHO les mettent concrètement en place.

Il est prévu que la Commission soit invitée à participer à des réunions d'échange et de coordination organisées par les organisations humanitaires. Ainsi, VOICE invite régulièrement la DG ECHO à des tables rondes pour que le réseau exprime ses opinions sur des sujets d'intérêt commun à l'ensemble de la communauté humanitaire. En outre, le FPA Watch Group rencontre ECHO environ tous les trois mois pour échanger sur les modalités administratives et financières du partenariat.

Par ailleurs, dans le CCP, la Commission s'engage à maintenir un dialogue régulier de programmation stratégique avec tous les signataires du CCP à la fois au siège et sur le terrain.

²³⁰ DG ECHO, *Partenariat avec la DG ECHO : Cadre juridique. ONGs*, Septembre 2009, p.27-29.

²³¹ On peut penser notamment à l'impact qu'a eu l'affaire de l'Arche de Zoé sur la réputation des ONG humanitaires. Une bonne analyse de cette crise peut être consultée chez TROUBE (C.), *Les forcenés de l'humanitaire : les leçons de l'Arche de Zoé* », Autrement, Paris, 2008, 108 pages.

²³² DG ECHO, *Partenariat avec la DG ECHO : Cadre juridique. ONGs*, Septembre 2009, p.21.

Ces réunions appelées Global Plan visent à discuter conjointement de la stratégie à mettre en place dans les pays affectés par les crises²³³. VOICE a fait le choix en raison de son orientation sur des enjeux de politique générale, dépassant les thématiques pays de ne plus assister à ces réunions mais de tenir ses membres informés de leur planification.

De plus, la Commission s'engage à rencontrer une fois par an et selon les besoins, les organisations humanitaires pour faire le point sur la mise en œuvre du CCP. Au niveau de VOICE, il s'agit généralement des réunions de Dialogue Stratégique rassemblant le Président de VOICE, la directrice du secrétariat assistée d'un membre de son personnel et les chefs d'unités d'ECHO.

Enfin, chaque année, la Commission organise la Conférence Annuelle des Partenaires. Cette conférence, qui se déroule sur deux jours, rassemble l'ensemble des partenaires d'ECHO ainsi que ses chefs d'unité. Longtemps, elle fut le lieu d'un échange sur des enjeux d'intérêt commun, le plus souvent politique. Les débats s'illustraient par leur teneur hautement technique et l'accès était restreint aux seuls acteurs du monde humanitaire. Cette année, dans un contexte de remise en cause progressive du mandat d'ECHO et de la spécificité de l'aide humanitaire²³⁴, ECHO souhaite en faire un lieu où les acteurs humanitaires puissent afficher leur poids politique face aux institutions européennes. Il était question d'élargir l'audience de cette conférence afin de démontrer l'union de la communauté humanitaire dans la défense des principes et du DIH.

L'étude de la construction du partenariat entre VOICE et ECHO a permis de démontrer comment VOICE a su adapter ses registres d'action aux exigences de la Commission afin de devenir un partenaire respectable et crédible. En contrepartie, la Commission a reconnu l'importance stratégique d'un tel partenariat pour la mise en œuvre de programmes humanitaires de qualité. La confiance mutuelle gagnée entre les deux acteurs a permis le développement d'une forme de partenariat assez inédite entre OIG et ONG allant au-delà de la reconnaissance mutuelle jusqu'à former une véritable communauté de politique publique.

Section 2 : VOICE et ECHO : une communauté de politique publique

Le partenariat entre VOICE et ECHO rassemble les caractéristiques que Marsh et Rhodes ont identifiées comme celles des communautés de politique publique. Ainsi la relation entre ces deux

²³³ Les « Global Plan » sont annoncés sur le site d'ECHO à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/echo/funding/meetings_fr.htm.

²³⁴ Cf Partie 1, Chapitre 2, Section 2 «La remise en cause du monopole d'ECHO ».

acteurs est basée sur une très forte dépendance mutuelle, une stabilité des acteurs impliqués et une clôture relative à l'égard d'autres acteurs. Si cette relation est à l'origine de la réputation et de la popularité de VOICE, il semble toutefois qu'elle présente de grands risques d'enfermement du réseau dans une stratégie unique d'influence.

2.1. Des liens de dépendance

La dépendance en termes de ressources est un des facteurs majeurs incitant les organisations à coopérer entre elles²³⁵. VOICE et ECHO sont dépendants l'un de l'autre dans l'acquisition de trois ressources majeures : l'information, l'expertise et la légitimité.

Même si ECHO a des délégations sur le terrain, ces dernières sont le plus souvent retranchées dans les capitales et connaissent mal la réalité du terrain. VOICE joue donc un rôle majeur dans l'information d'ECHO et de la Commissaire sur la situation réelle à laquelle les ONG font face dans la mise en œuvre de leur programme. Réciproquement, si ECHO est parfois réticent à l'idée de transmettre des documents écrits confidentiels à VOICE, il n'est pas rare que les chefs d'unités lisent ces documents lors de conversations téléphoniques qui donnent lieu à de vastes échanges d'informations parfois sensibles. Ainsi l'essentiel de l'échange de l'information se joue dans l'informalité, ce qui permet à ECHO de ne pas être identifié comme la source de ces informations par les autres institutions européennes. L'échange se base dès lors sur une très forte confiance et chaque partenaire connaît où se situe la ligne rouge susceptible de rompre cette relation. ECHO s'abstient de rapporter au Conseil ou au Parlement les conversations tenues avec VOICE et le secrétariat de VOICE transmet rarement l'information par écrit à ses membres.

L'expertise de VOICE est un atout considérable pour ECHO dans la mise en place de la politique humanitaire européenne. Dès que la Commission doit produire une communication sur un sujet touchant à l'aide humanitaire, VOICE est consulté en priorité. Il est rare que ses avis ne soient pas pris en compte dans la mesure où les partenaires humanitaires et ECHO s'accordent en général sur les mêmes principes et les mêmes objectifs. Dès lors « les succès » de VOICE sont nombreux. Le paragraphe reconnaissant les avantages comparatifs des ONG dans la distribution de l'aide humanitaire a été ajouté au Consensus Européen à l'Aide Humanitaire et la récente communication sur l'Aide Alimentaire Humanitaire²³⁶ reprend une grande majorité des recommandations de VOICE. Il convient toutefois d'être prudent dans la mesure de l'influence

²³⁵ BIERMANN (R.), *"Towards a Theory of inter-organizational networking. The Euro-Atlantic security institutions interacting"*, op.cit., p.9.

²³⁶ COM (2010) 126 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Humanitarian Food Assistance*, 31 Mars 2010.

réelle de VOICE sur ces documents : il est fort probable que tous les partenaires humanitaires consultés aient transmis les mêmes recommandations si bien que l'impact de VOICE est délicat à isoler.

L'importance de VOICE comme source d'expertise comporte également de nombreux risques pour le mandat du réseau. VOICE s'écarte ainsi de plus en plus de ses fonctions de lobbying et de contrôle des institutions européennes pour devenir un consultant peu cher. Ainsi lors des deux derniers mois, VOICE a été prié de fournir ses recommandations sur trois sujets hautement techniques et sensibles : la révision du plan d'action du Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire, le renforcement des capacités de réponse aux crises de l'UE et le Corps Européen de Volontaires Humanitaires. Cette situation met le réseau dans une très forte tension : le secrétariat ne peut refuser de répondre et risquer d'être exclu des consultations futures. Le peu de temps accordé à la formulation de recommandations oblige le secrétariat à agir seul sans consulter ses membres ce qui est souvent mal perçu. En outre, la force de proposition de VOICE s'avère réduite, le secrétariat cherche de plus en plus à avoir des résultats, à ce que ses recommandations soient prises en compte et à proposer des actions réalistes mais peu contestataires.

Enfin les relations entre ECHO et VOICE contribuent à renforcer la légitimité des deux partenaires vis-à-vis d'autres acteurs. Les membres de VOICE y adhèrent avant tout pour gagner la confiance de la Commission. De son côté, la Commission est souvent considérée comme un organe technocratique coupée des préoccupations de la société civile européenne et poursuivant ses propres objectifs. En incluant VOICE dans le processus décisionnel, ECHO rend cette accusation caduque et met en avant les liens forts qui l'unissent à des acteurs non gouvernementaux animés par le souci du bien commun.

2.2. Le poids des relations interpersonnelles

Peu d'auteurs mettent l'accent sur le poids des rapports entre personnes pour expliquer au moins partiellement les dynamiques de coopération inter organisationnelle²³⁷. L'étude des relations entre VOICE et ECHO témoigne pourtant du fait que les rapports entre personnalités différentes comptent beaucoup dans la réussite des stratégies de coopération.

²³⁷ Ainsi Marsh et Rhodes utilisent le rôle des structures comme principalement facteur d'explication de la coopération au sein de réseau et non celui des agents cf MARSH (D.) (ed), *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Philadelphia, 1998, 226 pages.

En effet, l'un des atouts de VOICE dans sa relation avec les institutions européennes est la stabilité de sa directrice. En effet cette dernière a déjà vu la mise en place de deux commissions et dispose d'un capital social très important²³⁸. Au fil des années et de la professionnalisation des acteurs non-gouvernementaux, ces derniers ont souvent partagé la même formation et fréquenté les mêmes universités d'élites que les fonctionnaires européens ce qui contribue fortement à créer des liens entre la Commission et les ONG²³⁹.

La personnalité du directeur d'ECHO et de la Commissaire à l'Aide Humanitaire compte également beaucoup. Ainsi les premiers directeurs d'ECHO ne voyaient aucun intérêt à s'engager dans une relation forte avec les ONG ce qui explique en grande partie les échecs des tentatives de dialogue de VOICE et les tensions qui en découlèrent²⁴⁰. Aujourd'hui Peter Zangl est un directeur attentif qui accepte de participer aux événements de VOICE et les chefs d'unités d'ECHO sont souvent disponibles pour partager leurs préoccupations avec leurs partenaires.

Ce constat est encore plus évident en ce qui concerne le rôle du Commissaire à l'Aide Humanitaire. Poul Nielson et Louis Michel ont laissé de mauvais souvenirs à VOICE. Les rendez vous étaient peu fréquents et ces personnalités débordées ne voyaient pas l'intérêt de perdre du temps à dialoguer avec leur partenaire. Comme le note Beyers, les attitudes des fonctionnaires de la Commission sont souvent très différentes de celles des commissaires et de leur cabinet. Ces derniers sont avant tout des politiques qui cherchent à conserver leur poste et à accroître leur popularité vis à vis du Conseil et du Parlement²⁴¹. La Commissaire actuelle, Kristalina Georgieva, est très habile sur ce point. Elle a su construire des relations très fortes avec le Parlement européen (notamment la Commission DEVE) et avec le Conseil en raison de son amitié avec la Haute Représentante Lady Ashton. Toutefois, elle sait aussi que le capital de soutien politique ne lui permettra pas forcément d'avoir un bon bilan, essentiel pour une future nomination. Par conséquent, elle a su entretenir de très bonnes relations avec VOICE afin d'accroître son expertise sur les questions humanitaires et de ne plus dépendre exclusivement du personnel d'ECHO.

²³⁸ Cet aspect a été évoqué dans le deuxième partie de ce mémoire, chapitre 1, section 2 « Les structures de gouvernance de VOICE : une forte délégation ».

²³⁹ Rachel Poulaud met en valeur cet aspect dans sa thèse « *L'implication des ONG sur la scène internationale, garante de davantage de démocratie. Le cas des ONG militant pour l'aménagement des droits de propriété intellectuelle auprès de l'OMC, l'OMPI et l'OMS (1996-2006)* »

²⁴⁰ NGO VOICE, *VOICE Coordinator's information note to VOICE Members on the EC – NGOs relations*, 2000, p. 3.

²⁴¹ BEYERS (J.), *"Voice and Access: Political Practices of European interest Associations"*, *European Union Politics*, op.cit, p.219.

2.3. Un réseau sur la défensive

A partir de leur histoire commune et de leurs relations mutuelles très forte, le tandem VOICE-ECHO s'est progressivement développé de manière parfaitement autonome vis-à-vis des autres institutions européennes. Bien plus, avec l'ouverture de la politique humanitaire au PE et au Conseil, VOICE est devenu un allié d'ECHO dans la défense de leurs relations privilégiées²⁴².

Il n'est ainsi pas rare qu'ECHO se repose sur VOICE pour défendre la spécificité de l'aide humanitaire européenne auprès des autres institutions européennes²⁴³. En effet, ECHO, même s'il jouit d'une certaine autonomie, est une DG de la Commission qui doit son existence et à sa survie à la volonté des ses principaux, le Conseil et le Parlement. ECHO doit s'efforcer de démontrer qu'il met en œuvre le mandat qu'il lui a été confié dans les limites qu'ils lui ont été fixés. Il lui est dès lors très difficile de s'opposer frontalement à la volonté de ses principaux sous peine d'être sanctionné pour cette attitude. Dès lors, VOICE est un atout central de la Commission dans sa querelle de pouvoir avec les autres institutions européennes. En tant que représentant de la société civile, VOICE se pose en défenseur de l'intérêt général et met souvent à profit ce statut pour défendre la position d'ECHO considéré comme le garant des principes humanitaires face aux intérêts politiques des Etats Membres et du PE. VOICE s'est ainsi montré plus vocal qu'ECHO lorsqu'il a fallu empêcher que cette DG soit intégrée au sein du Service Européen d'Action Extérieur qui vise à mettre en œuvre une approche intégrée de la politique étrangère européenne combinant capacités militaires, coopération au développement, et action humanitaire.

Cette situation peut placer VOICE dans une situation très inconfortable vis-à-vis de ses membres. La reprise en main d'ECHO par les institutions européennes a généré, au sein de ce service, de nombreux dysfonctionnements qui eurent un impact sur ses relations avec les ONG. Ainsi, ECHO est prié de se plier aux exigences d'efficacité dans l'usage des fonds communautaires et ne cesse de durcir ses mécanismes de contrôle vis-à-vis de ses partenaires. Fort de son partenariat avec ECHO le réseau ne peut reprocher à ECHO cette attitude quand il est conscient de la pression que subit le service. Toutefois, les membres de VOICE attendent du réseau qu'il pallie le peu de légitimité des demandes d'ONG individuelles en relayant leurs messages d'inquiétude et de colère auprès d'ECHO. Dans la pratique cette tension est gérée par l'adoption d'une attitude ambivalente par le réseau : VOICE se pose en caution de la demande des ONG mais le secrétariat

²⁴²Entretien, ECHO C1, 26 Juillet 2010.

²⁴³ Entretien, ECHO C1, 26 Juillet 2010.

porte rarement leurs doléances lors de réunions avec ECHO. Les ONG doivent faire part eux-mêmes de leurs demandes. De plus VOICE entreprend un large travail de sensibilisation de ces membres sur la situation d'ECHO et sur la nécessité de relayer leurs angoisses auprès des Etats Membres responsables de la situation.

*****VOICE et ECHO : un tandem unique*****

L'étude de ce deuxième chapitre révèle la relation unique qui unit VOICE à ECHO. Cette relation a su évoluer malgré des débuts difficiles pour atteindre un niveau de partenariat très fort. Afin de gagner la confiance d'ECHO, VOICE a su se construire une identité de partenaire crédible et respectable basée sur sa représentativité et sur le recours à l'expertise. De son côté, ECHO a reconnu sa dépendance à VOICE en instaurant un cadre de partenariat exigeant mais stable et constructif. Forts de cette reconnaissance mutuelle, VOICE et ECHO n'ont fait que se renforcer l'un et l'autre jusqu'à former une communauté de politique publique isolée de toute influence extérieure. Cette relation est d'autant plus originale si on la compare à la relation qu'OCHA entretient avec ECHO. Les rapports entre OCHA et ECHO sont beaucoup moins fusionnels dans la mesure où OCHA est un organe travaillant principalement avec les Etats Membres de l'UE, les principaux d'ECHO. OCHA semble adopter une attitude paternaliste vis-à-vis d'ECHO et organise de nombreuses formations pour le personnel d'ECHO, notamment sur les relations civilo-militaires²⁴⁴. La situation de dépendance est moins forte, OCHA ne dépend pas seulement d'ECHO pour vivre mais est largement financé par les Etats Membres, d'où sa relation privilégiée avec le Conseil.

La relation qui unit VOICE et ECHO paraît aujourd'hui si centrale pour le réseau qu'elle tend à l'emprisonner dans des modes d'action particulièrement adaptés aux exigences de la Commission mais qui le place dans une situation délicate vis-à-vis des nouveaux acteurs de la politique humanitaire européenne que sont le Parlement et le Conseil.

Chapitre 3: Les défis d'un environnement changeant

Les défis posés par l'ouverture de la politique humanitaire européenne sont doubles. Tout d'abord VOICE se trouve confronté à de nouveaux acteurs dont les caractéristiques diffèrent fortement de celles de la Commission (**section 1**). Face à cette nouvelle donne, les choix stratégiques de VOICE paraissent inadéquats (**section 2**)

²⁴⁴ Entretien, Directeur du bureau de liaison d'OCHA, 27 Juillet 2010.

Section 1: De nouveaux acteurs peu expérimentés et peu concernés

L'ouverture de la politique humanitaire européenne a mis VOICE face à de nouveaux acteurs avec lequel le réseau a peu l'habitude d'interagir. Le PE et le Conseil sont des acteurs politiques dont la préoccupation première est la réélection et qui jouissent d'une très faible compétence à traiter les questions humanitaires.

1.1. Le découverte de la politique d'aide humanitaire par le Parlement

Longtemps, le PE n'a été concerné qu'à la marge par les débats ayant trait à la politique humanitaire européenne. Avec l'adoption du traité de Lisbonne et la création du poste de Rapporteur Permanent, le PE a acquis une importance particulière dans la politique humanitaire européenne.

1.1.1. Des pouvoirs généraux, peu en lien avec la spécificité de l'aide humanitaire

Dans la mesure où l'aide humanitaire ne fait pas partie des domaines couverts par la procédure de co-décision, le rôle du Parlement dans ce domaine dépend de ses pouvoirs budgétaires et de contrôle.

Le rôle majeur du PE réside tout d'abord dans son pouvoir budgétaire. Depuis l'entrée en vigueur du Trait de Lisbonne la notion de dépenses obligatoires pour lesquelles le Conseil pouvait agir seul n'existe plus²⁴⁵. Les deux institutions sont donc sur un pied d'égalité lors de la négociation du budget européen. Le PE – via la Commission Budget - joue donc un rôle clef dans l'attribution du budget alloué à l'aide humanitaire et dans le déblocage de la Réserve d'Aide d'Urgence lorsqu'ECHO n'a plus les moyens de répondre à une crise majeure – comme ce fut le cas récemment lors de la crise pakistanaise-.

Le Parlement est, grâce à son élection au suffrage universel direct, l'instance en charge du contrôle de l'action des institutions européennes, y compris concernant l'action humanitaire. Ce pouvoir se décline de multiples façons qu'il s'agisse du droit d'enquête, de questions, du recueil des pétitions des citoyens européens ou de la rédaction de rapports dont le but est d'évaluer l'action de l'UE. Ces dernières année, le PE a pris à cœur ce rôle et a organisé de nombreuses auditions en présence de la Commissaire Georgieva afin d'évaluer la réponse européenne aux

²⁴⁵Traité Consolidé de l'Union Européenne, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:FR:PDF>.

crises haïtiennes et pakistanaises et s'est engagé dans la révision du Plan d'Action du Consensus Européen pour l'Aide Humanitaire.

La spécificité du Parlement réside dans son fonctionnement par Commissions. Avant d'être adoptée en plénière toute résolution doit être débattue par plusieurs Commissions. Dans le cas de l'action humanitaire, VOICE devrait cibler son action sur au moins trois commissions pour obtenir des résultats en termes d'influence, la Commission Budget (BUDG), la Commission Affaires Etrangères (AFET) qui a acquis une importance croissante avec les débats sur l'approche intégrée européenne, et la Commission Développement (DEVE) qui est l'instance principale en charge de l'aide humanitaire. Si l'on analyse les prérogatives de la Commission Développement, force est de constater que l'aide humanitaire n'est jamais citée²⁴⁶.

Ce qui frappe aussi quand on analyse les parcours des Parlementaires au sein de la Commission Développement est leur peu d'expérience et de compétence au sujet de l'action humanitaire européenne. Toutes les commissions ne jouissent pas du même prestige et si les Commissions AFET et BUDG sont souvent des premiers choix, la Commission DEVE est souvent un choix par défaut. Ce manque de compétence est aggravé par la très forte rotation des assistants parlementaires qui sont soit stagiaires soit attachés à la carrière d'un parlementaire.

1.1.2. Un interlocuteur clef : le Rapporteur Permanent à l'Aide Humanitaire

Dans ce contexte d'éclatement de la prise de décision et de faible compétence des parlementaires, la création d'un poste de Rapporteur Permanent à l'Aide Humanitaire fut une demande forte de VOICE afin de disposer d'un interlocuteur clair. Depuis sa création en 2006, ce poste n'a jamais été doté d'un mandat très précis, ce qui rend sa mission étroitement dépendante de la personnalité qui l'incarne.

Ainsi Thierry Cornillet se considérait comme un libre penseur au sein de PE, chargé de défendre l'unité du portefeuille de Louis Michel, alors Commissaire au Développement et à l'Action Humanitaire, dans un contexte d'élargissement de l'UE où la création d'un poste de Commissaire

²⁴⁶ La commission du développement est principalement responsable de « la promotion, la mise en œuvre et le contrôle de la politique du développement et de la coopération de l'Union »²⁴⁶, via des actions telles que le dialogue politique avec les pays en développement, tant au niveau bilatéral que dans le cadre des organisations et instances interparlementaires internationales pertinentes, l'aide aux pays en développement et les accords de coopération avec ceux-ci, la promotion des valeurs démocratiques, de la bonne gouvernance et des droits de l'homme dans les pays en développement et le renforcement des relations entre l'UE et les pays ACP, <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=FR&body=DEVE>.

à l'Aide Humanitaire était pressenti. Son rôle visait aussi à rendre visible l'action humanitaire européenne afin de rendre des comptes au contribuable européen²⁴⁷.

La personnalité de Michèle Striffler est différente à bien des titres. Si sa nomination ne correspondait pas à son choix et que selon ses termes « *au départ c'était l'agriculture qui m'intéressait en premier. Mais comme personne ne voulait du développement et de l'humanitaire, je l'ai pris* », elle s'est rapidement passionnée pour les crises humanitaires et s'est avérée une voix forte pour la défense des populations touchées par les crises. Toutefois son grand intérêt pour les voyages et sa sensibilité à la détresse des peuples ne s'accompagnent pas d'une forte compétence à traiter les enjeux de politique générale. S'ajoute à ce déficit le fait que Mme Striffler ne parle que le français ce qui entrave sa coopération avec les acteurs humanitaires européens, notamment VOICE.

L'étude des structures du Parlement européen met en lumière deux caractéristiques essentielles de cet organe qui le distinguent fortement de la Commission. Les débats sur l'aide humanitaire sont tout d'abord éclatés en une multitude de structures difficiles à suivre et à cibler conjointement. La dotation de pouvoirs et de structures au PE pour traiter l'aide humanitaire est un fait récent, ce qui explique la faible compétence des parlementaires à évoquer ces questions.

1.2. L'inégale compétence du Conseil

La compétence du Conseil et son intérêt à jouer un rôle majeur dans la politique humanitaire européenne sont largement dépendants des programmes semestriels des présidences tournantes. Afin de doter le Conseil d'un rôle plus stable dans cette politique, le COHAFa a été créé mais peine à imposer sa légitimité aujourd'hui.

1.2.1. Les aléas des présidences tournantes

Sans prétendre à l'exhaustivité, il convient de s'attarder sur la très forte différence de compétence entre les Etats Membres européens sur la politique humanitaire européenne. L'étude des expériences de travail de VOICE avec les différentes présidences permet de distinguer un certain nombre de présidences actives et d'autres à l'intérêt moins flagrant.

La présidence suédoise qui se déroula de Juillet à Décembre 2009 est souvent évoquée avec nostalgie par le secrétariat de VOICE²⁴⁸. En effet, cette présidence fut marquée par un

²⁴⁷ Handicap International, Compte Rendu de la rencontre avec Thierry Cornillet, 23 Octobre 2006.

²⁴⁸ Entretien, Directrice de VOICE, 28 Juin 2010.

engagement très concret sur les questions humanitaires et pour l'implication des groupes représentant la société civile dans le travail des groupes du Conseil.

Dès le début de la Présidence, VOICE établit des relations très proches avec le représentant suédois au *Council Working Party for Humanitarian Aid and Food Aid* (COHAFA). Le programme de la présidence fut partagé avec VOICE bien en amont des débats, ce qui permit au réseau de réagir sur les priorités identifiées par la présidence.

L'accomplissement majeur de ce dialogue fut la décision de la présidence suédoise d'organiser des réunions informelles régulières entre l'ambassadeur suédois président du COPS et les acteurs non gouvernementaux (tels que VOICE, Oxfam, Amnesty International, Human Rights Watch). Si, en raison de l'engagement de l'UE à promouvoir les droits de l'homme dans ses relations extérieures, les ONG spécialisées sur ces thématiques disposaient déjà d'un accès informel au COPS, ce fut la première fois que des acteurs humanitaires étaient invités. Cette décision d'ouverture créa un précédent pour les présidences successives qui s'engagèrent à poursuivre ce dialogue.

En revanche, les présidences des nouveaux Etats Membres qui n'ont que peu d'expérience dans l'action humanitaire sont souvent annoncées comme des présidences faibles au cours desquelles le Conseil aura des difficultés à s'imposer vis-à-vis d'ECHO et du PE.

1.2.2. Le COHAFA : un organe en quête d'identité

Le COHAFA est un des plus jeunes groupes de travail du Conseil. Etabli le 1^{er} Janvier 2009, il est le forum principal de discussion des enjeux liés à l'aide humanitaire et à l'aide alimentaire européenne. Ce groupe est assez homogène dans la mesure où il rassemble le plus souvent les secrétaires d'Etats à la coopération ou les ministres des affaires Etrangères. Dans la hiérarchie des groupes du Conseil, ce groupe de travail est un *working party*, un organe de discussion mineur face aux groupes de travail ou aux comités établis par les Traités.

Le COHAFA est le successeur du HAC²⁴⁹, un groupe informel du Conseil chargé d'avaliser les décisions de financement d'ECHO et doté d'une autorité morale, plus que d'un pouvoir réel sur le processus décisionnels au sein du Conseil. Le HAC jouissait d'une proximité très forte avec ECHO et était très ouvert aux acteurs humanitaires tels que VOICE. La création du COHAFA fut considérée comme une avancée majeure par les partenaires humanitaires car, pour la première fois, le Conseil se dotait d'une instance formelle et permanente spécialement dédiée aux débats

²⁴⁹ Humanitarian Aid Committee

ayant trait à la politique humanitaire. Cette avancée est étroitement liée à l'adoption du Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire. En signant ce document, le Conseil s'engage à jouer un rôle actif dans la politique humanitaire et a souhaité concrétiser ses engagements en renforçant la structure institutionnelle de la politique humanitaire européenne²⁵⁰ et en évitant que les avancées dans ce domaine soient soumises aux aléas des présidences tournantes.

Les faits contrastent avec cette ambition affichée. Le COHAFa n'est en effet qu'un *working party*, un sous-groupe de travail doté d'un rôle mineur dans le processus de décision communautaire. De plus, les agendas du COHAFa semblent plus liés aux priorités des présidences successives qu'aux enjeux réels de la politique humanitaire européenne. Ainsi le COHAFa n'a que très rarement abordé la question de la mise en œuvre du plan d'action du Consensus sans doute parce qu'aucun Etat Membre ne considère cette question comme une priorité.

En outre, les Etats Membres investissent de faibles ressources dans les *working parties* dans la mesure où la participation dans les comités est beaucoup plus valorisante. Les membres du COHAFa sont souvent des fonctionnaires issus du ministère des affaires étrangères et promus du jour au lendemain spécialistes des questions humanitaires. Leur connaissance des enjeux est si faible qu'il n'est pas rare qu'ECHO développe des notes d'appui pour la discussion²⁵¹.

Ainsi les structures en charge de la politique humanitaire au sein du Conseil se caractérisent par leur imprévisibilité et leur manque de compétence. Le PE et le Conseil semblent ainsi partager un certain nombre d'aspects qui les distinguent de la Commission et qui ne peuvent donc pas être abordés de la même façon. Ces instances sont avant tout des instances politiques où la survie des acteurs dépend plus de succès électoraux que d'une réelle compétence à traiter des questions humanitaires. En outre, il s'agit d'instances extrêmement larges où la prise de décision est éclatée entre plusieurs acteurs, ce qui n'est pas le cas au sein de la DG ECHO où les chefs d'unités se comptent sur les doigts d'une main et dépendent tous d'un seul directeur. Face à ces nouveaux acteurs, et en raison d'une histoire fortement liée à ECHO, VOICE peine à adopter ces registres d'action, condition pourtant fondamentale pour la survie à long terme d'un réseau.

Section 2 Repenser sa stratégie pour rester pertinent

Sous sa forme actuelle, VOICE ne peut saisir que quelques unes des opportunités d'interaction offertes par le PE et le Conseil. En effet, le réseau ne peut se concentrer que sur des activités pour

²⁵⁰ 8367/08, Council of the European Union, *Extension of the mandate of the Working Party on Food Aid to become the Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid*, Brussels, 28 April 2008.

²⁵¹ Entretien, Directrice de VOICE, 28 Juin 2010.

lesquelles il dispose d'une compétence à savoir la provision d'informations stratégiques et l'évaluation de la politique humanitaire européenne. Pour se poser en interlocuteur pertinent du Conseil et du PE, VOICE devra toutefois devoir repenser un certain nombre de ses choix stratégiques.

2.1. Des opportunités partiellement saisies par le réseau

VOICE dispose de certains atouts qui lui permettent d'avoir accès aux PE et au Conseil sans toutefois s'engager dans une profonde réorientation stratégique. En effet, l'incompétence de ces nouveaux acteurs les place en situation de dépendance vis-à-vis des agents détenant de l'information sur l'action humanitaire européenne. VOICE apparaît dès lors comme un interlocuteur attractif. De plus, VOICE a un rôle clef à jouer pour assister le Parlement dans ses fonctions de contrôle.

2.1.2. Face à l'incompétence, la valeur essentielle de l'information

Qu'il s'agisse du Conseil et du PE, ces deux institutions ont un besoin vital d'information pour être reconnues comme des acteurs compétents face à la Commission. Dès lors, VOICE s'impose comme un interlocuteur crédible et expérimenté.

VOICE est régulièrement invité à des auditions publiques au Parlement – le plus souvent au sein de la Commission Développement - sur des sujets souvent polémiques qu'ils s'agisse de l'évaluation de la réponse d'ECHO et des Etats Membres aux crises haïtiennes et pakistanaises ou de l'évaluation de l'action de la Commission et du Conseil dans la mise en œuvre du Consensus. Ces auditions sont l'occasion pour VOICE d'informer le PE sur la réalité opérationnelle à laquelle font face les ONG. Une telle invitation génère une charge de travail conséquente pour le secrétariat qui doit mobiliser ses membres en un temps record. En ce qui concerne les thématiques pays, le secrétariat ne peut agir seul car il a fait le choix de ne pas prioriser les messages de plaidoyer sur ces thématiques (sans doute afin de rester efficace et de ne pas dépendre de la mobilisation souvent inégale de ses membres).

L'une des auditions les plus emblématiques fut celle consacrée à la réponse de l'UE aux inondations pakistanaises le 31 Aout 2010. VOICE fut invité à transmettre les préoccupations majeures des ONG déployées sur le terrain quant à la réponse européenne à cette crise. Il fallut plus de deux jours au secrétariat pour rassembler et synthétiser les contributions de ces membres qui furent sollicités par téléphone. VOICE publia sur son site internet de nombreuses informations sur la crise. L'audition rassembla la Commissaire Georgieva, des représentants des

Etats Membres et des Parlementaires largement issus de la Commission DEVE et permit à VOICE de jouir d'une visibilité très forte. La Commissaire prit la parole une demi-heure et proposa le compte rendu de sa visite sur le terrain. Cette présentation fut suivie d'une vingtaine d'interventions par les Parlementaires européens, plus ou moins liées au sujet du débat et qui se succédèrent pendant une heure et quart. Avant la fin du débat, un temps de parole d'une minute fut consacré à VOICE (ainsi qu'aux autres acteurs humanitaires conviés) pour soulever tous les enjeux identifiés par ces membres. Aucune note ne fut transmise aux parlementaires.

Cet exemple révèle les limites de l'exercice de la contribution des acteurs humanitaires au débat au PE : les contributions sont souvent excessivement courtes et les parlementaires ne souhaitent pas entrer dans le détail des enjeux. L'inscription d'une crise humanitaire à l'agenda ouvre en général une fenêtre d'opportunité réduite qui se referme une fois que les cameras ont quitté l'amphithéâtre de Bruxelles ou de Strasbourg.

En ce qui concerne le Conseil, VOICE est, depuis l'initiative de la Présidence suédoise, régulièrement invité à des réunions informelles réunissant l'ambassadeur dirigeant le COPS dans le cadre de la présidence tournante du Conseil et des acteurs non gouvernementaux tel qu'Oxfam, Human Rights Watch, Amnesty International. Aucun agenda n'est fixé pour ces réunions si bien que VOICE est libre de soulever les enjeux qui lui paraissent prioritaires. De plus, en raison de la grande diversité de ses membres, VOICE est à même de choisir des enjeux originaux qui ont peu de chance d'être abordés par les autres intervenants. Toutefois, les thématiques pays sont souvent privilégiées dans la mesure où le COPS est surtout intéressé par des informations de première main sur la situation des pays où est déployée une mission de l'UE.

Enfin, dans la mesure où l'une des forces de VOICE est sa capacité à rassembler une diversité d'acteurs²⁵², le réseau est un des rares acteurs non gouvernementaux qui organise une table ronde semestrielle au sein de l'Etat Membre présidant le Conseil. Cette table ronde permet de rapprocher des institutions qui la plupart s'ignorent et se dénigrent qu'il s'agisse de la présidence du Conseil, d'ECHO, du PE ou des ONG. Ces conférences sont l'occasion d'un dialogue vif entre OIG et ONG et participent à une compréhension mutuelle plus grande de ces deux acteurs.

2.1.2. VOICE : un allié du PE dans ses fonctions de contrôle

L'un des pouvoirs essentiels du Parlement dans la politique humanitaire est son pouvoir de contrôle de l'action entreprise par la Commission et par le Conseil. Toutefois, le PE dispose d'une

²⁵² MENDIZABAL (E.), "Understanding Networks: The Functions of Research Policy Networks", *op.cit.* p.8-9.

compétence très faible pour évaluer si les autres institutions ont entrepris des actions en accord avec les objectifs et les principes de la politique humanitaire européenne, dans la mesure où lui-même est au peu a fait des enjeux de l'action humanitaire européenne. VOICE se révèle être un allié du PE dans son rôle de surveillance dans la mesure où il est le seul acteur doté à la fois de la légitimité et de l'expertise nécessaire à l'exercice de ce contrôle. En effet, en tant qu'organe émanant de la société civile et animé par la poursuite de l'intérêt général, VOICE peut légitimement prétendre à l'exercice d'un droit de regard sur les actions mises en œuvre par les institutions. En outre, l'expertise de VOICE est largement reconnue²⁵³. La collaboration entre VOICE et le Parlement est particulièrement prégnante lors de l'audition des nouveaux commissaires et quand le PE doit évaluer les avancées de l'UE dans la mise en œuvre du Consensus européen à l'aide humanitaire.

Lors de la mise en place d'une nouvelle commission tous les quatre ans, le Parlement entreprend un long processus d'audition des Commissaires désignés. Ces auditions visent à évaluer la compétence et l'indépendance du candidat sélectionné. En 2010, lorsqu'un Commissaire à la Coopération Internationale, l'Aide Humanitaire et la gestion de Crise fut créé pour la première fois, le PE dut mettre en œuvre un processus d'audition sur un sujet sur lequel il n'avait aucune maîtrise. Dès lors, VOICE fut invité à proposer une liste de questions susceptibles de rendre compte de l'intérêt et de la compétence du candidat sur les questions humanitaires. Sur la liste de questions proposées par VOICE, seulement deux ne furent pas reprises par le secrétariat de la Commission DEVE²⁵⁴.

En outre, lors de l'adoption du Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire et de son Plan d'Action, le PE fut désigné pour mettre en place pour 2010 la révision à mi parcours des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ses documents²⁵⁵. Le Rapporteur Permanent à l'Aide Humanitaire fut chargé de produire un rapport d'initiative afin de lancer le processus de révision. VOICE fut rapidement contacté pour émettre des propositions sur une liste de sujets prédéfinis (DRR, relations civilo-militaires, mise en œuvre du Consensus par les Etats Membres,...). Néanmoins, si l'on analyse les sujets pour lesquels le Rapporteur a sollicité la contribution de VOICE, il s'avère que la liste dépasse largement les domaines d'action du Plan

²⁵³ LAWDAY (A.), *VOICE External Assessment*, January 2008, p.14.

²⁵⁴ NGO VOICE, *Questions for the hearing of the Commissioner, Comparison submitted/used*, January 2010.

²⁵⁵ SEC 2008/1991, Document de Travail des Services de la Commission. *Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire. Un plan d'Action*, Traduction de courtoisie du document du 29 Mai 2008, p.14.

d'Action du Consensus. Il semble que le Rapporteur a souhaité saisir cette occasion pour se faire une idée plus précise des enjeux de la politique humanitaire européenne. Ainsi, VOICE a pu découvrir non sans surprise que sa contribution était attendue au sujet du rôle souhaité des Parlementaires et du Rapporteur, ce qui tend à signifier que le PE n'a qu'une vague idée de ce que doit être ses compétences et ses pouvoirs en matière d'aide humanitaire.

Cette analyse indique que VOICE a un rôle considérable d'éducation et d'information à sujet auprès du PE et du Conseil. Toutefois ce rôle est un rôle passif qui ne peut être que temporaire. En effet, VOICE ne fait que répondre aux sollicitations de ces institutions et n'a pas adopté une stratégie active de construction d'une compétence à interagir avec ces institutions, comme il l'avait fait pour ECHO. De plus VOICE n'est pas le seul acteur à fournir de l'information et les lacunes du PE et du Conseil vont rapidement être comblées. Dès lors, afin de rester pertinent à long terme, VOICE devra s'engager dans une réorientation de ses modes d'action.

2.2. Des choix stratégiques inadéquats

Il ne s'agit pas, dans cette étude, de proposer un certain nombre de recommandations sur ce que VOICE devrait faire pour être un interlocuteur pertinent du PE et du Conseil. L'étude des relations entre VOICE et les institutions vise plus à mettre à lumière les phénomènes de *path dependency*²⁵⁶ qui existent au sein d'une organisation, même lorsqu'il s'agit d'un réseau jugé flexible. L'histoire de VOICE est tellement liée à celle d'ECHO que le réseau peine à mobiliser d'autres registres d'action, pourtant nécessaires pour construire une relation avec les nouveaux acteurs de la politique humanitaire et mener à bien son mandat. Le fait que VOICE s'est enfermé dans une relation avec ECHO est reflété par le peu d'intérêt du réseau pour une institution puissante comme le Conseil, par des choix stratégiques inadéquats et par une difficulté à s'imposer comme un interlocuteur face à un PE faiblement européenisé.

2.2.1 Un conseil jugé opaque et instable

Le Conseil est la seule institution qui n'est pas citée comme cible d'action dans le programme de travail pluriannuel de VOICE²⁵⁷ alors qu'il s'agit de l'institution la plus puissante du Conseil où les stratégies d'influence pourraient avoir le plus d'impact²⁵⁸. Cette situation paradoxale

²⁵⁶ PIERSON (P.), "Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 2000, 94(2): 251-267.

²⁵⁷ Cf Annexe 5, NGO VOICE, *Strategic Plan 2008-2011*.

²⁵⁸ Risse Kappen propose une typologie des structures politiques permettant le meilleur impact des acteurs transnationaux. Il observe notamment que même si l'accès à des structures fermées est difficile, l'influence, une fois l'accès obtenu est bien plus grande que dans d'autres structures cf

s'explique par le fait que VOICE n'a jamais fait de la collaboration avec le Conseil sa priorité et que la construction de ses stratégies d'influence autour de son partenariat avec ECHO le rend peu armé pour influencer le Conseil.

Le Conseil jouit d'une mauvaise réputation au sein des groupes représentant la société civile européenne. Il s'agirait d'une institution opaque, peu ouverte au dialogue et archaïque. Ce préjugé est tellement prégnant aujourd'hui qu'il est délicat d'identifier ce qui relève du mythe et de la réalité. Certes, plusieurs facteurs tangibles laissent supposer que le Conseil ne se soucie guère de l'avis des réseaux transnationaux dans son processus de décision. Ainsi, il est la seule institution du triangle européen à ne pas avoir de stratégie claire de coopération avec les groupes d'intérêt européens. La relation s'opère bien souvent sur une base *ad hoc* et informelle²⁵⁹.

Toutefois, s'il peut être responsable d'une difficulté pour les réseaux à identifier leurs interlocuteurs, ce manque d'orientation stratégique ne signifie pas pour autant que le Conseil refuse l'accès des groupes d'intérêts à ses délibérations. Au contraire, il semble que cette situation soit perçue comme un fait accompli pour VOICE qui y voit un motif de ne pas s'engager dans la construction d'un partenariat avec le Conseil. Si le secrétariat de VOICE sait utiliser les sources d'information familières de la Commission ou du Parlement, il semble qu'il prête moins d'importance à la consultation du registre du Conseil où sont régulièrement publiés tous les agendas des réunions et, de plus en plus, leur compte rendu²⁶⁰. En dehors des présidences tournantes, VOICE établit très peu de contact avec les représentations permanentes des Etats Membres à Bruxelles ce qui pourrait pourtant s'avérer un investissement payant puisque ces institutions sont dotées d'une très forte stabilité.

Une des raisons principales de ce désintérêt est à lier avec le partage des tâches entre le secrétariat, le CA et les membres de VOICE. Ainsi VOICE considère que le Conseil n'est pas un lieu de défense de l'intérêt général européen mais un forum archaïque marqué par des batailles intergouvernementales stériles où les intérêts nationaux sont très prégnants. Il est difficile pour VOICE de trouver un interlocuteur compétent sur les questions humanitaires dans la mesure où l'organisation des portefeuilles n'est pas fixe mais dépend de la pratique de chaque Etat. Ainsi l'aide humanitaire sera placée sous le ministre des Affaires Etrangères, sous celui de la Défense

RISSE-KAPPEN (T.), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, op.cit., p.23.

²⁵⁹ EU Civil Society Contact Group, *Survey How to improve relations between NGOs and the Council of the European Union*, Recommendations of the EU Civil Society Contact Group, 2009, p. 3.

²⁶⁰ <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=549&lang=EN>

ou sera confiée au ministre chargé de la coopération. Dès lors, VOICE préfère déléguer à ses membres la charge du plaidoyer auprès des Etats Membres tant le Conseil n'apparaît pas comme une institution intégrée mais comme une mosaïque composée de différents représentants qui ne savent pas se mobiliser collectivement. Cette vision est si forte que VOICE n'a jamais cherché à entrer en contact avec les figures qui dotent cette institution d'une certaine permanence telle que la Haute Représentante Lady Ashton ou le Président du Conseil Herman Van Rompuy.

Il semble également que le secrétariat de VOICE soit conscient de l'inadaptabilité de ses ressources pour interagir avec le Conseil. A l'image du PE, le Conseil n'est pas une institution d'experts mais de politiques qui sont liées de façon très forte à leur opinion publique nationale. Le Conseil est particulièrement sensible aux actions contestataires menées par différents groupes pour mobiliser l'opinion sur des enjeux²⁶¹. Or, VOICE est un réseau marqué par une très forte expertise et par une coupure avec le grand public.

En ce qui concerne les présidences, l'analyse du secrétariat de VOICE opposant présidences compétentes avec qui il est payant de travailler et présidences incompetentes avec qui le dialogue est difficile est à nuancer. Dans tous les cas le travail avec les présidences s'avère rentable puisqu'il est rare qu'une nouvelle présidence revienne sur une pratique instaurée par son prédécesseur surtout si cette dernière vise à accroître la légitimité du Conseil en renforçant sa collaboration avec différents groupes émanant de la société civile européenne. Ainsi les présidences espagnole et belge ont poursuivi la démarche initiée par la présidence suédoise.

En outre l'analyse des attitudes des diverses présidences tend à montrer que plus une présidence se considère comme qualifiée pour évoquer l'aide humanitaire, moins elle est ouverte aux commentaires des acteurs non-gouvernementaux sur son programme. L'existence d'un groupe de travail sur les questions humanitaires oblige les Etats Membres à la tête de l'UE à prendre en compte cette dimension, ils ne peuvent choisir de ne pas la traiter. L'exercice de la présidence de l'UE est une question de prestige pour les Etats Membres et avoir un bon bilan renforce la crédibilité d'un Etat et le place dans une situation de force vis-à-vis des autres membres du Conseil. Dès lors, les Etats disposant d'une faible compétence sur ces questions sont souvent les plus ouverts à la collaboration avec VOICE. A titre d'exemple, la présidence tchèque de l'UE déboucha sur une coopération significative avec VOICE. La comparaison des présidences tchèques et françaises sont très révélatrices de cette dynamique. Les ONG tchèques sont

²⁶¹ BEYERS (J.), *"Voice and Access: Political Practices of European interest Associations"*, *European union Politics, op.cit.*,p. 220.

considérées comme sous représentées au sein des partenaires d'ECHO et n'y disposant pas d'une forte expertise sur les questions liées à l'aide humanitaire. Dès lors, les conseils du CA de VOICE furent les bienvenus et lorsque ce dernier proposa que le COHAFa collabore plus avec les ONG, la présidence tchèque accepta d'organiser une réunion en présence de deux membres de VOICE en amont des débats du groupe²⁶².

2.2.1. Le PE : entre prégnance des enjeux nationaux et luttes inter-institutionnelles

Si l'analyse du rôle du Conseil dans la politique humanitaire européenne a permis de montrer que les ONG pouvait avoir un rôle de partenaire à son égard l'analyse du Conseil montre qu'il est possible de travailler avec cette institution, la collaboration avec le PE s'avère plus délicate tant cette institution est marquée par la prégnance des enjeux nationaux et des luttes interinstitutionnelles, peu propices à la considération de l'opinion e réseaux transnationaux²⁶³.

Tout d'abord, le PE n'est pas un parlement européen mais un parlement traitant des questions européennes avec une perspective largement nationale. De nombreuses études révèlent la faible européanisation des élections européennes²⁶⁴ qui se jouent sur des enjeux nationaux, dans des circonscriptions nationales avec des candidats issus des grands partis des Etats Membres. Une fois élus, rares sont les parlementaires européens porteurs d'une véritable dynamique européenne dans la gestion des débats. Le plus souvent, les parlementaires ne parlent que la langue de leur Etat d'origine, ne côtoient que leur compatriotes et sont faiblement connectés à la réalité des débats européens. De plus, l'élection au poste de parlementaire européen est souvent vécue comme un début de carrière politique ou une sanction. Ainsi, les parlementaires européens restent largement prisonniers des logiques nationales et ne sont guère sensibles aux mouvements européens dont VOICE fait partie. Il faut beaucoup de temps, d'énergie et de moyens pour approcher chaque parlementaire de façon individuelle. VOICE ne peut se permettre cet investissement de long terme qui doit être répété à chaque élection et qui est rarement payant en raison du très fort absentéisme des parlementaires. En outre, le fait que les débats se déroulent à la fois à Strasbourg et à Bruxelles complique la tâche des groupes transnationaux, le plus souvent exclusivement basés à Bruxelles.

Par ailleurs, le seul enjeu européen qui préoccupe le PE est celui de la guerre d'influence qui se joue entre institutions européennes. Le PE est jaloux du pouvoir qu'il a acquis avec l'adoption du

²⁶² NGO VOICE, *Activity Report 2009*, p.14.

²⁶³ Entretien, Directrice de VOICE, 28 Juin 2010.

²⁶⁴ PALIER (B.), SUREL (Y.), et al., *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, op.cit.

Traité de Lisbonne et cherche à effacer de nombreuses années marquées par le mépris du Conseil et de la Commission à l'égard de ses prérogatives. Le PE refuse désormais l'accès à ses bâtiments aux stagiaires du Conseil et ne manque pas de critiquer vivement la Commission dès qu'il en a l'occasion.

Un des exemples de cette obsession concerne les débats récents sur le Service Européen d'Action Extérieure. Lors des discussions au Parlement, les parlementaires soutenaient massivement l'intégration de l'aide humanitaire dans cet instrument diplomatique au détriment des principes humanitaires. VOICE organisa une rencontre avec le parlementaire en charge de la rédaction de la position du PE sur la composition de ce service, Brok, pour faire part de son inquiétude. Le rendez-vous eut lieu à l'heure du déjeuner et Brok semblait peu disposé à entrer dans le détail du texte préparé par le Parlement. Quand VOICE signifia le danger d'intégrer l'aide humanitaire dans un corps politique, son interlocuteur répondit sur un ton amusé qu'il s'en fichait et que ce qui comptait était de ne pas laisser le Conseil remporter une victoire.

En outre, le Parlement revendique son statut de « voix démocratique » de l'UE et n'accorde aucune légitimité aux groupes d'intérêts en termes de représentativité. Les réactions du PE au Livre Blanc témoignèrent d'un agacement du Parlement vis-à-vis des tentatives de la Commission de remettre en cause l'importance de la démocratie représentative au profit d'une démocratie basée sur la participation des groupes concernés par une politique²⁶⁵. Le Parlement ne voit aucun intérêt à coopérer avec ses groupes dans la mesure où il considère sa légitimité acquise par l'élection et bien supérieure à une société civile aux vertus supposées mais non avérées.

2.2.2. Expertise Versus Poids Politique

Au-delà des particularités du Conseil et du PE, la ressource « expertise » est une ressource faiblement exploitable vis à vis de ces institutions. Ce constat est d'autant plus évident en ce qui concerne la politique humanitaire. Ni les parlementaires, ni les représentants des Etats Membres sont dans une phase d'apprentissage plus que de réflexion stratégique où l'expertise est une ressource clef. Les atouts de VOICE deviennent alors des obstacles dans sa relation au Conseil et au PE. Tant le secrétariat que le CA de VOICE, ne disposent de lobbyistes formés aux façons d'aborder les politiques européens. Le secrétariat se forme général sur le tas en faisant

²⁶⁵ DELCOURT (B.), «La gouvernance contre la représentation politique » in GEORGAKAKIS (D.), DE LASSALLE (M.) (dir.), *La nouvelle gouvernance européenne : genèses et usages politiques d'un Livre Blanc*, op.cit., p.209-232.

l'expérience de ce qui marche et de ce qui ne marche pas et paraît bien démunie face aux cabinets de lobbyistes industriels sortis du Collège de l'Europe et rodés à l'art d'influencer des politiciens²⁶⁶. Le CA de VOICE se caractérise quant à lui par une prépondérance des professionnels de l'action humanitaires. Rares sont les ONG à recruter des lobbyistes professionnels et à les mettre à disposition d'un collectif.

En outre, le Conseil et le PE sont occupés par des politiciens et non par des technocrates. Leur poste n'est nullement stable et leur carrière assurée car elle dépend du soutien de l'opinion publique européenne. Par conséquent, ces acteurs sont plus sensibles à des répertoires d'action spectaculaires susceptibles de mobiliser l'opinion publique²⁶⁷. VOICE paraît peu à l'aise avec ces modes d'action et s'est construit une crédibilité par le caractère policé et raisonnable de son attitude²⁶⁸. Le fait que le réseau ait bâti sa stratégie de coopération sur l'usage de l'expertise semble l'avoir enfermé dans ce type de stratégies et rend difficile l'utilisation de répertoires d'action basée sur la scandalisation²⁶⁹. Au sein des réunions informelles avec l'ambassadeur du COPS, VOICE est mis en minorité sur ce point. Face à lui, les directeurs d'Oxfam, d'Amnesty International et d'Human Rights Watch semblent rodés à l'art de mobiliser les politiques et n'hésitent pas à se montrer virulents dans leurs critiques de la politique européenne. De plus le faible emploi des moyens de communication de masse et des campagnes destinées au grand public nuit à la réputation du réseau. VOICE réagit également avec méfiance face aux sollicitations des médias : le réseau refuse généralement d'y répondre par manque de compétence et d'expérience en la matière. VOICE parvient difficilement à s'emparer des événements médiatiques et est un des rares mouvements à ne pas interpellier publiquement les candidats aux élections européennes²⁷⁰. Cette faille est un manque majeur dans l'action du réseau d'autant plus que la politique humanitaire européenne est une des rares actions de l'UE massivement soutenue par l'opinion publique européenne²⁷¹.

²⁶⁶ GROSSMAN (E.), SAURUGGER (S.), *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégie de représentation*, op.cit., p.209.

²⁶⁷ BEYERS (J.), "Voice and Access: Political Practices of European interest Associations", *European union Politics*, op.cit, p.218-220.

²⁶⁸ BEYERS (J.), "Voice and Access: Political Practices of European interest Associations", *European union Politics*, *ibid*, p.227-228.

²⁶⁹ Pour un exposé complet des répertoires d'action utilisés par les groupes d'intérêts, consulter GROSSMAN (E.), SAURUGGER (S.), *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégie de représentation*, op.cit., p.189.

²⁷⁰ Lors de chaque élection européenne, de nombreux collectifs tels que Concord ou Coordination Sud interpellent les candidats en rédigeant des manifestes sur les enjeux humanitaires.

²⁷¹ Special Eurobarometer 343, *Humanitarian Aid*, July 2010.

Enfin, si la structure du réseau est une force pour interagir avec la Commission, elle paraît difficilement appropriée pour répondre aux exigences du PE et du Conseil. En effet, ces acteurs sont faiblement intéressés par les questions de politique générale qu'ils jugent trop abstraites et sur lesquelles ils peuvent très marginalement agir. Le véritable enjeu pour eux réside dans l'obtention d'informations stratégiques de première main sur la situation dans les pays frappés par les crises afin de définir au mieux les orientations de la politique extérieure européenne. VOICE est très mal adapté pour fournir ce type d'information: le secrétariat doit mobiliser ses membres en un temps record sur des sujets que le réseau a fait le choix de ne pas traiter. Certains membres y voient une source de confusion et aimeraient que le réseau s'engage dans une autre orientation stratégique pour satisfaire le besoin en information des institutions. De plus cette situation place le réseau dans une tension considérable. Le secrétariat ne peut agir de manière autonome sur ces enjeux puisqu'il connaît très mal la réalité opérationnelle de ses membres. Il lui faut donc contacter les premiers membres qui lui viennent à l'esprit si bien que la visibilité de certaines organisations est accrue aux dépens d'autres. L'intégration du réseau paraît alors fragilisée ce qui est susceptible de générer des rancœurs tenaces à long terme.

*****S'adapter pour rester pertinent : les dilemmes de VOICE*****

Ainsi cette dernière partie a permis de révéler les phénomènes de *path dependency* qui peuvent faire obstacle au développement d'un réseau et à sa survie dans le long terme. La relation de VOICE avec ECHO est si forte qu'elle a rendu le réseau prisonnier de modes d'actions spécifiques basés sur la responsabilisation et le recours à l'expertise. Or ces modes d'action ne sont que faiblement exploitables face aux nouveaux acteurs de la politique humanitaire que sont le PE et le Conseil. Le PE et le Conseil sont des acteurs aux caractéristiques inédites pour VOICE : il s'agit d'institutions massives qui ne disposent que d'une très faible compétence sur l'action humanitaire et qui sont moins intéressés par des enjeux techniques que par leur réélection et leur popularité vis à vis de l'opinion publique européenne. Toutefois la présence de tels acteurs ouvrent de nouvelles possibilités d'opportunités d'influence que VOICE ne peut saisir que partiellement tant qu'il ne se sera pas engagé dans une réforme de ses modes d'action. En l'absence de réforme, VOICE est placé dans un dilemme difficilement surmontable : faut-il transformer ses modes d'action pour s'adapter à ce nouvel environnement au risque d'affecter sa crédibilité vis-à-vis de la Commission ? Ou faut-il faire le choix de prioriser la relation avec ECHO au risque de devenir un acteur marginal de la politique humanitaire européenne ?

Conclusion

Ainsi, à l'issue de cette étude, de nombreux résultats nous permettent d'affiner notre connaissance des facteurs, des dynamiques et des effets de la coopération inter organisationnelle. Tout d'abord, si la coopération entre organisations n'est jamais spontanée, elle n'est pas marginale tant il existe de puissantes forces qui poussent les organisations à entrer dans des stratégies coopératives. Au sein de l'Union Européenne, l'ouverture des processus décisionnels aux acteurs non gouvernementaux et le développement d'une politique humanitaire spécifique ont créé les conditions favorables à la mise en réseau des ONG. En effet, la réforme de la gouvernance européenne s'est donné pour objectif d'utiliser la coopération avec les acteurs de la société civile afin de renforcer la légitimité de l'UE. Dans le même temps, le développement d'une politique humanitaire spécifique autour de la création d'ECHO, organe non opérationnel se reposant sur les partenaires humanitaires pour mettre en œuvre ses programmes a généré, pour les ONG, de nouvelles opportunités de financement et d'influence. Toutefois, la reconnaissance de l'importance des ONG dépend fortement de leur capacité à se construire une identité d'interlocuteurs crédibles, légitimes et responsables. Dès lors afin d'influencer la politique humanitaire de l'UE, les ONG se sont vu contraintes de former un large réseau spécialisé, VOICE. Certaines études voient même un lien de cause à effet entre l'accroissement du pouvoir de la Commission dans un domaine et la création de grands groupes transfrontaliers par les acteurs non gouvernementaux²⁷².

La seconde partie de notre étude a permis de mettre en lumière les dynamiques de l'affirmation d'un réseau. Dans la mesure où la fonction première d'un réseau est la mobilisation de soutien dans une stratégie de confrontation avec les OIG²⁷³, tout réseau doit, pour survivre, à la fois concilier l'impératif de satisfaction des besoins de ses membres et l'impératif de réponse aux exigences de l'OIG qu'il cible. La préemption de VOICE au quasi monopole de la représentation des ONG humanitaires s'explique par la capacité du réseau de conserver une certaine légitimité en répondant aux besoins diversifiés de ses membres (support technique, plaidoyer, etc) tout en

²⁷² BURLEY (A.-M.), MATTLI (V.), *"Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration"*, *International Organization*, op.cit.

²⁷³ COLONNOMOS (A.), *Sociologie des réseaux transnationaux : communautés, entreprise et individus : lien social et système international*, op.cit, p.23.

restant efficace grâce à une organisation hiérarchique et rigoureuse où la prise de décision est centralisée. Afin de faire du réseau un interlocuteur cohérent et efficace, les membres de VOICE ont choisi de déléguer un grand nombre de compétences au secrétariat²⁷⁴. Il semble parfois que le secrétariat défend ce qu'il pense être l'intérêt de ses membres plutôt qu'il ne représente au sens premier du terme. Le prestige du Board et ses fortes responsabilités le rendent quasi inaccessible aux organisations isolées au sein du réseau. Par conséquent, la rotation des mandats au sein du CA est très faible ce qui contredit le caractère prétendument non hiérarchique de ce type de regroupement et présente des risques de captation du réseau par quelques ONG influentes. Pour prévenir ce risque, le secrétariat s'efforce de socialiser les membres du CA à leur rôle de porte-parole de la communauté humanitaire européenne et veille à ce que la participation au CA ne soit pas seulement utilisée pour accroître la visibilité d'une organisation particulière. Face à cette hiérarchie au sein du réseau, VOICE reste légitime en réussissant « à faire le grand écart »²⁷⁵ entre les intérêts très divers de ses membres. D'une part, le réseau joue un rôle important de soutien technique permettant aux membres de s'affirmer comme des partenaires professionnels, informés, crédibles et respectables aux yeux des institutions européennes. D'autre part, VOICE est une place où les ONG peuvent s'informer sur les stratégies de plaidoyer de leurs concurrents et développer des positions communes, sans pour autant fonder leur spécificité dans un collectif intégrateur et englobant.

Enfin, la troisième partie de notre recherche a révélé les phénomènes de résistance au changement et les dilemmes stratégiques qui affectent les réseaux d'ONG. Même si les réseaux se présentent comme des organisations souples²⁷⁶, ils restent souvent prisonniers des modes d'action qu'ils ont développés pour influencer une organisation particulière²⁷⁷. Ainsi la stratégie de renforcement mutuel qu'ont mis en œuvre ECHO et VOICE ont emprisonné le réseau dans un répertoire d'action très spécifique. VOICE s'est construit et affirmé comme un réseau de professionnels doté d'une très forte expertise technique mais qui ne dispose d'aucune expérience dans l'activisme et la mobilisation de large public. Au fil des années VOICE et ECHO ont construit – sur la base de leur dépendance réciproque – une communauté de politique publique fortement intégrée et coupée des autres institutions européennes. A l'heure où la politique

²⁷⁴ HAWKINS (D.G.), LAKE D.A.), NIELSON (D.L.), TIERNEY (M.J.) (eds.), *Delegation and Agency in International Organizations*, op.cit.

²⁷⁵ Entretien, Directeur du bureau de liaison d'une ONG, 10 Juillet 2010.

²⁷⁶ MARSH (D.) (ed), *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Philadelphie, 1998, 226 pages

²⁷⁷ COLONOMOS (A.), *Sociologie des réseaux transnationaux : communautés, entreprise et individus : lien social et système international*, op.cit, p.35.

humanitaire européenne s'élargit à d'autres acteurs, cette relation comporte de nombreux risques pour la survie à long terme du réseau. A trop vouloir être professionnel VOICE se ferme l'accès à des institutions politiques où la ressource expertise est faiblement mobilisable et dont la préoccupation première est leurs succès électoraux et donc leur popularité auprès de l'opinion publique européenne.

Le système politique dans lequel VOICE s'est créé et affirmé comme un interlocuteur clef ne sera pas celui où VOICE devra se développer et survivre dans les années à venir. VOICE excelle au sein d'une politique humanitaire européenne où ECHO est l'acteur dominant qui jouit d'une marge de manœuvre très large dans la mise en œuvre de la politique humanitaire. Les dernières années ont vu se multiplier les tentatives de remise en cause du monopole d'ECHO²⁷⁸ par l'affirmation du pouvoir du PE et du Conseil dans ce domaine. Ainsi en moins de deux ans, le personnel d'ECHO a été largement réduit, les débats sur l'approche intégrée européenne ont signifié l'intention du Parlement d'aligner l'action humanitaire sur les objectifs stratégiques de l'UE, et le Conseil a entrepris un processus de révision du mandat d'ECHO pourtant vieux de 14 ans. De plus en plus de voix s'élèvent pour promouvoir une meilleure transition entre action d'urgence, réhabilitation et développement²⁷⁹.

Face aux transformations de la politique humanitaire européenne, VOICE doit s'adapter pour survivre et rester pertinent alors qu'il est mis en concurrence avec d'autres regroupements. Pour la première fois en 2010, VOICE n'est plus seul réseau à être financé par ECHO pour renforcer les compétences des ONG européennes et fournir à la DG ECHO des positions synthétiques et cohérentes. Le réseau *Solidar* a obtenu ce financement pour la première fois et cherche de plus en plus à se forger une identité de réseau humanitaire²⁸⁰. Concord s'impose de plus en plus comme un poids lourd des réseaux européens, forts de ses 1600 membres et n'hésite pas à mettre en avant la division artificielle entre action humanitaire et de développement pour s'affirmer comme un acteur incontournable dans ces deux domaines. En ne se concentrant que sur ECHO, VOICE risque de se trouver isolé au sein du processus de décision communautaire si bien que ses membres ne percevront plus l'intérêt de l'alimenter en ressources et adhéreront à d'autres collectifs. La survie à long terme de VOICE dépend de la capacité du réseau à acquérir un poids

²⁷⁸ Pour un rappel des initiatives du PE et du Conseil visant à reprendre le contrôle du sur ECHO se reporter à la Partie 1, Chapitre 2, Section 2 « La remise en cause du monopole d'ECHO ».

²⁷⁹ Le sigle le plus usité pour ce concept est celui de LRRD, Linking Relief, Rehabilitation et Development.

²⁸⁰ Pour plus d'information, prière de se reporter au site de Solidar : <http://www.solidar.org/>.

politique plus fort et plus visible du réseau, en investissant les médias, en maximisant l'usage des moyens de communication modernes et en s'entourant de professionnels du lobbying. Au niveau stratégique, il est important que VOICE acquière une identité forte axée sur la spécificité des ONG humanitaires européennes. Toutefois de telles réorientations ne seront possibles que si le réseau se dote de ressources humaines et financières conséquentes.

Aujourd'hui, les dirigeants de VOICE semblent avoir pris conscience des défis qui les attendent et ils ont amorcé une véritable transition. Le réseau s'engage de plus en plus dans de vastes alliances avec d'autres acteurs humanitaires -- le CICR, la Fédération Internationale de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, OCHA - qui renforcent sa pertinence et sa visibilité. Il cherche également à développer sa communication auprès du grand public via son site internet. En outre, cette étude n'est qu'une photographie d'un réseau à un moment donné, elle rend peu compte des mouvements qui s'amorcent en son sein. Paradoxalement c'est au moment où son existence semble le plus en péril que VOICE jouit de la popularité la plus forte au sein de ses membres. En 2010, plus de neuf personnes ont candidaté au CA et la participation aux groupes de travail ne fait qu'augmenter. La remise en cause progressive de la spécificité de l'aide humanitaire européenne semble avoir agi comme une puissante menace extérieure qui a poussé les ONG à réinvestir les réseaux et VOICE en particulier dans leur stratégie de confrontation avec l'UE²⁸¹.

²⁸¹ Dans leur article « Humanitarian's dilemma, collective action or inaction in international relief », Barnett et Ramalingam évoquent le rôle des « chocs » extérieurs dans le renforcement de la coopération entre ONG, RAMALINGAM (B.), BARNETT (M.), *"The Humanitarian's Dilemma: collective action or inaction in international relief"*, p.7.

Bibliographie

OUVRAGES

- APTEL (C.), *La politique d'aide humanitaire de l'Union humanitaire. La création d'ECHO et ses enjeux*, Collège de l'Europe, Document de travail n° 13, Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles, 1995, 97 pages.
-
- ARTS (B.), NOORTMANN (M.), REINALDA (B.) (dirs), *Non state actors in international relations*, Burlington, Ashgate, 2001, 318 pages.
- BARNETT (M.), FINNEMORE (M.), *Rules for the World: International Organizations in World Politics*, Cornell University Press, New-York, 2004, 226 pages.
- BRETHERTON (C.), VOGLER (J.), "The EU as a development and humanitarian actor" in *The European Union as a global actor*, Second Edition, Routledge, London, 2006, p. 111-137.
- COLONOMOS (A.), *Sociologie des réseaux transnationaux : communautés, entreprise et individus : lien social et système international*, L'Harmattan, Paris, 1995, 300 pages.
- DELCOURT (B.), PAYE (O.), VERCAUTEREN (P.) (eds), *La gouvernance européenne. Un nouvel art de gouverner ?*, Academia Bruylant, Collection « Science Politique » Louvain-la-Neuve, 2007, 189 pages.
- GEORGAKAKIS (D.), DE LASSALLE (M.) (dir.), *La nouvelle gouvernance européenne : genèses et usages politiques d'un Livre Blanc*, Presses Universitaires de Strasbourg, Collection : Sociologie Politique Européenne, Strasbourg, 2005, 391 pages.
- GROSSMAN (E.), SAURUGGER (S.), *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégie de représentation*, Armand Colin, Paris, 2006, 251 pages.
- HAWKINS (D.G.), LAKE D.A.), NIELSON (D.L.), TIERNEY (M.J.) (eds.), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 407 pages.
- HIRSCHMAN (A.O.), *Exit, Voice and Loyalty : Responses to Decline in Firm, Organizations and States*, Harvard University Press, 1970, 141 pages.
- JOBERT (B.), KOHLER KOCH (B.) (ed.), *Changing images of civil society: from protest to governance*, Routledge, New York, 2008, 219 pages.
- KARNS (M.P.), MINGST (K.A.), *International Organizations. The politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, London, 2004, 603 pages.

- LE GALES P., THATCHER M. (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, Collection : Politiques Publiques, Paris, 1995, 272 pages.
- MAILLET (A.), *ECHO et les organisations non gouvernementales : partenaires dans la réalisation de la politique humanitaire de l'Union. Etude du lobbying des ONG humanitaires européennes dans leur relation avec ECHO*, Collège d'Europe, Bruges, 1998, 75 pages.
- MARSH (D.) (ed), *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Philadelphia, 1998, 226 pages
- MICHEL (H.) (dir.), *Lobbyistes et Lobbying de l'Union Européenne: trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêt*, Presses Universitaires de Strasbourg, Collection : Sociologie Politique Européenne, Strasbourg, 2008, 351 pages.
- MICHELLETTI (P.), *Humanitaire. S'adapter ou Renoncer*, Paris, Marabout, 245 pages.
- PALIER (B.), SUREL (Y.), et al., *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Collection « Logiques Politiques », 2007, 357 p.
- RISSE-KAPPEN (T.), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge University Press, Collection: Cambridge Studies in International Relations, Cambridge, 1995, 323 pages
- SCHARPF (F.), *Gouverner l'Europe*, Presses de Science Po, Paris, 2000, 238 pages.
- TROUBE (C.), *Les forcenés de l'humanitaire : les leçons de l'Arche de Zoé*, Autrement, Paris, 2008, 108 pages.

ARTICLES

- RAMALINGAM (B.), BARNETT (M.), "The Humanitarian's Dilemma: collective action or inaction in international relief", ODI Background Note, August 2010, 8 pages.
- BEYERS (J.), "Voice and Access: Political Practices of European interest Associations", *European union Politics*, Vol. 5 (2), 2004, p.211-240.
- BIERMANN (R.), "Towards a Theory of inter-organizational networking. The Euro-Atlantic security institutions interacting", *International Organization Review*, July 2007.
- BORZEL (T.A.), "What's so special about policy networks? – An exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance", *European Integration online Paper*, vol. 1, no.16, 1997, 31 pages.

- BORZEL (T.A.), *"European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy"*, *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, Vol.48, No. 2, 2010, p. 191-219.
- BURLEY (A.-M.), MATTLI (V.), *"Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration"*, *International Organization*, Vol. 47, No. 1 (Winter, 1993), p.42-76.
- COOLEY (R.), RON (J.), *"The NGO Scramble, Organisational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action"*, *International Security*, Vol. 27, No. 1, Summer 2002, p. 5-39.
- EBERWEIN (W.D.), SCHEMEIL (Y.), *"Coalesce or Collapse: Mandate Enlargement and the Expansion of International Organizations"*, Revision of the paper originally prepared for the World International Studies Conference, Istanbul, August 24-27, 2005, 57 pages.
- GEHRING (T.), OBERTHUR (S.), *"The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions"*, *European Journal of International Relations*, Vol.15, No.1, March 2009, p.125-157.
- GRANOVETTER (M.S.), *"The Strength of Weak Ties"*, *The American Journal of Sociology*, Vol. 78, No. 6 (May, 1973), p. 1360-1380.
- GRIFFITHS (R.), VICHUTA (L.), *"A Policy Research Network in Cambodia: COSECAM"*, ODI, February 2006, 22 pages.
- GULATI (R.), *"Network Location and Learning: the influence of network resources and firm capabilities on alliance formation"*, *Strategic Management Journal*, 20: (5), 1999, p.397-420.
- HAAS (P.M.), *"Epistemic Communities and International Policy Coordination"*, *International Organization*, Vol. 46, No1, (Winter, 1992) , p. 1-35.
- HAFNER-BURTON (E.), KAHLER (M.), H.MONTGOMERY (A.), *"Network Analysis for International Relations"*, *International Organization*, Vol.63, no.3 (Summer 2009), pp.559-592.
- HOPKINS (R.F.), *"Reform in the International Food Aid Regime: The Role of Consensual Knowledge"*, *International Organization*, Vol. 46, No1, (Winter, 1992), p. 225 – 264.
- JONSSON (C.), *"Interorganization Theory and International Organization"*, *International Studies Quarterly*, Vol.30, No.1 (Mar. 1986), p.39-57.

- KOOPS (J.A.) (dir), *"Military Crisis Management. The Challenge of Inter-Organizationalism"*, *Studia Diplomatica*, Vol. LXII, no.3, 2009, pp. 1-100.
- MENDIZABAL (E.), *Understanding Networks: The Functions of Research Policy Networks*, Working Paper 271, ODI, June 2006, 29 pages
- MITCHELL (P.K.), LEWIN (A.Y.), *"The Coevolution of Network Alliances: A Longitudinal Analysis of an International Professional Network"*, *Organization Science*, Vol. 10, No.5, Focused Issue: Coevolution of Strategy and New Organizational Forum (Sep-Oct., 1999), p. 638-653.
- Overseas Development Institute (ODI), Background Note, *Strengthening humanitarian Networks: Applying the network functions approach*, April 2008, 8 pages.
- PERKIN (E.), COURT (J.), *"Networks and Policy Processes in International Development: a literature review"*, Working Paper 252, Overseas Development Institute, August 2005, London, 34 pages.
- PIERSON (P.), *"Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics"*, *American Political Science Review*, 2000, 94(2): 251-267.
- SANDSTORM (A.), CARLSSON (L.), *"The performance of policy networks: the Relation between network structure and Network Performance"*, *The Policy Studies Journal*, vol. 36, No. 4, 2008, p. 497 – 523.
- SCHEMEIL Yves, *"From Mutual Denegation to Mutual Recognition: NGO/IGO Partnership in Trade and Atom"*, *Cosmopolis*, No. 3, March 2009, p.1-16.
- SCHNEIDER (V.), DANG NGUYEN (G.), WERLE (R.), *"Corporate Actor Network in European Policy Making: Harmonizing Telecommunications Policy"*, *JCMS*, VOL. 32 (4), December 1994, p. 473-498.
- SIKKINK (K.), *"Human Rights, Principled Issue Networks and Sovereignty in Latin America"*, *International Organization*, Vol.47, No.3 (Summer 1993), p.411-441.

DOCUMENTS

Union Européenne

- Traité Consolidé de l'Union Européenne, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:FR:PDF>.

- 2008/C25/01 Déclaration Commune du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats Membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne, *Le Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire*, 30 Janvier 2008.

Commission Européenne

- DG ECHO, *Partenariat avec la DG ECHO : Cadre juridique. ONGs*, Septembre 2009, 107 pages.
- COM (1999) 468 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Assessment and future of Community Humanitarian Activities*, Brussels, 26 October 1999.
- COM(2000) 11 final, Document de discussion de la Commission – *La Commission et les Organisations Non-Gouvernementales: le Renforcement du Partenariat*, Bruxelles, le 18 Janvier 2000.
- COM (2001) 428 final, *Gouvernance Européenne. Un livre blanc*, Bruxelles, 25 Juillet 2001.
- COM(2002) 704 final, Communication de la Commission, *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, Bruxelles, 11 Décembre 2002.
- COM (2010) 126 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Humanitarian Food Assistance*, 31 Mars 2010.
- European Commission, *Financial Regulations and implementing rules applicable to the general budget of the European Communities. Synoptic Presentation*, 2008, 405 pages.
- European Commission Special Eurobarometer 343, *Humanitarian Aid*, July 2010.

Conseil Européen

- COUNCIL REGULATION (EC) No. 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid.
- 8367/08, Council of the European Union, *Extension of the mandate of the Working Party on Food Aid to become the Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid*, Brussels, 28 April 2008.
-

Organisations Non- Gouvernementales

- EU Civil Society Contact Group, *Survey How to improve relations between NGOs and the Council of the European Union*, Recommendations of the EU Civil Society Contact Group, 2009, 12 pages.
- IASC, UNICEF, *Growing the Sheltering Tree, Protecting Rights through Humanitarian Action*, 2002, 240 pages.

VOICE

- NGO VOICE, *VOICE Coordinator's information note to VOICE Members on the EC – NGOs relations*, 2000, 5 pages.
- NGO VOICE, *Roles and Responsibilities of the President of VOICE*, 23 Septembre 2004
- NGO VOICE, *Partners in Humanitarian Aid, the FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs*, Briefing Paper, Brussels, December 2004.
- NGO VOICE FPA WATCH GROUP, *ECHO-NGOs Framework Partnership Agreement – Towards a strengthened partnership, Recommendations for an improved relationship between ECHO and its NGO partners*, Brussels, 7 November 2005, 15 pages.
- NGO VOICE, *VOICE Working Group on Disaster Risk Reduction, Terms of Reference*, 21 May 2007.
- LAWDAY (A.), *VOICE External Assessment*, January 2008, 37 pages.
- NGO VOICE, *FPA Watch Group, Terms of Reference*, 13 May 2008.
- NGO VOICE, *VOICE Working Group on EU civil-military relations, Terms of Reference*, 24 September 2008.
- NGO VOICE, *Benefit of Being a VOICE Member*, Last updated: February 2009.
- NGO VOICE, *Activity Report 2009*
- NGO VOICE, *10 good reasons to become a Member of VOICE*, 2010
- ECHO, *VOICE revised single form for Humanitarian Action*, May 2010
- NGO VOICE, *Roles and Responsibilities of the Board of VOICE, the Board of Directors*.

- VOICE Out Loud n° 11, *The humanitarian sector : perspective on current trends and future challenges*, <http://www.ngovoice.org/documents/voice%202011%20VERSION%20final%20HD.pdf>.

Membres de VOICE

- Handicap International, Compte Rendu de la rencontre avec Thierry Cornillet, 23 Octobre 2006.
- Réunion informelle entre VOICE et un membre du FPA Watch Group, 31 Août 2010.

SITES INTERNET

- ALNAP : <http://www.alnap.org/> (dernière visite : 15/09/2010)
- Commission Européenne : http://ec.europa.eu/index_fr.htm (dernière visite (1/07/2010)
- Concord : <http://www.concordeurope.org/Page.php?ID=4> (dernière visite : 5/10/2010)
- Conseil Européen : <http://www.consilium.europa.eu/> (dernière visite : 10/09/2010)
- ECHO : http://ec.europa.eu/echo/index_fr.htm (dernière visite (01/10/2010)
- *Humanitarian Response Index* : <http://www.daraint.org/humanitarian-response-index>. (dernière visite : 30/09/2010)
- ICVA : <http://www.icva.ch/> (dernière visite : 1/10/2010)
- Journal Officiel de l'UE : <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm> (dernière visite 31 Aout 2010)
- Michèle Striffler, Rapporteur Permanent à l'Aide Humanitaire : <http://www.michele-striffler.eu/> (dernière visite : 18/09/2010)
- Moteur de recherche des publications du Conseil Européen : <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=549&lang=EN> (dernière visite : 29/09/2010)
- One World Trust : <http://www.oneworldtrust.org/> (dernière visite: 13/06/2010)
- Parlement Européen : http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_fr.htm (dernière visite : 30/09/2010)
- Solidar, <http://www.solidar.org/> (dernière visite : 7/10/2010)
- VOICE : <http://ngovoice.org> (dernière visite : 2/10/2010)

ENTRETIENS

- Entretien, cadre d'ONG et Project Coordinator de VOICE, 1er Juin 2010.
- Entretien, responsable financement institutionnel, 23 Juin 2010
- Entretien, directrice de VOICE, 28 Juin 2010.
- Entretien ECHO B2, 30 Juin 2010.
- Entretien directeur Bureau de liaison d'OCHA, 27 Juillet 2010.
- Entretien ECHO C1, 26 Juillet 2010.
- Entretien, directeur du bureau de liaison d'une ONG, 10 Juillet 2010.

Annexes

<i>Annexe 1 : VOICE Brochure</i>	<i>111</i>
<i>Annexe 2 : Organigramme de VOICE</i>	<i>113</i>
<i>Annexe 3: Présentation et analyse de la période d'immersion</i>	<i>114</i>
<i>Annexe 4: VOICE General Policy Resolution, 16 Mars 2010</i>	<i>116</i>
<i>Annexe 5: Plan Stratégique de VOICE (2008-2011)</i>	<i>118</i>