

Gouvernance des ONG et démocratie associative
Une contribution au débat
Première partie
Introduction théorique

Erik Rydberg
Gresea
Mai 2009
21.150 signes

1. Première thèse: Pourquoi débattre de la "gouvernance" des associations? Il y a un enjeu? Oui. L'avenir des associations citoyennes, le pluralisme démocratique...

Les questions qui vont être abordées ici ont trait à un champ relativement nouveau de réflexion auquel ses principaux acteurs – les associations de citoyens – sont actuellement conduits en masse à investir et, il faut le regretter, sans en avoir le contrôle le plus souvent, ni politique, ni théorique.

L'impression générale est celle d'une pièce où les comédiens annoncent machinalement un discours prémâché à la manière de marionnettes actionnées à distance.

Les enjeux, pourtant, sont fondamentaux, puisque se jouent, en arrière-plan de ce débat, l'autonomie politique des associations, l'élaboration non censurée de leurs positionnements ou encore la préservation d'acquis démocratiques essentiels, le tout sous couvert de (bonne) "gouvernance" des associations, de vertueuse (et conformiste) "transparence" et de (consensuel ralliement principal au) devoir civique fait à chacun de "rendre des comptes".

Obligation faite à tous? Voilà une gentille illusion, on y reviendra. A ce stade, contentons-nous de planter les personnages de la pièce. Au

Arrière-plan

Cette analyse s'appuie sur la brochure "Coalitions citoyennes: comptables de leur projet?" () réalisée pour et éditée par la Fondation pour les Générations futures (FGF, octobre 2007), sur l'exposé fait à l'occasion du 10ème anniversaire d'AcODEV lors de son séminaire "Les ONG questionnent leur légitimité" (Namur, 25 octobre 2008), sur le séminaire "Responsibility & Accountability of Civil Society Organisations" co-organisé avec la FGF à Bruxelles le 17 décembre 2008 et, enfin, sur l'exposé produit à l'occasion du séminaire "Watchdogs – working out Credibility" à Varsovie le 26 mars 2009 à l'invitation de l'ONG polonaise Leaders of Local Civic Groups (SLLG).*

() Téléchargeable sur notre site*

http://www.gresea.be/responsabilites_ong_oct2007.pdf

scénario, en effet, il y a un contexte.
Commençons par là.

2. Thèse deuxième: le "village global" comme terreau pour une propagande d'un type nouveau

Commençons par une banalité.
Les moyens de communication de masse (occidentaux, surtout) ont réduit ce qui, avant, représentait physiquement et mentalement des murs infranchissables.
On allume la télé, on se connecte à Internet, et le monde entier défile à l'écran.
Guerres ici, famines là. L'humanité souffrante: devant les yeux.
Les ateliers de labeur du Tiers-monde avec, en contraste, l'insoutenable et arrogante opulence d'un petit club d'élites bien nées: un monde injuste.
On additionne et cela donne une opinion publique qui se généralise autour d'un "voilà qui ne va pas" et d'un "voilà qui doit changer".
Qu'on pense à la place prise dans les médias et dans les consciences par les campagnes menées par des ONG.
Qui n'a pas entendu parler d'Oxfam ou de la Campagne Vêtements propres, des Îles de Paix ou d'Entraide et Fraternité?
Qui n'a pas vu leurs messages et leurs images dénonçant le triste sort fait aux "petites mains" que les multinationales utilisent dans le Tiers-monde pour produire à bon marché nos biens de consommation courante?
On a, là, un terreau. Une opinion publique sentimentale sensibilisée, d'un côté, et une foule d'organisations dites de la "société civile" qui l'alimentent, de l'autre côté.
Comment? De multiples manières.
Pour notre propos, on en retiendra deux.
Primo, par des opérations de "plaidoyer" qui visent à convaincre le

Glossaire

On a utilisé ci-contre le terme "plaidoyer". Ce joli terme, qu'on associe en général à l'appareil judiciaire (les avocats plaident et les juges jugent) est d'utilisation relativement récente dans le monde des associations. Où il a connu un succès foudroyant, jusqu'à conduire dans certaines ONG à la création d'un "département plaidoyer".

Plaidoyer est la traduction (boiteuse) de l'anglais "advocacy": comme en tant d'autres domaines, c'est l'anglo-saxon et sa culture politique, qui donne le ton. Il est, nota bene, à l'origine d'un business dérivé. En Grande-Bretagne, il existe ainsi une association qui a pris le nom d'A4A, Action For Advocacy (action en faveur du plaidoyer). Elle s'est faite une spécialité, contre rétribution, de semer la bonne parole sur le sujet en proposant d'assister les associations à acquérir, de manière politiquement correcte, les techniques du "plaidoyer". Dit autrement, pour qui veut faire du "plaidoyer", il y a désormais des formations et des syllabus: affaire de spécialistes et de professionnels!

Le "plaidoyer", chez les associations, n'est cependant – pour parler français – que les habits neufs désignant leurs activités de propagande, c'est-à-dire les moyens mis en oeuvre pour promouvoir leur programme politique. On y reviendra.

Nota bene: propagande est ici pris au sens neutre, non péjoratif, du terme: les textes et images agencés dans le but de convaincre un public d'un thèse.

public d'une thèse.

Et, secundo, par la mise en place en ligne (Internet) de "miradors" concentrant des contre-informations critiques sur un acteur social donné: c'est le phénomène des "watches" (observatoires citoyens), d'origine américaine, qui s'attaquent tantôt aux activités d'une multinationale particulière (WalMart, Coca-Cola, Disney, Lidl), tantôt à l'ensemble des nouveaux maîtres du monde que sont les sociétés transnationales. Voilà qui est joli. Et qui va entraîner un méchant effet boomerang... Mais, d'abord, voyons, l'autre élément contextuel qui va conduire à une mise au pas des associations – de plaider ou de contre-information (merci de ne pas confondre).

(Le Gresea développe sur son site depuis 2005 un "watch", répertoire critique des pratiques d'entreprise: <http://www.gresea.be/observatoire.htm>
1

3. Troisième thèse: les associations ont le vent en poupe car les Etats sont des voyous (dogme de la théologie néolibérale)

On ne comprendra pas la montée du "fait associatif" si on n'envisage pas le recul, parallèle, de la puissance publique, des Etats.

Il prend, selon les contrées et les rapports de forces, des formes différentes.

Là, on va caricaturer.

En Occident, c'est une retraite en rase campagne soutenue par un diktat idéologique. Moins d'Etat, svp!

(Europe), mort au "Big Government"! (Etats-Unis). En Europe de l'Est, ex-bloc soviétique, les Etats sont frappés de discrédit, suscitant une défiance épidermique. Au Sud, cela varie: parmi ses Etats, tous pauvres (1ère clé

Quelques chiffres

Montée du fait associatif, parallèle au recul des Etats? On compterait, 2009, quelque 26.000 ONG de stature internationale (Jon Garvie, Times Literary Supplement, 20/2/2009). En France, le secteur associatif représente environ 60 milliards d'euros, l'équivalent de 3,5% du Produit intérieur brut, dont 40% de dons et de financements publics (Carayon et Boucheron, Les Echos, 12/3/2009). La Belgique n'est pas en reste puisque l'associatif y représente 10% de l'emploi salarié (De Buquois, La Libre Belgique, 31/12/2008).

d'appréciation), il y a des Etats corrompus, des Etats inefficients et autocratiques et puis, bien sûr, des Etats dissidents, dits "voyous", incontrôlables.

Ce n'est pas le lieu de bâtir là-dessus une théorie, il en existe de très bonnes: pour résumer, disons que la dernière catégorie les décrit toutes, tous les Etats sont peu ou prou assimilés à des voyous, des obstacles à la libre entreprise, à la croissance, à la modernité, à l'individualisme, au bonheur, etc. Laissons de côté.

Car ce qui nous intéresse, ici, c'est le vide que ce recul a créé.

Il s'est vite rempli. Les associations, de même que les lobbies, les groupes de pression, se sont engouffrés dans la brèche, elles y ont trouvé des niches et autant d'opportunités.

D'où expansion exponentielle de cette nébuleuse... en liberté programmée et surveillée.

Diantre! Voilà qui paraît paradoxal. Cela mérite, brièvement, explication. Ouvrons une parenthèse.

4. Thèse numéro quatre: le retrait des Etats n'est qu'apparent comme indique leur expansion sous forme d'associations de la "société civile".

A ce qui a été dit ci-dessus, il y a lieu de faire une réserve, de taille. Savoir, en effet, que le soi-disant recul des Etats a été le fait d'Etats consentants, mieux: des Etats qui ont eux-mêmes œuvré à leur effacement mais qui, pour ce faire, sont sans cesse restés aux commandes.

Un bon exemple: les privatisations, l'opération qui par excellence ampute la puissance publique: elles ont en général été décidées, menées et encadrées par les Etats eux-mêmes. (Sous la contrainte, parfois, certes, mais alors, après avoir été mis sous pression par d'autres Etats).

Lectures complémentaires

Sur le parallélisme entre vrai-faux recul des Etats et fausse vraie expansion du "fait associatif", se reporter aux analyses de Michel Parazelli ("Le renouvellement démocratique des pratiques d'intervention sociale", Québec, 2004) et de Geoffroy Matagne ("Démocratie(s) européenne(s)", ULg, 2005).

Le premier discute le contexte ayant conduit à déplacer la délibération politique de l'Etat vers la société civile (et donc du gouvernement vers la gouvernance) en épingleant les effets pervers. Par exemple: "la participation peut se constituer en idéologie antidémocratique dès lors qu'elle sert d'outil à la technocratie". Ou encore: "Les nouvelles modalités de la régulation politique procéderaient d'une logique dominée par les principes d'autorégulation des marchés, de désocialisation des rapports d'inégalité et obéiraient à des principes de

Pour résumer: tout ce qui conduit à déréguler (défaire des lois, diminuer la puissance des lois) nécessite... une régulation dérégulatrice (d'autres lois, qui défont les premières) et exige donc l'intervention des Etats.

Il s'ensuit que la "sphère associative" qui, à bien y regarder remplit souvent de facto des missions déléguées et subsidiées (privatisées, mises sur orbite à moindres frais) autrefois assurées par l'administration publique, doit largement son essor à une politique délibérée de retrait des Etats du champ public. D'où l'expression, plus haut, d'une liberté associative qualifiée de programmée et de surveillée.

Là, il y a lieu d'ouvrir une deuxième parenthèse. Car une des grandes missions déléguées des associations consiste à contribuer à l'affaiblissement des Etats et, en particulier, ceux du Tiers-monde. Voyons cela.

5. Cinquième thèse: les ONG, sous-marins au service de l'affaiblissement des Etats et de la démocratie parlementaire

Les Etats ont délibérément abandonné au secteur privé une part importante de leurs missions, c'est entendu. Les associations ont connu un essor considérable pour, entre autres, en prendre le relais. C'est entendu, aussi. Elles ne le font pas en toute indépendance, cependant, étant subsidiées pour accomplir ces missions et, donc, soumises au bon vouloir de qui tient les cordons de la bourse. Ce sont en général les Etats qui, insistons, restent aux commandes. Il y a dès lors lieu d'analyser les politiques des Etats pour comprendre le rôle que joue la sphère associative dans la société.

De ces politiques, on en retiendra

nature particulariste."

Matagne, lui, montre comment l'empiètement progressif du système politique de l'Union européenne sur les "pratiques démocratiques nationales" a conduit le premier à redéfinir, pour se légitimer, la notion même de démocratie, qui ne sera plus représentative mais fondée sur le "consensus permissif", la "légitimité par input", etc., autant de concepts technocrates qui cachent mal les visées du subterfuge. Sur ce sujet, voir encore ci-dessous.

Aller plus loin...

Sur le rôle des institutions européennes dans la "réforme" des démocraties parlementaires, on lira avec fruit le recueil "La gouvernance dans l'Union européenne" (2001) édité par la Commission européenne et dans lequel diverses plumes expertes commanditées à cet effet apportent leur caution à... A quoi? A l'idée que la décision politique est devenue à ce point complexe qu'elle ne peut plus s'encombrer de vieillottes techniques léguées par la démocratie représentative (on assiste, lit-on, à un "épuisement des modèles classiques"). Et qu'il y a dès lors lieu, afin de "compenser l'incapacité croissante des parlementaires à dominer l'ensemble des paramètres à prendre en compte pour élaborer de nouvelles lois", de "repenser fondamentalement les modes de régulation collective" pour, plutôt, privilégier une approche de "procéduralisation" de la décision politique, seule susceptible de résoudre la "crise de rationalité" – et, ajoute-t-on comme en passant, "la quête de légitimité" des institutions européennes. Derrière ce charabia, on l'aura compris, on vise, au

deux.

La première s'inscrit dans les rapports d'Etat à Etat (rapport de forces, de domination) – dans la politique étrangère des Etats, si on veut – et consiste à dresser les associations (la "société civile") de l'Etat cible contre celui-ci, pour l'affaiblir.

La seconde relève plutôt des affaires intérieures et vise, quant à elle, à délégitimer, à l'aide de la sphère associative, les organes essentiels des régimes de démocratie parlementaires avec, en cible numéro un, les assemblées élues, le pouvoir législatif – autre gêneur dans la théorie néolibérale d'un marché-monde débarrassé de toute entrave. Dans les deux cas, les exemples abondent. Dans sa politique étrangère vis-à-vis de l'Afrique, l'Union européenne fait une large place aux "acteurs non étatiques" (ONG & Co.) qu'elle va inviter à la table des négociations pour marginaliser les Etats africains et, dans sa politique d'élargissement vers l'Est, elle dégage, comme auparavant les Etats-Unis, des moyens importants pour soutenir la "société civile" locale et, donc, susciter des contre-pouvoirs acquis au discours de la bureaucratie européenne avec lesquels ces gouvernements devront composer.

Les différents programmes des Nations unies font de plus en plus appel à des ONG pour la conception et la mise en œuvre de leurs politiques de développement dans le Tiers-monde.

Diviser pour régner: la ruse est également patente dans les mille et unes pratiques nées des diktats de la "responsabilité sociale des entreprises".

Elles conduisent notamment à ravalier les syndicats au rang d'une "partie prenante" parmi d'autres: d'interlocuteurs uniques du patronat, ils deviennent, aux côtés d'obscurités ONG et de bureaux d'études bombardés Associations des

nom de choix politiques dits "rationnels" (lire: objectifs, scientifiques et dépolitisés: technocratiques), à marginaliser le rôle des assemblées élues en déplaçant le pouvoir d'initiative et de décision vers des agences, comités et lobbys experts, qu'il s'agira dès lors de légitimer, problème qui sera résolu grâce à "la théorie de la procéduralisation" (une ribambelle de consultations et d'évaluations arbitraires "objectiveront" le cheminement de la décision politique). Sur la même question, lire également l'analyse lumineuse d'Evelyne Pieiller ("Le couteau sans lame du socia-libéralisme", Monde diplomatique n°661, avril 2009) où le même raisonnement antidémocratique, porté entre autres par Pierre Rosanvallon (il stigmatise la "tyrannie de la majorité" pour s'interroger sur la validité du suffrage universel qu'il verrait bien remplacé par des "autorités indépendantes composées d'experts légitimés par leurs compétences"), est assimilé à la énième resucée du discours néolibéral, par définition élitiste et rétrograde.

Consommateurs Agréées, des vedettes américaines au temps de parole minuté...

La liste est longue. Mais, là, il nous faut revenir aux associations et aux conséquences de cette évolution pour leur marge de manœuvre et leur autonomie. Rabotées, on s'en doute...

6. Thèse sixième: le prix à payer pour les associations est un double effet de boomerang (des Etats et des entreprises)

Arrivé à ce stade, on comprend mieux pourquoi les associations sont aujourd'hui confrontées à une demande pressante tendant à les obliger de montrer patte blanche. Elles sont de plus en plus actives sur le terrain politique, elles s'agitent, exigent, interpellent, travaillent l'opinion publique et font du lobbying auprès des décideurs: à quel titre, de quel droit, au nom de qui et de quoi? Elles accomplissent des missions publiques déléguées et elles mènent campagne à grand battage médiatique pour réclamer des entreprises multinationales (voire des Etats) qu'elles respectent mille et une normes éthiques: le font-elles elles-mêmes, sont-elles aussi transparentes qu'elles voudraient que les multinationales le soient, disposent-elles pour prouver leur bonne foi de garanties qui justifieraient qu'elles se fassent les porte-parole du "bien commun" qu'elles veulent assigner à d'autres comme ultime raison sociale? Plus brutalement: elles veulent un monde, des entreprises, des rapports sociaux qui soient "propres": mais le sont-elles elles-mêmes? Elles ne cessent d'exiger des autres qu'ils rendent publiquement des comptes sur leurs activités. Tôt ou tard, il devait y avoir retour de bâton, effet boomerang: vous-mêmes,

Pause musicale

Sur la question générale des nouvelles contraintes de "gouvernance" imposées aux associations, effet boomerang oblige, on se reportera à la présentation lumineuse qu'en a faite, à la demande des Nations unies, Jem Bendell ("Debating NGO accountability", Genève, 2008) – de même que, citée plus haut, la brochure introductive réalisée par le Gresea pour la Fondation pour les Générations futures, téléchargeable sur notre site.

Cette question est également analysée, d'un point de vue pragmatique, dans la deuxième partie de cette analyse, voir ci-dessous.

Voir également "Darker legacies of law in Europe – The shadow of National Socialism and fascism over Europe and its legal traditions de Christian Jeorges et Navraj Singh Ghaleigh (2004), qui discerne, dans la construction juridique européenne, le legs de l'école anti-formaliste allemande (années 30 et 40) pour laquelle "l'ordre exécutif est le mode normal de gouvernance". No comment...

vous rendez des comptes?
Vous êtes transparents?
Sait-on qui vous finance et comment,
chez vous, la prise de décision est
organisée?
Cela se passe de manière
démocratique, chez vous? Prouvez-le!
Là, on est à la croisée des chemins.
On va conclure là-dessus.

7. Septième ciel, la thèse ultime: le choix revient toujours aux options de base. Se soumettre ou marcher debout.

Au terme de ce petit parcours d'introduction théorique à la question de ce qu'on appelle dans le jargon officiel la "gouvernance" des associations, il reste à esquisser quelles positions – quelles alternatives – les associations peuvent adopter devant cette situation nouvelle, faite de multiples contraintes.
Pour simplifier, il y a deux choix. S'y soumettre ou en prendre le contrôle. On n'envisagera ici que la seconde option.
Prendre le contrôle, cela signifie s'emparer de la thématique "gouvernance des associations" comme base d'un travail théorique pour voir un peu plus clair dans les formes d'action et de réflexion collectives que l'association développe.
C'est donc saisir la thématique comme une opportunité pour repenser ce qui, fondamentalement, est au cœur du processus associatif.
On fait quoi, pourquoi, comment, avec qui?
Au cœur de toute action et de toute réflexion collective, on a: la démocratie associative. Repenser cela ne sera jamais inutile. A condition d'éviter certains écueils. Nommons-en deux ou trois.
Ne pas confondre, d'abord, ce qui

Ce n'est qu'un au revoir...

*Après la théorie, la pratique, et vice-versa.
La seconde partie de cette analyse en envisagera les voies et moyens..*

relève de la pression extérieure à se conformer "correctement" (la "gouvernance des associations" est avant tout une invention parachutée par la bureaucratie des appareils de sujétion, à traiter comme telle) des poussées organiques à mieux fonctionner, qui seront par voie de conséquence traitées en interne: il n'y a aucune "transparence" voyeuriste à faire là-dessus.

Ne jamais oublier, non plus, qu'on vit dans un monde inégalitaire, régi par des rapports de forces. Mettre sur le même plan une multinationale et une petite ONG pour exiger des deux un même fonctionnement, une responsabilité identique vis-à-vis de la société et de ses dispositifs normatifs, est une aberration – dans laquelle on tombe souvent.

Enfin et surtout, on veillera à ne jamais se laisser entraîner à croire que la validité d'un positionnement politique ou d'une bataille des idées dépendrait chez une association des modalités de son fonctionnement, ce que les propagateurs de la "bonne gouvernance" des associations cherchent naturellement à imposer: ne seraient à prendre en compte que les associations qui montrent patte blanche, qui sont "transparentes", qui sont "compétentes", "professionnelles" et "expertes", et qui font la preuve qu'elles expriment bien, selon des processus dûment agréés, la volonté des publics dont elles se font les porte-parole (leurs "bénéficiaires", dans le jargon).

Cela revient à évacuer la notion de l'idée juste au profit de la position agréée, bref, dépolitiser, décapiter l'idée même de sa discussion.