

## La gestion marchande des ONG : stop ou encore ?



Michel Molitor<sup>1</sup>

Mai 2018



1. Professeur émérite de l'Université Catholique de Louvain, militant à E&F et président du Conseil d'Administration.

*En début d'année 2016, la plupart des ONG belges ont consacré de nombreuses heures de travail à l'opération de Screening, c'est-à-dire l'examen de leurs compétences et qualités dont l'objectif était de déterminer leur futur statut et leur reconnaissance comme ONG de coopération par les autorités de tutelle, DGD ou ministre de la coopération. Cet examen imposé, les ONG s'y sont prêtées parce qu'elles savaient que le type de reconnaissance qui leur serait accordée conditionnerait sensiblement leurs moyens et donc le service de leurs missions.*

*Cette analyse montre l'origine et la logique profonde de ces méthodes nouvelles de gestion publique, et propose quelques idées sur la manière d'y répondre.*

Le Screening a visé à évaluer les « compétences organisationnelles » ; autrement dit la relation entre la diversité des missions, la variété des partenaires et les outils utilisés pour réaliser les objectifs. Les ONG sont conscientes que la réalité de leurs associations et du travail de solidarité qu'elles mènent ne se réduit pas à la définition qu'en donnent les auteurs du Screening et, au-delà, les autorités administratives et politiques qui contribuent à financer leur action. Cependant si elles veulent rester dans le jeu de la coopération telle qu'elle est définie aujourd'hui, elles doivent accepter les contraintes imposées. Accepter celles-ci ne veut pas dire y perdre son âme et dénaturer leurs objectifs comme leurs missions.

## **Comprendre d'où vient la gestion marchande d'un secteur non marchand**

Nous connaissons la distinction très classique entre le secteur *marchand* et le secteur *non marchand*. Les associations comme de multiples autres organisations (hôpitaux ou écoles) poursuivent des objectifs de service ou de pratique de la solidarité (travail social, lutte contre la pauvreté ou la précarisation). Ces associations ou organisations fonctionnent sur des critères ou des principes qui échappent - théoriquement - aux critères du monde marchand où domine la logique de la rentabilité (un résultat économique, le profit), du calcul (l'adaptation des moyens disponibles à des objectifs) et d'efficacité (atteinte des résultats au moindre coût). Sans doute, par le passé, les associations n'échappaient pas à cette contrainte des résultats, mais ceux-ci s'exprimaient d'une autre manière.

Or, ces distinctions traditionnelles ont changé. Les registres de fonctionnement traditionnels des associations comme des organisations à but non lucratif évoluent sensiblement sous l'impact, principalement, de deux facteurs : l'évolution du rapport entre le public et les institutions (a) et l'idéologie néo-libérale (b).

### *a. L'évolution du rapport entre le public et les institutions*

Le premier facteur est de nature très générale et concerne *l'évolution du rapport entre le public (les « gens ») et les institutions (c'est-à-dire les cadres de la vie collective)*. Dans les années 90, on a assisté à une sorte de crise de crédibilité des institutions. L'exemple le plus typique est le discrédit de la justice qui a accompagné l'affaire Dutroux. Mais cette affaire particulière n'a été que la pointe émergée d'un iceberg beaucoup plus important. Pendant longtemps, les institutions étaient censées aller de soi ; leur simple existence leur servait de justification (il est évident que la justice est intègre, utile et efficace ; il est évident que la police assure la sécurité et la protection désintéressée des citoyens ; il est évident que l'école assume avec dévouement ses tâches éducatives, etc.). Et puis, on a découvert que ce n'était pas si simple. On a été le témoin de ratés spectaculaires et dramatiques. L'affaire de la pédophilie, par exemple,

a gravement compromis l'image publique de l'Eglise, mais il en est bien d'autres et dans tous les secteurs. En réalité, la culture politique contemporaine, la sensibilité de la plupart des gens, exigent, des institutions, qu'elles *fassent leurs preuves*. On leur demande dorénavant deux choses : d'être « effectives », c'est-à-dire de faire ce pour quoi elles existent, et d'être « efficaces », c'est-à-dire de le faire bien.

Paradoxalement, les enquêtes à l'époque montraient que les ONG échappaient assez bien à la critique des institutions parce qu'elles semblaient avoir trois qualités particulières (qui sont des critères de crédibilité)<sup>2</sup> :

- Elles étaient porteuses d'un « sens » (autrement dit, elles manifestaient une sorte d'exigence éthique, par exemple la solidarité) ;
- Elles manifestaient de la « clarté » dans leurs actions (lisibilité, intelligibilité) ;
- On pouvait vérifier une sorte de « cohérence » dans leurs pratiques.

Mais les ONG et les associations ont vite compris que la clarté qu'on leur prêtait et la cohérence qu'on y appréciait, dépendaient non seulement d'une gestion efficace et transparente (pour leurs membres comme pour le public), mais aussi de leur capacité de rendre compte, c'est-à-dire de présenter clairement les résultats de leur action et la manière dont elles utilisaient les moyens mis à leur disposition. Elles ont donc dû se doter d'*outils de gestion* destinés à faciliter leur travail. Et un effort de gestion rigoureuse était aussi une *manière d'être responsable*. Elles ont du accepter progressivement des conditions supplémentaires pour avoir droit à un soutien financier de la part des pouvoirs publics qui ne se justifiera plus uniquement par les services qu'elles rendent.

### b. *L'idéologie néo-libérale*

Le deuxième facteur est plus lourd et surtout indépendant de la volonté et de la culture du monde associatif. *L'idéologie néo-libérale* qui se développe à partir de la fin des années 80 provoque un glissement des principes et des méthodes du secteur marchand vers le secteur public et, indirectement, vers le monde associatif à financement public. Une bonne partie des services publics se transforment en entreprises publiques, la notion de « service universel » - qui correspond à un droit -, se transforme en « réponse à une demande solvable sur un marché » - qui correspond à une capacité économique -. Par exemple, le droit à la mobilité est remplacé par un service que l'on peut acheter. D'une manière générale, des outils de gestion vont se diffuser, au service d'exigences nouvelles de rentabilité, de calcul d'efficacité, d'évaluation, d'optimisation, etc. Et ces méthodes vont être progressivement imposées non seulement aux services publics eux-mêmes - c'est ce qu'on appelle le « management public » -, mais aussi aux institutions subsidiées ou qui accomplissent des missions ou rendent des services soutenus par des financements publics<sup>3</sup>.

Reprenons l'exemple du secteur emblématique des ONG qui bénéficient d'un financement public. Avant la réforme des années 90, la DGCD (Direction Générale de la Coopération au Développement) était un

---

2. Voir la remarquable enquête « Noir, jaune, blues » réalisée par le Soir et Survey and Action et publiée aux éditions Luc Pire en 1998.

3. Les musées ou autres institutions culturelles voient diminuer la part du financement public - qui correspondait à la vision de la culture comme un bien public dont l'accès doit être garanti à tous -. On exige dorénavant une sorte de rentabilité de leur part, notamment en les incitant à organiser une série d'activités de type commercial.

Les associations de formation en vue d'un retour à l'emploi pour les jeunes chômeurs (ou Entreprise d'Apprentissage Professionnel) qui vivent de contrats avec le secteur public belge ou européen (Fond social européen) se sont vues imposer toute une série de normes de fonctionnement et de critères auxquels elles devaient obéir et qui faisaient l'objet de vérifications régulières.

organisme subsidiant aux exigences relativement restreintes. L'administration - composée très largement d'anciens coopérants - gérait les programmes de coopération exécutés par les ONG.

Avec la réforme (menée successivement par les ministres De Rijke, Moreels, Boutmans), on a transféré la responsabilité de la conception et de la réalisation des programmes de la coopération indirecte aux acteurs - essentiellement les ONG -, la DGD gardant un rôle d'agrément des programmes et de contrôle de leur exécution. Cette responsabilité nouvelle s'est assortie d'une obligation dont les ONG ont vite pris conscience : mettre au point des outils de gestion efficaces (comptables, financiers et techniques) qui leur permettent de maîtriser les programmes dont elles assuraient la responsabilité. Il en a été de même de la coopération universitaire<sup>4</sup>. D'une manière générale, les exigences croissantes du partenaire public quant à la conception et l'exécution des programmes qu'il finançait ont rendu nécessaire la mise au point d'outils de gestion nouveaux qui servaient d'*interface* ou de moyen de communication entre les divers acteurs. C'est l'origine de la méthode du « cadre logique » qui a provoqué beaucoup de tensions du côté des ONG comme du côté des universités.

Or, les ONG ont à peine achevé leur adaptation à ces réformes que le gouvernement, en la personne du ministre De Croo, figure emblématique du libéralisme extrême, non seulement impose de nouvelles règles au secteur des ONG et encourage celles-ci à se regrouper, mais donne la priorité au partenariat avec le secteur privé dans le domaine de la coopération au développement comme le confirme bien sa note stratégique sur l'agriculture<sup>5</sup> qui s'inspire du « *blending* ».

## L'ONG Entraide et Fraternité échappe-t-elle à la règle ?

Dans l'histoire, déjà longue, l'ONG E&F est passée par diverses étapes. L'*axe de base* de son travail, le service de la solidarité, n'a pas varié depuis les origines. Mais les manières de réaliser ce travail ont, elles, fort évolué.

- Dans les premières années, les moyens, relativement abondants, étaient automatiquement alloués par des collectes paroissiales. Ce caractère *automatique* a été à l'origine du sentiment *d'avoir droit* à ces moyens puisque l'ONG existait et accomplissait une mission légitime (et soutenue alors très visiblement par l'Église). Ces moyens permettaient de soutenir assez généreusement des partenaires sans d'autres conditions que la confiance et la solidarité partagées. Autrement dit, les exigences éthiques et l'identité de vue dominaient largement et la dimension militante du travail l'emportait sur les exigences de gestion (relativement réduites puisqu'il ne fallait pas justifier de l'usage de ces moyens en dehors de l'association elle-même).
- Les moyens propres ont diminué et progressivement, l'ONG a sollicité le co-financement, ce qui impliquait de respecter les contraintes imposées par les bailleurs de fonds publics. Au départ, celles-ci étaient relativement peu contraignantes, ce qui a nourri cette idée d'une sorte de *droit inconditionnel au financement public*. L'ONG accomplissait une mission utile, ce qui lui donnait le droit d'être soutenue.

---

4. Entre 1996 et 2000, il a fallu beaucoup d'imagination et le concours de compétences diverses pour mettre au point les outils destinés à gérer les politiques de coopération pour l'ensemble des universités de la Communauté Française de Belgique (Coopération Universitaire Développement) et exécuter un budget considérable.

5. Voir Carracillo C., « La coopération belge soutient le secteur privé : lequel ? » (octobre 2017).

- Les règles du financement public ont sensiblement évolué (critères d'efficacité, calcul, optimisation, compte à rendre). Pour faire face positivement à ces contraintes, l'ONG s'est dotée d'outils de gestion et de compétences nouvelles. L'ONG s'est rendu compte *qu'il n'y avait plus de droit inconditionnel à des ressources ni d'allocation automatique de fonds*. Autrement dit, les moyens nécessaires à la réalisation de ses missions dépendaient d'un travail ou d'un effort considérable. Car les règles du co-financement - c'est-à-dire l'apport de fonds publics - impliquent deux conditions : 1/ la mise au point de programmes agréés au terme de procédures de plus en plus complexes, 2/ une mise de fonds privés. Les missions d'E&F sont soutenues par 50% de fonds privés et 50% de fonds publics. Une partie de ces fonds privés amorce le financement public et l'autre partie est affectée à des projets que l'ONG choisit de mener en toute liberté. Les fonds privés proviennent des collectes - c'est-à-dire une allocation anciennement automatique, mais qui doit de plus en plus se justifier par des *argumentations* et des *sensibilisations* soutenues par les campagnes - ainsi que de dons obtenus au terme d'un travail considérable de démarchage dans le respect de contraintes éthiques bien spécifiques.

### Conséquence : quels prix à payer ?

Les ONG vivent une tension présente entre les *contraintes de la gestion* imparfaitement contrôlée et leurs *buts ou leurs valeurs*. D'une manière générale, la tension entre les processus de rationalisation à l'oeuvre dans les organisations et le vécu des personnes est très classique. Elle est évidemment beaucoup plus sensible dans les associations où les exigences éthiques et les logiques des missions l'emportent fortement sur la question des moyens et de la gestion.

La réalisation des missions auxquelles les ONG tiennent dépend des moyens qu'elles obtiennent et l'octroi de moyens publics dépend aujourd'hui de la capacité que les ONG ont de démontrer leur compétence à travers *un langage qui leur est imposé mais dont elles ne sont pas dupes*. Le Screening en est l'illustration la plus emblématique, jusqu'à la caricature. Les ONG ne sont pas interrogées pas sur leurs résultats, sur leur présence dans des réseaux de solidarités, sur leurs relations avec leurs partenaires, sur leurs missions d'éducation, mais sur leurs **compétences organisationnelles**, celles-ci étant censées être d'autant plus développées et complexes que l'ONG a de nombreux partenaires dans différents pays.

Mais la responsabilité des ONG n'est-elle pas de démontrer aux autorités qui les interrogent que *dans leur langage*, elles peuvent être aussi efficaces ?

Dans le monde moderne, il y a deux logiques qui s'opposent frontalement : la « rationalité instrumentale » (la logique des moyens, de l'efficacité) et la « raison critique » (la justification, le débat, les valeurs). La rationalité instrumentale domine largement le monde économique et, d'une manière plus générale, le monde de l'action organisée. Il est clair que sa diffusion a été largement amplifiée ces dernières années par la domination de l'idéologie néo-libérale qui impose une lecture unilatéralement « économiciste » des sociétés et de l'action sociale. En revanche, il est de nombreuses ONG qui fonctionnent sur un autre registre, celui de la « raison critique ». Mais les ONG s'aperçoivent qu'elles ne peuvent fonctionner exclusivement sur ce registre ; même dans l'action militante, elles ont besoin d'outils et le principe de réalité veut que soient utilisés les instruments de gestion disponibles sans se laisser déborder par eux.

Dans les contacts avec les bailleurs de fond, c'est le langage de la « rationalité instrumentale » qui est imposé. Aux ONG de démontrer leur capacité à ne pas se laisser dominer par celle-ci. Cela fait partie du registre de la « résistance » culturelle. Si des procédures et des manières de faire imposées sont mises en œuvre (comme le screening), les ONG ont les capacités de ne pas se laisser écraser par elles. Des outils de gestion sont mis au point et utilisés ; aux ONG de démontrer que *ce ne sont que des outils* et qu'ils restent subordonnés au service de leurs missions. En réalité, c'est un défi collectif pour tous les membres et toutes les composantes des associations.

Comme l'a dit un bon observateur du monde associatif, la question du *sens* est au coeur des interrogations et de beaucoup de tensions dans les associations. Elles sont à la recherche d'une sorte d'*équilibre*, difficile à identifier et toujours mobile, entre les obligations de la gestion et leurs valeurs ou leurs principes éthiques, entre la gestion des contraintes et la poursuite des missions. Max Weber distingue entre *l'éthique de conviction* et *l'éthique de responsabilité*. L'éthique de conviction est celle du militant qui justifie son action par rapport à des principes, des valeurs qu'il entend promouvoir. L'éthique de responsabilité est celle qui vise d'abord un résultat, une efficacité. Une bonne illustration est peut-être l'histoire d'Antigone. Antigone veut sortir de la ville pour aller enterrer ses frères morts au combat, mais cela lui est interdit par Créon, le maître de la Cité et de la loi. Une opposition tragique apparaît entre Antigone qui, au nom de ses convictions, décide de transgresser la loi, et Créon, en charge de la Cité, qui doit assumer les contraintes de la loi pour que la Cité fonctionne et demeure. La sagesse n'enseigne-t-elle pas d'apprendre *ensemble* cette délicate articulation entre la conviction et l'instrumental, entre la militance ou le service du sens et les contraintes de l'action immédiate ? Le changement passe aussi par beaucoup d'explications, d'explicitations et une compréhension commune du travail de la coopération au développement, de sa complexité et des objectifs communs que les ONG poursuivent par des chemins différents, mais tous nécessaires.