



# Déjeuner du GNL

## Le Lobbying des ONG : le cas d'Oxfam

Le 13 janvier le Groupe des Nouveaux Lobbyistes s'est réuni autour d'un débat sur le lobbying des ONG. Le GNL a reçu Aurore Chardonnet, policy advisor sur les politiques européennes pour Oxfam International. La présentation a permis de mieux cerner les activités d'une ONG à échelle globale telle qu'Oxfam, et de voir comment y sont conçues et planifiées des actions de lobbying. Cette rencontre a également été l'occasion de discuter des différents outils et mécanismes d'influence employés par les ONG dans leurs stratégies, ainsi que les relations qu'une structure comme Oxfam peut entretenir avec le secteur privé ou les autres ONG.

### Oxfam international, quelle organisation, pour quel lobbying ?

---

#### Une organisation à l'échelle globale très structurée

Oxfam International est constitué de 17 structures nationales, mais sa portée s'étend bien au-delà, à 90 pays, grâce aux liens noués avec de nombreux affiliés en particulier en dehors de l'Union Européenne. Oxfam International s'est construit tout d'abord autour de la nécessaire coordination des objectifs nationaux, avant de développer des actions de plaidoyer.

L'action de l'organisation s'appuie sur 4 piliers : une action locale, un pilier dédié aux urgences humanitaires, des activités de recherche principalement basées à Oxford, et un volet plaidoyer et campagne.

La structure d'Oxfam s'articule autour d'un Board qui prend les initiatives. Concrètement ce sont les affiliés d'Oxfam qui décident de la stratégie. De son côté le bureau européen d'Oxfam joue davantage un rôle de lanceur d'alerte et fait remonter l'information au Board.

#### Le lobbying, une action très encadrée

L'activité de lobbying, ou « advocacy & campaign » ne constitue donc que l'un des quatre piliers de l'action d'Oxfam. Le volet campagne a pour but de soutenir les opérations de plaidoyer. Oxfam dispose d'un certain nombre de bureaux de plaidoyer à travers le monde, à Bruxelles donc, mais aussi à New York, Genève ou encore Addis-Abeba. Les messages des bureaux sont coordonnés de manière centralisée par le Board.

Le plaidoyer mis en place par Oxfam International est constitué de trois campagnes : *Grow* – qui vise à la promotion du développement et des activités durables, *Right in Crisis*, et *A Egalité* – sur lequel travaille Aurore Chardonnet. Cette structuration en programmes s'applique à l'ensemble des activités d'Oxfam à travers le monde.

#### Financement & plaidoyer

La question du financement des ONG est cruciale, tant pour la viabilité de leurs activités que pour des enjeux évidents de légitimité. Pour Oxfam, comme pour la plupart des ONG s'il s'agit certes du nerf de la guerre, il convient de parfaitement encadrer et répartir les fonds reçus tout en restant le plus transparent possible.

40% des ressources d'Oxfam proviennent de fonds privés, et notamment de particuliers, via des donations ou des legs. Ce financement par les citoyens vient renforcer la légitimité de l'action d'Oxfam. 20% sont liés à ses activités commerciales, et seulement 3% viennent d'entreprises. Oxfam reçoit également des subventions communautaires, mais selon Aurore Chardonnet, aucune subvention ne vient financer les actions de plaidoyer.

Sur un budget annuel de 1 milliard d'euros, Oxfam International n'alloue que 50 millions d'euro au plaidoyer, et le lobbying auprès des institutions européennes ne représente qu'une enveloppe de 300.000€. Par ailleurs, face à la baisse des financements publics, Oxfam ambitionne de diversifier davantage ses sources de financement privé.

## Un lobbying stratégique, fondé sur des mécanismes de légitimité propres

---

### Une stratégie globale, des relais régionaux

Le plaidoyer d'Oxfam International est défini au niveau global et de manière centralisée par le Board et les affiliés. Le bureau UE d'Oxfam n'est donc finalement que dépositaire d'un mandat. Le Bureau européen d'Oxfam se divise entre les trois campagnes. Les actions de plaidoyer et de lobbying pour chacune se font donc de façon autonome. Le bureau de Bruxelles regroupe une vingtaine de personnes dont douze à plein temps, réparties entre les différents programmes.

Outre son bureau bruxellois, la stratégie d'influence d'Oxfam International s'appuie aussi sur ses relais nationaux, dans onze Etats membres de l'UE. On constate une forte implication des membres nationaux, avec une bonne compréhension des enjeux européens. Par ailleurs la pratique montre qu'il est plus difficile d'avoir accès au Conseil, des actions à l'échelle nationale, via les bureaux nationaux apparaissent plus susceptibles d'avoir une influence effective, qu'une action menée de front depuis Bruxelles. La coordination du bureau UE et des bureaux nationaux représente donc une composante essentielle du lobbying d'Oxfam.

### Un accès privilégié aux décideurs européens

Avec un budget lobbying déclaré de seulement 300.000€ Oxfam international est pourtant la 3<sup>ème</sup> organisation la plus en contact avec les « top-interlocuteurs ». Cet accès privilégié s'explique en grande partie grâce à l'influence qu'exercent les membres nationaux, qui ont des contacts directs avec les Représentations Permanentes. De plus, contrairement à de nombreuses autres ONG, les représentants d'Oxfam bénéficient d'une structure qui les soutient, et notamment qui assurent les opérations de *fundraising* et de recherche, leur permettant de se concentrer uniquement sur le plaidoyer.

L'accès aux décideurs est également facilité par un intérêt mutuel à se rencontrer. Les ONG portent un message différent et souvent clivant mais qui diffère des intérêts traditionnellement représentés. L'accès au Parlement s'avère être le plus simple, mais également celui qui a le moins d'impact. La vraie question au demeurant n'est pas tant l'accès, mais plutôt de savoir si les messages sont entendus. En effet la transparence peut être à double tranchant, et rencontrer des ONG peut aussi être pour les décideurs un exercice de pure forme visant à démontrer son impartialité.

Enfin il faut aussi garder à l'esprit que les décideurs, et en particulier la Commission, peuvent se servir des ONG afin de porter un message qu'ils ne pourraient pas assumer en nom propre. Les ONG peuvent aussi être un vecteur de pression sur le Conseil pour la Commission.

### Des leviers de légitimité différents

Les stratégies de lobbying d'une ONG sont nécessairement fondées sur des outils et des leviers de pression différents de ceux utilisés par les entreprises. Le plaidoyer d'Oxfam International s'appuie en premier lieu sur le volet campagne défini à l'échelle globale et mis en œuvre depuis le siège. L'objectif de la campagne va être de sensibiliser et de mobiliser. Alors que les entreprises déploient de l'expertise, la légitimité à agir des ONG provient en premier lieu de la mobilisation publique sur un problème, parfois née d'initiatives citoyennes.

Par rapport aux entreprises, les ONG disposent de moyens et de contacts différents. Alors que les entreprises vont avoir recours à des conseils /consultants externes, Oxfam a recours notamment à des universitaires et des soutiens pro bono. Les modalités d'action et de mobilisation des ONG sont également très spécifiques. Celles-ci réalisent des publications afin notamment de justifier les demandes faites auprès des acteurs politiques, et il y a une adaptation certaines aux interlocuteurs et codes de l'UE et du milieu des affaires européennes. Cependant la meilleure arme des ONG reste l'organisation d'actions ponctuelles ou « stunt » visant à alerter et interroger l'opinion publique. L'objectif est de créer de l'image là où elle est traditionnellement absente : l'impact du scandale peut forcer les Institutions à agir.

Le recours au symbolique reste un outil central qui s'avère néanmoins surtout efficace sur le politique et au Parlement, et moins sur la Commission et le Conseil.

## Les relations externes des ONG

---

### De possibles coalitions entre les ONG

L'existence de « niches » et de secteurs spécifiques aux politiques européennes entraîne la spécialisation d'un certain nombre d'ONG. Ainsi Oxfam est l'une des seules organisations à aborder les problèmes liés à la fiscalité et à la fraude à l'échelle de l'UE et dans le monde. Ce processus de spécialisation aboutit logiquement à une certaine complémentarité des ONG entre elles.

Il existe une forte coopération entre les ONG du fait de cette spécialisation positive. L'action de ces différentes ONG peut également être menée via des fédérations nationales. Le travail en coalition est également une possibilité, sur Bruxelles on peut notamment noter la plateforme Concorde. Néanmoins l'adoption de positions publiques différentes n'empêche pas la coopération.

### Les relations avec le secteur privé : entre défiance et coopération

Il ressort des discussions entre les membres du GNL que les contacts entre les entreprises et les ONG existent et sont même relativement courants. L'existence de tels contacts est le plus souvent fonction du secteur d'activité concerné, mais aussi des traditions propres à chaque entreprise et chaque ONG.

Il s'avère que la mise en place d'une action de plaidoyer commune demeure compliquée, mais on constate beaucoup d'échange d'information, et le travail effectué par les ONG est souvent suivi de près par le secteur privé ou les autres représentants d'intérêts, en particulier les régions. La mise en place de rares actions communes (par exemple sur les génériques) nécessite alors de bien définir le cadre et les limites de l'action, ainsi qu'une confiance réciproque.

Enfin il s'est dégagé des discussions le constat évident que la collaboration n'était possible qu'avec certains types d'ONG, les organisations les plus dures ou les plus virulentes étant systématiquement laissées de côté.

\*\*\*