Document generated on 07/14/2025 2:01 a.m.

Revue Gouvernance
Governance Review

L'empowerment par des financements internationaux ? Comment les donateurs créent un secteur non étatique en Ukraine

Irina Mützelburg

Volume 15, Number 1, 2018

Analyser les usages des financements communautaires aux marges de l'Europe

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1056261ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1056261ar

See table of contents

Publisher(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Mützelburg, I. (2018). L'empowerment par des financements internationaux ? Comment les donateurs créent un secteur non étatique en Ukraine. *Revue Gouvernance / Governance Review*, *15*(1), 63–85. https://doi.org/10.7202/1056261ar

Article abstract

International actors such as the European Union seek to spread their norms and practices in states like Ukraine by funding projects of international organizations, which are implemented by national or local NGOs. This contribution analyzes the usage of international funds by actors of the non-state asylum sector in Ukraine. It questions the concept of empowerment and shows that the NGOs which are funded by international donors increase their access and influence on domestic public policies and their members acquire various competences namely of fundraising and project management. However, the EU funds do not reach the migrants' diaspora networks and very rarely organizations of activists who had been active on asylum for longer. Instead, they lead to the creation of DONGOs, of NGOs founded or restructured due to the offer of international funds. Dependent on these funds, these NGOs adapt to the donors' expectations. This increases the international donors' power in Ukraine and standardizes the NGOs' practices. Moreover, this situation increases the differences between the NGOs with an institutionalized source of funding and those whose funding is unstable. The first ones have substantial means to offer legal and material support to asylum seekers and have privileged access to the domestic authorities. They adopt, apply and spread the international asylum norms. The second ones do not refer to them and have more limited means, resorting to improvisation for their activities.

Tous droits réservés © Faculté des sciences sociales, Université d'Ottawa, 2018

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

L'empowerment par des financements internationaux ? Comment les donateurs créent un secteur non étatique en Ukraine

Par Irina Mützelburg [i] [ii]

Résumé

Des acteurs internationaux tels que l'Union européenne cherchent à diffuser leurs normes et pratiques à des États comme l'Ukraine en finançant des projets portés par des organisations internationales et mis en œuvre par des ONG nationales. Cette contribution analyse l'usage que font les acteurs du secteur non étatique relatif à l'asile en Ukraine des financements internationaux. Elle questionne le concept d'*empowerment* et montre que les ONG financées par des bailleurs de fonds internationaux gagnent en accès et en influence dans les politiques publiques et que leurs membres acquièrent des compétences, notamment dans la levée de fonds et la gestion de projets internationaux. Les financements communautaires n'atteignent cependant pas les réseaux de solidarité de migrants, et très peu les organisations d'activistes engagés depuis plus longtemps. Ils concourent plutôt à l'émergence de « DONGO », à savoir des ONG fondées grâce à des financements internationaux ou ayant su adapter leurs activités aux opportunités de fonds disponibles. Du fait de leur dépendance, ces ONG se conforment aux attentes de leurs bailleurs de fonds, ce qui tend à standardiser leurs pratiques et à asseoir le pouvoir des acteurs internationaux. Par ailleurs, cette situation accroît les différences entre les organisations dont le financement est institutionnalisé et celles dont le financement est instable. Les premières disposent de moyens substantiels pour fournir une aide juridique et matérielle aux demandeurs d'asile, et ont aussi plus de facilité à entrer en contact avec les autorités locales. Ce sont elles qui adoptent, appliquent et diffusent les normes internationales sur l'asile. Les secondes ne s'y réfèrent pas ; elles sont aussi moins dotées, et contraintes à l'improvisation pour leurs différentes activités.

***Mots-clés* :** *ONG, bailleurs de fonds, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Ukraine, empowerment, politique de voisinage de l'Union européenne*

Abstract

International actors such as the European Union seek to spread their norms and practices in states like Ukraine by funding projects of international organizations, which are implemented by national or local NGOs. This contribution analyzes the usage of international funds by actors of the non-state asylum sector in Ukraine. It questions the

concept of empowerment and shows that the NGOs which are funded by international donors increase their access and influence on domestic public policies and their members acquire various competences namely of fundraising and project management. However, the EU funds do not reach the migrants' diaspora networks and very rarely organizations of activists who had been active on asylum for longer. Instead, they lead to the creation of DONGOs, of NGOs founded or restructured due to the offer of international funds. Dependent on these funds, these NGOs adapt to the donors' expectations. This increases the international donors' power in Ukraine and standardizes the NGOs' practices. Moreover, this situation increases the differences between the NGOs with an institutionalized source of funding and those whose funding is unstable. The first ones have substantial means to offer legal and material support to asylum seekers and have privileged access to the domestic authorities. They adopt, apply and spread the international asylum norms. The second ones do not refer to them and have more limited means, resorting to improvisation for their activities.

Keywords: *NGOs, donors, United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR, Ukraine, empowerment, European neighborhood policy*

Introduction

L'asile n'est pas une préoccupation gouvernementale majeure en Ukraine, comparativement à d'autres États européens. Ce secteur politique ne s'est développé que récemment (première loi sur l'asile en Ukraine adoptée en 1993 et accession à la Convention relative au statut des réfugiés en 2002); il hérite de la marginalité des normes internationales en matière d'asile de l'époque soviétique; il est marqué par la xénophobie; le nombre de demandeurs d'asile demeure faible[1]; et il est fortement influencé par l'Union européenne et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Ces deux organisations suivent et évaluent les politiques, conseillent et négocient avec des décideurs politiques et bureaucratiques ukrainiens, et proposent des financements. En échange de l'abolition du régime de visas pour touristes ukrainiens, la conditionnalité sectorielle de l'Union européenne a, entre 2010 et 2015, imposé des réformes en matière d'asile, poussant les décideurs ukrainiens à adapter les dispositifs d'asile aux normes internationales et européennes (Muetzelburg, 2019; Mützelburg, 2019). Les financements internationaux dans ce domaine proviennent pour

[1] Entre 1 000 et 2 000 demandes d'asile par an – ce qui est très peu par comparaison avec d'autres États européens. Par ex., en France en 2016, environ 85 000 demandes d'asile ont été enregistrées (Ministère de l'Intérieur - Direction générale des étrangers en France, 2017)

l'essentiel du HCR et de la Commission européenne *via* le HCR (et le *Conseil Danois pour les Réfugiés* entre 2007 et 2013)[2]. L'agence onusienne fait ensuite appel aux services des ONG auxquelles elle verse des financements. Les interdépendances entre l'Union européenne et le HCR sont complexes et je me limiterai ici aux relations entre le bailleur de fonds immédiat, le HCR, et les ONG financées.

Jusqu'à l'arrivée massive de financements internationaux à partir de la fin des années 1990, le secteur non étatique relatif à l'asile en Ukraine était une niche qui mobilisait peu. Son émergence relativement récente et sa taille limitée permettent de retracer l'évolution du secteur et d'observer systématiquement son milieu associatif dans toute sa diversité.

J'ai effectué plusieurs séjours en Ukraine et à Bruxelles de 2012 à 2015, et passé notamment cinq mois dans les villes d'Ukraine concernées par la question de l'asile. J'ai ainsi pu conduire plus de 150 entretiens semi-directifs avec les principaux acteurs du régime d'asile ukrainien : des agents subalternes des services migratoires de l'État, des agents de niveau intermédiaire et supérieur du service migratoire national, des représentants des principales ONG d'asile, des représentants d'organisations internationales, ainsi que des représentants de la délégation de l'UE à Kiev. J'ai également pu interroger des migrants de statuts juridiques différents. À ceci s'ajoutent des observations dans quelques ONG et services migratoires locaux. Enfin, j'ai pu me procurer des informations supplémentaires sur les financements communautaires des politiques d'asile en Ukraine auprès d'institutions de l'UE et d'organisations internationales. Je me concentre ici sur les aspects ayant trait aux relations entre bailleurs de fonds et acteurs non étatiques.

La « société civile » en Ukraine fait l'objet d'évaluations fortement divergentes. La participation bénévole à des associations y est très modeste, même si elle a connu une certaine croissance, notamment entre 2005 et 2008 (Foa et Ekiert, 2017). Le nombre d'« organisations publiques » et d'« organisations charitables » (pour la plupart actives dans le domaine social) officiellement enregistrées s'est accru en continu depuis 2008 (Stewart et Dollbaum, 2017, p. 209). Après l'*Euromaidan* en 2014, des chercheurs ont remarqué la capacité de la « société civile » ukrainienne à diriger et à faciliter les manifestations une fois qu'elles étaient déclenchées, mais son incapacité à les provoquer (Way, 2014). Les recherches ont relevé le renforcement du rôle politique d'acteurs non étatiques, par exemple dans l'élaboration de projets de lois et la surveillance des politiques publiques (Stewart et Dollbaum, 2017, p. 213). Face à un État déstabilisé, ces

[2] Depuis 2014 avec l'éclatement de la guerre dans le Donbas et l'émergence de flux de déplacés internes (IDP), le HCR a réorienté ses activités vers ces populations.

acteurs ont aussi repris des tâches traditionnellement réservées à l'État, telles que la défense, les élections et la « purification du régime » (Minakov, 2018).

Néanmoins, les organisations non gouvernementales sont souvent cooptées par des acteurs politiques plus puissants comme des partis politiques ou des oligarques (Bidenko, 2018). Leur dépendance à l'égard de financements internationaux est par ailleurs forte (Stewart et Dollbaum, 2017, p. 210). Des études montrent l'influence importante d'acteurs internationaux sur les ONG en Ukraine (Worschech, 2018). Cette contribution examine les effets des financements internationaux sur le domaine de l'asile. Elle soulève notamment la question de savoir en quoi le concept d'*empowerment* éclaire utilement l'analyse des effets de financements internationaux sur un secteur non étatique.

Le concept d'*empowerment* jouit d'une grande popularité dans des champs aussi divers que ceux des mouvements sociaux, du travail social, des entreprises et des organisations internationales de développement (Bacqué et Biewener, 2015; Karsz, 2008; Moore, 2001, p. 322). Depuis les années 2000, le terme apparaît aussi comme un facteur explicatif dans les études portant sur la démocratisation, sur l'européanisation hors de l'UE ou sur les transferts de normes et de politiques (Ademmer et Börzel, 2013; Aliyev, 2016; Langbein, 2015; Nizhnikau, 2015; Rommens, 2014; Schimmelfennig, 2015). Ces travaux suggèrent que des acteurs extérieurs peuvent promouvoir leurs idées et intérêts en favorisant l'*empowerment* de certains acteurs nationaux.

Ce concept, tel qu'il est utilisé dans les études sur les relations internationales, apparaît comme une boîte noire. Dans les années 1990, il est inclus dans le vocabulaire de l'expertise et des politiques publiques, notamment des organisations internationales et des bailleurs de fonds (Bacqué et Biewener, 2015, p. 8-10). Transformé par la suite en *buzzword* au sens vague (Davis, 2008), il s'aligne désormais de plus en plus sur une compréhension néolibérale. Par analogie avec l'action des travailleurs sociaux en faveur de personnes marginalisées, pauvres ou en difficulté (Moore, 2001, p. 324), les acteurs internationaux tels que l'Union européenne[3] prêtent à leurs interventions en faveur d'acteurs de la « société civile » d'États tiers moins démocratiques, la capacité

[3] L'UE se distingue certes d'autres acteurs internationaux, notamment en raison de sa position face aux gouvernements d'États voisins qu'elle peut pousser à entreprendre des réformes. Cette prise d'influence au niveau des relations internationales peut avoir une incidence sur les activités d'*empowerment* de l'UE (je développe ces aspects dans ma thèse [Mützelburg, 2019]). Par ailleurs, l'UE se situe souvent, et de plus en plus, à un échelon encore plus éloigné des organisations non gouvernementales nationales, puisqu'elle les finance indirectement en passant par des organisations internationales (OI) telles que des agences des Nations Unies. En même temps, c'est précisément parce que l'UE finance d'autres OI que le mécanisme d'*empowerment* (supposé) ressemble à celui des autres OI.

d'augmenter leur autonomie et leur pouvoir d'agir. Les études en relations internationales reprennent elles aussi ce concept sans pour autant le définir précisément. Elles semblent néanmoins l'utiliser dans un sens plus restreint, désignant par le terme d'*empowerment* tout accroissement de l'influence et des capacités d'agir des acteurs de la société civile sur la politique ou la société (Börzel et Risse, 2012; Bruszt et McDermott, 2012; Schimmelfennig et Sedelmeier, 2005, p. 10-11). L'usage que ces auteurs font du terme est empreint de connotations positives, voire normatives (Karsz, 2008), dont le terme s'était chargé dans le sillage des mouvements sociaux des années 1970 pour désigner l'accroissement de pouvoir et des capacités d'agir, individuels et collectifs, dans un objectif de transformation sociale (Bacqué et Biewener, 2015, p. 8). Ces connotations confortent par ailleurs l'image que les acteurs internationaux cherchent à donner eux-mêmes de leur propre activité et de leurs objectifs d'autonomisation des organisations aidées. Elles occultent ainsi tant les relations de pouvoir entre bailleurs et récepteurs d'aide, que les risques d'instrumentalisation (Weisbein, 2001). L'usage du terme *empowerment* dans les études sur les transferts de normes et l'européanisation hors de l'UE apparaît donc comme analytiquement pauvre et sémantiquement biaisé.

Cet article se fonde sur une définition plus précise et heuristique du concept d'*empowerment*. Suivant Le Bossé (2008), l'*empowerment* sera compris comme une autonomisation par acquisition, tant individuelle que collective, de nouvelles capacités d'agir face à des obstacles. Cette définition met l'accent sur la prise en main par les personnes de leur situation propre, soit un « développement de pouvoir (au sens d'une opportunité de créer de nouvelles possibilités) d'agir » des personnes ou groupes concernés. Elle exclut « les démarches de changement explicitement prescrites ». L'*empowerment* implique donc un changement de perception, une acquisition de connaissances et de compétences, un ensemble de ressources qui peut transformer l'espace public (Le Bossé, 2008, paragr. 15-25). Nous ne pouvons pas reprendre la définition des mouvements sociaux qui, parce qu'elle exclut la possibilité de *renforcer quelqu'un d'autre* et demeure limitée à des processus *bottom-up*, est trop éloignée du cas étudié.

La question des relations de pouvoir n'en demeure pas moins essentielle pour notre sujet. Afin de questionner la notion d'*empowerment*, cet article examine les effets des financements internationaux – notamment de l'Union européenne – sur les ONG actives dans le secteur de l'asile en Ukraine et auxquelles ils sont destinés. Il cherche ainsi à déterminer dans quelle mesure ces financements mènent à de l'*empowerment* – et quelle forme peut prendre celui-ci. Quels sont les acteurs du secteur de l'asile en Ukraine qui voient leur position renforcée grâce aux financements communautaires et par rapport à

qui ? Les gains de pouvoir ainsi conquis impliquent-t-ils inversement un renforcement des dépendances par rapport à d'autres ?

Pour interroger les processus à l'œuvre dans l'*empowerment,* je procèderai ici à partir de deux questions : (1) Qui est financé par les bailleurs de fonds ?; et (2) Quels sont les effets de ces financements sur les acteurs financés[4] ? La première question permet de tester un des prérequis du concept d'*empowerment* : les acteurs financés sont-ils les personnes touchées personnellement par les politiques en question ? Cherchaient-ils à y accroître leur influence avant l'existence de financements internationaux ? La deuxième question permet d'interroger les effets des financements et l'éventuel renforcement induit des ressources. Au-delà des situations spécifiques, les ONG acquièrent-elles un pouvoir d'agir plus générique, *via* par exemple l'acquisition d'une conscience critique, de compétences et de connaissances ?

1. Financer des acteurs locaux – les critères qui n'entrent *pas* en jeu

Pour savoir en quoi les financements internationaux contribuent à de l'*empowerment*, il faut interroger les logiques d'attribution, identifier les destinataires et s'enquérir de leur implication antérieure dans les politiques d'asile en Ukraine.

1.1. L'absence de financements internationaux destinés aux personnes touchées par les politiques en question

Selon la définition adoptée ici, l'*empowerment* vise directement les personnes concernées, marginalisées et en difficulté afin de leur permettre d'accroître leur capacité à changer leur propre situation, voire la société qui la détermine (Le Bossé, 2008). Selon cette logique, les financements communautaires devraient être destinés aux demandeurs d'asile et aux réfugiés en Ukraine – soit les personnes directement concernées par les politiques d'asile. Sur le terrain ukrainien, des réseaux et associations d'entraide, souvent organisés par pays d'origine, ont été créés par des migrants. Les nationalités les plus représentées (les Afghans, les Somaliens, les Syriens et les Russes) se sont organisées dans

[4] Je me concentre ici sur la question des financements et n'évoquerai que brièvement les autres facteurs d'*empowerment* mentionnés dans la littérature. En effet, les ONG bénéficient par ailleurs de la pression exercée par l'Union européenne sur le gouvernement ukrainien, notamment dans le cadre du préalable des réformes de l'asile imposé en amont de la libéralisation du régime des visas (2010-2016). Les ONG ont ainsi pu contrôler les pratiques des autorités ukrainiennes au regard de leurs engagements et faire entendre leurs critiques des autorités ukrainiennes auprès des missions de supervision de la Commission européenne. Ces processus, qui se jouent à l'échelle internationale, permettent aux ONG de gagner en influence sur les politiques nationales.

les grandes villes, surtout à Kiev, Odessa et Kharkiv. Leurs membres ne sont pas des demandeurs d'asile actuels.

On peut observer que ce ne sont pas ces associations de communautés migrantes qui sont financées par les bailleurs de fonds[5]. En général, elles ne sollicitent pas de financements internationaux – leurs membres n'en ayant ni les capacités ni l'envie – car cela requiert des compétences particulières dont elles ne disposent pas d'emblée pour rédiger des demandes de financement ou s'exprimer en anglais. Elles fonctionnent sur la base du bénévolat et grâce aux ressources financières de certains de leurs membres. Certains petits commerçants peuvent par exemple cofinancer informellement d'autres membres du réseau, plus éduqués et plus âgés, qui acceptent de s'engager et de mettre à la disposition du collectif leurs compétences linguistiques en russe ou en ukrainien, leur connaissance des procédures administratives ou leurs contacts personnels avec les officiels des services migratoires régionaux pour soutenir les nouveaux arrivants dans leur installation en Ukraine. Ces associations restent invisibles pour les bailleurs. Elles conseillent de temps en temps à certains de leurs compatriotes de recourir à des organisations bénéficiaires de financements internationaux pour obtenir des services spécifiques (tel que du soutien juridique). Même si les membres des associations de migrants, les Afghans par exemple, connaissent l'existence de ces ONG et les sollicitent ponctuellement, ils se montrent méfiants. Ils critiquent notamment les ONG financées par le HCR pour la sélection qu'elles opèrent entre les migrants qu'elles vont soutenir et ceux qu'elles refusent, parce que cette sélection leur apparaît incompréhensible ou inacceptable. L'*empowerment* dont parlent certains chercheurs dans leurs études sur l'européanisation et la démocratisation au voisinage de l'UE[6] ne traite donc pas de l'autonomisation des personnes directement concernées par le sujet (Aliyev, 2016; Langbein, 2015; Nizhnikau, 2015; Rommens, 2014; Schimmelfennig, 2015). En s'appuyant sur les ONG, les acteurs de l'Union européenne cherchent à transférer leurs normes aux acteurs étatiques. Ils recherchent un certain professionnalisme dans la gestion des budgets ou la promotion des normes internationales.

1.2. Peu de financements communautaires versés aux activistes motivés par le droit à l'asile indépendamment de financements disponibles

[5] Un seul projet prévoit de cibler ces associations de migrants. Fin 2017, le directeur d'une ONG financée par le HCR m'a expliqué qu'il envisageait un nouveau projet, sous condition de financement, pour former des membres des associations de migrants au conseil juridique.

[6] Par exemple, Ademmer et Börzel : « Differential empowerment is a core mechanism or scope condition of Europeanisation and domestic change » (Ademmer et Börzel, 2013).

Les financements internationaux peuvent parfois s'adresser à des entrepreneurs de cause en la personne d'activistes engagés de longue date pour le droit d'asile, à qui ils permettent de poursuivre ou d'intensifier leurs activités en augmentant leurs ressources et en leur permettant de se consacrer à temps plein à leurs activités militantes. L'exemple de Sacha (voir encadré ci-dessous) montre que certains activistes adaptent leur activité aux financements : lorsqu'ils en bénéficient, ils consacrent tout leur temps à l'ONG ; sinon, ils doivent subvenir à leurs besoins par un job alimentaire et réduisent d'autant le temps consacré à l'ONG. En dépit de leur précarité, les financements obtenus permettent donc aux ONG d'intensifier leurs activités.

L'activisme soutenu par des financements internationaux

Sacha, ancien journaliste et militant ukrainien d'une quarantaine d'années, est co-fondateur et co-coordinateur de l'ONG « Liberté de mouvement ». Engagé dans différentes luttes pour les droits civils ou les droits LGBT, Sacha se dit proche des milieux anarchistes et attaché depuis toujours à la liberté de mouvement. Il s'est mobilisé pour les migrants pour la première fois en 2006, au moment où les autorités ukrainiennes ont extradé des demandeurs d'asile ouzbèkes vers l'Ouzbékistan. Exaspéré par la situation, il a organisé des manifestations avec des camarades anarchistes et d'anciens participants à la Révolution Orange de 2004. Des migrants ouzbèkes les ont rejoints lors des manifestations, leur demandant de l'aide. Les liens alors créés ont débouché sur un engagement à plus long terme, et sur la création de l'initiative que Sacha gère encore aujourd'hui. Celle-ci s'est petit à petit orientée vers le soutien juridique, ce qui a provoqué le départ de plusieurs militants, davantage intéressés par les manifestations que par la « paperasse », comme il me le dit lors d'un entretien en mai 2013 :

« En même temps, de plus en plus de personnes venaient nous voir pour du soutien. C'est ainsi, c'est en fait une question de responsabilité – nous voulions continuer. Nous n'avions pas d'autre choix que de nous 'ONGiser', malheureusement. C'est ainsi que de […] cette initiative *grassroot*, […] nous sommes devenus Liberté de Mouvement-projet, une ONG […]. »

Celle-ci a obtenu les financements de différentes fondations occidentales – *Open Society Institute*, EVZ (Mémoire, Responsabilité et Avenir) d'Allemagne, l'*International Renaissance Foundation* (financée également par George Soros), *National Endowment for Democracy*, etc. – et un financement de la Commission européenne dans le cadre d'un projet incluant d'autres organisations. Ces financements sont de courte durée et la situation de l'organisation demeure précaire. À mi-chemin entre travailleurs salariés et activistes, ses membres – y compris Sacha – sont tantôt payés pour leur travail (selon des montants variables), tantôt bénévoles. En cas d'urgence des demandeurs d'asile, ils peuvent s'y consacrer le week-end, la nuit et les jours fériés.

Sacha détient un capital culturel, social et international important dans le secteur de l'humanitaire ukrainien. En plus d'une licence en philosophie d'une université à Kiev, il est titulaire d'un master en anthropologie d'une université reconnue en Grande-Bretagne et parle couramment l'anglais. Il a travaillé longtemps comme journaliste et est régulièrement interviewé dans les médias ukrainiens et occidentaux ou invité à des conférences en Europe de l'Ouest. Sacha a aussi été

durant une année responsable des relations publiques pour le bureau régional du HCR de Kiev – avant de démissionner. C'est donc en tant que militant professionnalisé, doté d'un réseau international, qu'il apporte son soutien aux migrants tout en essayant de vivre de son engagement.

L'organisation « Liberté de Mouvement » n'interagit quasiment pas avec les autorités étatiques et se perçoit comme ouvertement critique – contrairement au HCR et aux organisations sous-traitantes du HCR qui doivent jouer le jeu institutionnel et se montrer « diplomatiques », selon les mots de Sacha. En dépit des difficultés financières, il ne veut pas transformer l'organisation en sous-traitant du HCR et risquer d'y perdre son autonomie.

Ces types de profils sont fortement minoritaires dans le paysage des organisations financées. Mon enquête révèle que « Liberté de Mouvement » est même la seule organisation financée par des fonds internationaux qui soit fondée sur une mobilisation préalable et dont les membres poursuivent leur engagement indépendamment d'un salaire versé par l'organisation. D'ailleurs, pour l'essentiel, ces financements internationaux (souvent de courte durée) proviennent davantage de fondations occidentales que de l'UE.

Qui sont alors les acteurs (organisations et membres) privilégiés par les bailleurs de fonds et quels sont les effets des financements sur eux ?

2. Les effets des financements internationaux sur la structuration du secteur non étatique

Les financements internationaux provoquent l'émergence de nouveaux acteurs non étatiques. Ils contribuent à une standardisation des modes d'organisation et des activités des organisations financées. S'ils renforcent la position des ONG vis-à-vis des pouvoirs publics et améliorent leur accès aux autorités, ils les limitent aussi dans leur capacité à critiquer les autorités en public. La fin de financements internationaux signifie généralement la fin de leurs activités. Leurs effets sur la trajectoire de leurs employés peuvent toutefois perdurer.

2.1. L'impact des bailleurs de fonds internationaux sur l'émergence de nouvelles organisations spécialisées

Dans les recherches sur les transferts et l'européanisation en dehors de l'UE, les financements de l'Union européenne sont considérés comme une forme de soutien d'acteurs nationaux poursuivant leurs propres objectifs. Selon le modèle de

l'*empowerment différentiel*, des acteurs extérieurs sélectionnent et soutiennent des acteurs nationaux dont ils partagent les idées et les objectifs pour accroître leur propre influence (Börzel et Risse, 2012; Bruszt et McDermott, 2012; Schimmelfennig et Sedelmeier, 2005, p. 10-11). Or, dans certains cas, ce « soutien » consiste surtout à déléguer à des acteurs nationaux la tâche de mettre en œuvre les objectifs d'acteurs extérieurs. En effet, l'*empowerment* ne peut pas être réalisé en l'absence d'acteurs conformes aux attentes des bailleurs de fonds internationaux (Börzel et Pamuk, 2012). La littérature sur l'aide au développement et sur les relations entre ONG nationales et bailleurs est plus critique sur la question des financements internationaux. Les chercheurs montrent que les bailleurs de fonds occidentaux acquièrent un pouvoir considérable sur les ONG à qui ils proposent des financements, car celles-ci doivent adapter leurs activités aux attentes de leurs bailleurs (Henderson, 2002; Parks, 2008). Ces auteurs parlent ainsi d'ONG « artificielles » (Hahn et Worschech, 2014, p. 2) ou de « DONGO » – d'ONG organisées par les donateurs (*donor-driven*) dont elles sont les « marionnettes » (Abele, 2006, p. 85; Landolt, 2007).

Hormis les réseaux de solidarité de migrants et l'organisation « Liberté de Mouvement », le secteur non gouvernemental relatif à l'asile est né avec les financements des organisations internationales. La plupart des ONG y sont financées entièrement ou en grande partie par l'Union européenne *via* le HCR. Cette dizaine d'ONG nationales et surtout locales, que les acteurs impliqués, et en particulier le HCR à Kiev, appellent « partenaires du HCR », agissent comme des sous-traitants du HCR (Reimann, 2006, p. 49)[7]. Même si leur site web affirme leurs origines militantes, les entretiens montrent que leur création remonte à un appel d'offres du HCR (voir encadré ci-dessous).

[7] Sur la critique du concept de « partenariat » qui occulte des relations de pouvoir entre ONG et leurs bailleurs de fonds, voir Ahmad, 2006; Brinkerhoff et Brinkerhoff, 2004; Fowler, 2000; Lister, 2000; Mommers et van Wessel, 2009; et Reith, 2010.

Les professionnels de la collecte de fonds internationaux

Véra, Ukrainienne d'une cinquantaine d'années, a fait des études d'anglais, d'allemand et de psychologie. Elle enseignait l'anglais à l'école et à l'université quand elle a fondé, à la fin des années 1990, l'organisation « Nature et Santé » qu'elle gère encore aujourd'hui. Elle dit : « À un moment, j'ai vu un appel d'offres du HCR : ils cherchaient un coordinateur pour monter cette organisation. Mes amis m'ont dit de postuler. J'ai postulé et j'ai eu le poste. J'étais sans expérience. J'ai dû recruter une équipe. » Ne connaissant auparavant rien aux politiques d'asile, elle a suivi des formations organisées par le HCR qui lui ont permis d'acquérir des compétences de management, de coordination, de travail social ainsi qu'un savoir sur les normes internationales relatives à l'asile. Elle mentionne notamment une formation sur la collecte de fonds et la rédaction de rapports (*reporting*) lors de laquelle elle s'est rendue compte qu'elle « aimait cela ». Depuis, elle demande et obtient régulièrement des financements internationaux de montants variables pour différents projets ou outils (elle a par exemple obtenu des financements de respectivement 5 000 € à 10 000 € pour une serre et de l'équipement de boulangerie afin de permettre aux réfugiés de produire leur propre nourriture). Active dans plusieurs secteurs et récoltant des fonds auprès d'une série d'organisations internationales, Véra cumule les activités : protection de l'environnement, cours d'anglais, activités culturelles, inclusion des Roms, camps d'été pour des enfants de la région, information sur la santé sexuelle pour des femmes et sur le trafic d'êtres humains. L'organisation de Véra est donc multi-positionnée sur le marché des financements internationaux, en même temps qu'elle touche un financement stable du HCR.

Les bailleurs de fonds internationaux, et notamment la Commission européenne par le biais du HCR, financent donc des organisations non gouvernementales dont elles appuient la professionnalisation. Les recherches sur les ONG ont mis en lumière la valorisation croissante d'expertises techniques et de compétences managériales par rapport à l'objectif de transformation sociale (Dauvin, 2004; Le Naëlou, 2004). Dans le cas étudié, l'influence des financements internationaux va plus loin encore : l'appel d'offres du HCR a entraîné la fondation de nouvelles ONG et la réorientation thématique de celles qui en ont profité pour élargir leur champ d'action. Loin de soutenir l'autonomisation des acteurs ayant auparavant lutté pour les droits des demandeurs d'asile, les financements internationaux restructurent profondément le champ associatif dans la mesure où ils provoquent l'émergence d'acteurs novices dans ce domaine.

Cette structuration par les financements internationaux du secteur non étatique relatif à l'asile trouve sa traduction dans la taille et la reconnaissance des organisations : les ONG les plus visibles, les mieux financées et les plus connues des autorités étatiques sont celles

qui ont commencé à travailler dans ce domaine par suite de la création de financements internationaux. Ces ONG, qui détiennent davantage de ressources, sont mieux à même d'offrir une aide juridique ainsi qu'un soutien matériel aux demandeurs d'asile.

2.2. L'impact des financements internationaux sur le mode d'organisation et les activités des ONG

Le HCR influe non seulement sur la création des ONG, mais aussi sur leurs normes, leur organisation et leurs activités. Si les employés du HCR ne mentionnent pas leur forte influence sur leurs « partenaires », dans les villes où les demandes d'asile sont les plus nombreux, les représentants des ONG expliquent que le HCR a souhaité partager le travail entre deux ONG sous-traitantes, l'une s'occupant du conseil juridique, l'autre de l'aide sociale. Les ONG se sont réorganisées en conséquence, et se sont même dissoutes et recréées sous d'autres formes, conformément au souhait du HCR. Des chercheurs ont aussi montré que le HCR peut créer des ONG locales de façon à mettre en œuvre ses projets (Reimann, 2006, p. 49).

Les ONG sous-traitantes du HCR exécutent les mêmes tâches standardisées (cours de langue, aide matérielle, conseil juridique) – à la différence d'organisations non financées par le HCR, qui exercent des activités plus diversifiées (comme la rédaction de rapports critiques des politiques d'asile en Ukraine ou la mise à disposition de logements pour demandeurs d'asile et réfugiés). Les ONG financées par le HCR sont alignées sur les normes de leur bailleur. Elles n'offrent de soutien qu'aux migrants qu'elles évaluent comme étant des réfugiés légitimes selon les standards du HCR. Le personnel de ces ONG accepte et reprend ces normes du HCR. Ceci s'explique par la forte légitimité du HCR (basée par exemple sur sa réputation internationale et son expertise), par la relation de pouvoir qu'il exerce sur les ONG en raison de leur dépendance financière (les ONG sont obligées de postuler tous les ans pour obtenir un financement du HCR), mais aussi par le fait que les employés des ONG partenaires du HCR n'ont pas de trajectoires militantes dans le secteur de l'asile. Ces résultats sont similaires à ceux que d'autres recherches ont pu mettre en évidence à propos des ONG financées par des fonds publics et communautaires au sein de l'UE (Sanchez Salgado, 2014, p. 210). En revanche, les ONG dont les sources de financement sont plus diverses prennent davantage leurs distances par rapport aux normes et modes de travail promues et exigées par le HCR (notamment sur les critères de sélection des migrants à soutenir).

Mes recherches de terrain révèlent aussi que les sous-traitants du HCR ont standardisé leurs pratiques de travail et leur rhétorique de façon à mettre de l'avant une logique de progrès, de transparence, de justice et d'efficacité. À titre d'exemple, j'ai pu observer qu'une boîte de plaintes transparente et fermée à clé est présente dans tous les bureaux

et que les procédures de sélection des demandeurs d'asile que l'ONG choisit de soutenir sont standardisées.

En Ukraine, le HCR suit et contrôle le travail des ONG sous-traitantes. Lors de réunions de « commissions », des représentants d'ONG et du HCR discutent ensemble de « cas » individuels, comme par exemple ceux de mineurs non accompagnés. Les ONG remplissent alors un tableau par « cas » dans lequel elles récapitulent les informations nécessaires ainsi que les activités professionnelles passées ou futures de la personne en question[8]. Le HCR supervise ainsi les activités des ONG sous-traitantes et intervient dans la prise de décision.

Les ONG financées par des fonds communautaires distribués par le HCR sont standardisées et contrôlées par leur bailleur de fonds immédiat, le HCR. Plutôt qu'une autonomisation, on observe ainsi un contrôle et une dépendance des ONG financées. La plupart des employés des ONG ne se risquent pas à critiquer leur bailleur de fonds ; un directeur d'une ONG s'exclama pourtant lors d'une conversation informelle en novembre 2017 : « Le HCR dit que c'est un partenariat ! Mais en réalité, c'est une dictature ! » Contrairement à la définition de l'*empowerment* donnée par Le Bossé, et qui exclut les « démarches de changement explicitement prescrites » (Le Bossé, 2008, paragr. 15; 20), les ONG ne déterminent pas elles-mêmes la nature et la finalité du changement recherché, mais suivent les prescriptions de leur bailleur.

Les financements communautaires canalisés par le HCR contribuent ainsi à créer un secteur non étatique relatif à l'asile professionnalisé et technocratique – pas tant en dépolitisant activement des associations existantes qu'en provoquant la création d'ONG d'asile avec un personnel novice, sans convictions militantes préalables dans le secteur.

2.3. L'impact des financements internationaux sur la position des organisations soutenues face aux autorités publiques

Les ONG poursuivent souvent l'objectif de transformer les pratiques étatiques à l'égard des demandeurs d'asile et cherchent à aider des demandeurs d'asile individuels. Elles offrent fréquemment un soutien aux demandeurs d'asile et aux réfugiés pour faire valoir leurs droits auprès des autorités étatiques, notamment à travers des prises de contact avec le personnel administratif ou par la contestation (par exemple, en déposant des plaintes

[8] Ceci peut prendre la forme d'un « plan d'intégration » qui indique, d'une part, le nom, l'éducation, les langues maîtrisées, le savoir-faire et l'emploi désiré du demandeur d'asile ou du réfugié et, d'autre part, les activités des différents employés de l'ONG. Par ex. : « Dina s'occupe de l'inclusion dans des cours de langue », « Olga s'occupe de sa demande d'un numéro fiscal », etc.

plus ou moins formelles auprès des supérieurs). La légitimité des ONG ainsi que leurs contacts avec le personnel administratif de différents échelons hiérarchiques sont donc essentiels à la réussite de leur travail.

Mon enquête montre que le HCR influence les relations entre ONG sous-traitantes et les autorités ukrainiennes. De la même manière que les ONG financées par la Commission européenne voient leur légitimité s'accroître auprès de la Commission (Sanchez Salgado, 2014, p. 200), les liens entre ONG et HCR confèrent de la légitimité aux ONG face aux autorités ukrainiennes (Mommers et van Wessel, 2009, p. 166). Ainsi, une employée des services migratoires régionaux affirmait lors d'un entretien en juin 2013 que son service travaillait principalement avec des ONG partenaires du HCR et évitait les autres ONG qui, selon elle, « ne se soucient pas beaucoup des lois », ce qui revient à dire que ces dernières placent les intérêts des migrants au-dessus du droit ukrainien. En coopérant avec le HCR, certaines ONG améliorent ainsi leur réputation aux yeux de l'administration. Par exemple, dans un entretien effectué en mai 2014, la directrice d'une ONG soulignait que le HCR avait accru « l'autorité » de l'ONG face aux services migratoires locaux, alors que cette ONG n'avait ni compétences techniques ni contacts avec les autorités au début. En plus d'encourager la professionnalisation, le HCR favorise activement l'établissement de contacts entre les membres des ONG et les agents étatiques en organisant des réunions, des formations ou des visites à l'étranger. Cette mise en réseau a pu leur être très utile, selon les mots de plusieurs employés d'ONG. Ce constat est confirmé par des officiels.

Les ONG partenaires du HCR ont en outre les moyens financiers d'assurer des services que les autorités sont officiellement censées offrir. Il ne s'agit pas ici d'une *délégation* des tâches de l'administration aux ONG, mais d'une *reprise active* par les ONG de tâches de l'État établies dans les lois ou les plans d'action étatiques. Ainsi, en l'absence de services publics, les ONG sous-traitantes du HCR ont, pendant des années, offert des services d'interprétation lors des entretiens d'asile, proposé des cours de langue et financé l'aide médicale des demandeurs d'asile. Beaucoup de services administratifs reconnaissent alors l'utilité des ONG dans les entretiens. Entre 2014 et fin 2015, les autorités, qui étaient soumises à la pression hiérarchique de remplir les conditions de l'Union européenne et d'assurer la mise en œuvre du plan d'action pour l'intégration des réfugiés (2012-2020), devaient rédiger des rapports biannuels sur les mesures engagées. En l'absence de moyens financiers pour mettre en œuvre ce plan d'action, elles mentionnaient dans leurs rapports les activités entreprises par les ONG. La légitimité et le pouvoir des ONG face aux autorités s'en trouvaient renforcés.

Les membres d'ONG sous-traitantes et non sous-traitantes du HCR rapportent également que le HCR permet à ses sous-traitants d'obtenir un accès régulier aux centres de rétention – accès qui est refusé aux autres ONG. Les ONG locales sont en effet incapables

de négocier seules l'accès aux centres de rétention – elles ont besoin d'un soutien plus puissant capable de négocier à un niveau hiérarchique supérieur. En cas de problèmes avec les autorités, les ONG sollicitent le soutien du HCR, qui intervient en faveur de ses « partenaires » et fait remonter leurs réclamations auprès d'interlocuteurs étatiques placés plus haut dans la hiérarchie. Au-delà des financements, les liens entre commanditaire et sous-traitants renforcent donc la position des ONG face aux autorités ukrainiennes et leur permettent de surmonter certains obstacles institutionnels.

Le potentiel critique des ONG s'en trouve limité. Plusieurs chercheurs ont montré que les bailleurs internationaux ont tendance à financer des ONG proches du gouvernement qui ne remettent pas en cause les politiques nationales (Gillespie et Whitehead, 2002, p. 197; Kane, 2013). De manière similaire à ce que Julien Weisbein (2001, p.115) a pu observer ailleurs en Europe, les ONG ukrainiennes peuvent, certes, bénéficier de leur accès aux centres de rétention pour aider des migrants détenus, mais ne peuvent pas trop critiquer les conditions de rétention. Elles s'autocensurent afin de maintenir des relations non conflictuelles avec les autorités et leur droit d'accès. Ainsi, elles effectuent moins un travail politique qu'elles ne fournissent des services (Reimann, 2006, p. 52). Pour préserver son influence sur les politiques d'asile, le bureau du HCR à Kiev contrôle les ONG et, de ce fait, a « fortement recommandé » à une ONG d'abandonner une plainte auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Le conflit entre ONG et bailleur n'est certes pas ouvert, mais de telles « recommandations » sont vécues comme contraignantes par certains membres d'ONG.
Les ONG cherchent à peser sur les pratiques des autorités ukrainiennes à la marge, en entretenant avec celles-ci des relations harmonieuses, parfois qualifiées d'amicales. Leur travail de soutien aux demandeurs d'asile en dépend. Il arrive dans des cas de violation des droits des demandeurs d'asile considérés comme graves que certaines ONG optent pour la critique ouverte, et sacrifient ainsi leurs relations avec les autorités. Des membres d'ONG m'ont par exemple rapporté qu'une ONG sous-traitante du HCR avait dénoncé la tentative de refoulement à la frontière d'un demandeur d'asile et porté plainte devant la Cour européenne des droits de l'homme. Cette initiative a permis d'empêcher le renvoi du demandeur d'asile, mais elle a aussi conduit à une rupture temporaire du contact de l'ONG avec les autorités. Critiquer publiquement l'État ukrainien demeure une option de dernier recours dans des situations jugées exceptionnellement graves. Le soutien du bureau national d'un bailleur international peut lever certains obstacles institutionnels, mais n'affranchit pas les ONG de leur dépendance à l'égard des autorités étatiques.

2.4. L'impact à moyen terme des financements internationaux sur les capacités d'agir des ONG et sur les trajectoires de leurs membres

Que se passe-il lorsque les financements internationaux s'arrêtent ? La question qui préoccupe beaucoup les bailleurs de fonds[9] présente aussi un intérêt analytique dans le débat entourant l'impact des financements extérieurs sur les associations. En effet, le concept d'*empowerment* renvoie à l'idée d'une obtention générique de pouvoir d'agir ; il devrait donc théoriquement se maintenir au-delà de la période des financements internationaux. Or, les recherches existantes ont montré que peu de projets survivent à l'arrêt des financements dans le domaine de l'aide au développement (Gibson, Andersson, Ostrom et Shivakumar, 2005, p. 3). La question reste posée pour le secteur de l'asile en Ukraine.

En Ukraine, les financements nationaux destinés à des associations sont rares (Stewart et Dollbaum, 2017). Pour le secteur de l'asile, les financements internationaux constituent la seule ressource matérielle du secteur, au-delà des financements participatifs des communautés immigrées. En l'absence de bénévolat, les ONG dépendent donc des financements internationaux.

La fin d'un financement a des conséquences variables. Dans certains cas, elle signifie tout simplement la disparition de l'organisation. De mes entretiens avec des ONG ayant reçu des financements internationaux pour des activités liées à l'asile dans le passé, il ressort que les organisations profilent leurs activités (par exemple, le soutien des demandeurs d'asile et réfugiés, le soutien des personnes âgées) en fonction des financements perçus. En cas d'arrêt d'un financement, elles recentrent leurs activités sur celles qui sont financées. Lorsqu'elles parviennent à retrouver des financements relatifs à l'asile, ces organisations reprennent l'activité qu'elles avaient arrêtée ou maintenue à son minimum. Ce fut le cas d'une ONG internationale dont le personnel a décidé, lors de la fermeture de son bureau en Ukraine, de fonder une nouvelle organisation. Le personnel a alors levé de nouveaux fonds internationaux relatifs à l'asile. A l'instar de Véra, le personnel a acquis les compétences requises pour préparer les demandes de financements internationaux (il a appris le *donor-talk*, le jargon professionnel utilisé dans le secteur). L'expérience antérieure de financement international agit tel un sésame pour les futurs bailleurs de fonds (Mandel, 2003, p. 285). Tant que des financements internationaux sont globalement disponibles, le personnel des ONG peut jouer de ses compétences de collecte de fonds pour en obtenir de nouveaux.

---

[9] Dans le secteur de l'aide au développement, la norme de la durabilité (« sustainability ») s'est répandue. Les projets sont censés avoir un effet qui dure au-delà du projet (Gibson, Andersson, Ostrom et Shivakumar, 2005, p. 11).

Les employés des ONG qui ont une expérience professionnelle dans le secteur de l'asile cherchent souvent à y retravailler. Ils passent ainsi d'une ONG à l'autre, au gré des financements. Ils ont accumulé des compétences et un réseau (parmi les acteurs non étatiques mais aussi dans les autorités étatiques) qu'ils peuvent mobiliser pour retrouver un travail dans le même secteur. Comme l'illustre le cas de Natalia (cf. encadré ci-dessous), ils peuvent aussi être réembauchés par des organisations internationales pour des activités semblables, mais dans un autre secteur. En effet, la circulation d'une ONG à une organisation internationale représente souvent une forme d'ascension sociale. La plupart des personnes préfèrent un emploi par définition plus prestigieux et mieux rémunéré dans les bureaux nationaux d'une organisation internationale à un emploi dans une ONG ukrainienne. Néanmoins, du fait de la précarité des financements et de la taille limitée du secteur non étatique relatif à l'asile en Ukraine, certaines personnes peuvent être amenées à retravailler pour des ONG. Le cas de Sacha est une exception : il a volontairement quitté un poste stable et socialement valorisé au HCR pour se consacrer à son engagement peu rémunéré à « Liberté de Mouvement ».

Les mobiles du secteur non étatique

Ukrainienne d'une cinquantaine d'années, diplômée de philosophie, Natalia fonde avec une amie sa première organisation non gouvernementale en 1998, au moment où elle obtient un petit financement du Fonds des Nations Unies pour la population en vue d'un projet ciblant les femmes réfugiées. Peu après, l'organisation cesse ses activités par manque de moyens. Natalia rejoint alors une autre association qui s'adresse aux femmes et aux familles (hors du secteur de l'asile). Après quelque temps, le HCR lui propose de travailler dans le domaine social avec des demandeurs d'asile. Entre 2009 et le début 2013, elle travaille ensuite pour le *Conseil Danois pour les Réfugiés* à Kiev dans le cadre d'un projet financé par la Commission européenne pour les demandeurs d'asile et réfugiés mineurs non accompagnés. À la fin du projet, le HCR l'embauche pour plusieurs contrats de courte durée dans ce même secteur d'activités, avant qu'elle ne soit reprise par une ONG internationale dont le bureau en Ukraine est sous-traitant du HCR, toujours pour travailler sur le cas des mineurs non accompagnés. Quand le *Conseil Danois pour les Réfugiés* réinvestit en Ukraine en 2014, cette fois-ci pour s'occuper des déplacés internes ukrainiens, il réembauche Natalia dans cette nouvelle activité.

Peu de membres d'ONG souhaitent travailler pour l'administration. La rémunération des employés de la fonction publique ukrainienne est très faible et ne suffit pas à couvrir toutes les dépenses de la vie quotidienne (notamment à Kiev). La fonction publique a par ailleurs mauvaise réputation. Même s'ils concèdent des qualités personnelles à certains

agents administratifs, les membres des ONG présentent généralement l'administration dans sa globalité comme sclérosée, hiérarchique et raciste. Ils se perçoivent à l'inverse comme plus motivés, plus actifs et plus ingénieux que les employés de l'administration, dont ils jugent le cadre peu attractif. De même, Ruth Mandel montre que les personnes ayant travaillé pour des projets d'aide au développement ont acquis une palette de compétences et ont été socialisées dans les milieux occidentalisés de l'aide au développement, ce qui les a rendus « inaptes » au travail de la fonction publique nationale (Mandel, 2003, p. 287-288). Je n'ai rencontré qu'un seul cas de ce type de mobilité sur le terrain : une ancienne employée d'une ONG sous-traitante du HCR qui, quelques années avant l'âge de la retraite, a passé le concours de recrutement d'un service migratoire régional avec pour objectif, comme elle le reconnaît avec gêne, de s'assurer une « bonne retraite ». Il reste que les employés des ONG circulent principalement dans le secteur non étatique et cherchent un poste dans une organisation internationale pour gravir l'échelle sociale.

Les ONG qui ont travaillé sur l'asile à travers des projets financés par des bailleurs de fonds internationaux arrêtent généralement leurs activités dans le secteur quand les financements internationaux se tarissent. Certaines réussissent à poursuivre leur travail en levant des fonds auprès d'autres bailleurs tant que des financements internationaux restent disponibles. Les ONG ne sont donc pas « affranchies », mais plutôt rendues dépendantes des financements internationaux. Les employés des ONG financées par des fonds internationaux ont acquis des compétences valorisables pour de nouveaux financements internationaux et pour construire leur carrière en passant d'une ONG à l'autre, ou pour se faire recruter par le bureau national d'une organisation internationale et gravir l'échelle sociale. Les financements internationaux laissent ainsi leurs traces dans les trajectoires et les ressources des employés.

Conclusion

Concept « à la mode » dans de nombreux domaines, l'*empowerment* est aussi utilisé par des chercheurs pour parler des financements internationaux versés à des ONG dans des États considérés moins démocratiques ou moins développés. Cette contribution questionne ce concept-valise et part d'une définition analytiquement plus riche que le sens vague habituellement retenu en relations internationales. En s'appuyant sur une définition plus précise, elle se demande en quoi les financements internationaux versés aux ONG du secteur de l'asile en Ukraine mènent à de l'*empowerment*.

Les recherches conduites dans ce champ sur les financements internationaux versés à des acteurs non étatiques s'intéressent le plus souvent à la position de ces derniers vis-à-vis des autorités nationales, sans prendre en compte leur position face aux bailleurs de fonds.

Si ces ONG gagnent effectivement en accès et en influence face aux autorités étatiques par l'acquisition de ressources, de légitimité, de réseau, de connaissances et de compétences (professionnalisation), elles se retrouvent néanmoins en position de dépendance, contraintes de préserver des relations cordiales avec les autorités étatiques pour pouvoir influencer à la marge l'action de l'État; cela limite leur potentiel critique. L'hypothèse d'un *empowerment* d'ONG tend à négliger le phénomène d'émergence des *DONGO*, suscitées par les financements internationaux. Ces ONG sont contrôlées et standardisées par les bailleurs de fonds et adaptent aux demandes de ces derniers tout à la fois leur mode de fonctionnement, leurs pratiques professionnelles, leurs domaines et types d'activités ainsi que la définition des normes suivies et promues. Les ONG se trouvent donc dans une position de double-dépendance : face aux autorités (malgré le gain d'influence) et face aux bailleurs de fonds. L'utilisation problématisée de la notion d'*empowerment* permet de s'interroger non seulement sur le pouvoir d'agir, mais également sur la dépendance à l'égard de ceux qui offrent cette capacité. Elle montre clairement que le gain de pouvoir des ONG vis-à-vis des autorités nationales se fait au prix d'une forte dépendance vis-à-vis des bailleurs internationaux.

Bibliographie

Abele, C. (2006). *Civil Society Assistance in Central and Eastern Europe - The Cases of Poland and Slovakia*. Berlin: Humboldt - Universität. 310 p.

Ademmer, E. et Börzel, T. A. (2013). Migration, Energy and Good Governance in the EU's Eastern Neighbourhood. *Europe-Asia Studies*, *65*(4), 581-608.

Ahmad, M. M. (2006). The 'partnership' between international NGOs (non-governmental organisations) and local NGOs in Bangladesh. *Journal of International Development*, *18*(5), 629-638.

Aliyev, H. (2016). Assessing the European Union's Assistance to Civil Society in Its Eastern Neighbourhood: Lessons from the South Caucasus. *Journal of Contemporary European Studies*, *24*(1), 42-60.

Bacqué, M.-H. et Biewener, C. (2015). *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?* Paris : La Découverte. 176 p.

Bidenko, Y. (2018). (De)Structuring of Civil Society: The Political Process in Ukraine and Belarus. Dans D. H. Smith, A. Moldavanova et S. Krasynska (dir.), *The Nonprofit Sector in Eastern Europe, Russia, and Central Asia: Civil Society Advances and Challenges* (p. 29-55). Leiden: BRILL.

Börzel, T. A. et Pamuk, Y. (2012). Pathologies of Europeanisation: Fighting Corruption in the Southern Caucasus. *West European Politics*, *35*(1), 79-97.

Börzel, T. A. et Risse, T. (2012). From Europeanisation to Diffusion: Introduction. *West European Politics*, *35*(1), 1-19.

Brinkerhoff, D. W. et Brinkerhoff, J. M. (2004). Partnerships between international donors and non-governmental development organizations: Opportunities and constraints. *International Review of Administrative Sciences*, *70*(2), 253-270.

Bruszt, L. et McDermott, G. A. (2012). Integrating rule takers: Transnational integration regimes shaping institutional change in emerging market democracies. *Review of International Political Economy : RIPE*, *19*(5), 742-778.

Dauvin, P. (2004). Être un professionnel de l'humanitaire ou comment composer avec le cadre imposé. *Tiers-Monde*, *45*(180), 825-840.

Davis, K. (2008). Intersectionality as buzzword: A sociology of science perspective on what makes a feminist theory successful. *Feminist Theory*, *9*(1), 67-85.

Foa, R. S. et Ekiert, G. (2017). The weakness of postcommunist civil society reassessed. *European Journal of Political Research*, *56*(2), 419-439.

Fowler, A. (2000). Introduction Beyond Partnership: Getting Real about NGO Relationships in the Aid System. *IDS Bulletin*, *31*(3), 1-13.

Gibson, C. C., Andersson, K., Ostrom, E. et Shivakumar, S. (2005). *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid*. Oxford, UK: OUP Oxford. 288 p.

Gillespie, R. et Whitehead, L. (2002). European Democracy Promotion in North Africa: Limits and Prospects. *Democratization*, *9*(1), 192-206.

Hahn, I. et Worschech, S. (2014). Introduction. Dans T. Beichelt et F. Schimmelfennig (dir.), *Civil Society and Democracy Promotion* (p. 2-6). Houndsmills: Palgrave Macmillan.

Henderson, S. (2002). Selling Civil Society: Western Aid and the Nongovernmental Organization Sector in Russia. *Comparative Political Studies*, *35*(2), 139-167.

Kane, M. (2013). International NGOs and the Aid Industry: constraints on international solidarity. *Third World Quarterly*, *34*(8), 1505-1515.

Karsz, S. (2008). Empowerment : Une notion bien-pensante permet-elle de penser ? *Nouvelles pratiques sociales*, *21*(1), 150-157.

Landolt, L. K. (2007). USAID, Population Control, and NGO-Led Democratization in Egypt: The Fate of the ICPD Programme of Action. *Democratization*, *14*(4), 706-722.

Langbein, J. (2015). *Transnationalization and regulatory change in the EU's Eastern neighbourhood* (Routledge / UACES Contemporary European Studies). Abingdon, UK.

Le Bossé, Y. (2008). L'empowerment : De quel pouvoir s'agit-il ? Changer le monde (le petit et le grand) au quotidien. *Nouvelles pratiques sociales*, *21*(1), 137-149.

Le Naëlou, A. (2004). Pour comprendre la professionnalisation dans les ONG : quelques apports d'une sociologie des professions. *Revue Tiers Monde*, *180*(4), 773-798.

Lister, S. (2000). Power in partnership? An analysis of an NGO's relationships with its partners. *Journal of International Development*, *12*(2), 227-239. doi:10.1002/(SICI)1099-1328(200003)12:2<227::AID-JID637>3.0.CO;2-U

Mandel, R. (2003). Seeding civil society. Dans C. M. Hann (dir.), *Postsocialism: Ideals, ideologies and practices in Eurasia* (p. 279-296). London: Routledge.

Minakov, M. (2018). Civil Society and the Power Elites after the Euromaidan in Ukraine: Competition, Cooperation, and Fusion. Dans D. H. Smith, A. Moldavanova et S. Krasynska (dir.), *The Nonprofit Sector in Eastern Europe, Russia, and Central Asia: Civil Society Advances and Challenges* (p. 174-190). Leiden : BRILL.

Ministère de l'Intérieur - Direction Générale des Etrangers en France. (2017). Website: Les demandes d'asile (statistiques). Repéré 20 avril 2017, à http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Donnees-statistiques/Donnees-de-l-immigration-de-l-asile-et-de-l-acces-a-la-nationalite-francaise/Les-demandes-d-asile-statistiques

Mommers, C. et van Wessel, M. (2009). Structures, values, and interaction in field-level partnerships: the case of UNHCR and NGOs. *Development in Practice*, *19*(2), 160-172.

Moore, M. (2001). Empowerment at last? *Journal of International Development*, *13*(3), 321-329.

Muetzelburg, I. (2019). The Role of EU and International Organizations' Strategies and Interdependencies in the Transfer of International Norms: The Case of Ukrainian Asylum Law. Dans L. Delcour et E. Tulmets (dir.), *Policy Transfer and Norm Circulation: Towards an Interdisciplinary and Comparative Approach*. London: Routledge.

Mützelburg, I. (2019). *Multi-Level Transfer of International Norms: Asylum Policies and Practices in Ukraine (1993-2015)*. Paris: Institut d'études politiques de Paris.

Nizhnikau, R. (2015). Institutional change in the eastern neighbourhood: environmental protection and migration policy in Ukraine. *Southeast European and Black Sea Studies*, *15*(4), 1-23.

Parks, T. (2008). The rise and fall of donor funding for advocacy NGOs: understanding the impact. *Development in Practice*, *18*(2), 213-222.

Reimann, K. D. (2006). A View from the Top: International Politics, Norms and the Worldwide Growth of NGOs. *International Studies Quarterly*, *50*(1), 45-67.

Reith, S. (2010). Money, power, and donor–NGO partnerships. *Development in Practice*, *20*(3), 446-455.

Rommens, T. (2014). The Eastern Partnership: civil society in between the European and domestic level: the case of Georgia. *East European Politics*, *30*(1), 54-70.

Sanchez Salgado, R. (2014). *Europeanizing Civil Society - How the EU Shapes Civil Society Organizations*. London : Palgrave Macmillan. 277 p.

Schimmelfennig, F. (2015). Europeanization beyond Europe. *Living Rev. Euro. Gov.*, *10*(1).

Schimmelfennig, F. et Sedelmeier, U. (2005). Conceptualizing the Europeanization of Central And Eastern Europe. Dans Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U (eds), *The Europeanization Of Central And Eastern Europe* (p. 1-28). Ithaka, New York : Cornell University Press.

Stewart, S. et Dollbaum, J. M. (2017). Civil society development in Russia and Ukraine: Diverging paths. *Communist and Post-Communist Studies*, *50*(3), 207-220.

Way, L. (2014). Civil Society and Democratization. *Journal of Democracy*, *25*(3), 35-43.

Weisbein, J. (2001). Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen. *Politique européenne*, (4), 105-118.

Worschech, S. (2018). *Die Herstellung von Zivilgesellschaft*. Wiesbaden : Springer VS.

---

[i] Irina Mützelburg est doctorante en science politique à SciencesPo Paris et enseigne à l'Université de la Viadrina à Francfort/Oder.

[ii] L'auteure tient à remercier les deux évaluateurs anonymes pour leurs réflexions précieuses, Béatrice von Hirschhausen pour sa relecture attentive, ainsi que les coordinatrices de ce numéro et organisatrices de la séance thématique de l'AFSP "Les financements communautaires aux marges de l'Europe. Sociologie des usages" Dorota Dakowska et Claire Visier.