

# LA REDEVABILITÉ

## DES ONG CHINOISES EN DÉBAT

**Avec le développement des ONG et le séisme dévastateur de Wenchuan évoqué dans l'article précédent, l'exigence de redevabilité des organisations issues de la société civile a fait son apparition dans l'Empire du milieu. Mais cette sommation de « rendre des comptes » pose beaucoup de questions auxquelles les regards croisés d'acteurs occidentaux et chinois réunis à Beijing ont permis d'apporter certaines réponses stimulantes.**



**Par Martin Vielajus, IRG**

Le développement de la société civile chinoise, et notamment du secteur des ONG, est devenu un sujet de débat majeur au sein de la République populaire de Chine. En 2008, cet enjeu a été particulièrement mis en avant par la diversité des réponses apportées au tremblement de terre du Sichuan, lorsque de nombreuses ONG, mais aussi des associations locales plus informelles se sont rapidement mobilisées pour venir en aide à leurs compatriotes des zones sinistrées. Alors que le travail de ces ONG se développe, la question de leur relation avec les autres acteurs, notamment l'État et le secteur privé, se pose dans toute sa complexité, en particulier en ce qui concerne l'épineux débat de leur « redevabilité » : un concept développé depuis plusieurs années en Occident, qui se définit généralement comme « le moyen par lequel des individus ou des organisations rendent compte de leurs actes [...] et sont tenus pour responsables de ceux-ci<sup>1</sup> ». La conférence internationale du Non Profit Organisation Center de l'université Renmin de Beijing, organisée en avril 2008 en lien avec l'IRG, s'est attelée à cette question en donnant à voir les diverses relations de « redevabilité » auxquelles les ONG sont aujourd'hui confrontées, et en mettant en avant des outils nouveaux capables de répondre aux attentes des partenaires extérieurs.

<sup>1</sup> Edwards et Hulme 1996, cité par Mulgan en 2000. Voir sur cette question de la redevabilité Capacity.org, n° 31, août 2007, sur le site [www.capacity.org](http://www.capacity.org)

### EN CHINE COMME AILLEURS : LES ONG SOMMÉES DE « RENDRE DES COMPTES »

La croissance exponentielle du « tiers secteur » chinois a été accompagnée par la production de la part de l'État Chinois de nouveaux outils de contrôle, d'évaluation et de transparence des ONG. Ce rôle de plus en plus important de l'État dans les outils de redevabilité des ONG n'est d'ailleurs pas spécifique à la Chine (même si le niveau d'autonomie des ONG chinoises, particulièrement balbutiant, peut être un élément d'explication). Cette tendance a touché en réalité de nombreux pays au cours de ces dernières années. L'État, le secteur privé, mais aussi les organisations internationales ont été très actifs dans l'élaboration de systèmes externes de redevabilité qui ont parfois entamé l'autonomie fondamentale des ONG et brouillé leur mission initiale. La lutte contre le terrorisme et son corollaire, le renforcement de la sécurité intérieure, ont bien souvent été avancés pour justifier le durcissement du contrôle étatique sur ce secteur. Nombre d'intervenants à la conférence de Renmin, parmi lesquels Patricia Amstrong (université de New York), sont ainsi revenus sur la nécessité d'évaluer la pertinence du niveau de contrôle des ONG par l'État en fonction du type d'activités menées, par exemple selon qu'il s'agit ou non d'une activité en partie assurée par l'État lui-même. Ces témoignages ont rallié plusieurs voix chinoises, notamment celle de Na La (université Renmin de Beijing), appelant l'État chinois à passer d'une fonction de « tutelle » à une fonction de « facilitation » des activités des ONG.

Une attention particulière a été également portée sur la relation des ONG aux donateurs issus du secteur privé. En Chine, le financement des ONG provient en grande partie de ce secteur qui, avec le développement de l'économie de marché, a pris une place croissante dans la société. À titre d'exemple, le budget de la célèbre Fondation pour le développement de la jeunesse chinoise est composé à plus de 90 % de fonds privés, pour la plupart étrangers. Cette dépendance financière s'accompagne bien souvent d'une exigence forte de redevabilité, qui peut prendre des orientations différentes selon les donateurs, et risquer ainsi de faire perdre aux ONG la cohérence de leurs objectifs initiaux.

### DE MULTIPLES NIVEAUX DE REDEVABILITÉ ENVISAGEABLES

Que ce soit en Chine ou ailleurs, le sens de la redevabilité s'exerce traditionnellement « vers le haut », c'est-à-dire auprès de l'autorité qui subventionne, voire exerce la tutelle politique et financière des orga-

nisations. Or le respect d'une certaine stabilité d'objectifs, le renforcement de l'autonomie et de la crédibilité des ONG passe en réalité par la prise en compte de formes de redevabilité nouvelles. Une telle relation peut également s'exercer, nous allons le voir, dans deux directions assez innovantes : auprès des populations bénéficiaires des actions et auprès des autres organisations opérant dans le même secteur.

Une redevabilité « vers le bas », concentrée sur le lien entre l'ONG et les populations bénéficiaires de ses services, est une première voie. Cette approche a notamment été illustrée par l'initiative de l'ONG Action Aid. Intitulé ALPS (Accountability Learning and Planning System), ce mécanisme consiste en l'évaluation régulière des progrès de chacun des programmes en fonction d'objectifs définis en commun par l'ensemble des partenaires impliqués dans ces programmes (membres de l'organisation, acteurs institutionnels, organisations partenaires, communautés, etc.). Un tel mécanisme répond à la nécessaire transformation des relations entre ONG et populations bénéficiaires, sous réserve qu'il permette de conserver la flexibilité suffisante pour ajuster ses méthodes d'évaluation à la diversité des contextes sociaux et politiques dans lesquels il est mis en œuvre. Action Aid a d'ailleurs témoigné sur ce dernier point de la difficulté de mettre en place de tels systèmes d'évaluation « par le bas » dans des contextes sociopolitiques spécifiques, tel celui de la Chine.

Mais c'est surtout l'idée d'une redevabilité « horizontale », plaçant les activités de l'organisation sous le regard de ses « pairs » (des autres organisations actives dans le même secteur), qui a été au centre des débats de Beijing. Cette forme d'autorégulation des ONG au travers du contrôle des pairs apparaît en effet comme un moyen d'assurer l'émergence d'une société civile crédible et indépendante. Pour autant, cette démarche d'autorégulation est largement dépendante de la latitude politique laissée au secteur des ONG pour développer ses propres critères d'évaluation et construire des réseaux d'échange d'information, autant d'éléments encore fortement limités dans le contexte chinois. Certaines tentatives de mise en commun de l'information (par exemple au sein du Human Service Center ou de l'Asia Foundation) parviennent à émerger, mais se trouvent confrontées à des formes de restrictions et de résistances non officielles, particulièrement lorsque ces initiatives impliquent des ONG ne bénéficiant pas d'un enregistrement officiel auprès du ministère chinois des Affaires civiles. Le meilleur exemple de cette forme nouvelle d'autorégulation est celui de l'initiative prise par plusieurs fondations chinoises (China Foundation for Poverty Alleviation, Amity Foundation, Chinese Youth Development Foundation) de proposer aux organisations de

leur secteur un cadre commun de régulation. Cet exemple positif a néanmoins amené ces acteurs à une mise en garde : la mise en œuvre de standards communs d'autorégulation requiert un certain nombre de prérequis essentiels.

### **LES CONDITIONS D'UNE APPROCHE NOUVELLE DE LA RÉGULATION « PAR LES PAIRS »**

Tout d'abord, la redevabilité des organisations implique leur reconnaissance juridique. Or le système d'enregistrement des organisations à but non lucratif en Chine laisse encore la grande majorité de ces organisations sans véritable statut légal. La mise en place de systèmes d'autorégulation à partir de standards communs développés par une communauté d'acteurs issus de la société civile se heurte ainsi à la reconnaissance inégale des organisations, voire à l'impossibilité pour la plupart d'entre elles de développer le cadre nécessaire à la professionnalisation de leur activité. Un exemple illustrant ce dilemme est celui du Centre de développement culturel des femmes rurales, une organisation locale non enregistrée dont les activités prennent aujourd'hui de l'ampleur, mais qui se voit dans l'impossibilité d'établir officiellement un bureau et un conseil d'administration. Comment appliquer des critères d'évaluation organisationnelle à ce type d'initiatives pourtant en pleine émergence ? La construction de nouveaux cadres d'autorégulation relativement indépendants ne peut ainsi faire l'économie d'une réflexion parallèle sur l'évolution du système juridique chinois en matière de droit d'association. Néanmoins, et selon certains chercheurs chinois – notamment Wu Yuzhang (Social Sciences in China Press) –, ce cadre juridique d'enregistrement des associations a déjà été allégé dans certaines provinces, afin d'être mieux adapté à l'arrivée de ces nouveaux acteurs.

Par ailleurs, les initiateurs de ce cadre commun d'autorégulation devraient pouvoir définir plus précisément la « communauté des pairs » à laquelle celui-ci serait censé s'adresser. Une communauté d'acteurs trop vague et trop diverse risque en effet de réduire l'intérêt d'un tel outil et d'en condamner la légitimité. À titre d'exemple, Patricia Armstrong a rappelé les tentatives peu concluantes de la Banque mondiale pour élaborer des standards internationaux dans ce domaine et proposer un guide commun d'évaluation, dans le courant des années 1990. Ces tentatives se sont confrontées à l'impossibilité d'adapter un cadre « universel » à la diversité des contextes juridiques et politiques nationaux au sein desquels opéraient les ONG. Il est donc nécessaire d'articuler des principes communs avec des standards plus spécifiques,

fondés sur les contextes nationaux ou régionaux, ou limités à des secteurs d'activité particuliers.

Enfin, ces standards communs d'autorégulation entre les pairs doivent être assez flexibles pour servir d'outil de renforcement des capacités pour des organisations encore peu professionnalisées. Lors de la conférence, Wang Ming (NGO Research Center de l'université Tsinghua) soulignait la nécessité de combiner un cadre strict d'évaluation entre les pairs (afin d'assurer la crédibilité du secteur) avec des outils au service des organisations fragiles pour renforcer leur structure et leurs activités. Les processus de contrôle et d'évaluation doivent notamment être accompagnés de mécanismes de soutien financier aux organisations qui ont des difficultés à atteindre ces standards.

Porter son attention sur les modes de « redevabilité » des ONG chinoises, et observer les outils innovants qui émergent avec difficultés dans ce domaine, est un moyen pertinent de participer à la réflexion engagée par beaucoup d'acteurs de la société civile chinoise sur leur rôle, leurs obligations et leurs droits dans un contexte politique encore largement fermé. La confrontation de ces réflexions chinoises avec les analyses et les expériences portées par d'autres acteurs internationaux n'a pas seulement enrichi les acteurs chinois, elle a également permis de mettre en lumière des problématiques et des défis trop souvent ignorés par les grandes ONG occidentales. ■