



OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES

POUR UN RENOUVEAU DÉMOCRATIQUE DES ORGANISATIONS HUMANITAIRES

PAR BERTRAND BREQUEVILLE

Responsable desk chez Médecins du monde

MARS 2015

*Les opinions exprimées n'engagent que l'auteur et ne reflètent pas
nécessairement l'opinion de l'organisation pour laquelle il travaille.*



Save the Children



Cet article fait référence aux textes (statuts, règlement intérieur...) de certaines organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires de droit français qui, pour la plupart, sont des associations régies par la célèbre loi 1901¹. Cependant, la réflexion dépasse largement le cadre français et s'applique à l'ensemble du processus décisionnel à tous les échelons des organisations humanitaires, qu'elles soient de droit français ou non.

Pour pouvoir devenir actrices du changement social, les organisations humanitaires ont-elles les capacités et les moyens de leur propre transformation ?

Dans un précédent article paru dans l'Observatoire des Questions Humanitaires, Jacques Serba posait la question suivante : « *les associations humanitaires sont-elles des institutions ?* ». S'appuyant sur la théorie de l'institution et de la fondation de Maurice Hauriou, ses conclusions tendent vers une réponse positive. Jacques Serba va même jusqu'à émettre l'hypothèse que « *la force du pouvoir grandit quand il s'institutionnalise* », sous-entendant ainsi que c'est parce qu'elles sont devenues des institutions que les organisations humanitaires peuvent peser sur le cours des choses.

Mais, comme l'explique le philosophe Cornélius Castoriadis dans *L'institution imaginaire de la société*, une institution, une fois posée, s'autonomise vis-à-vis des individus qui sont sous son pouvoir, possède son inertie et sa logique propre. En d'autres termes, une institution se caractérise aussi par son incapacité à s'auto-transformer.

Si les organisations humanitaires sont des institutions, il y a donc de quoi s'inquiéter ou du moins s'interroger. En effet, comment des organisations ayant leur inertie et leur logique propre pourraient-elles prétendre devenir des actrices du changement social ? Cela pose la question de leur gouvernance, de leur fonctionnement, des jeux de pouvoir en leur sein et de leur niveau de démocratie interne.

¹ Le 1^{er} juillet 1901, le libéral Pierre Waldeck-Rousseau fait adopter, au terme d'une longue bataille parlementaire, la loi « relative au contrat d'association », d'une portée considérable et qui garantit une des grandes libertés de la République française. Ainsi, tout citoyen dispose du droit de s'associer, sans autorisation préalable. La loi « 1901 » fonde le droit d'association sur des bases entièrement nouvelles. Elle préserve la liberté et les droits des individus tout en permettant leur action collective. Elle fonde le droit d'association sur les principes issus de la révolution de 1789 : primauté de l'individu, de ses droits et de sa liberté, liberté d'adhérer ou de sortir d'une association, limitation de l'objet de l'association à un objet défini, égalité des membres d'une association, administration de l'association par libre délibération de ses membres. La loi du 1^{er} juillet 1901 et le décret du 16 août de la même année constituent les deux textes fondamentaux sur lesquels repose le fonctionnement des associations. L'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901, définit ce qu'est l'association : « l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices... » <http://www.associations.gouv.fr/626-la-loi-du-1er-juillet-1901-et-la.html>

Organisations humanitaires et démocratie : le grand malentendu

Prenons l'exemple des organisations humanitaires en France. La plupart sont des associations régies par la loi 1901. Le sociologue Michel Adam l'explique très bien : « *pour un très grand nombre de personnes, l'association représente d'abord un modèle obligé de démocratie, alors qu'elle est d'abord un modèle de liberté* ». En effet, la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association n'impose aucune obligation de démocratie. Ses deux principaux piliers sont la libre adhésion et l'auto-organisation des associés à qui il revient de garantir l'indépendance de l'association vis-à-vis de la puissance publique, l'indépendance devant ici être vue comme la contrepartie de la liberté accordée par le législateur. De là à dire que les associations humanitaires qui, de par leur modèle économique de croissance, se sont rendues dépendantes des bailleurs de fonds publics pervertissant l'esprit de la loi 1901, il n'y a qu'un pas.

Quoi qu'il en soit, force est de constater que la grande liberté donnée aux associations françaises par la loi 1901 en matière de gouvernance n'a pas fait tendre celle des associations humanitaires vers davantage de démocratie. Au contraire, on a plutôt l'impression que cette liberté a incité les associations humanitaires à opter pour des gouvernances, certes garantes d'une certaine continuité, mais qui donnent un maximum de marge de manœuvre aux dirigeants et à l'exécutif, tout en compliquant voire en rendant impossible l'implication de la base. Pis, certaines associations humanitaires ont fait le choix d'obtenir la reconnaissance d'utilité publique² (RUP), ce qui n'est pas sans impact sur leurs statuts et sur leur composition. En effet, dans les conditions réglementaires de la RUP, le législateur précise que le nombre d'adhérents doit être important (minimum fixé à titre indicatif à 200).

En lisant les statuts d'associations humanitaires comme Médecins Sans Frontières (MSF), Médecins du Monde (MdM), Action contre la Faim (ACF) ou Solidarités International, on constate que l'Assemblée générale – qui comprend tous les membres de l'association – dispose en fait de bien peu de pouvoir. Trois constantes me font affirmer cela :

1. c'est en règle générale le Conseil d'Administration qui règle l'ordre du jour de l'Assemblée générale ;
2. les modifications statutaires – donc tout changement important dans la gouvernance – doivent être votées à la majorité qualifiée (majorité des deux tiers voire des trois quarts, ce qui en dit long sur les arrières pensées antidémocratiques des fondateurs) ;

² Une association loi 1901 déclarée peut être reconnue d'utilité publique, par décret en Conseil d'État. Cette reconnaissance permet à l'association d'accéder à certains avantages. Mais elle peut être retirée à tout moment. Une association reconnue d'utilité publique peut recevoir, en plus des dons manuels, des donations et des legs, dans des conditions fiscales avantageuses. Au-delà, la reconnaissance d'utilité publique est perçue par le monde associatif comme un label conférant à l'association une légitimité particulière dans son domaine d'action. L'association s'engage, en contrepartie, à accepter toutes les contraintes et tous les contrôles imposés par l'administration. <http://vosdroits.service-public.fr/associations/F1131.xhtml>

3. l'Assemblée générale élit le Conseil d'Administration (généralement renouvelé par tiers chaque année), les adhérents déléguant ainsi leur pouvoir à une poignée de « représentants ».

N'en déplaise aux administratrices et aux administrateurs des grandes ONG citées, ces trois constantes font de chaque Conseil d'Administration un lieu de pouvoir institué et un défi permanent à la démocratie. Les textes de la plupart des ONG humanitaires prévoient et consacrent en fait l'impuissance politique de celles et ceux qui en sont les membres.

L'Assemblée générale ordinaire annuelle d'une association humanitaire française n'est qu'un rendez-vous statutaire, lui aussi institutionnalisé, protocolaire, sans aspérités, au déroulé réglé comme du papier à musique, où les votes sur le rapport moral et le rapport financier ne sont que des formalités et où les membres adhérents, par manque de connaissance des dossiers et quand ils ont la chance d'avoir le choix entre plusieurs candidats³, sélectionnent ceux qu'ils pensent être ou qui leur sont présentés comme les meilleurs. Les administrateurs des grandes ONG dites humanitaires sont en fait des aristocrates élus et l'attraction qu'a sur certains la fonction de président de leur ONG ne fait que renforcer cet état de fait. Le manque de connaissance des dossiers par les membres adhérents, au-delà du niveau d'engagement et donc de l'intérêt qui peut naturellement varier d'un adhérent à l'autre, est en fait voulu et assumé. Je veux dire par là que les organisations humanitaires consacrent trop peu de moyens à la formation et à l'information continue de leurs membres. Après tout, à quoi bon dépenser de l'argent à former et informer des personnes dont l'impuissance politique est prévue dans les statuts et/ou le règlement intérieur ? Jusqu'à présent, une ONG comme ACF, par exemple, a toujours préféré s'en remettre à quelques « spécialistes » pour décider de positionnements en lien avec sa mission sociale (par exemple le positionnement sur les OGM) plutôt que de donner aux adhérents les informations et les moyens nécessaires à des débats et à des décisions en Assemblée générale.

Le salariat et la professionnalisation, qui tendent à faire de l'humanitaire une affaire de spécialistes, ne font qu'éloigner encore un peu plus les associations humanitaires d'un idéal démocratique en donnant aux exécutifs un poids démesuré dans les prises de décision. Les « experts », reconnus ou la plupart du temps autoproclamés, sont présentés ou se présentent trop souvent comme les seuls détenteurs de savoirs et d'expériences. De fait, l'avis de l'adhérent lambda ou même de l'administrateur ne pèse pas lourd face à celui de l'expert supportant mal la critique ou la remise en cause. Les dirigeants (administrateurs) de beaucoup d'organisations humanitaires sont littéralement asservis aux experts, ce qui devrait les encourager à questionner la légitimité qu'ils pensent tirer de leur élection au suffrage universel.

Dans la quasi-totalité des cas, les grandes décisions réellement engageantes pour l'association (budget, vision et missions sociales, ouverture et fermeture de programmes, modèle économique,

³ Chez MdM, par exemple, cela fait plusieurs années qu'il y a, pour ainsi dire, autant de candidats au Conseil d'Administration que de postes à pourvoir.

partenariats, attitude vis-à-vis des États et des multinationales, positionnements sur les grands thèmes en lien avec l'objet de l'association...) échappent à l'Assemblée générale.

En fin de compte, on ne peut qu'être d'accord avec le point de vue que Pierre Bourdieu exprimait en 1983 sur les associations en général et qui s'applique très bien aujourd'hui aux associations humanitaires : « *la transition de l'association vers l'institution, le mimétisme et la reproduction des normes propres à la démocratie de délégation, la sélection des plus compétents, tout concourt à faire de l'association le contraire d'un havre de la démocratie* ».

Le déficit démocratique des associations humanitaires : un incroyable facteur d'inertie

Le déficit démocratique entraîne une concentration du pouvoir dans les mains d'un petit nombre de personnes, à savoir les administrateurs. Ce que fait le Conseil d'Administration de son pouvoir dépend de l'histoire et de la culture de l'association. Par exemple, le Conseil d'Administration d'ACF délègue traditionnellement une grande partie de son pouvoir à l'exécutif, faisant ainsi le choix assumé de s'en remettre aux « experts », de n'être plus qu'une chambre d'enregistrement la plupart du temps et d'éloigner encore davantage les adhérents des décisions importantes. A l'inverse, il y a des associations humanitaires (exemple MDM) où le Conseil d'Administration est encore vu – à tort ou à raison – comme « gardant le dessus » sur l'exécutif.

L'attraction de la fonction présidentielle, le fait que le président soit statutairement élu chaque année par les administrateurs et le mode de renouvellement des administrateurs (par tiers chaque année) font de certains Conseils d'Administration des lieux de campagne électorale quasi permanente et où s'exercent des rapports de force parfois violents, souvent délétères et bloquants.

Le poids pris par ou donné aux experts dans les décisions est un autre facteur d'inertie. Il faut bien souvent jouer des coudes pour pouvoir sortir du cadre défini par celles et ceux voyant leur domaine d'expertise comme quelque chose d'inviolable, d'intouchable, et tolérant assez mal les remises en cause.

L'une des principales conséquences du déficit démocratique au sein des organisations humanitaires et de l'inertie qui en découle est le creusement plus ou moins important de trois fossés :

- le premier entre les dirigeants (administrateurs, directeurs) et la « base » (les adhérents, les bénévoles, mais aussi les salariés⁴), la base voyant d'un mauvais œil ou ne comprenant pas les luttes d'influence et les jeux de pouvoir au sommet de l'organisation, les conseils d'administration ayant ici une part de responsabilité plus ou moins importante à travers l'image d'organes suprêmes enfermés dans leur tour d'ivoire qu'ils peuvent renvoyer ;

⁴ En ce qui concerne les salariés, la multiplication des sections syndicales au sein des associations humanitaires ces dernières années peut être vue comme le symptôme de ce fossé grandissant.

- le second entre la sphère associative ou « politique » (administrateurs, adhérents, bénévoles...) et la sphère exécutive (salariés), ces deux sphères courant le risque de s'autonomiser l'une par rapport à l'autre et de fonctionner de manières complètement déconnectées ;
- le troisième – peut-être le plus important au final – entre l'organisation elle-même et les personnes (physiques ou morales) bénéficiant de ses actions (usagers, associations « partenaires » sur le terrain...).

Allant de pair avec ces fossés et le gâchis de potentialités humaines qu'ils représentent, il y a la défense de prés carrés, des cloisonnements, des mises en tension (parfois présentées comme un atout par certains dirigeants d'organisations humanitaires), la peur de la critique et du changement, des difficultés à remettre en question les modes opératoires existants... Bref, il y a le refus de partager le pouvoir. Et le refus de partager le pouvoir, c'est par définition le contraire de la démocratie.

Pourtant des leviers existent dans certaines associations humanitaires

Les textes de certaines ONG humanitaires accordent à leurs membres adhérents un certain droit d'initiative. Ainsi, par exemple, la réunion du quart au moins des membres d'ACF ou de MSF suffit à la convocation d'une Assemblée générale ordinaire. Dans la pratique, la convocation d'une Assemblée générale par un quart au moins des membres est un fait rare voire exceptionnel. Et il faut sûrement y voir une certaine déresponsabilisation/dépolitisation des membres, rendue justement possible par le pouvoir donné au Conseil d'Administration vu comme l'entité dont l'organisation de l'Assemblée générale est le boulot... Mais c'est MSF qui va le plus loin avec l'article 12 de ses statuts permettant de porter à l'ordre du jour de l'Assemblée générale les propositions émanant du dixième au moins des membres – l'équivalent d'un référendum d'initiative populaire en quelque sorte.

D'autres dispositifs permettent une certaine implication de la base et/ou une réduction du fossé entre sphères associatives et sphères exécutives (exemples des réunions sur les missions MSF en amont de l'Assemblée générale annuelle, commissions consultatives mixtes d'ACF...). En matière de modèle associatif, celui de MdM reste à part. Bien que lourd, complexe, parfois moqué voire décrié, n'empêchant pas certains jeux d'influence, le modèle associatif MdM, avec ses triptyques⁵, ses groupes continentaux et thématiques paritaires, assure une vraie base adhérente et militante aux projets tout en faisant travailler ensemble, non sans difficultés parfois, la sphère associative et la sphère exécutive de l'organisation.

⁵ Chez MdM, un triptyque est composé du Coordinateur Général (salarié terrain), d'un responsable de Desk (salarié siège) et d'un Responsable de Mission (bénévole, membre adhérent de l'association MdM). Dans l'esprit du triptyque, le responsable de Mission, le Coordinateur Général et le Responsable de Desk sont censés assurer de manière collégiale le portage d'un projet dans ses différentes dimensions (politique, stratégique, opérationnelle...).

Les organisations humanitaires peuvent-elles devenir des modèles de démocratie ?

Les obstacles à la démocratie sont donc nombreux au sein des organisations humanitaires. Ces blocages sont originels ou désormais institués, parce que statutaires et/ou réglementaires. Les ONG humanitaires ont elles-mêmes créé, dès le départ ou par la suite, les conditions de leur déficit démocratique, et certains, en mal de reconnaissance ou ayant un agenda personnel, y trouvent sûrement leur compte et leur intérêt. Ici, un président fondateur toujours en place. Là, l'ancien président d'une autre organisation comme administrateur. Là encore, un administrateur également administrateur d'une « filiale ». Quand on voit depuis combien de temps certains administrateurs sont en place ainsi que la capacité de certains à se placer et se replacer dans divers conseils d'administration, quand on voit les cumulards, les copinages et autres renvois d'ascenseur, il est possible d'affirmer qu'il y a aujourd'hui une oligarchie de l'humanitaire.

A l'heure où un nombre grandissant de mouvements citoyens, de politiques et d'intellectuels⁶ ré-explorent ou redécouvrent le sens du mot « démocratie », les organisations humanitaires pourront-elles encore longtemps s'accommoder de leur manque de démocratie ? Peuvent-elles seulement espérer attirer de nouveaux adhérents/militants si ceux-ci ont le sentiment de ne pas être en capacité de peser sur les grandes décisions ? Les organisations humanitaires voulant devenir actrices de changement social doivent d'abord être crédibles quant à leur propre capacité d'auto-transformation. Et il n'y aura pas d'auto-transformation possible sans davantage de démocratie.

D'avantage de démocratie pourrait impliquer (liste non exhaustive) :

- une définition de ce que signifie « être membre » allant bien au-delà du « simple » paiement d'une cotisation ;
- l'accord aux bénévoles et aux salariés qui en font la demande du statut de « membre », d'adhérent ;
- l'accord aux bénéficiaires/usagers et partenaires de la société civile des pays d'intervention qui en font la demande du statut de « membre », d'adhérent ;
- le droit de vote à tous les membres (membres cotisants bien sûr, mais aussi membres bénévoles, membres salariés aussi bien terrain que siège, usagers/bénéficiaires, partenaires issus de la société civile...) ;
- des mécanismes permettant une implication réelle des bénéficiaires/usagers et des partenaires issus de la société civile des pays d'intervention dans les décisions, ce qui doit pouvoir aller jusqu'à leur prévoir un certain nombre de sièges au Conseil d'Administration (collège), et c'est là sûrement un important levier de transformation ;
- l'information et la formation initiale et continue de tous les membres adhérents leur permettant de bien saisir tous les enjeux, de participer aux débats et aux décisions, mais

⁶ Cf. les réflexions et les travaux d'Etienne Chouard par exemple

aussi de développer bien plus qu'un simple sentiment d'appartenance, à savoir une véritable conscience associative, un *démos* associatif ;

- le vote systématique en Assemblée générale des grandes décisions engageantes pour l'organisation afin de faire de l'Assemblée générale le lieu du pouvoir politique de l'organisation ;
- l'accord aux membres d'un droit d'initiative (pour la proposition de motions en Assemblée générale) ;
- une redéfinition du rôle du Conseil d'Administration, avec pour chaque administrateur un mandat court, impératif, révocable, et avec reddition de comptes devant l'Assemblée générale ;
- la désignation des administrateurs par tirage au sort (parmi tous les membres ou, à minima, parmi des volontaires), l'idée étant de donner de manière égale à tous les membres la possibilité de co-piloter l'organisation et de faire du Conseil d'Administration, non plus une délégation, mais une véritable émanation, une incarnation de l'Assemblée générale ;
- le recours à l'élection uniquement pour les fonctions jugées comme nécessitant un savoir et des compétences particuliers ;
- un fonctionnement des structures exécutives (sièges et missions terrain) davantage décentralisé, moins vertical, moins hiérarchisé, plus inclusif et s'inspirant de modes de fonctionnement plus doux, comme la sociocratie ;
- l'accord aux donateurs privés d'un droit de regard sur l'utilisation des fonds (sur le modèle, par exemple, du Comité des Donateurs de MdM).

Quels présidents, quels bureaux, quels conseils d'administration, quels directeurs d'organisations humanitaires auront le courage, mais surtout la lucidité, de lâcher prise, de perdre leur pouvoir et de redonner l'initiative à toutes celles et tous ceux qui composent leurs organisations et/ou bénéficient de leurs actions ? Je n'en vois pas aujourd'hui... Tel ou tel candidat à tel ou tel conseil d'administration promettant davantage de démocratie ne sera-t-il pas taxé de démagogie ? Sans aucun doute... Le fait de rendre les décisions plus démocratiques va-t-il les rendre meilleures ? Pas forcément, mais accepter d'essayer, de se tromper, mais toujours d'avancer, c'est justement ça, la démocratie...

La gouvernance des organisations humanitaires est comme engourdie, enkystée dans des statuts et des règlements intérieurs qui favorisent le statu quo et rendent difficile tout changement. Une fois encore, ces textes prévoient l'impuissance politique des membres des associations humanitaires. Il faut une refonte – que dis-je, une révolution – statutaire d'envergure. Elle ne peut pas se faire tant que les membres de ces organisations humanitaires ne seront au mieux que des électeurs d'administrateurs. C'est à la base de s'organiser et d'utiliser les rares leviers à sa disposition pour peser autant que possible. Une politisation des membres – processus au cours duquel ils passeraient du statut d'électeur au statut de décideur, de « citoyen associatif » capable à la fois de « gouverner » et d'être « gouverné » - est nécessaire. Idéalement, la rédaction de nouveaux statuts instituant une nouvelle gouvernance et une démocratie véritable ne devrait pas être laissée aux actuels détenteurs

du pouvoir au sein des organisations humanitaires, mais à des membres volontaires ou, pourquoi pas, tirés au sort.

Davantage de démocratie est une condition indispensable à une évolution vers autre chose que ce qu'est l'humanitaire aujourd'hui. Une prise de conscience est nécessaire. De par leur statut juridique, les associations humanitaires françaises peuvent montrer la voie. Si les obstacles à plus de démocratie dans les associations humanitaires françaises sont aujourd'hui inscrits dans leurs statuts, il faut garder à l'esprit que la loi 1901 leur donne une liberté très étendue, y compris celle de faire le choix – un jour – d'une démocratie associative réelle. Le post-humanitaire sera démocratique ou ne sera pas. ■

POUR UN RENOUVEAU DÉMOCRATIQUE DES ORGANISATIONS HUMANITAIRES

Par Bertrand Brequeville, Responsable desk chez Médecins du monde

MARS 2015

OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES

Dirigé par Michel Maietta, Chercheur associé à l'IRIS

maietta@iris-france.org

© IRIS

TOUS DROITS RÉSERVÉS

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES (IRIS)

2 bis rue Mercœur
75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

F. + 33 (0) 1 53 27 60 70

contact@iris-france.org

www.iris-france.org