

ONG, image et transparence. À la recherche de l'idéal perdu

Au cours des deux dernières décennies, l'Afrique subsaharienne a connu une impressionnante prolifération d'organisations non gouvernementales (ONG), particulièrement dans des pays comme le Burkina Faso, le Kenya, l'Afrique du Sud et le Sénégal. À l'échelle du continent, leur nombre reste invérifiable, car les statuts varient d'un pays à l'autre : associations de type loi 1901 en Afrique francophone, ASBL (associations sans but lucratif) dans les anciennes colonies belges, *charities* ou *societies* dans les territoires anglophones. Les spécialistes eux-mêmes ne s'accordent pas à définir ce qu'est une ONG. Certains y incluent des organisations de base ou des associations d'originaires – ressortissants d'une communauté ou d'une localité donnée – qui existaient

déjà du temps de la colonisation. Le panorama est large et va de la structure paragonnementale à la coquille vide créée artificiellement sous l'impulsion ou sur le modèle des ONG occidentales.

Opacité des financements

Si l'on s'en tient aux associations à vocation sociale et altruiste, les difficultés de recensement viennent également de l'opacité des acteurs du développement, notamment en ce qui concerne leurs ressources financières. Il n'est actuellement pas possible de mesurer précisément la part du secteur non lucratif dans les économies africaines. On ne sait pas non plus dans quelle mesure les ONG locales dépendent des financements publics ou des subventions des coopérations occidentales. De fait, elles rendent peu compte de leurs activités. Sous prétexte qu'elles sont fragiles et qu'elles œuvrent pour le bien commun, les ONG africaines échappent en grande partie aux exigences de transparence que les bailleurs de fonds imposent à leurs homologues du Nord, souvent instrumentalisées afin de répondre à des objectifs de politique extérieure¹.

Il est vrai qu'une certaine opacité caractérise aussi les associations de solidarité internationale. Des études comparatives montrent ainsi que les grandes ONG du Nord sont moins transparentes que les États et les entreprises multinationales². Malgré un mode de gouvernance généralement plus démocratique que celui des organisations intergouvernementales, les associations de solidarité internationale explicitent rarement la façon dont elles prennent leurs décisions et refusent quasi systématiquement de publier les évaluations qui permettraient d'apprécier l'efficacité et l'impact réel de leurs programmes³.

Le problème prend toute son ampleur dans les petits pays pauvres où l'aide convoquée par les ONG occidentales représente une manne importante pour l'économie nationale, sans parler du budget de l'État. Ravagé par la guerre, le Burundi présente un cas d'école en la matière. Théoriquement, les ASBL sont tenues d'y rendre des comptes sous la forme de rapports d'activité et de bilans financiers. En vertu d'un décret du 18 avril 1992 et d'une loi du 23 juin 1999, plus précisément, elles doivent transmettre chaque année au ministère des Relations extérieures des prévisions budgétaires et des plans d'action ventilés par

Les ONG en chiffres

L'explosion du nombre d'ONG en Afrique est impressionnante. Officiellement, au Burkina Faso on trouve 274 ONG locales et internationales en 2000, contre 87 en 1985. L'Éthiopie en compte 419 en 2003 au lieu de 47 en 1989, et le Sénégal 220 en 1991 au lieu de 126 en 1988. Au Ghana, les autorités recensent jusqu'à 1 300 ONG en 2001, contre 350 en 1991, 80 en 1980 et 10 en 1960. Le Kenya n'est pas en reste et comptabilise 511 ONG en 1996 au lieu de 120 en 1978 et 20 en 1950. Au Mozambique, plus de 180 ONG sont à l'œuvre en 1990, contre 7 en 1970. Les chiffres sont encore plus étourdissants si l'on inclut les associations d'originaires à un niveau très local, et pas seulement les ONG de solidarité internationale. On recense alors plus de 5 200 ONG en Ouganda en 2006, jusqu'à 8 000 en Tanzanie en 1997.

Tous ces chiffres ne représentent bien entendu qu'une fourchette basse : dans des pays où les formalités sont peu développées, beaucoup d'associations ne sont tout simplement pas enregistrées auprès des autorités. De ce qu'on en sait, l'impact économique du secteur est cependant loin d'être négligeable. Les ONG fournissent environ 20 % de l'assistance totale reçue par le Burkina Faso en 1985 ou l'Éthiopie en 1999 ; jusqu'à 25 % en Ouganda en 1990. Au Kenya, leur apport représente un quart du budget du gouvernement en 1990 ; au Ghana, 1 % de la force de travail en 1996. En Afrique du Sud, où l'on dispose de statistiques plus détaillées, les 98 920 ONG enregistrées en 1998 fournissaient un peu plus de 1 % du PIB et de 9 % de la main-d'œuvre non agricole du secteur formel de l'économie.

¹ Sarah Michael, *Undermining Development: The Absence of Power among Local NGOs in Africa*, James Currey, Oxford, 2004, p. 118.

² Monica Blagescu et Robert Lloyd, *2006 Global Accountability Report: Holding Power to Account*, One World Trust, Londres, 2006, p. 8.

³ Hetty Kovach, Caroline Neligan et Simon Burall, *Global Accountability Report: Power without Accountability?*, One World Trust, Londres, 2003.

secteur et par province en vue d'être intégrés dans le budget d'investissement national. Mais, concrètement, la plupart choisissent leurs domaines et régions d'intervention sans consulter le gouvernement au préalable.

Créé sous l'égide du ministère burundais des Relations extérieures en 1999, le Bureau national de coordination des ONG se plaint ainsi que les rapports d'activité et les bilans financiers des organisations humanitaires lui parviennent « au compte-gouttes ». En 2000, par exemple, seulement deux d'entre elles lui avaient effectivement remis des budgets détaillés, en l'occurrence la section belge de Médecins sans frontières et l'association italienne AVSI (Associazione Volontari per il Servizio Internazionale)⁴. En 2005 encore, des enquêtes réalisées par une équipe de l'Observatoire de l'action humanitaire⁵ confirmaient le constat. Sur un échantillon de seize ONG occidentales établies à Bujumbura, une seule, la section belge de Médecins sans frontières, a bien voulu donner un rapport d'activité, mais pas de bilan financier. La quasi-totalité a refusé sous des prétextes les plus divers⁶. Certaines ont argué que les autorités ne s'intéressaient de toutes façons pas au travail des ONG de développement. D'autres ont évoqué à mots couverts la crainte du scandale sur la richesse des organisations étrangères et le niveau de vie de leurs expatriés. À coups de rendez-vous manqués, la plupart ont simplement tergiversé en attendant l'autorisation improbable d'un responsable toujours absent.

Risques d'abus

Pareille opacité ne manque évidemment pas d'étonner. Certes, on peut comprendre qu'une association humanitaire répugne à livrer des informations aux autorités concernées, au risque de renseigner des régimes répressifs et de compromettre les victimes. Mais, à long terme, on voit vite les limites d'une telle approche, qui empêche l'État de coordonner les efforts de développement dans un cadre cohérent sur le plan national. Le Burkina Faso, qui compte une pléthore d'ONG, illustre le problème de façon saisissante. Une fois agréées par les autorités, les associations de développement ne rendent en effet pas de rapports d'activité et de bilans financiers à l'instance chargée de contrôler leurs activités, le BSONG (Bureau de suivi des ONG)⁷. Il est donc impossible d'intégrer leurs réalisations dans les plans quinquennaux du gouvernement. Incapables de remédier à la situation, les pouvoirs publics ne semblent pas non plus en mesure d'éviter les abus. En théorie, le BSONG pourrait parfaitement suspendre, voire ordonner la fermeture des groupements inactifs ou véreux qui continuent de profiter de facilités fiscales. En pratique, il n'use quasiment pas de son droit d'éviction. Craignant d'être accusé d'attenter à la liberté associative, il laisse les ONG bénéficier des avantages octroyés par l'État sans risquer de sanctions lorsqu'elles se déroberont à leurs obligations.

Le Burkina Faso ne constitue pas une exception de ce point de vue. En Ouganda, à peine un tiers des ONG locales est en mesure de fournir des comptes correctement tenus, et la moitié seulement prend la peine de remettre une copie de ses rapports annuels aux autorités⁸. Ces derniers, rarement rendus publics, sont d'ailleurs destinés aux bailleurs et presque jamais aux bénéficiaires des projets de développement. Sur le plan financier, les abus peuvent donc être fréquents. Statutairement, les ONG ougandaises jouissent en effet de facilités fiscales sans avoir à prouver que leurs excédents de trésorerie ne sont pas reversés à leurs employés et ne vont pas directement dans la poche de leurs dirigeants.

Contrairement aux attentes, même les régimes les plus autoritaires n'ont pas vraiment réussi à encadrer les associations locales. Ainsi, au Zimbabwe en 2000, sur 42 ONG du Matabeleland, région traditionnellement rétive au pouvoir central, à peine 64 % avaient effectivement remis des rapports d'activité et des bilans comptables en vertu d'une loi de 1997, le *Private Voluntary Organisations Act*. Les exigences de transparence peuvent pourtant se comprendre dans un contexte où les associations n'échappent pas à la corruption ambiante, travaillent sans contrôles financiers et s'appuient sur des systèmes de gestion « inadéquats » si l'on en croit des enquêtes universitaires⁹. En l'occurrence, les pratiques répressives des autorités ont plutôt servi à justifier l'opacité des ONG, voire leur passage dans la clandestinité.

De fait, les associations humanitaires ont beau jeu de dénoncer des manœuvres liberticides lorsqu'un État leur demande des comptes. Quand il entreprend de réguler le secteur associatif en 2001, le gouvernement sierra-léonais est ainsi accusé de vouloir éliminer les organisations qui lui déplaisent et qui ne soutiennent pas ses clientèles politiques. Il doit alors renoncer à obtenir de façon systématique des informations sur les financements des ONG locales et internationales en

⁴ Éric Ndayikenguritse, *Les ONG dans le conflit burundais : cadre, méthode et philosophie de travail de 1995 à nos jours*, université du Burundi, Bujumbura, mémoire de licence d'histoire, novembre 2002, p. 26.

⁵ Observatoire de l'action humanitaire : www.observatoire-humanitaire.org

⁶ Il s'agit d'Action Aid, Action contre la faim, Africare, Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, Christian Aid, Catholic Relief Service, Norwegian Refugee Council, Handicap International, International Rescue Committee, Save the Children, Solidarités, Tear Fund, Terre des hommes, SOS villages d'enfants et World Vision.

⁷ Alain Piveteau, *Évaluer les ONG*, Karthala, Paris, 2004, p. 202.

⁸ Abigail Barr, Marcel Fafchamps et Trudy Owens, *The Resources and Governance of Non-Governmental Organizations in Uganda*, Centre for the Study of African Economies, University of Oxford, *Working Paper*, n° 6, février 2004, pp. 16 et 34.

⁹ Sam Moyo, John Mudiwawashe Makumbe et Brian Raftopoulos, *NGOs, the State, and Politics in Zimbabwe*, SAPES Books, Harare, 2000, p. 84.

vue de mieux coordonner les efforts de reconstruction et d'empêcher les abus fiscaux constatés sous couvert d'action humanitaire¹⁰.

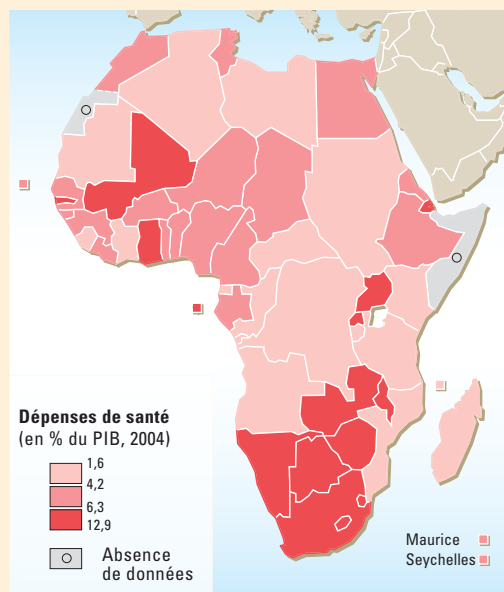
Dans bien des cas, un tel processus revient en fait à déposséder les États de leurs prérogatives et à confirmer la privatisation de services publics désormais confiés à des acteurs associatifs. Aux yeux des bailleurs de fonds de l'aide internationale, les ONG de développement sont en effet parues plus fiables et plus efficaces que les administrations de gouvernements très corrompus. Chargées de mettre en œuvre les programmes de l'aide internationale, elles ont permis de combler les défaillances d'États qui n'avaient ni l'envie ni les moyens techniques d'assumer leurs responsabilités sociales. Ce faisant, elles ont entériné l'affaiblissement de pouvoirs publics qui, à mesure que le secteur non lucratif s'étendait, ont souvent renoncé à leur rôle de coordination en matière de développement¹¹. Dans les États les plus pauvres, les ONG occidentales et leurs partenaires locaux ont même concouru à vider la fonction publique de ses meilleurs éléments en les attirant avec de meilleurs salaires. Les exceptions sont peu nombreuses. À l'instar des Philippines au moment de la chute de la dictature en 1986, l'Afrique du Sud est l'un des rares pays du continent où les cadres des ONG qui avaient lutté contre l'apartheid sont partis rejoindre la fonction publique après l'élection du président Nelson Mandela en 1994.

Une méfiance croissante

Depuis lors, les bailleurs de fonds sont certes revenus sur leur enthousiasme à l'égard du secteur associatif. Des interrogations ont vu le jour concernant la représentativité et l'efficacité des ONG locales comme de leurs équivalents internationaux. Le doute a gagné la société civile. La confiance que les Français ont dans les ONG pour lutter contre la faim et la pauvreté dans le monde est ainsi allée diminuant, de 77 % en 1995 à 61 % en 2006 si l'on en croit des sondages commandités par le Comité catholique contre la faim et pour le développement¹². En Afrique, la population a également commencé à exprimer ses réticences. Au Tchad, l'affaire de l'Arche de Zoé l'a montré à sa manière. Au Burundi, des sondages ont confirmé une certaine défiance à l'encontre des humanitaires¹³.

Les spécialistes eux-mêmes en conviennent : « Les ONG sont présentées comme les championnes du développement villageois, elles sont le nouveau visage de la lutte contre la pauvreté. Leur action est expliquée, émaillée de louanges variées, mais pas un mot sur l'ombre de leur tableau, aucune réserve sur leurs insuffisances. À cette observation, journalistes et ONG répondent qu'il faut ménager la sensibilité du public, mais surtout épargner les donateurs. La difficulté de récolter des fonds obligerait à une certaine retenue dans l'information. Si

Les dépenses de santé



Source : Dépenses totales de santé : WHOSIS (WHO Statistical Information System), comprenant *The World Health Report 2007*.

Roberto GIMENO et Atelier de cartographie de Sciences Po, juin 2008

l'argument tient en partie, il faut cependant se garder de se voiler la face et méconnaître la réalité du terrain. Or, on peut s'interroger : les ONG sont-elles conscientes des problèmes qu'elles provoquent ? Prennent-elles le temps et le recul nécessaires pour tenter de formuler une autocritique de leur action ? »¹⁴.

De telles questions sont toujours d'actualité. En réalité, c'est toute l'action des ONG en Afrique qui reste à évaluer, qu'il s'agisse d'associations locales ou internationales.

Marc-Antoine Pérouse de Montclos *

* Chargé de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et docteur en sciences politiques. Il travaille sur les conflits armés, les déplacements forcés et l'évaluation de l'aide humanitaire en Afrique subsaharienne.

¹⁰ Zoë Marriage, *Not Breaking the Rules, Not Playing the Game. International Assistance to Countries at War*, Hurst & Co., Londres, 2006, p. 169.

¹¹ Andrew Green et Ann Matthias, *Non-Governmental Organizations and Health in Developing Countries*, St. Martin's Press, New York, 1997, p. 60.

¹² Sondage réalisé en septembre 2006 par BVA et accessible sur : www.bva.fr/new/index.asp. Voir aussi : www.ccfid.asso.fr/ewb_pages/i/info_829.php.

¹³ Observatoire de l'action humanitaire : www.observatoire-humanitaire.org/etudes/burundi.htm

¹⁴ Marie-Christine Guéneau, *Afrique : les petits projets de développement sont-ils efficaces ?*, L'Harmattan, Paris, 1986, pp. 189-190.