

# Le mouvement humanitaire aux Etats-Unis

Par Marc-Antoine Pérouse de Montclos  
Directeur de recherches, Institut de recherche pour le développement, Paris  
Octobre 2022

## Introduction : un rapide panorama des acteurs humanitaires aux Etats-Unis

En valeur absolue, les Etats-Unis sont le plus gros donateur du monde à l'international. Ils fournissent environ un quart des flux financiers de l'APD (Aide publique au développement) enregistrés par l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). Le budget cumulé des ONG américaines engagées dans des actions humanitaires outre-mer est tout aussi impressionnant. Selon Rachel McCleary et Robert Barro, il est passé d'un pic de \$1,4 milliard en 1945 à un plancher de \$263 millions en 1952 avant de remonter progressivement et d'atteindre \$6,8 milliards en 2004, avec un taux de croissance moyen de 5,8% pendant toute cette période.

A eux deux, les pouvoirs publics et les associations de solidarité internationale (ASI) disposent ainsi d'une force de frappe financière inégalée dans le monde. Parfois contradictoires, les chiffres varient certes selon les sources. A en croire la cour des comptes américaine, l'assistance versée par le biais des ONG à des pays du Sud était plus de deux fois supérieure aux montants de la coopération bilatérale des Etats-Unis, à hauteur, respectivement, de \$4 milliards et \$1,9 milliard en 2000. Selon l'OCDE, en revanche, les fonds des ASI américaines à destination du « tiers-monde » équivalaient seulement à la moitié de l'APD, à raison de \$6,4 milliards et \$13,8 milliards en 2000.

La taille de la population et de l'économie de la première puissance mondiale relativise en fait la générosité des Etats-Unis. Assez régulièrement, des sondages montrent ainsi que les Américains désapprouvent les politiques de coopération outre-mer, qu'ils trouvent trop onéreuses et inefficaces. Ils reprochent notamment à l'agence USAID (*United States Agency for International Development*) de gaspiller l'argent du contribuable. D'après une étude réalisée auprès de 2 400 personnes en 1986 et citée par Larry Minear en 1988, par exemple, 88% des Américains estimaient que l'aide aux pays du Sud était détournée et, pour 85% d'entre eux, qu'elle servait surtout à nourrir les bureaucrates de Washington. Les personnes interrogées, cependant, n'avaient pas beaucoup plus confiance dans les associations de solidarité internationale.

Traditionnellement, ces dernières représentent à peine plus d'un pour cent des dépenses de l'ensemble des ONG américaines, bien moins que dans le monde associatif en Grande-Bretagne et en France. En 1956, déjà, on estimait que seulement 8% des dons privés aux Etats-Unis, soit 535 millions de dollars, concernaient des projets à l'international. Cinquante ans plus tard, les quelques 5 600 ASI recensées sur le territoire avec un budget annuel supérieur à \$25 000 ne constituaient toujours que 2% des ONG américaines et de leurs financements si l'on en croit les chiffres d'Elizabeth Reid et Janelle Kerlin. Parmi celles-ci, les trois quarts travaillaient effectivement à l'étranger, essentiellement dans le développement plutôt que les secours d'urgence, les programmes éducatifs ou la défense des droits de l'homme. Mais les ASI étaient généralement moins soutenues par les pouvoirs publics que leurs homologues actives sur le territoire national : à hauteur de 19,2% de leurs ressources en 1995 selon la grosse étude de Lester Salamon et Helmut Anheier, contre 21,9% pour l'ensemble du secteur non lucratif aux Etats-Unis, voire 30,5% si l'on excluait les congrégations religieuses et le calcul de la contribution des bénévoles.

Entre isolationnisme et messianisme, la position de l'Amérique a en fait oscillé suivant les circonstances. Historiquement, le pays peut se targuer d'avoir accueilli des millions de migrants qui fuyaient la misère. Dès 1753, plus de vingt ans avant la déclaration d'indépendance de 1776, des philanthropes envoyaient par exemple des secours à l'aristocratie blanche de l'île de Saint-Domingue, en proie à des troubles révolutionnaires. En 1812, encore, était armé un bateau chargé de vivres pour les rescapés d'un tremblement de terre au Venezuela. De son côté, la Chambre de commerce de New York réunissait des fonds pour aider les victimes de la famine en Irlande en 1862.

La Première Guerre mondiale a alors suscité un grand mouvement de mobilisation humanitaire. L'intervention de l'armée américaine en Europe a en effet posé les jalons d'un engagement durable en faveur de programmes d'assistance à l'international. Mais l'après-guerre et la crise économique des années 1930 ont ensuite provoqué un regain d'isolationnisme. En 1938, par exemple, les campagnes de collectes de fonds en faveur de la Chine ou de l'Espagne devaient se solder par des échecs. C'est plutôt sur le territoire national que les initiatives caritatives se sont développées, à mesure que la politique de New Deal du président Franklin Delano Roosevelt mettait en place les bases d'un Etat-providence. Au fil des ans, les ONG sont ainsi devenues les partenaires privilégiés de programmes d'assistance qui, financés par le gouvernement, ont d'abord ciblé l'éducation avant de s'étendre à d'autres secteurs pour contenir le mécontentement des populations défavorisées, surtout après les émeutes des années 1960 dans les ghettos noirs.

Autre étape majeure de mobilisation humanitaire à l'international, la Seconde Guerre mondiale a consacré la vocation messianique de la superpuissance américaine. L'aide a alors pris une fonction stratégique d'endigement de la menace communiste dans le cadre du Plan Marshall de 1947 puis de la création d'une agence dédiée à la coopération outre-mer, USAID (*United States Agency for International Development*), en 1961. La croissance économique des « Trente Glorieuses », qui plus est, a donné aux Etats-Unis les moyens de leur politique d'influence, notamment par le biais d'ONG subventionnées par les pouvoirs publics. A l'époque, en l'occurrence, les ASI ont acquis un rôle d'autant plus important que, dans le même temps, divers mouvements de protestation contre la guerre du Vietnam, la ségrégation raciale, les excès du consumérisme et la pollution industrielle suscitaient l'émergence de nombreux lobbies et associations dans les domaines de la paix, des droits civiques et de l'environnement. En 1974, le scandale du Watergate, lui, a souligné toute l'importance des organisations privées face aux abus d'un gouvernement discrédité.

Les deux décennies suivantes ont également contribué à consolider le secteur associatif. Au cours des années 1980, d'abord, la mise en place de politiques libérales aux Etats-Unis, les préconisations de la Banque mondiale dans les pays en développement et le consensus de Washington sur les mérites des économies de marché ont confirmé le rôle crucial des ONG en tant que partenaires de gouvernements de plus en plus désireux de déléguer leurs fonctions sociales au secteur privé. Porteuse de nombreux espoirs, la fin de la guerre froide a ensuite laissé espérer que les ASI américaines allaient lutter plus efficacement contre la pauvreté et même réussir à démocratiser le monde suivant des modèles d'inspiration occidentale. Ce sont les attentats terroristes d'Al-Qaïda qui, en 2001, ont brisé cet élan.

En effet, les attaques contre le World Trade Center et les controverses sur l'utilisation des dons reçus par la Croix-Rouge en faveur des victimes ont sapé le capital de confiance des ONG, détourné les Américains des problèmes du « tiers-monde » et provoqué une baisse des dons aux organisations caritatives alors que le déficit budgétaire des Etats-Unis continuait de se creuser et que le pays connaissait un ralentissement conjoncturel de sa croissance économique. Le coût des opérations militaires en Afghanistan et en Irak puis les dépenses liées à la reconstruction des villes endommagées par l'Ouragan Katrina en 2005 n'ont pas aidé non plus. Montée en 2002, la Millenium Challenge Corporation a vu le Congrès approuver moins de la moitié des fonds qu'elle demandait. De plus, elle s'est avérée incapable de les dépenser en temps utile. Entretiens, USAID perdait la moitié de ses effectifs, avec nombre d'employés tombé de 3 163 en 1996 à 1 985 en 2006.

## **Les principales caractéristiques du secteur non lucratif**

L'analyse qui suit se concentre sur les Associations de solidarité internationale (ASI) au sein de la catégorie plus englobante des PVO (Private Voluntary Organizations). A l'exception de quelques petits groupements locaux qui ne sont pas enregistrés et qui ne jouissent donc pas de privilèges fiscaux, les associations étudiées ont généralement le statut d'incorporated organisations à but non lucratif. Dans un cadre fédéral, elles sont déclarées au niveau des Etats, avec une législation qui n'est pas uniforme mais qui leur permet de bénéficier d'exemptions d'impôts et de limiter la responsabilité juridique de leurs responsables. Au niveau national, la quasi-totalité de ces entités ont un statut caritatif et peuvent solliciter la générosité du public en vertu de l'article 501(c)(3) du Code des impôts.

Lorsqu'elles sont opérationnelles outre-mer, les ONG, ou PVO selon leur appellation la plus prisée aux Etats-Unis, se distinguent par ailleurs des fondations ou des trusts qui se contentent de financer des projets à l'étranger et qui jouissent aussi de privilèges fiscaux du moment qu'ils ne mènent pas en parallèle des activités à caractère lucratif. Là aussi, cependant, les cas de figures sont extrêmement variés. La Bill & Melinda Gates Foundation, par exemple, finance surtout des partenaires au Sud, alors que les fondations

Ford, Rockefeller, Carnegie et MacArthur interviennent directement sur le terrain. A l'inverse, il arrive que des associations de solidarité internationale mènent des activités de plaidoyer et de sensibilisation aux Etats-Unis sans avoir d'activités outre-mer, à l'instar du Hunger Project, une initiative lancée en 1977 par la militante altermondialiste Susan George en vue de promouvoir l'agriculture locale et de sortir du syndrome de la dépendance à l'aide alimentaire dans les pays en développement.

Les organisations de solidarité internationale des Etats-Unis se comptent par milliers. C'est peu dans un pays qui est réputé abriter entre un et deux millions d'ONG suivant que l'on y inclut les associations enregistrées ou non. Et cela ne représente qu'une toute petite partie des diverses institutions à but non lucratif qui jouissent de dégrèvements fiscaux accordés par l'IRS (Internal Revenue Service) : corporations, endowments, funds, academies, foundations, trusts, commissions, unions, memorials, societies, charities, benefits, estates, aids, etc. Aussi importe-t-il de dire un mot des PVO en général, avant d'en analyser plus précisément les engagements à l'international.

De prime abord, le secteur non lucratif de la première économie du monde paraît particulièrement impressionnant. En effet, il est le troisième contributeur du produit intérieur brut (PIB) et emploie environ un Américain sur quinze. En quarante ans, sa part dans l'économie nationale a quasiment doublé. Elle est passée de 3,2% du PIB en 1981 à 6,9% en 1995, jusqu'à 9,5% si l'on y inclut l'apport du bénévolat et des congrégations religieuses comme le font les chercheurs Lester Salamon et Helmut Anheier. Selon l'Urban Institute, elle a ensuite fléchi légèrement, à 5,2% en 2007, avant de remonter à 5,6% en 2019, proportion qui reste supérieure à la moyenne des pays développés. D'après Pierre Buhler et al., par exemple, l'économie du don représentait 8,5% du PIB des Etats-Unis en 2001, contre 3% en France.

Le poids du secteur non lucratif sur le marché du travail est à l'avenant. D'après une Commission établie à ce sujet par le Congrès en 1973, six millions d'organisations philanthropiques, au sens large du terme, employaient déjà un auxiliaire social sur dix en 1975, avec un revenu de 80 milliards de dollars par an, jusqu'à 100 si l'on y incluait les dons en nature, le bénévolat et les prestations gratuites d'établissements à caractère caritatif, religieux, scientifique, littéraire ou éducatif. La fin de la croissance économique des Trente Glorieuses n'a pas remis en cause la tendance. Avec des ressources budgétaires qui s'élevaient à 502 milliards de dollars en 1995, le secteur non lucratif fournissait encore 7,8% de l'emploi non agricole, jusqu'à 14,5% d'après les calculs de Lester Salamon et Helmut Anheier en valorisant la part du bénévolat et des congrégations religieuses. A lui seul, le volontariat représentait l'équivalent de 9 millions d'emplois et de 225 milliards de dollars en 1998. Au total, le secteur non lucratif salariait 10,6 millions de personnes, soit 7,1% des actifs selon l'Independent Sector en 1998. Au cours de la décennie suivante, la proportion allait même monter jusqu'à 9% de la population active en 2006 si l'on en croit les chiffres de Janet Greenlee et al., qui étaient basés sur des revenus de 665 milliards de dollars. D'après d'autres calculs réalisés par l'Urban Institute en 2007, une telle manne correspondait à 8,3% des salaires pour des ressources budgétaires estimées à 720 milliards de dollars.

Aujourd'hui, encore, près d'un habitant sur deux consacre du temps à des organisations à but non lucratif. L'engagement associatif reste très prisé car il est historiquement associé aux idéaux de la démocratie américaine et de la liberté de religion, ainsi que l'observait le fameux politiste français Alexis de Tocqueville au 19<sup>ème</sup> siècle. En outre, il répond bien aux besoins d'une société plurielle et ethniquement diverse. Constitutif de la liberté d'expression, il bénéficie de surcroît d'un environnement juridique et fiscal plus favorable qu'en France ou en Grande-Bretagne, avec des dispositifs permettant d'alléger le montant des impôts au prorata des dons versés à des causes sans but lucratif. Selon une enquête menée auprès des ménages par le Center for Philanthropy de l'Université de l'Indiana en 2005, plus de 30% des dons des particuliers étaient par exemple destinés à financer des actions en faveur des pauvres.

Historiquement, l'engagement associatif correspond par ailleurs à l'idéologie volontariste d'une société de pionniers et d'entrepreneurs. Avec certaines spécificités : à la différence des Britanniques, explique ainsi Karen Wright, les Américains chérissent la philanthropie en tant que symbole de réussite sociale et de richesse. En revanche, ils récusent le paternalisme des œuvres de charité, qui sont accusées de maintenir les pauvres en situation de dépendance. De ce point de vue, il convient de relativiser l'engagement social des citoyens américains. Evaluée à 2% du produit national brut des Etats-Unis en 2000, leur générosité était deux fois supérieure à celle des Britanniques ou des Français, toutes proportions gardées. Mais l'estimation de leurs dons incluait les contributions à des organisations religieuses, qui en accaparaient une bonne partie. Pour le reste, la proportion de foyers qui disaient donner de l'argent à des ONG était à peu près similaire à celle d'autres pays développés, autour de 70%.

Si l'on exclut les organisations religieuses, observent James Curtis et al., le taux d'adhésion associative des Américains est en fait moindre que dans des pays comme le Canada, l'Australie, les Pays-Bas, la Norvège ou la Suède. Les ONG de solidarité internationale, en particulier, comptent moins de volontaires qu'en Europe. Elles fonctionnent davantage avec des salariés et aspirent surtout à devenir des entreprises professionnelles à but non lucratif. Dans le même ordre d'idées, relève Karen Wright, les Américains sont beaucoup moins altruistes que les Britanniques : ils donnent d'abord à leur propre communauté, souvent parce qu'ils n'ont pas confiance dans les prestations des services sociaux du gouvernement fédéral. Seulement 1% de leurs contributions financent des projets à l'international. Le modèle est complètement différent de celui des Britanniques, qui continuent de croire aux mérites de l'aide sociale d'un Etat-providence sur leur propre territoire, quitte à consacrer aux pauvres du tiers-monde le premier ou deuxième poste de leur générosité suivant les années.

Au vu de leur poids économique et démographique, les Etats-Unis comptent finalement moins d'ONG qu'on aurait pu l'imaginer. Le nombre d'associations à vocation sociale y a également augmenté à un rythme un peu moindre que dans d'autres pays développés depuis la fin de la guerre froide. Si les fondations dites philanthropiques ont quasiment doublé en dix ans, passant de 38 807 en 1995 à 75 953 en 2005, la progression des organisations à but non lucratif déclarées auprès des services fiscaux a été plus lente : 1,1 million en 1989, 1,3 en 1995 selon l'IRS (Internal Revenue Service), 1,4 en 2007 selon l'Urban Institute, 1,5 en 2021 selon le Département d'Etat. De 1993 à 1998, la croissance budgétaire du secteur non lucratif a certes été supérieure à celle du Produit intérieur brut américain. De plus, l'augmentation du nombre d'ONG enregistrées au titre de l'article 501(c)(3) du Code des impôts a toujours été soutenue, avec 137 487 entités en 1968, 293 947 en 1978, 366 071 en 1985, 631 902 en 1999 et 1 006 670 en 2009. Mais une pareille croissance ne témoigne pas forcément d'un sursaut civique ou d'un engagement associatif plus marqué en faveur des pauvres.

Sur le long terme, argue David Hammack, la tendance tient plutôt à l'évolution des pratiques de consommation des Américains, à mesure que leur niveau de vie s'élevait et qu'ils demandaient davantage de services sociaux, plutôt que de se contenter d'acheter des biens manufacturés. D'autres raisons ont aussi joué de façon plus conjoncturelle. Dans les années 1960, d'abord, le projet de Grande Société du président Lyndon Johnson s'est traduit par une augmentation des subventions fédérales accordées aux organismes qui assistaient les milieux défavorisés. D'après Burton Weisbrod, il en est résulté que la proportion de financements privés dans les budgets opérationnels de l'ensemble des ONG humanitaires, sociales, médicales, sportives, culturelles et éducatives est progressivement tombée de 53,5% en 1964 à 23,6% en 1993. La baisse des dons a notamment touché les congrégations religieuses et a été d'autant plus marquée qu'entretemps, le revenu des ménages continuait d'augmenter.

Contrairement à ce que l'on croit souvent, le développement de l'Etat-providence au cours des années 1960 n'a ainsi pas entraîné un déclin du secteur non lucratif. Au contraire, il a stimulé l'expansion des ONG en institutionnalisant leurs partenariats avec les pouvoirs publics dans les domaines de la santé, du logement, de l'assistance sociale et de la formation professionnelle. Dans le même temps, l'Etat a conforté ses positions. Ses dépenses dans le secteur de la santé, par exemple, étaient huit fois supérieures à celles des organismes privés en 1973, alors qu'elles étaient quasiment équivalentes en 1930. Au cours de cette période, la part du public et du privé dans le financement de l'éducation supérieure s'est également inversée au profit de l'Etat, devenu majoritaire.

Mais la libéralisation économique des années 1980 a ensuite entraîné une relative diminution des dépenses sociales du gouvernement, à l'exception des domaines de la santé et des retraites. L'administration du président Ronald Reagan, en particulier, a développé une politique de laissez-faire et de désengagement qui a substantiellement réduit les financements publics en faveur du secteur non lucratif. A l'époque, les dons privés et les subventions des collectivités locales ou des Etats fédérés n'ont guère réussi à compenser le manque à gagner en provenance du gouvernement fédéral. Résultat, observent Lester Salamon et Helmut Anheier, les ONG ont dû autofinancer leurs activités en commercialisant encore davantage leurs services sociaux. Leur forte croissance des années 1990 est essentiellement due à cette marchandisation, bien plus qu'à une augmentation des dons de particuliers ou des subventions publiques.

Il convient à cet égard de relativiser l'idée selon laquelle les ONG américaines continueraient à bénéficier très largement de financements privés « classiques », issus en l'occurrence des fondations, du mécénat d'entreprises, des églises ou de la générosité du public. Indéniablement, ceux-ci ont beaucoup contribué à l'essor du secteur non lucratif. En valeur absolue, par exemple, les protestants, suivis des juifs et des catholiques, ont été les donateurs les plus « généreux » sur la période 1919-1960 d'après Merle Curti. En

moyenne, ajoutent Rachel McCleary et Robert Barro, le secteur privé a par ailleurs fourni 80% des ressources des 1 638 ASI humanitaires comptabilisées aux Etats-Unis entre 1939 et 2004. Mais l'autofinancement des ONG et la commercialisation de leurs activités ont bientôt pris le pas, à mesure que s'imposait le modèle managérial des entreprises étudié par Henry Hansmann. Aujourd'hui, les particuliers ne jouent sans doute plus un rôle aussi important, en particulier à l'international. Au début des années 2000, expliquait ainsi Karen Wright, ils fournissaient encore près de 84% des dons reçus par des organisations à but non lucratif. Avec le mécénat des entreprises et des fondations privées, leur générosité s'élevait à 212 milliards de dollars en 2001, contre 190 en 1999. Cependant, leur soutien à des causes internationales représentait moins de 2% de ce montant.

## **Le rôle des fondations**

Parce qu'elles se financent traditionnellement en faisant fructifier leur capital, les fondations établies par des individus ou des entreprises sont significatives d'une telle évolution. Concentrées sur la côte Est, les plus connues portent généralement le nom du donateur d'un legs perpétuel, à l'instar du Pew Memorial Trust, du Lilly Endowment ou des Fondations Ford, Carnegie, Rockefeller, Kellogg, Tinker, Atkinson, MacArthur, Dodge, Rotary, Charles Kettering, Compton, Stanley, De Rance, West, Besser, Henry Luce et Edna McConnell Clark. D'autres ont un caractère plus confidentiel, voire « familial », à l'échelle « communautaire » ou « municipale », ainsi que l'observait Joseph Kiger, le directeur de recherches d'un comité d'enquête parlementaire monté à ce sujet en 1952 par un député du nom d'Eugène Cox. Leur croissance n'en est pas moins impressionnante.

Dans la deuxième moitié du XXème siècle, le nombre de fondations privées double ainsi tous les dix ou vingt ans. On en recense 27 en 1915, 127 en 1924, 123 en 1934, 243 en 1939, 505 en 1946, 4 162 en 1955, environ 7 000 en 1960, 22 000 en 1975, 32 000 en 1990, 41 000 en 1995, 47 000 en 1998, 56 000 en 2000, 68 000 en 2006 et 97 435 en 2012. Parallèlement, les fondations privées renforcent leur poids au sein du secteur non lucratif. En 1946 au sortir de la Seconde Guerre mondiale, leur budget cumulé s'élevait à 300 millions de dollars et représentait moins de 5% des 6,651 milliards de dollars de l'économie du don, qui était alimentée à 72% par la générosité des particuliers. Mais en 2000, elles finançaient 27,6 milliards de dollars de projets. Cette année-là, leurs subventions représentaient un peu plus de 12% des dons collectés aux Etats-Unis. Même si elles fournissaient moins de 3% des ressources de l'ensemble du secteur non lucratif, elles capitalisaient 80% des fonds privés consacrés à des actions bénévoles et redistribuaient les deux tiers des dons destinés à des organisations caritatives.

Pour autant, les fondations n'ont pas toutes une vocation humanitaire. Très tôt, elles ont d'ailleurs fait l'objet de nombreuses critiques, notamment pendant la crise économique des années 1930. Tandis que l'écrivain Theodore Dreiser dénonçait le « racket » des charités contrôlées par Wall Street, des intellectuels juifs comme Abraham Epstein soulignaient par exemple les insuffisances du mécénat et plaidaient en faveur d'une intervention de l'Etat en relevant les incohérences des industriels qui préféraient donner de l'argent aux pauvres ou financer des fondations privées plutôt que d'accepter de contribuer à une assurance chômage. Auteur d'un ouvrage publié en 1936, Harold Coffman questionnait quant à lui les avantages comparatifs d'organisations caractérisées par une grande opacité, le conservatisme de leurs conseils d'administration, la cooptation de leurs membres, la personnalisation de leurs décisions, la dispersion de leurs programmes et la volonté de contrôler les activités des destinataires de leur aide. Quelques années plus tard, même le vice-président de la fondation Rockefeller, Edwin Embree, reconnaissait publiquement les faiblesses et les limites d'institutions marquées par l'éparpillement de projets de petite envergure, la lourdeur bureaucratique des procédures, les abus de biens sociaux et le refus de rendre des comptes au public.

De ce point de vue, il convient de ne pas voir dans les fondations un palliatif pour financer les ONG en suppléant aux lacunes de l'Etat ou des particuliers. C'est particulièrement vrai à l'international. Historiquement, le mécénat des fondations américaines a toujours été plus orienté sur l'étranger qu'en Grande-Bretagne ou en France. Dès 1914, par exemple, la Fondation Rockefeller a entrepris de financer des secours pour la Belgique et d'ouvrir des bureaux en Suisse pour suivre ses programmes d'aide en Europe pendant toute la durée des hostilités. Avec le Plan Marshall en 1947, le temps de la guerre froide a aussi été un moment fort de l'investissement des fondations américaines en dehors des Etats-Unis. Sur les 54 organisations qui ont répondu aux questionnaires du comité monté par le député Eugène Cox en 1952, à peu près un quart disaient ainsi mener des programmes à l'étranger. Mais les fondations Rockefeller, Carnegie et Ford concentraient l'essentiel de cet effort. De plus, les actions à l'international ne représentaient que 10% de leur budget en moyenne.

Sur ce plan, la situation n'est pas très différente aujourd'hui. Au cours des années 1990 et 2000, les fondations américaines ont consacré environ de 5% de leurs dépenses à des actions à l'étranger si l'on en croit les chiffres de Benoît Chervelier et Joseph Zimet. En 2006, qui plus est, on estimait que « seulement » 150 d'entre elles étaient vraiment actives dans les pays en développement. Leurs « investissements » y représentaient \$424 millions en 2002, près de vingt fois moins que ceux d'USAID, qui s'élevaient à \$7,7 milliards cette année-là. Dans le même ordre d'idées, le mécénat des fondations d'entreprises n'alimentait que 5% du budget des ONG américaines de solidarité internationale en 2002. Là aussi, l'essentiel de l'effort financier était concentré entre les mains de firmes telles qu'American Express, Coca Cola, Mobil, Ford, Amoco et IBM (International Business Machines).

On pourrait certes y ajouter une poignée de projets de développement directement financés et mis en œuvre au nom de la responsabilité sociale des entreprises par des compagnies comme Caltex, Carnation, Gulf Oil, Levi Strauss, Dow Chemical Corporation, Syntex, Xerox, General Motors, Gerber Products, Chase Manhattan Bank, Singer, Union Carbide, Exxon. A l'occasion, il est également arrivé que des hommes d'affaires montent leur propre ONG. En 1968 dans le Connecticut, par exemple, un certain Ed Bullard (1965-2018) devait ainsi fonder Technoserve, une plateforme destinée à favoriser les transferts de technologie et la création de petites entreprises pour lutter contre la pauvreté dans les pays en développement, surtout en milieu rural. Il n'en reste pas moins que le secteur industriel et commercial n'a jamais été un acteur central de l'action humanitaire.

### **L'importance de la religion**

En comparaison, les Eglises ont joué un rôle autrement plus structurant. A elles seules, elles constituaient 350 000 des 1 130 000 organisations à but non lucratif enregistrées par l'IRS (Internal Revenue Service) en 1989, contre 135 000 pour les associations à vocation sociale, 38 000 pour les mutuelles et 35 000 pour les fondations. Dans le même ordre d'idées, les Eglises et les œuvres de la communauté juive ont toujours dominé le secteur caritatif sur le territoire national. Leur poids n'était pas non plus négligeable à l'international. Parmi les dix plus grosses ASI américaines en activité au cours des années 1950 et 1960, relate Rachel McCleary, CARE était ainsi la seule ONG qui ne fut pas confessionnelle. A l'époque, l'essentiel des volontaires outre-mer étaient issus des églises. En 1952, relève par exemple James Maddox, jusqu'à 22 000 missionnaires américains étaient déployés à travers le monde, essentiellement en Bolivie et dans les Caraïbes, à l'exception de Cuba et de Haïti.

Longtemps majoritaires, les protestants ont historiquement tenu le haut du pavé et ils ont créé de nombreuses ONG comme l'ADRA (Adventist Development and Relief Agency), la BWA (Baptist World Alliance), le BSC (Brethren Service Committee) ou l'AFSC (American Friends Service Committee). Eux-mêmes persécutés en Grande-Bretagne, les migrants Quakers aux Etats-Unis, par exemple, ont très tôt cherché à aider leur prochain. Ils ont ainsi été à l'avant-garde de la lutte contre l'esclavage et ils ont, entre autres, facilité l'accueil en Pennsylvanie des catholiques en proie à l'hostilité du colonisateur britannique au XVIII<sup>e</sup> siècle, en particulier les Irlandais.

Mais les fidèles d'autres traditions religieuses n'ont pas non plus été en reste. Face à la domination des protestants, les catholiques et les juifs, notamment, ont développé des œuvres caritatives pour défendre leur communauté, parfois dans la continuité directe d'initiatives prises en Europe. En 1845, douze ans après sa fondation à Paris, la société Saint Vincent de Paul s'est par exemple établie dans le Missouri à Saint Louis, ancienne capitale de la Haute-Louisiane française, où elle a commencé à aider les pauvres. A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les catholiques américains ont ensuite entrepris d'ouvrir de nombreux orphelinats, entre autres pour éviter que des enfants baptisés ne soient convertis par des pasteurs protestants. A l'époque, rapporte John O'Grady, certaines de leurs actions sociales ont d'ailleurs suscité la polémique. En effet, des responsables protestants se sont plaints de ce que les orphelinats catholiques recevaient des fonds publics susceptibles de remettre en cause le principe de séparation entre l'Etat et l'Eglise. L'épiscopat américain n'en a pas moins persévéré en essayant de mieux coordonner les diverses initiatives caritatives des fidèles. A la suite d'une première rencontre impulsée par la société Saint Vincent de Paul à Washington en février 1910, la National Catholic Welfare Conference a ainsi décidé d'établir en septembre suivant une National Conference of Catholic Charities qui allait se réunir tous les deux ans et qui a d'abord été présidée par l'évêque Thomas Shahan (1857-1932).

De son côté, la diaspora juive aux Etats-Unis s'est beaucoup mobilisée en faveur des victimes de pogroms en Europe, et pas seulement des nécessiteux au sein de la communauté sur le territoire américain. Connue sous le diminutif de « Joint » et l'acronyme de « JDC », l'American Jewish Joint Distribution Committee, par exemple, a été lancé en 1914 à New York afin de collecter des fonds pour venir en aide aux juifs à

travers le monde. En vertu d'un accord signé à Riga le 20 août 1921 entre les autorités américaines et soviétiques, il a notamment financé la distribution de vivres aux victimes de la famine en Russie et en Ukraine. En 1936 et 1937, il a également soutenu l'implantation de colonies agricoles juives en URSS, au risque de consolider le pouvoir de la dictature stalinienne. En 1934, le JDC n'a certes pas participé à la création d'une région autonome du Birobidjan où les autorités soviétiques ont déporté des communautés juives en vue de faire contrepoids à l'expansion des Japonais et des Chinois vers la Sibérie. Mais l'American Jewish Joint Distribution Committee n'a guère été en mesure de contrôler l'usage de son aide alors qu'en 1938, même les organisations de solidarité américaines d'obédience communiste étaient chassées des provinces où il envoyait des fonds. Autre problème, les colonies agricoles que le JDC a soutenues en Russie, en Ukraine et en Crimée allaient ensuite permettre à l'occupant nazi de localiser plus facilement les populations à éliminer !

La Seconde Guerre mondiale et l'Holocauste ont évidemment été un moment fort de la mobilisation caritative des juifs américains à l'international. Début 1939 était ainsi monté un centre de collecte de fonds, l'United Jewish Appeal for Refugees and Overseas Needs (UJA), qui réunit le « Joint » et United Israel Appeal, une organisation fondée en 1925 pour soutenir la création d'un foyer national juif en Palestine. A l'époque, ce collectif a d'abord entrepris de prendre en charge l'exfiltration hors d'Allemagne de Juifs qui furent littéralement achetés aux nazis, quitte à financer l'économie du Troisième Reich. En 1943 et 1944, l'UJA devait par ailleurs envoyer des vivres qui furent acheminés par des bateaux soviétiques vers la Russie et l'Ukraine. Contrairement au « Joint » au moment de la famine de 1921, cependant, l'United Jewish Appeal ne fut pas autorisé à dépêcher des expatriés sur place pour s'assurer de la bonne distribution des denrées, qui resta sous le contrôle exclusif des commissaires politiques de Josef Staline.

Après-guerre, l'aide des juifs américains à leurs coreligionnaires outre-mer a ensuite été relancée par la création de l'Etat d'Israël en 1948. Par le biais de l'Agence Juive à Jérusalem, par exemple, l'UJA a facilité l'installation en Terre Sainte des rescapés de la Shoah en finançant des dispensaires de santé, des logements, des programmes éducatifs et des projets de développement agricole ou industriel. De son côté, l'HIAS (Hebrew Sheltering and Immigration Aid Society) s'occupait d'accueillir les migrants juifs débarquant aux Etats-Unis. En 1954, cette organisation allait d'ailleurs absorber une autre ONG, le United Service for New Americans, qui était elle-même née de la fusion en 1946 du National Relief Service et du National Council of Jewish Women.

Du fait de leur fondements diasporiques, les ONG juives des Etats-Unis se sont ainsi caractérisées par une dimension souvent plus globale que chez leurs homologues chrétiennes. En 1946, rapporte par exemple Rachel McCleary, elles géraient 64% des ressources des associations de solidarité internationale, contre 16% pour les catholiques, 14% pour les protestants et 5% pour les Eglises évangéliques. Soixante ans plus tard, cependant, ces proportions étaient, respectivement, de 7%, 13%, 38% et 41%. Entretemps, les ONG issues des mouvances évangéliques et pentecôtistes, telle World Vision, ont effet acquis un poids considérable. Au fil des ans, juifs, protestants et catholiques ont alors dû s'adapter aux réalités d'un monde global en établissant des collectifs transcendant la diversité de leurs différentes composantes.

Les responsables du Catholic Relief Service (CRS), pour commencer, n'ont pas tardé à participer à la Caritas Internationalis, une coalition montée à Amsterdam en 1924 puis relancée sous l'égide du Vatican en 1947. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, des Américains comme le père Luigi Ligutti (1895-1984) se sont par ailleurs mobilisés pour établir une Commission Internationale Catholique pour les Migrations (CICM), fondée à Genève en 1951. Initialement focalisée sur les réfugiés en Europe, celle-ci s'est bientôt préoccupée d'organiser l'accueil des boat-peoples vietnamiens qui fuyaient les communistes arrivés au pouvoir à Saïgon en 1975. Ancien directeur du Service des migrations de l'USCCB (United States Conference of Catholic Bishops), son président élu en 1977, John McCarthy (1930-2018), a notamment contribué à la mise en place d'une agence non-gouvernementale, la JVA (Joint Voluntary Agency), qui est devenue un partenaire officiel de l'administration américaine pour gérer les demandes d'asiles. En 1979, il a également négocié avec Hanoi un programme d'émigration officielle, l'ODP (Orderly Departure Program), qui visait à éviter les départs clandestins par voie de mer, très dangereux, et qui a permis d'évacuer un demi-million de Vietnamiens en vingt ans, essentiellement vers les Etats-Unis. Forte d'un budget de 22 millions d'Euros financé à 86% par des ressources privées en 2001, la CICM a quant à elle continué de se développer en revendiquant un réseau de 95 membres actifs et une présence dans 82 pays.

De son côté, l'United Jewish Appeal (UJA) a entrepris de centraliser les collectes de la communauté juive en redistribuant ses fonds suivant des quotas déterminés en fonction des contributions de ses membres

statutaires, à l'exception des situations d'urgence, dont les financements ont été négociés au coup par coup. Au moment de la guerre du Yom Kippour en 1973, par exemple, ses envois de fonds vers Israël ont doublé et dépassé les 500 millions de dollars, soit un montant deux fois supérieur à la moyenne des autres années. Fort d'un budget de 303,6 millions de dollars alimenté à 86% par les dons des particuliers en 1975, l'UJA est alors devenu un acteur majeur du secteur philanthropique avant de fusionner avec United Israel Appeal et le Council of Jewish Federations pour prendre le nom d'United Jewish Communities en 1999 puis de Jewish Federations of North America en 2009.

Les protestants, enfin, se sont dotés en 1946 de leur propre collectif caritatif, le CWS (Church World Service). Lié au National Council of Churches des Etats-Unis et au World Council of Churches à Genève, celui-ci était initialement composé, pour l'essentiel, de méthodistes et, dans une moindre mesure, de presbytériens. Mais ses éléments les plus conservateurs ont bientôt cédé le pas devant l'émergence de courants progressistes. Dès 1947, le CWS démarrait ainsi un projet connu sous le nom de CROP, un acronyme qui a d'abord désigné le Christian Rural Overseas Program puis un concept, « Communities Reaching Out to People ». Lancée par des Brethren de la BSC (Brethren Service Commission) et des Luthériens de la LWF (Lutheran World Federation) avec des catholiques du CRS (Catholic Relief Service), cette initiative a vite pris un tour politique et tiers-mondiste au moment de la décolonisation, lorsque ses membres ont entrepris de défendre les droits de l'homme, de critiquer les positions du gouvernement américain et, in fine, d'appuyer des mouvements de libération.

### **Des biais confessionnels**

Indéniablement, les ONG confessionnelles n'ont pas été neutres sur le plan politique, en particulier du temps de la guerre froide. Désireuses de promouvoir des formes non violentes de résistance aux structures oppressives du tiers-monde, certaines ont adopté une théologie de la libération marquée à gauche. D'autres, au contraire, ont soutenu le camp de la liberté contre le modèle marxiste et athéiste de Moscou. Pour ne pas compromettre l'alliance entre Israël et les Etats-Unis, par exemple, l'United Jewish Appeal (UJA) s'est bien gardé de critiquer le soutien militaire de Washington aux dictatures latino-américaines ou à la guérilla des Contras, qui combattaient le régime pro-soviétique des Sandinistes au pouvoir au Nicaragua à partir de 1979. En retour, le collectif juif a eu les plus grandes difficultés à intervenir dans le bloc communiste. Dans l'Ethiopie marxiste du colonel Mengistu Haile Mariam, il a ainsi dû renoncer à travailler avec l'Organization for Rehabilitation through Training (ORT), une ONG qui fut fondée en Russie en 1880 et qui aidait les juifs Falasha de la région depuis les années 1950, avant d'être expulsée du pays par le gouverneur de la province du Gondar en 1981.

Côté chrétien, de nombreux responsables d'œuvres caritatives n'ont pas non plus caché leur hostilité au communisme, notamment dans les milieux pentecôtistes. Même les églises pacifistes les plus attachées à défendre des vocations humanitaires sans aucune discrimination politique ont fini par être emportées par les événements. Pendant la guerre civile espagnole en 1937, par exemple, les Brethren avaient pris soin de travailler de part et d'autre des lignes de front à une époque où les démocraties occidentales soutenaient le camp des Républicains à l'exclusion de celui des Franquistes, où les besoins des civils n'étaient pas moindres. De même à Vienne et à Linz en Autriche, la BSC (Brethren Service Commission) a entrepris en 1947 d'aider les rapatriés allemands qui, suspectés de sympathies nazies, ne bénéficiaient pas, ou peu, du soutien des Alliés. A partir de 1949, il a également facilité l'émigration vers les Etats-Unis de réfugiés germanophones, ukrainiens et kalmouks.

Mais les impératifs stratégiques de la guerre froide et l'érection d'un rideau de fer ont bientôt eu raison des idéaux d'une aide humanitaire dénuée de toute discrimination de nature politique. En Pologne, où elle avait commencé à envoyer des secours en 1945, la BSC a ainsi dû renoncer à poursuivre ses activités sous la pression des communistes, qui s'étaient emparés du pouvoir et qui lui ont formellement ordonné de quitter le pays dans une lettre adressée le 15 décembre 1948. Les Brethren ont alors été contraints d'arrêter leurs projets agricoles à Ostrada et leurs programmes d'échanges d'étudiants à Varsovie. Désormais interdits d'accès en Europe de l'Est, ils ont dû se contenter d'intervenir en Autriche pour assister les réfugiés hongrois en train de fuir la répression soviétique au moment de la crise de 1956, quand les tanks de l'Armée Rouge ont envahi Budapest.

Le découpage du monde en deux blocs n'a pas non plus épargné l'Asie. Dans le cadre d'un accord signé avec l'UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) le 15 juillet 1946, la BSC, pour reprendre cet exemple, avait ainsi commencé en février 1947 à envoyer des volontaires à Lo Ho, en Chine, pour développer des programmes de mécanisation agricole et fournir des tracteurs, d'abord à Fang Ch'eng, puis à Liensze et Wang P'ai Fen, trois villages du Hunan régulièrement inondés par les crues du Fleuve



Jaune. Sous la direction d'un certain Howard Sollenberg, ce projet a ensuite été étendu aux régions de Kwangtung (Guangdong) et Anhwei (Ngan-Hui). Mais les équipes de la BSC, qui étaient placées sous la protection des soldats du gouvernement nationaliste à l'époque au pouvoir à Pékin, n'ont pas été autorisées à intervenir du côté communiste et leurs efforts ont souvent été réduits à néant par les inondations à répétition du Fleuve Jaune. En Mandchourie, qu'elles avaient essayé d'aborder par la côte de la province de Shantung (Shandong), leur bateau et sa cargaison ont aussitôt été saisis par l'Armée Rouge, tandis que le représentant de l'organisation, Ralph Soelzer, était détenu par les insurgés pendant six semaines. Devant l'avancée des communistes, la BSC a alors dû évacuer Wang P'ai Fen en mai 1947 puis, en juillet suivant, Cheng Chiao, où ses véhicules furent réquisitionnés et quatre de ses expatriés enfermés pendant trois jours. En se repositionnant à l'écart des lignes de front, des équipes de la BSC sont certes parvenues pendant un court moment à travailler dans des zones tenues par l'Armée Rouge, en l'occurrence à Liaocheng dans la région de Shantung (Shandong), à l'ouest de Hankow (Hankou, actuel Wuhan) dans la province de Hubei (Hupeh) et, enfin, à Shenyang (Mukden) en Mandchourie. Mais en 1949, la victoire des communistes les a finalement obligé à quitter la Chine en laissant leurs équipements aux mains des autorités.

Ainsi, les aléas de la scène politique internationale ont directement impacté les ONG confessionnelles qui souhaitaient défendre les idéaux universels d'une aide humanitaire à destination de toutes les personnes dans le besoin. Sur un plan plus structurel, les modalités de l'engagement caritatif des églises américaines ont aussi contrecarré leurs prétentions à agir de façon neutre. En effet, les ONG confessionnelles ont régulièrement été suspectées de vouloir aider les nécessiteux à des fins de prosélytisme. Le problème, en l'occurrence, n'a pas seulement concerné les milieux pentecôtistes dont on fait grand cas aujourd'hui. Historiquement, les protestants « orthodoxes » ont également cherché à convertir ou rechristianiser les populations qu'ils venaient assister. A partir de 1940, par exemple, les volontaires de l'Eglise des Brethren ont entremêlé leur vocation humanitaire et leur mission évangélistrice en distribuant des bibles aux prisonniers de guerre britanniques et canadiens en Europe.

Autre biais, les ONG confessionnelles des Etats-Unis ont souvent privilégié leur propre communauté au détriment des autres victimes de la pauvreté ou de catastrophes humanitaires. Le problème s'est retrouvé sur le territoire national. En 1986, la fameuse ONG de défense des droits civiques, l'ACLU (American Civil Liberties Union), a ainsi gagné un procès contre la municipalité de New York, qui avait pour habitude de placer les enfants nécessiteux catholiques et juifs auprès d'ONG de leurs confessions respectives. Une telle politique était en effet discriminante pour les communautés protestantes et afro-américaines. Mais l'action en justice de l'ACLU a suscité des protestations de la part de l'archidiocèse de New York lorsqu'il a été question de permettre la contraception et l'avortement dans des foyers ouverts à tous.

Les œuvres caritatives des catholiques et des juifs ne sont certes pas les seules à avoir révélé un biais confessionnel. A l'international, les milieux protestants ont également eu tendance à privilégier leur communauté. Le biais a, tout à la fois, porté sur leurs motivations philanthropiques et sur les destinataires de leur aide. Pacifistes, les Quakers et les Brethren, par exemple, ont monté des ONG dédiées, respectivement l'AFSC (American Friends Service Committee) en 1917 et le BSC (Brethren Service Committee) en 1939, afin que leurs fidèles en âge de servir sous les drapeaux puissent obtenir un statut d'objecteur de conscience. Pendant la Seconde Guerre mondiale, ils ont ainsi fait pression sur le Congrès pour que les membres de leurs églises soient autorisés à effectuer un service alternatif dans le cadre d'un projet de conscription militaire introduit en juin 1940 par le sénateur Edward Burk et le député James Wadsworth. La loi du 14 septembre 1940, le Selective Training and Service Act, a alors prévu d'envoyer les pacifistes mener des travaux d'utilité publique non rémunérés. Environ 6 000 d'entre eux, aux trois quarts des Témoins de Jéhovah, ont refusé de répondre aux convocations de l'armée et ont fini en prison. Les autres, la très grande majorité, ont été incorporés et systématiquement affectés aux départements médicaux de l'armée américaine suite à une décision en date du 21 janvier 1943.

De telles dispositions, en l'occurrence, répondaient à des demandes plus anciennes. Lors d'un congrès tenu en 1932, par exemple, les Brethren avaient déjà émis le souhait de dépasser leur rejet de la violence en se consacrant à des actions humanitaires qui devaient se substituer à leurs obligations militaires. Dix ans plus tard, cependant, l'entrée en guerre des Etats-Unis aux côtés de la Grande-Bretagne et de la France a précipité le mouvement. Le BSC a ainsi été monté spécifiquement en vue d'obtenir un statut d'objecteur de conscience pour les fidèles de la communauté contraints de servir sous les drapeaux en dépit de leur refus de porter des armes. A ses débuts, le comité n'était d'ailleurs pas du tout opérationnel. A la différence des Quakers de l'AFSC vis-à-vis de la « Société des Amis », il a directement été placé sous la responsabilité juridique et financière de l'Eglise des Brethren et ses premières actions ont surtout consisté à faire du lobbying sous la direction de clercs tels que Lawrence Shultz (1890-1982), Robert Zigler (1891-1985) puis

Harold Row (1912-1971). Après avoir envoyé quelques secours aux victimes d'une famine en Inde en 1941, il a fallu attendre plusieurs années pour que le BSC, devenu Brethren Service Commission en 1944, s'engage vraiment à l'international.

Suite à leur congrès annuel tenu à Springs dans le Colorado en 1948, les Brethren ont alors décidé de professionnaliser leurs efforts outre-mer en formant des volontaires à New Windsor, dans le Maryland, jusqu'en 1971. A l'étranger, ils disposaient cependant de moyens limités et, à Genève, ils ont dû partager leurs bureaux avec le Conseil mondial des Eglises (WCC). De plus, leurs interventions outre-mer ont très largement été déterminées par leurs contacts dans les milieux missionnaires, ce qui est revenu à privilégier les membres de leur communauté. En 1947, par exemple, l'essentiel du budget de la BSC, qui s'élevait à 7,2 millions de dollars, était consacré à l'Allemagne, berceau de l'Eglise des Brethren, qui est née à Schwarzenau en 1708. Basée à Kassel, où elle devait ouvrir un centre religieux en 1953, la Brethren Service Commission a ainsi facilité l'émigration de ses coreligionnaires vers les Etats-Unis et organisé l'accueil d'étudiants chrétiens dans une colonie de vacances montée en 1949 avec la YMCA (Young Men's Christian Association) allemande à Kaltenstein, une forteresse et une ancienne prison nazie de la Sarre dans le comté de Vaihingen-sur-l'Enz.

En réalité, c'est surtout le Heifer Project qui a donné un peu d'envergure outre-mer aux ambitions humanitaires des Brethren américains. En 1942, le BSC a en effet endossé l'initiative d'un fidèle de l'Ohio, Dan West (1893-1971), qui, en 1939, avait eu l'idée d'envoyer des génisses aux pays pauvres afin d'aider les paysans à développer l'élevage. Après un premier essai à destination de Puerto Rico en 1944, ce programme a pris de l'ampleur et a bientôt brassé des dizaines de millions de dollars. Avec des fonds en provenance des églises luthériennes, baptistes et mennonites, l'expérience a ainsi été prolongée à partir de 1950 dans le nord de la Grèce, pays qui venait à peine de se relever d'une guerre civile contre une insurrection communiste. La BSC y a en l'occurrence envoyé du bétail aux paysans d'Ioannina, une zone militaire de l'Epire près de la frontière albanaise. En collaboration avec l'Eglise orthodoxe, elle a ensuite entrepris d'y mener des programmes de développement à plus long terme pour faciliter l'irrigation des cultures, notamment en réhabilitant un tunnel creusé sous la montagne et inauguré en novembre 1953. Aujourd'hui, le projet Heifer existe toujours. Mais il s'est détaché de la BSC et est devenu une entreprise œcuménique, Heifer Project International, avec un statut de corporation en 1971.

Depuis lors, d'autres types d'ASI d'obédience protestante ont pris le relais, en l'occurrence avec des budgets bien plus considérables. Celles-ci n'en ont pas moins continué à être suspectées de prosélytisme et de biais confessionnel, voire politique. Les critiques ont notamment visé les ONG issues des Eglises évangéliques, telles World Vision, le Samaritan's Purse ou la Word Relief Commission. A l'occasion, elles ont également questionné la réputation d'intégrité d'organisations qui étaient censées être plus dévouées et moins onéreuses du fait de leur caractère religieux. En effet, relèvent Margaret Gibelman et Sheldon Gelman, les ONG confessionnelles n'ont pas échappé aux irrégularités financières et aux scandales qui ont régulièrement secoué l'ensemble du monde associatif. En outre, elles n'ont nullement prouvé qu'elles étaient plus efficaces que leurs homologues dites « laïques ».

Au sortir de la guerre froide, les ONG confessionnelles ont néanmoins bénéficié de la bienveillance des autorités. Sous la présidence de Bill Clinton, le Charity Choice Act de 1996 a ainsi entériné l'importance du rôle dévolu aux œuvres caritatives en matière d'assistance sociale sur le territoire national. Introduite par le sénateur John Ashcroft, qui était lui-même membre d'une église évangélique, la nouvelle législation a aussi assoupli les modalités d'accès des ONG confessionnelles à des financements publics pour mener des programmes à l'étranger, alors que l'International Religious Freedom Act de 1998 faisait de la défense des libertés religieuses un des fondamentaux de la politique extérieure des Etats-Unis.

En 2001, l'Initiative pour la foi du président George Bush a ensuite accéléré le mouvement. Rompant avec la tradition qui interdisait à l'Etat de soutenir des activités prosélytes, sectaires ou discriminatoires, USAID a officiellement commencé en 2004 à financer des ONG qui, parallèlement à leurs programmes humanitaires, proposaient des enseignements sur la religion, cherchaient à propager leur foi chrétienne et recrutaient des employés en fonction de leur profil confessionnel. A l'inverse, la coopération américaine a continué de s'interdire de subventionner les ASI « laïques » qui soutenaient la contraception et l'avortement pour lutter contre le sida et promouvoir des politiques de planification familiale. De telles dispositions n'ont cependant pas remis en cause les fondamentaux de l'économie politique des acteurs humanitaires à l'international.

## Des relations étroites avec les pouvoirs publics

En effet, une bonne partie de la coopération bilatérale de Washington, qui représente à peu près les trois quarts de l'APD (Aide publique au développement) des Etats-Unis, passe traditionnellement par les ONG du Sud et du Nord. Sur un montant total d'une dizaine de milliards de dollars en 2001, expliquent par exemple Rachel McCleary et Robert Barro, un bon quart (2,7 milliards) a ainsi été redistribué par USAID à des organisations humanitaires (37%), des établissements éducatifs (9%), des coopératives de développement (2%) et diverses associations à but non lucratif (52%). En 1996, rapporte par ailleurs Ian Smillie, les ONG américaines ont reçu environ 10% du budget de la coopération outre-mer, exception faite de l'aide alimentaire. Cette même année, l'agence USAID disait quant à elle avoir consacré 34% de ses ressources aux ASI, contre 28% en 1994. Mais ce pourcentage tombait à moins de 7% si l'on incluait la totalité des fonds dévolus à l'aide publique au développement, un peu plus de 10% si l'on en retranchait les lignes de crédit spécial pour Israël et l'Egypte.

Les incertitudes statistiques ne doivent certes pas masquer l'essentiel : dans tous les cas, la proportion de l'APD américaine qui transite par des ONG est plus importante que dans la plupart des autres pays développés. Selon Rachel McCleary et Robert Barro, elle était de 41% en 2002, contre 2% au Japon et 12% en Grande-Bretagne par exemple. En effet, les pouvoirs publics considèrent traditionnellement les charités comme le relais de leur action sociale. Confessionnelles ou pas, nombre d'ASI entretiennent pour leur part une relation quasi-symbiotique avec le gouvernement. Cette position est complètement assumée par les décideurs politiques et militaires. Elle est également comprise ainsi par les militants tiers-mondistes et certains chercheurs qui accusent les organisations philanthropiques américaines d'être des agents de l'impérialisme états-unien outre-mer, à l'exemple de Maurice Amutabi à propos de la fondation Rockefeller aux Kenya. Et elle est parfaitement admise par les ONG elles-mêmes, notamment celles qui dépendent des financements de Washington.

Le contraste n'en est que plus saisissant avec les acteurs humanitaires qui, en Europe, s'opposent davantage aux pouvoirs publics en prétendant se substituer à des Etats en train de réduire leur aide aux pays en développement. Ainsi, de nombreuses ASI britanniques et françaises affichent ouvertement leur volonté de s'affranchir des financements institutionnels, certes sans toujours y parvenir. Dans le même ordre d'idées, elles critiquent régulièrement la politique extérieure des pouvoirs en place, avec une vision des missions régaliennes de l'Etat centrée sur les questions d'égalité sociale plus que de défense des libertés individuelles comme en Amérique. Aux Etats-Unis, il est vrai que la dispersion des ASI à travers un territoire immense ne facilite pas non plus la concertation et la mise en réseau des acteurs humanitaires pour faire bloc contre le gouvernement fédéral. Les régions et les conurbations les plus peuplées, telles Washington, l'Etat de New York et la Californie, abritent moins de la moitié des sièges des ONG actives à l'international, à hauteur de 15% chacune d'après Elizabeth Reid et Janelle Kerlin. Résultat, les protestations à propos des modalités de distribution de l'aide au développement n'en ont été que plus diluées, par exemple quand le collectif Interaction a dénoncé la perte d'indépendance de USAID, dont l'administrateur a été placé sous l'autorité directe du secrétaire d'Etat en vertu d'une directive présidentielle datée du 23 juin 1998.

En comparaison avec l'Europe, en outre, la culture américaine des charités s'est visiblement mieux accommodée d'un partenariat étroit entre la puissance publique et des opérateurs privés. En encourageant le volontarisme et l'initiative individuelle, elle s'est moins construite contre l'Etat que par défaut d'Etat. De leur côté, les autorités ont conservé une vision positive d'associations dont la liberté était constitutive de la démocratie américaine, y compris à l'international. Dès 1961, un amendement du Foreign Aid Act faisait ainsi des ONG des partenaires obligés d'USAID, notamment pour distribuer une aide alimentaire constituée en grande partie des excédents de l'agriculture américaine. Trois ans plus tard, le gouvernement élargissait sa panoplie de financements et s'autorisait à verser des devises étrangères aux ASI. Dans le même temps, il confirmait le rôle dévolu aux ONG pour distribuer l'aide alimentaire dans le cadre d'une loi de 1954, la PL480 (Public Law n°480), qui, initialement, prévoyait seulement de laisser à des gouvernements étrangers le soin de donner ou revendre sur place les excédents agricoles offerts à titre gracieux. En 1973, encore, Washington institutionnalisait son soutien aux ASI en se permettant de les subventionner, de leur accorder des crédits ad hoc, de cofinancer leurs projets de développement, de rembourser leur frais de transport maritime et de leur donner des équipements publics inutilisés sur le sol américain. En 1981, enfin, USAID décidait, sur pression du Congrès, d'allouer statutairement 12% de ses fonds à des ONG, proportion qui fut ensuite relevée à 13,6% en 1986. Parallèlement, les financements de l'agence de coopération étaient simplifiés et réduits de 57 à 9 types de contrats.

La part des subventions gouvernementales dans le budget total des ASI américaines est alors passée d'une moyenne de 10% dans les années 1950 à 20% dans les années 1960 et, après un pic de 27% en 1973 et 44%

en 1976, à 30% au début des années 1990, dont deux tiers provenaient de dons en natures, de dégrèvements fiscaux et de transports offerts à titre gracieux. Au début des années 2000, elle est ensuite retombée à 20% selon Elizabeth Reid et Janelle Kerlin. Autrefois envisagée comme un outil diplomatique, USAID a en effet perdu de son intérêt stratégique au sortir de la guerre froide. De plus, l'administration du président Bill Clinton a voulu assainir les finances de l'Etat en s'attaquant au budget d'une des agences fédérales les moins populaires et les plus souvent critiquées. Dans cette perspective, USAID a fait l'objet à partir de 1993 d'une vaste réforme qui, pour réduire ses coûts, est revenue à sous-traiter davantage ses opérations de secours et de distribution alimentaire auprès du secteur commercial, jugé plus performant. Partant, les ASI ont été délaissées à l'exception des plus grosses, qui fonctionnaient déjà comme de véritables entreprises, à savoir CRS, CARE, Save the Children, World Vision et Mercy Corps. Obligée de fermer 28 de ses missions dans le monde en 1998, USAID, elle, y a perdu environ 30% de son budget et de ses personnels. Sous la présidence de George Bush, qui plus est, elle a été mise sur la touche par le montage d'un nouvel organisme, la Millennium Challenge Corporation, qui s'est officiellement vu allouer un budget de \$25 millions en 2006, contre une enveloppe annuelle de \$1,3 million pour les agents de la coopération américaine déployés à l'étranger sur la période 1998-2002.

Dans un tel contexte, la proportion de fonds publics dans le budget des ONG à l'international a beaucoup diminué depuis la fin de la guerre froide, en particulier pour les organisations non confessionnelles. Mais cette baisse a en partie été compensée par les ressources privées des ASI, qui ont augmenté deux fois plus vite que les subventions du gouvernement et qui sont passées de 1 à 4 milliards de dollars entre 1991 et 2003 selon James Fearon. Les soutiens financiers de Washington, notent Rachel McCleary et Robert Barro, ont en effet légitimé les ONG humanitaires et rassuré leurs donateurs, permettant aux acteurs du secteur de solliciter davantage la générosité du public. De plus, USAID a bientôt pris soin de diversifier ses partenariats. En 2003, remarque Nancy Kinney, plus de 59% de ses subventions à des ASI allaient par exemple à des organisations qui n'avaient pas reçu de financements de la coopération américaine au cours des deux années précédentes, une tendance inverse au phénomène de concentration observé par Sami Makki en faveur des habituels « géants » de l'humanitaire, notamment CRS et CARE.

En soi, une telle diversification n'est certes pas un gage d'indépendance pour les ONG. Structurellement, les ASI américaines ont souvent dû se plier aux intérêts mercantiles, diplomatiques et militaires du gouvernement, qu'elles soient financées ou non par les secteurs public ou privé. Certaines ont essayé de résister aux pressions des autorités. Mais d'autres ont d'autant plus facilement collaboré qu'elles émanaient elles-mêmes des milieux décisionnaires de Washington. En 1945, CARE (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere) a ainsi été fondée par un général, William Haskell, afin d'écouler les surplus alimentaires de l'armée américaine. Très largement financée par USAID, l'ONG a ensuite eu maintes fois l'occasion de mener des actions qui allaient dans le sens des intérêts stratégiques de Washington.

## **Des restrictions politiques et militaires sur l'aide humanitaire**

De manière générale, les militaires américains ont beaucoup contribué à orienter les interventions de l'aide humanitaire des Etats-Unis lorsqu'ils étaient déployés en opérations extérieures. Les premières tentatives de contrôle gouvernemental des ASI ont en l'occurrence débuté pendant la Première Guerre mondiale. En 1917, les autorités ont ainsi commencé à encadrer au plus près les sept organisations humanitaires autorisées à intervenir auprès des troupes déployées en Europe. En 1918, le ministre de la Guerre, Newton Baker, les a notamment obligées à unir leurs efforts et à lancer ensemble une campagne de collecte de fonds qui devait rapporter 200 millions de dollars, un record pour l'époque. La montée des tensions avec l'Allemagne nazie et le Japon a ensuite donné lieu en 1942 à la création d'instances plus formelles pour contrôler les ASI américaines, à savoir le *War Relief Control Board* et l'*Office of Foreign Relief and Rehabilitation Operations* (OFRRO), une organisation qui, dirigée par le gouverneur de New York Herbert Lehman, sera à l'origine de l'UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*) en 1943 puis du HCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) en 1951.

Dès 1939, le Congrès avait en l'occurrence voté une loi, le *Neutrality Act*, qui avait restreint les relations économiques avec les nations belligérantes en veillant à ce que les activités outre-mer des humanitaires américains n'entraînent pas les Etats-Unis dans la guerre. Avaient été exclues de ces dispositions la Croix-Rouge, qui opérait déjà sous la tutelle des pouvoirs publics, et les pays qui n'avaient pas encore rejoint le combat contre l'Allemagne nazie, telles la Chine, l'URSS et la Finlande. Pour continuer à travailler outre-mer, les ASI, elles, avaient dû obtenir une licence du Département d'Etat et rendre régulièrement des rapports sur leurs activités. Souvent créées pour les besoins de la cause, plus de 350 d'entre elles avaient alors réussi à se faire enregistrer aux termes du *Neutrality Act* en 1940, près de 700 l'année suivante.

Mais en 1941, l'entrée en guerre des Etats-Unis contre l'Allemagne a conduit les autorités à reprendre en mains le secteur humanitaire sous les auspices d'instances placées directement sous les ordres de la Maison Blanche, d'abord le *Committee on War Relief Agencies*, puis le *War Relief Control Board*. Devenus partie prenante de l'effort de guerre américain, les fonds destinés à des actions de secours à l'étranger ont été canalisés par un *National War Fund* qui, derrière les apparences d'une fondation privée, devait en réalité servir à coordonner les ASI pour le compte du gouvernement. Officiellement établi par le président Franklin Delano Roosevelt le 25 juillet 1942, le *War Relief Control Board*, lui, obligea les ONG à se regrouper, à américaniser leur nom, à se professionnaliser et à réduire leurs coûts administratifs, qui passèrent de 10% à 3% de leur budget en trois ans. Pour éviter les duplications de programmes, le gouvernement chercha également à rassembler et restructurer le secteur. Il révoqua les licences des « réfractaires » et encouragea les fusions afin de réduire le nombre d'ASI opérationnelles, qui tomba d'un maximum de 424 en 1941 à 90 en 1942, 103 en 1946 et 60 en 1948... avant de remonter à 510 en 2004. Seules furent épargnées la Croix-Rouge, les Eglises et les associations qui ne travaillaient pas dans des pays en guerre.

L'encadrement militaire des ASI déployées dans des zones occupées par l'armée américaine a perduré au sortir des hostilités. Les restrictions touchèrent aussi les Eglises pacifistes de la mouvance protestante. Arrivés en Allemagne dans les fourgons de l'armée américaine, les Quakers de l'ASC et les Brethren de la BSC ont par exemple dû travailler sous la tutelle des troupes alliées et du CRALOG (*Committee of Relief Agencies Licensed to Operate in Germany*), un Comité monté en février 1946. Sur le terrain, ce dispositif les a obligés à envoyer régulièrement des rapports au gouvernement militaire américain et à obtenir sa permission pour pouvoir importer et débarquer des vivres dans le port de Brême.

Avec l'érection d'un rideau de fer, la division du monde en deux blocs antagonistes a ensuite poussé Washington à surveiller de plus près les organisations philanthropiques suspectées de sympathies marxistes. A l'ère du maccarthysme, la vigilance des autorités a cette fois ciblé les fondations. Montés par des députés démocrate en 1952 puis républicain en 1954, en l'occurrence Eugène Cox et Brazilla Carroll Recce, deux comités d'enquête parlementaire devaient ainsi passer au crible les organisations accusées de financer des activités communistes et « anti-américaines ». La Fondation Ford, notamment, a été dans la ligne de mire. Non contente d'œuvrer à la démocratisation du monde colonial, elle concentrait en effet le tiers des actifs des fondations américaines et près d'un quart de leurs financements à l'époque.

Certes, le comité Cox visait surtout à s'assurer que les organisations philanthropiques ne trompaient pas leurs donateurs et qu'elles n'abusaient pas de leurs privilèges fiscaux. Plutôt favorables aux fondations, ses conclusions furent donc critiquées par un de ses membres, Recce, qui reprocha à ses collègues d'avoir bâclé leur enquête. Franchement marqué à droite, le comité que celui-ci dirigea deux ans après prit alors un tour très politique et n'hésita pas à dénoncer le « complot socialiste » de fondations qui, non sans contradictions, étaient aussi accusées de servir les intérêts du patronat. L'investigation fut menée à charge. Ne furent entendus que les témoins favorables à l'accusation, tandis que les fondations ne disposèrent que d'un droit de réponse écrit. Trois des cinq membres du comité devaient d'ailleurs se désolidariser des conclusions de Recce. Deux d'entre eux, les députés Wayne Hays et Gracie Pfost, avouèrent même que le rapport était si biaisé qu'il ne devrait pas être publié.

Pour autant, les organisations philanthropiques ont continué d'être l'objet de nombreuses suspicions dans le cadre des tensions idéologiques de la guerre froide. Dans un ouvrage publié en 1964, un auteur issu de la très conservatrice John Birch Society, John Stormer, dénonçait ainsi l'agenda caché des fondations en vue de promouvoir des réformes socialistes. Dans le même temps, les milieux de gauche accusaient les organisations philanthropiques d'être des agents de l'impérialisme et du soft power américains parce qu'elles véhiculaient des valeurs favorables à l'économie de marché et à des modèles démocratiques d'inspiration occidentale. Les ASI opérationnelles au Sud ne furent pas non plus épargnées par leurs critiques, en particulier celles qui travaillaient en Amérique centrale avec des fonds de USAID. Chantres de la libre entreprise, des ONG comme Americares et Technoserve ont en effet été utilisées par les coopérants militaires de Washington pour développer leurs stratégies contre-insurrectionnelles en milieu rural, par exemple au Salvador à partir de 1983. La première ne cachait pas son anticommunisme et a parfaitement assumé son instrumentalisation politique. Soucieuse de préserver son indépendance, Technoserve a en revanche essayé de limiter la part des contrats du gouvernement à 55% de ses ressources en privilégiant des financements privés qui représentaient 42% d'un budget de \$2,1 millions en 1981.

Traditionnellement, l'Amérique latine constituait en l'occurrence une chasse gardée des Etats-Unis. Pendant la guerre froide, elle devint en conséquence un des principaux champs de bataille où Washington entreprit d'instrumentaliser l'aide humanitaire afin d'endiguer la menace communiste. En Amérique

centrale, notamment, le gouvernement américain a ainsi augmenté son assistance alimentaire à des pays alliés comme le Salvador, le Honduras et le Guatemala, ceci tout en cessant sa coopération avec le régime castriste de Cuba à partir de 1959, le Nicaragua sandiniste après 1979 ou encore la petite île de la Grenade jusqu'à ce son gouvernement socialiste soit destitué par un coup de force en 1983. Mais les autres régions du monde n'ont pas non plus échappé aux ciblage politiques de Washington.

En Asie, où ils avaient cessé toute coopération avec la Corée du Nord après le cessez-le-feu de 1953, les Etats-Unis ont par exemple soutenu à bout de bras l'Iran du Chah et les Philippines de Ferdinand Marcos. A la fin des années 1960, une bonne partie de leur aide civile s'est aussi concentrée sur le Vietnam du Sud afin de gagner les cœurs et les esprits de la population contre les communistes au pouvoir dans le Nord. Des ONG comme CARE et CRS ont ainsi ravitaillé les paysans regroupés manu militari dans des hameaux sécurisés pour priver les insurgés des ressources du monde rural. A l'inverse, le gouvernement américain a interdit aux ASI de travailler au Nord-Vietnam. Ce fut notamment le cas de Medical Aid for Indochina, dont les bureaux furent perquisitionnés, et du Bach Mai Hospital Fund, qui approvisionnait le plus gros hôpital public de Hanoï. Après le départ de l'armée américaine et la victoire des communistes à Saïgon en 1975, les Etats-Unis ont ensuite arrêté d'envoyer de l'aide au Vietnam.

L'Afrique, elle, a également été un terrain d'affrontement entre les superpuissances. Après la signature des accords de paix de Camp David en 1978, l'Egypte est par exemple devenue un des gros plus récipiendaires de l'aide américaine sur le continent, une manière de récompenser Le Caire d'avoir bien voulu reconnaître l'existence de l'Etat d'Israël. Suite au renversement de la monarchie abyssinienne en 1974, l'Éthiopie marxiste du colonel Mengistu Haile Mariam a aussi commencé à retenir l'attention de Washington. Dans un premier temps, la nationalisation des entreprises américaines sur place a entraîné un arrêt de la coopération dans le secteur de l'éducation. Mais la famine de 1984 a bientôt rouvert les mannes de l'aide alimentaire à une époque où, comme au Soudan, l'administration du président Ronald Reagan espérait que la générosité des Etats-Unis allait attirer les alliés de Moscou dans le camp occidental.

Dans un monde bipolaire, les tensions de la guerre froide ont en fait structuré toutes les initiatives humanitaires de Washington, y compris les politiques d'asile sur le territoire national. Suite à l'adoption d'une première loi sur les réfugiés en 1980, les Etats-Unis ont ainsi privilégié l'accueil des populations en provenance de pays du bloc communiste : Nicaragua, Afghanistan, Éthiopie, Angola, Cambodge, Vietnam, etc. Paradoxalement, cependant, la chute du mur de Berlin et l'implosion de l'URSS n'ont pas levé les conditionnalités stratégiques qui ont continué d'orienter les modalités de la coopération outre-mer de Washington à partir de 1989. A l'occasion, des jeux d'écriture ont certes permis de camoufler la nature fondamentalement politique de certains engagements à l'international ; à partir de 1997, par exemple, l'assistance à Israël n'a plus été comptabilisée au titre de l'APD. Il n'en demeure pas moins qu'en 2000, l'aide bilatérale de Washington se concentrait encore sur des alliés stratégiques comme l'Egypte, l'Indonésie, la Jordanie, la Colombie, le Pérou, la Bolivie et l'Éthiopie.

Les attentats du 11 septembre 2001 et la guerre contre le terrorisme en Afghanistan puis en Irak ont ensuite relancé les phénomènes d'instrumentalisation politique de la coopération américaine outre-mer. Lors d'une conférence de presse en date du 26 octobre 2001, le secrétaire d'Etat Colin Powell disait ainsi vouloir utiliser les ASI des Etats-Unis comme des « démultiplicateurs de force » au Moyen Orient et en Asie centrale. Quand l'armée américaine a débarqué à Kaboul pour renverser le régime des talibans, la Maison Blanche est même allé jusqu'à créer sa propre ONG, l'Afghan Children's Fund, pour couvrir les dégâts collatéraux de ses bombardements en mobilisant l'aide humanitaire comme un alibi, un outil de communication et un mécanisme de compensation auprès des civils. En Irak après la chute de Saddam Hussein le 9 avril 2003, Washington a également financé des ASI qui, en dépit de leurs réticences initiales, ont fourni le volet social du déploiement militaire des Etats-Unis, telle CARE dans le cadre d'équipes mises en place par l'état-major, les DART (*Disaster Assistance Response Teams*).

## **Des modalités de contrôle et de surveillance des ASI**

Les autorités disposent en fait de trois principaux leviers pour orienter les activités des ONG : financier en les subventionnant et en leur accordant ou non des facilités fiscales ; réglementaire en encadrant ou en limitant l'usage de leurs fonds afin d'éviter les abus de biens sociaux et les dérapages politiques dans le cadre de campagnes de plaidoyer ; judiciaire, enfin, en poursuivant et en interdisant les organisations qui utilisent une couverture humanitaire pour soutenir des groupes armés parfois qualifiés de terroristes.

En pleine période de croissance économique, c'est surtout USAID qui, après sa création en 1961, a posé les bases d'un embryon de contrôle gouvernemental sur les ASI. A travers l'allocation de fonds dédiés, la

coopération américaine a en effet pu orienter l'action des ONG et influencer le choix de leurs interventions en fonction de ses priorités géographiques et thématiques. USAID a également fixé le cadre réglementaire dans lequel des ASI pouvaient prétendre à ses financements : être une association privée de droit américain, avoir son siège aux Etats-Unis, suivre la législation en vigueur, être enregistré auprès des services fiscaux comme une organisation volontaire à but non lucratif, recevoir des bénévoles ou des dons des particuliers, être opérationnel à l'étranger, avoir un conseil d'administration qui fonctionnait et dont les membres n'étaient pas rémunérés, etc.

Partant, la coopération américaine a progressivement relevé ses standards à l'égard des ONG. A partir de 1973, elle a commencé par exiger des évaluations plus régulières des programmes qu'elle soutenait. En 1984, elle a ensuite limité ses contributions à un maximum de 80% du financement des activités des ASI à l'étranger. Dans le même ordre d'idées, elle a bientôt imposé un ratio de missions sociales égal à, au moins, 80% des ressources budgétaires d'une ONG. Contrairement à ce que l'on pouvait supposer, la fin de la guerre froide n'a alors pas mis fin à ces restrictions. Au contraire, la lutte contre le terrorisme et les attentats d'Al-Qaïda à New York en 2001 ont décuplé les efforts de USAID pour éviter que son aide soit détournée et tombe entre de mauvaises mains.

Suite à la plainte d'une famille juive américaine dont un membre avait été tué par le Hamas en Israël, par exemple, l'agence de coopération a, dès le courant de l'année 2000, cédé aux pressions du Département d'Etat et retiré l'accréditation de la Holy Land Foundation, une ONG du Texas accusée de soutenir des groupes djihadistes en Palestine. A partir de 2007, USAID s'est par ailleurs autorisée à ne plus motiver ses décisions lorsqu'elle cessait de financer des ASI suspectées de collaborer avec des terroristes. Sa mesure a suscité un tollé dans le monde associatif car elle incluait les organisations de secours qui, à leur corps défendant, auraient recruté de potentiels djihadistes parmi leurs employés locaux. A l'époque, l'administration américaine a d'ailleurs dû reculer et circonscrire le dispositif à ses seuls programmes engagés en Palestine.

Sur le territoire national, les tentatives de contrôle gouvernemental des ONG ont également connu d'importantes limites. A la différence du cas de la Grande-Bretagne avec la Charity Commission, les Etats-Unis ne disposent en effet pas d'instance unique pour surveiller le fonctionnement du secteur non lucratif. Cette caractéristique est particulièrement marquée à l'international, où les velléités de contrôle des ASI sont dispersées et parfois redondantes, depuis les agences fédérales jusqu'aux diverses commissions des affaires étrangères, des finances, de la défense ou de l'agriculture qui, au Congrès, peuvent toutes interpellier l'exécutif sur la mise en œuvre de l'APD à travers des ONG.

En dehors des pouvoirs publics, les tentatives d'autorégulation et d'accréditation du secteur n'ont pas non plus abouti. Créés en 1912 à l'initiative des milieux d'affaires, les Better Business Bureau (BBB) sont ainsi censés vérifier le bon emploi des dons des particuliers et des entreprises. En 2001, ils ont élargi leur périmètre d'investigation déontologique en fusionnant avec le National Charities Information Bureau et le Philanthropic Advisory Service pour former une plateforme du nom de Wise Giving Alliance. Mais en pratique, ils n'ont pas ou peu les moyens d'enquêter sur les ONG. De plus, ils ne publient pas leurs conclusions. De son côté, l'Urban Institute, une fondation privée, a facilité la mise en place d'un site Internet et d'un centre de traitement, GuideStar, qui classe les ONG en fonction de leur performance financière et de leurs coûts de gestion administrative. Les sources utilisées pour ce faire, expliquent Linda Lampkin et Elizabeth Boris, proviennent en l'occurrence des scans des déclarations d'impôts (form 990) que, depuis 1998, les associations à but non lucratif sont tenues de publier de façon standardisée. Là encore, cependant, l'approche financière de GuideStar ne dit rien de la qualité humanitaire ou de l'orientation politique des programmes réalisés ou non dans des pays du Sud.

Quant aux collectifs d'ONG, ils n'ont pas réussi non plus à autoréguler efficacement les ASI. A l'instar du Comité de la Charte en France, par exemple, Interaction n'a jamais été en capacité d'obliger ses membres à appliquer des standards conçus... par eux-mêmes, ceci sans parler des organisations qui ont refusé d'y adhérer ou qui les ont dénoncés sans être inquiétées et sanctionnées. Une ASI comme Americares, qui avait refusé de souscrire au code éthique d'Interaction, a ainsi pu s'en retirer en toute impunité. A l'occasion, les médias ont certes révélé des scandales qui ont contraint les organisations philanthropiques et les autorités à réagir. La vigilance des journalistes n'est pas nouvelle et, dans un article en date du 18 mars 1960, le New York Times dénonçait déjà l'utilisation des fonds de l'United Jewish Appeal (UJA) à des fins politiques et non humanitaires. Mais les rappels à l'ordre du « quatrième pouvoir » ne sont ni coordonnés ni suivis. En outre, ils ne peuvent en aucun cas assumer une fonction gouvernementale de supervision du secteur.

Or les vellétés des autorités dans ce domaine ont été fort tardives tant les Américains étaient attachés aux principes de liberté d'expression, d'association et de religion inscrits dans la Constitution. En l'occurrence, c'est seulement en 1943 que, pour la première fois, une loi votée en pleine guerre a obligé les organisations à but non lucratif à rendre des comptes lorsqu'elles bénéficiaient d'exemptions fiscales. Mais l'administration de l'époque a surtout exercé son droit de regard en vérifiant et en validant les statuts des associations caritatives ou des fondations philanthropiques en train de se créer. Pour le reste, elle ne s'est guère préoccupée de suivre leurs activités au jour le jour. En 1973, par exemple, les autorités ont superbement ignoré les recommandations d'une commission gouvernementale qui, présidée par un certain John Filer, proposait d'établir une agence publique pour superviser le travail des fondations.

Pendant longtemps, un bon nombre d'acteurs du secteur se sont en fait contentés d'envoyer des rapports financiers au fisc sans rendre de comptes aux Etats fédérés. Les parlementaires ont d'ailleurs fini par s'en inquiéter ouvertement lorsqu'ils ont constaté que, même au niveau fédéral, le service des impôts ne contrôlait guère leurs bilans. Initialement montée en 1961 pour étudier l'impact économique des fondations sur les petites et moyennes entreprises, la commission du député Wright Patman devait ainsi demander en 1972 un moratoire sur les dérogations fiscales dont bénéficiaient les organisations caritatives. Il a ensuite fallu attendre plusieurs décennies pour que les autorités se saisissent du sujet. C'est seulement en 1998 qu'une nouvelle loi a obligé les associations à publier leurs déclarations d'impôts quand leurs revenus annuels dépassaient les \$25 000 et qu'elles bénéficiaient d'avantages fiscaux.

Pour autant, les vellétés de contrôle gouvernemental ont très largement épargné les œuvres caritatives des Eglises afin de respecter les principes constitutionnels de liberté religieuse et de neutralité de l'Etat. Ainsi, les ONG confessionnelles ont échappé aux dispositions de la loi de 1998 et, dans l'Etat de New York par exemple, il a longtemps suffi de réunir sept personnes pour être autorisé à enregistrer une Eglise, à obtenir des exemptions fiscales et à solliciter la générosité des particuliers sans avoir à rendre de comptes aux pouvoirs publics. C'est seulement en 1995 que, pour la première fois, le service des impôts a révoqué les facilités dont bénéficiait une paroisse, la Landmark Church, dans le quartier de Binghamton à New York. L'administration a en l'occurrence sévi parce qu'à l'approche des élections présidentielles de 1992, ladite église avait publié dans la presse des tribunes appelant à voter contre Bill Clinton à cause des positions du candidat démocrate sur l'homosexualité, l'avortement et la contraception.

Bien que rarissime dans le monde des ONG confessionnelles, le cas de la Landmark Church est en l'occurrence significatif de la très grande sensibilité des autorités relativement aux activités de plaidoyer (advocacy) susceptibles de prendre une tournure politique. Au vu de la puissance des groupes de pression aux Etats-Unis, les pouvoirs publics souhaitent en effet éviter que des initiatives prétendument humanitaires abritent en réalité des tentatives de lobbying ou des campagnes de propagande. Dès 1934, une loi de finances, le Revenue Act, a ainsi prévu d'exclure de tout avantage fiscal les associations qui cherchaient à approcher le Congrès pour modifier la législation du pays. Dans les années 1970, de telles dispositions ont par exemple permis de limiter la portée des critiques des groupes opposés à la guerre du Vietnam ou favorables à la défense de l'environnement, tel Greenpeace.

Par la suite, le Lobbying Act de 1976 a certes autorisé les associations à but non lucratif à dépenser jusqu'à 20% de leur budget dans des actions de communication. Dans le même ordre d'idées, le législateur a renoncé à adopter un projet de loi qui, en 1995, visait à interdire toute activité de plaidoyer aux ONG humanitaires, sous peine de perdre leurs avantages fiscaux. A l'occasion, l'administration a par ailleurs assoupli sa position et accordé des dérogations aux ASI. Avec des fonds de USAID, les Français d'Action Contre la Faim (ACF) ont par exemple été autorisés à monter aux Etats-Unis des programmes de sensibilisation aux problèmes de l'agriculture dans les pays en développement.

Les activités de plaidoyer, qui représentaient environ un dixième de l'APD américaine en 1990, peut-être jusqu'à un quart de la coopération bilatérale aujourd'hui, ne continuent pas moins d'être considérées avec suspicion par les pouvoirs publics, en particulier lorsqu'elles visent la classe politique sur le territoire national. Statutairement, elles doivent ainsi cibler le grand public et non le législateur. De plus, elles ne doivent pas dépasser 25% des revenus d'une ONG et il n'est pas permis d'utiliser des fonds fédéraux pour les financer. Enfin, seules les organisations enregistrées aux Etats-Unis peuvent théoriquement mener des campagnes de plaidoyer, sachant que la législation interdit toute propagande étrangère sur le sol américain. L'activisme des ONG s'en ressent d'autant. Selon Elizabeth Boris et Jeff Krehely, elles étaient à peine plus de 2% à oser déclarer officiellement faire du lobbying dans les années 1990.



## Les fondations dans le collimateur

Autre sujet de préoccupation, les autorités se sont beaucoup inquiétées des éventuels détournements de fonds des organisations à but non lucratif. Dominées par le grand capital, les fondations, en particulier, ont souvent été accusées de profiter de leur statut philanthropique pour servir les intérêts du patronat ou, au contraire, promouvoir des réformes « socialistes ». Dès 1914, des observateurs avertis n'ont ainsi pas manqué de souligner les conflits d'intérêts du magnat des finances John Rockefeller, qui venait de cautionner la sanglante répression d'un mouvement de grève dans une de ses mines de charbon du Colorado, Ludlow, tout en commanditant à sa fondation une étude socio-économique sur les droits des travailleurs dans les différentes entreprises de son groupe. Les réactions ne se sont pas faites attendre. En 1915, une commission d'enquête parlementaire dirigée par un avocat, le sénateur Frank Walsh, devait tout simplement recommander au président Woodrow Wilson d'abolir les fondations.

La crise économique de 1929 a ensuite relancé le débat sur le caractère philanthropique ou non de ces institutions. Leurs responsables ont argué que les plus grandes fondations américaines avaient été établies avant que des procédures de défiscalisation ne les rendent attractives sur le plan financier. Mais leurs détracteurs ont rétorqué qu'elles ont surtout servi à placer de l'argent qui, de toutes façons, n'aurait pas pu être dépensé en produits de luxe ou réinvesti à des fins spéculatives. Dans un livre initialement publié en 1936 et réédité en 1988, Eduard Lindeman y a ainsi vu une forme de redistribution capitaliste de ressources qui avaient essentiellement pour objectif d'acheter la paix sociale. L'évolution de l'environnement fiscal a également joué un rôle. Pendant la Seconde guerre mondiale, l'augmentation des impôts, conjuguée aux énormes profits qu'a engendré l'industrie de la défense, a en effet incité beaucoup d'entreprises à investir dans les fondations pour réduire leur revenu imposable.

La période de croissance des « Trente Glorieuses » a alors conduit les autorités à réformer le système. En 1948, une commission d'enquête menée par un sénateur du New Hampshire, Charles Tobey, devait ainsi révéler l'ampleur des abus de fondations qui, sous couvert de philanthropie, permettaient aux entreprises de réinvestir leur profit sans payer trop de taxes. Deux ans après, les autorités renvoyaient en conséquence le code des impôts afin de mieux contrôler les facilités fiscales accordées aux organisations caritatives. En 1969, encore, une nouvelle loi, le *Tax Reform Act*, imposait pour la première fois une forme de prélèvement national à des fondations dont la capacité à investir dans des placements lucratifs était désormais limitée par l'obligation de dépenser une certaine proportion de leur capital dans des activités philanthropiques. A l'époque, le débat parlementaire fut particulièrement vif. Père du candidat homonyme à l'élection présidentielle de l'an 2000, le sénateur Albert Gore, par exemple, est allé jusqu'à demander la fermeture des fondations pour empêcher la transmission intergénérationnelle des grandes fortunes du pays. Il est vrai que les contraintes introduites par la loi de 1969 n'étaient pas très sévères. Aujourd'hui encore, les fondations doivent seulement dépenser 5% de leur capital pour éviter d'avoir à payer des taxes tous les ans.

## Les ONG islamistes après 2001

Les détournements de fonds des organisations à but non lucratif ne constituent certes pas la seule préoccupation des autorités. En effet, il est arrivé que des ONG servent de sous-marins à des entreprises criminelles ou des mouvements de lutte armée à l'étranger. Pendant longtemps, les responsables de Noraid (*Northern Aid*) ont ainsi collecté les fonds de la diaspora irlandaise en Amérique pour financer les activités terroristes de l'IRA (*Irish Republican Army*) contre les Britanniques au Royaume-Uni. Les musulmans des Etats-Unis n'ont pas non plus été en reste. Fondée en 1981 et officiellement dissoute en 1991 avant de se reconstituer sous le nom d'AMS (*American Muslim Society*) en 1993, l'IAP (*Islamic Association for Palestine*) a par exemple soutenu la cause des islamistes des territoires occupés en lutte contre Israël. Proche idéologiquement du Hamas en Palestine et des Frères musulmans de l'*Islamic Action Front* en Jordanie, cette ONG s'est également rapprochée de la pensée de Muhammad al-Hanooti, un imam qui, dans sa mosquée de Dar al-Hijra, avait établi en 1992 un centre de réflexion, le Greater Washington Islamic Center, propageant une vision rigoriste de la religion musulmane tout en vilipendant l'impérialisme américain. Constituée aux Etats-Unis en 1983 par les frères Sheikh Suleiman et Saleh Abdul Aziz al-Rahi, deux riches hommes d'affaires saoudiens dont les initiales lui ont servi d'intitulé, la Fondation SAAR a, quant à elle, financé la mouvance des Frères musulmans en Egypte.

La Palestine, l'Afghanistan, la Bosnie et la Tchétchénie ont généralement été les premiers bénéficiaires de l'aide des ONG islamistes établies aux Etats-Unis. Connue sous le nom d'*Occupied Land Fund* jusqu'en 1993, l'*Holy Land Foundation for Relief and Development* a par exemple été lancée à Los Angeles en 1987 par deux hommes, Ghassan Elashi et Shukri Abubakar, pour assister les familles de martyrs et parrainer des enfants dont les parents étaient morts au combat contre les troupes israéliennes dans les territoires

occupés. Sur 39 partenaires officiellement annoncés en 1992 dans la version arabe (mais pas anglaise) de la brochure de l'organisation, neuf étaient ainsi très proches du Hamas, un mouvement considéré comme terroriste aux Etats-Unis. Après s'être installée à Culver City en Californie début 1989, l'*Holy Land Foundation* (HLF) a d'ailleurs fini, en 1993, par partager ses bureaux avec ceux de l'*Islamic Association for Palestine* (IAP) à Richardson au Texas.

De son côté, la *Benevolence International Foundation* (BIF), ou *Lajnat al-Birr al-Islamiya* en arabe, a d'abord été lancée en 1987 au Pakistan et en Arabie Saoudite par Adel Jalil Abdul Batterjee, un cheikh de l'Assemblée Mondiale de la Jeunesse Musulmane, la WAMY (*World Assembly of Muslim Youth*), qui avait son siège à Riyadh. Sous la direction d'un Syrien, Enaam Arnaout, elle a ensuite ouvert en 1992 des bureaux aux Etats-Unis, initialement à Plantation en Floride, puis à Chicago. Un moment connue sous le nom d'*Islamic Benevolence Committee*, la fondation a alors commencé à promouvoir la cause des djihadistes en Palestine et à financer divers groupes islamistes à travers le monde. Avec une autre ONG du nom de Global Relief Foundation, explique Abdel-Rahman Ghandour, elle avait explicitement pour but de secourir « les musulmans en guerre civile contre des non-musulmans » ou opprimés par « un gouvernement non-musulman ». D'après les calculs du FBI (*Federal Bureau of Investigation*) dans le courant de l'année 2000, elle a par exemple versé plus d'un demi-million de dollars aux guérilleros islamistes qui combattaient l'armée russe en Tchétchénie. La Bosnie a également bénéficié de la générosité de la BIF, qui y a ouvert en 2000 une branche à l'acronyme identique, la *Bosanska Idealna Futura*. Mais l'expérience n'a pas duré longtemps. En janvier 2002, une opération de police a en effet permis de mettre la main sur des documents qui attestaient de liens étroits avec les financiers saoudiens d'Al-Qaïda et qui ont valu à la fondation d'être interdite par les autorités bosniaques en novembre suivant.

Après les attentats du World Trade Center en septembre 2001, les Américains se sont ainsi aperçus avec effroi que des ONG islamistes établies sur leur propre territoire avaient soutenu non seulement des mouvements de lutte armée à l'étranger, mais aussi des attaques contre les Etats-Unis. Le Centre d'accueil de réfugiés Al-Kifah, dont le nom signifie la « lutte » en arabe, en témoigne à sa manière. Installé dans le quartier de Brooklyn à New York, il a été fondé vers 1985 par un Egyptien, Mustafa Rahman, qui ne s'est pas contenté de financer des combattants musulmans en Afghanistan puis en Bosnie. Celui-ci a également ciblé les Etats-Unis en ralliant la mouvance du chef spirituel de la *Gammat Islamiya* (le « Groupe Islamique »), le fameux cheikh aveugle Omar Abdel-Rahman, qui a été condamné à la prison à vie pour avoir instigué le premier attentat contre le World Trade Center en 1993. Le Centre al-Kifah de Brooklyn, lui, a été fermé en 2001. Son directeur, un Libanais du nom de Wadih al-Haj, a en effet été accusé d'avoir contribué à l'attentat de 1993 contre le World Trade Center, puis condamné à la prison à vie pour sa participation aux attaques d'Al-Qaïda contre les ambassades des Etats-Unis au Kenya et en Tanzanie en 1998.

Après 2001, les autorités américaines ont également sévi contre d'autres ONG qui entretenaient des liens troubles avec Oussama Ben Laden et divers groupes djihadistes à travers le monde. Dirigée par un certain Hishan Diab, *Charity Without Borders* a par exemple été fermée quand on a découvert que deux de ses employés travaillaient pour Al-Qaïda, à savoir Adam Yahiyeh Gadahn, un converti qui sera tué au Pakistan en 2015, et Khalil al-Deek, un militant qui avait fait de la prison en Jordanie en 2000. De leur côté, *Global Relief Foundation* et la *Benevolence International Foundation* ont vu leurs activités suspendues en mars 2002, avant que l'administration américaine ne leur retire officiellement le statut fiscal d'organisations à but non lucratif en décembre 2003. Le responsable de la BIF, Enaam Arnaout, a quant à lui été condamné en février 2003 à onze ans de prison pour avoir trompé les donateurs et financé des combattants en Bosnie et en Tchétchénie.

La *Holy Land Foundation* (HLF), enfin, a été accusée par le FBI d'avoir utilisé près des deux tiers d'un budget officiel de 13 millions de dollars pour financer les activités de groupes terroristes en Palestine, à hauteur de 8 millions de dollars en 2000. Ses avoirs ont en conséquence été gelés en décembre 2001, puis son statut fiscal supprimé en décembre 2003. Cinq de ses responsables, dont ses fondateurs Ghassan Elashi et Shukri Abubakar, ont aussi été arrêtés en juillet 2004 et traduits en justice. Démarré en juillet 2007, un premier procès n'a cependant pas abouti. Le procureur a lui-même admis que la fondation avait financé en Palestine des œuvres de charité qui étaient effectivement proches Hamas mais qui n'avaient jamais été officiellement désignés par les Etats-Unis comme des groupes terroristes. A partir d'août 2008, un deuxième procès a alors repris les chefs d'accusation et s'est conclu par des peines allant de 15 à 65 ans de prison ferme. En octobre 2008, la HLF, elle, a été classée comme une organisation terroriste et définitivement fermée.

## Sources écrites

- Amutabi, Maurice [2006], *The NGO Factor in Africa : The Case of Arrested Development in Kenya*, London, Routledge, 288p.
- Andrews, Frank Emerson [1956], *Philanthropic foundations*, New York, Russell Sage Foundation, 459p.
- Anonyme [2003] : *L'infiltrée. Une femme au cœur des réseaux terroristes islamiques en Amérique*, Paris, Grasset, 458p.
- Barry, Tom & Preusch, Deb [1988], *The soft war : the uses and abuses of US economic aid in Central America*, New York, Grove Press, 304p.
- Bauer, Yehuda [1981], *American Jewry and the Holocaust : the American Jewish Joint Distribution Committee, 1939-1945*, Detroit, Wayne State University Press, 522p.
- Bauer, Yehuda [1974], *My brother's keeper: a history of the American Jewish Joint Distribution Committee, 1929-1939*, Philadelphia, Jewish Publication Society of America, 350p.
- Bernstein, Irving [1997], *Living UJA history: an oral history anthology*, Philadelphia (Pa.), Jewish Publication Society, 323p.
- Berríos, Rubén [2000], *Contracting for development : the role of for-profit contractors in US foreign development assistance*, Westport (Conn.), Praeger, 160p.
- Biekart, Kees [1999], *The politics of civil society building : European private aid agencies and democratic transitions in Central America*, Utrecht, International Books & Transnational Institute, 416p.
- Boris, Elizabeth & Krehely, Jeff [2002], « Civic Participation and Advocacy », in Salamon, Lester (ed.), *The state of nonprofit America*, Washington, Brookings Institution Press, pp.299-330.
- Buhler, Pierre, Light, Paul & Charhon, Francis [2003], *L'économie du don et la philanthropie aux Etats-Unis et en France : analyse comparée*, Paris, IFRI, 96p.
- Chervelier, Benoît & Zimet, Joseph [2006], *Les Fondations Philanthropiques américaines, acteurs émergents de la mondialisation et piliers du dialogue transatlantique*, Paris, AFD, Document de Travail n°22, 16p.
- Coffman, Harold Coe [1936], *American Foundations : a study of their role in the child welfare movement*, New York, Association Press, 213p.
- Coon, Horace [1990], *Money to burn : great American foundations and their money*, New Brunswick, Transaction Publishers, 352p.
- Curtis, James, Grabb, Edward & Baer, Douglas [Avr. 1992], « Voluntary Association Membership in Fifteen Countries: A Comparative Analysis », *American Sociological Review* vol.57, n°2, pp.139-52.
- Dreiser, Theodore [1931], *Tragic America*, New York, Liveright, 435p.
- Durnbaugh, Donald (ed.) [1975], *To serve the present age : the Brethren Service story*, Elgin (Ill.), Brethren Press, 224p.
- Embree, Edwin [mars 1949], « Timid Billions : Are the Foundations Doing their Job ? », *Harper's Magazine* vol.198, pp.28-37.
- Epstein, Abraham [mai 1931], « Do the Rich Give to Charity ? », *American Mercury* vol.23, pp.22-30.
- Fearon, James [2008], « The rise of emergency relief aid », in Barnett, Michael & Weiss, Thomas (ed.), *Humanitarianism in question : politics, power, ethics*, Ithaca, Cornell University Press, pp.49-72.
- Flexner, Abraham [1952], *Funds and foundations, their policies, past and present*, New York, Harper, 146p.
- George, Susan [1987], *Food strategies for tomorrow*, San Francisco (CA), Hunger Project, 25p.
- Ghandour, Abdel-Rahman [2002], *Jihad humanitaire : enquête sur les ONG islamiques*, Paris, Flammarion, 345p.
- Gibelman, Margaret & Gelman, Sheldon [2002], « Should we have faith in faith-based social services ? Rhetoric versus realistic expectation », *Nonprofit Management and Leadership* vol.13, pp.49-65.
- Greenlee, Janet, Fischer, Mary, Gordon, Teresa & Keating, Elizabeth [dec. 2007], « An Investigation of Fraud in Nonprofit Organizations: Occurrences and Deterrents », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* vol.36, n°4, pp.676-94.
- Hammack, David [janvier 2002], « Nonprofit Organizations in American History Research Opportunities and Sources », *American Behavioral Scientist*, vol. 45 / 11, pp. 1638-1674.
- Handlin, Oscar [1965], *A continuing task: the American Jewish Joint Distribution Committee, 1914-1964*, New York, Random House, 118p.
- Hansmann, Henry [Avr. 1980], « The Role of Nonprofit Enterprise », *The Yale Law Journal* vol. 89, n°5, pp.835-901.
- Hunger Project [1985], *Ending hunger : an idea whose time has come*, New York, Praeger, 430p.

- Karp, Abraham [1981], *To give life : the UJA in the shaping of the American Jewish community*, New York, Schocken Books, 205p.
- Kerlin, Janelle [2006], « U.S.-Based International NGOs and Federal Government Foreign Assistance: Out of Alignment? », in Boris, Elizabeth & Steuerle, Eugene (ed.) *Nonprofits and government: collaboration and conflict*, Washington, The Urban Institute Press, pp.373-98.
- Kiger, Joseph Charles [2000], *Philanthropic foundations in the twentieth century*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 222p.
- Kiger, Joseph Charles [1954], *Operating principles of the larger foundations*, New York, Russell Sage Foundation, 151p.
- Kinney, Nancy [2006], *The Political dimensions of donor nation support for humanitarian INGOs (International Non-Governmental Organizations)*, Bangkok, ISTR (International Society for Third Sector Research) Conference, 17p.
- Lagemann, Ellen Condliffe [1989], *The politics of knowledge : the Carnegie Corporation, philanthropy, and public policy*, Middletown (Conn.), Wesleyan University Press, 347p.
- Lampkin, Linda et Boris, Elizabeth, « Nonprofit Organization Data What we Have and What we Need », *American Behavioral Scientist*, vol. 45 / 11, janvier 2002, p. 1675-1715.
- Lindeman, Eduard [1988], *Wealth and Culture : a study of one hundred foundations and community trusts and their operations during the decade 1921-1930*, New Brunswick (NJ), USA Transaction Books, 135p.
- Macdonald, Dwight [1956], *The Ford Foundation : the men and the millions*, New York, Reynal & Co., 186p.
- Maddox, James Gray [1956], *Technical Assistance by Religious Agencies in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press, 139p.
- Makki, Sami [2004], *Militarisation de l'humanitaire, privatisation du militaire*, Paris, CIRPES, Cahiers d'études Stratégiques n°36-37, 294p.
- Margon, Sarah [2011], *Unintended Roadblocks : How U.S. Terrorism Restrictions Make It Harder to Save Lives*, Washington DC, Center for American Progress, 23p.
- McCleary, Rachel [2009], *Global compassion: private voluntary organizations and US foreign policy since 1939*, New York, Oxford University Press, 236p.
- McCleary, Rachel [2009], *Global compassion: private voluntary organizations and US foreign policy since 1939*, New York, Oxford University Press, 236p.
- McCleary, Rachel & Barro, Robert [Sept. 2008], « Private Voluntary Organizations Engaged in International Assistance, 1939-2004 », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* vol.37, n°3, pp.512-36.
- Peled, Miko [2018], *Injustice: The Story of the Holy Land Foundation Five*, Washington DC, Just World Books, 224p.
- Miner, Larry [1988], *Helping people in an age of conflict : toward a new professionalism in U.S. voluntary humanitarian assistance*, New York, InterAction, 104p.
- O'Grady, John [1971], *Catholic charities in the United States : history and problems*, New York, Arno Press, 1<sup>ère</sup> ed. 1931, 475p.
- Patenaude, Bertrand [2002], *The big show in Bololand : the American relief expedition to Soviet Russia in the famine of 1921*, Stanford (Calif.), Stanford University Press, 817p.
- Putnam, Robert [2000], *Bowling alone : the collapse and revival of American community*, New York, Simon and Schuster, 541p.
- Raphael, Marc Lee [1982], *A history of the United Jewish Appeal, 1939-1982*, Chico (Calif.), Scholars Press, 164p.
- Reid, Elizabeth & Kerlin, Janelle [2006], *The International Charitable Nonprofit Subsector in the United States: International Understanding, International Development and Assistance, and International Affairs*, Washington, The Urban Institute, 84p.
- Roelofs, Joan [2003], *Foundations and public policy : the mask of pluralism*, Albany, State University of New York Press, 269p.
- Russell Sage Foundation [1956], *Report of the Princeton conference on the history of philanthropy in the United States*, New York, Russell Sage, 84p.
- Salamon, Lester M. [1995], *Partners in public service : government-nonprofit relations in the modern welfare state*, Baltimore (Md.), Johns Hopkins University Press, 310p.
- Salamon, Lester M. [Mars 1993], « The Marketization of Welfare : Changing Non-Profit and For-Profit Roles in the American Welfare State », *Social Service Review* vol.67, n°1, pp.16-39.
- Salamon, Lester M., Anheier, Helmut K. et al. (ed.) [1999], *Global civil society : dimensions of the nonprofit sector*, Baltimore, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 511p.
- Shachtman, Tom [2001], *I seek my brethren Ralph Goldman and "The Joint" : the work of the American Jewish Joint Distribution Committee*, New York, Newmarket Press, 265p.

- Sheffer, Gabriel [1986], « Political Aspects of Jewish Fundraising for Israel », in Sheffer, Gabriel (ed.), *Modern diasporas in international politics*, Londres, Croom Helm, pp.258-93.
- Smillie, Ian [1999], « United States », in Smillie, Ian & Helmich, Henny (ed.), *Stakeholders : government-NGO partnerships for international development*, London, Earthscan, pp.248-61.
- Stock, Ernest [1987], *Partners & pursestrings : a history of the United Israel Appeal*, Lanham (MD), University Press of America, 242p.
- Stormer, John [1964], *None dare call it treason*, Florissant (Mo.), Liberty Bell Press, 254p.
- Stroup, Sarah [2012], *Borders among activists : international NGOs in the United States, Britain, and France*, Ithaca, Cornell University Press, 246p.
- Szajkowski, Zosa [1977], *The mirage of American Jewish aid in Soviet Russia, 1917-1939*, New York, Szajkowski, 259p.
- Taffet, Jeffrey [2007], *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America*, New York, Routledge, 301p.
- Urban Institute, *Nonprofit Sector in Brief*. Accès : <https://nccs.urban.org/>
- Weisbrod, Burton (ed.) [1998], *To profit or not to profit : the commercial transformation of the nonprofit sector*, New York, Cambridge University Press, p.15.
- Wright, Karen [December 2001], « Generosity vs. Altruism: Philanthropy and Charity in the United States and United Kingdom », *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* vol.12, n°4, pp.399-416.