ONG françaises et éducation : marginalisation ou réagencement ?

French NGOs and education: marginalisation or reorganisation?

ONG francesas y educación: ¿marginalización o redistribución?

Philippe Ryfman

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/2206>

DOI : 10.4000/ries.2206

ISSN : 2261-4265

Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2011

Pagination : 105-118

ISBN : 978-2-85420-593-0

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Philippe Ryfman, « ONG françaises et éducation : marginalisation ou réagencement ? », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 58 | décembre 2011, mis en ligne le 01 décembre 2014, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ries/2206> ; DOI : 10.4000/ries.2206

ONG françaises et éducation : marginalisation ou réagencement ?

Philippe Ryfman

Même si certains chercheurs et le public peinent encore à l'admettre, les organisations non gouvernementales¹ sont devenues des entités complexes. Dès lors, à l'égal d'autres structures – privées comme publiques – elles connaissent des transformations cycliques remodelant régulièrement leur identité, d'autant que l'environnement dans lequel elles évoluent se modifie lui aussi avec rapidité. S'agissant des ONG françaises, il n'est guère contestable qu'elles se trouvent affectées à des degrés divers – depuis le début du nouveau siècle – par de conséquentes mutations.

Développement et humanitaire, droits humains et environnement constituent, traditionnellement, les domaines phares des ONG présentes dans le champ international. L'importance prise par ces secteurs d'activité a largement contribué à leur visibilité croissante, ainsi qu'à la place qu'elles s'y sont acquises. Les acteurs concernés en ont tiré ressources, capacités opérationnelles et influence, à tel point que les protagonistes traditionnels de la scène mondiale que sont les États et les organisations internationales (OI) sont souvent contraints de constater qu'il est contreproductif de les négliger.

À partir des années quatre-vingt, les échecs de nombreux programmes de coopération publique Nord/Sud, aussi bien sur le plan bilatéral que multilatéral (des « éléphants blancs » au « mal-développement ») ont ainsi été opposés aux résultats dont sont crédités ces acteurs non étatiques. En dépit de l'indifférence dans laquelle les opérateurs de l'aide publique au développement (APD) les avaient tenus jusqu'alors, les ONG du Nord présentes au Sud, puis par élargissement les ONG du Sud ont paru manifester une capacité à agir au plus près des populations que l'APD parvenait mal à prendre en compte, notamment en termes de besoins. D'un autre côté, l'augmentation et la pérennisation de situations de détresse humanitaire (provoquées par les effets sur les populations civiles de la violence de guerre et l'installation dans la longue durée de conflits armés non internationaux ou de crises complexes), les impacts de plus en plus sévères des catastrophes naturelles dans des pays du Sud (accentués par la

1. En dépit des critiques suscitées par cette appellation effectivement peu significative, ces trois termes et leur abréviation (ONG), ainsi que l'équivalent anglais « *NGOs* », sont devenus des mots-valise en même temps qu'un symbole et appartiennent, dorénavant, au répertoire de la communication contemporaine. Voir, par exemple, Jacques Gerstlé, *La communication politique*, Paris, Armand Colin, 2008, (Cursus), 2^e éd.

pression foncière, l'urbanisation massive et la croissance démographique), l'explosion de pandémies (sida ou paludisme) ont conduit à la mise en place d'un système international de l'aide. Les ONG, spécialement les humanitaires, en sont une des composantes essentielles. Leur présence sur les terrains de crise s'en est trouvée renforcée.

En matière d'APD, l'éducation a longtemps constitué, avec la santé et les infrastructures, un axe fort des politiques publiques. Elle figure d'ailleurs au second rang des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). On s'attendrait donc à ce que l'aide privée soit également très active dans ce domaine, à l'égal de ce qui se fait en matière de santé. Or ce n'est pas le cas en France, tant s'en faut. Certes, elle n'est pas totalement absente du champ éducatif, et l'éducation/formation est souvent l'un des outils utilisés pour réaliser une finalité d'action différente. Il reste pourtant qu'elle se trouve aujourd'hui sous-représentée dans le milieu ONG français, à la fois en termes d'organisations spécialisées, de programmes chez les plus généralistes et de visibilité. Les raisons en sont multiples. Si les fortes spécificités du paysage non gouvernemental ne sauraient être ignorées, des contraintes organisationnelles pèsent également. La prédominance marquée, dans l'espace public, du domaine humanitaire et le relatif désintérêt des bailleurs de fonds publics internationaux y ont aussi contribué. S'y ajoutent enfin des changements de priorités au sein des grandes et moyennes ONG, lesquelles, pourtant dans une période d'extension régulière des mandats, délaissent l'éducatif au profit d'autres axes estimés plus urgents, voire plus porteurs.

UNE COMMUNAUTÉ NON GOUVERNEMENTALE SINGULIÈRE

Chaque communauté d'ONG, au Nord comme au Sud, est dotée d'une historicité particulière, dont l'influence varie. Les positionnements, les dimensions, les rapports au politique sont fonction des conditions historiques de la naissance, puis du degré d'articulation à l'international de l'action de solidarité privée du pays concerné. Il n'est guère difficile de le démontrer : que l'on songe simplement à la création, ces trente dernières années – au fil des élargissements successifs de l'Union européenne –, d'associations menant des programmes à l'extérieur des frontières, dans des pays où ne préexistait aucune tradition nationale de cette nature.

En France, l'effervescence des Lumières popularisa la référence à l'« humanité », et vit Voltaire se faire le porte-parole enflammé de ceux que la carence des vieilles monarchies face au tremblement de terre de Lisbonne, en 1755, indigna. Mais, contrairement à la Grande-Bretagne, le combat pour l'abolition de l'esclavage y resta limité – à la fin du XVIII^e et au début du XIX^e siècles – à un cercle intellectuel et politique étroit. Son abolition fut pour

l'essentiel l'affaire de l'État et les associations anti-esclavagistes n'y exercèrent jamais une influence comparable à celles d'outre-Manche. De même, la guerre de Crimée n'y vit émerger aucune Florence Nightingale. La future société nationale de Croix-Rouge se développa certes rapidement, mais l'emprise gouvernementale y demeura longtemps prédominante. Elle ne naquit sous sa forme actuelle, d'ailleurs, qu'en 1940, sous l'égide du régime de Vichy. Si la période qui succéda à la Première Guerre mondiale vit émerger des initiatives, elles furent généralement éphémères ou marquées politiquement, telles celles en faveur de la jeune URSS lors de la famine post-guerre civile. La défaite de 1940 ne facilita évidemment pas non plus l'émergence d'ONG se destinant à aider les populations civiles des pays occupés ou fraîchement libérées. Comme le fit Oxfam, du côté britannique. Néanmoins, avant comme après le second conflit mondial, la propagande coloniale, par sa mise en avant des figures emblématiques du médecin luttant contre les grandes épidémies et du missionnaire œuvrant dans les champs sanitaire et surtout éducatif, contribua paradoxalement à une sensibilisation aux problématiques de ce que l'on n'appelait pas encore le Tiers-Monde ou – plus tard – le Sud². L'engagement militant en faveur de la décolonisation joua, ensuite, un rôle identique.

Dès lors, le thème du développement des pays fraîchement indépendants va, à partir des années soixante, être à l'origine – en France – de la première vraie mouvance ONG. À l'initiative de l'Église catholique naît ainsi, en 1965, le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), année également de la création d'une organisation longtemps puissante, Frères des Hommes (FDH). Mais rapidement, de nouvelles associations vont se créer, occuper durablement l'espace public et médiatique et donner à la communauté des ONG françaises une orientation spécifique, qui ne se retrouve guère ailleurs à un pareil degré. Plus ou moins en rupture avec leurs devancières, elles s'identifieront souvent au terme générique de « sans frontiérisme ». Ce néologisme, forgé à partir du sigle de Médecins sans frontières (MSF) née en 1971, connaîtra un vif succès. L'opérationnalité de ces ONG, souvent limitée à l'origine, ira ensuite en se renforçant et s'appuiera sur la progressive professionnalisation de la structure associative, parallèlement à la recherche d'un réel professionnalisme dans la qualité et l'efficacité de l'aide. Les mêmes vont témoigner d'une aptitude peu commune à la médiatisation, à l'occupation de l'espace public et à la levée de fonds en vue de financer leurs interventions. Dès lors, elles supplanteront largement, dans les faveurs des donateurs privés comme des bailleurs publics, leurs devancières qui continuaient de privilégier les projets de développement. Si le CCFD³ se maintiendra (grâce, notamment, à son réseau), presque toutes les autres ONG de développement – surtout celles pratiquant une approche

2. Pour plus de détails, voir P. Ryfman, *Une histoire de l'humanitaire*, Paris, Éditions La Découverte, 2008, coll. Repères.

3. Devenu aujourd'hui CCFD-Terre solidaire.

généraliste des projets – verront leur taille diminuer et leur influence régresser. Au mieux elles stagneront, quand elles ne disparaîtront pas purement et simplement.

Plusieurs raisons expliquent cet effacement qui ne s'est pas produit avec la même radicalité dans d'autres pays. Si toutes n'ont pas joué de façon identique, on peut sommairement en identifier les principales. La base militante, sur laquelle beaucoup de ces organisations s'appuyaient, ira, à partir des années quatre-vingt, en vieillissant et en s'étiolant, sous l'effet d'un double impact : d'abord celui de la crise générale affectant le militantisme traditionnel, qui frappe aussi ce milieu, tandis que l'effondrement du tiers-mondisme politique – qui lui servait d'idéologie structurante – l'atteint dans l'identité politico-morale qu'il s'était construite et laisse de nombreux activistes désemparés. La capacité de ces ONG à rendre audibles dans l'espace public les thématiques qu'elles portaient s'en trouvera fortement diminuée. En outre, les ressources tirées des collectes de fonds se réduiront drastiquement, leurs donateurs se reportant massivement sur des ONG humanitaires, de droits humains ou (un peu plus tard) d'environnement. Enfin, face à ce contexte nouveau, les élites dirigeantes de ces ONG ne parviendront pas à articuler en réponse des stratégies cohérentes. Elles s'enfermeront dans un discours passéiste, mélange de promotion sans nuance du long terme opposé au supposé « court termisme » des humanitaires, de victimisation alimentée par une critique acerbe des médias, d'aveuglement tant vis-à-vis des réalités politiques et des évolutions sociétales dans de nombreux pays du Sud que des nouvelles formes de conflictualités. Parfois aussi, elles cèderont à une sorte de populisme associatif, magnifiant le seul « petit » projet, à l'encontre des « gros » que mèneraient les autres ONG.

Cependant, en dépit d'une identification durable avec le stéréotype du *french doctor*, toutes les ONG humanitaires sont loin d'être uniquement à dominante médicale. La duplication et l'élargissement du modèle originel sont vite réalisés avec Vétérinaires sans frontières (VSF) ou Handicap international (HI). Durant les deux décennies suivantes, une troisième génération d'ONG investira la défense de nouvelles catégories de populations-cibles, en insistant sur le couple professionnalisme/professionnalisation, tels Action contre la faim (ACF), Solidarités ou Première urgence (PU). Si les ONG qualifiées d'« humanitaires » aujourd'hui (significativement, les termes d'« urgence » ou « urgentistes » ne sont quasiment plus employés) restent réactives aux situations qualifiées de « crise humanitaire » (catastrophes naturelles ou conflits armés), leurs programmes couvrent aussi, pour la grande majorité, le post-crise et des actions de long terme. Les ONG dites de « développement » restent globalement inscrites sur ce dernier échelon temporel, et prennent peu ou plus difficilement en compte les deux autres en France en tout cas, car le paysage est beaucoup moins contrasté ailleurs, au Royaume-Uni par exemple.

La fin de la Guerre froide puis l'effondrement du bloc soviétique produiront en France les mêmes effets que dans d'autres pays occidentaux, mais avec une caractéristique originale. Ils démultiplieront les terrains d'action et renforceront les associations existantes de défense des droits de l'homme, d'environnement, ou en susciteront de nouvelles. Mais, avant tout, ils profiteront aux humanitaires, et guère aux ONG de développement ou de protection de l'enfance.

Une enquête récente réalisée par Viviane Tchernonog, chercheuse au Laboratoire/Matisse (CNRS et Université Paris I), a montré que quarante mille associations se revendiquaient comme « humanitaires » en 2006... soit un doublement par rapport au résultat de l'enquête précédente, qui portait sur l'année 2003⁴. Or cette auto-attribution d'un label d'« humanitaire » revêt une forte charge symbolique, alors qu'elle ne reflète que très imparfaitement la réalité des ONG vraiment engagées dans des projets sur le terrain. Le nombre de celles réellement actives est plutôt estimé autour de quatre à cinq cents, développement et humanitaires confondus. Le chiffre exact est impossible à déterminer scientifiquement. Seules quelques dizaines d'ONG disposent cependant de réelles capacités opérationnelles et diversifiées leur permettant de mettre en œuvre et de piloter – de façon concomitante – plusieurs projets.

Toutefois, alors qu'il a largement progressé en structuration et visibilité, le monde de la solidarité internationale ne témoigne, au début de cette seconde décennie du nouveau siècle, que d'un intérêt limité pour le domaine éducatif. Même si l'histoire l'explique en partie, elle ne saurait en constituer l'unique motif. D'autres sont à l'œuvre qui tiennent d'abord à la conjonction de phénomènes endogènes au milieu, largement dus à la montée en puissance des humanitaires.

STRUCTURATION ET PROFESSIONNALISATION

Tout en demeurant positivement perçues, les associations de solidarité sont régulièrement confrontées à une crise des moyens et à une contestation de leur légitimité. Pour y faire face, celles qui l'ont le mieux affronté ont répondu par une forte croissance en taille et capacités.

Moyens financiers

L'accès aux fonds privés comme publics s'opère désormais dans un univers hyperconcurrentiel. Au regard de la situation macro-économique comme de l'environnement juridico-fiscal, le niveau annuel des donations privées apparaît relativement stable depuis une dizaine d'années. Un jeu à somme nulle, en quelque sorte, où les ONG peinent à fidéliser de nouveaux donateurs. Le *tsunami*

4. Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français 2007. Mesures et évolutions*, Paris, 2007, Dalloz et Juris Associations.

de décembre 2004, en Asie, ou le tremblement de terre en Haïti de janvier 2010 (en dépit des élans contributifs qu'ils ont suscité) n'ont – avec le recul – que peu élargi le public donateur. Ce contexte profite largement aux ONG les plus importantes et visibles, qui drainent vers elles ce noyau stable de contributeurs.

Les conséquences de la crise économique et financière qui a éclaté en 2008 se sont avérées jusqu'alors limitées pour les moyennes et grandes ONG, mais beaucoup plus problématiques pour de plus petites ou des organisations mono-spécialisées. Or celles-ci ne peuvent guère se tourner vers l'État en compensation car, au contraire d'une légende tenace, le financement des ONG en France n'est pas majoritairement dépendant de lui. Il se caractérise plutôt par un double phénomène : une prédominance du privé et une part marginale de l'APD transitant par les associations de solidarité. Des enquêtes régulièrement menées depuis 1986 l'établissent statistiquement. La dernière – réalisée sur les années 2004 et 2005 – faisait ressortir en 2005 (en pourcentage du total des ressources publiques des ONG considérées), une quote-part d'origine étatique de seulement 21 % en termes de financements directs et 4,8 % pour les contributions des collectivités territoriales⁵. Au contraire, l'impact des fonds publics d'origine internationale n'a cessé de progresser puisqu'ils sont passés, de 1991 à 2005, de 56 % du total à 76,7 %. Reste que les ressources publiques des ONG françaises du secteur développement, humanitaire et droits humains ne totalisaient – en 2005 toujours – que 36 % de l'ensemble de leurs moyens financiers. Autrement dit, les ressources privées sont nettement majoritaires, avec 64 %. Le ratio public/privé est étonnamment stable d'ailleurs, puisque déjà en 1991, il s'établissait au chiffre très voisin de 35/65⁶. Toutefois, ce sont avant tout les ONG humanitaires (ainsi que celles de défense des droits humains) qui y contribuent, grâce aux fonds qu'elles lèvent auprès du grand public ou d'entreprises, alors qu'à l'exception du CCFD-Terre solidaire, les ONG de développement tirent l'essentiel de leurs ressources de l'argent public. Or, au plan national – il vient de l'être souligné –, les niveaux en sont faibles, tandis qu'à l'échelon européen et international, les contraintes et conditionnalités de ce type de financements en rendent l'accès de plus en plus problématique pour de petites, voire moyennes structures.

Dans cette configuration, certaines ONG françaises (celles qui y sont aptes) se sont engagées sur la voie d'une diversification de leurs financements. Certes la situation est contrastée, lorsque l'on examine dans le détail les comptes de chacune. Ainsi, là où en 2010, MSF-F arbore un ratio de 96 % de fonds privés et MDM-F 61 %, ACF-F présente un ratio inversé avec 45 % de fonds privés et 55 % de fonds publics, tandis que PU affiche quasiment 100 % de fonds publics ou Acted 95 %.

5. CCD, *Argent et organisations de solidarité internationale 2004/2005*, Paris, CCD, 2008, MAE et Coordination SUD. La Commission coopération développement (CCD) est une instance paritaire État/ONG. Les données de l'année 2005 sont les dernières disponibles à ce jour, en séries statistiques d'ensemble de la communauté des ONG françaises.

6. CCD, *op. cit.*

En réalité, c'est la stabilisation de ces ressources qui constitue un facteur clef pour l'avenir des ONG de solidarité. Une réforme législative, adoptée au début de la décennie deux mille – et initialement destinée à favoriser le mécénat culturel – a produit des effets bénéfiques et inattendus, tant en volume des dons des particuliers qu'en augmentation des contributions des entreprises⁷. Les partenariats entreprises/ONG se sont d'ailleurs largement étoffés depuis une dizaine d'années. Plusieurs moyennes et grandes ONG françaises considèrent avec intérêt l'émergence de financeurs alternatifs et significatifs. D'abord en financement privé, avec les nouvelles et puissantes fondations philanthropiques, sur le modèle de la Fondation Gates ou de celles créées par des chefs d'entreprises de pays émergents. Ensuite, en ressources publiques avec de nouveaux pays donateurs menant une stratégie de financement (surtout sous l'angle humanitaire), dans la durée, tel le Qatar.

S'agissant des financements publics internationaux, l'Union européenne demeure le donateur principal. Les moyennes et grandes ONG qu'elle abonde largement sont cependant devenues aussi expertes dans la recherche de fonds auprès des Nations Unies ou de divers gouvernements étrangers. Ainsi, le DFID britannique contribue régulièrement au financement de programmes menés par des ONG comme HI-F, ACF-F, MDM-F.

Moyens humains

111

La professionnalisation – longtemps tenue en suspicion – est aujourd'hui en France un fait acquis, et ce sont plutôt des questions normatives qui figurent désormais à l'agenda : niveau des rémunérations, gestion des parcours professionnels, coexistence de plusieurs statuts pour les personnels internationaux (expatriés), avec une progression rapide du salariat, longtemps resté minoritaire. Un net décalage se manifeste aussi entre le nombre de postes à pourvoir et le vivier de recrutement potentiel. Or le déficit en ressources humaines/terrain rend particulièrement délicate la gestion d'opérations qui tendanciellement deviennent plus lourdes et complexes, quand bien même elles sont assurées de leurs financements, sur fonds propres ou publics. Le *turn-over* sur ces postes est élevé, et certains peuvent rester sans titulaires des mois durant.

En termes de personnels, la question cruciale de la construction de parcours professionnels dans le secteur de l'aide privée – même si certains hésitent à les qualifier comme tels – est de moins en moins taboue. Les trajectoires militantes et professionnelles en milieu ONG sont maintenant bien repérables et constituent d'ailleurs des objets de recherches⁸.

7. Loi du 1^{er} août 2003 « relative au mécénat, aux associations et aux fondations ».

8. Pascal Dauvin et Johanna Siméant, *Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

La non-généralisation du salariat pour les personnels internationaux a longtemps constitué une différenciation notable avec les ONG britanniques. Mais depuis 2003, un spectaculaire renversement de tendance s'est amorcé (particulièrement chez ACF-F, HI-F, MSF-F) tandis qu'une loi réglementant le volontariat a enfin été adoptée⁹. Les utiles précisions qu'elle apporte quant à ses modalités et à sa durée maximale ont rapidement contribué à mieux en délimiter les contours et à accélérer ainsi la construction d'un cadre d'emploi pour les internationaux plus stable et davantage inscrit dans la durée.

Cette tendance à l'institutionnalisation et à la structuration affecte certes aussi les organisations mettant en œuvre des projets éducatifs au Sud. Mais elles éprouvent plus de difficultés que leurs consœurs humanitaires ou environnementales à l'intégrer pleinement, et en profitent largement moins. Car, plus médiocrement dotées en ressources financières, elles peinent d'abord à combler une sous-administration souvent chronique, ainsi qu'un déficit en gestion et pilotage de programmes, alors que les projets éducatifs font partie de ceux qui requièrent, au contraire, plutôt un micro-management. Or la faiblesse (en parallèle) de leurs ressources humaines ne leur permet guère de l'assurer, puisque sa cause première réside, précisément, dans ces trésoreries limitées. Il s'y ajoute les problématiques complexes de recrutement transversales à l'ensemble du milieu ONG, mais qui se trouvent ici accentuées par le fait que celles d'éducation ne sont guère en mesure d'offrir des perspectives d'évolution à leurs personnels similaires à celles des humanitaires.

STRATÉGIES MULTI-MANDATS

Essor du plaidoyer

L'effet de survalorisation – qui est naturellement, à relativiser – dont les ONG ont, depuis environ un quart de siècle, joui auprès des opinions, des organisations internationales et des médias a son revers. En France, comme ailleurs, leur légitimité se trouve fréquemment interpellée. Politiques, médias et chercheurs¹⁰ sont nombreux à les quereller à ce sujet, argumentant – entre autres – qu'elles ne procéderaient pas du suffrage universel et que le processus de leur légitimation trouve toujours sa source dans une auto-légitimation originelle. En réaction, les organisations s'efforcent d'inscrire sur le long terme la question de la légitimité. Pour ce faire, divers référentiels (démonstration des aptitudes opérationnelles, expertise, capacité de lobbying, degré d'ancrage dans la société civile, reconnaissance juridique) sont sollicités.

9. Loi du 23/02/05. Elle prévoit la conclusion d'un « contrat de solidarité internationale ». La durée cumulée des missions ne peut excéder six ans.

10. Serge Cordellier, « Action humanitaire : démystifier les ONG », *Alternatives Internationales*, n° 2, mai 2002. Voir aussi, pour de plus amples développements sur ce sujet et les positions d'autres auteurs, Philippe Ryfman, *Les ONG*, 2009, *op. cit.*, chap. IX.

L'un des principaux outils de légitimation utilisés combine action opérationnelle et fonctions de proposition, dénonciation, plaidoyer. Il fonctionne par adossement aux compétences, à l'expertise et à la connaissance acquises à travers les pratiques de terrain aux fins d'élargissement des domaines d'intervention. Oxfam, la plus importante des ONG de solidarité internationale issues du terreau britannique, a ouvert la voie sur ce plan. Dans plusieurs communautés non gouvernementales du Nord ou de pays émergents, des efforts ont été entrepris afin de constituer un front commun réunissant ONG humanitaires, de développement, d'environnement et de droits de l'homme, en faveur de la promotion des droits économiques, sociaux et culturels (DESC), au bénéfice des populations du Sud. Le droit à l'éducation certes en fait partie, mais là aussi les ONG françaises du champ éducatif n'en tirent guère avantage.

Car l'accent mis sur le ressort du plaidoyer/témoignage (ou *advocacy*) vise soit à faire avancer la cause, soit à l'inscrire dans une thématique transversale (par exemple l'augmentation de l'aide au développement – grâce à la mise en œuvre d'une taxe sur les transactions financières – ou la lutte contre la faim), soit à obtenir l'accès au terrain et à éviter, tant que faire se peut, l'instrumentalisation de l'aide.

Les modèles britanniques et français se sont rapprochés de façon flagrante. L'intégration sans difficultés majeures au réseau Oxfam, en 2008, de la première ONG de plaidoyer française, Agir-Ici devenue Oxfam-F, en atteste. De même, des partenariats sont de plus en plus fréquemment noués, qu'il s'agisse de campagnes internationales, comme celle menée par Oxfam-UK et MSF-F ou HI-F et le *Mine Advisory Group* (MAG), ou bien d'opérations sur le terrain où MSF, ACF, Oxfam, SCF, HI, Merlin pratiquent des partenariats opérationnels et des échanges en maints endroits de la planète.

Mais on constate qu'ils ne concernent pas – ou très exceptionnellement – les questions éducatives. Si les ONG d'éducation recourent elles aussi au plaidoyer, elles éprouvent, à l'évidence, plus de difficultés pour faire aboutir le leur, parce qu'il se trouve fortement concurrencé par d'autres thèmes, et que paradoxalement son caractère plutôt consensuel (« éducation pour tous ») en affadit la portée. Ensuite, il est moins facilement articulable avec d'autres causes au sein desquelles il tend à se diluer. Enfin, ces ONG ne disposent souvent pas – cela a été précédemment évoqué – de fortes capacités opérationnelles qu'elles pourraient capitaliser. Ni, surtout, des ressources matérielles et humaines à investir dans des activités de plaidoyer ou de partenariat dont le coût tend à s'élever, d'autant qu'il peut de moins en moins être assuré par le seul bénévolat, alors qu'elles y recourent intensément.

Extension des mandats

Un élément clé s'y ajoute depuis une quinzaine d'années. Il s'agit du phénomène d'extension régulière des mandats. Car les frontières des champs d'activité des ONG à l'international sont devenues particulièrement mouvantes.

Des deux côtés de la Manche, plusieurs pratiquent dorénavant une stratégie multi-mandats, combinant (par exemple) développement, humanitaire, défense des droits, *advocacy* sur la gouvernance globale ou encore engagement dans la préservation de l'environnement, la lutte contre le changement climatique, la défense de la biodiversité.

Les causes de cette extension – en brève référence à la sociologie des organisations – sont de deux ordres. Des logiques organisationnelles pèsent fortement d'abord, telle celle voulant que toute structure en expansion cherche à la conforter en recherchant et en s'investissant dans de nouveaux domaines d'action. Une démarche non lucrative certes, mais proche cependant de celle présidant à la conquête de nouveaux marchés par une entreprise commerciale. Le fait que certaines ONG soient aujourd'hui d'une taille conséquente n'est pas dépourvu d'incidences, parce qu'elles disposent – ici encore – des ressources matérielles et humaines nécessaires en terme d'investissement pour se tourner vers d'autres champs que ceux de leur mandat originel.

Ensuite, la logique de marché joue encore, en accentuant la démarche volontariste d'une association en quête de sources inédites de financements publics comme privés, dans un triple souci de sécurisation financière, de renforcement de la structure et d'optimisation de sa gestion. D'autant plus nécessaire, selon certains – que les organisations sont aussi en forte compétition entre elles.

Les sollicitations extérieures ne cessent d'ailleurs de croître. Elles vont de la diplomatie non gouvernementale au droit international humanitaire (DIH), en passant par les pandémies, la lutte contre le réchauffement climatique, la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement, l'augmentation de l'APD à travers la recherche de nouveaux financements. Ou encore la protection des biens culturels, la construction de la paix, la lutte contre la corruption, la responsabilité sociale et environnementale, et d'autres. Il s'y ajoute la forte croissance des besoins humanitaires déjà mentionnée. Au mieux, l'éducation se trouve, à nouveau, fortement diluée dans cet ensemble.

Enfin, le déplacement des centres d'intérêt des donateurs privés délaissant, dans le geste du don, telle cause au profit d'une nouvelle est scruté à la loupe, de même que les réorientations des priorités des bailleurs publics. Les enquêtes d'opinion sur les causes jugées prioritaires par les Français ne confèrent pas à l'éducation une place de choix, loin s'en faut. Ainsi, un sondage Ipsos/Secours Populaire Français (SPF) réalisé en août 2011¹¹ sur les grandes causes de la solidarité internationale met en tête (avec 67 %) l'accès à une alimentation correcte et de qualité. Celui à l'éducation n'arrive qu'en quatrième position, après ceux aux soins et de défense des droits de l'homme.

Or les organisations spécialisées en éducation rencontrent une difficulté spécifique supplémentaire, lorsqu'elles s'efforcent de compenser un déficit

11. Méthode des quotas sur un échantillon de 1 016 personnes, âgées de 15 ans et plus. IPSOS Public Affairs, 5^e Baromètre de la pauvreté : <http://www.ipsos.fr/sites/default/files/attachments/secours-populaire-2011.pdf/>.

en fonds privés par un recours aux financements publics. Si ceux-ci ne sont pas inexistantes au profit des projets du non gouvernemental éducatif, ils supportent – outre la contrainte liée à un accès et une utilisation très technicisés désormais – le double poids de la crise économique et financière et du retour de l'État comme acteur principal du développement au Sud, sur les axes considérés comme relevant fondamentalement du régalién. L'éducation en fait partie. Les grandes fondations, surtout américaines – telle la Fondation Gates – s'inscrivent dans la même tendance quand elles ne la précèdent pas, notamment en mettant l'accent sur la santé. Certes la Gates a créé en 2010 un fonds de 20 milliards US\$ pour l'éducation, mais il est dédié avant tout aux technologies éducatives. Il s'agit surtout de former des enseignants à mieux suivre leurs élèves, pour en amener le plus grand nombre aux portes des universités.

RECONNAISSANCE ET NOTORIÉTÉ

Dans ce paysage, où se situent les associations se dédiant en tout ou partie à l'éducation ? Même si les classements sont toujours à considérer avec précaution, un nombre limité d'ONG parviennent à affirmer une présence marquée, tant dans l'espace public que sur le terrain, en termes de niveau de ressources comme de notoriété. Depuis un quart de siècle, MSF-F est ainsi – en occupation de l'espace médiatique et en termes financiers – la plus notoire. Viennent ensuite, dans un ordre qui peut varier suivant les années, ACF-F, HI-F, MDM-F, Acted, le CCFD. Il est remarquable, d'une part, qu'aucune ONG d'éducation n'y figure et que, d'autre part, ces organisations *leaders* ne conduisent que très peu de projets, voire aucun en matière éducative sur le terrain.

Un passage en revue détaillé du *Rapport moral et d'activités 2010* du CCFD-Terre solidaire fournit ainsi des indications intéressantes sur les champs d'actions principaux de cette organisation¹². Celle-ci – on l'a dit – est une ONG majeure dans le secteur du développement. On pourrait donc s'attendre à un fort engagement de sa part sur l'éducation. Pourtant, le CCFD est beaucoup plus présent sur des thématiques de souveraineté alimentaire, de prévention et de gestion des conflits, d'économie sociale et solidaire, de santé¹³. Dans son catalogue général des projets, l'éducation ne constitue ainsi qu'un des onze chapitres retenus, et encore est-elle liée à la « formation professionnelle » et à la « citoyenneté ». Sur l'Afrique, qui représente 32 % des projets mis en œuvre par l'ONG (et sa première zone géographique), aucun à destination de l'enfance ou de la jeunesse scolarisée n'existe *stricto sensu*.

12. Il convient de rappeler que le CCFD-Terre Solidaire est une ONG confessionnelle, comme le sont le Secours catholique (branche française de Caritas) ou le Secours islamique-France (SI-F). Ce qui témoigne – contrairement à une idée reçue – d'une forte présence, dans un pays réputé ultra-laïque, du confessionnel dans le champ de la solidarité internationale.

13. Rapport moral et d'activités 2010, Paris, 2011, CCFD : ccfd-terresolidaire.org/ewb_pages/q/qsn_leccfd.php/.

Le slogan « 80 millions d'enfants sont encore privés de leur droit à l'éducation, aidez-les à agir ! » qu'Aide et Action (une des rares organisations spécialisées significatives) s'était efforcée de promouvoir depuis le milieu des années 2000 n'a eu qu'un impact limité dans et surtout hors du milieu. Aide et Action elle-même, bien qu'ONG reconnue par lui – comme par les bailleurs de fonds publics – en tant que structure spécialisée, pertinente et de qualité n'est guère visible dans les médias, et encore moins connue du grand public¹⁴. Elle est soutenue, certes, par plus de 60 000 donateurs et parrains, et détient les capacités techniques d'accès aux financements publics (qu'elle sollicite, internationaux compris) et opérationnelles de gestion de ses projets sur le terrain. Mais, au final, elle ne dispose que de moyens assez limités, puisque son total de ressources en 2010 s'établit à 23 M€, quand MSF-F est à 229 M€ et ACF-F à 102 M€. Elles ont d'ailleurs diminué de 5,7 % en 2010 par rapport à 2009, alors que celles de ces deux ONG progressaient chacune de 30 %.

Autre cas emblématique, celui d'Unicef-F¹⁵. Sa communication est bien plus active sur le domaine de l'action humanitaire que sur le champ éducatif *stricto sensu*. Lorsque c'est le cas, l'accent est plutôt mis sur l'engagement d'un vaste programme de construction d'écoles et de scolarisation, comme en Haïti après le séisme du 12 janvier 2010. L'élément phare est donc constitué par l'activité humanitaire menée sur place à la suite de la catastrophe.

MARGINALISATION RELATIVE ET RÉAGENCEMENT

Une dernière série d'hypothèses quant à cette faible visibilité, en France, des projets ONG en matière éducative ou le relatif désintérêt pour ceux-ci peut enfin être formulée. L'une – fréquemment avancée – est que la primauté de l'humanitaire conduirait à privilégier l'immédiateté et le court/moyen terme au détriment du long terme dans lequel s'inscrit, nécessairement, l'action éducative. Certes, elle n'est pas à négliger, mais demeure insuffisante. D'une part, parce que – comme déjà dit – le champ temporel des ONG humanitaires ou de développement (telle le CCCFD) pratiquant la diversification des mandats est, de nos jours, large, allant de la crise à la reconstruction et au développement. De l'autre, parce qu'elle esquivait le fait que la tendance au multi-mandats à travers la variété des thématiques aurait pu provoquer – ne serait-ce que pour cette raison – un retour sur l'éducatif. Or tel n'a pas été le cas, on l'a vu.

14. Même si une stratégie délibérée de sa gouvernance accentue le phénomène, mais elle découle probablement de cette difficulté à faire passer le message.

15. Contrairement à ce que le sigle pourrait laisser penser, il ne s'agit pas de l'agence des Nations Unies, mais bien d'une association française de solidarité collectant des fonds pour cette agence onusienne. Mais elle est associée aussi, depuis une dizaine d'années, au choix de certains des programmes mis en œuvre avec une partie des fonds qu'elle réunit, et s'y implique fortement.

C'est qu'une dernière mutation affecte aujourd'hui le non gouvernement. Il s'agit du mouvement de transnationalisation et de recherche d'une taille optimale. L'un et l'autre n'ont pas plus favorisé, pour le moment, des projets en éducation chez les ONG françaises.

Certaines ONG ont, en effet, acquis aujourd'hui une véritable dimension transnationale. Elle se manifeste particulièrement, sinon uniquement, par la constitution d'ONG transnationales (OTN), c'est-à-dire de structures non plus nationalo-centrées, mais s'inscrivant et fonctionnant dans un espace multinational et global, à travers des déclinaisons dans divers pays. Elles disposent ainsi de capacités de projection et de déploiement de moyens considérables, en même temps que de relais dans de nombreuses sociétés civiles, au Nord comme au Sud. Parmi les organisations britanniques, ces choix ont été effectués depuis longtemps déjà, particulièrement par Oxfam ou *Save The Children Fund* (SCF). À partir de la France, MSF-F a initié également une OTN, qui a acquis (en dépit d'un fonctionnement très décentralisé) une forte capacité de projection et de synergie interne. MDM-F, ACF-F, HI-F sont également devenus les branches françaises d'une OTN. Acted est en phase de construction d'un tel réseau.

Parallèlement, la question de la « masse critique » devient un vrai enjeu : ONG de tailles moyenne et importante se trouvent confrontées à la nécessité de faire face à des programmes qui vont en s'alourdissant en termes financiers, humains, de pilotage, de sécurité. Les contraintes opérationnelles vont dans le sens d'un renforcement du management des équipes sur le terrain. D'où la nécessité de disposer de moyens financiers adéquats et de personnels compétents. Le contrôle de gestion, la surveillance étroite des dépenses siège comme terrain, le renforcement des moyens de télécommunication, la gestion d'équipes par des spécialistes des ressources humaines, etc., figurent constamment à l'agenda. Sans compter les contrôles de la Cour des comptes et des divers corps administratifs d'inspection, qui avec ceux de bailleurs publics (tels Echo ou Devco-Europaid¹⁶), requièrent des procédures aujourd'hui sophistiquées de redevabilité et de contrôle interne, ainsi que du personnel supplémentaire pour leur mise en œuvre et les fonctions d'interface.

Aucune de ces OTN d'origine française n'inscrit en tout cas l'éducation au cœur de ce processus de globalisation ni ne la met non plus au premier plan de ses préoccupations. Quant aux ONG spécialisées, soit elles en sont au début du processus, comme Aide et Action qui cherche actuellement à créer un réseau transnational¹⁷, soit les projets éducatifs sont plutôt rattachables au vaste secteur de l'enfance, comme pour SOS Villages d'enfants¹⁸ ou Plan-F. Ainsi, dans leur

16. Echo, pour *European Commission Humanitarian Office* (Office de la Direction générale de l'aide humanitaire de la Commission européenne), finance l'humanitaire et la première phase de la post-crise. Europaid s'occupe du développement.

17. Après s'être désaffiliée rapidement, après sa fondation, du réseau *Action Aid*, auquel elle était initialement rattachée.

18. Issue de l'ONG autrichienne *SOS Kinderhof International*, fondée en 1955.

communication et leurs collectes de fonds, ce type d'organisations met surtout l'accent sur la protection de l'enfance, les droits des enfants, leur sécurité et leur santé. La formation se trouve reléguée au rang d'un élément parmi d'autres de l'action de l'ONG. SOS Villages d'enfants insiste d'ailleurs beaucoup sur l'aide apportée aux familles plus qu'aux enfants eux-mêmes.

Il a ici été question avant tout d'ONG européennes, c'est-à-dire d'ONG du Nord outre quelques transnationales. Or, le « modèle » ONG, depuis un demi-siècle, s'est largement diffusé dans les sociétés du Sud et émergentes. Une extrême diversité et un large éventail de capacités existent aujourd'hui dans les ONG du Sud. Tout se passe comme si – dès lors – les ONG françaises non spécialisées (dans le réagencement régulier des choix des causes auxquels ce contexte les conduit), estimaient que désormais, les projets éducatifs relèveraient des ONG locales, par priorité.

Ce n'est en soi nullement critiquable, au contraire. Pour autant, le multi-mandats et la fluidité de ceux-ci riment avec une grande plasticité et une adaptabilité forte, caractéristiques que l'on associe souvent au non gouvernemental. Rien n'interdirait dès lors *a priori* à ces moyennes et grandes ONG multi-mandats, qu'elles soient ou non des OTN, de réinvestir le secteur éducatif, spécialement sur des segments où elles pourraient apporter une valeur ajoutée : par exemple sur des programmes à destination d'enfants-soldats, de réfugiés ou déplacés, d'handicapés, de victimes de l'écart dans l'accès au numérique entre le Nord et le Sud, de mères célibataires, d'orphelins du sida...

Elles sont certainement en mesure de le faire, fortes de leur masse critique et de l'influence qu'elles exercent. Cependant, il faudrait probablement d'une part privilégier des approches innovantes sortant des schémas classiques (tel le parrainage d'enfants ou de classes), si l'on veut contribuer à réduire la fracture éducative entre les sociétés développées et les autres. Ensuite, en trouver les moyens. De ce point de vue, des efforts de mutualisation ou des stratégies de consortium avec des ONG spécialisées dans le domaine et des ONG du Sud pourraient y contribuer. Sans négliger l'apport de la recherche en sciences de l'éducation, dans ce domaine. Le chantier est à ouvrir.