

LA NATURE DE LA RELATION ENTRE GOUVERNEMENT ET ASSOCIATIONS : LE RÔLE DE LA CONFIANCE

Christelle Perrin

► **To cite this version:**

Christelle Perrin. LA NATURE DE LA RELATION ENTRE GOUVERNEMENT ET ASSOCIATIONS : LE RÔLE DE LA CONFIANCE. RIMHE : Revue Interdisciplinaire Management, Homme(s) & Entreprise, Association pour la recherche interdisciplinaire sur le management des entreprises, 2013, 2 (6), pp.92-105. 10.3917/rimhe.006.0092 . hal-03169061

HAL Id: hal-03169061

<https://hal.uvsq.fr/hal-03169061>

Submitted on 23 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La nature de la relation entre gouvernement et associations : le rôle de la confiance

Christelle PERRIN¹

Résumé

Cet article vise à nous interroger sur la nature des relations entre gouvernements et organisations non gouvernementales notamment dans leurs relations financières. Si les théories économiques peuvent être un support pour analyser ces relations notamment dans une perspective d'asymétrie, elles ne permettent pas, en revanche, de mettre en évidence les liens d'interdépendance entre ces différents acteurs qui sont surtout basés sur des relations de confiance. Nous nous interrogeons dans cet article, sur les liens de confiance qui se nouent dans les relations entre les ONG et les gouvernements. Nous nous appuyons plus spécifiquement sur les travaux de Sako (1992) car ils présentent des relations contractuelles enchevêtrées dans des relations sociales à travers trois types de confiance, la confiance contractuelle, la confiance basée sur les compétences et la confiance liée au comportement de bonne volonté des acteurs.

A l'aide d'une méthodologie qualitative, nous illustrerons la relation entre quatre ONG (Médecins Sans Frontières, Médecins du Monde, Action Contre la Faim et Care France) et trois acteurs gouvernementaux ou intergouvernementaux (le Ministère des Affaires Etrangères français, Office Humanitaire Européen ECHO et le Haut Commissariat aux Réfugiés de l'Organisation des Nations Unies (UNHCR).

Les principaux résultats nous montrent, à travers la description des attentes des acteurs, que les asymétries d'information sont nombreuses et que les liens d'interdépendance entre les acteurs sont fondamentaux pour construire une relation dans la durée. Elle se bâtit dans une communication active, dans un professionnalisme démontré et dans le bon vouloir des acteurs d'agir au-delà des simples relations contractuelles préalablement construites.

Mots clés : associations, gouvernement, relation, confiance

Abstract :

This article aims to interrogate ourselves about the nature of relationship between governments and non-governmental organizations including financial relationships. If economic theories can be a support to analyze these relationships in a particular perspective of asymmetry, they do not, however, highlight the interdependence between the different actors which are mostly based on relationships of trust. Then, we want to know how these links are built. We rely on the work of Sako (1992) for the highlights because they explain that

¹ Maître de Conférences en Sciences de Gestion - Université de Versailles Saint Quentin - Institut Supérieur du Management - LAREQUOI - christelle.perrin@uvsq.fr

contractual relationships are embedded in social relations through three types of trust : contractual trust, competence trust and goodwill trust.

Using a qualitative methodology, we illustrate the relationship between four NGOs (Médecins Sans Frontières, Médecins du Monde, Action Contre la Faim and Care France) and three governmental or intergovernmental actors (French Ministry of Foreign Affairs, European Community Humanitarian Office (ECHO) and United Nations High Commissioner Refugees (UNHCR)).

The main results show us, through a description of the expectations of the actors, that the asymmetric information are numerous and interdependencies between actors are fundamental to building a long-term relationship. It is built in active communication, and professionalism demonstrated in the willingness of actors to act beyond mere contractual relationship previously built.

Keywords : nonprofit, government, relationship, trust

Pour pouvoir mener à bien leur mission, les associations sont souvent conduites à développer des relations avec les gouvernements. Un certain nombre d'auteurs ont défini des typologies de relations basées sur la collaboration, la prestation de service, la confrontation (Brinkerhoff, 2002 ; Coston, 1998 ; Najam, 2000 ; Warin, 2000). Ces différents travaux sont intéressants pour comprendre le type de relation existant entre les différents acteurs et la perspective que toute collaboration s'inscrit dans une dynamique. Cependant, elle ne met pas en lumière la nature de la relation et les raisons qui incitent les organisations à travailler ensemble et à poursuivre leur collaboration dans le temps.

Nous nous appuyerons sur le cas des Organisations Non Gouvernementales pour en comprendre les motivations. Souvent, au préalable, la relation entre les ONG et les gouvernements s'inscrit dans une perspective financière et contractuelle. Or au-delà de la simple relation transactionnelle se tissent des liens relationnels fondés sur la confiance. Nous chercherons dans cet article à comprendre quel rôle occupe la confiance dans la construction de la relation entre ONG et gouvernement. Cela nous permettra également d'identifier les liens d'interdépendance entre ces acteurs.

Pour ce faire, dans une première partie, après avoir présenté la problématique de la confiance dans le cadre des relations entre les ONG et les gouvernements, nous dresserons une revue de littérature sur le concept de confiance. Puis nous nous appuyerons sur les travaux de Sako (1992) pour analyser la nature de cette relation à travers trois types de confiance : la confiance contractuelle, la confiance liée aux compétences et la confiance « de bonne volonté ». Enfin, dans une seconde partie, nous illustrerons notre recherche avec le cas de la relation financière entre les ONG et les gouvernements (bailleurs bilatéraux ou bailleurs multilatéraux). A l'aide d'une méthodologie qualitative nous souhaitons ainsi mettre en évidence les raisons qui amènent ces deux types d'organisations à travailler ensemble et à poursuivre leur relation. Nous souhaitons ainsi contribuer à la recherche portant sur les relations de confiance entre les gouvernements et les ONG.

1 Le rôle de la confiance dans les relations ONG – Gouvernement : problématique et revue de littérature.

Au-delà d'une relation purement transactionnelle reposant sur des critères rationnels se dessine, dans les relations ONG-Gouvernement, une relation où le concept de confiance à toute sa place et son intérêt.

1.1 La place de la confiance dans une relation de dépendance financière

La relation entre les associations et les gouvernements s'inscrit manifestement et le plus souvent dans une relation de dépendance financière. Les associations puisent leurs ressources auprès des bailleurs financiers pour vivre. Cette dépendance va déterminer le niveau de pouvoir de chacune des parties dans la relation (Pfeffer et Salancik, 1978). La théorie de la dépendance des ressources (Pfeffer et Salancik, 1978) suggère donc que le pouvoir s'accroît pour ceux qui contrôlent les ressources dont a besoin l'organisation. Elle permet ainsi d'expliquer le comportement actif des acteurs qui vont tenter

de réduire ces asymétries de pouvoir et de neutraliser cette dépendance. Ce comportement instaure une vision dynamique de la relation. Les organisations vont donc chercher à réduire l'incertitude et gérer leur dépendance en structurant intentionnellement leurs relations en créant des liens formels, semi-formels ou des « environnements négociés » (Cyert et March, 1963). L'intensité de la dépendance envers une ressource conditionne ainsi l'influence de mécanismes de gouvernement plus ou moins contraignants : contrats, évaluations, confiance,.. Ces mécanismes répondent aux besoins de la relation et sont choisis pour répondre à la spécificité de la situation. Ainsi, des mécanismes reposant sur des relations d'influence directe sont parfois plus opportuns notamment quand les relations sont de nature politique. Dans le domaine associatif, certaines autorisations indispensables pour mettre en œuvre des projets ou bénéficier d'aide et de subventions sont parfois beaucoup plus efficaces que les contraintes légales portant sur la présentation des comptes, qui en cas d'infraction n'entraînent que des sanctions mineures. Cette dépendance financière s'inscrit donc dans un processus de rationalisation qui passe généralement par des relations formelles voire contractuelles. Même si la spécificité des organisations associatives réside dans le fait qu'il n'existe pas de créancier résiduel et donc de propriétaire au sens de la théorie des droits de propriété, Fama et Jensen (1983) font remarquer que les donateurs exercent sur l'organisation un pouvoir de contrôle et de coercition, ne serait-ce que pour savoir si leurs fonds sont utilisés à bon escient. Les théories économiques (Théorie des Coût de Transaction, Théorie de l'Agence) sont un support pour comprendre et mettre en évidence tous les mécanismes de contrôle et d'incitation afin de protéger les parties dans ce contexte d'agence. Selon Jensen et Meckling (1976) deux types de contrats peuvent alors être proposés : un contrat lié aux comportements et un contrat portant sur les résultats. Donada et Nogatchewsky (2008) précisent que plus l'environnement est incertain et les modalités du contrat difficiles à définir, plus le contrôle portera sur les comportements et donc sur procédures. A cette approche transactionnelle de la relation s'oppose une perception plus relationnelle qui a souvent été mise en avant pour expliquer la relation entre les associations et les gouvernements. En effet, Abbes et Perrin (2005) soulignent que les « donateurs ignorent souvent la réalité dans laquelle les ONG agissent » et par conséquent les asymétries d'informations sont nombreuses et ne permettent pas d'établir une relation transactionnelle efficace. D'autre part, Fowler (1996) démontre, dans le cadre d'un travail sur la performance des ONG, qu'une approche linéaire qui consisterait à vérifier les effets directs des financements sur un projet de développement est inadaptée. En effet, de nombreux acteurs « intermédiaires » peuvent être impliqués dans la réalisation d'un projet, des facteurs externes peuvent altérer les conditions de réussite d'un projet, toute évaluation portant sur les résultats d'une mission ne peuvent être mesurés efficacement. Des liens de confiance sont donc nécessaires et contribuent à la performance de la relation. Pour autant il est important de savoir sur quels critères repose cette relation de confiance. C'est ce que nous souhaitons présenter dans la partie ci après.

1.2 Une relation de confiance

La confiance est un construit social (Fukuyama, 1994). Elle n'est ni un comportement, ni un choix mais une condition psychologique qui permet aux acteurs de travailler ensemble (Ingham et Mothe, 2003). Elle permet aux individus et aux organisations de coopérer de façon spontanée à partir de valeurs partagées. Bien sûr elle implique une certaine vulnérabilité pour celui qui accorde sa confiance car il espère que l'autre partie aura un comportement juste et acceptable quelque soit les situations. La confiance instaure donc une dépendance entre les individus. Cette relation de confiance devient alors un actif co-construit. Il existe plusieurs types de confiance mais trois formes prédominent : la confiance inter organisationnelle, la confiance interpersonnelle, la confiance institutionnelle. La confiance interpersonnelle se base sur deux dimensions morales : l'intégrité et l'honnêteté du partenaire puis la bienveillance (Abbes et Perrin, 2005). C'est sur la confiance interpersonnelle et inter organisationnelle que se crée la réputation. La confiance institutionnelle quant à elle, s'inscrit dans un contexte social déterminé. Les individus s'engagent à respecter les construits normatifs et sociaux du collectif. Cette confiance les protège des aléas moraux (Simon, 2007). Enfin, la confiance inter-organisationnelle se construit sur les mêmes bases que la confiance interpersonnelle à l'exception qu'il s'agit d'une confiance entre organisations. Elle est le fruit d'expériences positives renouvelées dans le cadre de partenariat, de coopération. Bien que les types de confiance soient nombreux et largement débattus dans la littérature, la confiance développée par Sako (1992) a cependant retenue toute notre attention. En effet, elle nous semble apporter un éclairage supplémentaire et intéressant à la relation entre les gouvernements et les associations car elle s'intéresse à la relation contractuelle enchevêtrée dans des relations sociales. Elle présente les liens d'interdépendance entre les acteurs basée sur trois types de confiance : la confiance contractuelle, la confiance liée aux compétences et la bonne volonté. La confiance contractuelle se fonde sur un standard éthique universel, consistant à tenir ses promesses, qu'elles soient ou non fondées sur un accord écrit. Selon Sako (1992), le fait de se limiter à un accord oral reflète encore mieux qu'un contrat écrit le niveau de confiance entre les parties. Cela permet d'alléger les mécanismes de contrôle portant sur l'exécution des engagements contractuels, et donc les coûts y afférents. La confiance contractuelle est nécessaire là où les contrats sont imparfaits. Le second type de confiance, la confiance basée sur les compétences est liée à l'attente d'un certain professionnalisme du partenaire, à savoir qu'il démontre des compétences techniques et managériales. Le troisième type de confiance, la confiance liée à la bonne volonté d'agir (dimension comportementale), est plus diffus et correspond à l'attente commune des parties d'agir et de s'impliquer volontairement pour le bien être de la relation et au-delà des obligations formelles pré définies. Cette attitude n'est pas fondée sur des promesses explicites mais sur le fait que les parties s'engagent « au-delà » du contrat et répondent de manière ouverte à des demandes du partenaire qui excéderaient le cadre économique normal. Cela renvoie à la conjecture que l'autre ne tirera pas partie des marges de manœuvre qui lui sont laissées et permet de favoriser la réactivité et la dynamique d'innovation. L'ensemble de ces approches est répertorié dans le tableau 1.

Tableau 1 : Les différents types de confiance selon Sako (1992)

Les différents types de confiance	Les critères
Confiance contractuelle	Confiance mutuelle Respect des engagements
Confiance liée aux compétences	Capacités Techniques Capacités Managériales Bonne réalisation de la tâche
Bonne volonté	Agir au-delà du contrat dans le sens d'une volonté commune Capacité d'initiatives

Le respect des engagements, la mise en œuvre de ces différents types de confiance et les efforts de collaboration entre les organisations peuvent avoir plusieurs conséquences. D'une part, ils contribuent à la bonne harmonie des relations et participent à la réputation des acteurs. Vice versa, la réputation influencera le développement de la confiance entre les deux parties. D'autre part, cela nécessite la mise en place de relations « de proximité ». Les partenaires s'inscrivent alors dans une relation de dépendance mutuelle où ils doivent intensifier la communication afin de rendre leur comportement plus prévisible ou afin de favoriser l'innovation. Dans un contexte où les organisations sont en proie à de fortes incertitudes, ce comportement de « proximité » devient majeur. Cela permet d'ajuster les comportements et les prises de décisions face à de nouvelles situations. D'autre part, cela réduit l'opportunisme des acteurs. C'est un moyen alternatif au contrôle qui peut être efficace dans de telles situations. A titre d'exemple, l'évolution des crises humanitaires, tant par leurs complexités (multiplication de micro crises locales), que par leur dangerosité (terrorisme) nécessitent des adaptations comportementales aussi bien pour les bailleurs que pour les organisations non gouvernementales. Le partage d'informations, la collaboration au-delà des relations contractuelles permettent d'adapter l'action humanitaire aux nouvelles données socio-économiques mondiales.

Les travaux d'Ingham et Mothe (2003, p. 124) montrent comment ce bon vouloir des partenaires et le partage d'informations contribuent à renforcer la confiance et à favoriser l'apprentissage. Ils avancent que :

- « les apprentissages revêtent des dimensions cognitive et comportementale qui s'appuient respectivement sur une confiance de compétence et de bonne volonté.
- l'apprentissage et la confiance naissent et se renforcent mutuellement au travers de la répétition des interactions sociales et de la coopération avec le partenaire.
- la confiance et les apprentissages collectifs se fondent sur le niveau individuel ».

Nous souhaitons dès à présent illustrer cette dynamique relationnelle à travers la relation entre les bailleurs institutionnels et les ONG. Nous voulons ainsi mettre en évidence les critères qui conduisent ces partenaires à travailler ensemble et à poursuivre la relation sur le long terme.

2 Le cas de la relation ONG / bailleurs institutionnels : description, analyse et discussion

Pour mener à bien cette recherche nous avons rencontré les directeurs des ONG d'urgence et de développement suivantes : Médecins Sans Frontières, Médecins du Monde (MDM), CARE France et Action Contre la Faim (ACF) et un responsable de chaque organisation gouvernementale ou internationale en charge des relations avec les ONG : l'Office Humanitaire Européen (ECHO), le Ministère des Affaires Etrangères Français (MAE) et le Haut Commissariat aux Réfugiés de l'Organisation des Nations Unies (UNHCR). Nous avons choisi ces organisations car ces ONG travaillent régulièrement avec les bailleurs rencontrés. La méthodologie utilisée repose sur une recherche qualitative. Nous avons administré un guide d'entretien semi directif qui portait sur les thématiques suivantes : les raisons qui ont conduit les acteurs à travailler ensemble, les attentes réciproques des acteurs, les conditions qui amènent les acteurs à collaborer sur le long terme et les raisons qui amènent les acteurs à rompre une collaboration.

Les entretiens, d'une durée en moyenne d'une heure pour chaque entretien, ont été enregistrés et intégralement retranscrits. Les données ont fait l'objet d'un codage thématique tel que préconisé par Miles et Huberman (1991). Nous nous sommes appuyé également sur le logiciel N6 pour coder et organiser nos données afin d'avoir une vision plus claire et thématique des résultats. Cela nous a permis également de réaliser des matrices ne serait-ce que pour croiser les attentes des organisations non gouvernementales et celles des bailleurs institutionnels. A l'issue de ce travail nous avons pu confronter nos résultats à la grille de Sako (1992) pour en faire émerger les principales caractéristiques.

2.1 Les acteurs rencontrés

Une description des acteurs que nous avons rencontrés apporte les informations essentielles sur les caractéristiques de ces organisations. Cependant, les bailleurs rencontrés ont été choisis pour leur accessibilité et leur implication importante dans le financement des actions humanitaires. Les organisations non gouvernementales rencontrées bénéficient des financements de ces bailleurs et ont une influence notable dans le champ humanitaire due à leur notoriété, leur implication et la taille de leur organisation.

Médecins sans Frontières a été créé en 1971. C'est la première organisation d'urgence en France plus connue sous le nom des « French Doctors ». Elle obtient le prix Nobel de la paix en 1999. Cette association apporte une assistance médicale à des populations dont la vie ou la santé est menacée. C'est une organisation qui se veut indépendante de tous pouvoirs politiques, militaires ou religieux. Le personnel national (expatriés compris) représente, en 2010, 4889 postes en moyenne, le personnel du

siège de l'association MSF France, 244. Les ressources de cette association s'élèvent à 229 M€. Elle intervient sur tous les continents. Cette organisation a assez de ressources financières pour ne pas dépendre des aides accordées par l'Etat français. Elle défend à ce titre son indépendance afin d'avoir une liberté totale d'action.

Médecins du Monde naît en 1980 suite à une scission avec Médecins Sans Frontières. Cette association intervient pour soigner les populations les plus vulnérables, améliorer les politiques de santé et l'accès aux soins. Elle emploie aujourd'hui 246 salariés et gère 1385 bénévoles. MDM intervient dans le monde entier. Les dépenses de MDM pour 2009 se sont élevées à 57,3 millions d'euros. Elle bénéficie des financements de ces trois bailleurs pré-cités.

Care France fait partie du réseau Care international qui est une organisation d'origine américaine. Née en 1983, cette association intervient dans 26 pays, emploie 35 salariés et une vingtaine de bénévoles et gère un budget pour 2010 de 21,6 millions d'euros. Care France agit pour les populations les plus vulnérables et s'inscrit dans le mouvement d'éradication de la pauvreté. Elle travaille régulièrement et obtient les financements de ces trois bailleurs.

Action Contre la Faim (ACF) est née en 1979. Ses missions sont ciblées autour de la lutte contre la faim dans le monde. Cette association œuvre dans 40 pays. Les dépenses liées aux actions humanitaires pour l'année 2010 s'élèvent à 60,5 millions d'euros. Elle est en contact régulier également avec les trois bailleurs.

ECHO est créé en 1992 et est à l'heure actuelle, le premier bailleur institutionnel européen. Le montant de ses aides s'élèvent en 2009 à 834 milliards d'euros².

Le Ministère des Affaires Etrangères français a subi de nombreuses restructurations pour améliorer son implication dans le domaine humanitaire. Il existe un service en charge du développement (DGCID) et un service travaillant sur l'humanitaire d'urgence. Nous avons rencontré un des responsables des relations avec les ONG de la DGCID.

Le Haut Commissariat aux Réfugiés de l'Organisation des Nations Unies est un bailleur multilatéral. Il redistribue l'argent collecté auprès des gouvernements, aux ONG pour des programmes d'action spécifiques.

Ces bailleurs contribuent largement au financement de l'aide humanitaire d'urgence et de développement. Dans un premier temps, nous présentons la relation afin d'éclairer le lecteur sur la situation. Les principaux résultats présentés ci-dessous sont issus de nos codages. Ils se déclinent en deux parties : les perceptions et les attentes des ONG puis les perceptions et les attentes des bailleurs. Cette première étape nous permettra ensuite de développer une analyse.

2.2 *Les principaux résultats*

² Données issues du rapport financier annuel d'ECHO : http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/annual_report_2009_en.pdf#page=97

Le logiciel N6 utilisé pour analyser ces entretiens nous a permis d'identifier les différentes attentes exposées à la fois par les ONG et par les bailleurs et qui contribueraient à améliorer leur partenariat. Elles se déclinent en six attentes pour les ONG. Par ordre de croissance, c'est-à-dire, celles qui ont été le plus exprimées à celles qui n'ont été que rarement soulignées, on trouve : **la transparence financière, la réduction des contraintes bureaucratiques, le professionnalisme des bailleurs, l'intérêt que les bailleurs portent aux actions des ONG, l'uniformisation des procédures mises en place pour améliorer le travail entre les ONG et les bailleurs, l'implication des bailleurs sur le terrain, l'indépendance politique, et l'innovation.**

Du côté des bailleurs, huit attentes ont été mentionnées : **un professionnalisme avéré des ONG, l'élaboration d'un contrat, une collaboration plus active, de la transparence et de la communication, une neutralité politique et religieuse, un vivier d'expert, des transferts de compétences, la prise en compte de mesures de sécurité.**

Pour mieux comprendre les enjeux de ces principales attentes, une description plus précise et si besoin illustrée de quelques verbatims est présentée ci-dessous.

Bien que l'aspect financier soit une donnée importante à la relation, certaines ONG sont prêtes à ne pas poursuivre la collaboration avec un bailleur qui ne respecterait pas quelques engagements éthiques et notamment une certaine **transparence financière**. Même si les ONG françaises restent encore majoritairement dépendantes des fonds publics (le ratio moyen affiché par l'enquête sur les financements des associations de solidarité internationale de la commission coopération et développement est de 60/40 – Privé/Public), celles-ci souhaitent que le bailleur affiche plus clairement sa politique financière, allège les procédures, respecte ses engagements en terme d'attribution de fonds, et ait la capacité de débloquer très rapidement des fonds lorsque cela est nécessaire. Trop souvent le délai entre l'acceptation de financement et le déblocage des fonds est trop long. Seul le DFID (Department of international development anglais) reste très réactif selon nos enquêtes.

« Le gouvernement français et la DAIH sont limités en terme de budget, ils ne sont pas toujours très clair sur leur guidelines ». (ACF)

« Les américains .. sont exigeants mais ils ont beaucoup d'argent ». (Care)

« avec le gouvernement français, du MAE, il y a de moins en moins de liens... budget moins important...délais pour décaisser les fonds sont très longs ». (Care)

« Difficulté de travailler avec le HCR la pression morale est importante pour commencer le travail et ils ne remplissent pas toujours leur contrat ». (Care)

Les ONG attendent donc de leurs partenaires qu'ils soient bien organisés, réactifs, qu'ils connaissent bien les ONG, qu'ils soient conscients des réalités du terrain et aient une politique de sélection des ONG, qu'ils soient pragmatiques, qu'ils aient un processus contractuel clair et précis, et qu'ils tiennent leurs engagements qu'ils soient financiers ou non. Lors de nos entretiens, le DFID a souvent été cité comme référence. Les anglais ont un département humanitaire composé de **professionnels**

recrutés sur des délais longs et ayant une bonne connaissance des dossiers. Le ministère des affaires étrangères français en revanche, affiche une rotation trop importante de leurs chargés de mission aux affaires humanitaires.

« On travaille de plus en plus avec DFID :...partenaire bien organisé,. réactif, colle au travail des ONG,.. cohérent entre les actions humanitaires et développement, ne perdent pas de temps dans les discours sont pragmatiques, savent où ils veulent aller... ont des brochures, ont des objectifs, ont des plans d'action, ont des budgets, sélectionnent les ONG, sont clairs dans le financement ». (ACF)

En revanche, les ONG déplorent les nombreuses **contraintes bureaucratiques** imposées par les bailleurs, liées aux contrôles de plus en plus fréquents, à la culture de l'évaluation et du résultat. Ces démarches alourdissent considérablement le travail des ONG qui n'en voient pas toujours la nécessité même si elles considèrent que **l'harmonisation des procédures** mises en place pour améliorer le travail entre les ONG et les bailleurs est indispensable. En effet, elles déplorent également que chaque bailleur ait ses propres procédures de recrutement, de financement, etc... Une uniformité des procédures à l'ensemble des bailleurs permettrait un gain d'énergie et de temps.

Les ONG attendent donc une relation d'égal à égal. Elles ne souhaitent pas que les bailleurs leurs « dictent ce qu'elles ont à faire » mais elles sont sensibles lorsque ces derniers **s'intéressent à leur mission et s'impliquent sur le terrain**. Elles apprécient que les bailleurs institutionnels soient physiquement présents sur les lieux sinistrés car ils acquièrent ainsi une meilleure connaissance des réalités opérationnelles. Elles attendent également qu'ils prennent leurs décisions conformément aux besoins du terrain et non en fonction des pressions politiques. Toutes les ONG interrogées s'accordent à dire que l'implication du bailleur est importante. D'une part, cela permet de développer la communication à travers le partage d'expériences et d'autre part, cela favorise **l'innovation**.

« Les agents du DFID « sont ouverts à de nouveaux concepts, ..testent de nouvelles approches» (ACF).

« .. utilisent les ONG de manière intelligente .. DFID finance des postes de salariés chez Care pour des projets précis : analyse d'impact en Afrique, .. en matière de RSE, d'application de la loi NRE. (Care).

Toutefois, si les ONG acceptent une collaboration étroite avec les bailleurs afin de les impliquer plus dans les problématiques humanitaires, celles-ci en revanche défendent une **neutralité politique**. Cette neutralité est très largement affichée par Médecins Sans Frontières qui clame très ouvertement toute indépendance avec les gouvernements. D'autres ONG sont sélectives en fonction des contraintes que leurs imposent les bailleurs comme en témoigne les verbatims ci-dessous.

« Les seuls bailleurs de fonds que l'on ne prend pas, ce sont les américains. Ils sont impliqués dans la majorité des conflits aux Etat Unis... beaucoup d'ONG doivent intégrer la politique étrangère américaine. L'USAID c'est écrit dans ses statuts, sert la politique étrangère américaine ». (MSF).

« Le 2ème bailleur que l'on ne prend plus c'est Ausaid Australie parce ils ont voulu nous faire signer un papier pour s'assurer que l'on était engagé durablement dans la lutte contre le terrorisme (nous

demandent de nous assurer que l'on ne recrute pas, ou aide pas, des gens qui sont liés au terrorisme. On est dans l'incapacité totale de vérifier ce genre de chose ». (MSF)

Les attentes des bailleurs sont tout aussi nombreuses que celles des ONG.

Les bailleurs recherchent avant tout des partenaires opérationnels et **professionnels**, qui ont de l'expérience du terrain. Leurs expertises et compétences leur permettent ainsi de garder « la tête froide en toutes situations notamment de crise ». La compétence est un critère essentiel à la relation et se confirme dans la durée et par la réputation.

Les bailleurs souhaitent que la relation soit encadrée par un **contrat**. D'une part, le contrat permet de clarifier les rôles des différents acteurs ainsi que leurs obligations (mise en place d'indicateurs et d'objectifs cohérents et évaluables, respect des engagements financiers, etc..). D'autre part, certains bailleurs n'engagent aucune transaction avec des ONG qui ne dépendraient qu'exclusivement d'eux financièrement. Ils exigent des ONG qu'elles affichent une diversité des sources financements afin de ne pas être dépendantes d'un bailleur unique. C'est le cas notamment du bailleur ECHO. Ce dernier a par ailleurs une politique contractuelle bien organisée. Dès 1990, il a mis en place des contrats cadres de partenariats pour optimiser sa relation avec les ONG.

Ces contrats cadres ont plusieurs objectifs. D'une part, ils permettent au bailleur de se constituer un **vivier d'ONG** susceptibles d'intervenir à tous moments dans des situations d'urgence.

D'autre part, ils permettent d'assurer un contrôle régulier, soit en amont de l'intervention sous forme d'audit, afin de s'assurer du professionnalisme de l'ONG (diversité des sources financières, capacité de l'organisation, potentiel de compétences, etc..) soit en aval, par des évaluations menées dans le cadre de la réalisation des missions menées par les ONG. Devant la diversité d'ONG, l'adhésion des ONG aux normes qualité en vigueur dans la sphère humanitaire s'avère être un gage supplémentaire de sérieux pour les bailleurs.

Le degré de formalisation des procédures varie selon les bailleurs. Ainsi Perrin (2008) identifie les bailleurs « stratégiques » des bailleurs « d'ajustement ». Les premiers ont mis en place des procédures clairement définies, de recrutement et de travail avec les ONG partenaires (c'est le cas d'ECHO qui dispose d'un vivier pré sélectionné d'acteurs via les contrats cadres et sur lequel il s'appuie dès qu'un besoin se présente) ; les seconds ont une stratégie moins claire et font face aux enjeux du terrain en mobilisant des ONG avec lesquelles ils ont l'habitude de travailler sans pour autant avoir réalisé une pré sélection comme le fait ECHO, ou s'ajustent sur le terrain en recrutant des organisations locales et prêtes à intervenir rapidement.

Quelque soit les stratégies prises, les ruptures de contrat sont rares voire exceptionnelles. Le seul moment où une rupture de contrat peut être envisagée, s'applique aux situations à haut risque, et pour lesquelles les gouvernements, par sécurité, interdisent toute intervention sur des territoires considérés comme extrêmement dangereux.

Toutefois, quelque soit l'exigence du bailleur, tous s'accordent à dire qu'ils attendent des ONG une **collaboration active** et une relation durable. Cela s'explique en partie par le fait que les bailleurs n'ont finalement qu'un pouvoir de contrôle très faible. Ils souhaitent que les ONG communiquent plus sur les « réalités du terrain » et sur les problèmes qu'ils rencontrent au fur et à mesure que la mission se déroule et non en fin de parcours lors du bilan final. Les bailleurs ne souhaitent pas être « pris pour une banque ». Ils accordent donc plus de confiance aux ONG qui prennent l'initiative de communiquer régulièrement par rapport à celles qui « les mettent devant le fait accompli ».

Ils aimeraient également développer davantage le partage d'expérience afin d'éviter que certaines erreurs ne se reproduisent. Des réunions entre acteurs humanitaires sont donc organisées pour échanger sur les bonnes pratiques et sur toutes les difficultés rencontrées. Le MAE privilégie ce mode de fonctionnement. L'objectif est de tirer des leçons des expériences vécues et de partager les idées de chacun. Les bailleurs sont également à l'initiative de projet de consultation sur des thématiques internationales pour favoriser l'échange, l'innovation. Tous les ans, l'UNHCR invite des ONG (à peu près 300 organisations) à se prononcer sur des sujets traitant de thèmes importants sur l'humanitaire. Ces débats font l'objet de rapports annuels. Ils souhaitent ainsi avoir une meilleure connaissance du tissu associatif, et veulent développer **l'apprentissage**. C'est d'ailleurs un point régulièrement abordé lors de nos entretiens notamment pour les bailleurs qui privilégient l'échange aux relations plus formelles.

2.3 Plus qu'une relation de dépendance, une relation d'interdépendance

Nous comprenons bien qu'il existe une dépendance financière au sens de Pfeffer et Salancik (1978). Mais le pouvoir des bailleurs sur les ONG reste relativement faible. Dès lors la relation s'inscrit plutôt dans une interdépendance constructive où la confiance et la bonne volonté des parties est fondamentale. C'est pourquoi l'approche conceptuelle de Sako (1992) s'adapte bien à notre cadre d'analyse. Au regard des éléments apportés ci-dessus, nous en dressons une synthèse reprise dans le tableau 3 ci-dessous.

Un respect des engagements formels ou informels

Au niveau du contrat, le bailleur attend de l'ONG qu'elle respecte ses engagements contractuels mais aussi qu'elle agisse conformément à l'éthique humanitaire. Elle doit pour cela agir dans le respect et la dignité des populations aidées, remplir les objectifs prévus, et exercer son métier avec rigueur et professionnalisme (rendus d'activités réalistes...). De l'autre côté, l'ONG espère que le bailleur respectera ses engagements financiers tant pour le montant alloué que pour les délais pour lesquels il s'est engagé. Un non respect de ces conditions compromet les relations futures. Les ONG aspirent, à la fois à une stabilité qui n'affecte pas leur équilibre financier mais également à un décaissement plus rapide des fonds en provenance des bailleurs. La relation reste soumise à des contrôles permanents. L'ONG doit fournir tout au long de ses interventions des rapports d'activité et des rapports financiers

qui conditionneront l'octroi ou non de l'aide financière supplémentaire adressée aux ONG par les bailleurs.

Une confiance mutuelle basée sur des expertises

Les ONG sont détenteurs d'actifs spécifiques propres à l'action humanitaire et à l'organisation. Les bailleurs font confiance aux humanitaires, à leurs compétences et leur professionnalisme pour mener à bien leur mission et à effectuer les choix pertinents en toute situation. De plus, les humanitaires attendent également des bailleurs un minimum de compétences qu'ils associent à la réactivité et la capacité de ceux-ci à comprendre les humanitaires et leurs positions. Les bailleurs dits « professionnels » sont ceux dont le personnel est permanent et spécialisé dans l'action humanitaire (DFID). La rigueur des bailleurs, la clarté de leur positionnement politique, stratégique, leur accessibilité, leur proximité (tant sur le terrain que par une écoute active), leur flexibilité (à contrario de la rigueur des contrats cadres), l'efficacité des équipes (dans la cohérence des décisions prises sur le terrain et des relations avec siège) sont autant de facteurs qui rassurent les ONG.

Un intérêt pour l'amélioration des actions humanitaires

Enfin, chacun des partenaires espère un investissement au-delà des relations liées aux théâtres d'opération. D'une part, les ONG attendent une plus grande participation des bailleurs aux problématiques humanitaires (prise de position des bailleurs sur des problématiques humanitaires), et un intérêt aux projets innovants (participation du DFID sur des projets en Responsabilité Sociale des Entreprises). Les ONG sont sensibles à ce que les bailleurs contribuent à la construction et l'amélioration de l'action humanitaire. Par ailleurs, les ONG constituent pour les bailleurs, un réel vivier de compétences qu'ils espèrent mettre à profit à la fois pour eux et pour d'autres ONG. D'une part, en tant que consultant, les ONG sont des interlocuteurs privilégiés pour éclairer les bailleurs sur des situations que ces derniers maîtrisent mal. D'autre part, dans un souci d'amélioration des pratiques humanitaires, certains bailleurs facilitent la transmission de connaissances entre les ONG par la mise en place de groupes de travail.

En synthèse, nous pouvons constater que l'aspect financier reste prioritaire dans la relation ce qui peut engendrer une asymétrie dans la relation, les ONG ne sont pas opposées à une structuration de l'espace humanitaire (amélioration de la qualité, mise en place de contrats de partenariats) si celle-ci permet une amélioration des relations. Il existe une forte relation de confiance qui lie les parties et qui se révèle à tous les niveaux de confiance définis par Sako (1992). Enfin, les acteurs (ONG et bailleurs) sont fortement dépendants, ce qui peut accroître le niveau d'exigence de chacun. L'apprentissage est également très présent dans cette dynamique relationnelle. Impulsée par les bailleurs et les ONG, il vise à : faciliter l'auto-amélioration ; favoriser la transmission d'expériences ; travailler collectivement et éliminer les barrières et les œillères au sein des organisations dans l'idée d'élargir le potentiel

créatif ; encourager le dialogue comme l'étude de différentes perspectives et expériences afin de créer une pensée créatrice. L'apprentissage dans ce cadre-ci a une portée collective et les organisations sont engagées dans une recherche continue de connaissances, via la transmission d'expériences, via les colloques ou les consultations... L'apprentissage peut également avoir une portée subjective et personnelle. L'interaction entre les bailleurs et les ONG comme le travail de restitution sous forme de rapports, peuvent conduire ces dernières à mieux analyser les problèmes rencontrés et tenter de les résoudre. Cette autoréflexion peut amener des ONG à revoir leurs stratégies ou leurs modes opératoires. L'apprentissage et la transmission permettent également d'établir les connections entre organisations et de favoriser le travail en réseau (Edwards, 1997). L'intérêt pour les bailleurs consiste à repérer les spécificités et les atouts de chacune des organisations, l'intérêt pour les ONG étant de mieux connaître les différents intervenants des actions humanitaires. Une synthèse des principaux apports de ces entretiens sont repris dans le tableau présenté ci-dessous.

Tableau 2 : La confiance et attentes des acteurs au regard des travaux de Sako (1992)

Les différents types de confiance	Les critères	Caractéristiques de la relation Attentes des bailleurs/ONG	Caractéristique de la relation attentes des ONG/bailleurs
Confiance contractuelle	Confiance mutuelle Respect des engagements	Rendre les précontrats à temps Respect du mandat Respecter le domaine de compétences Respecter les objectifs Etre réaliste sur les objectifs Respect des engagements	Tenir ses engagements quant aux promesses de financement Soutien financier rapide Etre clair sur la définition du budget alloué Afficher clairement la politique financière
Confiance liée aux compétences	Capacités techniques Capacités managériales Bonne réalisation de la tâche	Expérience Connaissance du terrain Opérationnalité Garder la tête froide en toute situation Savoir gérer les priorités	Réactivité, pragmatisme, rigueur Bonne connaissance des ONG Cohérences des relations siège/terrain Rédaction d'un contrat clair Capacité d'écoute, de compréhension, de communication Flexibilité Présence sur le terrain Pouvoir de décision à partir du terrain
Confiance portée sur la bonne volonté	Agir au-delà du contrat dans le sens d'une volonté commune Capacité d'initiatives	Communication Participation à des colloques Transparence sur les problèmes rencontrés Communication spontanée de l'ONG Soumissions d'idées Retour d'expérience Ne pas être pris pour une banque Viviers d'expertises (Main d'œuvre, idées..)	S'impliquer sur le terrain, sur des thématiques Ouverture à l'innovation

La collaboration s'inscrit d'une part dans un cadre normatif, contractuel qui place les bailleurs au rang des parties prenantes importantes à la relation et qui par conséquent leur procure un certain pouvoir de

contrôle, au sens de la théorie de ressource et de l'approche de Ben-Ner et Van Hoomissen (1994). Cela peut conférer à ces derniers un certain pouvoir disciplinaire qui se manifeste par la nécessité des ONG à rendre des comptes. Toutefois ce pouvoir est très largement tempéré par l'incomplétude des contrats générée par l'environnement incertain dans lequel œuvre les ONG et les asymétries informationnelles. La relation de confiance et les notions d'engagement des parties sont donc des mécanismes propres et importants pour ce genre de relation. Loin de se limiter à une approche disciplinaire seule, cette relation s'inscrit dans une dynamique liée au pouvoir de coercition ou de conviction de chacune des parties. La confiance s'inscrit tout naturellement dans une préoccupation de relations à long terme. Elle permet de prendre en compte les notions de réputation et de responsabilité. La responsabilité morale et légale, de faire le meilleur pour accomplir sa promesse.

La solidité de la relation repose donc sur le degré d'implication des acteurs. Elle dépendra de la stratégie des acteurs, de leurs préoccupations, de leur positionnement et de leur comportement dans l'amélioration de la qualité des interventions humanitaires. Le sérieux des acteurs est prépondérant dans la poursuite d'une relation sur le long terme. Cette relation s'inscrit dans une dépendance réciproque où chacun respecte ses engagements. En privilégiant la concertation, le partage de savoir faire et d'expériences, cette relation évolue vers une dimension cognitive, démocratique voire sociétale. Elle met au centre des débats les problématiques humanitaires intégrant de ce fait les autres parties prenantes importantes à la relation, notamment les bénéficiaires directs des actions humanitaires. Cette relation s'inscrit dans un modèle de gouvernance prenant en compte une multitude de mécanismes. Des mécanismes disciplinaires, des mécanismes cognitifs, des mécanismes de confiance et de responsabilité. Cette recherche démontre entre autre l'importance du comportement dans la relation c'est la raison pour laquelle l'éthique dans le domaine associatif et humanitaire fait l'objet de recherches (Malloy et Argawall 2001 ; Jeavons 2005). C'est la raison aussi pour laquelle les acteurs humanitaires militent aujourd'hui en faveur d'un ordre humanitaire international afin de créer un organisme de défense et de régulation de la profession d'humanitaire.

Conclusion

La relation entre ONG et gouvernement est une relation complexe dans un univers non marchand qui ne relève ni de la prestation de service définie par un prix, ni de la relation d'agence classique établie par le contrôle des droits de propriété. Cette relation, qui fait l'objet d'un examen approfondi dans cet article à partir d'observations empiriques menées sur un échantillon d'ONG et de bailleurs de fonds gouvernementaux, se construit en fonction d'une dépendance croisée : l'ONG est dépendante du financement public déterminé par la politique du gouvernement et le gouvernement est dépendant de l'expertise détenue dans l'humanitaire par l'ONG. Cette dépendance croisée, d'après les travaux de Pfeffer et Salancik (1978), ne permet pas de contrôler unilatéralement la relation pour l'un des partenaires : nous ne nous situons pas dans le registre de la prestation de service ; la dépendance n'est pas asymétrique, nous ne nous situons pas non plus dans la situation de confrontation évoquée au

début de cet article. Dans cette mesure, la relation entre ONG et gouvernement relève d'une collaboration équilibrée, gouvernée par la confiance, au sens de Sako (1992) suivant trois critères essentiels : la transparence, la notoriété, le bon vouloir. La confiance commence par se construire dès l'établissement d'un contrat entre l'ONG et le gouvernement sur des bases rationnelles légales. Le respect des engagements mutuels sur le plan juridique, en toute transparence, permet de capitaliser sur l'expérience de la relation passée et de réduire les incertitudes pour la collaboration à plus long terme (confiance contractuelle). La confiance entre ONG et gouvernement repose également sur le savoir faire et l'expertise détenue par l'ONG sur le théâtre des opérations humanitaires, elle s'appuie alors sur la notoriété de l'ONG, sur la capacité de l'ONG à capitaliser sur les missions accomplies avec succès ayant eu un retentissement dans la communauté des ONG (la confiance de compétences). Enfin, la relation entre ONG et gouvernement prend une dimension de long terme, au delà des termes du contrat et de la maîtrise des compétences, à partir du moment où chaque partenaire est capable de faire preuve de bon vouloir (la confiance de bonne volonté) au sens de Sako, c'est-à-dire de mener des actions qui vont au delà des simples mesures contractuelles : le soutien diplomatique du gouvernement, l'esprit d'initiative de l'ONG sur le terrain. Ce dépassement de soi réciproque est essentiel pour construire sur le long terme, une relation durable. En effet, la problématique humanitaire est tellement complexe dans son champs d'application qu'elle oblige régulièrement à s'engager sur le long terme, et donc à dépasser les limites du contrat juridique par un contrat moral, c'est-à-dire par la capacité de l'ONG à adopter un comportement éthique et à sortir du cadre purement contractuel, quand l'intérêt général le lui impose. Dans cette mesure, il devient important d'encadrer le bon vouloir, par la création d'un ordre social humanitaire (syndicat professionnel des ONG), permettant de mieux fédérer et d'harmoniser les pratiques des ONG, en accordant ainsi plus de visibilité aux différents bailleurs.

Références

- 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.
- Ben-Ner A., Van Hoomissen T. (1994), The governance of Non-Profit Organizations : Laws and Public Policy, *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 4, n°4, p. 393-414.
- Brinkerhoff J.M. (2002), Government-Nonprofit partnership : a defining framework, *Public Administration and Development*, vol. 22, p. 19-30.
- Coston J. (1998), A model and typology of Government-NGO Relationships, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 27, n°3, p. 358-382.
- Cyert R.M. March J.G. (1963), *A Behavioral Theory of the Firm*, Etats-Unis, Prentice Hall : Englewood Cliffs.
- Donada C., Nogatchewsky G. (2008), Partenariat, vassalité, marché et seigneurie : 4 configurations de contrôle client-fournisseur, *Comptabilité, Contrôle, Audit*, vol. 1, p. 145-168.
- Edwards M. (1997), *Organizational learning in NGO : what have we learned ?*, Washington DC : World Bank.
- Fama E.F., Jensen M.C (1983), Separation of ownership and control, *Journal of law & economics*, vol. 26, p. 327-349.
- Fowler A. (1996), Demonstrating NGO Performance : Problems and Possibilities, *Development in Practice*, vol. 6, n°1, p. 58-65.
- Fukuyama F. (1994), *Trust : the Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, Free Press.
- Ingham M., Mothe C. (2003), Confiance et apprentissages au sein d'une alliance technologique, *Revue française de gestion*, vol. 2, n°143, p. 111-128.
- Jeavons T.H (2005), *Ethical Nonprofit Management*, in Robert D.Herman, San Francisco, the Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management.

- Jensen M.C., Meckling W.H. (1976), Theory of the Firm : Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n°4, p. 305-360.
- Malloy D., Agarwall J. (2001), Ethical climate in Nonprofit Organisation, *Nonprofit Management & Leadership*, vol. 12, n°1, p. 39-54.
- Miles M.B., Huberman A.M. (2003), *Analyse des données qualitatives*, Bruxelles, De Boeck Université.
- Najam A. (2000), The Four C's of Government-Third Sector relations : cooperation, confrontation, complementarity, co-optation, *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 10, n°4, p. 375-396.
- Perrin C. (2008), Une explication de la gouvernance associative : l'exemple de l'aide humanitaire, *Revue Française de Gouvernance*, n°4, p. 159-180.
- Pfeffer J., Salancik G. (1978), *The External Control of Organizations : a Ressource Dependence Perspective*, New York, Harper and Row.
- Sako M. (1992), *Prices, Quality and Trust : Inter-firm Relations in Britain and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Simon E. (2007), La confiance dans tous ses états, *Revue française de gestion*, vol. 6, n°175, p. 83-94.
- Warin P. (2002), The role of nonprofit associations in combating social exclusion in France, *Public Administration and Development*, vol. 22, n°1, p. 73-82.