

BURKINA FASO

**COORDINATION REGIONALE
RESEAU AFRIQUE 2000 PLUS**

**ETUDE SUR LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL
DU RESEAU AFRIQUE 2000 PLUS**

NATURE JURIDIQUE

Hubert M. G. Ouédraogo
Cabinet juridique did international
did@liptinfor.bf

Juillet 2002

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
I- COMMENTAIRES COMPARATIFS RELATIFS A DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES AYANT UNE VOCATION SIMILAIRE	4
1- Les ONG internationales	4
1.1- L'IUCN	4
A- Création et buts	4
B- Membres, organisation	5
1.2- ENDA Tiers monde	5
A- Création et but	5
B- Organisation	5
2- Les Fondations	6
2.1- African Capacity Building Foundation (ACBF)	6
A- Création et but	6
B- Organisation	6
2.2- La Fondation SADAOC	7
A- Création et Objectifs	7
B- Organisation	8
II- LE CHOIX DE LA STRUCTURE JURIDIQUE DU RESEAU AFRIQUE 2000 PLUS	8
1- La problématique du choix de la forme juridique	8
2- L'Organisation Non Gouvernementale (ONG)	9
2-1- Origines, définition, caractéristiques	9
A- Origines	9
B- Définition et caractéristiques	10
2-2- Régime juridique des ONG au Burkina	10
A- Base légale des ONG au Burkina Faso : La loi 10/92/ADP du 15 décembre 1992	10
B- Conditions juridiques de la création des ONG	11
2-3- Domaines d'action des ONG au Burkina	12
A- Les ONG d'action humanitaire	12
B- Les ONG de promotion des droits de l'homme	13
C- Les ONG de développement	13
2-4- Avantages et inconvénients de la forme ONG pour le Réseau Afrique 2000	13
A- Avantages	13
B- Inconvénients	14
3- La Fondation	15
3-1- Définition, caractéristiques	15
3-2- Régime juridique de la fondation	15
3-3- Avantages et contraintes de la fondation	16
A- Avantages	16
B- Inconvénients	16
4- Recommandation	16

INTRODUCTION

Le Réseau Afrique 2000 est un programme régional Afrique du PNUD mis en place en 1989. L'objectif global assigné au Programme est de fournir aux pays africains un appui institutionnel pour le renforcement des capacités des populations rurales à la base en vue d'une promotion des actions de développement participatif. Il intervient dans treize pays africains qui sont le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, la Côte d'Ivoire (récemment), le Ghana, le Kenya, le Lesotho, la Mauritanie, l'Ouganda, le Rwanda, le Sénégal, la Tanzanie et le Zimbabwe.

L'intervention du programme durant les douze premières années de son exécution a surtout consisté d'une part en l'identification de projets dans 13 pays africains (tant francophones qu'anglophones) touchant pour l'essentiel le domaine de l'environnement ; l'intervention a consisté d'autre part en la supervision de la mise en œuvre des projets par les populations locales elles mêmes en tant que réponse à leurs propres besoins de développement.

La restructuration actuelle du Réseau¹ - tend à lui conférer une plus grande autonomie et une meilleure efficacité dans ses interventions. Elle prend en compte les nouvelles approches de développement préconisées par le Cadre de Coopération Régionale (RCF2 2002-2006) du Bureau Régional pour l'Afrique (RBA/UNDP), fondées sur un développement global intégrant notamment les préoccupations prioritaires telles que la lutte contre la pauvreté, la lutte contre le VIH / SIDA, le renforcement de la démocratie, la gouvernance participative etc...

C'est dans le cadre de la réflexion sur la restructuration du programme qu'il faut inscrire la présente étude sur le cadre juridique et institutionnel du Réseau Afrique 2000 Plus.

Des termes de référence, il ressort que l'étude doit porter sur les principaux points ci-après :

- Une analyse comparée des statuts d'institutions régionales africaines ayant un but similaire à celui du réseau afin de dégager les buts, missions et objectifs spécifiques pertinents au regard de la nouvelle vision préconisée pour le Réseau ;
- Une analyse succincte des formes juridiques possibles pour le Réseau, notamment les formes circonscrites à l'Organisation Non gouvernementale et à la Fondation et la proposition de la forme la plus appropriée ;
- L'élaboration d'un projet de statuts et de règlement intérieur permettant la mise en place de la structure juridique suggérée.

Dans son travail, le consultant est invité à fournir les éléments d'analyse suffisants permettant au commanditaire d'opérer en définitive un choix informé.

En vue de réaliser les tâches qui lui sont assignées, la démarche ci-après est préconisée :

- D'abord, une identification et analyse des missions qui pourraient être dévolues au Réseau, ceci à partir des objectifs globaux préliminaires assignés à la structure et de la revue des institutions similaires et ;

¹ Il est envisagé que le Réseau adopte désormais pour dénomination «Réseau Afrique 2000 Plus».

- Ensuite, une analyse des formes juridiques possibles, plus particulièrement celle concernant la forme ONG et celle Fondation; l'analyse concernera leurs principales caractéristiques, les avantages et inconvénients respectifs;
- Enfin une recommandation argumentée sur la structure la plus adaptée.

Tous les éléments ci-dessus constitueront le rapport intérimaire de la présente étude. L'élaboration et la proposition des projets de textes constitutifs de la structure juridique approuvée par le commanditaire (statuts et règlement intérieur) fera l'objet d'une annexe d'un second rapport au présent rapport. Ce dernier rapport comportera également la présentation des procédures nécessaires à la reconnaissance juridique rapide du Réseau.

I- COMMENTAIRES COMPARATIFS RELATIFS A DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES AYANT UNE VOCATION SIMILAIRE

Le Réseau Afrique 2000 Plus, en raison du champ géographique de ses interventions, des acteurs concernés et de la nature des buts et objectifs poursuivis est une structure ayant une vocation internationale.

La volonté de mettre en place une structure autonome dans le cadre de la restructuration en cours commande qu'un examen comparatif d'institutions poursuivant des buts similaires et ayant les qualités recherchées soit mené en vue d'en tirer les enseignements utiles.

Il s'agira d'analyser les statuts de ces organismes suivant leur nature juridique : Organisation Non Gouvernementale (cas de l'Union Mondiale pour la Nature- UICN) d'une part et fondation (cas de la Fondation African Capacity Building Foundation-ACBF) d'autre part.

1- Les ONG internationales

1.1- L'UICN

A- Création et buts

Fondée en 1948, l'UICN est une ONG internationale regroupant à la fois des Etats, des organismes de droit public et une grande variété d'organisations non gouvernementales de caractère privé. D'envergure mondiale, l'UICN regroupe 980 membres statutaires répartis dans 140 pays de tous les continents.

L'organisation poursuit les principaux buts ci-après :

- Conserver la nature et ses ressources dans le contexte du développement durable, en prenant toujours en considération les personnes ;
- Influencer sur les sociétés du monde entier, les encourager, les aider pour qu'elles conservent l'intégrité de la nature ;
- Veiller à ce que toute utilisation des ressources naturelles soit équitable et écologiquement durable ;
- Renforcer les capacités des membres, des réseaux et partenaires dans la sauvegarde des ressources naturelles aux plans local, régional et mondial.

Les actions de l'UICN sont concentrées principalement dans les domaines ci-après :

- Le développement des législations nationales et internationales en matière de conservation de la nature ;
- La création des parcs nationaux et des aires protégées ;
- L'évaluation de l'état de la conservation des espèces et des écosystèmes et l'aide à leur restauration ;
- L'élaboration de stratégies pour une utilisation durable des ressources naturelles.

B- Membres, organisation

L'UICN comporte les organes ci-après :

- Le Congrès Mondial, instance de conception et d'orientation des politiques réunissant tous les membres selon une périodicité triennale ;
- Le Conseil, organe élu par le Congrès mondial et chargé de l'examen du budget, des grandes orientations politiques et de la supervision de la mise en oeuvre des programmes ;
- Les comités nationaux ou régionaux chargés notamment de la définition des priorités, de la coordination entre les membres, de l'élaboration des programmes et l'organisation des réunions régionales ;
- Les commissions (six), organes consultatifs composés d'experts bénévoles.

Un président assure la présidence effective de tous les organes fondamentaux (Congrès Mondial, Conseil) en veillant tout particulièrement à leur bon fonctionnement.

Les ressources de l'UICN sont constituées pour l'essentiel par les cotisations des membres, auxquelles il faut ajouter les contributions des partenaires destinées surtout à financer les projets et programmes.

1.2- ENDA Tiers monde

A- Création et but

Le programme Environnement et Développement du Tiers monde (ENDA Tiers monde) a été mis en 1972 à Dakar en tant que programme conjoint de plusieurs agences de coopération : le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), l'Institut Africain de Développement Economique et de Planification et de l'Organisation Suédoise pour le Développement International. En 1978, ENDA Tiers monde se transformait en « Organisation internationale à caractère associatif et à but non lucratif ».

La lutte contre la pauvreté constitue l'axe essentiel de l'action de ENDA Tiers monde qui intervient auprès des communautés de base dans la recherche et la mise en oeuvre des voies d'un développement alternatif. D'une manière générale, ENDA cherche à valoriser les connaissances et les instruments du développement local, aussi bien dans le domaine matériel que dans celui des idées.

Dans ce cadre l'organisation développe les actions ci-après :

- Elaboration de démarche reproductible à travers des programmes de recherche, action, formation et communication ;
- Implication de compétences dans la mise en oeuvre des programmes de développement ;
- Implication de l'organisation dans les débats internationaux en vue de faire entendre le point de vue du Tiers monde.

B- Organisation

L'organisation intervient à travers des antennes décentralisées dans les pays du Sud (Afrique - 14 pays, Asie, Amérique latine). Elle dispose d'une représentation en Europe et sera présente prochainement au Japon.

ENDA est dirigé par un conseil d'administration de 5 à 11 membres. Le conseil d'administration choisit en son sein un bureau exécutif permanent composé d'un Président, d'un ou 2 vice-présidents et d'un secrétaire exécutif.

Au total, 24 équipes thématiques réalisent les missions de l'organisation au niveau de son siège au Sénégal.

2- Les Fondations

2.1- African Capacity Building Foundation (ACBF)

A- Création et but

L'ACBF a été créé en tant que cadre dévoué au renforcement des capacités des cadres africains. Les objectifs de l'ACBF sont les suivants :

- Créer un espace d'échanges permettant aux africains de participer en tant que partenaires à la définition des priorités de développement ;
- Mettre en place des mécanismes de coordination des efforts de renforcement des capacités en matière d'analyse des politiques et de gestion des actions de développement ;
- Mobiliser les fonds pour renforcer les actions de renforcement des capacités déjà en cours ;
- Favoriser l'établissement de liens entre recherche économique, institutions de formation et gouvernement d'échanges et de promotion de l'analyse politique et des programmes de développement au service des pays Africains ;

En vue de réaliser ces différents objectifs, l'ACBF réalise les types d'activités ci-après :

- Appui à la révision et à la mise à jour des politiques ;
- Appui à la mise en place d'institutions nouvelles ;
- Identification, organisation et promotion de réseaux nationaux et régionaux de chercheurs, d'analystes et de professionnels en Afrique ;
- Financement de séminaires techniques et de forums consultatifs ;
- Financement de bourses de formation ;
- Collaboration avec différentes institutions nationales, bilatérales ou multilatérales en matière de renforcement des capacités ...

L'ACBF est doté de la personnalité juridique et à ce titre peut agir en justice, recevoir ou emprunter des sommes d'argent, acheter des biens.

B- Organisation

Le fonctionnement de l'ACBF est assuré par 3 principaux organes :

- Le conseil des gouverneurs ;
- Le conseil exécutif ;
- Le secrétariat exécutif.

Ces organes sont appuyés par un personnel recruté à cet effet.

Le conseil des gouverneurs est constitué de personnes désignées par des représentants nommés par chaque gouvernement contributeur, dans les conditions prévues par les statuts ; les agences de financement (sponsoring agencies) telles que la Banque Africaine de développement, le PNUD peuvent nommer un gouverneur et un suppléant.

Le conseil des gouverneurs est chargé des principales attributions ci-après :

- Prendre les décisions relatives à la politique de l'ACBF ;
- Recruter les membres du conseil exécutif ;
- Recruter le Président du conseil exécutif ;
- Mettre fin au contrat des membres du conseil exécutif ;
- Assurer le suivi périodique des activités de l'ACBF ...

Le Conseil des gouverneurs tient chaque année au moins une rencontre annuelle.

Le Conseil exécutif est chargé de la réalisation des activités de l'ACBF. Il est composé de 11 membres au maximum disposant du droit de vote. Le Secrétaire exécutif est un membre non votant du conseil exécutif. Les agences de financement ont le droit de nommer chacune un membre votant du conseil exécutif. Les autres membres votant du conseil exécutif (8) sont recrutés par le conseil des gouverneurs.

Le conseil exécutif est chargé de la conduite générale de l'action de l'ADBF. A ce titre, il adopte les règlements nécessaires ; élabore une déclaration de politique de l'ACBF à soumettre à l'approbation du conseil des gouverneurs ; approuve les programmes et plans opérationnels de l'ACBF ; il approuve le budget annuel prévisionnel et recrute le Secrétaire exécutif.

Le conseil exécutif se réunit 3 fois au moins par an. Il peut créer autant de comités que nécessite la réalisation des activités de l'ACBF.

Le Secrétariat exécutif qui assure la gestion quotidienne de l'ACBF est recruté par le Conseil exécutif pour un mandat de 3 ans renouvelable une fois. Il peut être mis fin au mandat du Secrétaire exécutif par un vote du Conseil exécutif à la majorité qualifiée des 2/3.

2.2- La Fondation SADAOC

A- Création et Objectifs

La fondation pour la Sécurité Alimentaire Durable en Afrique de l'Ouest et Centrale (SADAOC) est une fondation de droit suisse enregistrée à Maastricht. Son siège est cependant localisé dans l'un des pays de l'Afrique de l'Ouest et centrale, plus précisément à Ouagadougou.

L'objectif général de la fondation est de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques nationales et sous-régionales en matière de sécurité alimentaire. Ceci passe notamment par le renforcement des capacités institutionnelles et de recherche, la coordination des actions des différents acteurs et l'amélioration de l'interface entre chercheurs, politiques et société civile.

B- Organisation

La fondation dispose des organes ci-après :

- Le conseil d'administration ;
- Le secrétariat exécutif ;
- Le conseil de surveillance.

Des réseaux structurés à l'échelle de chaque pays membre permettent la coordination des activités de la fondation au niveau des Etats membres. Il s'agit des réseaux ci-après : Burkina, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Togo.

Le conseil d'administration est chargé de l'élaboration des politiques de la fondation et de la supervision de l'action tant du secrétariat exécutif que des réseaux nationaux. Le conseil d'administration est composé des représentants des 5 pays africains membres ci-dessus cités. Des membres non africains peuvent être admis à compléter le Conseil d'administration. Le conseil d'administration désigne un Président parmi ses membres africains.

Le secrétariat exécutif ~~rend compte~~ rend compte au Conseil d'administration et est responsable devant lui. Il est chargé de la gestion quotidienne de la fondation y compris les obligations contractuelles à l'égard des agences bailleurs de fonds. Le secrétariat exécutif est dirigé par un secrétaire exécutif recruté par le conseil d'administration.

Le conseil de surveillance est responsable de l'évaluation des propositions de recherche ainsi que des politiques alimentaires et des stratégies de dialogue. Elle assure également le suivi de leur exécution. Le conseil de surveillance est composé de 3 experts africains et d'un expert non africain recrutés par le secrétariat exécutif après approbation du conseil d'administration. Il peut faire appel à toute expertise extérieure en cas de besoin.

Les réseaux nationaux coordonnent les activités de la fondation à l'échelle nationale. Ils sont dirigés par des comités de 4 personnes. Le réseau choisit une organisation membre pour assurer les obligations contractuelles et la gestion financière. Il peut sous-traiter la réalisation des activités de la fondation avec des organisations nationales.

II- LE CHOIX DE LA STRUCTURE JURIDIQUE DU RESEAU AFRIQUE 2000 PLUS

1- La problématique du choix de la forme juridique

Les cadres juridiques prévus par le législateur pour encadrer l'activité de toute organisation (société, association, organisation non gouvernementale, fondation, coopérative etc...) ne sont pas le fruit du hasard. Ils sont conçus pour faciliter la réalisation d'objectifs bien déterminés. Pour une société commerciale par exemple, l'objectif sera la recherche de bénéfices et le partage entre les membres ; pour une association ce sera la réalisation d'objectifs communs à but non ^{M. O. U. B.}excluant tout partage de bénéfice et de gain entre les membres dans les domaines culturel, social, religieux, artistique... ; pour une fondation, l'objectif sera la réalisation d'une œuvre charitable....

Le choix du cadre juridique est laissé à la discrétion de l'initiateur. Cette décision constitue une manifestation de volonté². Ceci étant, plus la forme juridique choisie est appropriée à l'activité projetée, plus elle bénéficiera des conditions favorables de réussite ; à contrario, si la forme juridique choisie est inappropriée, ce choix constituera une contrainte institutionnelle et par conséquent un facteur d'échec du projet envisagé.

En définitive, on peut dire que la forme ou cadre juridique est le « vêtement juridique » conçu pour habiller un projet ou une initiative donnée. Trop étroit, il gênera la liberté de mouvement de l'initiateur de l'action. Trop ample, il comportera des éléments inutiles qui en définitive perturberont la bonne marche de l'initiative ou en accroîtront les coûts de fonctionnement. Le bon développement des projets nécessite un vêtement juridique sur mesure³.

Dans la recherche de la forme juridique adaptée aux missions du Réseau Afrique 2000 Plus, telles qu'elles résultent des documents de restructuration, l'on peut légitimement orienter les réflexions vers des structures telles que la Fondation ou l'Organisation Non Gouvernementale (ONG).

Ces formes juridiques présentent l'avantage d'être à la fois des structures autonomes, dotées de la personnalité juridique d'offrir une certaine flexibilité dans l'organisation et la gestion des initiatives qu'elles sous-tendent.

2- L'Organisation Non Gouvernementale (ONG)

2-1- Origines, définition, caractéristiques

A- Origines

Les ONG ont des origines fort anciennes. Deux courants de pensée ont concouru à leur création : la tradition chrétienne et le libéralisme politique.

Les ONG confessionnelles ou d'obédience chrétienne fondées sur l'idée de charité et d'assistance à son prochain se sont matérialisées par la prise en charge par l'Eglise ou par des ordres religieux de multiples services ou de secours tels l'école depuis le Moyen Age, les hôpitaux, les orphelinats ou la création d'institutions pour aveugles.

Le système politique libéral en cours dans les pays occidentaux à partir du 19^{ème} siècle a donné lieu à l'émergence d'ONG autonomes fondées sur un certain nombre de postulats : le respect de leur indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et à l'inverse le respect par l'Etat des droits fondamentaux de l'homme tels que la liberté d'association, de réunion, de pensée, de conscience et de religion. Elle implique le droit des individus et des associations d'adopter des positions publiques différentes de celles des autorités établies ou même opposées à celles-ci et donc le respect par les autorités de l'opposition et de la contestation dans les limites légales prescrites⁴.

² Cf Dominique Lefebvre, Edwige Molaret-Laforêt : Droit et entreprise. PUG . 1988, p.137.

³ Cf Ouédraogo Hubert M. G. . Rapport de l'étude : Appui-Conseil sur le Cadre juridique de la Fédération Nationale des Paysannes (FENOP), 2002 , p.11

⁴ Cf Yves Beigbeder, le rôle international des ONG, LGDJ, 1992, p.13

Au Burkina Faso, l'apparition des ONG sur la scène nationale a été dictée par les effets de la sécheresse commencée en 1967 et dont le point culminant fut les années 1972-1973. Ainsi, le Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) convoquait une assemblée générale des ONG en 1974 qui donnera lieu à la création du SPONG (Secrétariat Permanent des Organisations Non Gouvernementales).

B- Définition et caractéristiques

L'appellation d'ONG recouvre une certaine ambiguïté qui cache mal une extrême diversité des situations. Tantôt, l'ONG est définie par opposition à l'Organisation Internationale "...comme toute organisation dont la constitution ne résulte pas d'un accord intergouvernemental"⁵, tantôt, l'ONG est définie par la dimension de ses activités, celles-ci pouvant couvrir une ville, une région, un pays, un ensemble de pays ou au niveau global.

D'une manière générale, le terme d'ONG a pour fondement originel l'article 71 de la charte des nations unies qui considère l'ONG comme un groupement de personnes privées poursuivant par dessus les frontières étatiques, la satisfaction d'intérêts ou d'idéaux communs et susceptibles d'être consulté par l'ONU ou les institutions spécialisées.

Ces définitions consacrent l'ONG comme une entité internationale à part entière : l'ONG internationale. Il existe cependant des ONG nationales qui s'entendent des ONG créées et dirigées par des nationaux d'un pays donné. Nous verrons dans les développements ultérieurs, l'application de ce concept au cas spécifique du Burkina Faso.

En ce qui concerne les traits caractéristiques majeurs de l'ONG, on peut retenir entre autres :

- L'initiative privée à la base de sa création ;
- Son caractère non gouvernemental ;
- Son but non lucratif ;
- La solidarité internationale qu'elle met en œuvre même dans le cas d'une ONG nationale ;
- La permanence de l'institution.

2-2- Régime juridique des ONG au Burkina

A- Base légale des ONG au Burkina Faso : La loi 10/92 ADP du 15 décembre 1992

Les ONG au Burkina sont régies par la loi 10/92/ADP du 15 décembre 1992 relative aux associations. Cette loi tire son fondement de l'article 21 de la Loi fondamentale⁶ qui dispose que "la liberté d'association est garantie. Toute personne a le droit de constituer des associations et de participer librement aux activités des associations créées. Le fonctionnement des associations doit se conformer aux lois et règlements en vigueur". La loi de 1992 relative à la liberté d'association précise les conditions d'exercice de cette liberté fondamentale qu'est la liberté de s'associer.

⁵Cf Mario Bettati. le droit des organisations internationales. PUF. 1987. p.17.

⁶Il s'agit de la Constitution du Burkina adoptée le 2 juin 1992.

Selon les dispositions de l'article premier de cette loi, " est association, tout groupe de personnes physiques ou morales, nationales ou étrangères, à vocation permanente, à but non lucratif et ayant pour but la réalisation d'objectifs communs dans les domaines culturel, sportif, social, spirituel, religieux, scientifique, professionnel ou socio-économique ".

C'est cette législation qui offre son régime juridique officiel aux ONG évoluant sur le territoire Burkinabé quelle que soit leur nationalité.

Le titre III de la loi de 1992 traite spécialement du régime des associations étrangères. Sont considérées comme telles (l'article 17) les associations réunissant les conditions suivantes :

- Avoir son siège ou son principal établissement sis à l'extérieur du Burkina ;
- Avoir son organe dirigeant essentiellement constitué d'étrangers ;
- Avoir 75 % de ses membres fondateurs de nationalité étrangère.

B- Conditions juridiques de la création des ONG

Elles s'analysent comme les formalités prescrites par la loi 10/92 que doivent observer les ONG pour être considérées comme régulièrement constituées ou en d'autres termes bénéficier de la reconnaissance par l'autorité compétente.

Les conditions requises par la loi diffèrent selon qu'il s'agit d'une ONG à caractère national ou qu'il s'agit d'une ONG étrangère.

La procédure de reconnaissance des ONG nationales est celle applicable à l'association burkinabé. Elle consiste notamment en l'accomplissement des formalités ci-après :

- Une instance constitutive de l'ONG (sous la forme d'une assemblée générale ou d'un congrès) doit être réunie en vue d'adopter les statuts et le règlement intérieur de l'ONG et d'en désigner les dirigeants ;
- Les initiateurs sont tenus de procéder à la déclaration de l'ONG. La demande est accompagnée des statuts, du règlement intérieur, du procès verbal de l'Assemblée Générale où sont mentionnés la composition de l'organe dirigeant et les adresses des dirigeants.

Le récépissé de déclaration d'existence de l'ONG est délivré par l'autorité compétente dans un délai n'excédant pas trois mois⁷.

Les dirigeants des ONG doivent alors procéder dans un délai d'un mois à compter de l'obtention du récépissé, à la publication de la création au journal officiel⁸.

⁷ Cf OUEDRAOGO Hubert M. G. Rapport de l'étude : Appui-conseil sur le cadre juridique de la FENOP notamment les intéressants développements sur la question de l'autorisation administrative préalable. En principe, la création de l'association (ONG) selon les termes de l'article 2 de la loi 10/92 est libre et ne nécessite aucune autorisation de la part de l'administration. Les fondateurs sont simplement tenus à une obligation de déclaration de l'ONG créée à charge pour l'administration d'en prendre acte par la délivrance d'un récépissé c'est à dire un simple accusé de réception d'un dossier conforme à ce qui est prévu par la loi. Cela signifie qu'une demande de récépissé ne peut être rejetée par l'administration que pour cause de vices de forme ou pour cause illicite et ce dans le délai de trois mois.

⁸ Il s'agit d'une publication gouvernementale assurant par l'insertion qui y est faite, l'information des administrés sur les lois, décrets et arrêtés à portée générale. Le Journal officiel au Burkina paraît en principe tous les jeudis de chaque semaine.

Quant à l'ONG étrangère, sa reconnaissance emprunte une procédure quasi identique à celle des ONG nationales ou associations ordinaires à la différence que des conditions supplémentaires sont exigées par les articles 20 et 21 de la loi 10/92.

Ces formalités spécifiques concernent essentiellement les mentions sur la demande d'autorisation d'une part de l'avis du Ministre chargé des relations extérieures et du plan et d'autre part les noms, prénoms, profession, adresses et nationalité des membres dirigeants l'ONG (cf Art. 20).

L'article 21 de la loi dispose qu'un accord d'établissement est conclu entre l'ONG internationale et les Ministres chargés des Finances et du Plan.

Cet accord d'établissement est une convention cadre fixant les droits et obligations des ONG et des pouvoirs publics.

Les principales dispositions qui y sont contenues, touchent au droit d'autonomie des ONG, à leur liberté de mobiliser les ressources (humaines, financières, techniques) nécessaires à leurs activités, au personnel de l'ONG (notamment les facilités accordées par l'Etat pour leur entrée et séjour sur le territoire Burkinabé), aux avantages fiscaux et douaniers accordés aux ONG.

La constitution d'une ONG au vu des indications ci-dessus est une opération aisée. Il en est de même des règles d'organisation et de fonctionnement qui sont presque entièrement laissées à la libre appréciation des rédacteurs de statuts.

L'ONG une fois déclarée jouit de la capacité juridique au sens de l'article 41 de la loi 10/92 en ce qu'elle peut ester en justice, acquérir, posséder et administrer des biens nécessaires à l'accomplissement de ses activités, recevoir des dons et legs.

Elle a par ailleurs l'obligation de tenir un registre d'activités (mentionnant les réunions, les manifestations, les réalisations) et un registre de comptabilité qui enregistre les mouvements d'entrées et de sorties de fonds.

2-3- Domaines d'action des ONG au Burkina

L'action des ONG revêt la particularité d'être difficile à cerner. Elle inclut tous les domaines de la vie économique et sociale : éducation, science, culture, art, environnement, aide et protection sociale, habitat, santé, loisirs, agriculture, emploi, action syndicale, religion etc...

Néanmoins, une analyse de leurs interventions permet une classification des actions en trois grandes catégories : l'action humanitaire, la promotion des droits de l'homme, les actions de développement.

A- Les ONG d'action humanitaire

Leur action consiste dans la plupart des cas à aider matériellement, directement les populations pauvres, les faibles, les réfugiés, les victimes des catastrophes naturelles.

On peut ranger dans cette catégorie des ONG telles Africare, la Croix-Rouge Internationale, le Conseil Œcuménique des Eglises, le Cathwel (Catholic Relief Services), l'Association des Veuves et Orphelins du Burkina, etc.

B- Les ONG de promotion des droits de l'homme

Dans le cadre des droits de l'homme, les ONG jouent des rôles importants : diffusion des normes établies par les conventions internationales, conseils juridiques ou pratiques aux victimes ou à leurs représentants sur les voies de recours, diffusion d'informations sur les violations des droits de l'homme, conseil et proposition de conventions internationales de droits de l'homme.

Les ONG de ce type existant au Burkina sont Amnesty International, l'Union inter africaine des droits de l'homme, le Mouvement burkinabé des droits de l'homme

C- Les ONG de développement

Il s'agit des associations participant activement aux programmes nationaux et internationaux de développement soit indépendamment, soit en coopération avec d'autres ONG, avec les gouvernements des pays hôtes, des pays donateurs et avec des organisations intergouvernementales.

Leur action concerne soit l'initiation et le financement de projets communautaires destinés à assurer l'autosuffisance alimentaire des populations locales soit la mobilisation des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des projets.

Les ONG les plus en vue dans ce domaine concernent le Plan de Parrainage International, certaines ONG nationales telles que l'ADRK (Association pour le Développement de la Région de Kaya), l'ABBEF (Association Burkinabé pour le Bien Etre familial) ...

En général, on peut conclure que la classification ci-dessus des ONG n'a rien d'exclusif dans la mesure où aucune de ces activités prises isolément n'exclut l'autre. Les activités des ONG connaissent une telle imbrication qu'il n'est pas aisé d'en dresser une typologie significative. Dans la pratique, il est habituel par exemple qu'une ONG à vocation humanitaire s'intéresse aux questions de droits de l'homme.

2-4- Avantages et inconvénients de la forme ONG pour le Réseau Afrique 2000

Les caractéristiques de l'Organisation Non Gouvernementale analysées précédemment permettent de situer ses avantages et inconvénients de dans la perspective de la recherche d'un cadre juridique approprié pour le Réseau Afrique 2000 Plus.

A- Avantages

Le premier avantage de l'ONG réside dans le fait qu'elle est une organisation de droit privé ; en tant que telle, elle est entièrement indépendante des autorités politiques. Elle est pour ainsi dire libre d'adopter ou non les politiques et directives des gouvernements, voire des autres

organisations internationales. Cette autonomie permet à l'ONG d'intervenir dans les domaines où l'Etat et les organisations internationales ne le peuvent pas pour des raisons politiques.

Un second avantage réside dans la simplicité et le faible coût de la constitution des ONG

Un troisième avantage réside dans la simplicité de l'organisation et du fonctionnement des ONG. Cette simplicité permet en particulier que cette forme puisse être utilisée par des acteurs ne disposant pas de compétences pointues d'administration. Elle permet également une adaptation rapide aux évolutions de l'environnement dans lequel l'organisation évolue.

Un quatrième avantage est le caractère économique de l'ONG. Le fonctionnement de l'ONG est le plus souvent régi par le sacro-saint principe de la limitation des dépenses non-opérationnelles : modestie des frais d'administration et des dépenses de personnel. La rémunération servie aux agents, toutes catégories confondues, est contenue dans les limites raisonnables.

Un autre atout résulte de l'esprit d'initiative et d'innovation dont l'ONG fait preuve et qui lui confère l'aptitude à mobiliser des groupes communautaires sur des projets donnés, à stimuler les activités d'auto-assistance, à collecter des fonds au profit des communautés.

Un dernier avantage provient des faveurs fiscales dont bénéficie l'ONG au Burkina, notamment en cas d'accord d'établissement conclu avec l'Etat.

La forme juridique d'ONG n'offre pas que des avantages à ceux qui l'adoptent. Elle a aussi des inconvénients.

B- Inconvénients

Les inconvénients ou contraintes de l'ONG sont imputables pour une bonne partie à son mode de financement et se résument ainsi qu'il suit :

- L'ONG dépend souvent de financements privés dont la mobilisation incertaine a comme conséquence de rendre difficile la prévision, la programmation à moyen et long terme des actions. Lorsque l'ONG est tributaire de financements publics, elle est soumise généralement à la contrainte des engagements annuels.
- La modestie des moyens disponibles peut porter un coup à la motivation du personnel en cas de limitation drastique des niveaux de salaires par exemple.
- L'ONG éprouve le plus souvent des difficultés à respecter l'obligation de transparence financière qui lui incombe à l'égard de ses différents partenaires : Etat, Bailleurs de fonds, communautés de base bénéficiaires de l'action de l'ONG. Cet inconvénient pose ainsi le problème de l'étendue du contrôle interne et externe dont l'ONG doit se doter.

3- La Fondation

3-1- Définition, caractéristiques

Au sens large, on appelle fondation l'acte par lequel une personne affecte pour un temps illimité des biens (une masse de biens) à une oeuvre d'intérêt général, charitable ou désintéressée. Ce peut être la création d'un hôpital, d'un hospice, d'une aide à l'enfance, d'un prix littéraire, artistique ou scientifique, d'un organisme humanitaire. L'affectation de bien peut se faire au profit d'une personne existante qui se chargera alors de réaliser et de gérer conformément aux vœux du fondateur. Elle peut également impliquer la création d'une personne morale à cet effet : la fondation est alors la personne morale chargée de réaliser ce but désintéressé.

La fondation présente de nombreuses caractéristiques qui en font la spécificité :

- D'abord la fondation est avant tout une masse de biens, un groupement de biens par opposition au groupement de personnes que sont l'association et les sociétés⁹. Il peut s'agir de biens mobiliers (fonds, espèces, objets d'art, droits de créance, etc.) ou immobiliers (terres, bâtiments, apports...) ou encore les revenus provenant des prestations de service.
- Ensuite la fondation poursuit un but désintéressé, charitable, d'intérêt général. En somme une finalité analogue à celle de l'association, notamment celle reconnue d'utilité publique. En d'autres termes, les biens affectés durablement à la fondation ne trouvent leur justification que dans la mesure où ils participent à la réalisation d'une oeuvre à caractère non lucratif.
- Enfin, la fondation en tant qu'institution apparaît comme le support juridique des biens entrant dans sa constitution. Elle tient le rôle d'"administrateur" du patrimoine dans le seul but de réaliser la volonté exprimée par le fondateur.

3-2- Régime juridique de la fondation

Au Burkina, il n'y a pas de législation spéciale relative aux fondations. Le texte de référence pour la constitution d'une fondation demeure la loi n° 10/92 régissant la liberté d'association, comme en atteste la pratique et l'usage. La fondation est de ce fait assimilée pour une part importante à l'association dans son fondement juridique.

La création de la fondation ou son fonctionnement harmonieux ne sont pas laissés au hasard. Ainsi, il est indiqué que la fondation bénéficie de la reconnaissance d'utilité publique pour agir avec le plus de sécurité et d'avantages. La reconnaissance d'utilité publique est accordée par décret pris par le gouvernement en conseil des ministres. Cette procédure permet de

⁹ Cf Paul Eismein . Droit Civil français . Tome XI. Librairie technique, 1956, p 554 : Pour cet auteur, cette différence est de taille. Dans le groupement de personnes, le but poursuivi est déterminé par les membres du groupement qui en sont en général les bénéficiaires de son activité .Ils peuvent ainsi modifier son but, son organisation. Ils peuvent le dissoudre. Dans les fondations, le but et l'organisation sont déterminés par le fondateur et, en général, les bénéficiaires de la fondation n'ont aucune part dans la direction et dans la détermination de nouveaux bénéficiaires.

confirmer aux yeux des partenaires concernés le caractère d'intérêt général des buts et activités poursuivis.

3-3- Avantages et contraintes de la fondation

A°- Avantages

- Tout comme l'ONG, la fondation est une initiative privée en ce sens que l'initiative de sa création doit être prise obligatoirement par une personne privée. Le fondateur a toute liberté pour déterminer son but.
- L'administration de la fondation est assurée par un Conseil d'administration qui dispose des pouvoirs les plus larges. Il n'existe pas obligatoirement d'assemblée générale comme dans les ONG.
- La création de la fondation au moyen d'une affectation permanente de biens à un but lui assure des ressources juridiquement garanties durant toute son existence. Elle peut tout aussi améliorer sa capacité financière à titre accessoire, par le produit de prestations de services rémunérées.
- La fondation convient parfaitement au financement des activités, des organismes poursuivant des buts pour lesquels elle a été instituée. Elle offre l'utilité de la pérennisation financière des initiatives d'intérêt général engagées.

B- Inconvénients

On en dénombre un certain nombre de contraintes:

La première contrainte a trait à l'inexistence au Burkina d'une législation spéciale sur les fondations. Elle est plutôt inspirée de la réglementation sur les associations.

Il n'en demeure pas que ce quasi vide juridique est très marqué en ce qui concerne le régime fiscal, les rapports avec les pouvoirs publics.

Le second inconvénient est que malgré tout, la fondation est une structure délicate à créer. L'élaboration de l'acte de fondation, qui exprime la volonté du fondateur quant aux biens affectés, à leur but ; la détermination des modalités d'organisation sont autant d'exigences qui doivent requérir la plus grande attention en vue de doter l'institution de « son vêtement juridique » sur mesure.

4- Recommandation

Au vu des analyses ci-dessus, le consultant recommande au commanditaire l'adoption de la forme de la fondation comme cadre juridique pour la restructuration du Réseau Afrique 2000 Plus. L'adoption d'une telle forme permettra en particulier de donner au réseau un cadre efficace de mobilisation des fonds et un environnement rassurant pour la gestion sécurisée d'un capital important.

La forme de la fondation est également de nature à assurer la pérennisation du réseau qui ne dépendra plus de subventions aléatoires.

Enfin, l'absence d'une législation spécifique peut être tournée en définitive en un avantage déterminant. La flexibilité du régime associatif qui servira de base juridique de départ permet de tailler le cadre institutionnel de la fondation à la hauteur des ambitions, souhaits et attentes de ses initiateurs.