

# **UNE EXPLICATION DE LA GOUVERNANCE DES ONG VU A TRAVERS LE PROCESSUS DE RATIONALISATION DE L'AIDE HUMANITAIRE**

Christelle PERRIN

Professeur Permanent à l'ICD

Chercheur associé au LARGEPA – Université Paris 2

Les Organisations non gouvernementales (ONG) se trouvent confrontées à de nouvelles problématiques : la professionnalisation de leurs activités et l'harmonisation de leurs pratiques tout en gardant un certain degré de liberté d'action pour faire face aux aléas du terrain. Toutefois, la confiance portée aux ONG a été entachée par les récents scandales médiatisés. Il ne suffit donc plus d'être de bonne foi, il est demandé aux acteurs humanitaires de faire preuve de plus de responsabilité.

La pression exercée sur les ONG, tant par les bailleurs institutionnels que par d'autres donateurs, les oblige à revoir leur structure de gouvernance. Là où l'éthique humanitaire répondait de leurs actions, aujourd'hui la preuve de la qualité de leurs missions et la bonne gestion de leur organisation est exigée.

Mots clés : ONG, gouvernance, méta-gouvernance, institutionnalisation.

# **UNE EXPLICATION DE LA GOUVERNANCE DES ONG VU A TRAVERS LE PROCESSUS DE RATIONALISATION DE L'AIDE HUMANITAIRE**

Les Organisations Non Gouvernementales sont des organisations relativement récentes où tout reste à construire. Le mouvement humanitaire d'urgence en France est né dans les années 1970. Depuis il n'a cessé de se développer. Aujourd'hui, les Organisations non gouvernementales (ONG) se trouvent confrontées à de nouvelles problématiques : la professionnalisation de leurs activités et l'harmonisation de leurs pratiques tout en gardant un certain degré de liberté d'action pour faire face aux aléas du terrain. Toutefois, la confiance portée aux ONG a été entachée par les récents scandales médiatisés. Il ne suffit donc plus d'être de bonne foi, il est demandé aux acteurs humanitaires de faire preuve de plus de responsabilité.

La pression exercée sur les ONG, tant par les bailleurs institutionnels<sup>1</sup> que par d'autres donateurs, les oblige à revoir leur structure de gouvernance. Là où l'éthique humanitaire répondait de leurs actions, aujourd'hui la preuve de la qualité de leurs missions et la bonne gestion de leur organisation est exigée.

Un bref rappel des théories de la gouvernance nous permettra de mieux comprendre les enjeux liés au contrôle ou à l'encadrement de l'activité des ONG. Ce phénomène sera illustré par l'effet de rationalisation qui touche la sphère humanitaire, exercé par les bailleurs institutionnels et par la tendance à la normalisation de l'aide humanitaire.

---

<sup>1</sup> Nous entendons par bailleurs institutionnels les organisations gouvernementales, les organisations intergouvernementales, les organisations internationales ou nationales. Ils octroient des financements publics aux ONG. Ces bailleurs institutionnels peuvent être classés au sein de deux catégories : les bailleurs bilatéraux (Ministères...) et les bailleurs multilatéraux (agences intergouvernementales : ONU..). Les premiers octroient des financements directement aux ONG. Les seconds regroupent leurs apports financiers au sein d'une agence qui redistribue les subventions auprès des ONG.

# 1. DE LA GOUVERNANCE D'ENTREPRISE A LA GOUVERNANCE ASSOCIATIVE

Les ONG sont amenées à revoir leur gouvernance tout simplement parce qu'elles se professionnalisent et parce que les attentes des différentes parties prenantes sont de plus en plus importantes. Les théories de la gouvernance d'entreprise constituent un bon support pour comprendre la mise en place de mécanismes de gouvernance venant encadrer l'activité des dirigeants d'ONG. Toutefois, ces dernières agissent en environnement incertain. Des mécanismes informels comme la confiance ou la responsabilité sont à prendre en compte.

## 1.1. La gouvernance : concepts

La gouvernance d'entreprise se définit comme l'ensemble des mécanismes qui délimitent l'espace discrétionnaire du dirigeant (Charreaux, 1997). Les concepts de la gouvernance s'appuient sur les théories économiques telles que la théorie de l'agence qui met en avant des conflits d'intérêt dus à la poursuite d'intérêts divergeant par les différents acteurs au sein d'une organisation (Jensen & Meckling, 1976). Ces conflits génèrent des coûts pour l'organisation et par conséquent, enfreignent la création de valeur. Les mécanismes de gouvernance, à visée essentiellement disciplinaire, viennent alors contraindre ou inciter le dirigeant d'une organisation à adopter un comportement conforme aux attentes de l'autre partie. En recherche financière, la gouvernance permet d'expliquer les relations entre les dirigeants et les actionnaires. Elle consiste alors à « sécuriser » la rentabilité de l'investissement financier (Shleifer & Vishny, 1997). Cette approche théorique peut donc être facilement utilisée pour comprendre les relations entre les associations et les principaux bailleurs de fond.

La version classique de la gouvernance s'est toutefois élargie à la prise en compte des parties prenantes. Ce modèle partenarial de gouvernance s'intéresse à la « synergie entre les différents facteurs de production » (Charreaux, 2002) comme élément de création de valeur. L'entreprise est alors au centre d'un nœud de contrats. Chaque partenaire impliqué dans le processus de création de valeur, perçoit ainsi une partie de la créance résiduelle. Par créance résiduelle, nous entendons le partage des richesses générées par la relation. Cette approche

permet de tenir compte du capital humain et des compétences spécifiques des salariés (Blair, 1995), mais aussi d'autres parties prenantes telles que les fournisseurs, les clients, l'Etat...

Le modèle partenarial consiste donc à tenir compte des intérêts de chacune des parties. Il ouvre la voie au consensus là où le modèle actionnarial porte sur la discipline. Mais comme le précise Caby (2003), l'intérêt à prendre en compte la valeur partenariale repose essentiellement sur la compréhension de l'architecture organisationnelle, c'est-à-dire plus exactement sur les processus de gouvernance à mettre en place.

Un troisième modèle vient compléter ces approches en intégrant une vision plus dynamique de la gouvernance : il s'agit du modèle cognitif. Ce modèle ne considère non plus la gouvernance comme un nœud de contrat mais plutôt comme un « répertoire de connaissances capable de percevoir les nouvelles opportunités, créatrice de valeur de façon durable ». Le processus de création de valeur passe donc ici par la coordination des parties prenantes, la capacité à regrouper leur capital intellectuel à travers un partage de savoirs, de compétences, en vue d'un objectif, d'une réalisation commune. Elle introduit la rationalité procédurale. L'intérêt principal de ce modèle réside en la coordination qualitative des acteurs, l'alignement des schémas cognitifs et des modèles d'anticipation (Charreaux, 2002). Ce modèle prend en compte la gestion de l'innovation et l'apprentissage. Il nécessite l'implication des acteurs en présence, fait naître des débats.

La gouvernance des organisations a donc de multiples facettes. Elle reste cependant un outil qui permet d'encadrer les actions des dirigeants. Ces trois modèles de gouvernance ne s'opposent pas. Ils restent complémentaires. L'évolution des modèles de gouvernance vient tempérer la perception statique et purement disciplinaire. Chaque système représente ses avantages et ses inconvénients ce qui justifierait la co-existence de plusieurs types de systèmes de gouvernance au sein d'une même organisation (Charreaux, 2002). Chaque système nécessite la mise en place de mécanismes de gouvernance. Ces derniers peuvent être formels ou informels, coercitifs ou incitatifs.

Dans des contextes à environnement incertain comme ceux pour lesquels opèrent les ONG, il est louable de penser que des mécanismes tels que la confiance, occupent une place particulièrement importante (Abbes & Perrin, 2005). L'essor des codes de conduite dans cette profession révèle également une volonté de s'organiser autour de valeurs collectives et

communes garantissant à la fois un bon fonctionnement de la profession d'un point de vue managérial mais aussi d'un souhait de garantir un comportement éthique et responsable.

## **1.2. L'IMPORTANCE DE CONFIANCE ET DE LA RESPONSABILITE DANS L'ACTION HUMANITAIRE**

La confiance est un mécanisme informel de gouvernance (Charreaux, 1998). Elle intervient en renfort des autres mécanismes de gouvernance lorsque ceux-ci ne protègent pas totalement les parties prenantes. Elle implique la responsabilité des acteurs. Elle est particulièrement présente dans les relations où les contrats sont incomplets et dans les organisations oeuvrant dans des environnements incertains.

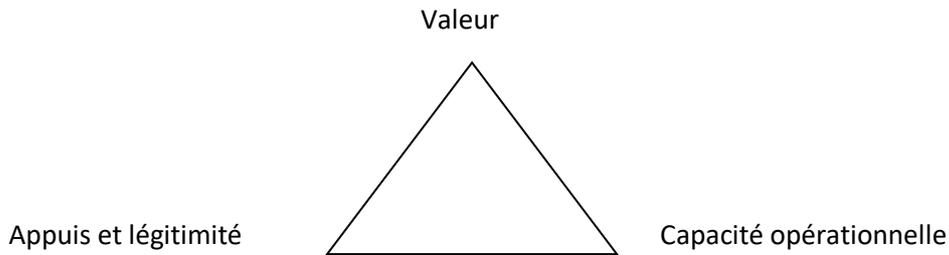
Mais devant qui l'ONG est responsable ? Devant les bailleurs et donateurs ? Devant les bénéficiaires ? La structure organisationnelle des ONG se rapproche en partie de celle des organisations de service public dans le sens où les financeurs de l'organisation ne sont pas les bénéficiaires des services. Les objectifs des ONG se définissent en projet associatif, néanmoins, la pression exercée par les bailleurs institutionnels sur ces dernières les oblige à plus de transparence et de qualité. Il est alors important de connaître les parties prenantes des ONG, d'identifier le pouvoir de chacune d'entre elles afin de savoir réellement devant qui l'ONG est responsable ou se sent redevable.

### **1.2.1. La responsabilité – concept et devant qui ?**

Brown & Moore (2001) et Edwards & Hulme (1995) qualifient un acteur (individu ou organisation) de « responsable » quand ce dernier promet de remplir ses engagements, et accepte, sous sa responsabilité morale et légale, de faire le meilleur pour accomplir cette promesse. Une ONG peut être responsable devant plusieurs parties à condition que les attentes de ces dernières aient été clairement définies (Fox & Brown, 1998, Jordan & Van Tuijl, 2000). L'idée de responsabilité repose donc sur un idéal moral. La responsabilité nécessite l'établissement de buts, de la transparence dans les décisions prises et des relations, de l'honnêteté dans les rapports humains.

Pour bien comprendre l'impact de la responsabilité et l'importance du mécanisme de confiance, il nous semble judicieux préalablement d'identifier clairement les différentes parties prenantes des ONG et leur position dans leur niveau d'importance aux yeux des ONG.

Pour en comprendre la portée nous nous appuyons sur les travaux de Brown & Moore (2001) Ces derniers nous expliquent que la survie d'une ONG repose sur l'équilibre de trois éléments qui constituent le triangle stratégique : les appuis, la mission, la capacité opérationnelle.



Source : Le triangle stratégique de Brown & Moore (2001)

Le triangle stratégique permet de positionner les ONG au centre d'un environnement dynamique. La valeur ou encore la mission représente les buts de l'organisation constituée d'un objectif public, celui, pour les ONG humanitaires de réduire la famine dans le monde, d'assister les populations vulnérables lors de conflits ou lors de catastrophes naturelles.

La légitimité et l'appui sont également des éléments essentiels puisqu'ils représentent les ressources des organisations à but non lucratif. Si les appuis financiers constituent la base du fonctionnement des ONG, ils ne peuvent exister, selon Brown, sans la légitimité des actions des ONG envers les donateurs. Il effectue ainsi une comparaison entre les organisations à but lucratif qui trouvent leur légitimité et leurs ressources par la vente de biens et services par rapport aux autres organisations à but non lucratif dont la légitimité et les ressources vont au-delà du simple rapport financier. Pour les bailleurs institutionnels, la légitimité de l'ONG s'inscrit dans l'efficacité de ses actions, sa réputation, la clarté de l'objet de sa mission (Brown & Moore, 2001).

Enfin, la capacité organisationnelle constitue la dernière composante du triangle stratégique. Elle est nécessaire à la fois pour mobiliser des ressources humaines, financières, opérationnelles.

Si, comme toute organisation, les ONG doivent prendre en compte l'influence d'une multitude de parties prenantes, ce triangle stratégique révèle que trois catégories d'acteurs

sont indispensables pour les ONG : les donateurs (privés, publics), les personnes qui agissent pour l'ONG (salariés, bénévoles), les bénéficiaires (les populations aidées). Brown & Moore (2001) identifient cependant une quatrième catégorie d'acteurs : les partenaires (ceux qui soutiennent la mission de l'ONG : d'autres ONG, les collectifs d'ONG, les organismes gouvernementaux, les entreprises...). L'hétérogénéité de ces acteurs engendre des attentes très diversifiées recensées ci-dessous.

### **Les différentes attentes des parties prenantes des ONG.**

<b>Les acteurs ou partenaires</b>	<b>Leurs différentes attentes</b>
Les donateurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Bonne utilisation des fonds</li> <li>◆ Efficacité</li> <li>◆ Impact positif des programmes</li> </ul>
Le personnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Fidélité de l'ONG à ses propres engagements, sa mission</li> </ul>
Les bénéficiaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Service de haute qualité</li> <li>◆ Stimulation du développement local</li> <li>◆ Adaptation aux besoins du terrain plutôt que d'imposer leurs priorités</li> </ul>
Les partenaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Fidélité aux projets communs nationaux ou internationaux.</li> </ul>

Source : d'après les apports de Brown et Moore (2001)

La satisfaction de l'ensemble des parties prenantes constitue la maximisation de la valeur partenariale et par conséquent contribue à la performance de l'organisation. Les donateurs attendront de l'ONG qu'elle utilise les fonds conformément à ce qu'elle avait annoncé et de manière efficiente. Une grande partie du personnel s'implique pour une ONG parce qu'elle véhicule des valeurs et remplit une mission conforme aux idéaux des individus. Qu'ils soient salariés ou bénévoles, le personnel s'attend à ce que l'ONG œuvre pour la mission qu'elle s'est assignée en toute transparence.

Les bénéficiaires représentent une partie prenante essentielle pour toute ONG car ils constituent son cœur d'action. Un grand nombre d'initiatives et de projets récents ont été créés dans le seul but d'améliorer la qualité des prestations humanitaires à destination de ces bénéficiaires. Ces projets visent à professionnaliser encore un peu plus l'action humanitaire, mais surtout à responsabiliser les acteurs et à faire respecter des règles éthiques fondamentales

comme le respect de la dignité des personnes aidées. Un état des lieux des principaux projets est présenté dans la seconde partie de cet article.

Enfin les partenaires exigent une collaboration tant au niveau de l'action que de la réflexion sur les grands enjeux humanitaires.

### **1.2.3. La confiance**

Un comportement responsable génère de la confiance. Ce paramètre est à prendre en considération notamment dans le cadre de l'action humanitaire. En effet, si les contrats entre différentes parties sont généralement imparfaits, ceci est d'autant plus probant en ce qui concerne les ONG compte tenu de l'environnement dans lequel elles agissent (intervention en environnement incertain, asymétries d'informations liées à la méconnaissance de certaines parties aux enjeux terrain...). La relation de confiance entre les partenaires est donc nécessaire. Elle fait cependant l'objet d'un équilibre permanent entre le contrat et la confiance, notamment lorsque cette dernière est entachée par les scandales.

Dans le cadre des relations entre bailleurs institutionnels et ONG, Perrin (2007) expose cet équilibre permanent. En effet, à niveau de confiance élevé, les relations informelles sont importantes (Hirigoyen & Pichard-Stamford, 1998). A niveau de confiance faible, les relations formelles et contractuelles sont plus nombreuses. Ce phénomène a été constaté par l'introduction du contrat dans les relations ONG/ bailleurs mais aussi par le développement récent et important en Europe des évaluations (Hofmann, 2004). Pourtant, d'autres auteurs (Woolthuis, Hillebrand, Nootboom, 2005) sont allés au-delà de cette conception duale. Ils expliquent que certaines relations peuvent se développer suite à l'interaction de la confiance et du contrat. Ainsi ils identifient trois courants :

Le premier est issu de la théorie des coûts de transaction (Williamson, 1993) et reconnaît le contrat comme étant une base de la confiance. Il permet ainsi de limiter les comportements opportunistes car ces derniers sont sanctionnés. Le contrat et la confiance sont perçus comme deux éléments complémentaires. Le contrat, dans ce cas présent, génère de la confiance.

La seconde approche relève du courant sociologique qui voit dans le contrat, un obstacle à la confiance. La mise en place du contrat succède à un climat de méfiance et de ce fait, à un rôle négatif. Le contrat a un fort pouvoir de contrôle et réduit la confiance.

Enfin, le troisième courant ne considère pas non plus le contrat comme une donnée positive. Dans ce cas, la confiance précède le contrat. Les relations de confiance entre les individus font obstacles aux comportements opportunistes, le contrat n'a donc pas lieu d'exister.

Malgré tout, ces auteurs avancent que certaines études démontrent la compatibilité entre une confiance importante et un fort contrôle via les contrats. La confiance peut également impulser la mise en place de contrat tout en assurant une cohérence dans la relation. Il dénonce ainsi le fait, que le contrat puisse être perçu comme un handicap. Enfin, la confiance peut permettre dans certaines situations de réduire l'influence du contrat et, par conséquent, se substituer au contrôle formel.

Si la relation contractuelle se développe dans le cadre des relations ONG/ bailleurs institutionnels, cette relation, dans leurs rapports avec les bénéficiaires, porte essentiellement sur le comportement éthique des acteurs humanitaires. Et c'est pour éviter les comportements déviants de certaines organisations humanitaires, que l'ensemble de la profession se mobilise pour théoriser leurs pratiques.

Depuis les années 2000, la tendance à la normalisation de l'humanitaire est effective.

Cela se concrétise par la mise en place de procédures qualités, de chartes, de normes...Les relations avec les bailleurs institutionnels deviennent également plus encadrées. Selon Wirtz (2006), les mécanismes de gouvernance évolueraient en fonction de la taille des organisations. Nous pouvons donc penser que l'augmentation considérable des financements à destination des ONG depuis 1990 engendre des attentes nouvelles de la part des principaux financeurs qui revêt une dimension plus disciplinaire que cognitive.

L'ONG est donc soumise à une double pression : celle des donateurs qui attendent qu'elle se justifie sur la bonne utilisation de ses fonds, celle des jugements de valeurs portés sur la légitimité, l'intérêt et l'efficacité de ses missions.

Cette professionnalisation de l'humanitaire s'accompagne donc d'une évolution des mécanismes de gouvernance que nous illustrons ci-dessous.

## **2. UNE ILLUSTRATION DE LA GOUVERNANCE DES ONG A TRAVERS LE PROCESSUS DE RATIONALISATION DE L'ACTIVITE HUMANITAIRE**

Toutes les ONG françaises sont soumises à la loi 1901 qui régit le statut associatif. D'autres, reconnues reconnue d'utilité publique, sont encadrées à cet effet. Bien qu'il n'existe pas à

l'heure actuelle de législation venant encadrer l'activité des ONG, elles sont néanmoins sujettes à de plus en plus de contrôles. D'une part, les bailleurs institutionnels qui leur octroient de plus en plus de fonds financiers se montrent plus exigeants. D'autre part, les ONG elle mêmes, sont à l'initiative de nombreux codes de conduite et de projets conduisant à la standardisation de l'aide humanitaire.

## **2.1. LES CONTROLES OPERES PAR LES BAILLEURS INSTITUTIONNELS**

Les bailleurs institutionnels sont de plus en plus exigeants vis-à-vis des ONG. Les évaluations se sont multipliées, les contrats imposent plus de transparence. Les bailleurs institutionnels se retrouvent quelquefois, les premiers financeurs des ONG et ils sont eux aussi soumis à des pressions portant sur l'efficacité de leurs actions. Ils deviennent, par conséquent, plus exigeants envers les ONG sur la bonne utilisation de leur fond. Dès lors se pose la question du contrôle exercé par les bailleurs de fonds sur les ONG.

Pour répondre à cette question nous nous sommes appuyée sur un travail de recherche que nous avons mené sur la relation entre les bailleurs institutionnels et les ONG. Des entretiens semi-directifs ont été soumis à trois bailleurs institutionnels que sont le Ministère des Affaires Etrangères Français<sup>2</sup>, le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies, et l'Office Humanitaire Européen. Ces entretiens portaient sur la nature des relations avec les ONG, sur les modalités d'octroi des financements, sur les modalités de partenariat contractuel ou informel, sur l'impact de la normalisation dans leurs relations avec les ONG. Les principaux résultats font l'objet de la présentation suivante.

### **2.1.1. Les généralités**

Ce contrôle s'applique en fait à trois niveaux : en amont de la contractualisation par une sélection des ONG partenaires, tout au long de la relation par un suivi effectué à l'aide

---

<sup>2</sup> Le Ministère des Affaires Etrangères Français se divise en deux cellules : une cellule d'urgence dénommée la DAH (Délégation à l'Action Humanitaire) et une cellule développement appelée MCNG (Mission de Coopération Non Gouvernementale) de la DGCID (Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement). Ces deux cellules ont été rencontrées.

d'évaluations ou d'audit et en fin de contrat pour valider les objectifs déterminés avec l'ONG partenaire.

### Critères de sélection des ONG par les bailleurs

Critères → <hr style="width: 50%; margin: 0 auto;"/> Situations ↓	<b>Financier</b>	<b>Organisationnel Compétences</b>
<b>Dans les situations d'urgence</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ autonomie financière sauf exception</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ forte confiance sur les compétences et la connaissance du terrain par les ONG sur place</li> </ul>
<b>Dans les autres situations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ autonomie financière</li> <li>♦ pas de dépendance au bailleur</li> <li>♦ co financement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ bonne gestion administrative</li> <li>♦ capacité à satisfaire les obligations de rendu de comptes</li> <li>♦ adhérent à une norme</li> <li>♦ présence humanitaire internationale</li> </ul>

En général toute contractualisation intervient après un examen de la structure financière de l'ONG, de sa mission, et des moyens matériels et humains dont elle dispose.

Lors de la sélection, il convient de distinguer cependant les opérations d'urgence où le bailleur s'accorde une certaine souplesse dans le choix des ONG partenaires par rapport aux autres situations humanitaires où ses degrés d'exigence seront plus importants. Le critère financier reste cependant important et un bailleur ne financera plus une ONG qui n'a pas d'autonomie financière propre ou de co-financement sauf dans les cas d'extrême urgence. Il sera aussi beaucoup plus vigilant sur la capacité organisationnelle et humaine de l'ONG à mener des opérations humanitaires. L'expérience, la réputation jouent alors un rôle important même si les critères de sélection passent également par la justification d'un professionnalisme en matière de gestion.

Les contrats nécessitent également la mise en place d'objectifs qui restent cependant réévaluables en cours d'exécution des programmes afin de s'ajuster à la réalité du terrain. Ce sont ces incertitudes qui poussent les acteurs à de fortes relations de confiance. Toutefois, le contrat passé entre les ONG et les bailleurs engendre une relation de dépendance liée à la nécessité de transparence, de communication entre les acteurs, de restitution. Cette relation est réciproque dans la mesure où la réputation d'un bailleur peut être elle aussi entachée si ce dernier ne respecte pas ses engagements.

Cette relation contractuelle revêt alors un caractère disciplinaire dans sa forme. En pratique, le non respect d'engagements peut conduire à la suspension de financements futurs par le bailleur de fond à destination de l'ONG. Mais ces cas restent relativement rares.

Les bailleurs comme la DGCID privilégient alors l'accompagnement des ONG dans leur travail afin qu'elles aient une réflexion sur l'amélioration de leurs actions ou procèdent à des transferts d'expériences auprès d'autres ONG. Ils encouragent ainsi les ONG à entrer dans un processus d'apprentissage leur permettant de tirer des leçons des expériences vécues, de favoriser la transmission d'informations, de travailler collectivement sur des problématiques humanitaires et à développer des réseaux, ne serait-ce en finançant des projets de standardisation de l'aide humanitaire.

### 2.1.2. Des spécificités propres à chaque bailleur

L'analyse de ces entretiens nous a permis d'établir une première typologie de bailleurs au regard des cas observés. Nous distinguons les bailleurs dits « stratégiques » aux bailleurs dits « d'ajustement ». Les premiers attachent une importance particulière au processus de contractualisation qui s'inscrit dans une stratégie (qui permettra une sélection et une identification des partenaires). Les seconds, utilisent le contrat uniquement dans le but de coordonner leurs actions.

#### « Bailleur stratégique »

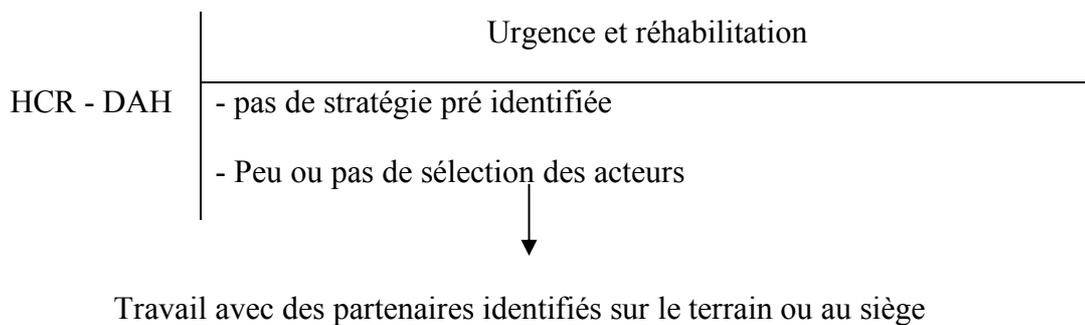
	Urgence préparée	Urgence	Réhabilitation
ECHO	- identification d'une stratégie avec du personnel local et des ONG ↓ Identification de partenaires potentiels	- pas de sélection - travail avec les ONG sur place - rapidité ↓ Partenaires locaux	- travail avec les partenaires (ONG occidentales issues du contrat cadre de partenariat) présents sur le site ↓ Partenaires

Pour ce type de bailleur, rien n'est laissé au hasard. Les interventions sont préparées, les acteurs identifiés. Cette façon de fonctionner laisse peu de place aux imprévus. Il distingue très nettement les situations d'urgence où l'action doit être rapide et immédiate grâce à l'intervention d'ONG locales, de la situation post urgence qui peut associer des ONG issues du contrat cadre et dont l'expertise s'avère être un renfort aux problèmes rencontrés sur le terrain.

Ce genre de fonctionnement met en échec l'opportunisme de certaines organisations qui, présentes sur le terrain, pourraient solliciter les bailleurs de façon systématique.

Ce comportement des bailleurs interagit également sur l'organisation des ONG qui doivent alors se spécialiser et être reconnues dans leur domaine d'expertise.

### « Bailleur d'ajustement »



Ce type de bailleur ajuste ses partenariats en fonction des besoins ou des propositions rencontrées sur le terrain. Une relation contractuelle peut être nouée, mais elle ne semble pas être intégrée dans une stratégie préparée. Soit le bailleur travaillera avec une ONG qu'il connaît ou qui a bonne réputation, soit il s'associera avec des ONG dont les potentiels satisferont les besoins du moment.

La relation de confiance entre le bailleur et l'ONG est très forte dans la mesure où le processus de sélection est plus faible. Le processus de contractualisation n'est qu'un moyen d'organiser les relations entre les acteurs et ne s'inscrit pas dans une stratégie précise.

Ces modèles affichent des disparités de fonctionnement importantes entre les bailleurs. Cela présuppose que la gestion et le suivi de leurs partenaires opérationnels soit tout aussi

spécifique et que, par conséquent, les modalités de contrôle exercées sur les ONG varient en fonction des attentes des bailleurs.

En conclusion de cette partie concernant les relations des ONG avec les bailleurs institutionnels, nous pouvons avancer que la gouvernance s'appuie sur :

- des mécanismes de contrôle et de validation. (nous entendons par validation, le pouvoir d'influence direct qu'ont les bailleurs en matière de validation et d'autorisation de financement de projet) ;

Les mécanismes de contrôle, reposent essentiellement sur les modalités de gestion des organisations : les processus de justification basés sur la transmission d'informations (informations de type comptable : audit, contrôle des comptes, informations concernant l'activité) ;

- des mécanismes de dépendance : liés à la transparence financière et d'activité ;
- des mécanismes d'interdépendance : concernant la réciprocité sur les engagements à tenir quels qu'ils soient (actions à mener, les politiques que les acteurs ont définies ensemble, les financements) ;
- des relations de confiance : qui s'expriment à travers la réputation, les compétences, le respect des engagements ou à travers les marques de confiance (l'investissement des acteurs au-delà de leur mission) (Abbes, Perrin, 2005).

Au-delà de la contractualisation de l'aide humanitaire, nous assistons également à une institutionnalisation des pratiques professionnelles des ONG. Elle porte sur le deuxième volet de pressions que subissent les ONG, celui de la légitimité, de l'efficacité de leurs actions. Ces valeurs s'inscrivent dans un courant de professionnalisation, elles engendrent la mise en place de nouveaux mécanismes de gouvernance ou plutôt de méta-gouvernance.

## **2.2. L'INSTITUTIONNALISATION DE L'AIDE HUMANITAIRE**

Dès les années 1980, les ONG créent des chartes et des projets associatifs visant à réglementer le fonctionnement en interne des associations mais plus encore à « exprimer les valeurs auxquelles adhéraient aussi bien les salariés que les militants associatifs » (Revue Humanitaire, p 24). C'est pourquoi, les ONG préfèrent utiliser le terme de charte plutôt que

de réglementation car elles y associent cette notion de valeur, d'éthique qu'on ne peut trouver dans une réglementation. Cette préoccupation s'étend aux chartes inter-organisations à l'échelon national. Un état des lieux des principaux codes de conduite s'impose (1), avant de s'intéresser au processus de légitimation et la portée de ces différents codes (2).

### **2.2.1. Etat des lieux des principaux codes de conduite<sup>3</sup>.**

**En France**, le « Comité de la charte de déontologie des organisations sociales et humanitaires » est créé en juin 1990. L'objectif de ce comité est de « renforcer la transparence des associations bénéficiaires des fonds collectés auprès du public... dans un souci de crédibilisation ». Les adhérents doivent se soumettre à des contrôles financiers et comptables réalisés par le Comité de la Charte. Ce suivi abouti généralement à une labellisation et vise à renforcer la confiance des donateurs auprès des ONG labellisées.

**Aux Etats-Unis** en 1993 est créé un code intitulé « InterAction PVO (Private Voluntary Organizations) standards ». L'objectif de ce code est de maintenir et de renforcer la confiance du public. Les normes régulièrement révisées portent sur 5 grands domaines : gouvernance de l'association, transparence, finances, gestion de l'association et de ses ressources humaines, communication et rapports avec le grand public et les autorités fédérales.

**Au Royaume-Uni**, le code « People in Aid » est la référence. Ce code a été préparé en 1994 mais a été publié en 1997. Son objectif concerne la gestion des ressources humaines des associations caritatives. Pour toutes les associations qui s'engagent respecter ce code, elles doivent se soumettre à 7 principes avec leur personnel : « la rentabilité et le succès [de l'organisation humanitaire] dépendent de toutes les personnes qui travaillent [pour elle] - engagement de consulter le personnel sur les politiques de ressources humaines mises en œuvre, de le former, d'assurer sa sécurité. Plus globalement, les questions ayant trait aux ressources humaines font partie intégrante des « plans stratégiques des organisations adhérentes » (Revue Humanitaire, n°1).

---

<sup>3</sup> Un grand nombre de ces informations sont issues de la revue Humanitaire n°1 éditée par Médecins du Monde.

Ces manifestations nationales donnent naissance à des codes transnationaux dont voici quelques exemples : Code de conduite de la Croix-Rouge (1994), Règles de base (Soudan, 1995), Principes et protocoles de l'Opération Humanitaire (Libéria, 1995), Code de conduite pour les organismes humanitaires en Sierra Leone (1998), Principes d'engagement pour l'assistance humanitaire en RDC (1999), Code de conduite des organisations portant la responsabilité d'enfants dans des pays tiers (2000), HAP (Humanitarian Accountability Project, 2001)...

Sans entrer dans le détail de ces codes de conduite, ils se distinguent de différentes manières : certains s'appliquent uniquement à un pays ou une zone donnée, d'autres ont une portée plus générale avec des évolutions et des contenus différents. Ils sont généralement créés par les ONG elles-mêmes. Ils dénotent une volonté d'uniformiser l'action humanitaire mais visent également à tirer des leçons des expériences passées en les diffusant à grande échelle et à accroître la responsabilité de chacun des acteurs. Ces codes sont des références mais en aucun cas ils ne s'imposent aux acteurs humanitaires.

A titre d'exemple, Le Projet Redevabilité Humanitaire (ou HAP, sigle correspondant à l'anglais *Humanitarian Accountability Project*) a été lancé en février 2001 pour une période, à l'origine, de deux ans afin de promouvoir et mettre en œuvre des mécanismes de redevabilité à l'égard des populations et individus affectés par les crises humanitaires.

La redevabilité peut être définie comme englobant deux ensembles de principes et de mécanismes : ceux par lesquels les individus, les organisations et les Etats rendent compte de leurs actions et engagent leur responsabilité, et ceux par lesquels les individus, les organisations et les Etats peuvent en toute sécurité et légitimité exprimer préoccupations, plaintes et abus - et garantir réparation lorsqu'il y a lieu.

Alliant l'éthique, les droits et les responsabilités dans le contexte des opérations humanitaires, le concept de redevabilité humanitaire exige une claire définition des responsabilités de chacun et chacune, des instances investies de ces responsabilités ; l'existence de normes et de critères agréés. La redevabilité exige aussi que les hommes, les femmes et les enfants victimes de catastrophes aient le droit de recevoir assistance et protection.

Les mécanismes de redevabilité au niveau du terrain supposent aussi que les populations soient informées des programmes d'assistance, participent à leur mise en œuvre, peuvent en

toute sécurité exprimer leurs préoccupations, questions et plaintes, et le cas échéant, obtenir réparation.

Cependant, dans les années 2000, un tournant s'est opéré dans la sphère humanitaire puisque des projets comme SPHERE introduit le mouvement de standardisation de l'aide humanitaire. Le projet SPHERE a été lancé en 1997, par un groupe d'agences humanitaires ainsi que le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge. Au cours de deux ans de collaboration inter-agences, le projet Sphère a développé un manuel contenant un Charte Humanitaire et a identifié des Normes minimales dans cinq domaines essentiels de l'assistance humanitaire : approvisionnement en eau et assainissement, nutrition, aide alimentaire, aménagement des abris et des sites, et services médicaux. Ce manuel évolue régulièrement au fil des expertises et expériences. Toutefois, SPHERE se fonde sur deux principes fondamentaux : le premier vise à alléger la souffrance humaine résultant des conflits et des catastrophes ; le second consiste à assurer, pour les personnes touchées par les catastrophes, un droit de vivre dans la dignité et un droit à l'assistance.

La particularité de ce projet par rapport aux différents codes de conduite jusqu'alors créés est qu'il a une résonance internationale et un écho favorable vis-à-vis des bailleurs qui attendent que les ONG se réfèrent à ces standards. Les ONG françaises par contre, sont controversées. Elles redoutent alors l'uniformisation de l'humanitaire et la transformation des ONG en de simples prestataires de service. Ce phénomène aura cependant engendré une réelle implication des acteurs humanitaires sur des projets portant sur la qualité de leurs actions que ce soit en concordance avec SPHERE ou bien en réaction à ce projet.

Nous pouvons alors nous poser la question de la légitimité de tels codes de conduites ou standards. Ils sont vendus comme étant des bonnes pratiques. Mais qui les créent, comment s'imposent-ils en tant que mécanisme de gouvernance et s'intègrent-ils dans la pratique des ONG ?

### **2.2.2. La question de la légitimité des codes de conduite et des standards humanitaires**

Cette question sur la légitimité des codes de conduite et des standards humanitaires nous amène à définir ce que sont les institutions, à comprendre le positionnement des ONG dans l'acte de création de standards et dans la recherche de légitimation. C'est-à-dire qu'est-ce qui

pousse aujourd'hui une ONG à penser que le standard qu'elle développe est un bon standard et comment ce dernier s'impose-t-il dans la structure de gouvernance d'une ONG ?

Les institutions sont définies par North (1990) comme étant « un ensemble de contraintes qui régissent le comportement humain » et qui viennent alors contraindre l'action des dirigeants et s'imposent de ce fait comme un mécanisme de gouvernance à part entière. Ces contraintes ou règles institutionnelles proviennent d'une légitimité au sein d'un modèle social, d'un groupe, d'une interaction entre les individus d'une communauté. Elles peuvent être informelles et constituent ce que l'on appelle les routines, les habitudes... et peuvent être formalisées par des normes. Elles permettent ainsi de réduire l'incertitude qui accompagne la coopération entre acteurs aux intérêts potentiellement divergents. Les institutions sont aussi « le produit naturel de pression et de besoins sociaux » (Selznick 1957). Elles structurent le champ d'action mais ne déterminent pas avec exactitude le programme des acteurs.

Ainsi, l'émergence de normes viendrait encadrer les relations afin de réduire les comportements opportunistes et assurer auprès de bailleurs une protection supplémentaire. Ces normes sont cependant créées par les humanitaires qui souhaitent imposer leurs propres modèles plutôt que de se les faire imposer par l'extérieur. La création de « standards » étant un acte entrepreneurial (Hwang et Powell, 2005), les ONG en mettant en place de nouvelles normes se positionnent en entrepreneurs institutionnels (Denzau et North 1994, North, 2004). Maguire, Hardy et Lawrence (2004) définissent l'entrepreneur institutionnel celui qui a un intérêt particulier à modifier les institutions, à en créer de nouvelles ou de transformer celles existantes.

Par contre, pour que ces standards soient acceptés par l'ensemble de la profession, ils doivent être crédibles et légitimes. Un standard légitime peut très vite devenir une routine (Hwang et Powell 2005). Plusieurs obstacles peuvent nuire à leur diffusion : souvent créés par des professionnels, ces derniers n'ont pas la compétence pour le diffuser, ou bien ces entrepreneurs peuvent être perçus comme se saisissant du pouvoir. L'émergence d'une institution résulte donc d'un processus politique qui reflète le pouvoir de l'organisation, les intérêts et la coordination des acteurs qui sont capables de se convaincre et d'enrôler les autres acteurs pour accepter la nouvelle institution.

Les standards et les normes émergentes dans la sphère humanitaire ne semblent pas satisfaire toutes les ONG. Les nouvelles normes humanitaires développées par les pays anglo-saxons, accusent un rejet de la part des ONG françaises. La question du standard comme moyen de légitimité ou d'efficacité de l'action humanitaire semble controversée. La dimension culturelle semblerait être un facteur déterminant dans ces choix et perceptions cognitives (Perrin, 2008). C'est ce qui opposerait des humanitaires français des anglo-saxons. L'approche théorique peut également être une source de compréhension à ce phénomène.

Le bien fondé des normes va être perçu de façon différente selon que l'on se positionne dans le courant économique ou institutionnel, mais dans les deux cas il s'accompagnera d'un changement de design organisationnel. Dans le premier cas (courant économique), la recherche d'un changement de « design organisationnel » est déclenchée par la perception du franchissement à la baisse d'un seuil d'efficience considéré comme satisfaisant. L'organisation mettra alors en place une structure organisationnelle qui lui permettra de pallier à cette baisse d'efficience.

Le changement de « design organisationnel » sera en revanche déclenché par des processus de légitimation (Oliver, 1992) pour les néo-institutionnalistes. Les organisations adopteront alors des éléments légitimes extérieurs plutôt qu'efficaces. Ceci explique que dans les théories institutionnelles, les organisations tendent vers un certain isomorphisme (Di Maggio et Powell, 1993).

L'efficience contrainte développée par Roberts & Greenwood (1997) rapproche ces deux théories souvent perçues comme étant antagonistes. En effet, ces deux perspectives dans les études organisationnelles offrent des interprétations contradictoires. L'une se focalise sur l'efficience (Williamson, 1981) alors que l'autre accorde de l'importance à la légitimation (Oliver, 1992). Ils utilisent alors ces deux théories pour expliquer l'adoption d'un design organisationnel à la fois perçu comme efficace mais aussi légitime. Ils expliquent que les actions des individus peuvent être étendues à un environnement institutionnel contraint. Ils associent ainsi les critères d'efficience aux limites cognitives.

L'approche de Roberts et Greenwood (1997) nous permet alors de mieux comprendre ces comportements. Ces auteurs en développant l'efficience contrainte nous expliquent pourquoi certains choix sont perçus comme étant plus efficaces pour certaines personnes. Pour cela, ils stipulent que les organisations sont le reflet des croyances de leur dirigeant. Ainsi, le choix du

design organisationnel (par exemple l'adoption de normes) correspondra à ce que le dirigeant estime être le plus efficace. Toutefois, parmi les solutions imaginées, sont retenues celles qui ne transgressent pas les contraintes institutionnelles pré conscient et post conscient c'est-à-dire que l'absence de légitimité d'un mécanisme de gouvernance au sein d'un cadre institutionnel diminue considérablement les chances de sa mise en œuvre.

En alliant efficacité et légitimité, la théorie de l'efficacité contrainte permet d'expliquer que le succès de l'adoption d'un système de gouvernance est susceptible d'accroître sa légitimité au sein du cadre institutionnel (Roberts et Greenwood, 1997).

Ainsi le choix d'une ONG peut se porter sur l'adoption de normes si celle-ci estime que la légitimité véhiculée par ces normes lui permet d'augmenter la confiance auprès des bailleurs institutionnels et par conséquent ses financements. D'autres en revanche, privilégieront la mise en place de procédures qualité spécifiques à leurs organisations qu'ils légitimeront auprès des bailleurs (Perrin, 2008). L'efficacité contrainte repose sur la capacité des individus à effectuer des choix stratégiques en fonction de leurs capacités cognitives. Ces choix stratégiques ne sont pas forcément les meilleurs, l'objectif n'étant pas d'arriver à une efficacité optimale mais de réduire les coûts et d'acquérir une nouvelle légitimité.

Le dirigeant agit ainsi sur les structures de gouvernance pour augmenter ses financements. L'augmentation des financements et la confiance que vont lui accorder les bailleurs passeront par la légitimité des mécanismes de gouvernance qu'il décide de mettre en place. S'il parvient à augmenter son efficacité et à faire en sorte que ces mécanismes soient perçus comme efficaces alors il verra ses financements augmenter.

Cette stratégie s'apparente ainsi à un mécanisme de dédouanement à l'égard des bailleurs institutionnels en vue de les rassurer sur la bonne utilisation de leurs fonds mais vise également à promouvoir une « déontologie humanitaire » basée sur le respect des bénéficiaires et une qualité des soins apportés aux populations sinistrées.

## Conclusion

Dans cet article nous avons illustré la gouvernance des ONG au regard de ses relations avec les bailleurs institutionnels. Elle s'inscrit dans une évolution récente de l'organisation des ONG dues aux difficultés rencontrées sur le terrain et aux pressions que celles-ci reçoivent des donateurs.

Amélia Bookstein, Conseillère politique à Oxfam International lors d'une allocution à la conférence sur «L'aide humanitaire, de l'Union Européenne, vers de nouveaux défis», à Bruxelles en mai 2003, tenait les propos suivants :

*« Une autre tendance dans l'aide humanitaire est le contrôle approfondi exercé par les donateurs des agences humanitaires. A la suite du désastre au Rwanda, les ONG ont élaboré, à la demande des parties prenantes, des systèmes de contrôle des responsabilités. Les donateurs, particulièrement ECHO, mais aussi le DFID<sup>4</sup> et bien d'autres, ont appelé à beaucoup plus de transparence et de responsabilité. Les projets SPHERE et HAP ont été initiés et de meilleurs systèmes d'audit ont été élaborés. Même si des progrès importants restent à accomplir, cette pression est indubitablement positive et ces initiatives vont dans le bon sens. »*

La gouvernance des ONG dans ses relations avec les bailleurs institutionnels s'inscrit dans un processus de contractualisation mais aussi d'une institutionnalisation de pratiques, de valeurs afin d'améliorer la qualité des interventions auprès des bénéficiaires.

La gouvernance des ONG s'articule donc autour d'une gouvernance disciplinaire généralement portée par les bailleurs de fonds, mais également d'une gouvernance partenariale car la prise en compte des besoins des parties prenantes est essentielle. Nous pensons particulièrement aux bénéficiaires qui constituent le cœur de métier de l'activité des ONG. Les codes de conduite et les bonnes pratiques viennent harmoniser les pratiques humanitaires en vue d'améliorer le professionnalisme des ONG mais aussi inciter ces dernières à des comportements éthiques et responsables. Toutefois, la mobilisation autour de

---

<sup>4</sup> Department for International Development, assimilé au Ministère des Affaires Etrangères Anglais.

projet tel que l'amélioration de la qualité de l'action humanitaire ou l'implication dans le projet SPHERE, dénote une volonté d'innovation, de partage d'expériences ou de compétences qui s'inscrivent dans un processus de gouvernance cognitive.

Cependant, il est à noter que l'humanitaire tend vers une certaine juridiciarisation. Les exigences accrues en matière de transparence et d'aptitude à rendre des comptes constituent autant de « signaux » d'une évolution des systèmes de gouvernance (Pérez, 2003).

## **Bibliographie**

ABBES-SAHLI M., PERRIN C. (2005) : La confiance au coeur des relations ONG/Bailleurs, Communication à la XIVème conférence de l'AIMS, Pays de la Loire Angers-Nantes, 6-9 juin.

BLAIR M. (1995) : *Ownership and Control : Rethinking Corporate Governance for the Twenty First Century*, Brooking Institution Press, Washington D.C, 1995.

BROWN L.D., MOORE M.H., (2001) : *Accountability, Strategy and International Non-Governmental Organizations*, *Nonprofit and Voluntary Sector Quaterly*, vol 30, Issue 3, p 569-587.

CABY J. (2003) : Valeur actionnariale ou valeur partenariale, dans l'Encyclopédie des Ressources Humaines, pp 1556-1565.

CHARREAUX G., (1997), *Le Gouvernement des Entreprises*, Economica, Paris.

CHARREAUX G. (2002) : L'actionnaire comme apporteur de ressources cognitives, *Revue Française de Gestion*, vol. 28, n°141, novembre- décembre, n° spécial, p 77-107.

DENZAU A.T. NORTH D.C. (1994) : *Shared Mental Models : Ideologies and Institutions*, *Kyklos*, 47, pp 3-31.

EDWARDS M. , HULME D. (1995) : *Non-governmental organisations – performance and accountability*, beyond the magic bullet, Earthscan, UK.

FOX J., BROWN LD. (1998) : *The Struggle for Accountability : NGOs, Social Movements, and thd World Bank*, Cambridge, MA : MIT Press.

HIRIGOYEN G., PICHARD-STAMPFORD J-P. (1998) : La confiance, un outil de la finance organisationnelle : une synthèse de littérature récente, *Economies et Sociétés, Sciences de gestion*, n°8/9, p 219-234.

HOFMANN E. (2004) : La planification des projets de développement, camisole ou boussole ? l'articulation entre planification et évaluation dans les stratégies opérationnelles des ONG , dans *Les organisations non gouvernementales et le management*, ed Vuibert, coll Institut Vital Roux, Paris.

HWANG H., POWELL W.W (2005) : *Institution and Entrepreneurship ? Handbook of entrepreneurship research*, Kluwer Publishers, pp 179-210.

JENSEN MC., MECKLING WH. (1976) : *Theory of the Firm : Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, *Journal of Financial Economics*, Vol 3, N°4, pp 305-360.

JORDAN L, VAN TUIJL P (2000) : *Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy*, *World Development*, Vol 28, n°12, pp 2051-2065.

NORTH D.C.(1990) : *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge (MA), Cambridge University Press.

NORTH D.C., (1994) : Economic Performance Through Time, The American Economic Review, Vol 84, Issue 3, p 359-368.

OLIVER C (1992) : The antecedents of deinstitutionalization, Organization Studies, vol 13, n°4, pp563-588.

PEREZ R., (2003) : « Le gouvernement de l'entreprise, coll Repères, Ed La Découverte, Paris.

PERRIN C. (2007) : La relation ONG/bailleurs institutionnels : une contribution à la gouvernance associative, Thèse de doctorat en science de gestion, Université Paris 2, Panthéon-Assas.

PERRIN C. (2008) : L'impact de la culture sur les choix stratégiques des ONG, Communication à la XVIème conférence de l'AIMS, Nice, 28-31 mai.

ROBERTS P. et GREENWOOD R. (1997) : Integrating transaction cost and institutional theories : Toward a constraint-efficiency framework for understanding organizational design adoption, Academy of Management Review, vol 22, n°2, p 346-373.

SELZNICK P.K (1957) : Leadership in Administration : a Sociological Interpretation, Peterson Row, Evanston, Illinois.

SHLEIFER A. et VISHNY R. (1997) : A Survey of Corporate Governance, The Journal of finance, Vol 52, pp 737-783.

WILLIAMSON O.E (1993) : Calculativeness, Trust and Economic Organization, Journal of Law and Economics, vol 36, n°1, pp 453-486.

WIRTZ P. (2006) : Compétences, conflits et création de valeur : vers une approche intégrée de la gouvernance, dans Gouvernance des Entreprises : nouvelles perspectives, Ed Economica, Paris.

WOOLTHUIS R.K, HILLEBRAND B., NOOTEBOOM B. (2005) : Trust, Contract and Relationship Development, Organization Studies, vol 26, n°6, p 813-840.

### **Revue Professionnelle**

Revue Humanitaire (2000) : Faut-il normaliser l'aide humanitaire ?, ed Médecins du Monde, n°1, 117p.