



## **Une organisation hybride dans l'arène européenne : Open Society Foundations et la construction du champ de la lutte contre les discriminations**

**Oriane Calligaro**

DANS **POLITIX 2018/1 (n° 121)**, PAGES 151 À 172

# **ARTICLE**

---

**U**n groupe d'ONG basées à Bruxelles et récemment réunies au sein du Civil Society Organisation Fundraising and Programmes Network (CSO FPN) a publié en 2016 un rapport sur le rôle et l'influence des organisations philanthropiques dans l'Union européenne (UE)<sup>[1]</sup>. Ces ONG font le constat de leur dépendance financière croissante à l'égard de fondations qui développent parfois leurs propres activités de plaidoyer<sup>[2]</sup>. Leur rapport identifie Open Society Foundations (OSF) comme « la fondation la plus grande et la plus connue travaillant dans l'Union européenne<sup>[3]</sup> ». Une part importante de l'engagement d'OSF dans l'UE porte sur la lutte contre les discriminations et plusieurs ONG du réseau CSO FPN actives dans ce domaine bénéficient de fait du soutien de cette fondation : SOLIDAR, Lobby européen des femmes (LEF), ou encore European Network against Racism (ENAR).

1

Afin d'analyser les effets de l'action des organisations philanthropiques sur les ONG de plaidoyer et sur la fabrique des politiques européennes, cet article étudie l'implication croissante d'OSF dans la lutte contre les discriminations, devenue au cours des deux dernières décennies un domaine de compétence de l'UE. Dans le cadre du nouveau modèle participatif de gouvernance promu par l'UE, les acteurs non gouvernementaux – dont les organisations philanthropiques – sont en effet invités à prendre part à la conception des normes et des instruments d'action publique. OSF,

2

créée par l'homme d'affaires américain George Soros, est un acteur central mais peu étudié de ce champ. Cette fondation a pour objectif de promouvoir la démocratie libérale et de défendre une « société ouverte », selon le concept de Karl Popper<sup>[4]</sup>. En se constituant comme « réseau de savoir » (*knowledge network*), OSF tente d'influer sur la production des politiques publiques nationales et internationales par le moyen du savoir et de l'expertise<sup>[5]</sup>. Si l'influence normative d'OSF a été étudiée dans le cas de l'Europe orientale, en particulier pour la discrimination des Roms<sup>[6]</sup> ou de l'égalité des sexes<sup>[7]</sup>, son rôle dans la fabrique des politiques européennes n'a pas été exploré.

L'article analyse les actions d'OSF pour évaluer leur influence sur les ONG elles-mêmes, mais plus encore sur le champ européen de la lutte contre les discriminations. De nombreuses recherches outre-Atlantique ont mis en évidence l'impact du soutien d'organisations philanthropiques sur la nature et les activités des mouvements sociaux. Elles montrent d'une part que les fondations philanthropiques tendent à « canaliser » les mouvements sociaux en encourageant chez eux l'adoption de revendications plus modérées, une trop grande radicalité risquant de les disqualifier dans l'arène institutionnelle<sup>[8]</sup>. Par ailleurs, les fondations peuvent inciter les organisations à se professionnaliser, à travers l'adoption de méthodes de travail plus bureaucratiques et le recrutement d'employés aux compétences plus techniques et moins militantes<sup>[9]</sup>. Les fondations peuvent aussi modifier le paysage associatif par un effet de sélection en amont, dans la mesure où elles ont tendance à accorder des fonds à des organisations plus professionnalisées et idéologiquement plus modérées, au détriment d'organisations jugées plus radicales<sup>[10]</sup>. OSF ne correspond qu'imparfaitement à ces schémas. Certes, elle participe à la professionnalisation de certaines organisations qu'elle finance et, sur la base de sa connaissance du monde institutionnel, les invite à une formulation plus tactique de leurs revendications. Cependant, OSF a la particularité de concentrer son action sur des causes peu consensuelles. L'un de ses buts déclarés est de combler le vide créé par le désintérêt des autres donateurs en soutenant des groupes considérés comme trop controversés. Ainsi, elle n'effectue pas nécessairement une sélection en faveur d'organisations plus institutionnalisées ou supposées plus modérées sur le plan idéologique.

Les recherches existantes s'intéressent d'autre part à la contribution des fondations philanthropiques à la construction de champs organisationnels. Tim Bartley a ainsi montré, dans le cas de la certification forestière, comment les fondations facilitaient la mise en réseau d'organisations parfois éparses, à travers des mécanismes relationnels et culturels<sup>[11]</sup>. Il insiste sur le fait que l'action des fondations ne consiste pas en l'imposition de nouveaux réseaux ou de nouveaux cadres cognitifs, mais davantage en un processus d'*enrôlement* dans un projet collectif, au sein d'un champ « dans lequel des acteurs divers (souvent avec des intérêts, des idéologies et des formes organisationnelles différents) entrent en contact régulier, dans un même cadre référentiel et dans la poursuite d'un projet au moins partiellement commun<sup>[12]</sup> ». L'action d'OSF illustre bien cette dynamique de *field-building* mais constitue une

entreprise philanthropique originale dont les rôles multiples méritent d'être analysés au regard des spécificités de la gouvernance européenne. Dans un contexte de crise économique et de diminution des subsides publics, les ONG recherchent une plus grande autonomie vis-à-vis de l'UE et sont ainsi en quête d'expertise et de ressources financières et techniques pour faire entendre leur voix dans la fabrique des politiques européennes. Dans ces conditions, le soutien de fondations privées, et d'OSF en particulier, devient essentiel. À l'instar d'autres fondations, OSF co-construit un champ – celui de l'anti-discrimination – mais elle semble dépasser ce cadre dans la mesure où elle s'impose de façon croissante comme un acteur autonome et incontournable du champ, soit au sein de coalitions avec des ONG, endossant parfois le rôle d'intermédiaire entre elles et les institutions, soit à travers son lobby bruxellois, l'Open Society European Policy Institute (OSEPI), menant ainsi en son nom propre des actions semblables à celles de ses bénéficiaires. OSF tend ainsi à être assimilée à la vaste catégorie bureaucratique de « société civile ». Pour les instances européennes, la société civile est « simplement définie de façon oppositionnelle, comme une catégorie résiduelle d'acteurs non étatiques ou non gouvernementaux <sup>[13]</sup> ». C'est cette ambiguïté même qui permet à une organisation hybride comme OSF de pénétrer la sphère institutionnelle européenne.

Afin d'étudier ces dynamiques, l'article se concentre sur le cas des relations entre OSF et l'European Network against Racism (ENAR), un réseau créé en 1998 et représentant à Bruxelles environ 160 associations nationales et locales actives dans le domaine de la lutte contre le racisme et les discriminations. Lorsqu'OSF a intensifié son action en Europe dans les années 2000, ENAR s'est avéré un partenaire précieux poursuivant des objectifs convergents. Il en va de même pour l'intergroupe du Parlement européen Anti-Racism and Diversity Intergroup (ARDI) <sup>[14]</sup>, créé en 1999 et étroitement lié à ENAR et OSF. L'article montre comment OSF et ENAR développent des stratégies de coalitions avec d'autres ONG pour agir auprès des institutions européennes. OSF, par le biais de ses subsides, de son activité de lobby et des différents forums qu'elle contribue à mettre en place, *enrôle* des ONG mais aussi des individus (militants, chercheurs, fonctionnaires et députés européens) dans le but de forger des propositions de politiques publiques dans des secteurs controversés (contrôle au faciès, collecte de données ethniques, islamophobie).

L'article décrit d'abord le contexte de la collaboration entre OSF et ENAR : d'une part l'élargissement des compétences de l'UE dans le domaine des discriminations et la création d'ENAR, et d'autre part les objectifs d'OSF et l'expansion de ses activités en Europe depuis les années 2000. L'article analyse ensuite les modalités du partenariat OSF/ENAR et le rôle d'OSF comme co-constructeur du champ de l'anti-discrimination. Une dernière partie étudie enfin le rôle original d'OSF comme acteur direct du champ et ses effets sur la fabrique des politiques européennes.

## SOURCES ET MÉTHODES DE L'ENQUÊTE

Cette étude se fonde sur des données qualitatives. Un premier type de source est constitué par les documents émanant des organisations observées : les rapports d'activité d'OSF, les rapports et sites Internet issus des projets menés par ENAR, OSEPI ou d'autres organisations d'OSF. Au-delà de quelques documents rendant compte de partenariats, les documents internes attestant des interactions entre OSF et ses bénéficiaires ne sont pas accessibles. Un second type de sources se fonde sur une série d'entretiens semi-directifs avec les membres des organisations et institutions (trois employés d'ENAR, trois employés d'OSF, un employé du Parlement européen). Enfin, un dernier type de sources a été recueilli par le biais d'observations, en participant à un événement informel au sein d'une des organisations (inauguration de nouveaux locaux), à une audition au Parlement européen réunissant plusieurs des organisations étudiées (« Les femmes contre l'islamophobie »), à la conférence de lancement d'un projet d'ENAR (*Forgotten Women*), et à la présentation dans les bureaux d'OSEPI d'une étude financée par OSF.

## **CONTEXTE DE LA COLLABORATION OSF/ENAR : L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS**

Pour comprendre la collaboration entre OSF et ENAR, il est indispensable de revenir sur leur création et leur trajectoire respectives, très fortement liées aux opportunités ouvertes par l'évolution de la gouvernance de l'UE et l'élargissement de ses compétences dans le domaine des discriminations.

7

### **LA CRÉATION D'ENAR**

Le principe de la non-discrimination est apparu dans l'ordre légal de l'UE en 1976, avec la Directive sur le traitement égal des hommes et des femmes<sup>[15]</sup>. Cependant, le domaine de l'anti-discrimination<sup>[16]</sup> – c'est-à-dire la lutte active contre des discriminations structurelles – s'est élargi de façon décisive dans les années 1990 et 2000 et cet élargissement est à mettre en relation avec une implication croissante des organisations de la société civile dans la gouvernance européenne. La Plateforme sociale européenne, qui réunit des ONG actives sur les questions sociales, s'est formée en 1995. Beaucoup de ses membres sont des organisations créées à l'initiative de la Commission européenne. La Commission a ainsi mis à disposition des fonds pour la création d'organisations parapluie européennes dans les domaines tels que l'égalité pour les femmes, pour les personnes handicapées, la lutte contre les discriminations ethniques ou religieuses<sup>[17]</sup>. Grâce en partie à l'action conjointe de ces organisations et de la Commission européenne, ces domaines d'action publique ont été intégrés en 1997 au Traité d'Amsterdam dont l'article 13 mentionne « la lutte contre la

8

discrimination fondée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la religion ou la croyance, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ». En 1997, les organisations antiracistes européennes se sont réunies à Bruxelles afin de former le Réseau européen contre le racisme, European Network Against Racism (ENAR), officiellement institué en 1998 et financé par le Plan d'action contre le racisme de la Commission européenne<sup>[18]</sup>. Deux ans plus tard, l'UE a adopté un texte fondateur sur l'anti-discrimination, la Directive relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, connue sous le nom de Directive sur l'égalité raciale<sup>[19]</sup>. La mobilisation des ONG au niveau européen, au sein d'une coalition réunissant également des membres de la Commission et du Parlement européen, a joué un rôle clé dans l'adoption remarquablement rapide de cette Directive, notamment le Migration Policy Group, autre ONG créée et financée par la Commission européenne<sup>[20]</sup>.

Cette implication d'acteurs non gouvernementaux est le signe d'une évolution de la gouvernance de l'UE. En 2001, la Commission a en effet publié un Livre blanc sur la gouvernance<sup>[21]</sup>. Face aux critiques répétées relatives au « déficit démocratique » de l'UE, ce document proposait d'introduire plus de « participation » dans la gouvernance, en permettant des consultations régulières d'ONG et plus généralement un rôle plus grand de la « société civile » dans la fabrique des politiques européennes<sup>[22]</sup>. La société civile ainsi désignée correspond essentiellement à des organisations basées à Bruxelles, souvent créées et financées par la Commission européenne, comme ENAR<sup>[23]</sup>. Au cours de la décennie suivante, la collaboration entre les institutions de l'UE et ces associations a joué un rôle important dans l'expansion des compétences de l'UE dans le domaine de l'anti-discrimination. ENAR a ainsi été un partenaire clé de la Commission dans des programmes de mise en œuvre par les États membres de la Directive sur l'égalité raciale<sup>[24]</sup>.

Depuis la fin des années 2000, la lutte contre les discriminations est donc ancrée dans l'ordre légal de l'UE et ENAR reconnu comme un partenaire privilégié des institutions de l'UE dans ce domaine. Cependant, comme de nombreuses ONG européennes, ENAR souffre de sa très grande dépendance financière à l'égard de l'UE qui peut réduire sa capacité de critique et de réforme des politiques européennes et ainsi sa crédibilité aux yeux de ses associations membres<sup>[25]</sup>. Par ailleurs, la crise économique de 2008 et la diminution des financements publics ont rendu ces ONG encore plus fragiles. C'est dans ce contexte que la création de nouveaux partenariats, au-delà des instances publiques, est devenue nécessaire. OSF, fondation puissante récemment installée à Bruxelles et cherchant à intensifier ses activités dans l'UE, s'est ainsi affirmée comme un partenaire stratégique.

## **L'OPEN SOCIETY FOUNDATIONS : SES ORIGINES ET SON INTÉRÊT CROISSANT POUR L'UE**

OSF est un réseau de fondations philanthropiques privées<sup>[26]</sup>. Il a été fondé en 1993 par le milliardaire George Soros qui fit fortune dans les années 1980, principalement en spéculant sur les marchés monétaires. Le développement et les stratégies d'OSF s'éclairent en partie au regard de la trajectoire de son fondateur. Soros est né en 1930 dans une famille juive de Budapest et a ainsi vécu l'occupation nazie qui porta au pouvoir les fascistes hongrois entre 1944 et 1945. Sa famille a échappé à la déportation grâce à l'acquisition de faux papiers d'identité et a aidé d'autres familles à faire de même. Soros explique comment cette expérience fut décisive pour son engagement philanthropique : « au lieu de nous soumettre à notre destin, nous avons résisté à une force maléfique qui était bien plus puissante que nous – et pourtant, nous l'avons emporté. Et non seulement nous avons survécu, mais nous avons aussi réussi à aider d'autres personnes<sup>[27]</sup> ». Ses dons philanthropiques se portent ainsi essentiellement sur « ceux qui subissent la discrimination simplement pour ce qu'ils sont<sup>[28]</sup> ». Il a émigré à Londres en 1947 et étudié à la *London School of Economics*, où il a pu suivre les enseignements de Karl Popper<sup>[29]</sup>. Mais c'est aux États-Unis, où il vit depuis 1956, que Soros a fait fortune et fondé OSF.

11

OSF est aujourd'hui composée de fondations et d'organisations qui opèrent dans 42 pays et emploient au total 1600 personnes<sup>[30]</sup>. Elle est la fondation la plus riche au monde, après la Fondation Bill and Melinda Gates et avant la Fondation Ford, avec un budget de 940,7 millions de dollars en 2017, dont 60 % sont destinés aux subventions<sup>[31]</sup>. Récemment, Soros, inquiet quant à la pérennité de sa fondation après sa disparition, a opéré en sa faveur un don de 18 milliards de dollars<sup>[32]</sup>. OSF est d'abord connue pour avoir développé des stratégies d'influence dans l'ancien bloc soviétique par le biais de l'expertise et le financement d'organisations de la société civile<sup>[33]</sup>. George Soros a créé sa première fondation en dehors des États-Unis en Hongrie en 1984. Son but était de soutenir les groupes opposés au régime communiste. Après l'implosion de l'URSS, Soros a implanté ses fondations dans toute l'Europe orientale et l'Asie centrale afin d'aider les pays de ces régions dans leur transition post-communiste. En 1991, il a fondé la *Central European University* à Budapest dans le but de former une nouvelle génération de dirigeants politiques et économiques<sup>[34]</sup>. L'influence des instituts Soros a aussi concerné d'autres aspects de la vie sociale, avec par exemple la diffusion de normes pour l'égalité des sexes<sup>[35]</sup>. L'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'UE a très tôt été un objectif déclaré d'OSF, les principes politiques, économiques et juridiques de l'UE étant considérés comme congruents avec son idéal de société ouverte<sup>[36]</sup>. Son projet *EUMAP – Accession Monitoring Programme* avait ainsi pour but de « promouvoir un élargissement responsable et durable de l'UE<sup>[37]</sup> ».

12

Au-delà des anciens pays communistes, OSF est active à travers le monde dans des domaines très variés : le fonctionnement de la justice, les droits de l'homme, l'accès aux soins, etc. OSF s'est par ailleurs focalisée de façon croissante sur les minorités marginalisées : les usagers de drogues, les travailleurs du sexe, les personnes atteintes

13

du SIDA, les personnes handicapées mentales, les minorités sexuelles, les minorités religieuses (les musulmans aux États-Unis et en Europe), et les minorités ethniques (les Roms en Europe). La plus grande part des subventions de la fondation est attribuée aux États-Unis, en Europe et en Afrique. Pour l'Europe, les sujets prioritaires sont, par volume financier croissant, les droits de l'homme et les pratiques démocratiques, l'égalité et la lutte contre les discriminations et les migrations <sup>[38]</sup>. L'établissement d'OSF dans l'UE remonte au début des années 2000, à un moment où l'anti-discrimination s'institutionnalisait comme compétence de l'UE. La nécessité pour OSF d'être présente dans l'UE est apparue du fait de deux phénomènes : la discrimination des Roms dans les pays candidats puis nouveaux adhérents à l'UE et la montée de la xénophobie en Europe orientale comme occidentale.

Victime de ségrégation raciale dans son enfance, George Soros est particulièrement sensible aux discriminations frappant les populations roms en Europe centrale et orientale <sup>[39]</sup>. Lorsque le bloc soviétique a imploré, la lutte contre la discrimination des Roms est devenue une des principales préoccupations d'OSF en Europe. La fondation a joué un rôle essentiel dans l'action en justice qui a mené en 2000 à la condamnation de l'État tchèque devant la Cour européenne des droits de l'homme pour discrimination raciale d'enfants roms au sein du système scolaire <sup>[40]</sup>. À cette même époque, la République tchèque et d'autres pays d'Europe orientale pratiquant des discriminations similaires négociaient leur adhésion à l'UE. L'action de plaidoyer auprès des institutions de l'UE est ainsi devenue un enjeu essentiel pour OSF <sup>[41]</sup>. Par ailleurs, avec le succès croissant de mouvements xénophobes sur la scène politique d'Europe occidentale dès la fin des années 1990, le combat contre le racisme dans les anciens États membres est également devenu une priorité d'OSF. Ainsi, en 1997, OSF a ouvert un Open Society Institute à Bruxelles, rebaptisé par la suite Open Society European Policy Institute (OSEPI). Contrairement à d'autres instituts fondés par OSF, OSEPI n'attribue pratiquement aucune subvention. Il a été conçu comme un *think tank* capable d'exercer une influence sur les institutions européennes dans les domaines de la justice, des droits de l'homme et des discriminations <sup>[42]</sup>. OSEPI est inscrit dans le registre de la transparence de l'UE en tant qu'ONG employant 22 lobbyistes et opérant avec un budget consacré aux activités de plaidoyer de 2,25 millions d'euros par an <sup>[43]</sup>.

Enfin, la décision d'OSF de renforcer son action dans l'UE a été motivée par son analyse de la société civile dans cette région <sup>[44]</sup>. Selon OSF, en comparaison avec le cas américain, les ONG européennes en charge de protéger les minorités sont relativement faibles et manquent d'autonomie <sup>[45]</sup>. Un ancien employé d'OSF décrit ainsi l'observation faite par la fondation : « Le secteur associatif en Europe est en général très dépendant de fonds publics et les ONG sont souvent mandatées par l'État pour fournir une série de services – assistance sanitaire, nourriture ou logements – à des populations marginalisées mais ne s'engagent pas dans des actions de plaidoyer en faveur de ces populations. Et dans des pays comme l'Italie, l'Espagne ou la France, d'autres financeurs possibles sont des fondations privées, en général de petites

fondations familiales ou des fondations créées par des banques. Ce genre de fondations ne sont évidemment pas prêtes à soutenir des groupes controversés, aussi pour une question d'image<sup>[46]</sup>. » Sur la base de ce constat, OSF a adopté comme objectif central en Europe la promotion d'une « société civile indépendante », c'est-à-dire moins dépendante de l'État et capable de peser sur les décisions publiques<sup>[47]</sup>. Cette action est l'expression de la théorie de la « démocratisation progressive » développée par OSF : impliquer un réseau d'organisations dans des actions de plaidoyer visant à réformer des politiques publiques jugées insuffisantes ou inadaptées<sup>[48]</sup>.

En 2012, du fait des effets durables de la crise économique sur les ressources des ONG et de l'intensification des discours xénophobes dans les sociétés européennes, OSF a décidé de renforcer son action dans la région en créant l'Open Society Fund to Counter Xenophobia, appelé Xen-Fund, dont le budget annuel est de 3 millions de dollars<sup>[49]</sup>. Une étape supplémentaire dans ce processus d'institutionnalisation de l'action d'OSF en Europe a été la création d'un nouvel institut à Barcelone, l'Open Society Initiative for Europe (OSIFE), qui est en charge d'administrer un budget annuel de 20 millions de dollars (ce qui inclut le Xen-Fund), sur les 100 millions de dollars dédiés à l'Europe<sup>[50]</sup>.

16

## **LE PARTENARIAT OSF/ENAR ET LE RÔLE D'OSF COMME CO-CONSTRUCTEUR DU CHAMP DE L'ANTI-DISCRIMINATION**

Comme d'autres fondations étudiées dans la littérature, OSF participe à la professionnalisation de ses bénéficiaires, impacte le contenu et la forme de leurs revendications et facilite leur enrôlement dans des projets collectifs. L'étroite collaboration entre ENAR et OSF pourrait de prime abord ressembler à un simple échange de ressources : OSF fournit de l'expertise et des ressources financières à ENAR qui en retour informe OSF sur les réalités du terrain associatif local et national, faisant remonter des données et des revendications qui alimentent à leur tour l'expertise de la fondation. Cependant, il apparaît que les interactions entre OSF et ENAR consistent en une combinaison complexe de compétences et en des échanges de capitaux symboliques pour gagner en crédibilité dans l'arène institutionnelle européenne.

17

### **LE PARTENARIAT OSF/ENAR**

Aux dires d'un ancien employé d'OSF, ENAR est apparu comme un partenaire naturel lorsque la fondation a entrepris d'étendre ses activités en Europe<sup>[51]</sup>. ENAR a en effet des liens solides avec des associations locales et nationales qu'il représente au niveau de l'UE. Il collecte ainsi des informations de première main sur les initiatives locales et leurs besoins, qui sont à leur tour nécessaires à OSF pour orienter son action et

18

nourrir son expertise. Depuis sa création, ENAR a également axé son travail sur des communautés marginalisées qui sont des cibles prioritaires pour OSF : les Roms, les musulmans, les migrants. Enfin, ENAR est très dépendant des subsides de l'UE, qui représentent 80 % de son budget. Un employé d'ENAR explique : « Étant donné les populations défavorisées qu'elles représentent, nos associations membres ont peu de ressources et le réseau ne peut donc pas compter sur leurs seules cotisations pour gagner de l'indépendance vis-à-vis de la Commission <sup>[52]</sup>. » Or la Commission européenne n'accorde des fonds qui si une association est capable de mobiliser d'autres financeurs. Depuis 2002, OSF a été un bailleur régulier d'ENAR et est devenu en 2008 un financeur structurel (*core-funder*), ce qui signifie qu'elle contribue de façon annuelle au budget du réseau, et non pas seulement à des projets ponctuels <sup>[53]</sup>. Ce lien financier plus durable a entraîné des changements dans la gouvernance d'ENAR. En 2011, OSF a financé les services d'un consultant pour réorganiser le fonctionnement du réseau : la composition et les tâches de son secrétariat, les relations entre ses membres, son budget et son financement. Cette réforme a largement été pensée par OSF qui a fourni au consultant une lettre de mission <sup>[54]</sup>. Comme l'indiquent des employés d'OSF comme d'ENAR, un des buts était de rendre le fonctionnement d'ENAR plus efficace et plus compatible avec les attentes et les méthodes de son financeur <sup>[55]</sup>. À l'instar d'autres fondations, OSF incite donc à une professionnalisation et à une rationalisation du travail interne des ONG.

Lorsqu'ENAR a candidaté pour un financement structurel d'OSF, une de ses propositions était de dynamiser l'intergroupe du Parlement européen sur les discriminations (ARDI). ARDI, qui travaille en étroite collaboration avec ENAR et qu'un de ses membres décrit comme « le pendant d'ENAR au sein du Parlement européen », existait depuis près de dix ans mais ne parvenait pas à rallier un nombre significatif d'eurodéputés <sup>[56]</sup>. L'idée conjointe d'ENAR et d'OSF était de suivre le modèle de l'intergroupe le plus nombreux et jugé le plus dynamique de la législature 2009-2014, celui sur les questions LGBTI <sup>[57]</sup>. OSF a sollicité la personne à l'origine de ce succès, l'ancien secrétaire de l'intergroupe LGBTI, devenu consultant indépendant à Bruxelles, pour développer ARDI <sup>[58]</sup>. À travers son partenariat avec ENAR, OSF a ainsi financé la redynamisation d'une plateforme sur le thème de l'anti-discrimination au sein d'une institution européenne. Par ailleurs, les activités de l'intergroupe, menées quasi systématiquement avec ENAR, bénéficient régulièrement de subsides d'OSF <sup>[59]</sup>.

Les interactions entre ENAR et OSF ne consistent cependant pas en une imposition de nouveaux modes de fonctionnement par la fondation. ENAR et ses ONG membres participent à la définition des orientations de la fondation, qui les consulte très régulièrement et reconnaît leur expertise. Une telle consultation a eu lieu par exemple pour la conception d'un appel à projets sur le thème de l'islamophobie lancé en 2014 par le Xen-fund. Un thème particulier reflétait une préoccupation formulée par plusieurs associations membres du réseau : le fait que les femmes sont les premières victimes d'actes islamophobes. À cette même époque, OSF a placé l'intersectionnalité

au cœur de son agenda, s'intéressant ainsi aux « minorités dans les minorités », aux « voix les plus marginalisées au sein des populations marginalisées » (par exemple les femmes ou les personnes LGBTI au sein des communautés roms et musulmanes)<sup>[60]</sup>. Des échanges entre ENAR et OSF a ainsi émergé la nécessité de consacrer une partie de l'appel à projets à la thématique des femmes. Un membre d'ENAR explique ainsi avoir participé, avec son interlocuteur d'OSF, à l'écriture de pans entiers de l'appel<sup>[61]</sup>.

## **OSF ET LA CONSTRUCTION DU CHAMP DE L'ANTI-DISCRIMINATION : STRATÉGIES DE COALITIONS ET D'ENRÔLEMENT**

Cette nouvelle priorité intersectionnelle d'OSF ne concerne pas seulement ENAR mais toutes ses ONG bénéficiaires. Le membre d'ARDI explique ainsi le rôle d'OSF dans l'émergence de nouvelles orientations dans le champ de l'anti-discrimination :

« Quand tu es une petite organisation, que tu essayes de survivre, tu ne regardes pas vraiment vers le futur, tu t'occupes de ce qui est chaud sur le moment. OSF a une vue d'ensemble et ce qu'elle peut faire, c'est dire que le thème du genre va devenir de plus en plus pertinent dans les dix prochaines années, donc commençons à bouger dans ce sens. Et si ton bailleur de fonds te dit ça, tu es plus en confiance pour aller dans cette direction [...] Et maintenant, toutes les organisations qui luttent contre l'islamophobie travaillent sur le genre<sup>[62]</sup>. » De façon concrète, OSF façonne le champ de l'anti-discrimination à travers des stratégies qui mettent en contact ses ONG bénéficiaires et impliquent une grande variété d'acteurs. Ces stratégies sont essentiellement de quatre natures : la création de synergies entre différentes causes soutenues par OSF en suscitant des coopérations entre ses organisations bénéficiaires ; la formation de liens privilégiés avec des individus clés au sein des organisations afin d'en faire des alliés pour la création de telles coopérations ; la mobilisation des mêmes experts, consultants réguliers d'OSF, sur plusieurs fronts – lobby aux institutions et soutien à des projets d'ONG – afin de renforcer la cohérence du champ ; la constitution de plateformes de rencontre et de socialisation entre acteurs variés du champ (fonctionnaires européens, députés européens et membres des ONG), à l'instar l'intergroupe ARDI au Parlement européen.

Si la conception de projets dédiés aux discriminations combinant religion et genre reflète une préoccupation des associations de terrain, elle a également une dimension stratégique. La lutte contre la discrimination de genre est bien plus consensuelle que la lutte contre l'islamophobie. Travailler avec des associations féministes peut ainsi être un moyen de donner plus d'audience aux projets<sup>[63]</sup>. Durant la rédaction de l'appel, OSF a proposé la participation du Lobby européen des femmes (LEF), une ONG basée à Bruxelles travaillant en lien étroit avec les institutions de l'UE<sup>[64]</sup>. Cependant, dans un contexte de polarisation des mouvements féministes sur les questions religieuses et sur la position à adopter quant à l'Islam, un tel rapprochement n'est pas aisé<sup>[65]</sup>. Le contact a été établi à travers une nouvelle dirigeante du LEF avec laquelle OSF entretenait déjà des liens. En effet, au moment de son recrutement en 2014, elle

reçut une bourse d'OSF à travers le *New Executives Fund* dont le but est de soutenir les dirigeants d'associations en début de mandat, notamment par des formations spécifiques dispensées par OSF<sup>[66]</sup>. Cette bourse est attribuée sur la base de propositions de membres d'OSF qui identifient des dirigeants associatifs dont les objectifs sont congruents avec ceux de la fondation. L'employée d'OSF qui a suggéré la nouvelle recrue du LEF pour une bourse *New Executives* explique ainsi ses motivations : « Elle a un esprit d'ouverture au sein du mouvement féministe, elle sera la personne capable de former des ponts avec les organisations antiracistes, mais pour ça, elle peut avoir besoin d'un coup de main<sup>[67]</sup>. » Il s'agit donc pour OSF de créer des liens privilégiés et de soutenir un potentiel allié dans des projets futurs<sup>[68]</sup>. La fondation, grâce aux liens de nature diverse qu'elle tisse avec différents acteurs du champ, contribue ainsi à enrôler des organisations et des individus dans des projets communs. OSF a finalement attribué un financement au projet d'ENAR intitulé *Forgotten Women : The Impact of Islamophobia on Muslim Women* dont un des buts est de développer des alliances entre mouvements féministes et antiracistes, pour mieux combattre la discrimination intersectionnelle qui frappe les femmes musulmanes<sup>[69]</sup>. Bien que le LEF ne se soit pas joint au projet, sa dirigeante récipiendaire d'une bourse OSF lui a apporté son soutien personnel et a participé à la conférence de lancement à Bruxelles le 26 mai 2016.

Ce projet offre un autre exemple de stratégie mise en œuvre par OSF pour renforcer la cohérence du champ de l'anti-discrimination. Un des objectifs spécifiques de *Forgotten Women* est d'aider les femmes musulmanes et leurs organisations représentatives à déconstruire les préjugés qui les affectent. Pour mener à bien cette partie du projet auprès des organisations locales, ENAR a sollicité Elizabeth Drury, une de ses consultantes au sein d'OSEPI à Bruxelles, spécialisée dans l'élaboration de réponses aux discours haineux. OSF a par exemple eu recours à ses services dans le cadre d'une série de formations sur ce thème offertes à des membres du Parlement européen, dans le cadre des activités de lobby d'OSEPI<sup>[70]</sup>. En favorisant la mobilité d'une même experte portant une même parole dans différents espaces du champ organisationnel, comme ici à des députés européens et à des ONG locales, OSF promeut un langage commun et des pratiques communes auprès d'acteurs peu susceptibles d'entrer en contact. Par ailleurs, ceci révèle l'enchevêtrement des activités d'OSF et d'ENAR, à la fois dans la conception et la réalisation de projets, mais également dans l'enrôlement régulier et l'établissement de contacts routiniers entre différents acteurs et organisations du domaine de la lutte contre les discriminations à Bruxelles.

Dans cet effort de socialisation des responsables d'ONG, des administrateurs et des législateurs européens impliqués dans l'anti-discrimination, l'intergroupe ARDI du Parlement européen, qu'OSF et ENAR ont récemment refaçonné, joue un rôle central. Un objectif déclaré d'ARDI est de faire du Parlement européen un espace où les ONG luttant contre les discriminations puissent participer à la fabrique des politiques européennes<sup>[71]</sup>. Cela implique des visites ponctuelles d'ONG à Bruxelles qu'OSF

finance. Les eurodéputés de l'intergroupe sont ainsi enrôlés dans des activités réunissant différents acteurs du champ. Par ailleurs, les ONG avec lesquelles ARDI travaille et qui représentent différents types de discriminations, reçoivent dans leur grande majorité des subsides d'OSF et constituent pour partie leur réseau grâce aux réunions d'échange et de formation qu'OSF organise pour ses bénéficiaires, notamment au Parlement européen par le biais d'ARDI <sup>[72]</sup>. L'action multiforme d'OSF, par son soutien à un large spectre d'acteurs – des ONG locales à des plateformes au sein de l'arène institutionnelle européenne – permet ainsi de nouer ou de resserrer les liens entre ces acteurs et, ce faisant, de consolider le champ de la lutte contre les discriminations.

## **OSF, UN CONTRIBUTEUR ORIGINAL AUX POLITIQUES EUROPÉENNES DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS**

Dans les activités évoquées jusqu'ici, OSF use de son statut de bailleur de fonds pour susciter des prises de contact et des synergies. Mais c'est l'intervention autonome d'OSF, en son nom propre, dans l'arène institutionnelle européenne qui la distingue d'autres fondations actives dans le champ de l'anti-discrimination. Ceci est dû au caractère hybride d'OSF, à la fois financeur et organisation de plaidoyer pouvant participer aux coalitions qu'elle contribue à former. OSF dépasse ainsi la dynamique de *field-building* mise en lumière dans les études existantes et s'impose comme une fondation unique en son genre. Sa position d'entre-deux, entre monde militant et institutionnel, et le capital social spécifique de ses employés permettent à OSF de soutenir au niveau communautaire des causes relativement radicales, alors que l'action philanthropique semble en général écarter les causes et les acteurs jugés trop peu consensuels.

25

## **UN ACTEUR MAJEUR DU CHAMP DE L'ANTI-DISCRIMINATION**

Cette double dimension peut être analysée à l'aune de l'initiative *Equality data* lancée en 2014 par OSF afin de « développer la recherche et de sensibiliser quant à la nécessité de recueillir des données sur certains groupes minoritaires dans l'UE <sup>[73]</sup> ». Ce travail, qui est typiquement celui d'un *think tank*, a été mené par OSEPI, le lobby d'OSF à Bruxelles. La promotion de la collecte des données ethniques est depuis longtemps sur l'agenda de deux autres organisations actives au niveau de l'UE, ENAR et le Migration Policy Group (MPG), un *think tank* partenaire de longue date de la Commission européenne. OSEPI a ainsi imaginé un partenariat avec ces deux organisations. Comme l'explique l'ancien employé d'OSF qui fut en charge du projet, ce choix était stratégique <sup>[74]</sup>. D'une part, ENAR offrait au projet une certaine représentativité puisque le réseau porte la voix des minorités directement concernées par le recueil de données ethniques. Du fait de ses contacts avec ses adhérents, ENAR pouvait aussi fournir des données et des exemples de première main pour l'élaboration du rapport.

26

D'autre part, MPG conférait au projet une légitimité fondée sur une longue expertise et disposait des ressources humaines nécessaires à la rédaction d'un rapport scientifique à soumettre aux institutions de l'UE<sup>[75]</sup>. Enfin, OSEPI, en tant que lobby bien établi à Bruxelles, était chargé de faciliter le contact avec les institutions européennes<sup>[76]</sup>. Cette division des tâches est caractéristique des collaborations stratégiques qu'OSF développe avec les acteurs de l'anti-discrimination au niveau de l'UE. Elle consiste largement en un échange de capitaux symboliques.

Dans l'arène européenne, la crédibilité et la légitimité des employés d'OSEPI reposent pour beaucoup sur leur expertise et leurs qualifications académiques. Un ancien d'OSEPI, titulaire d'un doctorat en science politique sur les questions de discriminations, explique : « Nous [employés d'OSEPI] bénéficions de l'aura de personnes super éduquées<sup>[77]</sup>. » Les employés d'OSF qui échangent avec des agents de la Commission ou du Conseil européen partagent souvent avec eux un profil social, académique et professionnel similaire. Les *curriculum vitae* consultables sur le site d'OSF révèlent que la plupart des membres d'OSEPI ont des formations de juristes ou détiennent des masters ou des doctorats en droit ou en sciences sociales. Certains d'entre eux occupaient dans le passé des postes au sein des institutions de l'UE, le meilleur exemple étant celui de Heather Grabbe, qui est devenue directrice d'OSEPI après avoir été membre du cabinet du Commissaire en charge de l'élargissement entre 2004 et 2009, à la suite d'une carrière essentiellement académique<sup>[78]</sup>. Un membre de l'intergroupe ARDI au Parlement européen résume ainsi cette situation : « Ces gens-là [les employés d'OSEPI] parlent littéralement à des anciens collègues à la Commission, dans un rapport d'ami à ami<sup>[79]</sup>. » Ainsi, lorsqu'ils traitent avec des représentants de l'UE, ils n'adoptent pas une attitude de confrontation<sup>[80]</sup>. Ils formulent les demandes des ONG dans un langage qui est audible pour les bureaucrates de l'UE. Un membre d'OSEPI affirme ainsi : « Nous représentons ces associations d'une façon plus acceptable qu'elles ne le feraient elles-mêmes. » Selon un employé d'ENAR, les employés d'OSF endossent le rôle du « bon flic » dans les stratégies de lobby<sup>[81]</sup>. Le rôle du « méchant flic » – celui de « l'ONG qui tambourine à la porte » comme le formule un membre d'OSF<sup>[82]</sup> – est quant à lui assumé par ENAR, qui doit relayer au niveau de l'UE les revendications et les critiques plus radicales des militants de la base. Certains employés d'ENAR sont issus d'associations d'aide aux migrants comme l'ASTI (Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés au Luxembourg) ou de défense des minorités raciales (comme le Runnymede Trust, « *race equality think tank* » britannique) ; d'autres ont été actifs dans des organisations musulmanes comme l'*Islamic Relief Worldwide*<sup>[83]</sup>. Mais le fait de représenter les acteurs du terrain n'est semble-t-il pas suffisant pour être légitime dans la sphère institutionnelle de l'UE. Un membre d'ENAR explique que la coopération avec OSF offre ainsi à leurs projets une plus grande crédibilité, largement basée sur la proximité des trajectoires des différents acteurs : « Lorsque nous agissons seuls, les gens des institutions peuvent nous regarder avec un certain dédain : “Voilà encore un projet des gugusses de l'antiracisme”, alors qu'avec OSF, nous avons un allié à la légitimité

reconnue<sup>[84]</sup>. » Cet aspect est confirmé par un membre d'ARDI, pour qui OSF joue un rôle important de conseil auprès des ONG dans le but d'accroître leur crédibilité vis-à-vis des interlocuteurs institutionnels : « OSF a l'expertise intellectuelle pour montrer aux ONG comment faire du lobbying<sup>[85]</sup>. »

Un autre capital spécifique d'OSF est celui d'une « neutralité » revendiquée, en comparaison avec les ONG représentant des groupes d'intérêts et dépendant fortement de subsides publics. Un employé d'OSEPI explique que les membres d'OSF aiment se décrire comme d'honnêtes courtiers (« *honest brokers* ») pour les raisons suivantes : « Nous ne sommes pas purement ici de la société civile, évidemment, nous avons des ressources dont la société civile traditionnelle ne dispose pas, nous ne soulevons pas de fonds, nous ne demandons pas d'argent, nous avons une autonomie qui est vraiment un luxe puisque notre argent ne vient que d'une seule source et il [George Soros] est vraiment désengagé de la fondation – ses activités financières sont séparées des activités de la fondation. Nous avons beaucoup d'autonomie dans la définition de nos positions tant qu'elles sont en accord avec les valeurs de la société ouverte. Nous faisons certainement partie de la société civile, nous ne sommes pas des acteurs gouvernementaux et nous ne sommes pas des ONG traditionnelles, donc nous sommes quelque part entre les deux et nous créons beaucoup de partenariats, aussi bien avec la société civile qu'avec les institutions<sup>[86]</sup>. »

Cette neutralité et cette position d'« entre-deux » peuvent expliquer pourquoi les institutions de l'UE font appel à l'expertise d'OSF dans certains contextes. En octobre 2015, la Commission européenne a organisé sa première Conférence annuelle sur les droits fondamentaux sur le thème « Tolérance et respect : prévenir et combattre la haine antisémite et anti-musulmans en Europe<sup>[87]</sup> ». ENAR a participé aux consultations et aux auditions au Parlement européen en amont de l'événement<sup>[88]</sup>. Cependant, la Commission a également recueilli des recommandations d'OSF quant au choix des orateurs, des thématiques et des participants de tables rondes, notamment sur la haine anti-musulmans<sup>[89]</sup>. ENAR est en effet directement impliqué dans la lutte contre l'islamophobie comme représentant d'organisations musulmanes, tandis qu'OSF peut se prévaloir d'une position neutre, en tant qu'« acteur expert mais impartial<sup>[90]</sup> ». Sur un sujet aussi sensible, dans un événement réunissant des associations juives et musulmanes, cette neutralité reconnue est une caractéristique recherchée par la Commission européenne.

## **LES EFFETS DES STRATÉGIES D'OSF SUR LA FABRIQUE DES POLITIQUES EUROPÉENNES**

Le statut d'OSF dans le champ de l'anti-discrimination est ainsi fondamentalement ambigu et atypique. La fondation se trouve aux deux extrémités du spectre : elle finance des ONG pour leur permettre d'être des organisations de plaidoyer et elle mène en son propre nom des activités de lobbying auprès des institutions. Cette

double nature permet à OSF un multipositionnement, comme financeur et comme acteur dans des coalitions de plaidoyer, qui a des effets concrets sur des problèmes publics discutés au niveau européen.

Tout d'abord, cela permet à OSF et à ses partenaires, en premier lieu ENAR et ARDI, d'introduire et de maintenir sur l'agenda des institutions européennes des causes controversées. Un membre d'ARDI explique que pour les ONG recevant des subventions publiques « un espace de formulation de critiques à l'égard des États membres manque et c'est là qu'OSF comble le vide <sup>[91]</sup> ». Dans des forums européens comme la Conférence sur les droits fondamentaux, certaines discriminations sont négligées, comme l'impact disproportionné des mesures anti-terroristes et anti-radicalisation sur certaines populations, notamment musulmanes <sup>[92]</sup>. Une de leurs manifestations est la multiplication des « contrôles au faciès », c'est-à-dire des contrôles d'identité ciblant des individus sur la base de leur appartenance ethnique présumée plutôt que sur un comportement suspect. Ce sujet est très sensible dans un contexte où de nombreux gouvernements privilégient les mesures de sécurité et refusent de soutenir des actions qui pourraient mettre en cause les agissements des forces de l'ordre. En conséquence, des ONG nationales sont dans l'impossibilité de lutter contre le contrôle au faciès. Cela est trop risqué, aussi bien en termes de relations publiques qu'en termes de financement <sup>[93]</sup>. Or cette thématique est traitée de longue date par OSF et ENAR. OSF a initié et financé une enquête menée à Paris par deux chercheurs du CNRS qui a révélé que les contrôles d'identité visaient de façon disproportionnée les minorités dites visibles <sup>[94]</sup>. ENAR a également travaillé sur ce sujet dans les dernières années <sup>[95]</sup>. Dans ce domaine, ENAR a une plus grande marge de manœuvre que les ONG nationales. Le réseau européen n'est en effet pas dépendant des subventions d'autorités publiques récalcitrantes et a des ressources relativement sécurisées à travers les subsides de la Commission européenne et d'OSF. Ainsi, la coalition OSF/ENAR au niveau européen favorise la mise à l'agenda communautaire des questions que de nombreux États membres refusent de considérer. ARDI participe également à cet effort. En décembre 2016, OSF, ENAR et ARDI ont organisé une table ronde au Parlement européen sur le thème du contrôle au faciès avec pour but de promouvoir l'adoption par l'UE de « recommandations pour une police juste et éthique <sup>[96]</sup> ». OSF était le principal financeur de l'événement <sup>[97]</sup>.

Un autre exemple montre combien OSF, cette fois incarnée dans son lobby bruxellois OSEPI, est devenu un acteur incontournable de l'anti-discrimination au niveau européen. En juin 2016, la Commission européenne a constitué un High Level Group on Fighting Racism, Xenophobia and other forms of intolerance, visant à réunir des ONG et des représentants de gouvernements afin d'accompagner la Commission européenne dans la préparation de propositions législatives dans ce domaine <sup>[98]</sup>. Parmi les ONG siégeant au sein de ce groupe figurent ENAR, le bureau Europe d'Amnesty International, la branche Europe de l'ILGA (International LGBTI Association) la Platform of European Social NGOs ainsi qu'OSF représentée par

OSEPI. Ceci révèle que pour la Commission européenne, OSEPI, émanation d'une fondation privée, peut être considérée comme un représentant légitime de la société civile européenne.

Dans le processus de fabrication des politiques européennes, OSF est ainsi de plus en plus assimilée à une organisation de la société civile, ce qui tend à brouiller les frontières traditionnelles et la division des tâches entre le financeur et les organismes qu'il finance. C'est ce qui a conduit la Platform of European Social NGOs à pointer un risque de concurrence entre les fondations et les ONG. Un paragraphe de leur récent rapport est ainsi dédié à OSEPI pour illustrer le cas où une fondation entreprend sa propre action de plaidoyer : « L'objectif affiché de l'Institut est de tirer profit du travail des ONG subventionnées et de l'influence politique d'OSF pour promouvoir le changement social. Alors que personne ne remet en question la qualité du travail d'OSF, des craintes ont été exprimées de façon confidentielle au sujet de la création d'un tel bureau, en raison de doutes quant à sa légitimité pour entreprendre un travail de plaidoyer qu'il vaudrait mieux – selon certains – laisser faire par les ONG elles-mêmes<sup>[99]</sup>. » Ces craintes ne sont toutefois pas formulées par les personnes interrogées au sein d'ENAR. Elles décrivent au contraire le partenariat avec OSF comme à la fois positif et nécessaire. Positif puisqu'il permet de maintenir à l'agenda européen des causes qui risqueraient d'être totalement marginalisées sans cet effort commun. Nécessaire puisque les acteurs interrogés s'accordent à dire que sans OSF, la plus grande partie du champ de l'anti-discrimination en Europe disparaîtrait purement et simplement. Dans le contexte actuel de crise économique, de coupes budgétaires et de polarisation politique très forte autour des causes défendues par ces ONG, le partenariat avec OSF apparaît comme une absolue nécessité, quand bien même le poids croissant de la fondation soulève des interrogations.

33

## CONCLUSION

OSF est un acteur hybride dans l'arène européenne assumant un double rôle : c'est un bailleur de fonds aux ressources très importantes dans une période où les subventions publiques sont en net recul ; la fondation opère également comme un *think tank* et un lobby dont les propositions en termes de politiques publiques se fondent à la fois sur l'expertise d'employés très qualifiés et sur le savoir de première main fourni par ses ONG bénéficiaires.

34

Grâce à ses ressources financières et à son multipositionnement, OSF fonctionne comme un puissant *field-builder* dans le champ organisationnel de la lutte contre les discriminations au niveau européen. Tout d'abord, le partenariat avec le réseau européen ENAR permet aux deux organisations de combiner différentes formes de légitimité fondées sur l'expertise, l'autorité académique, la respectabilité sociale ou encore la représentativité. En s'associant, elles accroissent la crédibilité et la visibilité

35

des causes qu'elles défendent au sein de la sphère institutionnelle européenne. Au-delà d'ENAR, OSF finance un nombre important d'organisations couvrant un spectre étendu de luttes qui n'interagissent pas nécessairement entre elles. Comme bailleur de fonds, OSF dispose d'une vue englobante sur ce champ encore hétérogène et, afin d'en renforcer la cohérence, propose la constitution de coalitions entre organisations et entre causes. Le rapprochement entre des organisations du champ aux objectifs parfois divergents peut nécessiter le recours à des stratégies infra-organisationnelles. OSF ne finance en effet pas seulement des organisations mais également des individus, par le biais de bourses à des chercheurs ou à des membres d'ONG. En tissant avec eux des liens privilégiés, OSF se constitue des alliés dont l'action peut également contribuer à la constitution de synergies au sein du champ. Enfin, OSF participe activement à la constitution d'espaces, comme l'intergroupe ARDI, où différents acteurs du champ peuvent socialiser.

Ces stratégies correspondent à ce que Tim Bartley désigne comme l'action d'enrôlement des mouvements sociaux par les organisations philanthropiques. Cependant, le cas d'OSF est spécifique dans la mesure où cette fondation s'affirme dans certains cas comme protagoniste de ces projets et de ces arènes. OSF opère comme un réseau de savoir dont une des armes principales est l'expertise, ce qui la rend unique dans le paysage philanthropique. La fondation ne se contente pas d'enrôler mais prend en charge la formulation et la transmission aux acteurs du champ de cadres communs de référence. Tout en se construisant une image de neutralité, associée à l'idée d'une expertise « objective » dénuée de militantisme, OSF prend position, par le biais de son lobby, dans des coalitions aux côtés de *think tanks* et d'ONG, ou bien même comme représentant de la société civile auprès des institutions européennes.

En ce sens, OSF s'éloigne du modèle de façonnement « subtil » des mouvements sociaux et de leurs champs organisationnels décrit par Bartley. OSF, désormais assimilée dans la sphère européenne à une organisation de la société civile, a la particularité d'être un acteur visible et autonome dans le domaine de la lutte contre les discriminations, non seulement du fait de son ubiquité comme bailleur de fonds mais également du fait de son action directe comme animateur du champ, et non comme simple facilitateur.

## NOTES

CSO FPN, *Foundation Landscape. A Preliminary Comparative Study of Philanthropic Institutions in the European Union*, Bruxelles, 2016.

Lorsqu'elles décrivent leur activité, les ONG basées à Bruxelles utilisent le terme de « plaidoyer » (*advocacy*) auprès des institutions en faveur de causes spécifiques. Les employés d'OSF parlent aussi bien de « plaidoyer » que de « lobby » pour décrire leur travail.

36

37

CSO FPN, *Foundation Landspace...*, *op. cit.*

En nommant sa fondation Open Society, George Soros se réfère à l'ouvrage de Karl Popper, *La société ouverte et ses ennemis*, publié en 1945. Popper conçoit la société ouverte comme celle où la volonté de l'individu, contrôlée par la raison, peut librement s'exercer. Soros retient de Popper qu'« aucune philosophie ou idéologie est l'arbitre final de la vérité, et que les sociétés ne peuvent fleurir que si elles permettent la gouvernance démocratique, la liberté d'expression et le respect des droits individuels ».

[<https://www.opensocietyfoundations.org/people/george-soros>]

Stone (D.), « Global Policy and the Public Action of Private Philanthropy : The Open Society Institute », in Howell (J.), ed., *The Global Dimensions of Non Governmental Public Action*, New York, Palgrave Macmillan, 2012. Cf. aussi Guilhot (N.), « Reforming the World : George Soros, Global Capitalism and the Philanthropic Management of the Social Sciences », *Critical Sociology*, 33, 2007.

Krizsán (A.), Zentai, (V.), « From Civil Society to Policy Research : The Soros Network and Roma Policy », in Stone (D.), Maxwell (S.), eds, *Global Knowledge Networks and International Development : Bridges Across Boundaries*, London, Routledge, 2004.

Cirstocea (I.), « Lieux et formes de transnationalisation du féminisme : le cas de l'Europe de l'Est depuis 1990 », in Arrizabalaga (M.-P.) et al., dir., *Femmes sans frontières : stratégies transnationales féminines face à la mondialisation (XVI<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Berne, Peter Lang, 2011.

Earl (J.), « Tanks, Tear Gas, and Taxes : Toward a Theory of Movement Repression », *Sociological Theory*, 21, 2003 ; Brulle (R.), Jenkins (C. J.), « Foundations and the Environmental Movement : Priorities, Strategies, and Impact », in Faber (D.), McCarthy (D.), eds, *Foundations for Social Change : Critical Perspectives on Philanthropy and Popular Movements*, Philadelphia, Temple University Press, 2005.

Jenkins (C. J.), Halcli (A.), « Grassrooting the System ? The Development and Impact of Social Movement Philanthropy, 1953-1990 », in Lagemann (E.), ed., *Philanthropic Foundations : New Scholarship, New Possibilities*, Bloomington, Indiana University Press, 1999 ; Brulle (R.) *Agency, Democracy, and Nature : The U.S. Environmental Movement from a Critical Theory Perspective*. Cambridge, MIT Press, 2000.

Aksartova (S.), « In Search of Legitimacy : Peace Grant Making of U.S. Philanthropic Foundations, 1988-1996 », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32, 2003 ; Brulle (R.), Jenkins (C. J.), « Foundations and the Environmental Movement... », art. cit.

Bartley (T.), « How Foundations Shape Social Movements : The Construction of an Organizational Field and the Rise of Forest Certification », *Social Problems*, 54 (3), 2007, p. 233.

*Ibid.*, p. 233.

Armstrong (K. A.), « Rediscovering Civil Society : The European Union and the White Paper on Governance », *European Law Journal*, 8 (1), 2002, p. 107.

Les intergroupes, au nombre de 28, sont des groupements non officiels de députés travaillant sur un sujet particulier. Ils organisent des échanges de vues informels entre députés et avec la société civile.

Directive 76/207/CEE du Conseil, du 9 février 1976, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail.

Le terme anglais d'« anti-discrimination » est désormais intégré dans le discours et la pratique des acteurs francophone du champ.

Greenwood (J.), *Interest Representation in the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, 2011.

Guiraudon (V.), « Construire une politique européenne de lutte contre les discriminations : l'histoire de la directive "race" », *Sociétés contemporaines*, 53 (1), 2004.

Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique

Geddes (A.), « Lobbying for Migrant Inclusion in the European Union : New Opportunities for Transnational Advocacy ? », *Journal of European Public Policy*, 7 (4), 2000.

Communication de la Commission, du 25 juillet 2001, « Gouvernance européenne – Un livre blanc » COM(2001) 428 final, *Journal officiel* C 287 du 12.10.2001.

Michel (H.), « Les groupes d'intérêt et la consultation sur le Livre blanc : objectivation et institutionnalisation de la "société civile" », in Georgakakis (D), de Lassalle (M.), dir., *La « nouvelle gouvernance européenne ». Genèses et usages politiques d'un Livre blanc*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2007.

Johansson (H.), Lee (J.), « Competing Capital Logics in the Field of EU-level CSOs : Autonomy From or Interconnectedness With The EU ? », in Johansson (H.), Kalm, (S.), eds, *EU Civil Society : Patterns of Cooperation, Competition and Conflict*, New York, Palgrave Macmillan, 2015.

Case (R.), Givens (T.), « Re-engineering Legal Opportunity Structures in the European Union ? The Starting Line Group and the Politics of the Racial Equality Directive », *Journal of Common Market Studies*, 48 (2), 2010.

Johansson (H.), Lee (J.), « Competing Capital Logic », art. cit.

Par souci de simplicité, nous désignons comme « fondation » le réseau de fondations d'OSF qui constitue une entreprise philanthropique cohérente.

[<https://www.georgesoros.com/the-life-of-george-soros/>]

*Ibid.*

Soros (G.), *Soros on Soros : Staying Ahead of the Curve*, New York, John Wiley, 1995.

OSF, *Open Society Foundations 2016 budget. Overview*, 2017.

*Ibid.*

Gelles (D.), « George Soros Transfers Billions to Open Society Foundations », *New York Times*, 17 octobre 2017 [<https://www.nytimes.com/2017/10/17/business/george-soros-open-society-foundations.html>]

Stone (D.), *Knowledge Actors and Transnational Governance : The Public-Private Policy Nexus in the Global Agora*, New York, Palgrave Macmillan, 2013.

Guilhot (N.), « Reforming the World », art. cit.

Cirstocea (I.), « Lieux et formes de transnationalisation », art. cit.

Anati (M.), « EUMAP : Advocating for Change. Some Lessons Learned in Conducting Advocacy in Europe's Transition Countries », in EUMAP, *Advocacy : Are Civil Society Organisations Any Good at It ? (And What Exactly IS it Anyway ?)*, eumap.org, juillet-septembre, Budapest, Open Society Institute, 2006.

Anati (M.), « EUMAP : Advocating for Change », art. cit.

OSF, *Open Society Foundations*, op. cit.

Soros (G.), *Soros on Soros...*, op. cit.

Jacquot (S.), Vitale (T.), « Law as Weapon of the Weak ? A Comparative Analysis of Legal Mobilization by Roma and Women's Groups at the European Level », *Journal of European Public Policy*, 21 (4), 2014.

Le plaidoyer (en anglais *advocacy*) est l'ensemble des actions menées par une organisation de la société civile dans le but d'influencer les décideurs publics. Il se distingue du lobby par le type de cause défendue – souvent la défense de droits – et par de moindres ressources financières et logistiques, comparées à celles des entreprises privées. Voir Ollion (E.), « Des mobilisations discrètes : sur le plaidoyer et quelques transformations de l'action collective contemporaine », *Critique internationale*, 67, 2015.

Voir Medvetz (T.), « Les *think tanks* aux États-Unis : l'émergence d'un sous-espace de production des savoirs », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 176-177, 2009.

CSO FPN, « Foundations Landscape », art. cit.

Entretien OSF 1 avec un ancien employé d'OSEPI, Bruxelles, 9 avril 2016.

Anati (M.), « EUMAP : Advocating for Change », art. cit.

*Ibid.*

[<https://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/open-society-initiative-europe>]

Guilhot (N.), « Reforming the World », art. cit.

Entretien OSF 2 avec un employé d'OSIFE, Bruxelles, 13 juin 2016.

OSF, « Open Society Initiative for Europe : Our Grantees », 2015.

[<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/open-society-initiative-for-europe-2015-20170424.pdf>]

Entretien OSF 1.

Entretien ENAR 1 avec un employé d'ENAR, Bruxelles, 19 février 2016.

Entretien ENAR 1 ; entretien ENAR 3 avec un employé d'ENAR, Bruxelles, 8 avril 2016.

Entretien ENAR 2 avec un employé d'ENAR, Bruxelles, 14 mars 2016.

Entretien ENAR 1, entretien OSF 1 et entretien OSF 2 avec un employé d'OSIFE, Bruxelles, 13 juin 2016.

Entretien ARDI avec un membre de l'intergroupe ARDI, Bruxelles, 7 novembre 2016.

Entretiens OSF 2, ENAR 1 et ARDI.

Entretien ARDI.

*Ibid.*

Entretiens OSF 2 et ARDI.

Entretien ENAR 2.

Entretien ARDI.

Entretien ENAR 2.

Entretien OSF 2.

Entretiens ENAR 2 et OSF 2.

[<https://www.opensocietyfoundations.org/grants/new-executives-fund>] ; [<https://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/open-society-fellowship/grantees/joanna-maycock>]

Entretien OSF 2.

*Ibid.*

[<http://www.enar-eu.org/Forgotten-Women-the-impact-of-Islamophobia-on-Muslim-women>]

Grabbe (H.), Groot (N.), « Populism in the EP : What Implications for the Open Society ? », *The International Spectator : Italian Journal of International Affairs*, 49 (4), 2014 ; [<https://europeangreens.eu/news/populism-interview-elizabeth-drury>] ; Entretiens OSF 1 et ENAR 2.

Entretien ARDI.

*Ibid.*

[<https://www.opensocietyfoundations.org/rEports/ethnic-origin-and-disability-data-collection-europe-measuring-inequality-combating>]

Entretien OSF 1.

OSF, *Equality Data Initiative. Policy Report : Ethnic Origin and Disability Data Collection in Europe : Measuring Inequality – Combating Discrimination*, Bruxelles, OSEPI, 2014. [<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/ethnic-origin-and-disability-data-collection-europe-20141126.pdf>]

Entretien OSF 1.

*Ibid.*

[<https://www.opensocietyfoundations.org/people/heather-grabbe>]

Entretien ARDI.

Entretien OSF 1.

Entretien ENAR 2.

Entretien OSF 2.

[<http://www.enar-eu.org/Staff-221>]

Entretien ENAR 1.

Entretien ARDI.

Entretien OSF 3 avec un employé d'OSEPI, Bruxelles, 18 octobre 2016.

[[http://ec.europa.eu/justice/events/colloquium-fundamental-rights-2015/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/events/colloquium-fundamental-rights-2015/index_en.htm)]

Entretien ENAR 3.

Entretiens OSF 2 et OSF 3.

Entretien OSF 3.

Entretien ARDI.

Entretiens ARDI, ENAR 1 et ENAR 3.

Entretien ARDI.

Open Society Justice Initiative, *Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris*, New York, Open Society Institute, 2009. [<http://www.cnrs.fr/inshs/recherche/docs-actualites/rapport-facies.pdf>]

ENAR, « ENAR Fact Sheet 40 : Ethnic profiling ». [<http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/FS40%20-%20ethnic%20profiling.pdf>]

[<http://www.enar-eu.org/Round-table-on-ethnic-profiling-towards-EU-guidelines-for-fair-and-efficient>] ; [<http://www.enar-eu.org/ENAR-releases-ethnic-profiling-infographic>]

Entretien ARDI.

[<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3425>]

CSO FPN, « Foundations Landscape », art. cit. p. 16.

---

## RÉSUMÉ

---

Cet article montre comment une organisation philanthropique, Open Society Foundations (OSF), participe à la construction de la lutte contre les discriminations comme champ organisationnel au sein de la sphère institutionnelle européenne. OSF opère selon une stratégie déjà étudiée dans le cas d'autres fondations : l'« enrôlement » de différentes organisations bénéficiaires dans un projet collectif. Cependant, OSF est un cas spécifique du fait de son intervention directe comme protagoniste du champ, soit au sein de coalitions avec des ONG, soit en son nom propre en tant que lobby auprès des institutions européennes. OSF est en effet un acteur hybride : c'est un bailleur de fonds aux ressources très importantes dans une période où les subventions publiques sont en net recul ; elle agit également comme *think tank* et lobby dont les propositions en termes de politiques publiques se fondent à la fois sur l'expertise d'employés très qualifiés et sur le savoir fourni par les ONG bénéficiaires. En cela, OSF diffère du modèle décrit par la littérature de façonnement indirect et « subtil » des

mouvements sociaux et de leurs champs organisationnels par les fondations philanthropiques.

### Mots-clés

UNION EUROPÉENNE

ANTI-DISCRIMINATION

FONDATIONS PHILANTHROPIQUES

ONG

CHAMP ORGANISATIONNEL

English abstract on Cairn International Edition

## PLAN

---

### **Contexte de la collaboration OSF/ENAR : l'émergence d'une politique européenne de lutte contre les discriminations**

La création d'ENAR

L'Open Society Foundations : ses origines et son intérêt croissant pour l'UE

### **Le partenariat OSF/ENAR et le rôle d'OSF comme co-constructeur du champ de l'anti-discrimination**

Le partenariat OSF/ENAR

OSF et la construction du champ de l'anti-discrimination : stratégies de coalitions et d'enrôlement

### **OSF, un contributeur original aux politiques européennes de lutte contre les discriminations**

Un acteur majeur du champ de l'anti-discrimination

Les effets des stratégies d'OSF sur la fabrique des politiques européennes

### **Conclusion**

# AUTEUR

---

## Oriane Calligaro

**Oriane CALLIGARO** est chercheuse et lectrice à l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles où elle coordonne le projet ValeUR et professeure invitée au Collège d'Europe (Bruges). Ses recherches portent sur les organisations de la société civile au niveau européen ainsi que sur les politiques culturelles et symboliques de l'Union européenne. Elle a récemment coordonné avec Antonios Vlassis un numéro de *Politique européenne sur la politique de la culture* (n° 56/2017) et est l'auteure du livre *Negotiating Europe. The EU promotion of Europeanness since the 1950s* (Palgrave Macmillan, 2013). Elle a été précédemment chercheure postdoctorale de la Fondation Humboldt et lectrice à l'Université de Maastricht. Elle est docteure de l'Institut universitaire européen de Florence.

ocalliga@ulb.ac.be

Mis en ligne sur Cairn.info le 11/05/2018

<https://doi.org/10.3917/pox.121.0151>



ARTICLE SUIVANT



Pour citer cet article

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur © De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays. Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent article, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Cairn.info