



WELDADOUAR GAYE Pierre

**ÉTUDE DES DISPOSITIFS D'ENCADREMENT DES ORGANISATIONS
NON GOUVERNEMENTALES**

**De l'expérience québécoise aux perspectives d'implantation d'un modèle
pour la Direction des ONG au Tchad**

Mémoire présenté

A l'Université Senghor

Université internationale de langue française au service du développement
africain

Pour l'obtention du Master en développement

**DÉPARTEMENT ADMINISTRATION-GESTION
SPÉCIALITÉ : GOUVERNANCE ET MANAGEMENT PUBLIC**

Alexandrie
Egypte

Avril 2007

RÉSUMÉ

Au Tchad, plus de trois cents Organisations Non Gouvernementales (ONG) oeuvrent, aux côtés de l'Etat, pour la fourniture des biens et services aux populations vulnérables. Ces ONG sont des organisations privées, autonomes et à but non lucratif. L'Etat tchadien reconnaît le bien-fondé, l'ampleur et la qualité de leurs actions. Toutefois, les dispositifs mis en place pour les soutenir semblent défaillants. Ainsi, l'environnement juridique régissant les ONG est précaire et défavorable. Les structures étatiques chargées de leur encadrement sont mal organisées et insuffisamment équipées. Il en résulte des répercussions négatives sur le fonctionnement et les résultats des ONG.

Contrairement au Tchad, au Québec où nous avons effectué notre stage, les Organismes Communautaires (OC) sont considérablement soutenus par le Gouvernement. Une « Politique gouvernementale en matière d'action communautaire » est élaborée à cet effet. Cette politique régit la collaboration entre le Gouvernement et les OC. Elle est mise en œuvre par la Direction Générale Adjointe du Secrétariat à l'Action Communautaire Autonome (DGASACA). Sur le plan du financement des OC, un dispositif gouvernemental ad hoc est également mis en place et semble donner des résultats appréciables. C'est pourquoi, la présente étude identifie certaines pratiques et réalisations transférables de la DGASACA (Québec) à la DONG au Tchad.

Aussi, après avoir établi le diagnostic et analysé la situation au Tchad, des pistes d'amélioration sont-elles suggérées. Il s'agit, entre autres, de l'adoption d'une loi spécifique aux ONG, de l'élaboration d'un « Plan d'action gouvernemental en matière d'appui aux ONG » et de la mise en place d'un fonds spécial d'appui aux ONG. La mise en œuvre de ces propositions exige des conditions préalables. Parmi celles-ci, il y a l'implication de tous les acteurs à l'élaboration des nouvelles orientations, l'accompagnement institutionnel et organisationnel des agents publics impliqués et des restructurations stratégiques au sein des ONG (formations aux nouvelles orientations et stratégies, redéfinition des stratégies de mobilisation des ressources).

Mots-clés : ONG, Organismes Communautaires, structures et modes d'appui, Tchad.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

BELACD :	Bureau d'Etudes et de Liaison d'Action Caritative et de Développement
CDSR :	Centre de Développement Sous-Régional pour l'Afrique Centrale
CICA/ONG :	Comité Interministériel de Coordination des Activités des ONG
CILONG :	Centre d'Information des ONG
DGAACIS :	Direction Générale Adjointe à l'Action Communautaire et aux Initiatives Sociales
DASISAC :	Direction des Activités de Soutien aux Initiatives Sociales et à l'Action Communautaire
DONG :	Direction des ONG
DSF :	Direction du Soutien Financier
SACA :	Secrétariat à l'Action Communautaire Autonome
FAACA :	Fonds d'Aide à l'Action Communautaire Autonome
FONGT :	Fédération des ONG Tchadiennes
FNUAP :	Fonds des Nations Unies pour les Activités en matière de Population
DFAACA :	Direction du Fonds d'Aide à l'Action Communautaire Autonome
FQIS :	Fonds Québécois d'Initiatives Sociales.
DFQIS :	Direction du Fonds Québécois d'Initiatives Sociales.
DGASACA :	Direction Générale Adjointe du Secrétariat à l'Action Communautaire Autonome
MRC :	Municipalité Régionale de Comté
MESS :	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale
OANET :	Organisation des Acteurs Non Etatiques du Tchad
OC :	Organismes Communautaires
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
SPONG :	Secrétariat Permanent des ONG

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	ii
SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	iii
TABLE DES MATIÈRES.....	iv
LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET GRAPHIQUES.....	vii
AVANT-PROPOS.....	viii
DÉDICACE	ix
REMERCIEMENTS	x
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
CHAPITRE PREMIER : APERÇU DES MODÈLES ASSOCIATIFS ET DES THÉORIES DES ORGANISATIONS.....	5
1.1. HISTORIQUE DES ORGANISATIONS À BUT NON LUCRATIF	5
1.1.1. La naissance des regroupements d'entraide.....	5
1.1.2. La métamorphose des premiers regroupements.....	6
1.2. APERÇU DES MODÈLES ASSOCIATIFS	6
1.2.1. Le modèle rhénan.....	6
1.2.2. Le modèle anglo-saxon	8
1.2.3. Le modèle scandinave.....	9
1.2.4. Le modèle méditerranéen.....	9
1.2.5. Un modèle africain ?.....	9
1.3. THÉORIES DES ORGANISATIONS.....	12
1.3.1. La théorie de la contingence	12
1.3.2. La théorie de la dépendance des ressources.....	13
CHAPITRE DEUXIÈME : LE CADRE CONCEPTUEL	14
2.1. OPÉRATIONNALISATION DES CONCEPTS CLÉS.....	14
2.1.1. Concept d'Organisations Non Gouvernementales	14
2.1.2. Les politiques publiques.....	17
2.1.3. Les sources et modes d'appui	19
2.1.4. La capacité financière	20
2.2. MODÈLE D'ANALYSE	22
2.2.1. Politiques publiques et fonctionnement spécifique des ONG.....	22
2.2.2. L'environnement de financement et viabilité des ONG	23
2.2.3. Modèle conceptuel.....	24
2.3. CADRE MÉTHODOLOGIQUE.....	26
2.3.1. Méthodologie de recherche.....	26
2.3.2. Difficultés et limites de l'étude.....	28
CHAPITRE TROISIÈME : ORGANISATION DU GOUVERNEMENT QUÉBÉCOIS EN MATIÈRE D'APPUI AUX OC.....	29
3.1. PRÉSENTATION DE LA DGASACA.....	29
3.1.1. La structure organisationnelle de la DGASACA	29
3.1.2. Rôles et attributions de la DGASACA	30
3.1.3. La DASISAC et la DSF.....	30
3.2. L'ACTION COMMUNAUTAIRE AU QUÉBEC AUJOURD'HUI.....	31
3.2.1. Les contours définitionnels de la notion d'Organisme Communautaire.....	31
3.2.2. L'ampleur de l'action communautaire.....	31
3.3. STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE DE RECONNAISSANCE ET DE PROMOTION DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE.....	32
3.3.1. La politique « L'action communautaire ».....	32
3.3.2. Le Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire.....	32
3.3.3. Le Cadre de référence en matière d'action communautaire.....	33

3.3.4.	La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale	33
3.3.5.	Le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté	34
3.4.	DISPOSITIF DE FINANCEMENT DES OC	34
3.4.1.	Le montant des appuis gouvernementaux	34
3.4.2.	Les modes d'appuis gouvernementaux	36
3.4.3.	La procédure d'étude des demandes d'appui	36
3.4.4.	Les sources de financement privées des OC	37
3.5.	ANALYSE DU MODÈLE QUÉBÉCOIS D'ACTION COMMUNAUTAIRE ..	37
3.5.1.	Pratiques et réalisations de la DGASACA	37
3.5.2.	Appréciation des politiques et textes réglementaires	39
3.5.3.	Les appuis financiers, un atout majeur	39
3.5.4.	Regard sur les Organismes Communautaires	40
CHAPITRE QUATRIÈME : CADRE RÉGLEMENTAIRE ET STRUCTUREL		
DES ONG AU TCHAD		43
4.1.	AMPLEUR DU PHÉNOMÈNE ONG AU TCHAD	43
4.1.1.	Présentation du Tchad	43
4.1.2.	L'avènement des ONG au Tchad	44
4.1.3.	Caractéristiques et classification des ONG au Tchad	45
4.2.	L'ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE DES ONG AU TCHAD	47
4.2.1.	La Loi régissant les ONG	47
4.2.2.	Le Protocole d'accord d'établissement au Tchad et l'Accord de projet	48
4.2.3.	Analyse du cadre réglementaire	48
4.3.	LES STRUCTURES ÉTATIQUES D'ENCADREMENT DES ONG	50
4.3.1.	Le CICA/ONG	50
4.3.2.	La DONG	50
4.3.3.	La Direction de la coopération, du suivi des programmes et projets	51
4.3.4.	Examen critique des structures d'encadrement des ONG	51
4.4.	LES APPUIS DE L'ÉTAT AUX ONG	52
4.4.1.	L'exonération de taxes d'importation	53
4.4.2.	La cession d'exécution de programmes publics de développement	53
4.4.3.	Autres appuis indirects	54
4.4.4.	Les lacunes des modes d'appui	54
4.5.	LES APPUIS PRIVÉS	55
4.5.1.	Les sources de financement privées des ONG	56
4.5.2.	Les modes de financement privés	56
4.6.	INCIDENCES DE L'INSUFFISANCE ET DE L'INADÉQUATION DES	
APPUIS FINANCIERS SUR LES ONG		57
4.6.1.	Modicité des ressources et efficacité des ONG	57
4.6.2.	Les conditionnalités liées au financement	57
4.6.3.	Les inconvénients du financement par projet	58
CHAPITRE CINQUIÈME : AXES STRATÉGIQUES ET OPÉRATIONNELS		
D'AMÉLIORATION DU CADRE D'INTERVENTION DES ONG		61
5.1.	PALLIATIFS AUX DÉFICITS DU CADRE RÉGLEMENTAIRE	61
5.1.1.	Améliorer l'assise et la sécurité juridiques des ONG	61
5.1.2.	Adoption d'une politique gouvernementale d'appui aux ONG	61
5.1.3.	Le rattachement des ONG à des Ministères de tutelle	62
5.2.	DES APPUIS SUBSTANTIELS ET ADAPTÉS	62
5.2.1.	Institution de fonds gouvernementaux d'appui aux ONG	63
5.2.2.	Partenariat public-privé	63
5.2.3.	Autres appuis indirects et en nature	64
5.3.	RELEVER LES DÉFIS LIÉS A LA FAIBLESSE STRUCTURELLE	65
5.3.1.	Création d'un cadre de concertation entre l'Etat et les ONG	65
5.3.2.	Restructuration du CICA, de la Direction de la coopération et de la DONG ...	65

5.4.	VOIES DE SURVIE POUR LES ONG	66
5.4.1.	Le « marché des services sociaux »	66
5.4.2.	La mise en valeur et la mobilisation des ressources locales	67
5.4.3.	Regroupement des ONG	68
5.5.	LES PRÉALABLES A L'IMPLEMENTATION DES STRATÉGIES	70
5.5.1.	Au niveau gouvernemental et de la DONG	70
5.5.2.	Recommandations aux ONG	71
5.5.3.	Recommandations à l'endroit des partenaires financiers des ONG	72
5.6.	PLAN DE MISE EN ŒUVRE DES STRATÉGIES D'AMÉLIORATION	73
CONCLUSION GÉNÉRALE		77
ANNEXE 1.....		79
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES		81

LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET GRAPHIQUES

FIGURES

Figure 2.1 : rapport entre les ONG et l'environnement de financement	21
Figure 2.2 : modèle conceptuel	24
Figure 5.1 : application du modèle conceptuel	68

TABLEAUX

Tableau 3.1 : subventions du Gouvernement aux OC de 2000 à 2005	34
Tableau 3.2 : synthèse des forces et faiblesses du modèle québécois	41
Tableau 4.1 : couverture des secteurs par les ONG	45
Tableau 4.2 : synthèse des forces et faiblesses du modèle tchadien	59
Tableau 5.1 : modes d'appui indirects et en nature possibles	63
Tableau 5.2 : attributions des sous-directions	65
Tableau 5.3 : plan de mise en œuvre des stratégies d'amélioration	73

GRAPHIQUES

Graphique 3.1 : évolution des subventions gouvernementales	34
Graphique 4.1 : structure du financement du secteur sans but lucratif au Tchad	54
Graphique 4.2 : structure du financement du secteur sans but lucratif au Québec	54
Graphique 5.1 : évolution souhaitable du niveau d'autofinancement des ONG	66

AVANT-PROPOS

Ce document présente les principaux résultats d'une recherche menée en deux temps : d'abord à l'université Senghor, cadre des deux années de formation ; ensuite à la DGASACA (Québec), organisation d'accueil du stage. Aussi, revêt-il deux significations fortes. Premièrement, c'est le couronnement de deux années de formation à l'Université Senghor. Secondement, ce travail est une contribution à l'amélioration d'une situation problématique : la précarité de l'environnement réglementaire des ONG au Tchad, la faiblesse des structures de soutien de ces ONG et l'inadaptabilité des modes d'appui.

Considéré ainsi, ce document est un appel lancé à la Direction des ONG, structure étatique de suivi et d'évaluation des ONG. Ceci, afin qu'elle se rende à l'évidence que son organisation et ses pratiques actuelles handicapent le fonctionnement des ONG. Il s'adresse ensuite aux partenaires financiers des ONG du Tchad. En effet, certaines pratiques de financement fragilisent les ONG et contribuent à les maintenir dans la dépendance. Enfin, le document attire l'attention des ONG ; car il rappelle que contrairement aux idées reçues, les ONG ne sont pas toujours aussi « propres » qu'elles croient l'être.

Ce travail s'inscrit également dans la logique d'une recherche de réponse à un problème vécu. En effet, de mai 2000 à septembre 2005, nous avons travaillé dans une ONG, le Bureau d'Etude et de Liaison d'Action Caritative et de Développement (BELACD de Pala). Le budget de cette ONG est renfloué à environ 80% par des partenaires du Nord. En qualité de Secrétaire Général du BELACD, nous étions chargé de la gestion des dossiers de financement et des relations avec les partenaires financiers et techniques. Cette expérience nous a appris combien les problèmes de financement des ONG et les rapports de celles-ci avec leurs partenaires sont préoccupants.

Enfin, ce travail est une modeste contribution à l'exploration de ce vaste et relativement nouveau champ de recherche qu'est celui des ONG. Loin de couvrir tout ce champ, la présente étude ouvre de nouvelles perspectives.

DÉDICACE

*A mon père GAYÉ H. François
A feu ma mère MILESSA D. Elisabeth*

REMERCIEMENTS

Le présent mémoire est le fruit des efforts conjugués de nombreuses personnes. Aussi, tenons-nous à leur dire merci du fond du cœur. Nos sincères remerciements vont d'abord à l'endroit des responsables de l'Université Senghor et particulièrement à :

- M. Fernand TEXIER, Recteur de l'Université Senghor ;
- M. Brahim MEDDEB, Directeur du Département Administration-Gestion, pour tous les conseils et l'abnégation dont il a fait preuve durant toute la formation ;
- Mme Suzanne YOUSSEF, Assistante du Directeur du Département Administration – Gestion, pour sa constante disponibilité.

Nous remercions ensuite, de manière particulière, M. Daniel JEAN et M. Jacques DUSSAULT de la Direction Générale Adjointe du Secrétariat à l'Action Communautaire Autonome (DGASACA) - Québec, qui m'ont encadré pendant et après le stage. Il me fait aussi plaisir de remercier tout le personnel de la DGASACA et les responsables des Organismes Communautaires visités, pour leur immense contribution à la réussite du stage.

Nous exprimons notre gratitude au corps professoral du Département Administration-Gestion de l'Université Senghor, en particulier M. Michel LEVALLOIS et M. Thierno DIALLO. Ce travail est le fruit de leurs enseignements et conseils.

Enfin, nous adressons nos sincères remerciements à :

- Nos frères et sœurs ;
- Nos amis Jacques LAVOIE, Thomas et Anne-Laure CAMPION, M^{me} Zenaba TOUAYE, Blaise DICKA et Sabour NIBO, pour leur soutien moral et matériel ;
- Nos collègues étudiants du Département Administration-Gestion, pour cette belle aventure que nous avons vécue ensemble, à la quête du savoir, du savoir-faire et du savoir-être.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les Organisations Non Gouvernementales relèvent d'une réalité sociale datant de plusieurs siècles. Ayant pris racine en Europe vers le 18^{ème} siècle, ce phénomène va s'étendre à l'Amérique du Nord, à l'Asie et l'Amérique latine. Riche, plurielle et vaste, la réalité d'ONG est très complexe et difficile à cerner. Etymologiquement et historiquement constituées par opposition à l'Etat, les ONG recouvrent une grande diversité de situations. Cette grande diversité de situations va de la micro-ONG servant de couverture à un fonctionnaire « compressé » ou un travailleur licencié du Sud, aux médiatiques « multinationales » que sont Greenpeace, Transparency International, Médecins Sans Frontières, etc. Parler des ONG, c'est entrer dans un univers très hétérogène selon l'angle et le domaine choisis, le pays que l'on évoque et le niveau d'analyse que l'on adopte (Deler et al., 1998 : 183). Toutefois, les ONG présentent un certain nombre de caractéristiques communes. Ces caractéristiques permettent de les définir comme étant des organisations privées, autonomes et à but non lucratif opérant hors du cadre de l'administration publique et servant les intérêts des populations vulnérables.

En Afrique, l'histoire du mouvement associatif est relativement récente. Pour cause, le développement a longtemps été l'affaire de la puissance publique. Mais devant le constat d'échec relatif des politiques nationales de développement, apparurent des acteurs désireux de combler les lacunes de l'Etat. Parmi ces acteurs, se trouvent, en bonne place, les ONG. Un des éléments qui a favorisé leur émergence est l'adoption par les Etats africains des mesures et des réformes économiques des années 80 prescrites par les institutions de Bretton Woods. En effet, ces réformes ont été caractérisées par le désengagement des Etats du secteur social, laissant une grande partie des populations démunies sans protection institutionnelle et les obligeant à rechercher d'autres formes d'expression collective (Deler et al., 1998 ; Tandon, 1998).

Au Tchad, les premières ONG ont fait leur apparition dans les années 1980. Créées dans un contexte de guerre civile et de sécheresses, elles ont d'abord mené des actions d'urgence et d'assistanat. Mais très vite, dans les années 1990, elles connaîtront des mutations pour devenir des promotrices d'actions de développement et

d'autopromotion. Aujourd'hui, plus de trois cents ONG opèrent dans plusieurs secteurs d'activités tels que l'agriculture, l'élevage, l'environnement, la santé et l'éducation. Elles sont régies par plusieurs textes, notamment l'Ordonnance N° 27/INT/SUR du 28 juillet 1962. Un organe dénommé Direction des ONG (DONG) est chargé de l'orientation, de la coordination et du contrôle de leurs actions.

Ce qui justifie l'intervention des ONG, ce sont en fait les défaillances de l'Etat. En effet, les démocraties électives reposent toutes sur le même consensus selon lequel l'Etat est le garant de l'intérêt général et du bien commun des populations habitant son territoire. L'irréductibilité de cette mission dote l'Etat d'un large pouvoir d'initiative. Ce pouvoir s'illustre à travers l'évolution historique du rôle de l'Etat :

- L'Etat-Gendarme qui maintient l'ordre et la sécurité, administre la justice, prélève les impôts et assure les relations avec les autres Etats ;
- L'Etat-Acteur économique qui intervient dans l'économie au moyen de lois et règlements, régularise le comportement des agents économiques, est parfois
- L'Etat-Providence qui protège des risques en redistribuant les ressources, assure l'équité et la justice sociale ;
- propriétaire, entrepreneur ou accompagnateur ;
- L'Etat-Pivot qui veille à la cohésion sociale et territoriale, conforte l'identité collective, promeut le patriotisme.

Pour exercer ces prérogatives et assurer les services, l'Etat dispose de cinq options : confier l'exécution du service à un ministère, à un organisme public, à une structure publique à vocation territoriale, à une entreprise privée à but lucratif ou non lucratif ou à une instance suprarégionale publique ou privée (dans le cadre d'une fédération). L'exercice de l'action publique se fait par le biais d'actions, de décisions, de règles, de lois et d'autres textes réglementaires. Ceux-ci sont élaborés pour résoudre des problèmes précis, assurer une cohésion dans les pratiques et les comportements et le respect des orientations gouvernementales.

Or, l'Etat a quelquefois des carences dans l'exécution de ses prérogatives. C'est le cas au Tchad. Ces carences sont à l'origine de l'intervention des acteurs non étatiques, les ONG. Ainsi, dans le contexte tchadien actuel de sous-développement, de crise de l'Etat

et de mondialisation, les ONG sont devenues des acteurs et partenaires incontournables dans tous les domaines de la vie politique et socio-économique. Elles apportent aux populations privées des services de l'Etat, des contributions plurielles et multiformes. Elles remplissent ainsi des missions d'intérêt général, en principe dévolues à l'Etat. Néanmoins, il faut se demander dans quel environnement politique et institutionnel évoluent ces ONG ? Cet environnement est-il adapté ? De quels appuis bénéficient-elles de l'Etat dont elles assurent certaines fonctions ? Ces appuis sont-ils pertinents ? Autant de questions dont les réponses ne sont pas aussi évidentes.

En effet, des plaintes récurrentes des ONG et du constat fait sur le terrain, il ressort que beaucoup d'écueils s'opposent à l'efficacité des ONG. Malgré leur reconnaissance par l'Etat tchadien et leur participation active dans le processus du développement endogène, le cadre juridique et réglementaire semble inadéquat et non propice à l'évolution des ONG : textes réglementaires vagues et désuets, insuffisance des mesures de mise en œuvre des politiques gouvernementales et non respect des engagements par les pouvoirs publics. La DONG, structure chargée de la coordination et de la mise en œuvre des orientations gouvernementales, manque de moyens pour exercer ses attributions, lesquelles attributions semblent mal définies et inadéquates.

En outre, la question des appuis financiers et techniques de l'Etat aux ONG, pourtant centrale, demeure mal ou insuffisamment résolue. L'Etat n'accorde aucune subvention directe aux ONG. Les autres appuis - exonération de taxes, mise en disponibilité des fonctionnaires et cession d'exécution de programmes de développement - sont jugés insuffisants. Or, il est un fait indéniable que les ONG tchadiennes, comme la plupart des ONG d'Afrique, ne disposent pas d'assez de fonds propres. En conséquence, elles dépendent fortement des donateurs du Nord (ONG du Nord, Organisations Internationales, Union Européenne) ou des Agences du système des Nations Unies (le Programme des Nations Unies pour le Développement - PNUD, le Fonds des Nations Unies pour les Populations - FNUAP, le Fonds des Nations Unies pour l'Education et l'Enfance - UNICEF, etc.). Cette situation de précarité financière et matérielle fait que les ONG ont de plus en plus de difficultés à réaliser leurs activités, à atteindre leurs objectifs et à poursuivre leur mission.

Une analyse détaillée de la situation dans laquelle se trouvent les ONG du sud dans la recherche de leur autonomie financière laisse apparaître une situation extrêmement grave : elles dépendent généralement de l'aide extérieure pour 80 à 98% de leurs recettes annuelles. (...) Il n'y a pas d'avenir dans de tels modèles, sinon l'acceptation de la dépendance comme moyen de survie (Vincent, 1995 : 18).

Fort de ce constat, la présente étude se fixe pour objectif d'analyser le cadre institutionnel, les structures et les modes d'appui (publics et privés) des ONG au Tchad.

A cet effet, cinq objectifs spécifiques ont été retenus :

1. Examiner les théories des organisations et des modèles associatifs ;
2. Elaborer un cadre conceptuel à l'étude ;
3. Présenter l'organisation du Gouvernement québécois en matière d'appui aux organismes communautaires ;
4. Etudier le cadre réglementaire et structurel des ONG au Tchad ;
5. Enfin, proposer des axes stratégiques et opérationnels d'amélioration du cadre d'intervention des ONG au Tchad en s'inspirant du modèle québécois.

La démarche de l'étude est sous-tendue par une hypothèse principale : des politiques publiques ou orientations gouvernementales adaptées à la spécificité et aux actions des ONG constituent un levain pour le fonctionnement de celles-ci. A contrario, des politiques publiques rigides et inadéquates handicapent les actions des ONG.

La méthodologie de recherche est essentiellement axée autour de quatre pôles : (i) le stage à la DGASACA au Québec : il a permis de s'imprégner des réalités québécoises en matière d'action communautaire. Il a été également le cadre idéal pour la cueillette des données ; (ii) les entrevues avec les professionnels et les techniciens de la DGASACA et du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale du Québec et avec des responsables d'Organismes Communautaires (OC) ; (iii) la visite d'une dizaine d'OC pour mieux comprendre leur fonctionnement ; (iv) enfin, la recherche documentaire au Québec, à l'université Senghor à Alexandrie et au Tchad.

CHAPITRE PREMIER

APERÇU DES MODÈLES ASSOCIATIFS ET DES THÉORIES DES ORGANISATIONS

Les premières organisations à but non lucratif sont nées il y a des milliers d'années. Mais elles n'avaient pas leur forme et rôles actuels. Elles se sont progressivement métamorphosées. Aujourd'hui, elles se sont répandues à travers le monde. Depuis plusieurs années, des études et évaluations réalisées par des universitaires, des chercheurs ou des organismes indépendants témoignent de la vitalité de ce secteur. Leur mode d'organisation, leurs approches et leurs rapports aux Etats varient d'un pays à un autre. Cependant, des recherches ont observé et dégagé des pratiques et modèles organisationnels communs aux organisations de certaines régions. C'est le cas des modèles rhénan, anglo-saxon, scandinave et méditerranéen. Ces études formalisent surtout, mais non exclusivement, les rapports des organisations à but non lucratif avec la société en général et avec les Etats en particulier.

1.1. HISTORIQUE DES ORGANISATIONS À BUT NON LUCRATIF

Les organisations à but non lucratif ont une longue histoire. Nées de la volonté de leurs membres de s'entraider, la plupart vont évoluer pour devenir des organisations à vocation caritative et humanitaire.

1.1.1. La naissance des regroupements d'entraide

La réalité des organisations à but non lucratif date de plusieurs siècles. Dans le monde du travail, les historiens ont noté en Égypte, vers 1400 avant Jésus-Christ, l'existence de regroupements de tailleurs de pierre. Ces regroupements avaient pour but l'assistance entre les membres face aux conséquences des accidents du travail (Folacci, 2003 : 5). Regroupements, associations, guildes, jurandes, corporations, mutuelles sont autant de termes usités lorsque des individus se réunissent afin de défendre les intérêts de chacun des membres. Cependant, pour trouver des associations tournées vers la solidarité envers un membre extérieur, il convient d'interroger le monde religieux. Outre son action de prosélytisme, le monde religieux s'accompagne souvent d'un devoir de charité et de service envers les plus pauvres. Ainsi, l'une des toutes premières ONG, créée en

juillet 1099 et encore active aujourd'hui, est l'Ordre Souverain Militaire et Hospitalier de Saint-Jean de Jérusalem, de Rhodes et de Malte. Plus communément appelée l'Ordre de Malte, elle a été conçue à l'origine pour accompagner les pèlerins en Terre Sainte, les soigner et évangéliser les populations locales.

1.1.2. La métamorphose des premiers regroupements

Historiquement, les organisations à but non lucratif de l'époque présentaient un triptyque caractéristique : une dimension médicale, caritative et humanitaire, une dimension religieuse et une dimension militaire. Mais progressivement, la dimension humanitaire a peu à peu été mise en avant (avec la Ligue contre l'esclavage en 1775, le Comité International de la Croix-Rouge en 1863 et la Ligue des Droits de l'Homme en 1898). A contrario, les dimensions religieuse et militaire ont été sous-exposées. Au début du 20^{ème} siècle, se développèrent ainsi plusieurs organisations à but non lucratif. Mais pendant la première moitié du 20^{ème} siècle, leur rôle baissa progressivement par opposition à la montée des États. Il faudra attendre la période de décolonisation et la fin de la guerre froide pour que les ONG apparaissent de nouveau en Europe et en Amérique du Nord, marquant à l'occasion un tournant dans la conception de leur rôle. Le phénomène s'est ensuite étendu à l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine.

1.2. APERÇU DES MODÈLES ASSOCIATIFS

Une recherche menée au sein d'un programme piloté par l'université Johns Hopkins aux Etats-Unis a fait une étude comparative des secteurs sans but lucratif. Cette recherche a touché trente et cinq pays du monde sur quatre continents (Amérique, Europe, Asie et Afrique). En Europe, l'étude a révélé l'existence de quatre grands modèles : rhénan, anglo-saxon, scandinave et méditerranéen (Archambault, 1996). Présentés ci-dessous, ces modèles sont une analyse (i) du dynamisme et de l'influence socio-politique des organisations à but non lucratif, (ii) de leurs sources de financement et (iii) de la nature de leurs relations avec les Etats.

1.2.1. Le modèle rhénan

Le modèle rhénan ou corporatiste regroupe l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Suisse, les Pays-Bas et, dans une certaine mesure, la France (Archambault, 1996 ;

2000). Dans ces pays, le secteur sans but lucratif est caractérisé par des organisations puissantes, souvent anciennes, très institutionnalisées et fédérées selon leur appartenance idéologique, mais aussi politique ou syndicale. Ces organisations, très professionnalisées, sont très intégrées dans le système de l'Etat-Providence. Elles reposent très peu sur le bénévolat. Quasi-publics, elles relèvent du droit public et sont financées essentiellement par l'Etat et la Sécurité sociale. En Allemagne leur financement est assuré à 65% par des fonds publics, 30% par les ressources propres de l'organisme et 5% par la générosité individuelle. En France, le financement provient pour 58% des fonds publics, 37% de leurs ressources propres (cotisations, autres recettes), 4% du mécénat et seulement 1,5% de la générosité individuelle. La participation des usagers est faible et les dons sont relativement symboliques. Le secteur sans but lucratif s'insère dans un environnement caractérisé par un système politique tendant vers le bipartisme, une organisation administrative décentralisée et un Etat-Providence puissant (Decool, 2005 : 58 ; Archambault, 1996 : 7).

Dans les pays où l'on rencontre ce type de modèle, le statut juridique et le rôle des organisations à but non lucratif sont définis soit par la Constitution, soit par des lois, soit encore par des règlements, des actes administratifs, des chartes, des conventions et des protocoles. Il en est de même des modalités et des procédures d'appui. Trois formes principales d'appuis sont recensées (Moro, 2004 : 24) : le soutien direct, le soutien indirect et le soutien en nature.

Le soutien direct comprend les subventions directes octroyées aux organisations à but non lucratif, les subventions de projets, les contrats pour la fourniture de services et d'autres types d'appuis. Le soutien indirect concerne les activités des organisations partiellement ou totalement exemptes de taxes, les donations déductibles de l'impôt, les legs non imposables et les réductions particulières pour certaines transactions. Il consiste aussi à autoriser les structures à but non lucratif à embaucher des jeunes faisant leur service civil, à organiser des loteries, des expositions et des événements de divertissement. Enfin, entrent dans la catégorie de soutien en nature, la mise à disposition gratuite de bâtiments, d'équipements et d'infrastructures techniques publics, l'accès gratuit aux événements publics, l'assistance administrative, technique et scientifique.

1.2.2. Le modèle anglo-saxon

Le modèle libéral anglo-saxon concerne les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Irlande (Archambault, 1996). Ce modèle repose sur des organisations volontaires, c'est-à-dire sur le bénévolat. Il est fondé sur une longue tradition individualiste et puritaine d'initiative privée charitable. Cette initiative philanthropique s'exerce contre l'Etat fédéral dans la variante américaine et en relation étroite avec les collectivités locales dans la variante européenne. Au sein de ces organisations, coexistent des bénévoles et des salariés très professionnels titulaires de formations spécialisées. Des organismes de régulation assurent le respect à la fois de règles déontologiques auto-controlées et une connaissance du milieu par la publication de statistiques régulières (Moro, 2004). Les organisations sans but lucratif anglo-saxonnes ont des sources de financement beaucoup plus variées que celles du modèle rhénan.

Par ailleurs, le Royaume-Uni et l'Irlande préconisent un modèle axé sur la prise en charge du secteur à but non lucratif par les bénévoles et les fonds privés. Les associations sont le plus souvent complètement indépendantes de l'État. Le financement public existe, mais il est accessoire. Au Royaume-Uni le financement provient pour 25% du soutien du Gouvernement et des autorités locales, pour 40% de la générosité individuelle, pour 20% de l'activité interne et pour 15% des milieux d'affaires. Les recettes privées sont tout à fait variées et les dons relativement élevés. L'environnement socio-politique est marqué par l'importance du pouvoir local dans les deux variantes : l'Etat-Providence est faible aux Etats-Unis et déclinant au Royaume Uni. Il existe une forte culture associative enracinée dans une longue histoire (Archambault, 1996 : 11 ; Lester, 1998 ; Decool, 2005).

Dans la variante canadienne de ce modèle, principalement au Québec, le Gouvernement soutient de façon importante les organismes (le financement gouvernemental atteint 56%). Les citoyens participent pour 34% des revenus et les autres bailleurs de fonds pour 7%. Les Organismes Communautaires sont constitués de bénévoles et de travailleurs professionnels. Une distance (administrative et légale) entre l'État et les Organismes Communautaires est maintenue. Les organismes sont le plus souvent

complètement indépendants de l'État (Archambault, 1996 ; René et al., 2001 ; Duval et al., 2005).

1.2.3. Le modèle scandinave

Le troisième modèle est le modèle scandinave ou socio-démocrate. Il regroupe la Suède, la Norvège, la Finlande et le Danemark. Le secteur sans but lucratif de ces pays est d'origine récente. Il repose sur des organisations légères et fédérées par champ d'intervention et non selon des références idéologiques. L'Etat-Providence fournit l'essentiel des services collectifs. Les associations sont essentiellement tournées vers l'intérêt des membres et non vers celui de la collectivité dans son ensemble. L'origine des ressources est diverse. Le financement public est faible. Par contre, les dons et la participation des usagers sont relativement importants (Archambault, 1996 ; 2000).

1.2.4. Le modèle méditerranéen

Ce modèle concerne l'Italie, l'Espagne et le Portugal. Dans ces pays, le secteur sans but lucratif est moins développé que dans les pays précédents en raison des restrictions importantes qui ont pesé sur lui. En effet, l'histoire du secteur à but non lucratif y a été marquée par un conflit entre l'Eglise et l'Etat et par une période de fascisme défavorable à son développement. Le bénévolat est peu développé et les dons demeurent faibles. Les recettes privées constituent les ressources principales de financement du secteur (Archambault, 1996 ; 2000).

1.2.5. Un modèle africain ?

Existe-t-il un modèle africain en matière d'organisation du secteur des ONG ? Pour répondre à la question, cette partie se propose de jeter un regard sur le contexte d'émergence des ONG en Afrique, sur leur environnement juridique et organisationnel et les rapports Etats/ONG.

Contexte d'émergence des ONG en Afrique

Depuis les indépendances, l'Etat a été considéré comme le principal agent du développement. Pour diverses raisons, les secteurs privés et la société civile n'ont pas pu jouer correctement leur rôle dans le processus de développement. Malheureusement,

la mise en œuvre des programmes centralisés a montré ses limites. Les échecs ont confirmé qu'en plus des efforts de l'Etat pour assurer un développement socio-économique durable, d'autres acteurs pouvaient aussi apporter leur contribution. C'est alors qu'intervinrent les ONG (Deler et al., 1998 ; Tandon, 1998). Aujourd'hui, un grand nombre de donateurs acheminent leur aide à travers les ONG ; car celles-ci sont considérées comme des acteurs efficaces et dont les méthodes sont plus transparentes et plus participatives que celles des organisations publiques.

Trois catégories d'ONG peuvent être identifiées : les ONG de base, les ONG de services et les ONG d'appui ou de financement (Centre de Développement Sous-Régional pour l'Afrique Centrale - CDSR-AC, 2001 : 4) : les ONG de base sont généralement des groupements de paysans, pêcheurs, éleveurs et artisans. Elles définissent elles-mêmes leurs objectifs et fonctionnent uniquement sur des ressources locales. Les ONG de services sont celles qui fournissent des services aux communautés afin de les aider à mobiliser les fonds nécessaires à leurs activités. Elles entretiennent des relations de travail avec l'Etat, les autorités locales, les bailleurs de fonds et les ONG étrangères. Les ONG d'appui ou de financement, enfin, sont des organisations dont les services sont centrés sur les besoins des groupes de base, bénéficiaires potentiels de leurs appuis. Elles peuvent être des ONG étrangères ou des collectifs d'ONG locales de services ou encore des ONG internationales. Elles disposent d'un personnel qualifié suffisant et des budgets conséquents. Leurs activités prennent la forme d'appui organisationnel, d'intermédiation financière, d'assistance technique spécialisée et de formation.

Environnement juridique des ONG

Avec l'avènement de la démocratie en Afrique, le cadre juridique des ONG s'est enrichi d'un nombre important de textes (CDSR-AC, 2001). C'est le cas par exemple de la plupart des pays d'Afrique centrale. Ainsi, au Cameroun l'Etat a adopté des lois dites « des libertés ». Les plus importantes sont la loi N° 90/53 du 19 décembre 1990 portant sur la liberté d'association et la loi N° 99/014 du 22 décembre 1999 régissant les ONG. Au Congo, les ONG sont toujours régies par la loi française de juillet 1901 sur les principes généraux des droits applicables aux contrats et obligations des associations. En Guinée Equatoriale, les ONG sont régies par la loi du 10 avril 1999. Cette loi fait

une distinction nette entre les ONG et les autres associations. Mais dans la plupart des pays africains, les textes réglementaires sont le plus souvent inadaptés, obsolètes et insuffisamment appliqués.

Rapports Etats/ONG

Les rapports Etats/ONG sont de quatre types (Deler et al., 1998 : 589) : (i) la complémentarité, en ce sens que les ONG offrent des services pour combler les lacunes de l'État. (ii) Le partenariat : les ONG travaillent avec les communautés de base, en se faisant leur porte parole auprès de l'État. Elles œuvrent de concert avec celui-ci en vue d'améliorer les politiques de développement. (iii) L'opposition : dans le cadre de leurs activités, les ONG peuvent s'opposer à l'État soit directement, soit en exerçant sur lui des pressions, avec les groupes locaux ou en soutenant ceux-ci. (iv) La méfiance : certains Etats considèrent les ONG comme des « empêcheurs de tourner en rond ». De ce fait, certaines ONG sont constamment surveillées et parfois menacées par les autorités publiques. S'agissant des appuis, seules quelques ONG à connotation politique ou très proches des pouvoirs publics bénéficient de soutiens financiers des Etats.

Les écueils au développement des ONG

La contribution des ONG au développement est inestimable (CDSR-AC, 2001). Il n'en demeure pas moins qu'elles font face à de multiples problèmes, internes ou externes. En effet, le personnel des ONG n'est pas toujours un personnel qualifié. Les règles de procédures et de gestion sont rarement professionnelles (Deler et al. 1998). Beaucoup d'ONG souffrent aussi d'un manque de structures institutionnelles, de moyens matériels et financiers pour fonctionner correctement et satisfaire les besoins des populations. La plupart ont des difficultés à accéder aux informations et données pouvant leur permettre de mieux gérer leurs ressources et de mieux orienter leurs actions. De plus, plusieurs ONG subissent les pratiques peu orthodoxes des bailleurs de fonds leur confiant des projets pour exécution sur le terrain (Vincent, 1994 ; Bâ, 1995). En effet, certains programmes confiés aux ONG pour exécution sont tellement orientés qu'ils deviennent incompatibles avec les réalités du pays ou des bénéficiaires. Ce qui altère les relations entre les ONG locales et les bénéficiaires de leurs actions. Enfin, l'absence ou l'insuffisance d'infrastructures adéquates agit négativement sur le bon fonctionnement des activités des ONG.

A la lumière de cette description, peut-on parler d'un modèle africain ? Il semble que oui. Il s'agit d'un modèle qui se développe dans le sillage du modèle anglo-saxon et du modèle méditerranéen, avec peu d'intervention de l'État et beaucoup de contributions externes. C'est un modèle qui a beaucoup de limites, mais c'en est un tout même.

Ces modèles serviront de base d'analyse du « modèle tchadien ». Quatre aspects sont particulièrement essentiels : (i) les rapports entre les organisations à but non lucratif et l'Etat, (ii) les appuis de l'Etat à ces organisations, (iii) le niveau d'organisation de ces entités à but non lucratif et (iv) les modes de financement. Qui plus est, les modèles rhénan et anglo-saxon semblent être des modèles appréciables. L'étude s'en inspirera pour proposer un modèle pour la Direction des ONG du Tchad. L'analyse se référera aussi aux théories des organisations présentées ci-après.

1.3. THÉORIES DES ORGANISATIONS

Il existe plusieurs théories des organisations. Deux théories sont principalement explorées ici, relativement à notre thème, notre problématique et notre hypothèse. L'objectif est de disposer d'une base d'analyse des différents rapports et relations entre les organisations à but non lucratif et leur environnement.

1.3.1. La théorie de la contingence

Cette théorie a été formalisée par deux sociologues anglais, Tom Burns et George M. Stalker (Hernandez, 2001). Ces chercheurs ont observé que des conditions différentes de l'environnement entraînent des styles différents d'organisation. Ainsi, la manière la plus efficace d'organiser serait contingente aux conditions de complexité et de changement de l'environnement. Ils distinguent deux types d'organisations : les organisations mécaniques et les organisations organiques. Les organisations mécaniques ont des structures rigides, avec un travail divisé, une supervision hiérarchique et un processus de prise de décisions centralisé. Par contre, les organisations organiques ont une formalisation faible. Dans un environnement instable, la seconde forme (c'est-à-dire les organisations organiques) est préférable parce que plus flexible et conférant une plus grande capacité d'adaptation. En pratique, certaines organisations à but non lucratif - notamment les ONG - semblent adopter des modèles d'organisation et de

fonctionnement rigides. Ce qui n'est pas sans poser des problèmes, car leur environnement est changeant et chaque jour plus complexe.

1.3.2. La théorie de la dépendance des ressources

La théorie de la dépendance des ressources considère que les organisations sont contrôlées par leur environnement (Hernandez, 2001). Toutefois, elles possèdent une certaine marge de manœuvre, une capacité stratégique pour répondre aux exigences de cet environnement. La vulnérabilité d'une organisation face à son environnement vient de son besoin en ressources : matières premières, travail, capital, équipements, connaissances, débouchés pour ses produits et ses services. Or ces ressources sont contrôlées par l'environnement de l'organisation, lui donnant ainsi du pouvoir. Connaître la nature de ses ressources et leur provenance, permet d'identifier les acteurs de l'environnement susceptibles d'affecter les relations organisation-environnement. Les liens avec l'environnement étant trop nombreux, il faut identifier et veiller aux ressources qui sont à la fois critiques et rares. Les ressources critiques sont celles sans lesquelles l'organisation ne peut pas fonctionner. Les ressources rares, quant à elles, sont celles qui sont peu disponibles dans l'environnement.

Cette théorie a été également explorée par Muller (1989). Il soutient que les organisations fonctionnent mieux lorsque leur incertitude est minimale. Et la principale source d'incertitude est leur environnement. Les organisations tenteront donc d'utiliser leur pouvoir pour contrôler cette source importante de leur incertitude qu'est leur environnement.

En conclusion, les modèles présentés ci-dessus révèlent que les rapports entre les organisations à but non lucratif et les Etats ne sont pas de même type d'un pays à un autre. Les appuis étatiques et la structuration des organisations à but non lucratif également différent selon qu'il s'agisse du modèle rhénan, anglo-saxon, scandinave, méditerranéen ou africain. Quant aux théories, elles montrent que les influences entre les organisations et leur environnement sont très fortes, voire déterminantes. Fort de ces acceptations, le chapitre qui suit clarifie les concepts clés de l'étude et propose un modèle d'analyse.

CHAPITRE DEUXIÈME

LE CADRE CONCEPTUEL

Les ONG, comme toute organisation, sont des « systèmes ouverts », c'est-à-dire qu'elles sont constamment influencées par des forces extérieures. Ces forces sont, entre autres, les politiques publiques, le cadre réglementaire, les sources et les mécanismes de financement. De plus, l'environnement dans lequel elles évoluent est incertain et changeant. Dans ce contexte dynamique, les ONG s'efforcent continuellement de s'adapter, de survivre, d'être performantes et d'exercer aussi leur influence (Lusthaus et al., 2003). Il n'en demeure pas moins que les effets de l'environnement extérieur sont très déterminants quant à leur efficacité.

2.1. OPÉRATIONNALISATION DES CONCEPTS CLÉS

Cette partie vise à expliciter les concepts clés que sont ONG, politiques publiques, sources et modes d'appuis et capacité financière. A la lumière de l'interprétation des concepts, est élaboré un modèle d'analyse.

2.1.1. Concept d'Organisations Non Gouvernementales

Essai de définition

Le concept d'ONG est apparu pour la première fois en 1946 dans le vocabulaire international à l'article 71 de la Charte des Nations unies. Il sera progressivement précisé par la jurisprudence et la pratique des relations internationales. Il recouvre une pluralité de définitions tant au niveau national qu'international (Faure, 2002 ; Ryfman, 2004). Pour bien comprendre la complexité du secteur des ONG, les auteurs recourent à diverses typologies, parmi lesquelles celle qui met en évidence le degré d'organisation du groupe.

Quant aux définitions, elles diffèrent d'un auteur à un autre. Toutefois, elles se rejoignent sur des points fondamentaux (Hall et al., 2003) : regroupement volontaire d'individus ou de groupes, mise en commun d'activités et de connaissances, poursuite d'un but autre que le partage des bénéfices. En effet, d'autres auteurs mettent l'accent

sur le mode démocratique de l'organisation. D'autres encore insistent plutôt sur la liberté contractuelle qui serait garante de la liberté d'association. Cependant, tous les auteurs s'accordent sur le fait que les organisations sans but lucratif sont guidées par des valeurs idéologiques qui les distinguent du marché et de l'État. Ces valeurs sont la philanthropie, l'altruisme, la bienfaisance, la réciprocité et la mutualité.

Les ONG, il faut le dire, sont d'une confondante diversité. Leur définition est fonction des contextes géographique et historique, des choix idéologiques et stratégiques, de champs d'intervention et des missions. La notion d'ONG semble donc être une notion aux multiples contours. L'appellation générique « ONG » est elle-même due à une traduction maladroite des termes anglais « *Non governmental Organizations* » adoptés dans la Charte des Nations Unies. En fait, il fallait traduire « organisations non-étatiques » ou « organisations non-administratives ». Cette étude souscrit à la définition selon laquelle les ONG sont définies comme étant des organisations privées, à but non lucratif, volontaires, qui opèrent hors du cadre de l'administration publique, servant les intérêts des populations nécessiteuses avec la participation consentante de celles-ci et jouissant d'une autonomie effective.

Les ONG sont des organisations qui ne sont pas créées dans le but de faire des profits. L'impulsion de base pour les créer est la volonté de résoudre des problèmes socio-économiques ou de les éviter. Il est fréquent que certaines activités des ONG génèrent des revenus. Toutefois, les bénéfices possibles desdites activités ne sont pas un objectif visé sciemment. C'est ainsi que grâce à l'apport de la sociologie des organisations, « le but non lucratif des actions » est retenu comme l'un des principaux critères définissant une ONG.

Caractéristiques communes

Malgré leurs activités très disparates, les ONG ont en commun un ensemble de caractéristiques qui les distinguent des administrations publiques ou des sociétés à but lucratif. Aussi, sont considérées comme appartenant au secteur des ONG, les organisations : (i) non gouvernementales (c'est-à-dire institutionnellement distinctes de toute administration publique) ; (ii) sans but lucratif et d'utilité sociale (c'est-à-dire ne distribuant aucun profit aux propriétaires ou aux administrateurs) ; (iii) dont les actions

sont orientées vers un public défini et non vers les membres ; (iv) démontrant un enracinement dans la communauté ; (v) entretenant une vie associative et démocratique ; (vi) et étant libres de déterminer leur mission, leurs orientations ainsi que leurs approches et leurs pratiques.

Apports des ONG

Les ONG interviennent dans les domaines de l'agriculture, du développement, de l'économie, de l'environnement, de l'éducation, de la santé, etc. Leurs contributions à la consolidation d'Etats de droit, au développement des services sociaux et de santé, à la création d'emplois, à la mise en place et à la réhabilitation des infrastructures, au renforcement des capacités de leurs membres et de la population sont très considérables.

Ainsi, elles remplissent globalement quatre rôles principaux. Leur premier rôle est celui de prestataire de services : les programmes gouvernementaux étant généralement homogène et à grande échelle, les ONG assument diverses fonctions importantes dans l'offre de biens et de services collectifs. Un rôle de pionnier ensuite, en ce sens qu'elles innovent et expérimentent des approches, des processus ou des programmes novateurs de prestation de services. Elles sont aussi considérées comme des gardiens des valeurs et des mécanismes primaires de promotion et de sauvegarde de valeurs spécifiques. Elles permettent à des groupes sociaux d'exprimer et de promulguer leurs opinions et préférences religieuses, idéologiques, politiques, culturelles et sociales. Enfin, elles jouent un rôle de défenseur. Les ONG, en effet, interviennent pour permettre l'expression de la minorité, des valeurs et des intérêts particuliers qu'elles représentent. A l'inverse, elles jouent le rôle de critiques et de sentinelles pour influencer sur les politiques socio-économiques.

Fonctionnement des ONG

Les ONG ont des caractéristiques qui les distinguent des autres organisations, certes. Mais dans leur fonctionnement quotidien, elles ne diffèrent pas grandement des autres organisations, entreprises ou sociétés. Ainsi, les ONG ont besoin de ressources financières, matérielles et humaines pour fonctionner. Malheureusement, ces ressources proviennent d'autres organisations (environnement externe), sont peu disponibles et difficilement accessibles. De plus, les ONG semblent n'avoir aucun contrôle sur cet

environnement financier externe, lequel environnement est incertain et instable (théorie de la dépendance des ressources).

Les ONG mettent également en place, en leur sein, des instances d'orientation, d'exécution et de contrôle. Elles élaborent de règles de fonctionnement et des processus de gestion (planification stratégique, organisation, impulsion et contrôle). Leur style d'organisation est parfois fonction, entre autres, des conditions de complexité et de changement de l'environnement (théorie de la contingence). Cependant, certaines ONG ont une organisation rigide, avec peu de capacité d'adaptation. C'est l'une des causes de leurs problèmes. Il serait également illusoire de penser que toutes les ONG respectent les principes de management organisationnel dans leur fonctionnement. Nombreuses sont encore celles dont la gestion et le fonctionnement n'obéissent à aucun principe de management organisationnel (planification, organisation, impulsion, contrôle et évaluation).

Résultats ou extrants des ONG

Les résultats ou extrants des ONG représentent l'ensemble des produits dérivant de leurs activités ou actions. De différentes natures, ils varient d'une ONG à une autre. Les services de santé aux populations, les populations alphabétisées, les jeunes scolarisés, les adultes formés aux techniques d'auto-prise en charge, les agriculteurs formés et sensibilisés aux techniques agricoles et à la protection de l'environnement sont autant de résultats et d'extrants que produisent les ONG. Cette production des résultats et extrants dépend de plusieurs facteurs internes : les moyens d'action (humains, matériels et financiers), l'organisation interne, la stratégie d'intervention, la pertinence de la mission, etc. Elle dépend aussi des facteurs externes : le contexte politique et économique, les politiques publiques, le cadre juridique et réglementaires, les valeurs sociétales, les besoins de la société, etc. C'est dire que, d'une façon ou d'une autre, le contexte externe influence quantitativement et qualitativement les résultats des ONG.

2.1.2. Les politiques publiques

Une politique publique désigne la somme d'actions conçues et mises en œuvre par les autorités publiques face à un problème public. Knoepfel, Larrue et Varone (2001 : 29)

définissent une politique publique comme étant « un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif ». Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante. L'objectif est de modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes cibles), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux).

La notion de politique publique révèle implicitement un grand nombre d'activités législatives et administratives visant la résolution de problèmes réels. Cet ensemble de décisions et d'activités inclut les décisions de toutes les étapes de l'action publique. Il contient aussi bien les règles générales et abstraites (Lois, Arrêtés et Ordonnances) que des actes individuels et concrets produits lors de la mise en œuvre (décisions et autorisations administratives). Ainsi, les éléments constitutifs d'une politique publique sont :

- Une solution à un problème public, c'est-à-dire la résolution d'un problème social reconnu politiquement comme public et nécessitant le rétablissement de la communication interrompue ou menacée entre plusieurs acteurs ;
- L'existence de groupes cibles à l'origine d'un problème public : toute politique publique vise à orienter le comportement de groupes cibles, soit directement soit en agissant sur l'environnement de ces acteurs ;
- Une cohérence au moins intentionnelle ;
- L'existence de plusieurs décisions, activités et actes formalisés ;
- L'élaboration d'un programme d'intervention et la définition du rôle des acteurs;
- Une nature plus ou moins contraignante des décisions ou activités.

Les acteurs d'une politique publique sont les autorités publiques qui élaborent et appliquent ladite politique publique, les groupes cibles qui causent le problème et les bénéficiaires finaux qui subissent les effets négatifs du problème. Quant aux ressources que mobilisent ces acteurs publics et privés pour faire valoir leurs intérêts au cours des différentes étapes d'une politique publique, elles sont de différents types (Knoepfel,

Larrue et Varone, 2001 : 73) : le droit (ressource juridique) le personnel (ressource humaine), l'argent (ressource monétaire), l'information (ressource cognitive), l'organisation (ressource interactive), le consensus (ressource confiance), le temps (ressource temporelle), l'infrastructure (ressource patrimoniale), le soutien politique (ressource majorité) et la force (ressource violence).

Conformément au thème de recherche, une politique publique d'appui des ONG est donc l'ensemble des dispositions élaborées et mises en œuvre par les acteurs publics pour régir le secteur des ONG. Ces dispositions ont pour finalité d'harmoniser et de structurer l'intervention des autorités publiques auprès des ONG. Elles visent aussi à fixer les modes et les procédures d'appui. Dans le cas du Tchad, les dispositions réglementaires régissant les ONG sont l'Ordonnance N°27/INT/SUR du 28 juillet 1962 et ses deux Décrets d'application. A cela s'ajoutent quelques actes administratifs, des protocoles et des conventions particulières. Ces dispositions réglementaires et normatives formalisent les orientations gouvernementales en matière d'associations. Elles précisent aussi les obligations, les droits et les engagements de chaque partie (Etat et associations).

2.1.3. Les sources et modes d'appui

Les sources de financement regroupent l'ensemble des organisations publiques et privées et des individus partenaires financiers d'une ONG. Il s'agit généralement de l'Etat (subventions gouvernementales), d'autres ONG ou associations, des entreprises et sociétés, des fondations et des bienfaiteurs individuels. Ces sources sont classifiées en sources de financement publiques et sources de financement privées. Elles varient d'un pays à un autre.

Les sources publiques prennent essentiellement trois formes : forme directe (quand l'Etat soutient financièrement les ONG de plusieurs manières, y compris par des avantages fiscaux), forme indirecte (quand l'Etat facilite la collecte de fonds ou prend des mesures fiscales incitatives) et une forme d'appuis en nature (soutien concernant les biens et services qui favorisent la croissance et les activités des ONG).

Les sources privées sont constituées de l'ensemble des partenaires privés tels que les organisations internationales, les organismes de coopération, les donateurs individuels, les entreprises et sociétés et les Gouvernements étrangers. Leurs appuis sont de plusieurs ordres : les appuis financiers (octroi de subventions financières), matériels (octroi de matériel et d'équipements de travail), institutionnels (formation) et techniques. Seul l'aspect le plus important, en l'occurrence l'aspect financier, sera abordé dans cette étude.

Quant aux modes d'appui, ce sont les procédures adoptées par les organisations d'appui pour soutenir financièrement une ONG. Ils se subdivisent grosso modo en deux types : le financement de base ou financement de la mission et le financement par projet. Le financement de base ou de la mission est un financement stable et à long terme qui prend en compte les dépenses afférentes à tout le fonctionnement de l'ONG. A contrario, le financement par projet est ponctuel et est généralement affecté à la réalisation d'activités précises.

2.1.4. La capacité financière

La capacité financière d'une ONG représente les ressources organisationnelles disponibles et les rapports, internes et externes, qui lui permettent de poursuivre sa mission et de remplir son rôle. Elle est définie, d'une part, par la capacité de générer et d'administrer des fonds et, d'autre part, par les instruments et les mécanismes qui structurent les rapports entre l'organisation et les bailleurs de fonds. La combinaison de types de sources de financement est aussi importante que le niveau de financement pour la capacité des ONG de faire leur travail avec efficacité, efficience et de façon durable.

L'accent actuellement mis sur l'incidence des divers modes et sources de financement est important. En effet, il attire l'attention non seulement sur la dynamique interne des ONG, mais aussi sur la complexité de leurs rapports avec les intervenants et, de façon notable, avec les bailleurs de fonds. C'est dire que les coûts et avantages de chaque source et mode de financement sont des déterminants clés du comportement organisationnel. Chaque source et mode de financement offre des possibilités et impose des contraintes qui touchent la capacité des organisations de poursuivre leurs buts et de

les atteindre. « En fait, les sources et mécanismes de financement peuvent influencer, et influent, sur tous les aspects des activités, des structures et des processus décisionnels d'une organisation » (Scott, 2003 : 13).

L'attention portée sur les sources et les modes de financement éclaire également sur le régime de financement. Celui-ci est défini comme étant l'ensemble des principes, des normes et des processus décisionnels plus larges qui régissent les rapports entre les ONG et leurs bailleurs de fonds. En d'autres termes, le régime de financement est le contexte qui régit les actions des ONG en matière de financement.

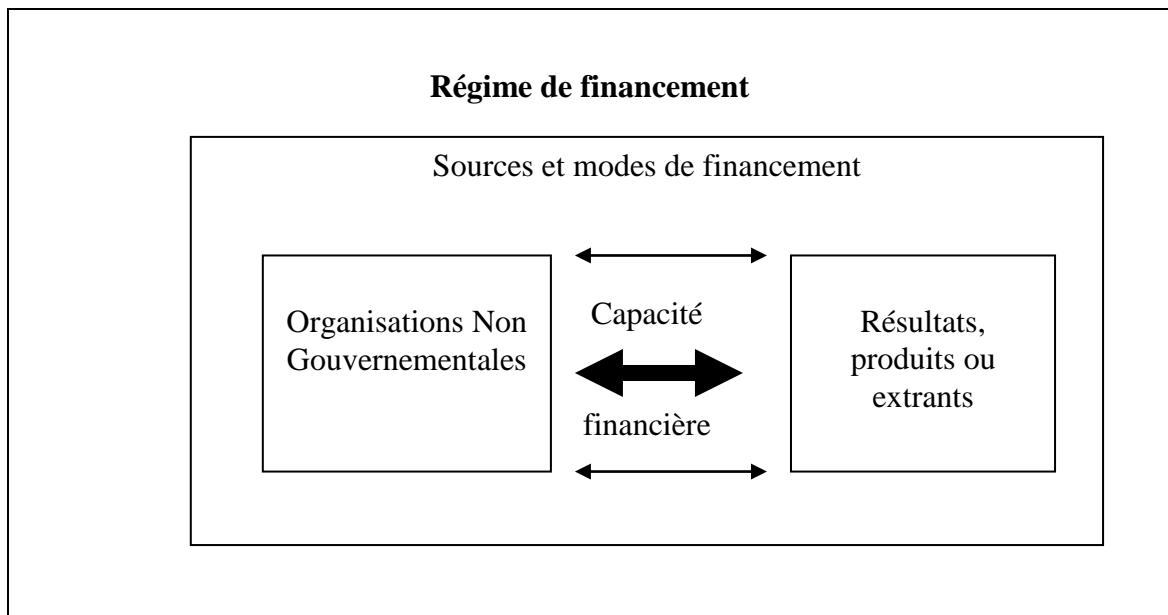


Figure 2.1 : rapport entre les ONG et l'environnement de financement (source : adaptation du modèle de Scott (2003 : 14))

Cette figure illustre le rapport entre les ONG, la capacité financière, les sources et modes de financement et le régime de financement (règles et valeurs collectives, processus décisionnels et les attentes liées au financement). Elle signifie que le régime de financement influence les sources et les modes de financement. Ceux-ci exercent à leur tour une influence capitale sur la capacité financière des ONG. Enfin, la capacité financière elle-même agit sur les résultats ou produits des ONG.

2.2. MODÈLE D'ANALYSE

La viabilité d'une ONG est tributaire de certains facteurs. Les politiques publiques, les mécanismes et les modes de financement en sont les principaux qui agissent sur les ONG. Ainsi, une corrélation existe entre politiques publiques, fonctionnement spécifique des ONG, environnement de financement et viabilité des ONG.

2.2.1. *Politiques publiques et fonctionnement spécifique des ONG*

Les ONG ont des caractéristiques qui les différencient des autres organisations. La première spécificité, aussi redondant que cela puisse paraître, est d'être privées, c'est-à-dire juridiquement séparées de l'Etat. Elles ont leur réalité institutionnelle autonome (« *self governing* » selon la terminologie anglo-saxonne). La deuxième caractéristique principale, et non la moindre, est la non-lucrativité de leurs actions. Leurs activités, en effet, ne génèrent pas le plus souvent de revenus et donc pas des bénéfices. Même s'il arrive que les activités de certaines ONG dégagent de bénéfices, ceux-ci ne sont pas distribués aux membres. Ils sont destinés à être réinvestis. La troisième caractéristique est l'hybridation des sources de leurs ressources financières : les ressources des ONG proviennent de sources privées ou publiques. Elles tirent aussi une partie de leurs ressources des ventes de services ou d'activités génératrices de revenus. Par ailleurs, les ONG fonctionnent selon un modèle participatif et les relations de pouvoir y sont en principe marquées par la démocratie. Enfin, la finalité de leurs activités est l'utilité sociale.

Toute politique publique visant à réglementer, organiser ou appuyer le secteur des ONG doit tenir compte de ces spécificités. Dès lors qu'une politique publique n'en tient pas compte, elle agit négativement sur le fonctionnement des ONG, la réalisation de leurs actions et l'atteinte de leurs objectifs. Ainsi, le cadre réglementaire, le changement de politiques sans consultation des ONG, le manque de coordination entre Ministères de tutelle, le non respect des lois, conventions et protocoles par le Gouvernement, sont autant d'écueils pouvant bloquer le fonctionnement d'une ONG. Le poids des politiques publiques serait donc déterminant sur les orientations des ONG, leurs activités et leur efficacité. Des politiques publiques souples et adaptées à la spécificité et aux actions des ONG constitueront un levain pour le fonctionnement de celles-ci. A contrario, des

politiques publiques rigides et inadéquates handicapent les actions des ONG. Il en est de même des structures d'appui.

2.2.2. L'environnement de financement et viabilité des ONG

Le régime de financement, les sources et les modes d'appui publics et privés influent sur le fonctionnement des ONG. Leurs répercussions peuvent être positives ou négatives, selon qu'ils sont souples ou contraignants, faciles d'accès ou difficilement accessibles. Les enjeux y afférents sont très grands. Pour le cas du Tchad, le premier facteur qui pose le plus grand défi aux ONG est l'insuffisance des subventions et des services offerts par l'Etat. Le second facteur est la tendance grandissante de la part des bailleurs de fonds à financer des projets à court terme plutôt que des actions à long terme. Au niveau de l'Etat, il faut aussi mentionner le remplacement de la fourniture directe des services par des contrats (appels d'offre), alors que les ONG ne sont pas assez préparées pour entrer dans ce système. Le retard d'acheminement des fonds (en cas d'exécution des programmes gouvernementaux), la difficulté à obtenir des avances de fonds, les exigences en matière de rapports et de conformité, les coûts de vérification souvent exagérément élevés (audit comptable), viennent assombrir davantage l'horizon des ONG. Enfin, la diversité et l'instabilité des sources de financement se répercutent sur leur fonctionnement : recherche continuelle de financement, incertitude due à l'instabilité des sources de financement et difficulté de réaction à des changements soudains en matière de financement.

Même si le financement n'est pas la seule chose qui compte pour la capacité organisationnelle et la viabilité, cela compte beaucoup. Plus précisément, la source de financement compte ; la diversité du financement compte ; et les modes et les mécanismes de financement comptent. Cela a toujours été un défi de lever des fonds. Mais il y a à présent davantage d'incertitude et d'instabilité dans l'environnement du financement, en grande partie à cause de l'érosion des sources de soutien organisationnel de base et de l'apparition du financement en fonction de projets, tant de la part des bailleurs de fonds du secteur privé que du secteur public (Scott, 2003 : 175).

Ces corrélations établies, il reste à positionner l'analyse de l'objet de recherche par rapport aux théories ci-dessus explorées. Cette analyse ne se situera pas parfaitement dans le cadre d'une théorie précise. Elle empruntera essentiellement à la théorie de la contingence et à celle de la dépendance des ressources. Ces deux théories permettront

de mieux cerner les relations entre l'organisation et son environnement. Comme le soutiennent les tenants de ces théories, de fortes relations d'influence s'exercent entre les organisations et leur environnement. Or, cet environnement, tantôt certain tantôt incertain, ne leur est pas toujours propice. L'analyse s'appuiera également sur les modèles organisationnels rhéman et anglo-saxon. Ces deux modèles sont un exemple appréciable d'organisation des structures à but non lucratif d'une part, et de relations Etats/organisations à but non lucratif d'autre part.

2.2.3. Modèle conceptuel

Les ONG évoluent dans un contexte et dans un environnement auxquels elles sont inextricablement liées et dont les multiples facettes influent sur elles. A la lumière des théories de la dépendance des ressources et de la contingence, nous postulons que l'intense pression financière sous laquelle travaillent les ONG influence leur fonctionnement et leurs résultats. Nous postulons également que le dispositif mis en place par l'Etat pour organiser les actions des ONG et les soutenir, selon qu'il est adapté ou inadapté, impulse ou handicape leurs capacités opérationnelles. Le modèle conceptuel illustré à la figure 2 de la page suivante permettra d'établir un diagnostic du dispositif réglementaire et opérationnel du Tchad. Il aidera ensuite à examiner les modes d'appui dont bénéficient les ONG. Enfin l'étude s'évertuera à analyser les répercussions des faiblesses du système sur le fonctionnement des ONG.

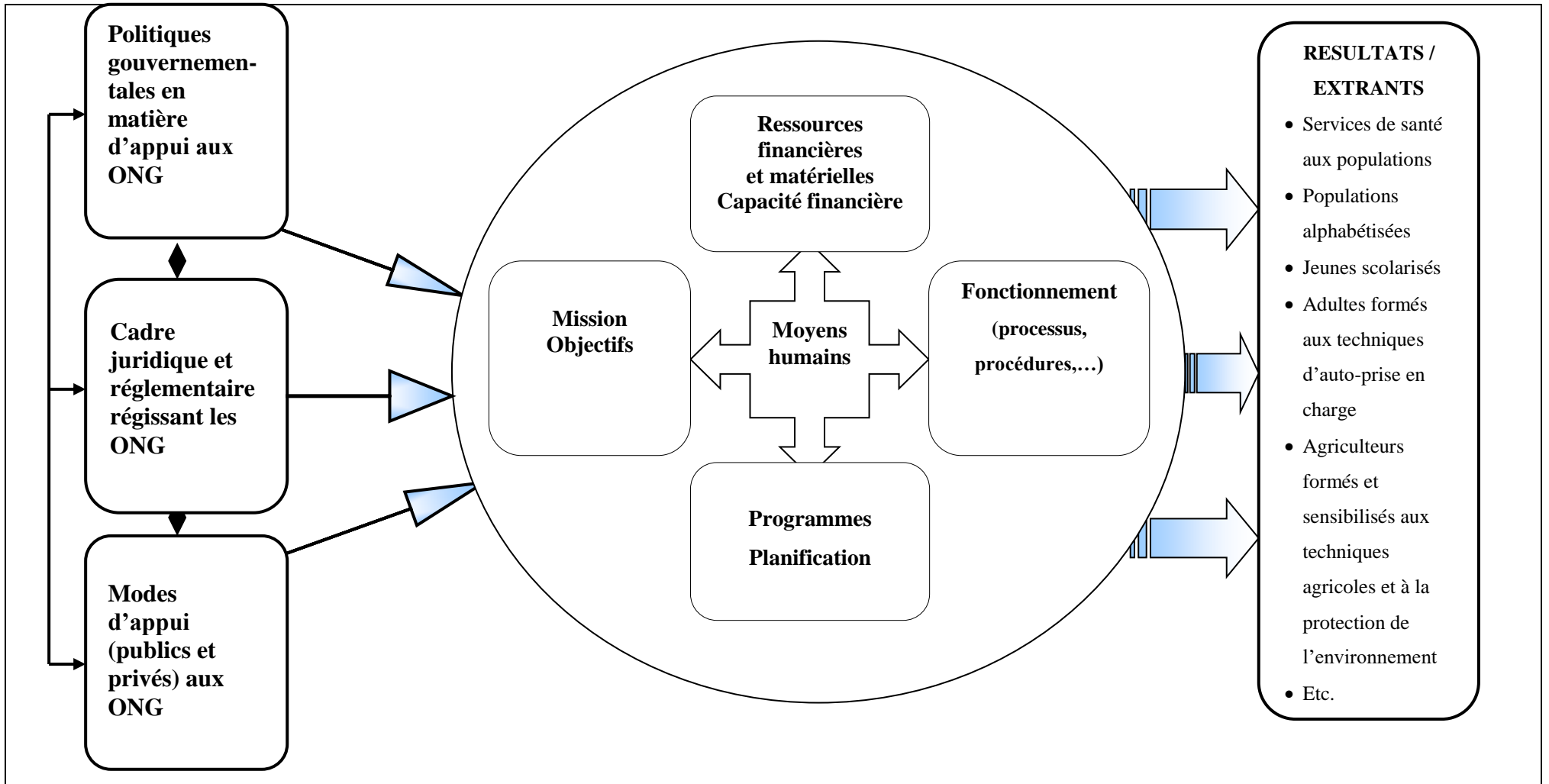


Figure 2.2 : modèle conceptuel

2.3. CADRE MÉTHODOLOGIQUE

L'approche adoptée dans le processus de collecte de données est essentiellement qualitative. Elle a fait appel à trois méthodes d'investigation différentes : la recherche documentaire, les entrevues et l'observation participante.

2.3.1. Méthodologie de recherche

L'observation participante : elle a été réalisée au cours du stage effectué à la DGASACA au Québec du 03 mai au 31 juillet 2006. Ce stage a permis de s'imprégner de la réalité concrète d'une structure d'appui des organisations à but non lucratif. Il a aussi été un cadre idéal pour la cueillette des données. Lors de ce stage, plusieurs activités ont été réalisées.

Un des objectifs assignés au stage était de « déterminer si les mécanismes mis en place pour implanter l'approche territoriale intégrée sont adaptés (appréciation préliminaire) ». L'approche territoriale intégrée est une approche préconisée par le « Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Il s'agit d'une stratégie fondée sur une intervention dans les zones prioritaires selon une approche locale et concertée. Conformément à cet objectif-mandat, une étude sommaire a donc été réalisée pour le compte de la DGASACA et un rapport produit à l'issue du stage.

Durant le stage, nous avons également participé à des rencontres organisées par la DGASACA et des rencontres externes lors desquelles la DGASACA est invitée. Nous avons pris part, entre autres, à la rencontre du Comité aviseur de l'action communautaire, en présence de la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité Sociale (Montréal), à l'Assemblée d'une trentaine d'organismes allophones et anglophones (Montréal), à la rencontre du Comité interministériel de l'action communautaire et à la réunion de la Table de concertation de l'action communautaire. Nous avons aussi eu deux entrevues à la Direction des Affaires Juridiques (DAJ) et deux autres entrevues à la Direction générale adjointe des politiques de solidarité sociale du MESS.

La seconde méthode d'investigation est la recherche documentaire. Les données collectées grâce à cette méthode ont permis de mieux connaître la DGASACA, les relations entre le Gouvernement et les OC et « l'action communautaire » en général. En plus de la documentation consultée pendant le stage, plusieurs ouvrages, revues et périodiques traitant du thème de recherche ont été consultés avant et après le stage. Enfin, la recherche en ligne (Internet) a permis d'accéder à beaucoup d'informations et données fort intéressantes.

Pour compléter la recherche documentaire, plusieurs entrevues ont été organisées avec les professionnels et les techniciens de la DGASACA. L'objectif était de mieux comprendre les activités de la DGASACA et son fonctionnement global. Au total, nous avons rencontré neuf personnes, en plus des rencontres informelles. Ces entrevues ont permis de connaître les tâches allouées à chaque professionnel et technicien, les procédures et les relations entre les différents niveaux de la structure.

Enfin, pour palper du doigt la réalité du terrain, la DGASACA a organisé la visite de dix OC et deux regroupements d'OC (*voir liste à l'annexe 1*). La méthode d'entretien semi-directif a été privilégiée lors des entrevues. Un Guide d'entrevue a été conçu à cet effet (*voir annexe 2*). Cette activité a permis de comprendre comment des organismes communautaires viennent concrètement en aide aux personnes vulnérables. Les visites ont aussi permis d'avoir des éléments d'informations sur les différents services offerts par les OC visités, les bénéficiaires des actions, les appuis de la DGASACA dont bénéficient ces OC et les différentes sources de financement de leurs activités.

Au niveau du Tchad, la collecte de données s'est déroulée essentiellement via Internet. Les informations et données recueillis sont le fruit de la recherche documentaire et de plusieurs contacts avec des responsables d'ONG tchadiennes, avec deux professionnels de la Direction des ONG et deux agents du Centre d'Information et de Liaison des ONG (CILONG).

2.3.2. Difficultés et limites de l'étude

Les difficultés rencontrées tout au long de ce travail sont de deux ordres. Premièrement, la collecte des données au niveau du Tchad a été très laborieuse. Les personnes sensées détenir les données et informations sur les ONG ont été quelquefois difficiles à joindre et avares en informations. Deuxièmement, il n'existe pratiquement pas d'écrits sur les ONG du Tchad. Les informations et données existantes sont éparses et très sommaires.

Il serait donc trop osé de prétendre que cette étude est d'une irréprochable qualité. Les difficultés relevées ci-dessus ont d'une manière ou d'une autre influé sur la qualité et la quantité des informations et données collectées et, par ricochet, sur la qualité de l'analyse. En outre, il faut admettre que l'étude s'est appesantie essentiellement sur les facteurs externes qui influencent le fonctionnement des ONG et se répercutent sur leurs résultats et extrants. Les facteurs internes n'ont pas été abordés. Ceci, de manière délibérée, afin d'éviter de trop élargir le champ de l'étude, avec le risque de ne pas maîtriser tous ses contours. Il n'en demeure pas moins que cela peut être perçu par certains lecteurs comme une limite de l'étude.

CHAPITRE TROISIÈME

ORGANISATION DU GOUVERNEMENT QUÉBÉCOIS EN MATIÈRE D'APPUI AUX ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

Dans l'optique de renforcement des connaissances, du développement des savoir-faire et savoir-être et fidèlement à la philosophie de l'université, nous avons effectué un stage à la DGASACA au Québec. Cette structure est mandatée pour mettre en œuvre la politique gouvernementale en matière d'action communautaire. Elle collabore donc étroitement avec les Organismes Communautaires (équivalents des ONG). Ceux-ci sont soutenus par le Gouvernement québécois. Un dispositif constitué de structures d'encadrement, de mécanismes de financement et de textes réglementaires est mis en place à cet effet. C'est donc de cette organisation du Gouvernement québécois en matière d'appui aux OC et des leçons apprises du stage que traite ce troisième chapitre.

3.1. PRÉSENTATION DE LA DGASACA

La DGASACA est le noyau dur de l'organisation gouvernementale en matière d'action communautaire au Québec. Ses deux entités principales sont la Direction des Activités de Soutien aux Initiatives Sociales et à l'Action Communautaire (DASISAC) et la Direction du Soutien Financier (DSF). Son organisation est aussi simple qu'efficace.

3.1.1. La structure organisationnelle de la DGASACA

La DGASACA est une structure du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale. Relevant du sous-ministre adjoint de la Direction générale de la planification, du développement et des services centralisés, elle comprend deux entités administratives : la Direction des activités de soutien aux initiatives sociales et à l'action communautaire (DASISAC) et la Direction du soutien financier (DSF). Précédemment dénommée Direction Générale Adjointe à l'Action Communautaire et aux Initiatives Sociales (DGAACIS), elle est devenue, depuis juillet 2006, la Direction Générale Adjointe du Secrétariat à l'Action Communautaire Autonome (DGASACA). Cette restructuration avait pour objectif « de simplifier l'organisation du travail et d'optimiser l'utilisation des ressources humaines ».

3.1.2. Rôles et attributions de la DGASACA

La DGASACA mène essentiellement deux activités : d'une part, le soutien financier aux OC et d'autre part, les activités de recherche, de planification, de concertation, de développement et de coordination en action communautaire et en action bénévole. Dans une moindre mesure, elle mène également des activités en lien avec la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Plus spécifiquement, elle administre, au regard des leviers financiers, le Fonds Québécois d'Initiatives Sociales (FQIS) et le Programme d'aide à l'innovation, à la recherche et à l'expérimentation et le Fonds d'Appui à l'Action Communautaire Autonome (FAACA). Au regard des activités de soutien au développement, elle facilite l'accès des OC aux ressources gouvernementales, coordonne la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière d'action communautaire et des orientations gouvernementales en matière d'action bénévole. En outre, elle collabore à la réalisation du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Elle participe aux réflexions et propose des moyens de soutenir l'articulation de l'approche territoriale intégrée en expérimentation.

Aussi, la DGASACA assure-t-elle la planification stratégique des activités de la direction ainsi que les liens avec le MESS. Elle assume également la gestion des mandats horizontaux (informatique, budget et ressources humaines) ainsi que le dossier de l'action bénévole et des relations avec le Comité aviseur de l'action communautaire autonome.

3.1.3. La DASISAC et la DSF

La DASISAC et la DSF sont les deux branches techniques de la DGASACA. La DASISAC a pour mandat de coordonner les travaux du Comité interministériel de l'action communautaire, d'assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière d'action communautaire. Quant à la DSF, elle conçoit, élabore, planifie et gère les programmes et les mesures de soutien aux organismes en lien avec le FQIS, le FAACA, le Programme de soutien financier en appui à la mission globale des Corporations de développement communautaire et le Fonds (ministériel) d'Aide à l'Innovation et à l'Expérimentation (FAIE).

3.2. L'ACTION COMMUNAUTAIRE AU QUÉBEC AUJOURD'HUI

L'action communautaire désigne toutes les actions des Organismes Communautaires, du Gouvernement québécois, des organisations et personnes privées pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces actions touchent tous les domaines et les acteurs impliqués sont divers et nombreux.

3.2.1. Les contours définitionnels de la notion d'Organisme Communautaire

Le mouvement communautaire au Québec remonte aux années 1960 et 1970. Depuis ce temps, la notion d'OC a été perçue et définie de plusieurs et différentes manières. Mais aujourd'hui, est reconnu « organisme d'action communautaire autonome », tout organisme créé :

- A l'initiative des citoyens et des communautés et avec leur participation ;
- Avec leur engagement (militantisme, bénévolat) ;
- Dans une perspective de prise en charge individuelle et collective visant la solidarité sociale, la transformation des conditions de vie et des rapports sociaux et luttant contre la pauvreté et les discriminations ;
- Dans le champ de la promotion et de la défense collective des droits ou dans le champ du développement de services alternatifs ou encore dans le champ du développement de nouvelles réponses à de nouveaux besoins (MESS, 2001).

Pour le Comité aviseur, un organisme d'action communautaire est un mouvement social autonome d'intérêt public engagé, entre autres, dans les actions et les luttes quotidiennes contre la pauvreté, l'exclusion et pour l'égalité. C'est aussi un mouvement engagé dans les actions et les luttes sociales et politiques visant la transformation sociale, dans la création d'espace démocratique et la revitalisation de la société civile et dans l'éducation à l'exercice de la citoyenneté (Deslauriers, 2003)

3.2.2. L'ampleur de l'action communautaire

Le milieu communautaire compte environ huit mille OC répartis dans toutes les régions du Québec. De ce nombre, la moitié appartient au mouvement d'action communautaire autonome. Ils couvrent pratiquement tous les domaines de la vie : éducation, logement, santé ou services sociaux, services juridiques, emploi, formation, environnement,

défense de droits et petite enfance. Leurs apports au développement socio-économique du Québec sont très considérables. Leurs interventions sont souvent novatrices et leurs approches variées et centrées sur les besoins des personnes. Ils proposent une réponse claire pour les différents problèmes que vivent les milieux défavorisés.

3.3. STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE DE RECONNAISSANCE ET DE PROMOTION DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Pour une meilleure gestion des rapports entre le Gouvernement et les OC et pour de meilleurs appuis, le Gouvernement québécois a adopté plusieurs textes réglementaires. Ces textes qui sont décrits ci-dessous, sont le fruit d'une longue expérience, d'une profonde réflexion et d'échanges constructifs entre le Gouvernement et les OC.

3.3.1. La politique « L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec »

Cette politique a été adoptée en septembre 2001. Elle vise, d'une part, à valoriser, promouvoir et soutenir l'action communautaire dans son ensemble et l'action communautaire autonome en particulier ; d'autre part, elle aspire à assurer la consolidation des organismes à travers l'établissement de balises nationales et à reconnaître et soutenir l'action bénévole. Ses objectifs spécifiques sont :

- Simplifier les pratiques administratives dans l'optique de faciliter les démarches de financement pour les OC ;
- Structurer l'intervention du Gouvernement du Québec auprès des OC ;
- Rapprocher les OC avec le ministère ou l'organisme « parrain » en vue de la construction de relations plus harmonieuses ;
- Assurer une plus grande transparence du soutien financier accordé par l'État aux OC, notamment par la mise en onde sur Internet des subventions de l'État et de la publication des 17 profils régionaux.

3.3.2. Le Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire

Pour assurer concrètement la reconnaissance du milieu communautaire par une participation de l'ensemble des ministères, un Plan d'action gouvernemental en matière

d'action communautaire a été élaboré et mis en œuvre. Les objectifs dudit Plan d'action sont les suivants : reconnaître le rôle et la spécificité des OC en adaptant son offre de soutien autour de principes et de fondements porteurs de cette reconnaissance ; assurer une action commune et harmonisée au sein de l'appareil gouvernemental ; et assurer une application commune des orientations gouvernementales.

Le Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire est un dispositif récapitulant l'ensemble des orientations gouvernementales : les moyens prévus pour reconnaître le milieu communautaire, les mesures qui seront prises pour soutenir les OC, les actions projetées pour accroître la connaissance du milieu communautaire et enfin les mesures prévues pour soutenir l'action bénévole.

3.3.3. Le Cadre de référence en matière d'action communautaire

Le Gouvernement du Québec, dans un souci de cohérence, veut faire en sorte que les mesures de reconnaissance et de soutien proposées dans le Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire soient appliquées dans tous les ministères et les organismes gouvernementaux visés. A cette fin, un outil s'est avéré nécessaire. Un Cadre de référence en matière d'action communautaire fut alors conçu.

Le Cadre de référence vise, en premier lieu, à assurer une meilleure compréhension et une application plus uniforme des engagements gouvernementaux. Il vise aussi à favoriser une connaissance approfondie des différents concepts liés à l'action communautaire au Québec. Il constitue un guide d'interprétation des orientations gouvernementales en matière d'action communautaire. Il propose une base d'analyse favorisant l'harmonisation des pratiques administratives gouvernementales. Enfin, il tient lieu, de manière subsidiaire, d'outil de sensibilisation des milieux communautaires, à qui il permet de saisir le sens de la démarche gouvernementale dans son ensemble.

3.3.4. La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

La Loi 112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été adoptée en décembre 2002 par l'Assemblée Nationale. L'idée d'une loi pour éliminer la pauvreté a d'abord été lancée à l'automne 1997, en pleine réforme de l'aide sociale, par un groupe de Québec. C'est à l'issue d'une bataille de cinq ans menée par le « Collectif pour une

loi sur l'élimination de la pauvreté » (composé d'organisations représentant de vastes secteurs de la population québécoise) que ce projet de loi aboutira. Cette Loi vise à guider le Gouvernement et l'ensemble de la société québécoise vers la planification et la réalisation d'actions pour combattre la pauvreté, en prévenant ses causes et en atténuant ses effets sur les individus et les familles. Elle a aussi pour but de contrer l'exclusion sociale et de tendre vers un Québec sans pauvreté.

3.3.5. Le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

L'article 13 de la Loi 112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale recommande au Gouvernement d'élaborer un plan d'action gouvernemental précisant les activités à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés dans ladite Loi. C'est ainsi qu'en avril 2004, le Gouvernement adopta et rendit public un Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Ce Plan d'action repose sur une démarche gouvernementale et intersectorielle associant tous les acteurs concernés par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les quatre grandes orientations du Plan d'action sont les suivantes : améliorer le bien-être des personnes en situation de pauvreté, prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes, favoriser l'engagement de la société et assurer la constance et la cohérence de l'action.

3.4. DISPOSITIF DE FINANCEMENT DES OC

Le Gouvernement du Québec octroie de substantielles subventions aux OC. Un dispositif est mis en place à cet effet. Mais en plus du soutien gouvernemental, les OC bénéficient aussi de financements privés.

3.4.1. Le montant des appuis gouvernementaux

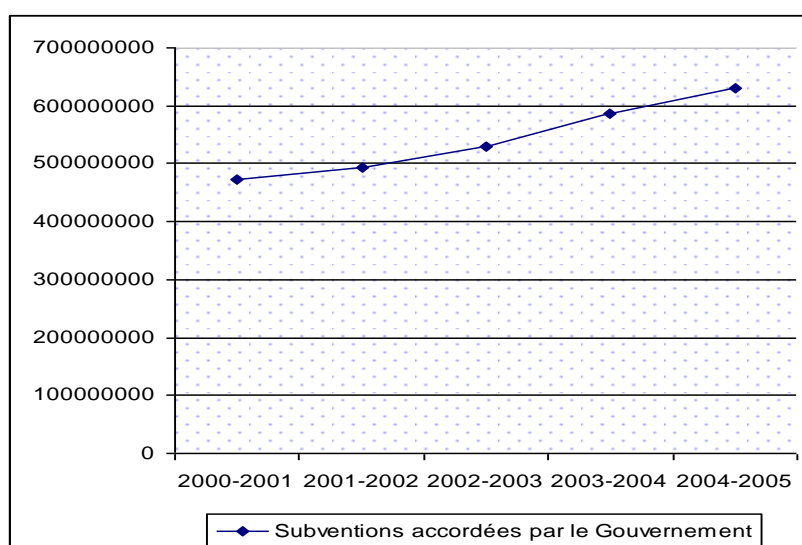
Le Gouvernement québécois appuie financièrement plus de la moitié des OC. Pour l'exercice 2004-2005, il a soutenu près de 5100 OC. Plus de 631 millions de dollars ont été versés par une vingtaine de Ministères et d'organismes gouvernementaux, et ce, en

vertu de 75 mesures et programmes. Depuis 2000, le financement du Gouvernement québécois aux OC s'est accru de manière constante, passant de 472 567 498 \$ en 2000 à 631 151 405 \$ en 2005. De ces 631 151 405 \$, plus de 342 400 000 \$ (soit 54 % de l'enveloppe globale), ont été versés en appui à la mission globale à 4 153 OC, soit 80 % de tous les OC soutenus par le Gouvernement. Près de 232 500 000 \$ (37 %) ont été alloués dans le cadre des ententes de service à 1 575 OC. Enfin, 562 000 000 \$ (9 %) ont été versés pour des projets ponctuels à 1 584 organismes. Ainsi, le Gouvernement a injecté 2,5 milliards de dollars sur 5 ans dans le cadre de son Plan d'action afin d'assurer une bonne mise en œuvre de sa politique en matière d'appui aux OC.

Tableau 3.1 : subventions du Gouvernement aux OC de 2000 à 2005

Année	Montant des subventions aux OC (en \$ canadien)
2000-2001	472 567 498
2001-2002	493 306 272
2002-2003	530 496 053
2003-2004	587 120 787
2004-2005	631 151 405

Source : MESS / SACA (2005).



Graphique 3.1 : évolution des subventions gouvernementales aux OC

3.4.2. Les modes d'appuis gouvernementaux

Afin de répartir plus efficacement ses subventions aux OC, le Gouvernement du Québec, via la DGASACA, a établi trois modes de financement des organismes communautaires :

Le soutien financier à la mission globale : ce type de financement prend en considération l'ensemble des coûts relatifs aux activités ou services alternatifs découlant de la réalisation de la mission. Il vise principalement, mais non exclusivement, les organismes d'action communautaire autonome. Le soutien financier prend la forme d'un montant forfaitaire accordé sur une base triennale pour assurer une partie des coûts admissibles relatifs à l'accomplissement de la mission globale de l'OC ou du regroupement d'OC.

Le financement par entente de services : il vise à soutenir les OC pour les services complémentaires aux services publics. Ce type de financement est accordé sur la base de négociations entre les Ministères et les OC. Il est régi par des protocoles d'entente liant le Ministère offreur de services et l'OC prestataire de services.

Le soutien financier pour des projets ponctuels ou par programme : il s'agit de financement attribué sous forme de sommes ponctuelles à des organismes en vue de la réalisation d'activités particulières de courte durée. Les projets ponctuels admissibles sont de nature non récurrente et doivent s'adresser prioritairement aux acteurs du milieu communautaire afin de les outiller dans la pratique de leurs actions.

3.4.3. La procédure d'étude des demandes d'appui

Les demandes de financement sont analysées par des conseillers, individuellement, puis en comité. C'est un Comité, composé des Conseillers, du Directeur du SACA et de la responsable du FAACA, qui, après analyse des demandes, prend la décision finale d'accorder ou non les subventions. Chaque demande de financement ou d'appui est analysée sur la base de critères bien précis et formalisés. Sont également définis et formalisés, les critères d'admissibilité, les critères d'exclusion, les modalités de versement du financement et les modalités de reddition des comptes. En cas d'approbation d'un projet, un protocole d'entente est signé entre le Ministère et

l'organisme bénéficiaire. Dans ce protocole, sont consignés les engagements de l'organisme, les engagements du FAACA et les conditions diverses. L'organisation et les procédures d'étude des demandes révèlent un souci permanent d'objectivité, de transparence, d'équité et d'impartialité.

3.4.4. Les sources de financement privées des OC

En plus du financement gouvernemental décrit ci-dessus, les OC du Québec tirent des ressources d'autres sources privées (37% d'autofinancement et 7% provenant des municipalités et du Gouvernement fédéral). Les principales sources sont les donateurs institutionnels (les fondations, l'organisme privé et autonome Centraide, les entreprises et sociétés, etc.), le revenu gagné (frais d'administration et d'inscription, droits d'adhésion, droits pour des services liés à la mission de l'organisme, la vente de produits et services associés à un programme, la location de biens et les manifestations spéciales), le marketing direct (publipostage, campagnes par téléphone, le porte-à-porte, les Téléthons, la publicité dans les médias). A ces donateurs institutionnels et individuels, s'ajoutent les clubs philanthropiques, les groupes religieux, les syndicats, les groupes professionnels, d'autres organismes ou associations bénévoles et communautaires sans but lucratif.

Le dispositif du Gouvernement québécois en matière d'appui aux OC illustre bien le modèle conceptuel élaboré plus haut. En effet, le dispositif comprend des politiques gouvernementales adaptées d'une part ; et des un appui financier conséquent aux OC d'autre part.

3.5. ANALYSE DU MODÈLE QUÉBÉCOIS D'ACTION COMMUNAUTAIRE

Au-delà de la description, cette analyse du modèle québécois permet de ressortir les leçons tirées du stage. C'est aussi le moyen d'identifier les forces et faiblesses du modèle québécois et les pratiques transférables à la DONG au Tchad.

3.5.1. Pratiques et réalisations de la DGASACA

La DGASACA, par son organisation structurelle et ses attributions (voir description ci-haut), est une structure idéale pour mettre en œuvre la politique gouvernementale en

matière d'appui aux OC. Ses attributions sont bien définies et elle dispose de ressources matérielles et financières suffisantes et de ressources humaines qualifiées et compétentes.

D'autres réalisations font la force de la DGASACA et du système québécois en matière d'appui aux OC et de lutte contre la pauvreté. Parmi celles-ci :

- Le rattachement de chaque OC à un Ministère parrain dont la mission est compatible avec la sienne. Ce Ministère est responsable d'assumer la totalité du soutien gouvernemental versé en appui à la mission globale des organismes s'inscrivant dans sa mission ;
- L'établissement de la « Cartographie de la pauvreté » pour chacune des dix-sept régions administratives à l'aide de « l'Indice de défavorisation matérielle et sociale de Pampalon et Raymond » ;
- L'établissement du profil des régions pour illustrer l'apport économique de l'action communautaire dans une région, ressortir l'importance des OC, donner une visibilité de l'action gouvernementale et mieux orienter les actions ;
- La création du comité interministériel de l'action communautaire et l'institution d'un comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- L'expérimentation de l'approche territoriale intégrée ;
- L'encouragement du bénévolat.

Toutefois, il convient d'interroger certains aspects organisationnels de la DGASACA, notamment le processus d'étude des demandes de financement et l'évaluation des projets financés. En effet, le processus d'étude des dossiers de financement des projets ou des ententes de services comprend plusieurs étapes et plusieurs niveaux d'approbation. Ceci par souci de transparence, de rigueur et d'objectivité. Toutefois, vu le nombre d'étapes que chaque dossier de financement franchit et les niveaux d'approbation, il semble que le processus est trop lourd. Il y aurait certainement lieu d'alléger le processus en conférant à la DGASACA un peu plus de pouvoirs décisionnels.

En outre, il a été constaté que la DGASACA n'accorde que peu d'importance à l'évaluation des projets qu'elle finance. Il est bien de savoir, sur le papier, à quoi les

subventions ont servi. Mais il serait aussi intéressant d'évaluer les retombées du projet financé sur le terrain.

3.5.2. Appréciation des politiques et textes réglementaires

Avant l'élaboration et la mise en œuvre des dispositions réglementaires ci-dessus décrites, les pratiques gouvernementales en matière d'appui aux OC étaient peu structurées et peu harmonisées. Pour les OC, cette mauvaise organisation engendrait une multiplication des démarches bureaucratiques, des formulaires de demande à remplir, des rapports à produire, un accroissement du temps et des moyens consacrés à la recherche de financement. Ce qui n'est pas sans influencer sur leur fonctionnement. Par contre, la nouvelle organisation a permis de structurer et d'harmoniser l'action gouvernementale, d'harmoniser les modalités d'accès au soutien financier et de simplifier les procédures. Elle a aussi permis d'assainir les relations entre les OC et le Gouvernement. « Le fait même d'avoir des textes et de savoir à quoi s'en tenir est déjà en soi une grande avancée », affirmait un professionnel de la DGASACA.

Sur cette question des changements induits par les textes réglementaires, les opinions des responsables d'OC visités sont très positives. L'instauration du financement de base, la reconnaissance de l'autonomie des OC, la simplification des démarches, l'harmonisation des pratiques et la meilleure structuration de l'intervention gouvernementale sont les changements les plus cités. Le mérite, semble-t-il, revient à la DGASACA, initiatrice et exécutrice des nouvelles politiques et de la nouvelle organisation.

3.5.3. Les appuis financiers, un atout majeur

Ces cinq dernières années le financement du gouvernement québécois aux OC est passé de 472 567 498 \$ en 2000-2001 à 631 151 405 \$ en 2004-2005. Ce financement gouvernemental est une force considérable insufflée aux OC. Plus appréciable encore, le Gouvernement accorde des financements aux organismes de défense collective des droits. Il n'y a pas beaucoup de Gouvernements au monde qui financent les organismes de défense collective des droits. Et pour cause, l'État est la principale cible des actions critiques de ces organismes. C'est donc une grande avancée au Québec.

Toutefois, les OC jugent les subventions gouvernementales insuffisantes comparés aux besoins des OC. Il faut comprendre que les subventions gouvernementales croissent, mais le nombre d'OC croît lui aussi. Ce qui explique pourquoi la quote-part de subventions reçue par chaque OC reste stationnaire ou, dans le pire des cas, se réduit.

Au sujet des procédures de financement, tous les OC rencontrés portent un jugement très positif sur le « soutien en appui à la mission globale ». En effet, le financement de base permet de planifier et de soutenir l'ensemble des actions et du fonctionnement des OC. En plus de permettre un centrage sur la mission de base des organismes, ce mode de financement réduit les tâches bureaucratiques.

Par contre, les OC dénoncent le financement par projet, considéré comme inadapté. Car il est habituellement réservé au paiement des dépenses spécifiques non reliées au fonctionnement global de la structure. Avec un tel type de financement, il est impossible pour les OC de prévoir l'avenir, de planifier à long terme. Ils sont aussi nombreux qui dénoncent les situations relatives à la multiplicité des sources de financement.

En effet, 58% des organismes qui ont répondu à notre questionnaire ont affirmé consacrer cinq jours et plus par mois à la recherche de financement. Cette rubrique compte autant de temps passé à remplir les formulaires de subvention, souvent très diversifiés, que celui consacré à la recherche de nouveaux bailleurs de fonds (René, 2001 : 132).

Il faut enfin déplorer que les exigences des partenaires financiers privés soient de plus en plus restrictives et contraignantes. D'une part, les nouveaux accords exigent plus de professionnalisme et de rigueur dans la réalisation des actions et la reddition des comptes. Et d'autre part, la tendance actuelle est au financement par projet, alors que ce type de financement semble ne pas convenir aux OC.

3.5.4. *Regard sur les Organismes Communautaires*

Une grande partie des OC autonomes sont regroupés au sein d'un comité dénommé « Comité aviseur de l'action communautaire autonome ». Ce Comité a pour objectif de « défendre et promouvoir les intérêts des organismes d'action communautaire autonome » et « d'assurer la représentation » de ces organismes. En plus du Comité aviseur, il existe plusieurs autres regroupements d'organismes (regroupements sectoriels

ou territoriaux, etc.). En œuvrant ensemble au sein des regroupements, les organismes font mieux avancer la réflexion sur leurs actions, échangent les idées, les moyens et limitent les doublons. Ainsi unis, ils sont plus forts, plus efficaces et mieux écoutés. La force du nombre est capitale et se révèle souvent décisive, notamment dans les actions de lobbying et de plaidoyer.

Mais le nombre peut aussi être source de problèmes. En effet, la réalité sur le terrain semble montrer qu'il existe des doublons, c'est-à-dire que certains organismes réalisent les mêmes activités sur le même territoire. Enfin, parmi les OC intervenant dans la région de Québec, il y en a dont les activités s'étendent au renforcement des capacités, à la formation / conseils, à l'employabilité, à l'*empowerment*, etc. Par contre, les activités de certains OC se limitent encore à l'assistanat (assistance financière, alimentaire, matérielle). Ces OC semblent n'accorder que peu d'importance à l'aspect « autopromotion » ou « autonomisation » de leurs clientèles cibles.

En conclusion, il ressort de l'analyse ci-dessus un ensemble de réalisations et de pratiques fort opérantes. Ces éléments organisationnels font la spécificité et la force du modèle québécois en matière d'action communautaire. Conformément aux objectifs de l'étude, certaines pratiques et réalisations précédemment étudiées pourraient être transférées à la Direction des ONG au Tchad. Sont principalement identifiés comme transférables : l'organisation de la DGASACA (ressources, attributions, etc.), l'élaboration et la mise en œuvre de politiques gouvernementales en matière d'action communautaire, le rattachement des OC à des ministères de tutelle, la pratique du financement, le cadre de concertation entre les OC et le Gouvernement et le regroupement des OC. Adaptés au contexte économique, politique et socio-culturel du Tchad, ces éléments serviront certainement de levier à la mise en place d'un modèle innovant en matière d'appui aux ONG du Tchad. Le chapitre suivant a justement pour objectif d'analyser le cadre institutionnel, réglementaire et structurel dans lequel les ONG du Tchad évoluent.

Tableau 3.2 : synthèse des forces et faiblesses du modèle québécois

	FORCES	FAIBLESSES
Aspects structurels et organisationnels	<ul style="list-style-type: none"> - Existence d'une structure gouvernementale d'appui aux OC, la DGASACA. - Attributions de la DGASACA précises et formalisées - La DGASACA dispose de ressources financières et matérielles suffisantes et des ressources humaines qualifiées - Les pratiques gouvernementales en matière d'appui aux OC sont structurées et harmonisées - Institution d'un Comité interministériel de l'action communautaire et d'un Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale - Expérimentation de l'approche territoriale intégrée 	<ul style="list-style-type: none"> - Lourdeur du processus d'analyse des demandes (plusieurs étapes et plusieurs niveaux d'approbation)
Cadre réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> - L'action communautaire est régie par des dispositions réglementaires adaptées aux attentes de tous les acteurs, diffusées et appliquées 	
Appuis financiers aux OC	<ul style="list-style-type: none"> - Subventions gouvernementales aux OC - Les financements privés sont très variés (Centraide, les fondations, le secteur des entreprises/sociétés, les Municipalités, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Le financement par programme n'est pas adapté aux OC - Insuffisance d'évaluation des projets financés - La dépendance financière des OC vis-à-vis du Gouvernement est un handicap
Regroupement des OC	<ul style="list-style-type: none"> - Regroupement des OC au sein du « Comité aviseur de l'action communautaire » - Existence d'autres regroupements sectoriels ou territoriaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Doublons dans l'offre de services par les OC - Beaucoup d'OC mènent des actions d'assistantat (nourriture, logement)
Bénévolat	<ul style="list-style-type: none"> - Bénévolat encouragé et largement pratiqué 	<ul style="list-style-type: none"> - Certains bénévoles n'ont pas les qualifications nécessaires pour travailler dans les OC. - La plupart des bénévoles n'interviennent qu'à titre ponctuel
Collaboration Gouvernement/OC	<ul style="list-style-type: none"> - Prise de décisions concertée - Respect de l'autonomie des OC - Reconnaissance, valorisation et promotion des OC - Transparence et équité dans les relations 	<ul style="list-style-type: none"> - Rejet par les OC du partenariat avec le Gouvernement

CHAPITRE QUATRIÈME

CADRE RÉGLEMENTAIRE ET STRUCTUREL DES ONG AU TCHAD

Les ONG sont nombreuses au Tchad et disposent d'un certain nombre de potentialités. Les carences de l'Etat et le récent désengagement étatique issu de l'application des plans d'ajustement structurels les a conduites à prendre en charge certains services d'utilité sociale. Certaines d'entre elles assument également des fonctions d'exécution de projets dans des domaines d'activités prioritaires tels que l'assainissement, l'hydraulique, la réhabilitation des infrastructures socio-économiques, etc. Toutefois, ces organisations semblent évoluer dans un environnement réglementaire peu adapté à leurs spécificités et à leurs actions. L'objectif du présent chapitre est de faire une analyse diagnostique de cet environnement réglementaire, des structures d'encadrement et des modes d'appui de ces ONG.

4.1. AMPLEUR DU PHÉNOMÈNE ONG AU TCHAD

Dans quel contexte les premières ONG ont fait leur apparition au Tchad ? Combien sont-elles aujourd'hui qui œuvrent auprès des populations tchadiennes vulnérables ? Quelles sont leurs caractéristiques ? Ce sont là des questions auxquelles cette partie s'attèle à apporter des réponses.

4.1.1. Présentation du Tchad

Aperçu sur le domaine géographique et démographique

Situé au cœur de l'Afrique, le Tchad est limité au Nord par la Libye, à l'Est par le Soudan, au Sud par la République Centrafricaine et à l'Ouest par le Nigeria, le Niger et le Cameroun. Sa superficie est de 1.284.000 Km². Malgré cette immensité du territoire, le pays est enclavé. Les deux langues officielles sont le Français et l'Arabe. Depuis 2003, une loi a institué un nouveau découpage administratif. Le Tchad compte désormais 18 régions, 60 départements et 199 communes. Les principales villes sont N'Djaména (la capitale), Moundou, Sarh, Abéché, Faya-Largeau, Bongor et Doba.

Selon les estimations de la Banque Mondiale de 2004, la population du Tchad est d'environ 8,6 millions d'habitants. Plus de 140 ethnies y sont recensées. La croissance

démographique est de 3% par an, l'espérance de vie de 50,3 ans, le taux d'urbanisation de 24%, le taux d'alphabétisation de 47%. L'Indice de développement humain est de 0,379, classant ainsi le Tchad à la 167^{ème} place sur 177 pays du monde.

Le domaine économique

Avec un revenu annuel de 263 dollars américains par habitant en 2002 contre environ 440 dollars en moyenne en Afrique subsaharienne, le Tchad est classé 165^{ème} sur 175 pays. Son économie est fragile et faiblement industrialisée. Il ne compte que quelques industries légères : l'égrainage du coton et la production des fibres textiles, les Brasseries du Logone, la Manufacture des Cigarettes du Tchad, l'Huilerie et Savonnerie de Moundou et la Compagnie Sucrière du Tchad. Ces entreprises sont toutes privatisées ou en voie de l'être. Sa production pétrolière est estimée à environ 225 barils par jour. Son PIB est estimé à 2,6 milliards de dollars en 2003 avec un taux de croissance annuel de 9,7%. Son économie repose en grande partie sur l'agriculture (43% du PIB). Un peu plus de 52% de sa population vit en dessous du seuil de pauvreté.

4.1.2. L'avènement des ONG au Tchad

L'avènement des ONG au Tchad remonte à la Table ronde de Genève tenue en 1982. C'est lors de cette Table ronde que le Gouvernement tchadien de l'époque avait lancé un appel pressant à la Communauté internationale pour une aide d'urgence en faveur des populations victimes de la guerre et de la sécheresse. Suite à cet appel, il y a eu création et arrivée massives d'ONG nationales et internationales. Mais bien vite, les promoteurs des ONG se rendirent compte que l'aide d'urgence ne pouvait être une solution adéquate à la situation au Tchad. Les actions d'urgence, ponctuelles et sporadiques, étaient sans impact. En conséquence, seules des actions durables et responsabilisantes devaient être privilégiées. La majorité des ONG optèrent alors pour des actions garantissant la promotion et le développement. Le Gouvernement, pour sa part, n'avait pas vu d'inconvénient à cette réorientation. Malheureusement, les interventions des ONG sur le terrain se faisaient de manière anarchique et désordonnée. C'est alors que le Gouvernement décida de réglementer ce secteur.

4.1.3. Caractéristiques et classification des ONG au Tchad

Selon les données disponibles à la DONG, le nombre d'ONG s'élève à environ trois cents (300). Grandes ou petites, amatrices ou professionnelles, dépourvus de moyens ou nanties, elles ont investi depuis quelques décennies tous les domaines de la vie politique, économique et socio-culturel. Une première classification distingue les ONG dites étrangères et les ONG nationales. Les ONG étrangères sont des ONG de coopération internationale et des ONG religieuses qui interviennent directement sur le territoire tchadien. Il s'agit en général d'ONG financièrement nanties, institutionnellement structurées et organisées, employant des expatriés et des nationaux. Les ONG nationales par contre sont celles qui sont créées au Tchad sous l'initiative des nationaux. Nombreuses sont aussi celles qui ont été impulsées par des ONG étrangères ou d'institutions internationales.

A l'intérieur des ONG nationales s'opère une autre classification se déclinant comme suit : les ONG de base, les ONG de services ou d'appui et les ONG de financement. Les ONG de base sont souvent des unions ou des fédérations des groupements de base. Il s'agit d'organisations créées à la base et par la base (populations locales). La lutte contre la pauvreté est la motivation principale des initiateurs de ces ONG. Insuffisamment structurées, souvent sans statut légal, elles disposent de très peu de ressources. Leur survie ne dépend que du soutien des ONG d'appui. Les ONG de services ou d'appui, elles, sont spécialisées en formation, crédit, alphabétisation, agriculture, environnement, promotion des activités génératrices de revenus, etc. Reconnues au niveau local et national, elles disposent généralement de personnels qualifiés et de ressources importantes. Elles fournissent des appuis variés soit directement aux populations, soit par l'intermédiaire des ONG de base. Enfin, les ONG de financement qui sont en général des filiales d'ONG du Nord ou d'ONG internationales. Très spécialisées et financièrement nanties, elles sont la bourse des ONG de services et parfois les ONG de base. Elles apportent également des appuis organisationnels et techniques. Elles sont très peu nombreuses et sont basées uniquement en N'Djaména.

Les ONG peuvent également être classées selon leurs domaines d'intervention. En effet, quelques ONG se sont spécialisées dans certains secteurs notamment l'agriculture, l'éducation, la formation, l'environnement, la micro finance, la santé, l'hydraulique, etc. Toutefois, force est d'admettre que les ONG spécialisées dans un domaine précis sont très peu nombreuses. La plupart optent pour des interventions multisectorielles.

Tableau 4.1 : couverture des secteurs par les ONG

Secteurs	ONG intervenant dans le domaine (%)	Couverture du secteur par l'Etat	Couverture du secteur par les ONG
Développement communautaire	75 %	15 %	75%
Santé	35 %	60 %	40 %
SIDA	75%	35%	65%
Agriculture / élevage	50%	40%	60%
Education	30 %	65 %	35 %
Hydraulique	5 %	10 %	90 %
Micro-crédit	5 %	5 %	95 %
Environnement	15 %	45 %	55 %

La première colonne du tableau montre que les actions des ONG couvrent tous les aspects fondamentaux du développement durable. Les deuxième et troisième colonnes, elles, révèlent que la quasi-totalité des besoins des populations dans certains domaines comme le développement communautaire, le SIDA, l'agriculture, l'hydraulique et le micro-crédit sont assurés par les ONG. Les services de l'Etat, il faut le relever, sont presque uniquement cantonnés dans les grandes villes, justifiant ainsi l'intervention des ONG dans les villages. En plus de couvrir tous les secteurs de la vie économique et sociale, les ONG ont des avantages comparatifs considérables :

- Capacité à toucher les populations les plus pauvres et à desservir les zones reculées ;
- Capacité à promouvoir la participation locale et à mettre en œuvre des projets en collaboration directe avec les groupes cibles bénéficiaires ;
- Capacité à fonctionner à faibles coûts ;
- Capacité d'innovation, d'expérimentation, d'adaptation et de souplesse ;
- Capacité à renforcer les institutions/organisations locales, à renforcer les pouvoirs des groupes locaux.

Toutefois, les ONG ne sont pas pour autant exemptes de critiques négatives. Il leur est souvent reproché plusieurs griefs : amateurisme (insuffisance de compétences professionnelles des responsables et des agents), développement sans liens ou rapports significatifs avec les populations de base, satisfaction des besoins propres des initiateurs et des membres, incapacité de mesurer ou de contrôler l'impact de leurs actions, tendance à être des véhicules d'idées toutes faites sur le développement, neutralisme face aux pouvoirs politiques, insuffisance de concertation, etc.

4.2. L'ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE DES ONG AU TCHAD

L'environnement réglementaire sous-entend l'ensemble des lois et tous autres textes réglementaires régissant les ONG (Décrets, Arrêtés, Protocoles, Conventions, etc.) et définissant leur cadre d'intervention. Il semble que ces lois et textes réglementaires ne soient pas aussi adaptés que les ONG le souhaitent.

4.2.1. *La Loi régissant les ONG*

Les ONG nationales ou associations tchadiennes sont régies par l'Ordonnance N°27/INT/SUR du 28 juillet 1962 et ses deux décrets d'application N°165 et 166 INT/SUR du 25 août 1965. Cette Ordonnance et ces deux Décrets s'appliquent aux associations de tout genre et aux congrégations religieuses. Ils définissent les critères et phases de reconnaissance des ONG, les modalités d'intervention sur le terrain, les quelques avantages dont elles pourraient éventuellement bénéficier, etc. Le Service des Affaires Politiques et des Associations Civiles (SAPAC) du Ministère de l'Intérieur est mandaté pour étudier des dossiers de reconnaissance des associations. Toutes les associations en création ont l'obligation de se faire enregistrer au SAPAC.

Toutefois, le statut d'ONG n'est pas défini par cette Loi. Il se surajoute au statut d'association. En effet, les associations dûment enregistrées et reconnues peuvent demander le statut d'ONG auprès de la DONG. En cas d'acceptation, une « Lettre de reconnaissance » est délivrée et un « Protocole d'Accord Standard » est signé pour une durée de trois ans, renouvelable. Pendant cette période, l'ONG doit faire parvenir à la DONG un rapport trimestriel.

4.2.2. Le Protocole d'accord d'établissement au Tchad et l'Accord de projet

Le « Protocole d'accord d'établissement au Tchad » est une autorisation délivrée aux ONG étrangères désirant s'implanter au Tchad. Il définit les conditions d'établissement et d'intervention au Tchad des associations qui ont leur siège principal à l'étranger ou qui ont leur siège principal au Tchad mais dont les activités sont dirigées de fait par des étrangers. Sont aussi concernées, les associations dont le président ou un quart au moins des membres est étranger.

« L'accord de projet », lui, est un document fixant les conditions d'exécution des projets présentés par les ONG. Aussi, toute ONG désirant exécuter un projet au Tchad doit-elle préalablement soumettre son Projet à la DONG. S'il est approuvé, un « Protocole d'Accord de Projet » est signé entre l'ONG et l'Etat représenté par le Ministère du Plan et de la Coopération. Ce Protocole comprend les objectifs du projet, les principales activités programmées, les ressources à mettre en œuvre (existantes ou à acquérir), les engagements de l'Etat, les engagements de l'ONG et la durée du projet. Il s'agit d'une approche partenariale où l'État met en œuvre une de ses fonctions, le contrôle.

En plus de ces textes, il existe des conventions et accords particuliers entre le Gouvernement et les ONG. En effet, il arrive de plus en plus que le l'Etat tchadien sous-traite avec les ONG de bonne réputation. Cette sous-traitance concerne surtout la prestation des services de santé (gestion de centres de santé, vaccination, etc.), l'éducation (gestion d'écoles). Dans ces cas, cette sous-traitance est régie par des conventions, des accords ou des protocoles particuliers, restreints et ponctuels.

4.2.3. Analyse du cadre réglementaire

Les textes ci-dessus décrits ont l'avantage d'assurer la conformité des actions des ONG aux orientations gouvernementales en matière de développement. Ils permettent aussi de filtrer un tant soit peu les ONG. Il faut noter que certaines ONG, montées de toutes pièces, ne sont que des prétextes de création d'opportunités à leurs initiateurs. Sans lois ou si les lois (et/ou leurs modalités d'application) sont trop laxistes, certaines ONG risquent de dériver vers des abus ou une mauvaise gestion. Ce qui peut faire perdre à l'ensemble des ONG leur crédibilité vis-à-vis de l'Etat, des partenaires et des

populations cibles. Un certain contrôle exercé par l'Etat sur les ONG est donc nécessaire afin d'éviter que se généralisent les fraudes et les abus.

Toutefois, des faiblesses importantes sont à relever. D'abord, analysée de plus près, la législation semble refléter une sous-estimation du rôle et de la compétence des ONG et une méfiance vis-à-vis de leurs intentions et motivations. A titre d'illustration, les associations sont enregistrées par le « Service des Affaires Politiques et des Associations Civiles ». Le fait que « Services des Affaires politiques » et « Services des Associations Civiles » soient combinés n'est pas fortuit. Il est révélateur de la méfiance des autorités politiques vis-à-vis des activités des associations et ONG. Ensuite, l'Ordonnance N° 27/INT/SUR du 28 juillet 1962 régissant les ONG date de 1962. Le contexte des années 60 étant différent du contexte d'aujourd'hui, cette Ordonnance est tombée en désuétude. En effet, dans les années 60, les actions des ONG étaient des actions d'urgence et d'assistance. Aujourd'hui, ce sont le développement et l'autopromotion des populations qui sont au cœur des actions des ONG. La nature et les pratiques de celles-ci ont changé pour s'adapter à la nouvelle donne ; mais la loi n'a pas suivi. De plus, cette Ordonnance n'établit pas de manière claire les limites entre une association, un bureau d'études, une entreprise et une ONG.

Il faut ajouter à cela que les textes réglementaires sont très contraignants : tous les trois ans par exemple, les ONG sont tenues de renouveler le Protocole d'accord les liant au Gouvernement. Ils doivent également faire parvenir tous les trois mois un rapport à la DONG. Les textes sont aussi muets en ce qui concerne certains domaines ou pratiques. Aucune disposition ne définit par exemple les règles et les conditions d'évaluation des programmes des ONG par la DONG. Dès lors que les ONG ne disposent pas d'un cadre légal adapté pour l'exercice de leurs activités, elles ne peuvent pas suffisamment et adéquatement exercer leurs activités de développement.

Chose plus préoccupante, il existe un grand décalage entre l'esprit des textes réglementaires et ce qui se fait dans la réalité. Très souvent, les formes de soutien et les droits des ONG contenus dans les lois ne sont pas mis en œuvre. Ceci en raison du manque de fonds, de choix publics arbitraires, du manque de volonté des pouvoirs publics ou de la mauvaise gestion. Les lourdeurs administratives et la corruption

viennent annihiler toutes les dispositions contenues dans les textes réglementaires. Il faut aussi dire qu'au Tchad les ONG ont souvent été perçues comme des organisations trop nanties. Cette mauvaise perception est à l'origine de pratiques et de comportements négatifs vis-à-vis des ONG : refus de les soutenir financièrement, réquisition et vols de matériels, exigences de contreparties indûment élevées pour les services rendus, etc. Dans le Protocole d'accord entre l'Etat et les ONG par exemple, le Gouvernement s'engage à « garantir la sécurité des biens et du personnel des ONG ». Or, le personnel travaillant dans les ONG est souvent victime de raquettes, de rançons et de violences. Les administrateurs civils et militaires réquisitionnent quelquefois le matériel et les équipements des ONG à des fins publiques et privées. Ces situations perturbent les activités des ONG. « Parfois, les engins réquisitionnés sont rendus endommagés. Leur réparation entraîne des dépenses non prévues dans le budget », affirme un coordinateur d'une ONG.

4.3. LES STRUCTURES ÉTATIQUES D'ENCADREMENT DES ONG

Les structures étatiques d'encadrement des ONG sont le « Comité Interministériel chargé de la Coordination des Activités des ONG » (CICA/ONG), la Direction des ONG (DONG) et la Direction de la coopération, du suivi des programmes et projets. L'analyse de leurs attributions et de leur fonctionnement met en évidence quelques forces et faiblesses.

4.3.1. *Le CICA/ONG*

Le CICA/ONG a été institué par Ordonnance N° 27/PR/85 du 23 octobre 1985. Le CICA/ONG était assisté d'un organe exécutif dénommé « Secrétariat Permanent des ONG » (SPONG). Ce dernier est devenu Direction des ONG (DONG) depuis le 31 décembre 2002 par Décret N°558/PR/MPDC/2002 portant organisation du Ministère du Plan, du Développement et de la Coopération. En pratique, le CICA/ONG est un organe non opérationnel. Depuis sa création, il ne s'est réuni que deux fois en 1987 et 1988.

4.3.2. *La DONG*

La DONG est la structure étatique en charge de l'encadrement et du suivi-évaluation des ONG. Regroupant une dizaine de professionnels, elle relève du Ministère du Plan,

du Développement et de la Coopération. Ses attributions ont été fixées par le Décret N°677/PR/MPRN/85 du 23 octobre 1985 et sont les suivantes : recenser toutes les ONG installées ou exerçant au Tchad, planifier leurs interventions en accord avec les départements ministériels intéressés, orienter leurs actions en fonction de la stratégie de développement du Gouvernement pour une meilleure efficacité de l'aide publique, suivre et évaluer périodiquement l'impact de leurs interventions sur l'économie nationale.

En somme, la DONG est l'interlocuteur privilégié des ONG auprès du Gouvernement et le représentant du Gouvernement auprès des ONG. Ainsi, elle étudie les projets de protocole d'accord d'établissement et les accords de projets. Elle veille à l'application des accords de projet signés entre le Gouvernement et les ONG. Dans le cadre de cette dernière activité, elle évalue chaque année (ou tous les deux ans, selon les accords) tout projet mis en œuvre par une ONG.

4.3.3. La Direction de la coopération, du suivi des programmes et projets

Elle a pour rôle principal d'assurer la légalité des ONG et la conformité de leurs actions avec la stratégie de développement du Gouvernement. Relevant du Ministère du Plan, du Développement et de la Coopération, elle est chargée de valider les avis techniques émis par la DONG. Elle signe les Protocoles d'accord d'établissement au Tchad, les Lettres de reconnaissance et les Accords de projet (après avis technique de la DONG). Analysée de plus près, elle n'est autre qu'une DONG bis.

4.3.4. Examen critique des structures d'encadrement des ONG

De l'organisation et des attributions des structures ci-dessus décrites, il se dégage quelques forces : ces structures évitent la création et les interventions anarchiques des ONG. Elles assurent une bonne répartition des ONG sur le territoire national et le respect des engagements de celles-ci sur le terrain. Leurs recommandations issues des évaluations/suivis permettent aux ONG de mieux corriger leurs défaillances. Enfin, elles garantissent la conformité des actions inscrites dans les Protocoles d'accord avec les actions effectivement réalisées sur le terrain par les ONG.

Il est toutefois indéniable que la Direction de la coopération, du suivi des programmes et projets de développement, le CICA/ONG et la DONG charrient beaucoup de problèmes. Tout d'abord, ces structures ne sont que des instruments de contrôle des ONG (légalité, conformité des actions, et surtout neutralité par rapport aux affaires politiques). Les appuis techniques et financiers ne figurent pas dans leurs attributions, lesquelles attributions se chevauchent d'ailleurs. Sur le plan pratique ensuite, il y a un problème de centralisation. La CICA/ONG, la Direction de la coopération, du suivi des programmes et projets et la DONG sont implantées à N'Djaména. Elles n'ont ni antennes ni représentants en provinces. Tout se fait à N'Djaména : démarches administratives, autorisations, présentation de projets, signature de conventions et protocoles, etc. Avec l'étendue du territoire tchadien (1 286 000 km²) et l'inexistence des moyens de communications, il est aisé de comprendre que cette centralisation pose énormément de problèmes aux ONG.

En outre, la DONG n'a pas de pouvoirs décisionnels. Elle est confrontée à de réelles difficultés financières, logistiques et matérielles. Les crédits annuellement alloués à cette structure ne permettent pas d'assurer correctement son bon fonctionnement et de réaliser sa mission. A titre d'illustration, la DONG ne dispose d'aucun véhicule. Comment peut-elle suivre et évaluer les activités d'une ONG intervenant par exemple à Adré ou à Sarh, c'est-à-dire à plus de 700 kilomètres de N'Djaména ? La parade est pourtant toute trouvée : toutes les dépenses inhérentes aux coûts des suivis et évaluations (transport, indemnités, hébergement, fournitures de travail, etc.) sont prises en charge par les ONG. Enfin, depuis quelques années, il s'est instauré une politique de « perdiemisation » systématique. Bien que bénéficiant de salaires mensuels, les professionnels de la DONG exigent systématiquement à toute ONG requérant leurs services le paiement d'indemnités et de perdiem. Cette pratique apparaît comme un pur rançonnement car justifiée par aucune décision et texte officiels.

4.4. LES APPUIS DE L'ÉTAT AUX ONG

Les appuis de l'Etat tchadien aux ONG sont essentiellement les exonérations de taxes d'importation de matériel et d'équipements. A cela s'ajoutent aussi la cession

d'exécution de programmes publics de développement et la mise en disponibilité des fonctionnaires auprès des ONG.

4.4.1. L'exonération de taxes d'importation

Contrairement aux pratiques instituées dans certains pays (France, Canada, Suisse, Belgique et Allemagne), l'Etat tchadien n'accorde aucune subvention financière directe aux ONG. Par contre, il leur accorde un allègement fiscal. En effet, le Gouvernement du Tchad, par Décret datant des années 1990, autorise les ONG à importer du matériel et des équipements sans taxes et impôts (véhicules, matériel de construction, matériel de communication, de forage, etc.). Toutefois, les ONG sont tenues de présenter à la DONG la liste des matériels et équipements à importer. Cette liste doit figurer dans l'accord de projet entre le Gouvernement et l'ONG.

4.4.2. La cession d'exécution de programmes publics de développement

En plus de l'exonération des taxes d'importation, l'Etat tchadien cède quelquefois l'exécution des programmes publics de développement à des ONG. Sous la pression des bailleurs de fonds et devant l'inefficacité et les défaillances des agences étatiques, le Gouvernement du Tchad a de plus en plus recours à l'expertise des ONG. Deux possibilités sont offertes à celles-ci : lorsqu'un programme de développement relève d'un domaine et/ou d'une région où intervient une ONG « de grande réputation », le programme peut être confié à cette ONG pour exécution (une sorte d'entente de services). La seconde possibilité consiste pour le Gouvernement de lancer des appels d'offres (restreints aux ONG) pour l'exécution de programmes publics de développement.

Malheureusement, ce mode de collaboration entre l'Etat et les ONG est sujet à beaucoup de controverses. En effet, les fonds issus des programmes publics manquent de continuité et de prévisibilité (projets à court terme). A cela s'ajoute le fait que la transparence n'est pas garantie dans le dépouillement des offres et l'octroi des fonds, lesquels fonds ne sont pas souvent versés dans les délais. Il a aussi été noté un certain clientélisme de certaines ONG. Enfin, les fonds sont principalement ou totalement absorbés par les ONG les plus grandes.

4.4.3. Autres appuis indirects

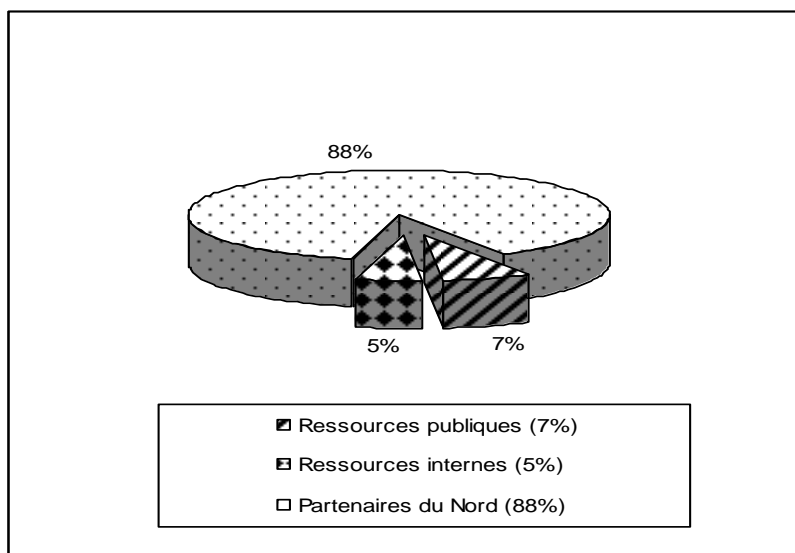
Parmi les appuis indirects que l'Etat apporte aux ONG, il y a aussi le « détachement » et la « mise en disponibilité » des fonctionnaires. La pratique consiste pour les Ministères d'affecter des fonctionnaires, pour une durée de trois ans renouvelable, aux ONG qui en font la demande. Pour le « détachement », le salaire du fonctionnaire est pris en charge par l'Etat. Par contre, pour la « mise en disponibilité », le fonctionnaire est payé par l'ONG pour laquelle il travaille. Malheureusement, cette pratique n'est pas très courante. De plus, le détachement a été supprimé depuis trois ans. Quant à la mise en disponibilité, sa durée a été prolongée à cinq (5) ans, mais non renouvelable. De plus, les procédures et les conditions sont devenues plus complexes et contraignantes.

4.4.4. Les lacunes des modes d'appui

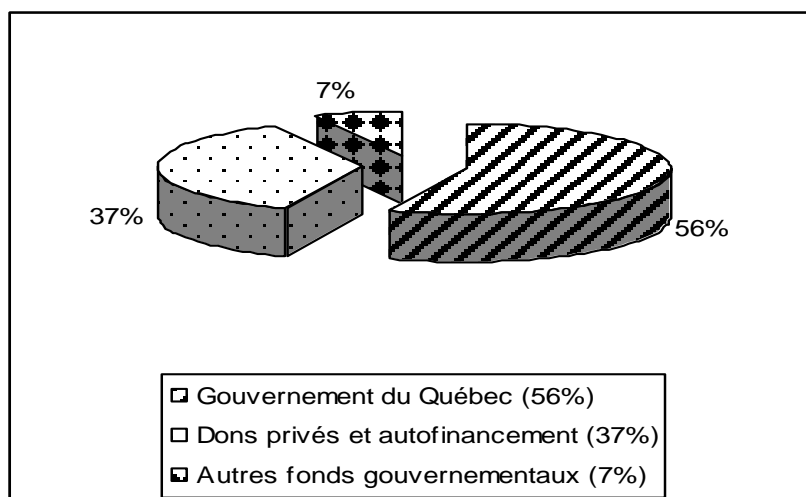
L'analyse ci-dessus a montré que les appuis gouvernementaux aux ONG sont très insuffisants. En France par exemple, la participation de l'Etat aux activités des ONG était estimée à 58% en 1998 (Archambault, 1996). Elle est de 56% au Québec. Au Tchad elle n'est que de 7%. La réalité que révèle le graphique 3 ci-dessus est donc très alarmante : toutes les ONG du Tchad fermeraient boutique si leurs partenaires du Nord arrêtaient de les financer. Pourtant, la disposition de fonds propres est de plus en plus déterminante pour l'action et la pérennisation des ONG, dans la mesure où les bailleurs de fonds demandent une plus grande solvabilité (Faure, 2002). De plus, depuis que le Tchad est entré dans le cercle fermé des pays exportateurs de pétrole, les partenaires financiers sont de plus en plus regardants sur la participation de l'Etat au financement des ONG. Ils souhaitent et recommandent que les ONG bénéficient des rentes pétrolières. Il n'est pas exclu qu'ils conditionnent leurs appuis par le financement étatique aux ONG.

En outre, comme dans le cas des lois et textes réglementaires, l'une des lacunes que posent les modes d'appui est le non respect des engagements pris par l'Etat. Très souvent, il y a un décalage entre les déclarations politiques et l'application concrète des promesses. Conséquence, les ONG tchadiennes sont totalement dépendantes du financement qu'elles reçoivent de leurs partenaires occidentaux, publics ou privés. Leur développement et l'efficacité de leurs appuis se trouvent limités. Elles n'ont que peu de

marge de manœuvre pour décider de leurs orientations, de leurs activités et de leur fonctionnement. Les partenaires privilégiant désormais le financement par projets, il leur est impossible de se lancer dans une quelconque planification à long terme de leur développement. « Hors du projet, il n'y a pas de vie » (Bâ, 1995 : 3).



Graphique 4.1 : structure du financement du secteur sans but lucratif au Tchad



Graphique 4.2 : structure du financement du secteur sans but lucratif au Québec

4.5. LES APPUIS PRIVÉS

Le soutien gouvernemental étant très dérisoire, les actions des ONG sont financées presque en totalité par des fonds privés. Ceux-ci proviennent de sources variées et sont généralement octroyés selon deux modes.

4.5.1. Les sources de financement privées des ONG

Les sources privées de financement des organisations à but non lucratif les plus connues et les plus conséquentes sont les fondations, les entreprises et sociétés, d'autres organisations à but non lucratif et les donateurs individuels. Au Tchad, la réalité est quelque peu similaire au modèle anglo-saxon, notamment en ce qui concerne la participation directe de l'Etat : la quasi-totalité des ressources des ONG (entre 80 et 90%) proviennent des organisations internationales et des agences du système des Nations Unies, d'ONG du Nord (France, Allemagne, Pays-Bas, Espagne et Italie) et des organismes officiels de coopération.

L'examen des modalités d'accès à des financements et notamment à des financements extérieurs permet de distinguer trois catégories d'ONG : la première catégorie regroupe les ONG qui ont accès à des flux de financement relativement réguliers permettant le développement ou le maintien de leurs capacités institutionnelles. Une deuxième catégorie est constituée d'ONG ayant accès, de manière occasionnelle et irrégulière, à des financements extérieurs ou locaux. L'inconstance des rentrées de fonds dans ces structures handicape fortement leurs capacités institutionnelles et opérationnelles. Elle compromet aussi leurs possibilités de professionnalisation. Le recours à des salariés devient en particulier assez difficile pour ces ONG. Enfin, une troisième catégorie d'ONG comprend les organisations n'ayant pas accès à des financements extérieurs ou locaux. Ces organisations sont condamnées à végéter en attendant un hypothétique soutien ou à disparaître.

4.5.2. Les modes de financement privés

Les ONG du Tchad bénéficient de financements de base et de financements par projet. Un financement de base est un financement global, relativement stable, qui tient compte de l'ensemble des actions des ONG. Il permet de soutenir non seulement la dispensation de services spécifiques, mais aussi le fonctionnement quotidien de l'ONG. C'est un financement assuré sur la base de contrats pluriannuels (long terme). Quant au financement par projet, il appuie des activités spécifiques et est de courte durée. Une partie seulement peut servir à financer les coûts d'administration et d'infrastructure de

l'ONG. Aujourd'hui, la tendance des bailleurs de fonds est plus au financement par projet qu'au financement de base.

4.6. INCIDENCES DE L'INSUFFISANCE ET DE L'INADÉQUATION DES APPUIS FINANCIERS SUR LES ONG

En quoi et comment l'inadaptation et l'insuffisance des appuis se répercutent sur les capacités organisationnelles et opérationnelles des ONG ? Telle est la question que cette dernière partie du quatrième chapitre élucide.

4.6.1. Modicité des ressources et efficacité des ONG

La modicité des moyens et ressources dont disposent les ONG par rapport à l'immensité des besoins à satisfaire rend leurs efforts parfois peu visibles. Leurs actions ne sont pas suffisamment prégnantes pour entraîner à grande échelle des changements importants sur la qualité de vie des populations. En dehors des ONG internationales qui disposent d'assez de ressources financières et d'un personnel qualifié et des ONG missionnaires, les autres ONG locales cherchent encore leur voie. Leur dépendance vis-à-vis des partenaires extérieurs comporte des « conséquences limitatives tant quant à leur développement qu'à l'efficacité de leurs appuis » (Bâ, 1995 : 3).

D'un autre côté, la nécessité pour de nombreuses ONG de préserver leur accès aux sources de financement, privées ou publiques, engendre la concurrence entre elles. Les partenaires bailleurs de fonds étant peu nombreux, aucune stabilité n'est jamais définitivement acquise (Ryfman, 2000). On se retrouve ainsi dans des environnements où des ONG se concurrencent et défendent avec âpreté et cynisme leurs « victimes » ou leurs « pauvres ».

4.6.2. Les conditionnalités liées au financement

Un des facteurs exerçant des pressions sur le fonctionnement des ONG touche directement aux exigences de certains bailleurs de fonds, c'est-à-dire les conditionnalités liées à l'aide. En effet, les exigences en termes de responsabilisation, de professionnalisme et d'impact réel des activités se sont accrues. C'est pourquoi nombre

d'ONG ont entrepris des transformations souvent difficiles, délicates et coûteuses (formation professionnelle de leurs employés et acquisition de qualifications professionnelles spécifiques). En outre, l'introduction de nouveaux modes de fonctionnement et la mise en place de nouvelles procédures administratives, de contrôle et de présentation des rapports ont rendu certaines ONG des structures trop lourdes à manier (Deler et al., 1998). Les ONG doivent également composer avec les changements fréquents des exigences et des règles des bailleurs de fonds en ce qui concerne l'utilisation des fonds. A cause de ces fréquents changements, les ONG sont contraintes de donner de nouvelles formations au personnel, de réécrire leurs procédures et de reconfigurer leurs systèmes. Il en résulte beaucoup de répercussions dans leurs fonctionnements et leurs résultats.

Les attentes et les exigences des bailleurs de fonds en ce qui concerne les demandes et les rapports sont indûment élevées et prennent au personnel et au conseil d'administration des organismes beaucoup trop de temps. Chaque projet, qu'il soit financé par un Gouvernement, une fondation ou une entreprise, comporte ses propres procédures particulières de conformité. Le problème est exacerbé lorsque les organismes doivent rendre des comptes à de multiples bailleurs de fonds (Hall et al., 2003 : 19).

4.6.3. Les inconvénients du financement par projet

Le financement par projet pose particulièrement des problèmes aux ONG. Avec ce type de financement, les ONG n'ont aucune marge de manœuvre pour se lancer dans une quelconque planification à long terme de leur développement. Généralement de courte durée, une petite partie seulement du financement peut servir à couvrir les coûts d'administration et d'infrastructure des ONG bénéficiaires. Pour le reste, elles sont appelées à s'assumer avec des moyens propres qu'elles n'ont pas. Cette situation accentue les comportements malsains : détournements de fonds, truquage des rapports d'activités et financiers, etc. En outre, les ONG bénéficiant de financement par projet ou programmes ont peu d'autonomie. Elles doivent chercher continuellement de nouvelles sources de financement pour préserver leur existence. De la perte de la stabilité financière, résulte une incapacité de planification et de développement.

Pour les petites ONG, les répercussions s'étendent à leur mission. Car, elles ont tendance à définir leur plan d'action en fonction du financement accessible au risque de perdre le sens de leur mission. Volontairement ou involontairement elles opèrent une

restructuration organisationnelle afin de se qualifier pour obtenir le financement nécessaire. Certaines ONG s'engagent ainsi dans des activités qu'un partenaire financera, au lieu d'activités dont elles croient que leurs clients ont le plus besoin ou dans lesquelles elles excellent.

Pressées par un besoin de trésorerie croissant, les ONG sont en permanence à la recherche de nouveaux guichets et ont tendance à s'adapter aux conditions d'ouverture de ces lignes plus qu'à réellement identifier les demandes des populations et négocier des financements pour y répondre » (Deler et al., 1998 : 555).

Il s'en suit un éloignement de la mission et une perte d'identité. Et l'éloignement de la mission peut menacer le lien entre une ONG et ses membres. La légitimité d'une ONG, en effet, ne se rattache pas seulement à son aptitude à fournir efficacement et effectivement un courant continu d'activités et de produits. Elle est aussi déterminée par le degré selon lequel une organisation et son travail sont reconnus par ceux qui y ont directement intérêt. Une ONG dont les actions ou les projets ne répondent plus aux besoins des populations n'est plus légitime aux yeux de celles-ci. Sa crédibilité et sa base de légitimité sont ipso facto érodées, fragilisées, voire perdues.

Cette analyse vient donc corroborer le modèle conceptuel : (i) les ONG évoluent dans des environnements auxquels elles sont inextricablement liées et dont les multiples facettes influent sur elles (théories de la contingence et de la dépendance des ressources). (ii) Le dispositif gouvernemental tchadien en matière d'appui aux ONG (les lois, les autres textes réglementaires et les structures d'appui) comporte, certes, des points forts. Néanmoins, il souffre de certaines insuffisances. (iii) Ces dernières se répercutent sur les capacités organisationnelles et opérationnelles des ONG. Cette démonstration faite, le chapitre ci-après suggère des pistes d'amélioration à partir du modèle québécois.

Tableau 4.2 : synthèse des forces et faiblesses du modèle tchadien

	FORCES	FAIBLESSES
Aspects structurels et organisationnels	<ul style="list-style-type: none"> - Le suivi et l'évaluation par la DONG des programmes de développement mis en œuvre par les ONG - La légalité des ONG et la conformité de leurs actions avec la stratégie du Gouvernement est assuré par la Direction de la coopération, du suivi des programmes et projets. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le CICA/ONG n'est pas opérationnel - Les attributions de la DONG sont vagues et se chevauchent avec celles de la Direction de la coopération, du suivi des programmes et projets - La DONG est dépourvue de moyens pour exercer ses attributions - Les agents de la DONG chargés de l'évaluation des ONG relèvent de différents Ministères
Environnement réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> - L'Ordonnance N°27/INT/SUR du 28 juillet 1962, les protocoles d'accord d'établissement au Tchad, les accords de projets et les autres conventions et accords permettent à l'Etat d'exercer un certain contrôle sur les ONG, évitant ainsi l'anarchie, les fraudes et les abus. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistence d'une politique gouvernementale d'appui aux ONG - Inexistence d'un cadre de concertation entre les ONG et l'Etat - Non respect par l'Etat des engagements pris dans les protocoles et conventions - Les ONG sont quelquefois victimes de pratiques peu orthodoxes des autorités civiles et militaires : lourdeurs administratives, corruption, réquisition des matériels et équipements de travail
Financement des ONG		<ul style="list-style-type: none"> - Le Gouvernement tchadien n'octroie pas de subventions financières aux ONG - Dépendance des ONG des partenaires du Nord - Diversité des partenaires financiers - Exigences de plus en plus contraignantes des partenaires financiers - Le financement par projet handicape le fonctionnement des ONG
Regroupement des ONG		<ul style="list-style-type: none"> - Les fédérations et collectifs d'ONG sont insuffisamment structurés et peu dynamiques
Collaboration Gouvernement/ONG		<ul style="list-style-type: none"> - Relative méconnaissance et mauvaise perception des ONG - Pression et excès de contrôle des autorités administratives et militaires sur les ONG

CHAPITRE CINQUIÈME

AXES STRATÉGIQUES ET OPÉRATIONNELS D'AMÉLIORATION DU CADRE D'INTERVENTION DES ONG

La situation de précarité dans laquelle évoluent les ONG au Tchad se détériore chaque jour un peu plus. L'environnement réglementaire inadapté et les structures d'encadrement inorganisés ont de plus en plus des répercussions négatives sur elles. Il est aussi de notoriété publique que les sources de financement se raréfient et l'accès à ces sources se complexifie. Si l'Etat tchadien souhaite que les ONG continuent à répondre plus efficacement aux sollicitations des populations vulnérables, des mesures doivent être prises. Le cadre réglementaire, les structures et les moyens d'appui doivent être revisités.

5.1. PALLIATIFS AUX DÉFICITS DU CADRE RÉGLEMENTAIRE

Après avoir analysé le cadre réglementaire des ONG, il y a lieu de proposer, sur la base du modèle québécois, des palliatifs aux carences relevées. Les propositions faites ici sont de deux ordres : (i) l'adoption d'une loi spécifique aux ONG et (ii) l'élaboration d'un Plan d'action gouvernemental en matière d'appui aux ONG.

5.1.1. Améliorer l'assise et la sécurité juridiques des ONG

Les lois et textes régissant actuellement les ONG sont obsolètes. L'Etat devra élaborer une loi, nouvelle et spécifique aux ONG, afin d'améliorer leur assise et leur sécurité juridiques. Cette loi définira clairement les critères de reconnaissance, les domaines d'activités, les conditions d'intervention sur le terrain, etc. L'élaboration de ladite loi se fera après consultation des ONG afin de mieux intégrer leurs attentes. Identifier et supprimer les obstacles législatifs semblent être une réelle priorité pour le développement d'une politique effective en matière d'encadrement des ONG.

5.1.2. Adoption d'une politique gouvernementale d'appui aux ONG

Le Gouvernement tchadien, afin d'assurer concrètement la reconnaissance des ONG par une participation de l'ensemble des Ministères, devrait se doter d'un « Plan d'action

gouvernemental en matière d'appui aux ONG ». Le modèle québécois pourrait servir de base. Ce « Plan d'action gouvernementale en matière d'appui aux ONG » définira les orientations gouvernementales en matière de développement, les moyens prévus pour promouvoir les actions des ONG, les modes et mesures d'appui aux ONG et les actions concrètes projetées, les conditions et moyens de reddition de compte ; les structures d'encadrement des ONG, leurs attributions et les moyens mis à leur disposition.

L'élaboration de ce Plan d'action sera précédé de l'établissement de la « cartographie de la pauvreté » pour une meilleure définition des besoins prioritaires des populations, un meilleur recentrage et une répartition équitable des subventions. Une enquête sur les ONG (afin de connaître leurs spécificités, leurs domaines d'intervention, les difficultés rencontrées) et la constitution d'un répertoire des ONG devront également être réalisés avant l'adoption dudit Plan.

5.1.3. Le rattachement des ONG à des Ministères de tutelle

Il serait intéressant pour la DONG de rattacher chaque ONG à un Ministère de tutelle (comme au Québec). Le rattachement se fera par domaine d'action. Ainsi, les ONG intervenant dans le secteur de l'environnement relèveront du Ministère de l'environnement. Les ONG intervenant dans l'agriculture, l'éducation et la santé, seront respectivement rattachées aux Ministères de l'agriculture, de l'éducation et de la santé. L'objectif est de :

- Mieux structurer les actions gouvernementales en faveur des ONG ;
- Simplifier et harmoniser les pratiques administratives dans l'optique de faciliter les démarches de financement pour les ONG ;
- Rapprocher les ONG avec le Ministère parrain en vue de la construction de relations plus harmonieuses ;
- Assurer une plus grande transparence du soutien financier accordé par l'Etat.

5.2. DES APPUIS SUBSTANTIELS ET ADAPTÉS

Pour pallier le problème de l'insuffisance de ressources financières et d'appuis techniques publics et privés, deux voies peuvent être explorées. Une première voie est

relative à l'octroi de subventions directes aux ONG. Les appuis indirects et en nature constituent la seconde voie.

5.2.1. Institution de fonds gouvernementaux d'appui aux ONG

Exempter les ONG des taxes douanières est une aide très minime de la part d'un Etat dont le budget s'élève à plus de 500 milliards de F CFA. Les ONG devraient bénéficier de l'Etat d'un financement direct plus substantiel. Un financement de base à l'exemple du Québec renforcerait fortement la capacité organisationnelle, institutionnelle et opérationnelle des ONG. Ainsi, l'Etat pourrait créer un « Fonds Spécial d'Appui aux ONG » (FSA/ONG). « Dès lors qu'une association remplit la mission d'intérêt général, il apparaît légitime que pour son projet associatif, celle-ci obtienne des financements publics. » (Decool, 2005 : 73).

Au Canada, le financement des OC est assuré en partie par un pourcentage important des revenus de sociétés d'Etats. Le principe est le retour direct à la collectivité des produits qui lui appartiennent. L'Espagne a aussi opté pour cette pratique. Au Tchad, chaque région disposant de ressources dont l'exploitation fournit des fonds à l'Etat, une partie des fonds provenant de l'exploitation de ces ressources pourra être versée aux ONG intervenant dans ladite région. En d'autres termes, il s'agira de créer des « Fonds régionaux de soutien aux ONG ». Les ONG de la région de Doba par exemple, bénéficieront d'appuis financiers provenant d'un fonds alimenté par une partie des recettes pétrolières ; les ONG du Mayo-Kebbi, des fonds provenant des taxes douanières (douanes de Léré et Fianga) et de la commercialisation du coton, etc.

5.2.2. Partenariat public-privé

Une comparaison des impacts des actions de l'Etat avec ceux des ONG révèle nettement que les ONG sont plus efficaces que l'Etat. En effet, les ONG sont particulièrement dynamiques et efficaces pour l'aide aux populations marginalisées, hors d'atteinte des politiques nationales de développement et de la coopération internationale. Il est donc de bonne guerre que l'Etat appuie leurs initiatives pour le bien-être collectif. Il pourrait ainsi intensifier la délégation de l'exécution de certains programmes publics de développement sur la base d'avis d'appel d'offre. Pour garantir l'impartialité et la

transparence dans les passations de marchés, la DONG devra élaborer un « document de passation de marchés » spécifique à l'exécution des programmes de développement par les ONG. Un « Protocole d'entente de services » régira ce partenariat public-privé.

5.2.3. *Autres appuis indirects et en nature*

En ce qui concerne les modes de soutien indirect et en nature, quelques éléments des modèles rhénan et anglo-saxon (auxquels sont joints d'autres éléments) peuvent être retenus.

Tableau 5.1 : modes d'appui indirects et en nature possibles

MODE DE SOUTIEN	NATURE DU SOUTIEN
INDIRECT ET EN NATURE	<ul style="list-style-type: none"> • Exonération d'impôt et taxes pour les véhicules (taxes de circulation, D18, carte grise) • Allègement fiscal pour l'eau et l'électricité • Subventions pour la reconstruction, la rénovation de bâtiments, pour la location de sièges sociaux • Gratuité ou prix réduit d'enregistrement et d'édition de documents officiels, prix réduits des timbres et services postaux • Soutien aux ouvrages, aux publications • Locations de bâtiments et propriétés publics à bas prix • Exonération de taxes d'importation de matériels • Soutien à la formation et aux activités éducatives • Entreprises et personnes pouvant déduire fiscalement les donations • Mise en disponibilité et détachement des fonctionnaires de l'Etat auprès des ONG • Embauche de personnes sans emploi rémunérées par l'administration publique • Utilisation gratuite de bâtiments, zones, équipements publics • Récompenses et prix • Accès gratuit à la radiodiffusion publique • Accès gratuit aux événements et foires publics • Informations permanentes aux ONG • Programmes de télévision ou radio orientés vers les ONG • Information du public sur les activités des ONG • Usage gratuit des infrastructures techniques • Assistance administrative, technique et scientifique • Détachement et mise en disponibilité des fonctionnaires auprès des ONG

5.3. RELEVER LES DÉFIS LIÉS A LA FAIBLESSE STRUCTURELLE

L'analyse du modèle tchadien en matière d'appui aux ONG a montré que les structures d'encadrement ont des faiblesses. La restructuration de la DONG et la création d'un cadre de concertation entre l'Etat et les ONG aideront à relever ce défi.

5.3.1. Création d'un cadre de concertation entre l'Etat et les ONG

Il n'existe pas, aujourd'hui, un cadre permanent de concertation entre l'Etat et les ONG. Cela ne facilite pas la collaboration. Une nécessité serait donc de créer un Cadre de Concertation Etat/ONG (CCE/ONG). Le CCE/ONG sera (i) un lieu de facilitation et d'intensification des échanges (il est plus facile d'avoir un acteur à concerter que trois cents) ; (ii) un cadre de réflexion sur la politique et les orientations gouvernementales en matière de développement ; (iii) et un cadre d'évaluation de la collaboration Etat/ONG et de résolution des différends. De plus, les autorités publiques respectant rarement leurs engagements, le CCE/ONG remplira également la fonction d'observatoire de surveillance de l'exécution des engagements des parties (Etat et ONG).

5.3.2. Restructuration du CICA/ONG, de la Direction de la coopération, du suivi des programmes et des projets et de la DONG

Le CICA/ONG, la Direction de la coopération, du suivi des programmes et des projets et la DONG sont mal structurés et insuffisamment organisés. Tout le système est donc à restructurer pour plus d'efficacité. Le modèle suivant peut servir d'alternative : (i) dissoudre le CICA/ONG ; (ii) fusionner la Direction de la coopération, du suivi des programmes et des projets et la DONG et en faire une seule structure dénommée la Direction d'Appui et de Coordination des activités des ONG (DACA/ONG). Cette nouvelle structure relèvera du Ministère du développement. Elle sera scindée en deux sous-directions : une sous-direction chargée de la coordination et du suivi des activités des ONG et une sous-direction chargée des appuis. Elle aura pour mandat de coordonner l'action gouvernementale en matière d'appui aux ONG. Pour résoudre le problème de la centralisation, la DACA/ONG mettra en place des représentations (ou antennes) dans chaque régions du pays (soit au total 18 représentations).

Tableau 5.2 : attributions des nouvelles sous-directions

ATTRIBUTIONS	
Sous-direction chargée de la coordination et du suivi des activités des ONG	Sous-direction chargée des appuis
<ul style="list-style-type: none"> • Planifier les interventions des ONG • Assurer la légalité des ONG • S'assurer de la conformité des activités des ONG avec les orientations gouvernementales • Suivre et évaluer l'impact des interventions des ONG • Assurer les appuis techniques aux ONG • Suivre et évaluer les programmes et les protocoles d'accord • Coordonner les accords et protocoles entre les ONG et les Ministères • Assurer une meilleure connaissance des ONG • Collaborer à la réalisation du Plan d'action gouvernemental d'appui aux ONG • Coordonner les activités du Cadre de Concertation Etat/ONG (CCE/ONG) • Elaborer un Code de bonne conduite à l'intention des ONG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en œuvre le Plan gouvernemental en matière d'appui aux ONG • Mettre en œuvre les engagements du Gouvernement en matière d'appui aux ONG • Gérer le Fonds Spécial d'Appui aux ONG et les fonds régionaux • Gérer les programmes d'appui • Constituer et rendre accessible une banque d'informations sur les subventions • Concevoir et élaborer des programmes de soutien financier qui répondent aux besoins des ONG • Faciliter l'accès des ONG aux ressources gouvernementales • Fournir des avis sur le soutien gouvernemental visant les ONG • Collaborer à l'élaboration d'un Code de bonne conduite à l'intention des ONG.

5.4. VOIES DE SURVIE POUR LES ONG

Les subventions et appuis indirects gouvernementaux et l'amélioration du cadre réglementaire ne devraient pas dispenser les ONG de développer des stratégies de mobilisation des ressources. Le « marché des services sociaux », la mise en valeur et la mobilisation des ressources locales sont des perspectives intéressantes.

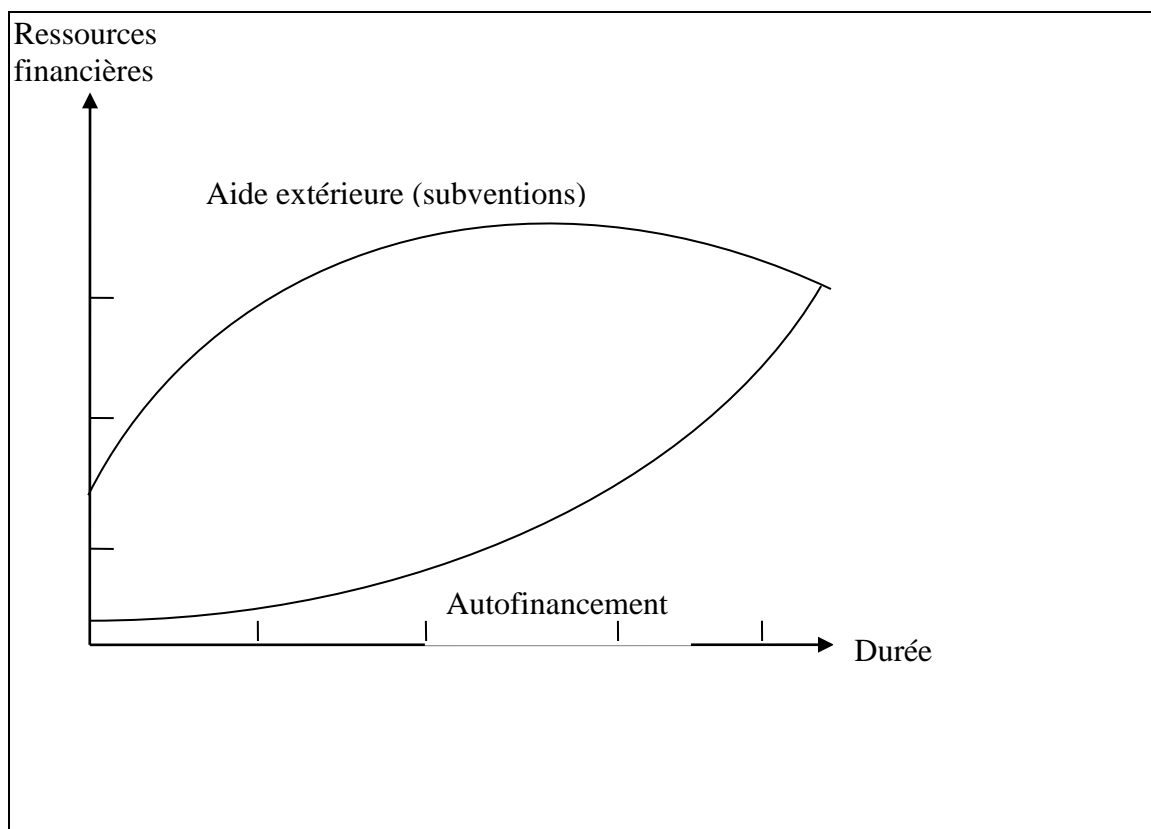
5.4.1. Le « marché des services sociaux »

Le terme « marché » est réservé à l'adjudication de contrats de prestation de biens et de services par voie de concours entre des fournisseurs potentiels – qui peuvent être ou non des organisations à but lucratif - visant à promouvoir l'optimisation des ressources. L'opportunité offerte par les marchés de services sociaux constitue une voie de survie pour les ONG. Car, la tendance actuelle quant à la gestion et l'utilisation de l'aide internationale est de faire appel à des organisations privées par voie de compétition

directe ou avis d'appel d'offre. Il en est de même de certains programmes nationaux. C'est pourquoi il est vital que les ONG se « reconvertissent » et se « professionnalisent » afin de s'adapter à la compétition et aux exigences techniques des programmes à exécuter.

5.4.2. *La mise en valeur et la mobilisation des ressources locales*

La mise en valeur et la mobilisation des ressources physiques, humaines et financières locales constitue une deuxième voie dans la recherche de l'autonomie. Les ONG pourraient également étudier l'opportunité de développer des activités économiques annexes rentables. Il s'agira d'adopter, en plus de la logique d'ONG, la logique des petites et moyennes entreprises. L'objectif est d'atteindre, progressivement, un niveau d'autofinancement qui leur permette, non pas d'être autonomes, mais de dépendre un peu moins de l'aide extérieure. Cette proposition est illustrée par le graphique ci-après :



Graphique 5.1 : évolution souhaitable du niveau d'autofinancement des ONG
(Source : adaptation du modèle de Vincent (1995)).

Dans tous les cas, il est primordial pour toutes les ONG de prioriser la formation de leur personnel, les gestionnaires prioritairement. Elles doivent par conséquent identifier les besoins en formation de leur personnel. Les besoins en formation identifiés, elles doivent ensuite élaborer des plans de formation en adéquation avec les besoins et le contexte d'intervention. Enfin, elles doivent organiser la formation de leur personnel aux exigences des nouvelles orientations.

5.4.3. Regroupement des ONG

Au Tchad, l'absence de fédérations d'ONG et de collectifs bien structurés, dynamiques et forts ne fait pas briller l'étoile des ONG. Elles ont tendance à aller en rangs dispersés dans les actions de revendications ou quand le Gouvernement ou un bailleur de fonds a besoin de leurs opinions. Le Centre d'Information des ONG (CILONG), l'Organisation des Acteurs Non Etatiques du Tchad (OANET), la Fédération des ONG Tchadiennes (FONGT), etc. ne regroupent que quelques ONG de N'Djaména. Ces regroupements sont inconnus en provinces où évoluent 90% des ONG. De plus, ils n'ont pas mandat pour représenter les ONG, défendre et promouvoir leurs intérêts ou appuyer leurs revendications. De ce fait, les partenaires étrangers ont souvent du mal à trouver des interlocuteurs valables. Le Gouvernement tchadien, lui, ne demande pas mieux : moins les regroupements des ONG sont forts, moins ils exerceront des pressions. La mise en place d'un Réseau National des ONG (en abrégé RéNONG) est donc un impératif. Sa mission sera de mettre en œuvre quatre axes stratégiques principaux par une approche intégrée. Il s'agit des axes stratégiques suivants : le renforcement de la représentativité (pertinence) ; le renforcement de la complémentarité (position) ; le renforcement de la performance des membres (rôle) et le renforcement du professionnalisme (qualité).

A l'instar du « Comité aviseur de l'action communautaire autonome » du Québec, ses objectifs stratégiques seront : (i) renforcer les capacités institutionnelles et d'intervention des ONG membres ; (ii) développer un partenariat efficace entre les ONG membres et leurs partenaires ; (iii) défendre les opinions et préoccupations des ONG lors de la formulation et la mise en œuvre des politiques et stratégies nationales ; (iv) améliorer le cadre juridique et institutionnel des ONG ; (v) mobiliser les différentes composantes de la société civile autour des objectifs de développement.

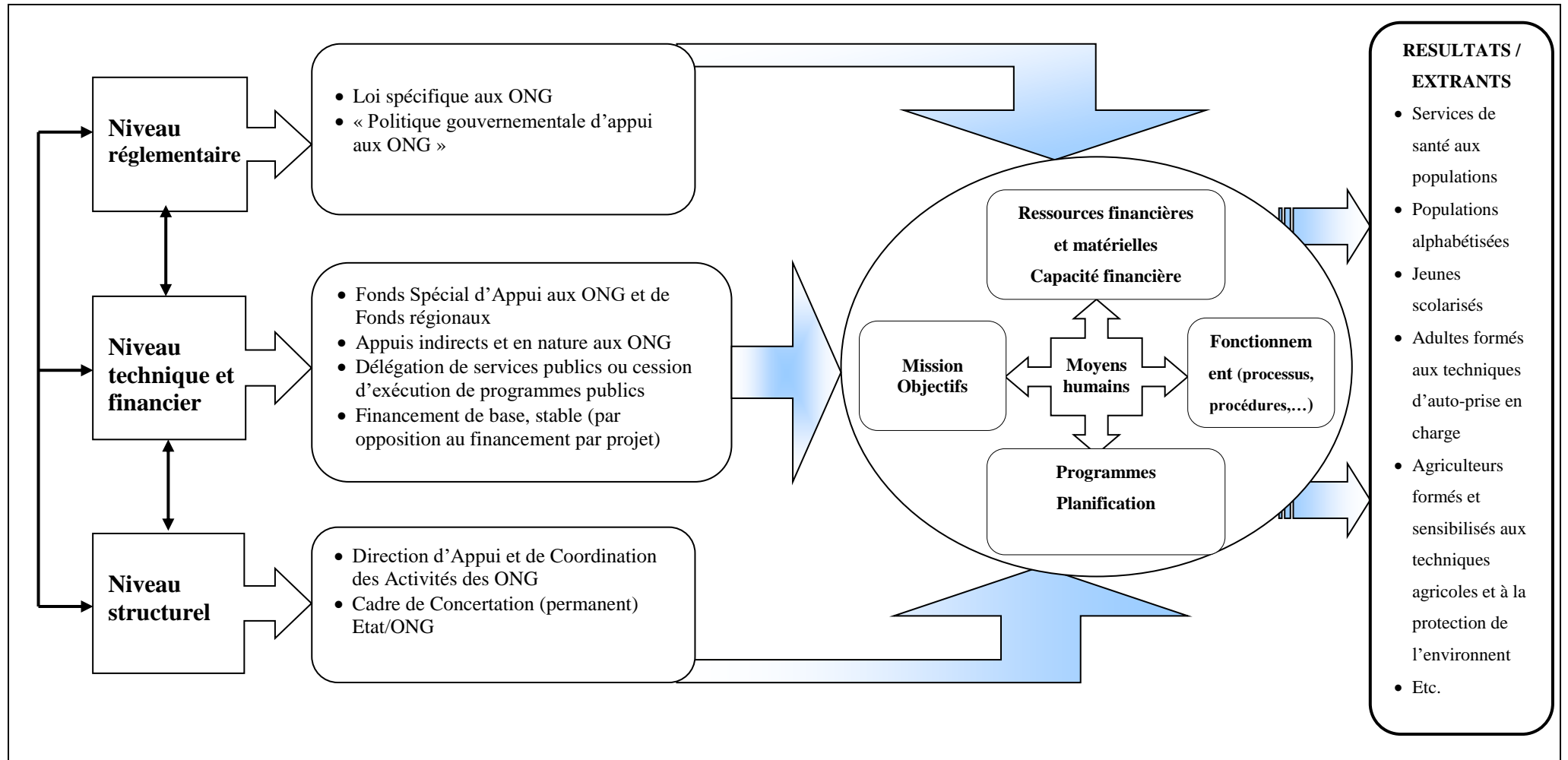


Figure 5.1 : application du modèle conceptuel

5.5. LES PRÉALABLES A L'IMPLEMENTATION DES STRATÉGIES SUGGÉRÉES

Les propositions faites dans cette étude sont bien concrètes. Il n'en demeure pas moins que leur application est assujettie à des préalables. La prise en considération de ces dernières éviterait certains revers dans la mise en œuvre du modèle ci-haut proposé.

5.5.1. *Au niveau gouvernemental et de la DONG*

Le recensement et l'évaluation des ONG

Les textes réglementaires régissant les ONG au Tchad contraignent, en principe, celles-ci à s'enregistrer au SAPAC et à la DONG avant toute mise en œuvre d'un projet de développement. Mais en réalité, le laxisme et la corruption des autorités administratives aidant, certaines ONG n'ont jamais respecté ces dispositions. Ce qui explique l'existence des ONG incompetentes et dont les objectifs et les activités sont très douteux. Le recensement et l'évaluation des ONG par la DONG permettront (i) d'identifier les vraies cibles des nouvelles politiques et orientations, (ii) de mettre fin aux activités de ces ONG douteuses et (iii) d'avoir une base de données fiable et actualisée sur les ONG. Sans cela, les nouvelles politiques et orientations n'auront que peu de résultats.

La consultation des acteurs concernés

Tous les acteurs de la société impliqués directement ou indirectement devront être consultés dans les différentes phases d'élaboration des nouvelles politiques et orientations. Sans cela, il est fort risqué qu'elles ne s'adaptent pas aux besoins et aux réalités des acteurs concernés.

L'élaboration et l'application d'un code de bonne conduite

Il est parfois reproché à certaines ONG, à juste titre, une insuffisance de professionnalisme et un manque de transparence dans la gestion des ressources financières. Les fréquents scandales financiers au sein des ONG en sont une belle illustration. Aussi, est-il important que l'Etat assujettisse ses appuis au respect des dispositions d'un *Code de bonne conduite* élaboré à cet effet. Ce code fixera les critères

d'admissibilité aux subventions gouvernementales, les règles de bonne conduite en matière de gestion des ressources, les critères d'évaluation et de reddition de compte.

L'accompagnement institutionnel et organisationnel

Le secteur à but non lucratif est un secteur complexe. La collaboration avec les ONG ne peut être basée sur la prudence traditionnelle ou la bonne volonté de simples fonctionnaires. Elle requiert un savoir-faire et une sensibilité spécifiques qui doivent être renforcés avec des actions de motivation et de formation des ressources humaines de l'administration publique. Aussi, dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des nouvelles orientations en matière d'appui aux ONG, l'Etat devra-t-il recourir à une expertise appropriée. La formation des fonctionnaires de l'administration publique en charge des ONG et l'organisation de *benchmarking* et de visites d'échanges dans des pays modèles (Québec, Allemagne, France, Autriche, Belgique, Suisse et Pays-Bas) devront figurer en bonne place dans le processus

Des campagnes de communication pour un changement de comportement

Beaucoup de Tchadiens, les autorités publiques comprises, ont une mauvaise connaissance des ONG. Celles-ci sont souvent perçues comme des « mangeoires » pour quelques personnes, des organisations gérant « l'argent des Blancs » et où règne le luxe. Cette mauvaise perception engendre des pratiques et comportements préjudiciables aux ONG. Des campagnes de communication et de sensibilisation sont donc nécessaires pour changer cette mauvaise perception et inculquer des comportements et pratiques positifs à l'égard des ONG.

5.5.2. *Recommandations aux ONG*

Action de plaidoyer et de lobbying

Les changements proposés ici ne s'opéreront pas comme par enchantement. Les réticences seront fortes. C'est pourquoi des actions de plaidoyers et de lobbying menées par l'ensemble des ONG au Tchad, de la société civile et des bénéficiaires des actions des ONG sont indispensables. C'est d'un long et laborieux processus qu'il s'agit. Et ce processus implique de la part des ONG des actions telles que : la mise en place d'un réseau des ONG, des actions de lobbying, de plaidoyer et de médiatisation ; des

campagnes d'opinion et de prise de conscience, campagnes d'éducation ; l'information et l'éducation des autorités publiques.

Nécessaires mutations des ONG

De nombreuses ONG ont tendance à se barricader derrière leurs « spécificités d'ONG » pour justifier leurs faiblesses institutionnelles et organisationnelles. L'heure étant aux changements, il est plus qu'indispensable qu'elles opèrent des restructurations techniques internes. Elles devraient notamment élaborer et mettre en œuvre des plans de formation, revisiter leurs procédures de gestion, leurs processus et repenser les stratégies de mobilisation des ressources.

5.5.3. *Recommandations à l'endroit des partenaires financiers des ONG*

Les méthodes utilisées par les organisations du Nord, les organisations internationales et les organismes de coopération ne permettent pas, dans la plupart des cas, d'aider une ONG locale qu'ils ont promue à devenir autonome. Au contraire, un état de dépendance naît et se perpétue. Qui plus est, les priorités des organisations du Nord, partenaires financiers des ONG du Tchad, ne s'intègrent pas toujours dans les politiques et orientations nationales. Aussi, est-il capital que le Gouvernement, les ONG et leurs partenaires du Nord fixent une vision, des objectifs, des méthodes et des pratiques communs. Cela évitera d'annihiler les efforts d'amélioration de la politique gouvernementale en matière d'appui aux ONG.

En conclusion, ce cinquième et dernier chapitre a présenté des stratégies d'amélioration du modèle tchadien en matière d'encadrement des ONG. L'Adoption d'une loi spécifique aux ONG, l'élaboration d'une politique gouvernementale d'appui aux ONG, l'institution d'un fonds spécial d'appui et des fonds régionaux, etc. ont été proposées comme principales pistes de solutions. Toutefois, la réussite de l'implémentation de ces stratégies exige quelques préalables tels que le recensement des ONG, la consultation des acteurs concernés, l'accompagnement institutionnel et organisationnel, l'adoption d'une vision et d'objectifs communs, etc. Elle exige également un plan de mise en œuvre. C'est dans cette optique qu'est élaboré le plan présenté à la page suivante.

5.6. PLAN DE MISE EN ŒUVRE DES STRATÉGIES D'AMÉLIORATION

La mise en œuvre des stratégies d'amélioration ci-dessus suggérées requiert l'identification et la définition d'actions précises. Ces actions seront réalisées en vue d'atteindre les résultats et les objectifs attendus. Il s'agit en fait de déterminer comment implémenter, de manière concrète, le modèle proposé par la présente étude. Le plan ci-après est effectivement élaboré dans cette optique.

Tableau 5.3 : plan de mise en œuvre des stratégies d'amélioration

Objectifs	Actions	Résultats	Indicateurs	Acteurs
Niveau institutionnel				
Disposer d'une loi actualisée et adaptée	Recensement des ONG au Tchad	Touts les ONG intervenant au Tchad sont connues Un répertoire des ONG est disponible	Répertoire des ONG	Direction d'Appui et de Coordination des activités des ONG (DACA/ONG) Membres du bureau du RéNONG
	Organisation de consultations auprès des ONG afin de connaître leurs difficultés et leurs besoins	Une loi spécifique aux ONG est élaborée, adoptée et appliquée	Rapport de consultation	DACA/ONG Membres du bureau du RéNONG
	Mise en place d'une commission chargée d'élaborer un projet de loi régissant les ONG		Commission mise en place	DACA/ONG Membres du bureau du RéNONG
	Elaboration d'un projet de loi sur les ONG		Projet de loi élaboré	Membres de la Commission
	Soumission du projet de loi à l'appréciation des différentes parties (ONG, Gouvernement)		Projet de loi amendé	Membres de la Commission
	Adoption et application de la loi sur les ONG		Loi adoptée et en vigueur	Membres de la Commission Assemblée Nationale DACA/ONG
Optimiser les capacités organisationnelles des ONG en leur apportant un appui adapté et conséquent	Réalisation d'une enquête sur la situation socio-économique des régions afin d'établir la cartographie de la pauvreté	La cartographie de la pauvreté est établie	Equipe d'enquête Rapport d'enquête Document « Cartographie de la pauvreté »	DACA/ONG Membres du bureau du RéNONG
	Mise en place d'une commission chargée d'élaborer un projet de « Plan d'action gouvernementale d'appui aux ONG »	Un Plan d'action gouvernemental en matière d'appui aux ONG est élaboré, adopté et appliqué	Commission mise en place Nombre de rencontres de travail de l'équipe de la commission	DACA/ONG Membres du bureau du RéNONG

	Elaboration d'un projet de Plan d'action gouvernementale d'appui aux ONG		Projet de loi	Membres de la Commission
	Adoption du Plan		Compte rendu de l'Assemblée Nationale Plan adopté	Membres de la Commission Assemblée Nationale
	Mise en œuvre du Plan d'action gouvernemental d'appui aux ONG			DACA/ONG
	Elaboration de mécanismes de suivi-évaluation du Plan			DACA/ONG
Niveau technique et financier				
Renforcer les capacités opérationnelles des ONG	Création d'un Fonds Spécial d'Appui aux ONG	Les ONG bénéficient de substantielles subventions directes de l'Etat	Fonds à disposition des ONG Nombre d'ONG bénéficiaires	Gouvernement DACA/ONG
	Réalisation d'une étude pour déterminer les quotas de ressources de chaque région que l'Etat céderait aux ONG de ladite région (fonds régionaux)	Des fonds régionaux sont créés et mis à la disposition des ONG	Rapport de d'étude Fonds accordés aux ONG	Gouvernement DACA/ONG
	Elaboration d'un document de passation de marché pour l'exécution des programmes publics par les ONG	Les passations de marché pour l'exécution des programmes publics obéissent aux dispositions du document élaboré à cet effet	Document élaboré	Gouvernement DACA/ONG Membres du bureau du RéNONG
	Elaboration d'un Code de bonne conduite à l'intention des ONG	Un Code est élaboré et appliqué	Code élaboré	Gouvernement DACA/ONG Membres du bureau du RéNONG
	Rattachement des ONG à des Ministères de tutelle	Toutes les ONG sont rattachées à des		Gouvernement DACA/ONG

		Ministères de tutelle		
	Rétablissement et intensification de la pratique de « détachement » des fonctionnaires auprès des ONG	Deux à trois fonctionnaires travaillent dans et pour le compte des ONG	Nombre de fonctionnaires détachés	Gouvernement DACA/ONG
Niveau structurel				
Améliorer la qualité des services aux ONG	Mise en place d'une nouvelle structure : la Direction d'Appui et de Coordination des activités des ONG (DACA/ONG)	La Direction d'Appui et de Coordination des activités des ONG (DACA/ONG) est fonctionnelle	Textes officiels créant et régissant la nouvelle structure Les nouvelles structures fonctionnelles Personnel redéployé	Gouvernement
Améliorer le dialogue Etat/ONG et assurer un respect optimum des engagements	Création et animation d'un Cadre de Concertation Etat/ONG (CCE/ONG)	L'Etat et les ONG se concertent régulièrement au sein du Cadre de Concertation Etat/ONG	Cadre de concertation créé Statuts et règlement intérieur du CCE/ONG Nombre de rencontres	Gouvernement DACA/ONG Membres du bureau du RéNONG
	Organisation de deux à quatre séances de communication/sensibilisation par ministère sur les ONG	Les autorités publiques connaissent le rôle et le fonctionnement des ONG	Dépliants conçus Autres supports de sensibilisation Compte rendu des séances de sensibilisation	DACA/ONG Membres du bureau du RéNONG
Accroître l'influence des ONG vis-à-vis de l'Etat afin de mieux négocier leurs intérêts	Création d'un réseau national des ONG (Réseau National des ONG - RéNONG)	Un Réseau National des ONG est créé et exerce ses attributions	Compte rendu de l'Assemblée Générale constitutive Statuts et règlement du RéNONG Membres du bureau Nombre de réunions	Représentants de toutes les ONG

CONCLUSION GÉNÉRALE

Au terme de ce travail de recherche, il convient de tirer les principales leçons de l'étude. Partie de l'hypothèse que « le dispositif d'appui des ONG mis en place par l'Etat tchadien est défaillant et ne contribue pas à renforcer les capacités organisationnelles et opérationnelles des ONG », l'étude a analysé l'environnement réglementaire dans lequel évoluent les ONG au Tchad, les structures étatiques d'encadrement des ONG et les différents modes d'appui (publics et privés). En effet, les ONG possèdent une capacité considérable et unique de mobiliser des actions en faveur des populations vulnérables. Leurs contributions au développement du pays sont considérables. Elles sont souvent enracinées dans les collectivités qu'elles servent et sont en mesure d'identifier les besoins et d'y répondre plus rapidement et de manière plus novatrice que les structures gouvernementales. Elles semblent toutefois être aux prises avec des contraintes qui limitent leurs capacités de servir les populations. Trois facteurs essentiellement ont été identifiés comme constituant des écueils à leur évolution et à leur efficacité. Ces facteurs sont : (i) l'inadaptation des lois et textes réglementaires les régissant ; (ii) la mauvaise organisation et le manque de moyens des structures d'encadrement (le Comité Interministériel chargé de Coordination des Activités des ONG, la Direction des ONG et la Direction de la coopération, du suivi des programmes et projets) ; (iii) et l'insuffisance et l'inadaptation des appuis publics et privés.

L'absence de financement de base stable et à long terme représente la plus grande difficulté pour l'élaboration de la vision organisationnelle et la planification stratégique de nombreuses ONG. Aussi, insuffisamment soutenues de l'intérieur (niveau national), les ONG sont-elles contraintes de végéter grâce aux appuis financiers et techniques des Etats et organisations du Nord. Une dépendance qui les rend très vulnérables. Tous ces facteurs externes identifiés ont de fortes répercussions sur leur fonctionnement, leur mission et objectifs, leurs activités et, par ricochet, sur leurs résultats.

Face à ces problèmes, l'étude a suggéré des voies en vue d'améliorer le cadre d'intervention de ces ONG : adoption d'une loi spécifique aux ONG, élaboration et mise en œuvre d'un Plan gouvernemental en matière d'appui aux ONG, la mise en place d'un Fonds spécial d'appui aux ONG et de fonds régionaux et la réorganisation des structures d'appui. Ces suggestions, si elles sont appliquées, se révéleront, sans nul

doute, rentables à court et à moyen terme. Toutefois, il semble qu'elles ne pourraient pas garantir aux ONG un avenir radieux à long terme. La raison en est simple : le contexte actuel est tel que même si l'environnement réglementaire et les structures d'encadrement sont adaptés, la question du financement demeura problématique. Jusqu'à quand et à quel niveau un Etat et/ou une organisation peuvent-ils financer une ONG ? Cette question amène à interroger la nature des ONG, principalement leur non-lucrativité et le fait que leurs activités ne génèrent pas de revenus. Au-delà donc de l'analyse et des propositions d'amélioration faites ici, il est vital d'engager un débat plus poussé sur la nature même des ONG.

Cette réflexion soulève d'autres questions importantes sur l'environnement interne et externe des ONG en général, et celles du Tchad en particulier. Entre autres questions : Quelles sont les raisons des bailleurs de fonds qui justifient leur préférence pour tel ou tel autre mode de financement (le financement par projet par exemple) ? Quelles sont les pratiques, politiques et stratégies permettant à certaines ONG de se doter de plus de moyens que d'autres ? Comment ces meilleures pratiques, politiques et stratégies pourraient-elles être utilisées par d'autres ONG afin d'accroître les moyens d'action du secteur dans son ensemble ? Quelles stratégies les ONG et leurs partenaires publics et privés, nationaux et internationaux, devraient-ils développer pour un partenariat gagnant-gagnant ?

Ce sont là des questions qui méritent que s'y penchent les ONG, leurs partenaires publics et privés, les bénéficiaires de leurs actions et les chercheurs car

Les ONG peuvent et doivent donc constituer un objet d'interrogations et de connaissances contrôlées, sereines, distanciées, refusant tout autant les facilités de la consécration, les travers de la splendide ignorance que les délices douteux de la stigmatisation (Deler et al., 1998 : 17).

ANNEXE 1

LISTE DES ORGANISMES VISITÉS

1 - Le Comité aviseur de l'action communautaire autonome

Défense et promotion des intérêts des organismes d'action communautaire autonome, représentation des organismes d'action communautaire autonome, informations aux organismes d'action communautaire autonome sur les questions liées à l'action communautaire autonome, sensibilisation de la population en général sur la réalité des organismes d'action communautaire autonome, facilitation de la consultation et de la concertation des organismes d'action communautaire autonome, travaux de recherche sur l'action communautaire autonome.

2 - Communautés solidaires

Formations spécialisées à des adultes ayant des handicaps psychologiques en vue d'accroître leur employabilité, aide à l'élaboration de projets de vie, etc.).

3 - La Maison Lauberivière

Accueil de femmes et hommes vivant des situations difficiles et dans le besoin d'hébergement, dégrisement, confiance, réinsertion sociale, services de dépannage, soupe populaire, thérapie, etc.

4 - La Table de Concertation des Organismes Sociocommunautaire – TOSC

Regroupement de vingt-huit organismes sociocommunautaires.

5 - Centre résidentiel et communautaire Jacques-Cartier

Support aux jeunes dans la définition et la concrétisation de projets de vie, accueil de jeunes en situation de vulnérabilité, activités socioculturelles, éducation sociale, ateliers visant le développement d'habiletés personnelles, relationnelles et techniques, support matériel.

6 – Association Coopératives d'Economie Familiale (ACEF) – de Québec

Défense et promotion des intérêts et droits des consommateurs, éducation des consommateurs à assumer leur propre défense, consultation budgétaire, etc.

7 - Comité de Citoyens et Citoyennes du Quartier Saint-Sauveur

Éducation populaire à la défense des droits en matière de logement, défense et promotion des droits de tous les citoyens et citoyennes.

8 - Pignon bleu

Aide à la famille touchant la petite enfance (aide alimentaire, ateliers parents-enfants, répit-garderie), soutien aux parents, programme d'activités parascolaires pour les jeunes, etc.

9 - Source vive

Vente de denrées alimentaires à prix réduits à des personnes en-dessous du seuil de pauvreté, rencontres, entraide et implications sociales, développement d'une épicerie communautaire.

10 - Roses du Nord

Transformation sociale par la défense collective des droits des femmes sans emplois et à statut précaire, lutte contre l'isolement tout en favorisant la prise de parole des femmes.

11 - Moisson Québec

Récupération et distribution de denrées alimentaires, développement et implantation de pratiques alternatives d'aide alimentaire, développement et réseautage des organismes, etc.

12 - Corporation de Développement Économique Communautaire - CDEC

Suscite et soutient les initiatives portées par des individus et des groupes dans une approche de développement économique communautaire.

ANNEXE 2

GUIDE D'ENTREVUE

1. Connaissance de l'organisme

- + Quels sont les principaux objectifs de l'organisme ?
- + Quels sont les différents services (activités) offerts par l'organisme ?
- + Quels sont les bénéficiaires (population cible) des actions ?
- + Quels sont les principaux atouts (internes et externes) dont dispose l'organisme pour réaliser ses activités et atteindre ses objectifs ?
- + Quelles sont les principales difficultés rencontrées dans la réalisation des activités et l'atteinte des objectifs ?

2. Partenariat entre l'organisme et le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA)

- + Théoriquement, votre organisme peut accéder au soutien gouvernemental selon trois modes de financement : soutien financier en appui à la mission globale, soutien financier à des projets ponctuels et soutien financier par ententes spécifiques de services. Ces modes de financement sont-ils adaptés ?
- + Les critères, les conditions et les procédures d'appui des organismes communautaires par le Gouvernement québécois satisfont-ils l'organisme ?
- + Les relations entre l'organisme et le SACA sont-elles satisfaisantes ?

3. Les sources de financement

- + En plus des appuis du SACA, l'organisme a-t-il d'autres sources de financement ?
- + Quelles difficultés particulières sont liées à la recherche de financement ?

4. La politique gouvernementale en matière d'appui des organismes communautaires

- + En quoi la mise en œuvre de ces textes a aidé l'organisme ?
(*Les principaux textes réglementaires sont : la politique « L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec », le Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire, le Cadre de référence en matière d'action communautaire, la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, etc.*)
- + Quels premiers effets (positifs ou négatifs) les changements opérés par le Gouvernement ont produit sur les activités et sur les résultats de l'organisme ?

5. Propositions

- + Avez-vous des propositions à faire pour améliorer les relations entre les organismes communautaires et le gouvernement (*si les relations entre les organismes et le Gouvernement sont jugées insatisfaisantes*) ?
- + De quoi l'organisme a-t-il le plus besoin pour être plus performant dans ses activités et obtenir de meilleurs résultats ?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ARCHAMBAULT, E. (1996). *Le secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France*. Paris : Economica.
- ARCHAMBAULT, Edith (2000). Perspectives internationales sur les secteurs sans but lucratif. Mise à jour le 14 octobre 2006 (réf. du 04 novembre 2006). <<http://www.ceras-project.com/>>.
- BÂ, M. (1995). « Acquis et limites des ONG en Afrique de l'Ouest ». *Le Courrier ACP-UE*, N° 152, juillet - août 1995, 59-60.
- BOUCHARD, M. J. (2000). La gestion des entreprises collectives : caractéristiques et défis. Mise à jour le 10 juin 2006, Université du Québec à Montréal (réf. du 15 juin 2006). <http://www.er.uqam.ca/nobel/ccgb/GESTION_ENTREPRISES>.
- COMEAU, Y. et al. (2002). *Les effets du financement étatique sur les organismes communautaires : le cas du Fonds de lutte contre la pauvreté*. Québec : Editions Sylvain Harvey.
- CDSR-AC (2001). Impact des activités des Organisations Non Gouvernementales sur le développement économique des pays d'Afrique centrale (Réf. du 06 novembre 2006). <<http://www.uneca.org/eca/Programmes/srdc/ca>>.
- CONVARD, H. et al. (2000). Les ONG, outils d'intelligence économique ? (Réf. du 15 mars 2006). <http://infoguerre.com/fichier/ONG_IE/pdf>.
- DECOOL, J-P. (mai 2005). *Des associations en général, vers une éthique sociétale*. Paris (Rapport au Premier Ministre français).
- DELER, J-P. et al. (1998). *ONG et développement*. Paris : Karthala.
- DESLAURIERS, J-P. (2003). *Travailler dans le communautaire*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- DESTOT M. (2004). *Rapport en conclusion d'une mission d'information constituée le 11 février 2004 sur les ONG françaises*. Paris.
- DOUCET, L. et Favreau, L. (1997). *Théorie et pratique en organisation communautaire*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- DOUCIN, M. et al. (2000). *Le guide de la liberté associative dans le monde : les législations des sociétés civiles de 138 pays*. Paris : La Documentation française.
- DUVAL, M. et al. (1995). *Les organismes communautaires au Québec, pratiques et enjeux*. Québec.
- DUVAL, M. et al. (2005). *Les organismes communautaires au Québec*. Montréal : Gaëtan Morin éditeur.
- FAURE, J-C. (2002). *L'Etat et les ONG : pour un partenariat efficace*. Paris. La documentation française.
- FAVREAU, L. (1989). *Mouvement populaire et intervention communautaire, de 1960 à nos jours*. Montréal : Le centre de formation populaire et les Éditions du Fleuve.
- FOLACCI, E. (2005). ONG et développement durable : entre solidarité et instrumentalisation. Mise à jour le 12 septembre 2006 (Réf. du 15 novembre 2006). <<http://www.strategie-aims.com/>>.
- HALL M. et al. (2003). *La capacité de servir*. Québec. Le centre canadien de philanthropie.
- HERNANDEZ, E-M (2001). *L'entreprenariat : approche théorique*. Paris : L'Harmattan.
- KNOEPFEL, P., LARRUE, C. et VARONE, F. (2001). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Munich : Helbing & Lichtenhahn.
- LAMOUREUX, H. et al. (2002). *La pratique de l'action communautaire*. Québec : Presses de l'Université du Québec.

- LESTER, S. (1998). *Les associations sans but lucratif : le secteur invisible des Etats-Unis*. New-York : The foundation center.
- LAORO, G. (2006). « ONG de développement, un déficit de partenariat ». *Tchad & Culture*. N°246.
- LAORO, G. (2006). « ONG/Etat : une méfiance réciproque ». *Tchad & Culture*. N°243
- LAORO, G. (2006). « Développement au Tchad : la nébuleuse ONG ». *Tchad & Culture*. N°243.
- LAROSE, G. (2001). *Proposition de politique de soutien et de reconnaissance de l'action communautaire : le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec, Rapport de la consultation publique*. Québec.
- LUSTHAUS, Charles et al. (2003). *Evaluation organisationnelle : cadre pour l'amélioration de la performance*. Québec. Les Presses de l'Université Laval.
- MESS/SACA (2001). *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Québec.
- MESS/SACA (2004). *Cadre de référence en matière d'action communautaire*. Québec.
- MESS/SACA (2004). *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire*. Québec.
- MESS/SACA (2005). *État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire, Édition 2004-2005*. Québec.
- MESS/SACA (2004). *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Québec.
- MORO, G. (2004). Interactions entre les institutions publiques et les organisations de citoyens : un inventaire des politiques publiques en matière de citoyenneté active en Europe. Mise à jour le 18 janvier 2005 (Référence du 12 décembre 2006). <<http://www.activecitizenship.net/projects>>.
- MULLER, J-D. (1989). *Les ONG ambiguës : aides aux Etats, aides aux populations ?* Paris : Editions L'Harmattan.
- RENE, J-F. et al. (2001). *Les organismes communautaires au Québec : des pratiques à la croisée des chemins*. Montréal : Scribec Itée.
- RYFMAN, P. (2004). *Les ONG*. Paris : La Découverte.
- SAUVEUR, P. (1997). *Haïti : l'invasion des ONG*. Haïti : Les éditions du CIDIHCA.
- SCOTT, C. (2003). *Le financement, ça compte pour notre communauté : l'impact du nouveau régime de financement au Canada sur les organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif*. Ottawa, Ontario : Conseil Canadien de développement social.
- VINCENT, F. (1994). *Financer autrement les associations et ONG de développement du tiers-monde*, volume 1. Paris : IRED.
- VINCENT, F. (1995). *Financer autrement les associations et ONG de développement du tiers-monde*, volume 2. Paris : IRED.
- TANDON, Y. et al. (1998). *Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ?* Paris : L'harmattan.
- TOKPA, Y. (2005). *Problématique du management stratégique dans les organisations à but non lucratif : expérience de la Maison de la Francophonie de Québec et la situation dans les ONG du Togo*. Mémoire de DEPA. Université Senghor, Alexandrie, Egypte.