



HAL
open science

Les stratégies d'alliances des ONG françaises au sein de collectifs : révélatrices d'une spécificité hexagonale ?

Solène Isola

► **To cite this version:**

Solène Isola. Les stratégies d'alliances des ONG françaises au sein de collectifs : révélatrices d'une spécificité hexagonale ?. Science politique. 2014. dumas-01112504

HAL Id: dumas-01112504

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01112504>

Submitted on 3 Feb 2015

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.

UNIVERSITE DE GRENOBLE

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Année universitaire 2013-2014

Solène ISOLA

Les stratégies d'alliances des ONG françaises au sein de
collectifs

Révélatrices d'une spécificité hexagonale ?

Mémoire pour l'obtention du Master 2

Spécialité « Organisations Internationales »

Sous la direction de Pierre Micheletti

UNIVERSITE DE GRENOBLE

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Année universitaire 2013-2014

Solène ISOLA

Les stratégies d'alliances des ONG françaises au sein de
collectifs

Révélatrices d'une spécificité hexagonale ?

Mémoire pour l'obtention du Master 2

Spécialité « Organisations Internationales »

Sous la direction de Pierre Micheletti

Remerciements

Mes remerciements se portent tout d'abord vers Laurent Bacos, mon tuteur de stage à Médecins du Monde. Ses relectures attentives et ses conseils tout au long de ce travail m'ont été d'une grande aide.

Merci également à mon directeur de mémoire, Pierre Micheletti, pour m'avoir aiguillé dans mon travail et avoir été disponible, même à distance.

Je remercie également les personnes, acteurs de l'humanitaire dans les ONG françaises, qui se sont rendues disponibles le temps d'un entretien, malgré leur agenda chargé, et qui m'ont permis d'élargir et d'alimenter ma réflexion.

Merci aux personnes de Médecins du Monde avec qui j'ai travaillé tout au long de ce stage, notamment tout le service de la DDI.

Je remercie aussi Sasha Mitchell pour son soutien et son aide pour la mise en page de la couverture ; merci également à mon père pour son aide précieuse pour la mise en page et l'impression du mémoire !

Merci enfin aux stagiaires de Médecins du Monde pour leur soutien et leur bonne humeur.

Sommaire

Introduction

Première partie : Une tendance au regroupement des ONG françaises, révélatrice d'une identité commune ?

Chapitre 1. Une coordination des organisations humanitaires françaises nécessaire dans un contexte de « crise »

- Section 1. Un contexte mitigé pour les organisations humanitaires françaises
- Section 2. Entre ONG françaises, une histoire commune

Chapitre 2. Coordination Sud : une identité française retrouvée dans les collectifs ?

- Section 1. Coordination SUD : un rassemblement favorisé par des enjeux identiques
- Section 2. La crise ECHO et ses conséquences sur la Commission Humanitaire

Deuxième partie : Les limites de l'action collective des ONG françaises

Chapitre 1. L'action collective entre ONG françaises est-elle toujours pertinente ?

- Section 1. Plusieurs obstacles aux alliances françaises
- Section 2. Les collectifs européens, niveau supérieur d'action collective

Chapitre 2. Une internationalisation des ONG françaises et un rapprochement avec d'autres organisations

- Section 1. Quel développement et quelle influence à l'international ?
- Section 2. Un rapprochement entre les pratiques et les collectifs d'autres pays

Conclusion : quelle place demain pour les alliances françaises dans l'humanitaire de demain ?

Table des sigles et abréviations

ACF Action Contre la Faim

ACTED Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement

AIDA Association of International Development Agencies

APD Aide Publique au Développement

BOND British Overseas NGOs for Development

CARE Cooperative for American Remittances to Europe, puis Cooperative for Assistance and Relief Everywhere

CCFD - Terre Solidaire Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement – Terre Solidaire

CHD Coordination Humanitaire et Développement

CICR Comité International de la Croix-Rouge

CLONG Volontariat Comité de Liaison des ONG de Volontariat

CNH Conférence National Humanitaire

Com Huma Commission Humanitaire

CONCORD CONFederation for COoperation of Relief and Development NGOs

CRID Centre de Recherche et d'Information pour le Développement

CSUD Coordination SUD

ECHO European Commission's Humanitarian aid and Civil Protection department

GCH Groupe de Concertation Humanitaire

HCR Haut Commissariat pour les Réfugiés

HI Handicap International

ICVA International Council of Voluntary Agencies

IRC International Rescue Committee

MAE Ministère des Affaires Etrangères

MDM Médecins Du Monde

MSF Médecins Sans Frontières

ONG Organisation Non Gouvernementale

Oxfam Oxford Committee for Famine Relief

PU AMI Première Urgence – Aide Médicale Internationale

SI Secours Islamique

Sol Solidarité International

VOICE Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies

Introduction

Les grandes ONG humanitaires françaises traversent aujourd'hui des mutations qui impactent à la fois leur fonctionnement au siège mais aussi les programmes sur les terrains. Dans un univers de plus en plus mondialisé, le secteur de la solidarité internationale est constamment en changement. Dans ce contexte, les ONG hexagonales mettent en place des stratégies d'adaptation, afin d'avancer avec ces évolutions.

Ce mémoire a pour objectif de traiter comment les ONG internationales françaises, dans un contexte de forte réduction des budgets alloués à la solidarité internationale et au développement, créent des alliances et se rassemblent dans différents collectifs pour porter leur voix et faire du plaidoyer auprès de Bruxelles et des bailleurs, ainsi qu'au niveau des Nations Unies ou vis-à-vis d'autres ONG européennes. En effet, malgré leurs différences d'ancienneté, de taille, de capacité et de domaines d'action, et même si elles ne subissent pas de la même façon les restrictions budgétaires et les mutations du secteur, il faut noter, ces dernières années, une tendance au regroupement. Mais, en plus d'une augmentation de ces alliances, nous chercherons à voir si les collectifs français sont le reflet d'un certain particularisme hexagonal, d'une certaine identité commune.

Ce sujet trouve son intérêt dans le contexte difficile d'aujourd'hui : c'est un contexte de « compétition », voire de « concurrence », entre les ONG internationales occidentales, ainsi que de l'apparition et l'émergence d'un « humanitaire du Sud ». C'est aussi le contexte de la crise économique, qui a bien sûr impacté les ONG. La réduction des budgets, notamment européens, consacrés au développement, inquiète le monde associatif et justifie une volonté de réunion face aux principaux bailleurs des ONG françaises, afin de peser plus au plan politique et financier. Contexte enfin d'une diversification des conflits et des crises humanitaires dans le monde, qui oblige les ONG à être présentes sur différents thèmes et sur différents terrains.

Parallèlement, le thème des ONG françaises et la question de son identité semblent être actuellement en vogue. Par exemple, le Ministère des Affaires Etrangères a la volonté de travailler sur ce sujet. Il a ainsi récemment défini « l'identité française et la position française

dans l'humanitaire¹ » comme thème prioritaire (parmi d'autres) lors de la dernière Conférence Nationale Humanitaire (CNH), qui a eu lieu en mars. En filigrane, les questions suivantes : quel humanitaire pratiquer dans dix ans ? A-t-on dépassé le modèle des *French Doctors* ? Quelle identité et quelle philosophie d'action pour les ONG françaises aujourd'hui ? Doit-on toujours défendre une position française ou est-elle dépassée ? Que mettre en place pour tenir un rang de premier plan à l'international ? Il existe donc une véritable « *interrogation sur le modèle humanitaire en France, la réalité de la multiplication des acteurs et des interactions, la réalité des Etats, la nécessité de se refonder sans oublier l'éthique* ». ² Basé sur ces faits, les stratégies d'action collective des ONG françaises sont-elles représentatives d'une identité française dans le domaine humanitaire ?

La recherche, l'analyse et la rédaction de ce mémoire ont été faites dans le cadre d'un stage au sein de Médecins du Monde (Mdm), auprès du Département du Développement Institutionnel (DDI). Son responsable est fréquemment en contact avec d'autres organisations, et participe à des réunions de collectifs (à Coordination Sud, à Bruxelles avec VOICE, etc...), ce qui a permis d'étudier le sujet via Médecins du Monde. Cependant, d'autres ONG sont également prises en compte, notamment les principales ONG françaises : Action Contre la Faim, Médecins Sans Frontières – qui a une position particulière sur le sujet -, Handicap International, PU AMI, Solidarités International, mais aussi ACTED, qui a un fonctionnement très différent des autres et qui est perçu comme tel par ses homologues français. L'on s'appuiera également sur quelques grandes ONG non-françaises, anglo-saxonnes notamment, comme Oxfam ou Save the Children, qui serviront de comparaisons.

Il est important de préciser que ce mémoire ne s'intéressera pas aux ONG de tailles petites ou moyennes (c'est-à-dire, moins de quinze millions d'euros de budget par an), pas plus qu'aux associations œuvrant seulement en France ou étant uniquement orientée vers le développement ; certes, ces organisations représentent une grande partie du domaine solidaire français mais elles ne sont pas impactées de la même façon que les ONG humanitaires. En effet, on estime que les buts et les moyens d'actions de ces organisations sont très différents de celles étudiées et ne rentrent donc pas dans le cadre de la recherche. De même, pour les éventuelles comparaisons effectuées avec d'autres ONG, il a été décidé de restreindre le

¹ Le programme complet de la Conférence est disponible ici : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Programme_CNH_2014_cle851577.pdf

² BOINET Alain, MIRIBEL Benoît, *Conférence nationale humanitaire, quel bilan ?*, Le Huffington Post, disponible ici http://www.huffingtonpost.fr/alain-boinet/conference-nationale-huma_b_5124963.html?utm_hp_ref=france

champ d'étude aux ONG européennes et américaines et d'exclure les autres ; il ne semble pas pertinent d'établir une comparaison entre des ONG françaises et des ONG indiennes par exemple, ces deux types étant d'origine et de fonctionnement beaucoup trop éloignés. Enfin, les ONG à caractère confessionnelles - le Secours catholique et le Secours islamique par exemple - ne seront pas inclus dans la réflexion. Leurs identités sont différentes, elles n'ont pas la même histoire que les autres ONG françaises qui nous intéressent.

Pour clarifier cela, rappelons rapidement quelles sont les grandes familles « historiques » d'ONG. Il en existe trois :

- Scandinave
- anglo-saxonne
- méditerranéenne (catégorie dans laquelle se situe la France).

Ces trois grandes familles se distinguent notamment par leur positionnement vis-à-vis de leur gouvernement. La collaboration est symptomatique du modèle scandinave, la « mise en tension » avec le pouvoir se fait dans le cadre du modèle méditerranéen, et le modèle anglo-saxon se base sur la complémentarité avec le gouvernement. Ces différences seront utilisées dans le cadre de ce mémoire pour analyser l'action collective des ONG.

Par ailleurs, si une étude sur le terrain serait à coups sûrs passionnante, la recherche se concentre surtout sur les stratégies que mettent en place les ONG au niveau des sièges et des bailleurs, telles que le plaidoyer par exemple. Il ne sera donc que rarement question des consortiums organisés sur le terrain (collaboration temporaire entre plusieurs ONG à un projet commun).

Différents éléments méthodologiques ont été utilisés pour couvrir le sujet :

- Des observations participantes à des réunions et rencontres, notamment des participations aux Commissions Humanitaires : organisées par Coordination SUD, elles ont lieu environ tous les mois et regroupent les principaux acteurs de l'humanitaire français. J'ai pu participer à celles du 10 mars, du 26 mai, et du 3 juillet.
- Des entretiens avec des acteurs des ONG françaises ont été réalisés. Pour ne pas citer de noms spécifiques, voici uniquement la liste des ONG concernées :
 - ACTED
 - Handicap International
 - Médecins du Monde
 - Action Contre la Faim

- Solidarités International
- Première Urgence – Aide Médicale Internationale (PU AMI)
- Des recherches documentaires et analyses bibliographiques dans différents livres et revues spécialisées ont été effectuées.

Il est important de préciser qu'une personne de MSF et une de CARE France ont également été contacté pour des entretiens, mais elles n'ont pas donné suite à nos demandes malgré des relances. De même, le contact a été établi avec Triangle et Oxfam France mais il n'y a pas eu de suites. Enfin, une personne ayant travaillé à Save the Children n'a pas répondu non plus à nos demandes. Certes, les autres entretiens réalisés ont pu être des appuis concernant l'analyse de MSF et d'Oxfam. Malgré tout, il est regrettable de ne pas avoir pu obtenir des renseignements directement de la part des personnes intéressées, car cela aurait été une vraie plus-value pour l'analyse. Enfin, nous avons également cherché à établir un contact avec des personnes ayant travaillé dans des ONG anglo-saxonnes et qui auraient pu apporter un éclairage différent ; ces contacts n'ont pas abouti non plus.

Par ailleurs et pour finir, soulignons que les réponses des personnes interrogées sont des opinions personnelles qui ne reflètent pas forcément la vision de l'ONG à laquelle ils appartiennent. Cependant, ce sont des acteurs des collectifs qui possèdent les connaissances et les repères nécessaires et qui nous ont semblé les mieux placés pour pouvoir répondre aux questions posées sur le sujet.

La réponse à la problématique centrale nécessite d'avoir une vision globale du contexte actuel dans lequel évoluent les ONG. Elle sera suivie d'une analyse historique et sociologique des ONG françaises et de C-SUD, principal plateforme française de coordination, pour analyser les raisons des alliances que les ONG forment entre elles ; afin de mettre en lumière leurs stratégies, leurs interactions avec les autres acteurs (ONG européennes, bailleurs...), leurs échanges entre elles et leur spécificité, si elle existe effectivement. Dans une seconde partie, cette étude montrera également les nombreuses limites et obstacles que rencontre l'action collective française et le rapprochement avec d'autres plateformes nationales d'ONG.

Première partie : Une tendance au regroupement des ONG françaises, révélatrice d'une identité commune ?

Depuis quelques mois, voire quelques années, il y a une forte tendance au regroupement et à l'action collective entre ONG françaises. Ces types d'alliance n'existaient pas ou peu auparavant, tant au niveau des sièges qu'au niveau des terrains. Les raisons de cette tendance sont multiples. Mais ces alliances sont-elles révélatrices d'une certaine spécificité française ?

Chapitre 1. Une coordination des organisations humanitaires françaises nécessaire dans un contexte de « crise »

La crise budgétaire et économique de 2008 a eu un fort impact sur les ONG françaises, impact qu'elles ressentent encore aujourd'hui, même si ce n'est pas le seul élément de contexte qui explique la volonté d'alliance qu'expriment les organisations. Tour d'horizon.

Section 1. Un contexte mitigé pour les organisations humanitaires françaises

I. La crise impacte les budgets alloués à l'humanitaire

Avant tout, il est intéressant de voir que, de manière générale et malgré la crise, les budgets des ONG humanitaires ont sensiblement augmenté à partir de 2010. Ce phénomène s'explique par les fonds reçus pour intervenir en Haïti après le tremblement de terre, « *produisant des résultats excédentaires importants et induisant la gestion d'un volume parfois conséquent de reports de ressources* »³. Mais cela ne vaut que pour les ONG qui étaient déjà les plus pourvues en termes de financements. Au contraire, les ONG de petites tailles ont vu leurs moyens se réduire de façon drastique. Elles ont tenté « *de diversifier leurs ressources et être moins dépendantes des subventions* »⁴, mais l'année 2011 les a vu devenir déficitaires. Les grandes et moyennes ONG, quant à elles, ont certes vu augmenter leurs ressources ces dernières années, mais avec la hausse de leurs charges, elles sont dans « *une situation déficitaire en 2010, qu'elles n'ont pas réussi à redresser en 2011* »⁵. En fait, seules les très grandes ONG (plus de quinze millions d'euros de budget) « *sont nettement excédentaires et élèvent la moyenne des résultats des organisations de développement* »⁶. Cette différence est surtout dû au fait que les grandes ONG peuvent faire varier l'origine de leurs fonds (entre le privé, le public, l'institutionnel). De plus, la situation de crise perdurant, les principaux bailleurs institutionnels ont tendance à accorder leurs financements à des ONG dans lesquelles elles ont confiance, et qui sont assez fortes pour maintenir leur programme malgré les réductions.

³ SALIGNON Pierre, Les ONG face à la crise : quelques chiffres, Youphil, disponible à <http://www.youphil.com/fr/article/06609-financement-ong-crise?ypcli=ano> [Page consultée le 06 août 2014]

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

Cependant, ce constat plutôt « rassurant » pour les ONG les plus importantes est à nuancer. En effet, elles sont aussi victimes du peu de financements publics qui leur sont attribués : *« les ONG françaises sont peu aidées. Les financements publics qui les soutiennent sont effectivement, comparativement, beaucoup plus faibles en France que dans d'autres pays. Elles ne reçoivent pas le même appui que dans la plupart des autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) »*.⁷ Ainsi, l'Aide Publique au Développement (APD) de la France a régressé de 8,9% en 2013, et représente 0,4% du produit national brut. A l'inverse, même en période de difficultés budgétaires, ses voisins européens ont augmenté la part de l'APD dans leur budget : par exemple, le Royaume-Uni a progressé de 27,8%, l'Italie de 13,4%⁸... De plus, les crédits disponibles, d'une part pour les projets de développement portés par les ONG (qui ne sont qu'une toute petite part de l'APD et gérés par l'Agence Française de Développement), d'autre part pour le Fonds d'Urgence Humanitaire (géré par le Centre de Crise) sont insuffisants - respectivement d'environ 50 millions d'euros en 2013 et environ 15 millions d'euros en 2012. D'ailleurs, il est révélateur de voir que Coordination SUD a une commission « APD et financement du développement » entièrement dédiée au « *suivi quantitatif et qualitatif de l'aide publique au développement octroyé par la France* »⁹, signe que le sujet est d'importance et que les ONG françaises attendent beaucoup de l'aide de la France dans les années à venir. Dans son rapport sur l'APD, CSUD dit : *« Si Coordination SUD salue l'existence d'une stratégie humanitaire de la République Française, il n'en reste pas moins que l'absence de plan d'action et la faiblesse des moyens consacrés à la mise en œuvre de la stratégie humanitaire restent toujours bien en deçà des objectifs déclarés »*¹⁰. L'APD est cruciale pour la survie des ONG et de leurs projets et sa baisse a des impacts très concrets sur les projets, comme en Syrie par exemple, qui nécessite des financements toujours importants.

Première conséquence de cette crise donc, les moyens financiers se restreignent et *« l'accès aux fonds privés comme publics s'opère désormais dans un univers hyperconcurrentiel »*¹¹. Les ONG sont en concurrence entre elles pour obtenir les financements. Mais c'est une crise à multiples facettes, qui va plus loin qu'une « simple »

⁷ Rouillé d'Orfeuil Henri, « Des organisations non gouvernementales influentes dans le débat public et la négociation internationale », *Revue internationale et stratégique*, 2006/3 N°63, p. 192

⁸ Faujas Alain, « La France, mauvais élève de l'aide au développement », *Le Monde*, 8 avril 2014, http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/04/08/la-france-mauvais-eleve-de-l-aide-au-developpement_4397537_3234.html

⁹ Coordination Sud, APD française, disponible sur <http://www.coordinationsud.org/plaidoyer/apd/apd-francaise/>

¹⁰ Coordination SUD, *Aide publique au développement – projet de loi de finances 2014*, septembre 2013, p.26

¹¹ Blanchet Karl et Martin Boris (sous la direction de), *Critique de la raison humanitaire*, Le Cavalier Bleu, 2005, p.34

crise de financements. En effet, elle va jusqu'à questionner la légitimité des associations : « *des ONG humanitaires se trouvent ainsi sévèrement questionnées sur leur mode de fonctionnement, leur gestion, leur éventuel déficit démocratique, leurs coûts salariaux...* »¹². Enfin, l'espace humanitaire est également remis en cause, notamment dans les zones de conflits, ou la présence d'acteurs étrangers est de plus en plus contestée, où les humanitaires sont de plus en plus pris pour cible. Ainsi, « *en 2013, 155 travailleurs humanitaires ont été tués, 171 gravement blessés et 164 ont été enlevés, selon une étude récente de Humanitarian Outcomes* »¹³.

Cette tendance de fond, semble-t-il, pose donc la question de la place des organisations et associations en France mais aussi sur le terrain. Dans nos différents entretiens, les acteurs de l'humanitaire ne sont pas optimistes sur les suites de ce phénomène : « *La France n'augmentera pas son APD* ». Certains vont même plus loin et prévoit un grand changement dans le financement des ONG : « *L'avenir de demain, c'est le secteur privé qui va financer le développement, et pas la personne âgée de plus de 65 ans* ». D'autant plus que la concurrence s'étend également au Sud.

II. La concurrence montante des ONG dites « du Sud »

Tout d'abord, il nous paraît un peu erroné de parler d'ONG du « Sud », bien que l'on retrouve cette dénomination dans de nombreux travaux ; c'est en effet une réalité toute relative, et l'on préférera appeler ces ONG les ONG de pays en développement, terme qui nous semble plus proche de la complexité actuelle du monde en développement. Cette appellation est à mettre en opposition avec celui d'ONG « occidentales », issues des pays riches.

Aujourd'hui, « *un grand débat sur la mondialisation traverse actuellement les ONG du monde entier* ».¹⁴ Il est le résultat des évolutions des vingt dernières années qui ont touché le monde de l'humanitaire. Désormais, les ONG occidentales sont remises en question et l'on voit apparaître une nouvelle catégorie d'ONG, celles créées dans les pays même où les premières interviennent. Cette dynamique est assez importante et va s'accroître encore plus

¹² Ibid, p.25

¹³ Report from OCHA, « Hausse des niveaux de dangers pour les travailleurs humanitaires: de plus en plus de tués, enlevés ou blessés », *Relief Web*, 21 août 2014, disponible à : <http://reliefweb.int/report/world/hausse-des-niveaux-de-dangers-pour-les-travailleurs-humanitaires-de-plus-en-plus-de-t-0>

¹⁴ Rouillé d'Orfeuil Henri, op.cit., p.192

dans les années à venir, à mesure que certains pays se développent – et souhaitent se défaire d’une certaine dépendance de l’Occident. On pense notamment à l’Inde, au Brésil, à l’Afrique du Sud... Mais d’autres se joindront aussi aux premiers.

Cependant, il faut distinguer les ONG de ces pays qui sont purement locales de celles qui ont un lien avec l’international, c’est-à-dire qui ont des projets à l’international. Ainsi, la grande majorité sont des associations locales, de villages ou de quartiers : « *on estime leur nombre à dix mille au Bénin, sept mille en Ouganda. Elles sont essentiellement constituées d’ONG locales* »¹⁵. Mais d’autres ONG créées dans les pays en développement ont une visée internationale. Deux exemples illustrent notre propos ; ce sont les deux ONG qui ont été le plus souvent citées lors des entretiens menés auprès des ONG françaises.

- Alima : c’est une ONG sénégalaise dont le siège et le bureau opérationnel sont basés à Dakar. Elle mène 15 projets en 2015 et gèrent plus de 560 000 patients. Elle travaille de concert avec 5 partenaires nationaux, dont un est MSF.¹⁶ D’après son site, l’équipe et le Conseil d’Administration mélangent des salariés sénégalais mais aussi des Occidentaux.
- BRAC : située au Bangladesh, cette ONG de développement travaille dans dix pays majoritairement situés en Asie et en Afrique, et touche environ 135 millions de personnes. De plus, ainsi que le confirme l’un de nos entretiens, BRAC a récemment ouvert un programme au Royaume-Uni... Preuve indéniable que le changement est en marche.

En ce qui concerne les thèmes développés par ces ONG, la plupart sont bien sûr des ONG de développement. Cependant, on voit de plus en plus apparaître des ONG environnementales, ainsi que des organisations de défense des droits de l’homme.

Ainsi, « *Il faut accepter qu’elle [l’aide humanitaire] ne soit plus l’apanage d’un seul monde, l’Occident.* »¹⁷ Et, plus déconcertant encore, les ONG de pays en développement ne vont pas avoir « *des modes d’organisation ou de gouvernance* »¹⁸ identiques à ceux occidentaux. C’est le cas par exemple, des ONG islamiques, apparues dans les années 90. Certes, elles reproduisent plus ou moins les schémas de fonctionnement des ONG du Nord, mais leur origine et leur vision sont extrêmement différentes : « *elles sont nées aux confins de*

¹⁵ RYFMAN Philippe, *Les ONG*, Repères, 2004, p.53

¹⁶ Plus d’informations disponibles sur leur site Internet www.alimaong.org

¹⁷ Micheletti Pierre, *Humanitaire : s’adapter ou renoncer*, Marabout, 2008

¹⁸ Ibid

la politique, du caritatif et du religieux, sous l'influence des grands mouvements islamistes contemporains ». ¹⁹ Ce fait peut impliquer des divergences de travail sur le terrain. Si les organisations françaises ont fait vœu de neutralité, d'indépendance, d'impartialité dans leur travail, ce n'est peut-être pas le cas de ces nouvelles formes d'ONG.

Dès lors, il est nécessaire de s'adapter à cette évolution. Dans son ouvrage « *Humanitaire : s'adapter ou renoncer* », Pierre Micheletti, par le biais de Médecins du Monde, réfléchit à deux possibilités d'adaptation : les pays arabes et l'Inde. Le but est d'aider les ONG locales à se développer dans ces pays : « *les organisations non gouvernementales natives d'Occident contribueront à la naissance, dans des pays qui ne sont pas tous des modèles de démocratie, d'une certaine culture du contre pouvoir* ». ²⁰

Pour autant, les ONG françaises doivent développer d'autres stratégies si elles ne veulent pas disparaître, noyées sous le développement d'ONG qui pourraient, à terme, les remplacer. Pour comprendre l'action collective des associations francophones, il est nécessaire de faire un rapide historique de leur formation. C'est l'objet de la section 2.

Section 2. Entre ONG françaises, une histoire commune

I. Le mouvement sans frontériste et ses caractéristiques

Le mouvement sans frontériste date du début des années 70 dans le contexte de la guerre du Biafra ; il mène à la création de Médecins sans Frontières. « *La génération des 'sans frontières' correspond à l'émergence d'une solidarité d'un genre nouveau, qui témoigne, dérange et interpelle, qui utilise la force émotionnelle des images télévisuelles pour déclencher la compassion du monde, nouant ainsi des alliances fortes – parfois trop fortes – avec les médias [...] C'est une génération qui revendique une place spécifique parmi les autres acteurs, apportant une aide médicale d'urgence au plus près des populations, tenant à son caractère apolitique et areligieux, indépendante à l'égard de ses gouvernants et attentive à l'origine de ses financements.* » ²¹ ; ainsi, une telle indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics reste une caractéristique française, de même que la volonté de témoigner – tout en restant neutre. MSF, Handicap International, Action contre la Faim et Médecins du Monde

¹⁹ RYFMAN Philippe, op.cit., p.53

²⁰ Micheletti Pierre, op.cit.

²¹ Ibid

sont les premières ONG nées de ce modèle. Aujourd'hui, « *les associations humanitaires françaises sont reconnues pour leur capacité opérationnelle directe* »²², héritage du sans frontiérisme et particularité hexagonale. Ce mouvement est englobé dans un modèle plus général, le modèle « méditerranéen », qui comporte donc la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce (en opposition aux modèles anglo-saxons et scandinaves).

Afin de savoir si cette identité commune est toujours d'actualité, nous avons interrogé nos interlocuteurs en entretien sur ce sujet. Globalement, un certain lien semble exister entre ONG hexagonales. Ainsi, selon notre contact à Solidarités, « *on se comprend, on a des bases de compréhension qui nous rassurent ; nos histoires sont très proches ; nos points de vue sont les mêmes.* » En effet, les ONG humanitaires françaises se rattachent quasiment toutes au même mouvement, un peu « impertinent », un peu « rebelle », celui des French Doctors : elles ont donc une même histoire, une origine commune, et ont été créées au même moment, ou sont issues de scissions (Mdm est par exemple issue d'une scission avec MSF en 1980).

Mais, plus qu'une même histoire, les ONG françaises sont également reconnues pour partager des valeurs et des principes d'action identiques. Malgré tout, il ressort de nos entretiens qu'une minorité des personnes interrogées émet des doutes sur une « identité commune » qui existerait entre les ONG françaises, mais pense plutôt que les alliances se font pour d'autres raisons : « *elles ont des objectifs communs, dont l'un est d'avoir le plus de moyens possibles ; est-ce que c'est lié à leurs valeurs ? Je ne suis pas sûre* ». Grotius, dans l'une de ses publications, insiste même clairement sur leurs différences : « *si en France les associations humanitaires partagent généralement les mêmes principes, elles se distinguent de par leur composition, agissant seules ou au sein de véritables réseaux internationaux, disposant de fonds privés élevés ou majoritairement financées par des fonds institutionnels, ayant des capacités opérationnelles et d'influence très variables* »²³. Vision confirmée par ACTED : « *il n'y a pas de raison qu'on se sente plus proche d'une ONG française que d'une autre ONG européenne* ». Pour un interlocuteur à MDM, « *on a vraiment des identités différentes* » et « *pas la même approche envers le politique* » suivant les organisations.

Mais, pour une grande majorité de nos interrogés, il est évident qu'il existe des valeurs et principes typiquement français, et qui créent cette « *identité commune* », issue du

²² Grotius International, 2^{ème} conférence nationale humanitaire : réunir l'ensemble des acteurs humanitaires, Grotius International, disponible à <http://www.grotius.fr/ong-humanitaires-la-mutation/> [Page consultée le 17 juin 2014]

²³ Ibid.

« mouvement sans-frontiériste ». Comment pourrait-on définir ces valeurs et ces principes ? Là encore, les avis sont assez unanimes. Sont cités trois principes « fondateurs » : « *respect des principes humanitaires, distinction forte entre civils et militaires, et importance donnée à l'origine des financements* ».

Affirmer son identité française passe donc par une claire séparation entre les ONG et le pouvoir militaire : en effet, sur le terrain, les humanitaires côtoient bien souvent les militaires, et il est facile pour les populations de faire l'amalgame entre les deux. Les pouvoirs politiques sont d'ailleurs les premiers à ne pas faire la différence, puisqu'il n'est pas rare que l'on entende parler d'« intervention humanitaire » pour parler d'intervention militaire, ou encore de « trêve humanitaire », alors qu'il s'agit en réalité d'une pause militaire dans un conflit.²⁴ Cette utilisation erronée des termes participe de la confusion entre les deux domaines qui règnent sur le terrain. Et il semble que les ONG françaises soient les premières à se rebeller contre cela : ainsi, les directeurs de plaidoyers que nous avons pu interroger ont réaffirmé leur volonté forte de se tenir à l'écart du militaire, pour garder toute neutralité.

Mais, avant même la distinction d'avec le domaine militaire, la première chose qui vient à l'esprit de nos interlocuteurs est qu'il existe une séparation forte entre humanitaire et politique en France. « *Un état d'esprit rebelle* », une « *relation distante avec le pouvoir public qui n'est pas évidente* » sont assez caractéristiques des ONG hexagonales ; pour HI, « *on est à la périphérie du système, et donc on a une parole intéressante* ». De même, « *Les ONG françaises se sont toujours voulues plus opérationnelles, plus indépendantes, avec des membres militants, et un peu plus en défiance par rapport au pouvoir politique et au système des Nations Unies* ». Il y a moins de construction commune avec le pouvoir, tout se déroule beaucoup plus dans l'interpellation du politique. Le rapport « conflictuel » avec le pouvoir politique et l'esprit « rebelle » des ONG serait-il le marqueur d'une identité française ? Il semble en tous cas que cette idée soit plutôt bien inscrite dans les mentalités : selon notre interlocuteur à MDM, « *la plupart des ONG, même avec un gouvernement de gauche comme maintenant, restent une force de résistance* ». Cette position de « rebelle » peut s'expliquer par la faiblesse du bailleur français ; ainsi, PU AMI estime que « *les bailleurs français ne pèsent rien dans l'humanitaire, je pense que c'est opportun pour les ONG, et cela autorise une certaine attitude des organisations françaises qu'on ne retrouve pas ailleurs.* »

²⁴ Un exemple récent est celui du gouvernement israélien lors de l'intervention militaire « Bordure protectrice » dans la Bande de Gaza à l'été 2014. Le gouvernement a ainsi proclamé à plusieurs reprises des « trêves humanitaires », alors qu'il aurait été plus correct de parler de « trêve militaire ».

Ainsi, l'exemple suivant montre la force d'opposition que représentent les ONG en France. L'article 22 de la loi Kouchner²⁵ laisse dans le flou le monde humanitaire, puisqu'il ne cite que les journalistes. Pour combler cette omission, au sein de la Commission Humanitaire, tous les partenaires ont rédigé une proposition de décret qui a été transmise à l'Assemblée Nationale par la suite. Les ONG françaises n'hésitent donc pas à porter leurs revendications au sein même de la politique française, dans le but de faire valoir leurs intérêts.

Pourtant, certains acteurs, PU AMI notamment, nuancent cette opposition entre la sphère humanitaire et le pouvoir politique français : *« les soi-disant stratégies de confrontation au politique, elles n'existent pas : la logique d'opposition pure est une logique qu'on retrouvait plus dans le mouvement d'abolition de l'esclavage, dans le mouvement de libération des femmes...Il y a certes une logique de distanciation de la sphère politique pour les ONG humanitaires françaises, mais pas une logique d'opposition ».*

En fait, le rapport au gouvernement semble s'être complexifié avec le temps, puisque politique et humanitaire, de plus en plus, organisent des événements conjointement : c'est le cas de la CNH (Conférence Nationale Humanitaire), qui s'est tenu en mars 2014 à Paris. Elle a eu pour conséquence des recommandations pour structurer la réflexion sur l'humanitaire ; suite à ces recommandations, la plupart des acteurs humanitaires ont approuvé *« une direction cohérente en termes d'action collective »*, preuve que l'opposition politique-humanitaire est à relativiser. D'ailleurs, reprenons les points clés évoqués lors de cette réunion : *« si la commissaire Georgieva²⁶ a salué l'engagement des ONG françaises en première ligne dans toutes les crises, elle a surtout souligné la nécessité pour l'humanitaire d'être à la fois « in and out » dans le cadre d'une « comprehensive approach » prônée par la commission européenne ; « In » de façon à ce que les ONG soient associées aux réunions des instances institutionnelles politiques concernant les terrains de crises humanitaires, mais « out » pour qu'elles préservent néanmoins leur indépendance et leur neutralité, la motivation de leur action n'étant pas politique, mais bien de venir en aide à des populations en détresse.²⁷ »* Ici, l'on prône bien un rapprochement entre pouvoir politique, diplomatie gouvernementale, et ONG, même s'il est rappelé le devoir de neutralité et d'indépendance des associations.

²⁵ L'article 22 de la loi dite « Kouchner » accroît encore le risque que constitue pour les ONG le fait de travailler dans certaines zones classées « rouges », pourtant caractérisées par des besoins humanitaires particulièrement importants.

²⁶ Actuelle commissaire européenne à l'Aide Humanitaire

²⁷ BOINET Alain, MIRIBEL Benoît, op.cit.

De plus, les ONG semblent moins être dans une logique d'opposition avec le pouvoir politique : pour ACF, « *c'est en effet en train de changer, avec la création du Centre de Crise notamment* ». CSUD sert également, de plus en plus, de plateforme en lien avec les pouvoirs publics français : « *CSUD assure notamment un travail de coordination des discussions dans le cadre de la Commission Coopération et Développement et du Haut Conseil de la Coopération internationale (HCCI)* »²⁸, peut-on lire sur leur site. L'accès au gouvernement se fait donc peut-être plus facilement aujourd'hui, et surtout via les collectifs, qui vont faciliter cette relation.

Enfin, c'est le passage même du monde de l'associatif à la sphère politique qui semble être plus fréquenté qu'auparavant. Pour MdM, « *merci Bernard Kouchner, Xavier Emmanuelli, Martin Hirsch... ! Il existe quand même un passage entre les deux, et une certaine admiration pour le monde de la politique de la part d'associatifs...* ». Dès lors, comment combiner indépendance vis-à-vis de la politique tout en conservant leur soutien financier ?

II. Des bases communes favorisant l'action collective

L'identité commune que partagent les ONG françaises se retrouve également dans les positions adoptées : ainsi, Solidarités remarque que « *souvent, cela se retrouve par hasard : on ne s'est pas consulté avant, on se retrouve à Genève et on a les mêmes points de vue sur telle ou telle question* ». L'histoire commune et le respect des principes humanitaires font que les ONG françaises ont souvent les mêmes positions.

Dépassant l'idée d'une identité commune qui rapprocherait les acteurs humanitaires français au sein de collectifs, une autre raison, beaucoup plus pragmatique et terre-à-terre, émerge des différents entretiens réalisés : la simple proximité des ONG françaises. Ainsi, pour PU AMI, « *tout le monde est à Paris, c'est pratique* » : effectivement, tous les sièges des principales ONG humanitaires sont situés à Paris, hormis ceux d'Handicap International et de Triangle Génération Humanitaire (même si Handicap possède un bureau de représentation à Paris, et où se trouve notamment le service de plaidoyer). ACF et Solidarités International sont même, désormais, pratiquement situés dans la même rue. L'idée est pourtant venue assez tardivement : à Solidarités, « *on s'est fait la réflexion : on est quasiment tous basé à Paris,*

²⁸ Coordination SUD, *Synergies entre ONG françaises*, Dans Coordination SUD, Site de Coordination SUD [En ligne], www.coordinationsud.org (Page consultée le 16 juin 2014).

mais on ne se voyait jamais. On ne se voit que quand c'est le MAE qui invite toutes les ONG... ». Il y a alors eu la volonté de se rapprocher, qui a mené à la création d'une réunion entre tous les Directeurs des Opérations de chaque ONG : *« On a créé la Réunion informelle des directeurs des opérations (RIDO) ; mais on ne voulait surtout pas que cela devienne une instance qui elle aussi s'articule avec les autres ».* Il est intéressant de constater que cette réunion ne se fait pas sous l'égide de Coordination SUD, preuve que les grandes ONG hexagonales souhaitent conserver un minimum d'indépendance vis-à-vis des plateformes et collectifs. Encore une fois, chaque ONG française garde sa propre individualité, et le monde humanitaire *« témoigne de perceptions et de sensibilités différentes, voire opposées. Les analyses et les stratégies proposées varient d'une organisation à l'autre »*²⁹.

Pour autant, Coordination SUD, principal collectif des ONG françaises, a rédigé une charte « éthique », qu'il est nécessaire d'accepter pour adhérer à CSUD : *« Les organisations réunies au sein de Coordination SUD considèrent que quelques principes fondamentaux les rassemblent mais qu'aucun critère, pris indépendamment des autres, n'est décisif en lui-même »*.³⁰ Et notamment, l'importance d'avoir un statut associatif est mentionnée dans la Charte, ce qui est une caractéristique purement française.

Tous ces points communs favorisent l'action collective des ONG françaises. Mais quelles autres raisons, contextuelles cette fois-ci, sont évoquées pour expliquer ces nouvelles alliances ?

²⁹ Ibid

³⁰ *Charte de Coordination Sud « une éthique partagée »*, texte adopté le 26 novembre 1997 en Assemblée Générale

Chapitre 2. Coordination SUD : une identité française retrouvée dans les collectifs ?

Coordination SUD, principal collectif des ONG françaises, est de plus en plus utilisé comme plateforme de coordination par celles-ci. Quelles en sont les raisons, et quels impacts cela a-t-il sur l'action collective ?

Section 1. Coordination SUD : un rassemblement favorisé par des enjeux identiques

I. Présentation et historique du regroupement des ONG à CSUD

Coordination Sud (C-SUD) a été fondée en 1994 « pour représenter les ONG de solidarité internationale vis-à-vis des pouvoirs publics ». SUD signifie « Solidarités Urgence Développement » - nom qui montre la volonté de l'organisation de rassembler tous les types d'ONG et d'associations françaises, et pas uniquement les organisations humanitaires. Coordination SUD rassemble, au total, plus de 140 membres ; une centaine d'entre eux le sont via leur adhésion à six collectifs (ces mêmes collectifs sont membres de C-SUD). Voici leurs dénominations et leurs missions :

- Le CLONG-Volontariat : sa principale mission est l'envoi de volontaires en mission de solidarité internationale. MdM et HI, par exemple, sont membres du CLONG. Au départ, c'est le CLONG qui était le collectif de référence pour les ONG françaises, jusqu'à la création de C-SUD.
- La CHD (Coordination Humanitaire et Développement) : le but est d'assurer une meilleure représentation collective des ONG humanitaires, ainsi que favoriser les échanges entre les membres de la CHD en rapprochant les expériences de terrain des acteurs de l'urgence, de la réhabilitation et du développement et de leur prévention. PU AMI, Solidarités International, ACF sont membres de la CHD.
- Le CNAJEP (Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire) : il assure la représentation des mouvements de jeunesse et d'éducation populaire auprès des autres acteurs.

- Le CRID (Centre de recherche et d'information pour le développement) : réseau de recherche pour les ONG françaises de solidarité internationale
- Le FORIM (Forum des organisations de solidarité internationale issue des Migrations) : réunit des réseaux, des fédérations et des regroupements d'organisations de solidarité internationale issues de l'immigration
- Groupe Initiatives : collectif d'associations professionnelles de coopération internationale et d'appui au développement qui se sont réunies afin d'unir leurs expériences et leurs savoir-faire pour réfléchir, agir et proposer.

Les deux principaux collectifs membres de C-SUD qui regroupent les ONG humanitaires françaises sont donc le CLONG et la CHD.

La principale mission de C-SUD, et celle qui nous importe ici, est l'appui à la « *représentation des positions des ONG françaises auprès des institutions publiques et privées, en France, en Europe et dans le monde* »³¹. Elle travaille également à leur professionnalisation. C'est un organe important – et le plus développé en France - de mise en commun, de partage d'informations et de coordination entre les ONG. C'est Coordination SUD qui a développé, entre autres, le concept de « l'acteur collectif français de la solidarité internationale » ; en pratique, C-SUD fait se rencontrer régulièrement les ONG par le biais de différentes plates-formes.³²

Pour ce faire, sa palette d'action est variée : développement de service de veille, de diffusion d'information, de conseil et de formation. Il existe aussi en son sein des commissions de travail thématiques composées de ses membres, et chacune porte sur des enjeux et problématiques important du monde des ONG. La Commission Humanitaire est la plateforme principale des ONG humanitaires françaises.

Pour compléter cette vision d'ensemble, Coordination SUD est membre de collectifs français, européens et internationaux. L'un d'entre eux est intéressant à mentionner : le FIP (Forum International des plateformes nationales d'ONG), qui regroupe 55 plateformes nationales et régionales d'ONG de tous les continents. En effet, il permet de montrer l'importance des plateformes d'ONG selon les différents pays, qu'ils soient européens ou non. Par ailleurs, sur leur site, il y a clairement une volonté de plaidoyer commun, entre les

³¹ Coordination SUD, « *Qui sommes-nous ?* », Dans Coordination SUD, Site de Coordination SUD [En ligne], www.coordinationsud.org (Page consultée le 16 juin 2014).

³² Coordination SUD, *Synergies entre ONG françaises*, Dans Coordination SUD, Site de Coordination SUD [En ligne], www.coordinationsud.org (Page consultée le 16 juin 2014).

différentes plateformes nationales. Il est également intéressant de souligner que le FIP a été fondé à Paris, signe de la prépondérance de la France et des ONG françaises dans le mouvement.

CONCORD (*CONFederation for COoperation of Relief and Development NGOs* - Confédération des ONG européennes d'urgence et de développement), fondé en 2003 et œuvrant pour la coopération entre les ONG européennes, est l'autre collectif européen. Il regroupe lui aussi les plateformes nationales d'ONG, mais cette fois-ci en étant circonscrite au niveau européen.

Rejoindre C-SUD s'est fait de façon différente et à des moments différents selon les ONG. De celle qui a participé à l'action collective dès le début, aux dernières qui ont rejoint C-SUD presque à contrecœur, voici les différents cas de figure et ce qu'ils nous apprennent des alliances entre ONG françaises.

Commençons par les ONG membres « historiquement » du collectif C-SUD. L'inscription d'Handicap International dans les collectifs a toujours été un objectif. Selon notre interlocuteur à HI, « *c'est quelque chose qui a beaucoup marqué l'histoire d'Handicap. On a eu une très forte action de plaidoyer – l'exemple de notre campagne contre les mines anti-personnel [...] qui a renforcé notre désir de nous inscrire en collectif.* » Cette volonté s'est réaffirmée à partir de 2006, lorsqu'Handicap a « *réinvesti le domaine de l'urgence [...] et Coordination SUD* » par la même occasion. C'est donc cette raison double – le plaidoyer et l'urgence – qui ont poussé HI à s'inscrire dans le collectif français.

C'est également le cas d'Action Contre la Faim : membre au travers du CLONG, l'ONG a eu « *des implications plus ou moins importantes dans la Commission Humanitaire, qui ont varié suivant les périodes* ». ACF a investi le collectif de façon durable « *avec la création du département plaidoyer, créé en octobre 2011 ; on a augmenté fortement notre participation aux différentes commissions de CSUD, ce qui fait qu'aujourd'hui on est à la Commission Humanitaire, mais aussi à la Commission Santé, Agriculture/Alimentation...* ». Encore une fois, la dimension du développement du plaidoyer est avancée pour expliquer la volonté de rejoindre C-SUD. En effet, les ONG ont conscience de la plus-value d'un plaidoyer fait à plusieurs : il aura bien sûr plus de poids. On le voit d'ailleurs lors des Commission Humanitaires : lorsqu'une ONG souhaite défendre une position auprès des

baillleurs ou du pouvoir politique français, elle demande l'appui des autres : plus elles seront nombreuses à être signataires, plus elles obtiendront gain de cause.

ACF et HI, de par leur longue histoire avec C-SUD, sont de celles qui participent le plus aux Commissions Humanitaires : on a pu le remarquer, elles font force de proposition dans bien des cas, par exemple sur des initiatives prises sur certains sujets comme les clauses baillleurs anti-terroristes, ou la loi Kouchner³³.

Mais d'autres ONG ont des raisons totalement différentes de celles avancées par ACF et HI. Solidarités International, par exemple, a rejoint CSUD très récemment : « *en 2013, on a contribué à la création et la renaissance de la Coordination d'Agen. Statutairement, on est membre de CSUD via la CHD* », qui regroupe une vingtaine d'ONG et qui est membre de CSUD. Leur arrivée étant récente, « *on n'a pas exploité tout ce que CSUD a à nous offrir ; on est essentiellement sur la Commission Humanitaire et la Commission Santé* ». Cette différence s'explique par le fait que Solidarités est une ONG très opérationnelle, qui n'a jamais souhaité s'allier aux autres ONG. Tous ses moyens, humains et financiers, sont mobilisés directement sur le terrain, laissant peu de marges de manœuvre et de fonds au siège.

Autre exemple frappant et dans la même veine que Solidarités, Première Urgence – Aide Médicale Internationale (PU AMI), qui ne s'est jamais positionné dans les plateformes de coordination. « *On a un regard assez critique sur la coordination ; on a du mal à en voir la valeur ajoutée* ». Aujourd'hui, ils ont rejoint la CHD (Coordination Humanitaire et Développement). De facto, PU AMI a donc rejoint CSUD sans en être membre, et participe dorénavant à la Commission Humanitaire. « *PU AMI a rejoint CSUD par effet d'opportunité, avec le développement de la crise ECHO³⁴, qui est un sujet commun aux ONG* ». Tout comme MSF et la Croix-Rouge, ce problème ponctuel a été l'occasion pour eux de se joindre aux autres ONG. Cependant, pour PU AMI, l'adhésion reste limitée : « *PU AMI n'a été que très rarement force de proposition ; mais sur certaines idées, nous pouvons participer* ». PU AMI est une ONG très opérationnelle, comme Solidarités. Le siège sur Paris est réduit et ne se concentre pas sur les problématiques de collectifs. Et cela se ressent dans leur participation à

³³ L'article 22 de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat prévoit la possibilité pour l'Etat d'exiger le remboursement de tout ou partie des dépenses engagées à l'occasion d'opérations de secours à l'étranger au bénéfice de personnes « *s'étant délibérément exposées à des risques qu'elles ne pouvaient ignorer* ». Cette loi ne mentionne que les journalistes comme exceptions à cette règle, et ne parle pas des humanitaires, qui eux aussi se retrouvent exposés à des risques de par leur métier.

³⁴ Avec la multiplication des crises en 2013, l'Office humanitaire de la Commission européenne a vu son équilibre financier être menacé. Avec un budget annuel habituel d'un milliard d'euros, l'organisation l'a dépassé de 300 millions d'euros cette même année. Conséquences : des retards de paiement aux ONG, une réduction des financements sur l'année 2014...

l'action collective et notamment au travers de la Com Huma, qui est beaucoup moins développée que celles d'ACF ou HI.

II. Quelles sont les raisons de ces alliances ?

On le voit, le regroupement des ONG françaises semble s'être accéléré depuis quelques temps. Quelles sont, selon ACF, les raisons d'un tel rapprochement ? Plusieurs explications sont avancées : *« premièrement, suite aux interactions avec le MAE, à la première Conférence Nationale Humanitaire, il y a eu une forme de structuration ; et puis surtout, il y a eu la création de la CHD (Commission Humanitaire et Développement), à laquelle ACF a participé. Cela a permis de regrouper un certain nombre d'ONG qui ne participaient pas à CSUD, et la CHD étant intégrée dans CSUD, de facto, cela a fait revenir un certain nombre d'ONG dans CSUD »*.

De plus, le contexte général est à l'unité entre ONG et cela a également joué pour les alliances entre ONG, quelles qu'elles soient. Selon ACF, les ONG gagnent en puissance dans la diplomatie et il est nécessaire de s'unir pour montrer que la différence avec les politiques existe toujours : *« de plus en plus il y a des interactions entre politiques et humanitaires, même si on ne veut pas de confusion sur les rôles. En tous cas, la diplomatie d'Etat est de moins en moins forte ; donc les ONG ont besoin d'être plus structurées et plus unies pour s'adresser aux interlocuteurs. »* Par ailleurs, selon CSUD, *« que ce regroupement se fasse au sein de CSUD était nécessaire au décloisonnement que chacun appelle de ses vœux entre urgence et développement »*. La volonté était forte pour permettre aux deux pôles de se rejoindre.

Une autre explication à ce regroupement ressort de nos entretiens. Selon nombres des personnes interrogées, il ne faut pas sous-estimer ce qu'ils appellent eux-mêmes « l'effet de génération » ou « l'effet de personnes » dans le regroupement des ONG françaises : *« tout le monde se connaît ; même sur le terrain, les français ont tendance à rester entre eux »* selon PU AMI ; *« Les membres sont là, on se connaît ; l'échange se fait en confiance entre des gens qui se connaissent bien et ont une vraie proximité »* pour HI ; *« C'est aussi une question de personnes qui ont travaillé ensemble, car les gens sont beaucoup plus mobiles entre les ONG, de gens attachés à leur structure mais qui veulent faire avancer la question de l'humanitaire au global »* d'après Solidarités. Deux choses donc : non seulement les gens se connaissent,

donc la discussion se fait plus facilement (et l'action collective par la même occasion), mais ces personnes souhaitent se réunir et faire avancer les choses collectivement.

De plus, « *le président de MSF est, par exemple, beaucoup plus présent dans les échanges avec nous* » d'après ACF. D'où une interrogation sur la pérennité de ces alliances : il suffirait que les personnes actuelles soient remplacées par d'autres moins intéressées par les collectifs pour que la tendance s'inverse : « *C'est une dynamique qui marche bien et qui pourrait se casser si certaines personnes sont remplacées par des gens qui s'intéressent moins à l'action collective* ». De plus, il est important que « *ces ONG gardent des gens de réseaux, qui ne sont pas trop centrés sur leurs ONG respectives, qui ont travaillé dans différentes structures* », afin d'éviter un trop fort corporatisme qui bloquerait les collectifs.

En plus de toutes ces explications, nous avons décidé de nous intéresser à la crise de financements ECHO. Le renouveau des alliances entre ONG françaises s'est accéléré depuis le début de cette crise. Y'a-t-il un lien entre les deux évènements ?

Section 2. La crise ECHO et ses conséquences sur la Commission Humanitaire

I. Avec la crise ECHO, une dynamique renouvelée

Tout d'abord, expliquons rapidement la situation relative aux financements européens : ECHO, l'agence européenne de l'aide humanitaire, doit réduire son budget cette année. Cela est dû au fait que les Etats n'ont pas contribué au budget d'ECHO autant qu'ils l'avaient promis. Avec la multiplication des crises humanitaires dans le monde, l'agence a dépensé plus que prévu. Et c'est cette année que les effets négatifs se font sentir : les fonds destinés et promis aux ONG ont été fortement réduits, avec les conséquences que cela implique sur les programmes sur le terrain. Depuis le commencement de la crise (au début de l'année 2014), les ONG françaises ont beaucoup utilisé la plateforme C-SUD et surtout la Commission Humanitaire pour réagir à ce contexte.

Mais il est intéressant de voir que certains acteurs ne pensent pas que c'est la crise ECHO qui est responsable d'une montée de l'intérêt dans les collectifs. Ainsi, pour Solidarités, « *je ne sais pas s'il y a un lien entre l'un et l'autre. La crise ECHO a certes permis un rapprochement un peu plus fort : il se trouve que c'est un hasard si, pour certaines*

ONG (PU AMI par exemple), cela a coïncidé avec le fait qu'on commençait à s'intéresser à CSUD. »

Solidarités poursuit en estimant qu'être à C-SUD et dans la Commission Humanitaire est une plus-value : « *Il y a une mutualisation de services et de la réflexion qui sont utiles et sur lesquels Sol n'était pas présent. On voyait bien la limite à être isolé. [...] Peut-être que dans le cadre de ce qui se passait avec ECHO, il y a eu l'envie de l'intérêt commun, une vraie volonté de simplifier les choses et de se regrouper.* » Dans le cas de Solidarités, il semble que la crise de financement d'ECHO n'ait pas été le fait déclencheur, mais plutôt un moyen de mettre en œuvre une action collective qu'ils souhaitaient déjà auparavant.

Au contraire, la participation de MSF et de la Croix-Rouge à la Commission Humanitaire est entièrement due à la crise ECHO : elles ont senti l'intérêt de partager des informations sur ce sujet et d'agir collectivement.³⁵ Cette inscription dans C-SUD a eu pour conséquence un développement sans précédent de la Commission Humanitaire aujourd'hui. Ainsi, ACF nous dit « *La Com Huma, auparavant, était plutôt une réunion informelle, incomplète car il n'y avait pas tout le monde ; initialement, c'était plus les opérations qui étaient là et qui échangeaient sur ce qu'ils faisaient dans tel pays...* ». Aujourd'hui, la réunion a bien évolué : non seulement toutes les ONG humanitaires françaises les plus importantes sont présentes, mais il y a « *un ordre du jour assez complet, des suivi de sujets, ciblé pays, et on sort quand même de la Com Huma avec un certain nombre de points d'action à mettre en œuvre* ». La Com Huma a dépassé son état de simple réunion d'information et d'échanges : désormais, des décisions sont prises et des actions concrètes sont mises en place lors de ces rendez-vous.

D'ailleurs, C-SUD trouve plutôt « *positive* » la dynamique qui s'est créée au sein de la Com Huma, grâce à l'arrivée de nouveaux acteurs : selon ACF, « *le fait d'avoir réussi avec d'autres à avoir un plus grand nombre d'ONG dans un collectif plus solide, c'est quand même une réussite* ». Encore aujourd'hui, il y a une « *volonté d'élargir le groupe et de donner plus de poids à la Com Huma, d'où des démarches de la part de tous les acteurs* ». Pour avoir assisté à plusieurs d'entre elles au cours des six derniers mois, la Com Huma est effectivement assez dynamique : les membres y débattent librement, sur tous les sujets ; ils enrichissent la réflexion et permettent aussi d'arriver à des décisions et des actions communes. Dans le cas inverse, « *il n'y a pas d'acharnement. Soit un autre espace collectif*

³⁵ Concernant MSF, nous étudions plus longuement cet aspect dans le chapitre 1 de la seconde partie.

existe pour porter tel ou tel positionnement – la CHD, le groupe de concertation humanitaire... - soit les ONG qui sont d'accord mènent une action entre elles, sans portage collectif ».

II. Quels impacts ?

Ces dernières années, on l'a vu, il y a donc indubitablement eu une « *tendance au regroupement* » des ONG françaises autour de CSUD et de la Com Huma (pour donner un exemple chiffré, en 2 ans, le nombre de membres de CSUD est passé de 129 à 148). Quelles ont été les conséquences de ce rassemblement pour l'action collective ? Plusieurs acteurs nous expliquent l'importance d'être en collectif : pour CSUD, « *tout regroupement d'un même secteur est fondamental pour renforcer les coordinations et le poids de son plaidoyer* ». Selon un acteur d'une grosse ONG française, celles-ci « *ont tout intérêt à travailler de manière collective pour partager les bonnes pratiques, pour qu'il y ait une commission de transparence par exemple ; pour se soutenir, pour identifier un peu les objectifs, pour répondre aux exigences de compliance, d'audits financiers des bailleurs de fond* », ou encore pour appuyer la demande de la hausse de l'APD. La liste des buts communs est longue et rassemble les ONG hexagonales dans la poursuite de ces objectifs.

Selon MDM, l'adhésion à C-SUD reste utile : « *on a un rôle à jouer à l'intérieur, on peut obtenir de l'info ; et pour être pensé comme une grosse ONG au niveau européen, il faut l'être déjà au niveau français !* » C-SUD serait-elle donc une plateforme qui permettrait de mieux accéder au niveau européen et au niveau international, un peu comme des poupées russes ? Certains semblent le penser : « *Si on n'a pas de rôle en France, on n'en aura pas plus à l'étranger, notamment en Europe* ». Au final, pour HI, « *les ONG vont utiliser les collectifs existants comme supports, mais quelque part, elles vont aussi les dépasser* », ce qui montre les limites d'un collectif tel que C-SUD. Limites qui sont d'ailleurs l'objet principal de notre seconde partie.

Deuxième partie : Les limites de l'action collective des ONG françaises

Le mouvement des ONG françaises vers une coordination des actions souffre de nombreux obstacles, à la fois au sein de C-SUD, parmi les ONG hexagonales et avec la concurrence des collectifs européens. L'internationalisation des organisations françaises pour tenter de développer leur influence au niveau mondial menace également l'action collective. Une solution serait-elle de se rapprocher de collectifs d'ONG dans d'autres pays ?

Chapitre 1. L'action collective entre ONG françaises est-elle toujours pertinente ?

La structure même de C-SUD, qui privilégie, de l'avis de nos interlocuteurs, les associations de développement, empêche les ONG humanitaires d'avoir une action collective vraiment efficace. Mais ce n'est pas le seul obstacle qui se présente. Les collectifs européens se développent de plus en plus et attirent les ONG hexagonales.

Section 1. Plusieurs obstacles aux alliances françaises

I. Une action collective limitée liée à la structure de C-SUD

Lorsqu'il est demandé aux personnes interrogées ce qui freine l'action collective des ONG humanitaires françaises, plusieurs points négatifs de C-SUD émergent. De manière générale, une des critiques que formulent le plus souvent les ONG humanitaires est l'importance des associations centrées sur la France et de développement à CSUD, à la fois dans les instances de décision et dans les actions du collectif. Pour ACTED, C-SUD, « *ce sont des réseaux de développement, beaucoup plus nationalisés* ». Par conséquent, la place laissée aux humanitaires est plus réduite : selon ACF, « *Je pense que CSUD a une position un peu délicate de manière globale et particulièrement avec les humanitaires* ». CSUD est effectivement très largement dominé par des ONG de développement, et cela se ressent dans les relations avec les ONG humanitaires. Selon CSUD, « *sur les 148 membres actuels, 21 mettent en avant leurs spécificités humanitaires, mais cela n'exclue pas que d'autres membres puissent intervenir dans des situations d'urgence* ». En termes d'adhésion, les ONG humanitaires sont donc minoritaires, mais c'est l'inverse en termes de budgets : elles représentent bien plus que les ONG de développement.

Un exemple apporté par HI sur la relation entre C-SUD et l'humanitaire : « *A chaque fois que des documents de positionnement sont rédigés par CSUD, l'urgence est toujours oubliée* ». Les humanitaires sont pourtant très nombreux, mais « *en tant que purs urgentistes, on ne se sentait pas trop représentés ni même considérés. On est lucides sur le fait que CSUD ne sera jamais une coordination avec pour seul objectif l'humanitaire* », d'après Solidarités. Au contraire du ressenti des organisations, CSUD estime qu'il y a eu une volonté de faire une

place aux ONG humanitaires au sein du collectif : *« c'est un défi gagné puisque l'essentiel des associations humanitaires françaises nous ont rejointes, sauf MSF qui a une politique de réseau international l'empêchant de rejoindre des plateformes nationales »*.

De plus, dans le développement, les ONG et associations, plus petites et moins visibles *« trouvent un intérêt à CSUD qui les pousse, qui les porte un peu »*, d'après ACF. CSUD est alors une véritable entité pour elles, plus qu'une instance de coordination. Au contraire, côté humanitaire, il y a *« plus d'indépendance de ces ONG ; qui elles-mêmes se positionnent dans une commission de discussion, sont plus autonomes, et vont plus utiliser le véhicule que laisser le volant à quelqu'un »*, toujours selon ACF. Ainsi, par exemple, les courriers rédigés par la Com Huma sont fréquemment signés par toutes les ONG et non pas seulement par CSUD, au nom de tous. Même si ces derniers temps, il existe une certaine volonté de CSUD de reprendre la main : *« je pense que CSUD cherche à reprendre une place un peu plus forte, notamment avec le changement de direction ; on cherche à mettre CSUD en avant »*. Evolution confirmée par d'autres entretiens : *« certains collectifs prennent une vie propre, d'où une certaine fatigue »* de la part des ONG, selon HI.

Pendant longtemps, les ONG humanitaires n'ont donc pas eu leur place dans le collectif. Pour HI, cela s'explique ainsi : *« au CA, on était un peu isolés. Il manquait MSF, et en plus d'autres ONG type Solidarités International ou PU AMI étaient en dehors de CSUD et du coup c'était très difficile de prendre une parole vraiment collective »*. Cette division n'est cependant pas du seul fait de CSUD, puisque plusieurs responsables dans les ONG reconnaissent qu'ils ont leur part de responsabilité et qu'il y a parfois eu un manque de volonté de la part des acteurs humanitaires pour s'imposer.

II. Travailler ensemble ? Le souhait des ONG françaises de garder leur individualité

C'est un fait, malgré une bonne volonté affichée aujourd'hui par les acteurs, il est nécessaire d'y consacrer du temps. Or, ce temps en interne vient parfois à manquer, ce qui peut entraîner une absence d'action concrète : *« c'est bien de faire des réunions où l'on est tous ensemble autour d'une table, mais dès lors qu'il faut aller plus loin, cela devient difficile de se mobiliser »*, du fait des autres impératifs que doivent gérer les acteurs. Car faut-il le préciser, ils ne sont pas nombreux, parmi leurs ONG respectives, à travailler sur les collectifs,

à la Com Huma par exemple. Il n'y a bien souvent qu'un seul représentant par ONG, dont ce n'est pas le seul travail.

De plus, il existe une certaine volonté des ONG de ramener la coordination sur les besoins et sur le terrain : ainsi, dans le cas de PU AMI, les activités sont « *beaucoup plus axées sur le terrain, nous n'avons pas d'activité structurée au siège* ». Sur place, le partenariat avec les Nations Unies se fait au sein de *clusters* et permet une coordination sectorielle entre les divers acteurs humanitaires. Certains chefs de mission de différentes organisations, situées dans un même pays, peuvent partager une « *vision commune et décider d'un partenariat* ». Et au-delà de simples rassemblements sur le terrain, celui-ci peut même avoir un certain ascendant sur le siège. Un exemple concret nous montre bien cette position : de nombreuses ONG françaises travaillent avec Aida (Association of International Development Agencies)³⁶ à Gaza ; lors de l'Opération « Bordure Protectrice » lancée par Israël sur Gaza en juillet 2014, les ONG françaises se sont coordonnées sur le terrain pour rédiger une lettre destinée au Président de la République. C'est bien les équipes sur le terrain qui ont demandé à ce que les différents présidents des associations signent la lettre : « *c'est une initiative émanant du terrain qui répond aux besoins du terrain* ». Dès lors, on peut se demander quelle légitimité il reste aux collectifs français au niveau des sièges pour agir sur des questions purement opérationnelles.

Enfin, pour HI et d'autres ONG, « *ce n'est pas à la Commission Humanitaire que ça se passe* ». Il existe visiblement un manque de leadership parmi les organisations françaises : or, il y a un vrai besoin d'ONG moteurs pour lancer l'action collective. Dans ce contexte, l'absence d'une organisation puissante, MSF, se fait encore plus sentir. Et cela se répercute sur le « peu d'actions concrètes » selon certains. L'exemple de la crise de financement ECHO est probant : elle a donné lieu à l'envoi de lettres au Ministère des Finances et à une rencontre avec le Centre de Crise, ainsi qu'au Parlement Européen. Cependant, cela reste des petites actions ponctuelles et il n'y a pas de « *dynamique hyper structurée* », selon HI.

Un autre obstacle à la coordination est la forte volonté de garder son individualité qui émane des ONG françaises. « *Les ONG françaises se retrouvent obligées d'être là, un peu à leurs corps défendant* » ; de même, « *c'est un mouvement qui grossit de lui-même naturellement, je ne dirais pas qu'il y a une volonté des ONG de s'investir collectivement* ». D'ailleurs, le rapprochement des ONG françaises n'a pas été voulu unanimement : ainsi,

³⁶ Informations disponibles sur leur site : <http://www.aidajerusalem.org/>

l'adhésion de Solidarités, PU AMI, et Triangle à CSUD « *ne s'est pas fait sans débats* » au sein même de ces ONG. De plus, « *c'est un peu les bailleurs qui l'exigent* ». Plusieurs fois dans les entretiens, on retrouve l'idée que les bailleurs ont joué dans ce rapprochement : « *les bailleurs nous obligent aussi à être les uns avec les autres, dans les consortiums par exemple* ». D'où la tendance à l'augmentation de la coordination entre ONG, même si elle est un peu « forcée ».

Mais la question du « travailler ensemble » se pose également car la multitude d'ONG françaises n'est pas uniforme et des prises de position différentes peuvent émerger. Ainsi, l'entrée d'acteurs nommés « *hybrides* » par HI - Care, Oxfam, qui sont en fait des émanations d'ONG américaines ou britanniques au départ – ne sont pas forcément sur la même position que les autres : par exemple, le sujet du projet de la certification divise.³⁷ Si les ONG françaises sont très réservées voire contre ce projet, Oxfam UK fait partie du groupe de pilotage du programme ; il est alors difficile d'avoir une ligne de conduite commune au sein de CSUD. Il y a donc une « *relation de défiance des ONG franco-françaises par rapport à ces acteurs-là* », selon certains entretiens. D'un autre côté, difficile de nier l'apport des « hybrides » : « *une ONG comme Oxfam a apporté énormément en termes de contenu sur le plaidoyer* », selon HI. Autre sujet qui achoppe, cette fois-ci avec les autres associations de développement présentes à CSUD : les financements. Les ONG humanitaires souhaiteraient obtenir des fonds post-crisis ; or, les ONG de développement refusent, puisque les fonds alloués à la création de ce porte-monnaie ne seraient plus dédiés au développement. Par ailleurs, concernant les choix de financement, toutes les organisations humanitaires n'ont pas la même politique : par exemple, peut-on accepter les fonds français en République Centrafricaine ? La question divise les ONG et peut mettre à mal la cohésion de groupe. ACTED, de son côté, a la réputation d'accepter tout financement, quelle que soit sa provenance. Cette situation peut créer un sentiment de défiance entre ONG.

Et puis, il ne faut pas mettre de côté un aspect essentiel : pour Solidarités, « *on reste des concurrents : sur la collecte de fonds, on s'adresse au même public, on est des concurrents opérationnels* ». Comme dans n'importe lequel secteur, l'humanitaire recherche avant tout à obtenir des financements ; dans un contexte de réduction des fonds, une certaine concurrence peut s'installer entre organisations : « *Le gâteau se réduit, c'est aussi un peu chacun pour soi ; cette belle unanimité est peut-être un peu de façade* ». Il est d'ailleurs

³⁷ Ce projet a pour objectif principal de garantir que les organisations fournissent aux personnes touchées une assistance humanitaire de grande qualité, conformément aux principes et aux normes humanitaires.

intéressant de remarquer que chacun peut donner des explications différentes à cet engagement collectif, preuve s'il en est que chaque ONG poursuit également ses propres objectifs : « *Le fait d'être en collectif n'empêche pas toutes les ONG d'avoir des stratégies individuelles. Et c'est important que toutes les ONG [...] ne passent pas uniquement par Coordination SUD* », selon ACTED.

III. Etude de cas : MSF, enfin acteur des collectifs ?

Médecins Sans Frontières (MSF) est la première étude de cas de ce travail. Le choix de MSF s'explique facilement par l'historique de l'association et sa position unique dans le paysage humanitaire français. En effet, MSF est la première ONG à s'être créée sur une vision « sans-frontériste » et reste encore aujourd'hui le chef de file des ONG hexagonales, en termes de budget (le réseau MSF représente environ 1 milliards d'euros de budget par an³⁸) et de bénéficiaires. L'organisation est également l'une des plus connues du grand public, en tous cas en France.

En 1971, MSF est créé, née de la Guerre du Biafra. Ce conflit au Nigeria est fortement médiatisé, de nombreuses ONG – dont des ONG confessionnelles – se rendent sur place, ainsi que la Croix-Rouge. La tentative de coordination sur le terrain échoue et « *tourne parfois à la concurrence entre les différents intervenants* »³⁹. Dans ce contexte, Max Récamier et Bernard Kouchner notamment, dénoncent publiquement la situation et parallèlement, le concept d' « humanitaire d'urgence » est créé.

MSF reste encore décriée au sein même des ONG françaises : en effet, l'organisation, dans son souhait de rester neutre et de respecter les principes humanitaires, ne prend jamais position dans les conflits ou la politique. Elle limite donc son champ d'intervention à son domaine, l'aide d'urgence et la santé. Cependant, beaucoup d'ONG pensent différemment : « *l'action purement humanitaire et l'aide d'urgence étaient plutôt méprisées et MSF considérée comme une bande de cowboys qui débarquaient dans les régions en crise et quittaient les lieux avant que le « vrai » travail, le développement, ne commence* »⁴⁰. La collaboration est également compliquée avec les ONG non-françaises – nous étudierons plus en détail ce point dans le chapitre 2 de cette partie. En tous cas, MSF est une ONG « à part »

³⁸ Détails disponibles sur le site de Médecins Sans Frontières International, <http://www.msf.org/resources> [Page consultée le 01 août 2014]

³⁹ Micheletti Pierre, op.cit.

⁴⁰ Blanchet Karl et Martin Boris (sous la direction de), op.cit., p.50

dans le paysage humanitaire français : « *ses protocoles médicaux sont devenus un modèle pour d'autres organisations de secours, et elle provoque à la fois l'envie et le ressentiment d'autres groupes. Elle est, pour une part importante, la conscience du monde humanitaire. Malgré une extrême confiance en soi (que d'aucuns, même au sein de MSF, qualifieraient d'arrogance), elle réexamine constamment les critères de ses présuppositions morales et opérationnelles, refusant de se conformer et de jouer le membre obéissant de "la communauté humanitaire", et s'efforçant d'établir de nouvelles directions pour l'action humanitaire* »⁴¹.

De par toutes ces caractéristiques mentionnées ci-dessus, MSF a une réputation de faire « cavalier seul »⁴², en d'autres termes elle ne participe guère à des actions collectives : la raison en est, selon des interlocuteurs à Médecins du Monde, que « *MSF pense être suffisamment fort, et je pense qu'il a raison, pour ne pas rejoindre des collectifs* ». A Handicap International, on confirme : « *cela fait partie de sa stratégie de ne pas s'impliquer dans des collectifs* ».

Pourtant, même si cette prise de position est respectée par ses consœurs humanitaires françaises, les conséquences n'en sont pas moins importantes sur la coordination : « *cela plombe un peu la coordination collective ; car du coup, cela ne laisse pas le choix aux autres ONG : elles deviennent 'MSF et les autres'*. » C'est donc parce que MSF est l'ONG la plus connue et la plus puissante qu'il peut être compliqué pour les autres ONG de porter leur voix commune via un collectif qui n'inclut pas MSF.

Cependant, la crise de financement ECHO en 2014 a eu pour effet d'encourager MSF à s'intéresser aux collectifs type CSUD et VOICE, sans pour autant s'intégrer. Ainsi, pour HI, « *les ONG se sont beaucoup mobilisées autour de la crise financière ECHO, et MSF est venu aussi, car ils ont compris qu'il valait mieux agir tous ensemble sur cette question-là* ». Ils sont donc présents à la Com Huma en « observateurs » : « *ils sont tolérés par CSUD* », tout comme c'est le cas de la Croix-Rouge française. Mais ils sont également signataires de courriers communs : les DG et présidents, y compris celui de MSF, ont travaillé dans le Groupe de Concertation Humanitaire sur la loi Kouchner par exemple, « *donc ils n'ont pas un statut particulièrement neutre où ils ne participeraient à rien* », selon ACF.

⁴¹ Rieff David, *L'Humanitaire en crise*, Le serpent à plumes, 2004, p.81

⁴² LOUARN Jean-Jacques, « Médecins sans frontières ou la politique assumée du « cavalier seul » », in *Grotius International*, <http://www.grotius.fr/msf-medecins-sans-frontieres-ou-la-politique-assumee-du-cavalier-seul/> [Page consultée le 17 juin 2014]

La question que l'on peut ensuite se poser, c'est si ce mouvement de rapprochement entre MSF et les autres ONG françaises va se poursuivre au-delà du problème lié à ECHO, qui reste une crise ponctuelle. Certains sont plutôt réservés sur ce point. Pour HI, « *je ne suis pas persuadée que cela va durer. Cela m'étonnerait qu'il y ait un intérêt pour continuer en dehors de ce sujet-là* ». Et pourtant, « *Ils ne s'interdisent pas de participer à des actions communes* ». La question de savoir si MSF va poursuivre ses actions à C-SUD et dans la Com Huma reste donc à peu près entière, même si leur positionnement jusqu'à présent était résolument anti-collectif. On peut donc supposer que leur participation restera circonscrite à de grosses crises où l'échange avec d'autres ONG est nécessaire.

De manière plus générale, l'adhésion des ONG à CSUD est-elle pérenne ? Il est difficile de le dire avec certitude, car, comme mentionné plus haut, les ONG tiennent à leur individualité : ainsi, à Médecins du Monde (Mdm), « *on remet souvent en question l'adhésion à des plateformes* », et notamment à CSUD. Régulièrement, la présence de Mdm à CSUD est questionnée, même si, dans le même temps, la « *démarche de s'inscrire* » dans le collectif a été menée en 2014 grâce à l'élection de Sophie Zaccaria, responsable du service technique et plaidoyer à Mdm, au Conseil d'Administration de CSUD. Cet exemple montre bien la « *schizophrénie* » des ONG françaises envers le monde des collectifs et de la coordination. Finalement, C-SUD, selon les termes de la personne d'HI, cela reste « *une bonne caisse de résonance pour lancer des actions communes qui ne se feront pas forcément sous la bannière de CSUD* ». C'est ce que nous allons analyser dans la section suivante.

Section 2. Les collectifs européens, niveau supérieur d'action collective

I. Certains enjeux se jouent au niveau européen

L'humanitaire moderne a été créé en Europe ; si chaque pays a ses spécificités d'actions et de fonctionnements, il n'en reste pas moins que le Vieux Continent est un acteur à part entière dans la sphère humanitaire. Ainsi, la Commission Européenne a une Direction Générale nommée ECHO⁴³ qui est le bailleur pour l'aide européenne en matière humanitaire,

⁴³ ECHO : European Commission's Humanitarian aid and Civil Protection department

avec près d'un milliard de subventions par an en 2012 et 2013. C'est également d'ECHO que vient une grosse part des financements des ONG françaises.

Dans ce contexte, le niveau européen de coordination des actions des ONG est essentiel. Et C-SUD l'a bien compris, puisqu'elle affirme rester en lien avec le niveau européen, dans le cadre de débats qui dépassent le cadre français : « *Nous portons nos positionnements au sein de Concord pour les questions européennes, mais il arrive aussi que nous ayons des rendez-vous directement avec les pouvoirs publics européens pour défendre des sujets spécifiques à la France et à l'Europe* ».

Il semble en effet que, de plus en plus, l'Europe développe des collectifs d'ONG : ainsi, selon HI, « *une des choses qui fédèrent les ONG en France, c'est VOICE ; beaucoup sont membres, et se servent de la Commission Humanitaire pour relayer les informations* ». VOICE⁴⁴ est un collectif basé à Bruxelles et représente 82 ONG européennes actives dans l'aide humanitaire⁴⁵ et permet de faire le lien avec ECHO, la Commission Européenne en général, le Parlement européen et le Conseil.

Pour certaines organisations, le mouvement collectif s'était déjà engagé à travers VOICE avant même de l'être à C-SUD : « *pour être tout à fait honnête ; on se coordonnait déjà dans le cadre de VOICE ; c'est dans un cadre beaucoup plus naturel que CSUD pour parler d'enjeux communs ; VOICE c'est beaucoup plus cerné en termes de mandat, ce sont 'les organisations humanitaires' certes européennes, mais humanitaires, donc pas de mélange et on parle de choses qui nous intéressent* », selon Solidarités. Le fait que le collectif VOICE soit uniquement concentré sur l'humanitaire permet de mieux cerner les problèmes relatifs à ce domaine ; d'où une intégration plus forte des ONG dans le collectif. Pour certaines thématiques, il semble également plus logique de s'appuyer sur un niveau européen pour travailler : « *Je me vois mal arriver au World Humanitarian Summit⁴⁶ et dire : 'voilà la contribution des ONG françaises' ; par contre, je pourrais dire 'voilà la contribution des ONG européennes'* », d'après Solidarités.

Certains sont plus directs dans leur réflexion et n'hésitent pas à aller plus loin, affirmant que le niveau français d'action collective est dépassé : « *les niveaux intéressants de*

⁴⁴ Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies

⁴⁵ <http://www.ngovoice.org/>

⁴⁶ Le World Humanitarian Summit (WHS) est un forum sur l'humanitaire regroupant les Etats, les organisations internationales et les ONG qui se tiendra en 2016, à Istanbul.

coordination aujourd'hui, ils se trouvent au niveau européen ou au niveau global ; le niveau français n'a pas automatiquement une valeur ajoutée ».

Dans les collectifs européens, mentionnons également CONCORD, la Confédération européenne des ONG basée à Bruxelles : ce collectif vise à « *renforcer l'impact du développement européen ONG vis-à-vis des institutions européennes* ». ⁴⁷ Là encore, les français sont représentés par CSUD, même si, de l'avis de plusieurs interlocuteurs, « *les ONG sont un peu perdus dans cette immensité* ». En effet, avec ses 1800 ONG européennes représentées, il reste difficile pour les ONG hexagonales de se faire une place et de se faire entendre.

Enfin, il y a ICVA ⁴⁸, basé à Genève et en lien avec les Nations Unies : HI y est présent, mais c'est l'une des seules ONG françaises à y être : « *Il y a un vrai gap, les ONG françaises sont très peu dans ces collectifs-là* ». Difficile d'exprimer une position française lorsque nombre d'ONG ne sont pas présentes. Mais HI estime que c'est une question de moyens plus que de volonté : « *Elles n'ont pas les capacités à être dans ces collectifs, c'est dommage* ». De leur avis, ce collectif reste très tourné vers l'opérationnel.

Si le niveau européen est un niveau important pour la coordination des ONG, il y a aussi quelques limites. Ainsi, VOICE n'a pas vraiment de représentations, et a un rôle politique relativement faible. De plus, malgré ces intérêts communs, il semble difficile de construire un discours entre ONG européennes : ainsi, « *historiquement, plus de 80% des ONG humanitaires ont leurs racines en Europe et pourtant, on a beaucoup de mal à construire un discours, et des difficultés à se rassembler autour de cette identité européenne* », selon Solidarités. Un autre acteur, travaillant à MDM, confirme : « *si une ONG française m'appelle pour me demander de la soutenir dans tel collectif, je le ferai sans hésiter ; si c'est une ONG européenne, il n'y aura sans doute pas la même solidarité entre les personnes* ». Est-ce seulement une question de proximité dans les valeurs, ou l'éloignement physique joue-t-il également un rôle ?

Deuxième point négatif des collectifs européens, ceux-ci restent, de l'avis de PU AMI notamment, « *plutôt bureaucratiques* », voire « *à la solde des bailleurs* ». Ces caractéristiques sont bien loin des principes – historiques - français des ONG humanitaires. Il est possible que

⁴⁷ Voir <http://www.concordeurope.org/fr> [consultée le 04 août 2014].

⁴⁸ International Council of Voluntary Agencies

le manque d'implication des ONG françaises dans des collectifs européens s'expliquent par le fait qu'elles ne se retrouvent pas dans ces alliances.

II. Etude de cas : ACTED, le choix de l'Europe

ACTED (Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement) jouit d'une place particulière dans la sphère humanitaire française. Créée en 1993 en Afghanistan, elle est la deuxième ONG française (après MSF) depuis quelques années, en termes de budget et de bénéficiaires. Nous avons contacté, pour les besoins du mémoire, une personne travaillant à ACTED. Selon lui, *« aujourd'hui on est à 140 millions - je crois que MSF est à 200 millions de budget - sachant que nous on a 95% de nos financements qui vont sur le terrain, 5% qui sont des frais de siège, de coordination générale, de fonctionnement, et de communication. Pour autant, on a un très gros volume opérationnel, [...] on est dans les dix premières ONG européennes, et pourtant on était assez transparent, invisible, dans les sphères humanitaires françaises jusqu'à il y a environ cinq ans. »* Effectivement, l'ONG reste inconnue du grand public. Pour M. Tomarchio, l'explication est simple : *« ayant la plupart de nos financements tournés vers l'opérationnel, on a des grosses équipes sur le terrain et un tout petit siège. »* Ainsi, le plaidoyer envers les bailleurs, la communication, la visibilité, entre autres, se font exclusivement via le terrain, d'où le manque de reconnaissance d'ACTED, qui, pourtant, a un poids non négligeable dans le paysage humanitaire français.

Pour autant, ACTED reste en marge par rapport aux autres ONG. C'est un point qui ressort beaucoup de nos entretiens. En effet, elle est considérée comme opportuniste, avec un mode de fonctionnement qui se rapproche plus du sous-traitant de bailleur que d'une ONG. Son système de gouvernance est également éloigné de celui des autres associations : il n'y a pas de base associative, l'organisation est plus bureaucratique, et emprunte beaucoup de techniques aux entreprises.

Ce constat nous amène donc à une première question : quelle est la place d'ACTED, aujourd'hui, au sein de Coordination SUD ? L'organisation a en fait beaucoup évolué depuis cinq ans. Désormais, elle a *« un positionnement en France, plus de capacités en France – un positionnement auprès des bailleurs français mais aussi auprès des partenaires humanitaires français »*. Si ce positionnement existe, c'est parce qu'ACTED s'est donné les moyens de le faire en embauchant des personnes pour être représenté. Résultat : *« depuis cinq ans, on est*

plus ou moins, - mais plus qu'avant -, investi dans les mécanismes de coordination et d'échanges ». L'organisation était certes membre de CSUD depuis des années, mais l'élément déclencheur a été la présence de leur Directeur Général dans le Conseil d'Administration de CSUD : *« on s'est davantage inscrit dans le cadre de Coordination SUD, et on s'est mis à participer à différentes commissions »*, rajoute M. Tomarchio.

De plus, ce regroupement avec les autres ONG françaises s'est effectué dans un contexte de rapprochement et d'échanges. Quel est, selon lui, l'intérêt de CSUD et des collectifs ? *« Des grosses ONG, [...] qui ont une capacité de se mobiliser peuvent porter un plaidoyer collectif au nom des autres ONG, [...] pour les autres ONG. »* Ainsi, les ONG ayant moins de poids bénéficient d'un plaidoyer collectif. Tout cela étant dit, le rapprochement des ONG *« n'empêche pas toutes les ONG d'avoir des stratégies individuelles »*.

Mais ACTED se distingue des autres ONG par sa forte participation à un collectif européen, Alliance2015⁴⁹. Adrien Tomarchio le présente comme *« un moyen de structurer un réseau européen d'ONG qui vient donner de la visibilité à des ONG qui sont hors-réseaux »*. Ainsi, si Médecins du Monde, par exemple, a un réseau international avec un MdM Allemagne, MdM Canada ou MdM Japon, de son côté ACTED a rejoint Alliance2015 pour pallier à cette absence de réseau. M. Tomarchio identifie deux objectifs : le premier est d'avoir plus d'efficacité opérationnelle sur le terrain (*« on partage l'expérience, on partage les staffs, on partage les bureaux, on travaille ensemble sur des missions d'évaluation, sur les urgences, on partage des stocks... »*). Le deuxième objectif est plus tourné vers l'Europe et le plaidoyer au sein de celle-ci (*« l'idée est de faire du plaidoyer ensemble, avec la mise en commun de nos ressources »*). L'implication d'ACTED dans l'Alliance2015 est plus importante qu'à CSUD : en effet, le faible nombre d'ONG participant à Alliance2015 (elles sont au nombre de 8) permet d'avoir plus de poids dans ce collectif. De plus, autre différence de taille, *« pour Alliance 2015, le partenariat et le réseau se structurent à tous les niveaux [...] : on place des projets en commun, on partage des ressources humaines, on se finance... »*. La coopération semble donc beaucoup plus poussée dans ce collectif, et ACTED, ONG très portée sur l'opérationnel, y trouve parfaitement sa place.

⁴⁹ Les membres d'Alliance 2015 sont des ONG venant de différents pays européens : ACTED (France), Cesvi (Italie), Concern Worldwide (Irlande), Hivos (Pays-Bas), IBIS (Danemark), People in Need (République Tchèque), Welthungerhilfe (Allemagne), Helvetas Swiss Intercooperation (Suisse).

Le côté « terrain » de l'ONG est d'ailleurs une autre explication à son peu d'implication au niveau français : « *Comme on a été construit sur le terrain, on n'a pas eu une construction typiquement française. Les membres d'ACTED sont, à au moins 50%, non-français* ». L'absence de base associative en France fait également que l'ONG « *se sent moins française que la plupart des ONG françaises.* » Selon notre interlocuteur, les « *intérêts communs* » et la « *commodité et facilité à travailler avec des gens qui sont autour de soi, en termes géographiques* », jouent beaucoup dans la participation d'ACTED au niveau français.

Finalement, l'ONG revendique un « *mécanisme fort de coordination, intégré au niveau national* » et estime que CSUD n'est pas suffisant au niveau français : « *oui à de la coordination opérationnelle, pas seulement de la coordination en termes de plaidoyer* ».

Ce chapitre a montré les limites et les obstacles à l'action collective entre humanitaires français, à la fois liés à la structure de C-SUD mais aussi aux réticences des ONG elles-mêmes. Les deux études de cas ont permis de mettre en avant les raisons de ces réticences.

De plus en plus, les ONG hexagonales décident même de ne plus s'appuyer sur cet aspect « français » de leur modèle mais, au contraire, de s'internationaliser et de se rapprocher d'autres structures non françaises.

Chapitre 2. Une internationalisation des ONG françaises et un rapprochement avec d'autres organisations

Les ONG françaises sont dans un monde de plus en plus concurrentiel. Leurs stratégies pour contrer cette concurrence sont diverses ; l'une d'entre elles est l'internationalisation, avec la création de bureaux dans le monde entier. Cependant, cette internationalisation peut être un obstacle à une bonne coordination françaises. Enfin, les ONG anglo-saxonnes présentent un modèle intéressant, mais pas si différent, de celui des ONG françaises. Une des stratégies pour conserver son identité serait-elle d'accentuer les relations avec des collectifs d'autres pays ?

Section 1. Quel développement et quelle influence à l'international ?

I. Avec le développement des réseaux internationaux, l'internationalisation des ONG françaises

Il nous faut intégrer la transnationalisation - les réseaux développés par les ONG - dans notre réflexion : en effet, HI, MSF, MDM et ACF, entre autres, ont créé des réseaux internationaux (ou des fédérations internationales dans le cas de HI). Cette expansion répond à une crainte de la part des ONG de devenir trop petite pour rester « compétitives », pour continuer à faire entendre leur voix, pour augmenter le nombre de missions et toucher le plus de bénéficiaires possible. Ainsi, MDM a des bureaux en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Suisse, en Belgique, en Espagne, aux Etats-Unis, en Argentine, au Canada et au Japon. L'intérêt de ces réseaux est de pouvoir recruter et toucher des financements dans le plus large spectre possible.

Pour toutes ces ONG, leurs homologues en Angleterre, ou aux Etats-Unis, sont membres de collectifs de leurs pays respectifs : « *ACF US est membre d'Interaction par exemple* », et participe donc à l'action collective des ONG américaines. De même, ACF a un directeur international du plaidoyer basé à Londres : « *nos sujets (certification, etc.) sont traités de manière globale, par le réseau ; l'aspect franco-français est donc à relativiser.* » De la même manière, MSF a un président international, et ses prises de position dépassent le cadre français. D'une manière générale, les équipes des ONG françaises s'internationalisent :

selon Solidarités, « *il y a des français chez Oxfam, des Britanniques chez ACF...* ». Difficile dès lors de revendiquer une spécificité française quand les équipes de ces mêmes ONG sont de plus en plus « étrangères ». On ressent également une volonté dans de nombreuses organisations de ne pas rester uniquement entre français : « *c'est un peu le hasard si on se retrouve tous au même endroit... On est vraiment dans des logiques globalisées.* » Dès lors, quelle identité reste-t-il aux ONG françaises ? « *Cette spécificité se dilue un peu : c'est bien par certains aspects, c'est aussi dommage par d'autres* ».

De plus, sans s'intéresser au seul réseau, il existe également des coalitions d'ONG sur des sujets variés, plus thématiques ou dirigées vers l'opérationnels : sur des questions de nutrition par exemple, ces collectifs « *dépassent le fait d'être français.* », nous dit ACF. Ce n'est d'ailleurs pas forcément au sein de C-SUD que sont discutées ces sujets, mais plutôt au sein de commissions qui dépassent le niveau français.

Enfin, il est intéressant de voir que le modèle français lui-même est considéré comme dépassé : plusieurs auteurs et acteurs de l'humanitaire n'hésitent pas à parler de la « *fin d'un cycle* »⁵⁰, qui se serait achevé avec le scandale de l'Arche de Zoé⁵¹. C'est l'idée que l'Occident n'est plus le seul modèle envisageable dans l'humanitaire.

II. Quelle influence sur le reste du monde humanitaire ?

Si les réseaux internationaux permettent de s'imaginer plus « global », il n'en reste pas moins qu'il est difficile pour les ONG françaises d'étendre leur influence.

Sur le site de Coordination SUD, il est écrit que « *plusieurs observateurs étrangers estiment que la France dispose de l'une des organisations collectives les plus actives d'Europe.* »⁵² Effectivement, pour de nombreux enjeux, CSUD est présente, comme on l'a vu, via la Commission Humanitaire. Cette présence permet, selon l'ex-Président de CSUD, « *d'être plus influentes dans l'action européenne et internationale. C'est une manière, non pas de contre-attaquer, mais d'affirmer l'identité de notre mouvement* »⁵³.

⁵⁰ Micheletti Pierre, op.cit.

⁵¹ L'Arche de Zoé est une association française destinée à l'adoption ; elle a été au cœur d'un scandale « d'enlèvements » d'enfants du Darfour en 2007.

⁵² Coordination SUD, *Synergies entre ONG françaises*, Dans Coordination SUD, Site de Coordination SUD [En ligne], www.coordinationsud.org (Page consultée le 16 juin 2014).

⁵³ Rouillé d'Orfeuil Henri, op.cit., p. 192

Cependant, cette volonté n'est pas forcément suivie d'effet à l'international. De nombreuses organisations membres de C-SUD regrettent que le collectif ne soit pas plus influent en-dehors du cadre français. C'est le cas d'ACTED : « *Pour tout un tas de raison, CSUD n'est pas visible à l'international* ». Ce qui n'est pas le cas d'InterAction, le principal collectif des ONG américaines. Selon ACTED, la raison de cette différence se trouve dans la taille des ONG, mais pas uniquement : « *les membres d'Interaction sont des ONG beaucoup plus grosses que n'importe quelles ONG à CSUD. Et parce qu'il y a plus d'homogénéité et parce que ce sont des ONG qui sont peut-être plus proactives* ». Les ONG françaises manqueraient-elles de volonté ?

Gagner de l'influence au niveau international ? Pour certaines ONG, dont ACTED, c'est incontournable aujourd'hui : « *CSUD doit vraiment être fort et doit être positionné au niveau de l'international, or là on n'est pas du tout positionné à l'international. On a une action auprès du gouvernement français, et encore.* » Une raison principale de ce manque d'influence, toujours selon ACTED : « *Déjà, CSUD ne s'exprime qu'en français, c'est très limitant* ». L'anglais permettrait d'intégrer une dimension plus internationale.

Cependant, selon la majorité des organisations hexagonales, la France manque cruellement d'influence sur le reste du monde en matière d'humanitaire. Cela ressort de notre entretien avec Handicap : « *la France n'a qu'un poids limité sur l'action humanitaire à l'international* ». Handicap est membre de VOICE et CONCORD, mais « *là où on pèse le plus, ce sont dans les collectifs français* ». HI reconnaît avoir peu de poids dans les collectifs européens, et ce, pour les ONG françaises en général, même si « *on est actifs, on contribue* ». Il existe peut-être un manque de coordination au sein des collectifs européens entre ONG hexagonales pour qu'elles aient plus de poids dans les débats et les décisions.

Et pourtant, il y a clairement une demande de la part de la sphère humanitaire « mondiale » - Nations Unies, Global clusters à Genève ou à New York, forums...- pour entendre la voix des ONG françaises. La « différence », la spécificité française est reconnue – et demandée par ses pairs. Ainsi, sur le sujet des clauses antiterroristes des bailleurs⁵⁴, ICVA à Genève a demandé à ce que les ONG françaises soient présentes, en précisant que « *leurs contributions étaient les bienvenues* ». Cet exemple montre que la parole et l'opinion des

⁵⁴ Un sujet qui préoccupe de plus en plus les ONG : les bailleurs, européens ou non, sont de plus en plus nombreux à inscrire des clauses antiterroristes dans les contrats qu'ils passent avec les organisations, avec pour conséquence principale un fichage du personnel des ONG travaillant dans un pays « à risques », c'est-à-dire où il est susceptible d'être en contact avec des groupes listés comme terroristes.

ONG françaises sont non seulement valorisées, appréciées et demandées au niveau international ; mais qu'en plus, cette voix est définie en tant que telle, en tant que « française ». Il semble donc qu'il y ait « *quand même une spécificité française qui est reconnue internationalement* ».

Prenons le cas du projet de certification : ce projet a pour objectif principal de garantir que les organisations fournissent aux personnes touchées une assistance humanitaire de grande qualité, conformément aux principes et aux normes humanitaires.⁵⁵ La position des ONG françaises sur ce sujet est présenté à travers C-SUD et est plutôt critique, à contre-courant des organisations d'autres pays.

Autre exemple, selon ACF, VOICE dit avoir besoin « *des ONG françaises, besoin de notre vision moins anglo-saxonne, qui est différente de par notre histoire, et de par la loi 1901* ». Cette spécificité est reconnue à Bruxelles, comme étant le syndrome « gaulois », représentatif des ONG françaises qui « râlent » et son « mal élevées ». Comme la France s'inscrit beaucoup dans la contestation à ce niveau, « *c'est important d'avoir la voix un peu dissonante des français. Sauf que cette voix n'est pas assez organisée et elle ne porte pas* », d'après Solidarités. La même constatation revient donc souvent au cours des entretiens : l'humanitaire français n'a pas une grande influence à l'international. Le modèle français est reconnu et respecté en tant que tel, mais cela ne change pas la manière de faire des autres ONG.

Alain Boinet et Benoît Miribel vont plus loin et donne une dernière explication possible au manque d'influence des organisations françaises. Même si les ONG hexagonales ont créé et répandu ce modèle depuis une quarantaine d'années, « *elles manquent collectivement d'influence sur l'évolution du monde humanitaire international, et certaines ont un besoin structurel de renforcer leur modèle économique en matière de fonds privés et de fonds propres* »⁵⁶. Ce manque d'influence serait-il donc lié aux financements trop maigres dont héritent les ONG françaises ? Rien n'est moins sûr, car elles reçoivent des fonds publics conséquents – même s'ils sont beaucoup plus petits par rapport à ceux obtenus par les ONG d'autres pays, notamment anglo-saxons.

⁵⁵ Pour plus d'infos, voir le site de Coordination SUD : <http://www.coordinationsud.org/document-ressource/projet-de-certification-dans-le-domaine-humanitaire-le-projet-schr/>

⁵⁶ Boinet Alain, Miribel Benoît, op.cit.

Dans tous les cas, actuellement, ce sont les ONG anglaises et américaines (notamment Save the Children, Oxfam, ou encore CARE), qui ont le plus d'influence au niveau mondial, elles qui se positionnent le plus à tous les niveaux. Au contraire, les ONG françaises sont beaucoup plus en retrait, à l'exception – mais de taille – d'MSF.

Il est d'ailleurs intéressant, dans notre dernière section, d'étudier le rapprochement entre les ONG françaises et celles d'autres pays, et notamment ONG anglo-saxonnes, réputées pour avoir un fonctionnement et une approche du politique radicalement différents des organisations hexagonales.

Section 2. Un rapprochement entre les pratiques et les collectifs d'autres pays

I. Etude de cas : le plaidoyer, cœur de l'action collective en France... et au Royaume Uni

Le plaidoyer, rappelons-le, est un discours ou écrit en faveur de quelqu'un, d'une idée ou qui combat une doctrine, une institution. Il est surtout représentatif des ONG « droits de l'homme » depuis les années 60-70 – citons Amnesty International et Human Rights Watch. Il est donc plutôt l'apanage, historiquement, des ONG anglo-saxonnes. Les ONG humanitaires « sans-frontières », elles, ont une histoire différente même si la volonté de témoigner est aussi présente : *« ce désir de témoigner et de dénoncer des situations inacceptables peut être considéré comme l'origine du plaidoyer actuel »*.⁵⁷ En fait, comme on l'a vu, les ONG françaises revendiquent une *« vision de l'aide débarrassée de toute contrainte politique pour atteindre le plus vulnérable où et qui soit-il »*⁵⁸ ; la notion de plaidoyer est donc en désaccord avec cette approche. Malgré tout, *« ces activités de témoignage ont impliqué de facto les ONG dans des débats de politique globale ou technique, les amenant à faire du plaidoyer »*⁵⁹. Le plaidoyer s'est ainsi progressivement structuré dans les ONG humanitaires françaises, ce qui fait réagir certains auteurs sur le fait que *« le rapprochement entre les modèles britanniques et français est flagrant »*.⁶⁰ En effet, les organisations hexagonales ont « emprunté » la fonction de plaidoyer aux britanniques.

⁵⁷ BREYSSE Serge, « Le Plaidoyer, nouvel horizon des ONG », *Grotius International*, <http://www.grotius.fr/le-plaidoyer-nouvel-horizon-des-ong/> [Page consultée le 24 juillet 2014]

⁵⁸ Ibid

⁵⁹ Ibid

⁶⁰ Blanchet Karl et Martin Boris (sous la direction de), op.cit., p.30

Les raisons en sont multiples. Avec la réduction de l'espace humanitaire et le rejet des ONG dans certaines zones de conflits, les ONG hexagonales ont progressivement mis l'accent sur le plaidoyer axé sur le témoignage et l'« *advocacy* » pour obtenir l'accès aux victimes. Dans son article, Serge Breysse émet également d'autres hypothèses qui pourraient expliquer ce changement :

- *« Les changements de contexte politique dans les pays d'intervention, où les organisations ont en face d'elles des Etats plus structurés, revendiquant leur souveraineté et imposant le respect de leurs politiques publiques, pourtant souvent inadéquatement définies et mises en œuvre.*
- *L'émergence d'ONG nationales, d'organisations locales et d'importants mouvements citoyens.*
- *Le développement de moyens de communication (internet, réseaux sociaux...) permettant l'émergence d'une société civile globale connectée et pouvant communiquer instantanément du Nord au Sud, amenant de nouvelles formes de militantisme direct en contre-pouvoir d'Etats souverains.*
- *Le déplacement des sphères d'influence internationales changeant les équilibres géopolitiques mondiaux et rendant moins évident le rôle et la vision portée par les ONG occidentales (principes humanitaires par exemple)*
- *La traduction des revendications des ONG dans le Droit (Droit humanitaire, Droits de l'enfant, mais aussi Droits de deuxième génération en lien avec l'accès aux besoins vitaux de l'individu (accès à l'eau, à l'alimentation, au logement) sur lesquels elles peuvent s'appuyer.*
- *Une reconnaissance au sein de la société du lien entre les vulnérabilités locales et des phénomènes nationaux (mauvaise gouvernance, corruption, etc.) et internationaux (commerce, corruption et paradis fiscaux, rôle des entreprises étrangères dans l'exploitation des ressources, inefficacité de l'aide, etc.)*
- *La diminution de capacité des administrations et corps diplomatiques, menant à une utilisation des ONG comme sous-traitant de la diplomatie et des dynamiques de changement politique. »*

Cependant, le plaidoyer ne doit pas rester une priorité pour les ONG françaises. En effet, il ne faudrait pas que le développement de l'« *advocacy* » se fasse au détriment des opérations sur le terrain : *« Si les ONG d'intervention développent leur plaidoyer, elles doivent accompagner ce développement d'une réflexion plus globale sur leurs modes d'action*

pour éviter de perdre leur identité et maintenir un lien étroit entre plaidoyer et expertise opérationnelle et technique »⁶¹. Le but n'est pas, et n'a jamais été, de faire du plaidoyer à l'identique des ONG anglo-saxonnes : *« les ONG françaises n'avaient pas forcément la volonté de faire du plaidoyer comme les anglo-saxons ; on reste des ONG qui sont tournées vers l'opérationnel, vers les populations ; on lève des fonds pour faire des programmes »*. L'importance du plaidoyer est donc toute relative au sein des ONG hexagonales.

En fait, le plaidoyer s'est surtout fait une place dans l'action collective des ONG françaises : *« maintenant, toutes ces ONG ont avancé dans leur chemin vers le plaidoyer, donc il y a des chargés ou des directeurs de plaidoyer qui, de plus en plus, vont se coordonner avec les autres ONG. »* On le remarque, d'ailleurs, en assistant à une commission humanitaire : nombre des personnes présentes ont un lien avec le plaidoyer dans leur organisation. *« Le lien entre les ONG est fait au niveau des chargés de plaidoyers ou de ceux qui s'occupent des bailleurs institutionnels »*. Plus que cela, le plaidoyer s'est développé au sein des ONG en même temps que l'action collective, et est devenu le cœur de cette coordination.

Concrètement, quelles sont les actions prises sous le prisme du plaidoyer et quelles différences existent avec les ONG anglo-saxonnes ? *« Les ONG françaises sont plus dans une entreprise de plaidoyer pour essayer d'éviter certaines contraintes des partenaires et des bailleurs, plutôt que dans le partage et dans l'échange d'informations »* selon ACTED ; *« au niveau français la coordination se fait beaucoup autour d'enjeux de lobby, sur les autorités françaises »* d'après Solidarités. Ces deux citations montrent l'importance du plaidoyer au sein de l'action collective de l'humanitaire français. Par exemple, en ce qui concerne le lobby pratiqué sur ECHO dans le cadre de la crise de financements, les ONG accentuent d'abord un lobby national, à Paris, avant de porter leurs revendications rassemblées, à Bruxelles et au niveau européen.

Cependant, le plaidoyer n'est pas une « valeur » partagée par toutes les ONG françaises concernées par notre étude. Ainsi, PU AMI reste, selon les dires de l'organisation, *« très opérationnelle. Il n'y a pas de culture du témoignage comme c'est le cas dans d'autres ONG. »* C'est d'ailleurs pour cela, en partie du moins, qu'elle et d'autres ONG restent peu présentes dans CSUD et dans la Commission Humanitaire.

⁶¹ BREYSSE Serge, op.cit.

Cette analyse montre bien le rapprochement effectué entre modèle français et anglais à travers le plaidoyer. La façon d’agir en collectifs, à la fois en France et au Royaume-Uni, se base bien sur le plaidoyer.⁶² Dès lors, l’identité française des collectifs se retrouvent bien mise à mal. D’autant plus qu’il y a, de plus en plus, une volonté de travailler avec des collectifs d’autres pays.

II. Une ouverture vers les autres plateformes nationales d’ONG

Avant tout, il est important de préciser que les ONG anglo-saxonnes pèsent beaucoup plus que les ONG françaises, ne serait-ce qu’en termes de budgets : toutes les structures « *restent d’une taille bien inférieure à celle de leurs homologues anglo-saxonnes* »⁶³. Sans même parler des « monstres » américains Save the Children et autres World Vision (cette dernière a ainsi un budget de 2 milliards de dollars par an), les ONG britanniques telles que Action Aid et Oxfam dépassent largement MSF : Oxfam, « *en 2006, [...] disposait d’un budget global de 662 millions d’euros* ». ⁶⁴

Voyons le cas particulier des ONG britanniques. C’est avec la Deuxième Guerre mondiale que sont créées les trois plus importantes ONG anglaises : Save the Children Fund (SCF), Oxfam et Christian Aid. On remarque qu’Oxfam, dès le départ, souhaite apporter un témoignage des conflits dans lesquels il est présent. La pratique du témoignage est toujours là, sous forme de plaidoyer, et c’est un vrai lobbying aujourd’hui. Deux grandes approches se forment : « l’urgence » et le « développement, qui se rejoignent autour du concept de droit de l’homme. Les années 80 voient la professionnalisation des ONG anglaises, avec des concepts de planification et de management stratégique qui font leur apparition : « *Plusieurs ONG britanniques sont désormais de grosses machines bureaucratiques transnationales, et ce malgré le discours récurrent sur leur capacité à innover, à s’adapter et à réagir rapidement* »⁶⁵.

Il est clair que cette approche reste puritaine et policée, à l’opposé du positionnement français. Ainsi, « *les Britanniques apprécient que leurs organisations caritatives soient*

⁶² Sur le site de BOND, le principal collectif anglais, il est bien précisé que le plaidoyer est le cœur de leur action : « *We provide a central point for advocacy and campaigning on development policy issues where member organisations have a common view and can have a strong collective voice.* »

⁶³ Grotius International, op.cit.

⁶⁴ Micheletti Pierre, op.cit.

⁶⁵ Blanchet Karl et Martin Boris (sous la direction de), op.cit., p.46

gentiment rebelles et indépendantes, mais ils attendent surtout d'elles qu'elles soient respectables, pragmatiques et constructives, utilisant leurs fonds pour ceux qui en ont vraiment besoin ». ⁶⁶ Les ONG britanniques sont également fortement marquées par l'héritage de l'expertise coloniale dans les domaines scientifiques, politiques et militaires.

De nombreux auteurs mettent donc l'accent sur une opposition entre un modèle français et un modèle anglo-saxon : le second aurait transformé les ONG en « *service providers ; le premier continuerait de privilégier la dimension politique du mandat et le maintien d'une forte capacité associative* ». ⁶⁷ De façon identique, il y a une différence d'éthique entre les deux modèles : une éthique fondée sur la notion de justice et une éthique fondée sur l'essence utilitaire. Ainsi, « *dans une éthique de justice, tous les êtres sont égaux et ont donc droit, au même titre que n'importe qui d'autre, à la satisfaction de leurs besoins. L'éthique utilitaire elle, vise à l'optimisation de l'aide* » ⁶⁸. Même s'il est à nuancer, l'on pourrait dire que le premier modèle se voit humanitaire et le deuxième développement. Dans tous les cas, les conséquences de ces différences se voient sur le terrain : « *les différences entre l'approche continentale du secours et l'approche britannique, caractérisée surtout par l'attachement persistant au développement manifesté par des groupes tels qu'Oxfam, et les relations de ces deux écoles avec le système humanitaire onusien, étaient importantes - voire parfois cruciales, comme dans le cas du comportement des agences des cours au Cambodge en 1979 et en Ethiopie en 1984-1986* » ⁶⁹.

En outre, le rapport au pouvoir public est complètement différent Outre-manche : pour ACF, « *les anglo-saxons sont beaucoup plus dans le rapport direct au politique, ont beaucoup moins peur de la connivence, et ne s'étonnent pas de décider avec DFID de sa politique ; les liens et les ponts sont beaucoup plus fréquents entre les deux domaines* ». Ainsi, si elles ne font pas de sorties médiatiques, elles ont des contacts directs dans la politique qui leur permettent de peser sur les décisions qui sont prises. Une seule personne a suffisamment de réseau et de contacts pour que sa voix ait du poids. Certaines ONG ont donc les moyens et le pouvoir d'exercer une pression assez conséquente sur les gouvernants.

⁶⁶ Ibid, p.33

⁶⁷ Ibid, p.40

⁶⁸ Ibid, p.54

⁶⁹ Rieff David, op.cit., p.105

Parallèlement, en France, « *la capacité du secteur associatif à peser sur les politiques publiques est moindre* ». ⁷⁰

Ce positionnement anglais, mais aussi américain, a de lourdes conséquences sur le reste des acteurs : ces ONG « *entretiennent une confusion qui retentit sur l'ensemble des intervenants humanitaires* ». ⁷¹ Par exemple, les agences anglo-saxonnes sont arrivées en même temps que le déploiement des troupes américaines et anglaises en Irak, « *pour faire face aux crises humanitaires qui précédaient les interventions armées ou qui constituaient les conséquences du conflit international.* » ⁷² Clairement, la position d'indépendance que revendiquent haut et fort les ONG françaises par rapport aux gouvernements et au domaine militaire est beaucoup plus floue chez les anglais et les américains. D'ailleurs, les politiques américains considèrent clairement les ONG comme agissant pour les intérêts étasuniens : « *l'ancien secrétaire d'Etat Colin Powell déclarait que les ONG américaines constituaient des « multiplicateurs de forces », étaient « agents de la politique étrangère américaine » et « des instruments du combat » contre le terrorisme* ». ⁷³ Certains n'hésitent d'ailleurs pas à taxer l'humanitaire anglo-saxon de « service après-vente » des interventions menées par leurs gouvernements : ainsi, selon MDM, « *elles font le service après-vente des décisions du gouvernement américain* ». On peut dès lors parler d'une véritable synchronisation des activités humanitaires à des fins stratégiques.

Cependant, cette critique tend peut-être à s'atténuer avec le temps, puisque « *plusieurs responsables d'ONG anglaises se sont impliqués dans la rédaction d'un code de conduite, Sphere et la Charte Humanitaire, visant à formaliser l'idéologie humanitaire et la pratique internationale* » ⁷⁴. On peut imaginer qu'avec l'apparition de cette Charte, les pratiques humanitaires anglaises seront plus proches de celles françaises.

Si, comme nous l'avons vu, les ONG britanniques ont un historique et une formation tout à fait différents des ONG françaises, il semble malgré tout qu'un certain rapprochement soit en cours.

Depuis quelques temps, de l'avis même de C-SUD, les français « *tissent des liens de plus en plus forts avec leurs homologues étrangers* » ; ils « *créent des passerelles avec les*

⁷⁰ Micheletti Pierre, op.cit.

⁷¹ Ibid

⁷² Ibid

⁷³ Blanchet Karl et Martin Boris (sous la direction de), op.cit., p.87

⁷⁴ Ibid, p.47

*plateformes nationales d'ONG des pays du Nord (InterAction aux Etats-Unis, BOND en Grande-Bretagne, CCIC au Canada, etc.) et des pays du Sud (ABONG au Brésil, VANI en Inde, etc.)*⁷⁵ », par l'intermédiaire de C-SUD. Ainsi, le collectif revendique « *des contacts réguliers [qui] sont pris avec les autres plateformes européennes, grâce aux groupes de travail auxquels nous participons au sein de Concord, mais aussi directement* », en se regroupant sur les questions de qualité et d'efficacité de l'aide avec les plateformes belges ou sur celles de financement de la solidarité internationale avec BOND.

Certains auteurs abondent dans ce sens : « *la mutualisation entre ONG de tailles équivalentes et nationalement complémentaires quant à leurs programmes, pourrait conduire à des partenariats solides, outre des économies d'échelle* »⁷⁶. Concernant ces mutualisations, l'initiative vient de Grande-Bretagne avec des rapprochements entre Oxfam et diverses ONG espagnoles, hollandaises, mais aussi françaises. C'est le cas d'Agir Ici qui a fusionné avec Oxfam France.

Malgré tout, ces supposées ouvertures sur d'autres collectifs ne semblent pas beaucoup développées. En effet, il ressort de nos entretiens que peu de personnes travaillant dans l'humanitaire français connaissent le fonctionnement du collectif anglais. Certains d'entre eux supposent qu'« *il doit y avoir moins d'enjeux de luttes, de gouvernance, de représentativité, donc ça doit être un peu plus tourné vers l'humanitaire en lui-même* ». Preuve que les contacts entre plateformes ne sont pas fréquents, ou qu'en tous cas l'information ne parvient pas jusqu'aux ONG membres. En tous cas, C-SUD a définitivement la volonté de développer ce genre de contacts.

Finalement, cette seconde partie montre bien que l'identité française dans les collectifs d'ONG est d'autant plus à relativiser avec l'internationalisation des ONG hexagonales, mais aussi avec les rapprochements qui s'effectuent avec des ONG et des collectifs d'autres nationalités et pays.

⁷⁵ Coordination SUD, « Synergies entre ONG françaises », Dans *Coordination SUD*, Site de Coordination SUD [En ligne], www.coordinationsud.org (Page consultée le 16 juin 2014).

⁷⁶ Blanchet Karl et Martin Boris (sous la direction de), op.cit., p.31

Conclusion : quelle place pour les alliances françaises dans l'humanitaire de demain ?

Dans un contexte où il est de plus en plus difficile de s'imposer, où la concurrence est de plus en plus rude, les ONG françaises n'ont jamais autant travaillé ensemble pour défendre leurs intérêts auprès des bailleurs et du reste du monde humanitaire.

Les organisations françaises ont une base commune (une histoire, des valeurs et des principes) qui sont des atouts essentiels pour favoriser des alliances et porter la bannière de l'humanitaire français au niveau mondial, et faire entendre leur voix « rebelle », comme le réclament leurs interlocuteurs. Pour cela, les intérêts communs doivent être valorisés, les différences de fonctionnement mises de côté. Ce n'est que de cette façon que l'humanitaire français pourra se rassembler et travailler ensemble. La pérennité de cette situation dépendra aussi beaucoup de la volonté des acteurs humanitaires à se projeter dans une véritable coordination hexagonale dans le futur.

Cependant, il semble que la spécificité de la coordination des ONG françaises provient plus de l'histoire commune qu'elles partagent, des valeurs et principes communs auxquels elles ont adhéré, que de leur action au sein des collectifs. Certes, le rassemblement des ONG françaises s'est beaucoup fait grâce à cette identité commune, cette « particularité » française, indéniable, qu'elles partagent toutes ; mais le contexte a également beaucoup joué en ce sens.

Malgré ses faiblesses, C-SUD reste une organisation pionnière dans la coordination humanitaire. C'est le collectif le plus développé dont disposent les ONG françaises. Dans le cadre de C-SUD en général et de la Com Huma en particulier, elles ont la possibilité d'agir collectivement, pour faire porter leur voix. S'il n'a pas une grande influence à l'international, il permet malgré tout de relayer les demandes et les positions des ONG françaises aux autres acteurs humanitaires, notamment les bailleurs et le gouvernement français. Le collectif favorise aussi le partage d'informations entre organisations. Par ailleurs, C-SUD a la volonté de travailler sur ses points négatifs : ainsi, « *les efforts vont porter sur le lien entre urgence-réhabilitation et développement* » au cours du programme triennal actuel (2014-2016). Les

tensions entre le volet « développement » et le volet « humanitaire » de la plateforme sont en effet une des limites les plus importantes à la pleine coordination française.

Cependant, développer la coordination au niveau français ne signifie pas repli sur soi ; au contraire, il est plus que jamais nécessaire de montrer que les ONG hexagonales sont ouvertes au monde, à commencer par l'Europe. Les organisations françaises l'ont bien compris : internationalisation avec la création de réseaux mondiaux, volonté de rapprochement avec des collectifs d'autres pays... L'action collective française ne suffit pas, même s'il faut pour cela perdre un peu de son identité.

Malgré les différences qui existent entre les différents modèles humanitaires européens, le Vieux Continent doit défendre ses intérêts, tout en évoluant dans un monde de plus en plus réfractaire à la domination occidentale, dans l'humanitaire comme ailleurs. C'est ACF qui en parle le mieux : « *on reste dans un vieux modèle, postcolonial, impérialiste, occidentaux-centré : ce modèle est mort* ». Plus que jamais, l'objectif est de prendre en compte le reste du monde : « *Je pense que la question pour demain, ce n'est pas comment on se regroupe entre occidentaux, mais comment on fait évoluer nos pratiques vers les pays émergents, vers les nouvelles ONG du sud* ».

On l'a vu, avec la crise économique, il y a eu l'émergence de nouvelles ONG aux méthodes différentes, ainsi que des tensions avec l'image d'un modèle politique et religieux particulier que les ONG du « Nord » véhiculent. Tout fait que le monde n'est plus dominé par quelques pays occidentaux. La stratégie d'avenir la plus percutante est donc de s'associer avec des ONG du sud, ce que pratiquent déjà les ONG françaises : elles « *interviennent désormais principalement en appuyant l'émergence d'organisations locales à même de gérer et mettre en œuvre les actions de terrain ; elles se font de plus en plus l'avocat de ces acteurs locaux au Nord en développant des actions de plaidoyer* »⁷⁷. Comme le souligne ACF, « *l'avenir des ONG françaises, c'est la fin de l'humanitaire de projection* ».

La position française doit donc défendre deux stratégies : s'allier avec ses homologues afin de défendre ses intérêts particuliers, conserver ses valeurs et ses principes, tout en tendant la main aux nouvelles ONG pour ne pas manquer les évolutions et les révolutions qui surviennent dans le monde de l'humanitaire.

⁷⁷ Coordination SUD, « Synergies entre ONG françaises », Dans *Coordination SUD*, Site de Coordination SUD [En ligne], www.coordinationsud.org (Page consultée le 16 juin 2014).

Table des matières

Remerciements	3
Sommaire	4
Table des sigles et abréviations.....	5
Introduction.....	7
Première partie : Une tendance au regroupement des ONG françaises, révélatrice d’une identité commune ?.....	11
Chapitre 1. Une coordination des organisations humanitaires françaises nécessaire dans un contexte de « crise »	12
Section 1. Un contexte mitigé pour les organisations humanitaires françaises	12
I. La crise impacte les budgets alloués à l’humanitaire	12
II. La concurrence montante des ONG dites « du Sud »	14
Section 2. Entre ONG françaises, une histoire commune	16
I. Le mouvement sans frontériste et ses caractéristiques.....	16
II. Des bases communes favorisant l’action collective	20
Chapitre 2. Coordination SUD : une identité française retrouvée dans les collectifs ?	22
Section 1. Coordination SUD : un rassemblement favorisé par des enjeux identiques.....	22
I. Présentation et historique du regroupement des ONG à CSUD	22
II. Quelles sont les raisons de ces alliances ?	26
Section 2. La crise ECHO et ses conséquences sur la Commission Humanitaire.....	27
I. Avec la crise ECHO, une dynamique renouvelée	27
II. Quels impacts ?	29
Deuxième partie : Les limites de l’action collective des ONG françaises.....	30
Chapitre 1. L’action collective entre ONG françaises est-elle toujours pertinente ?.....	31
Section 1. Plusieurs obstacles aux alliances françaises	31
I. Une action collective limitée liée à la structure de C-SUD.....	31
II. Travailler ensemble ? Le souhait des ONG françaises de garder leur individualité.....	32
III. Etude de cas : MSF, enfin acteur des collectifs ?	35
Section 2. Les collectifs européens, niveau supérieur d’action collective	37
I. Certains enjeux se jouent au niveau européen.....	37
II. Etude de cas : ACTED, le choix de l’Europe	40
Chapitre 2. Une internationalisation des ONG françaises et un rapprochement avec d’autres organisations	43

Section 1. Quel développement et quelle influence à l'international ?.....	43
I. Avec le développement des réseaux internationaux, l'internationalisation des ONG françaises.....	43
II. Quelle influence sur le reste du monde humanitaire ?.....	44
Section 2. Un rapprochement entre les pratiques et les collectifs d'autres pays.....	47
I. Etude de cas : le plaidoyer, cœur de l'action collective en France... et au Royaume Uni.	47
II. Une ouverture vers les autres plateformes nationales d'ONG	50
Conclusion : quelle place pour les alliances françaises dans l'humanitaire de demain ?	54
Table des matières	56