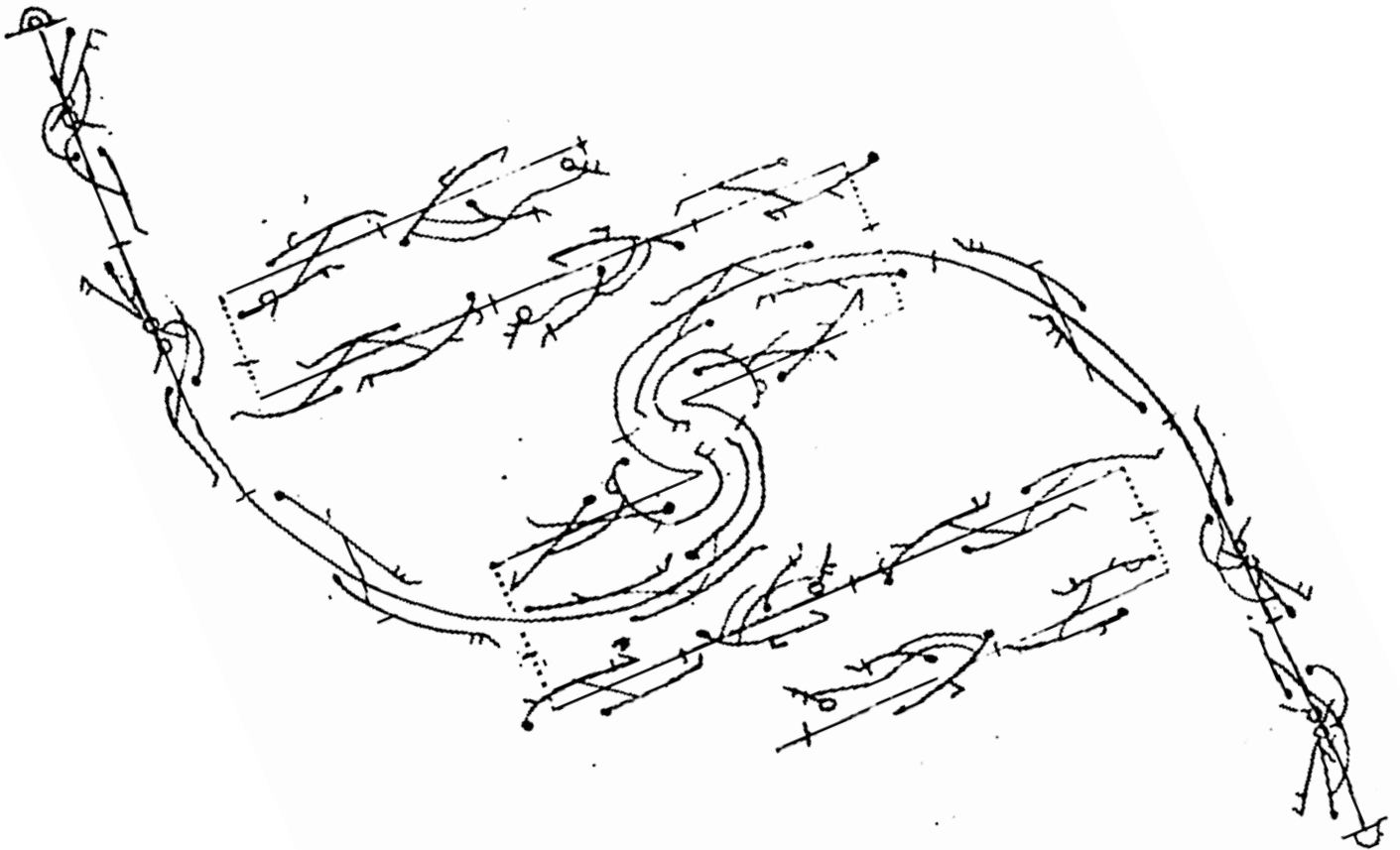


CHORÉGRAPHIES NÉOLIBÉRALES

La disciplinarisation des ONG de développement belges



*Dissertation doctorale présentée par Justine CONTOR (Aspirante FRS-FNRS)
en vue de l'obtention du grade de
Docteur en sciences politiques et sociales de l'Université de Liège.*

Membres du jury :

Prof. FRANÇOIS AUDET – Université du Québec à Montréal UQAM, Canada (membre du jury).

Prof. CATHERINE FALLON – Université de Liège, Belgique (promotrice).

Prof. BÉATRICE HIBOU – Directrice de recherches au CNRS – CERI – Sciences Po Paris, France (membre du jury).

Prof. NADIA MOLENAERS – Institute of Development Policy – Universiteit Antwerpen, Belgique (membre du comité).

Prof. GAUTIER PIROTTE – Université de Liège, Belgique (co-promoteur).

Prof. PIERRE VERJANS – Université de Liège, Belgique (président du jury).

SOMMAIRE

LISTE DES ABREVIATIONS ET DES ACRONYMES	VI
LISTE DES TABLEAUX	IX
REMERCIEMENTS	X
PREFACE : ENTRER SUR LE TERRAIN PAR UNE CONTROVERSE	1
INTRODUCTION	3
CHAPITRE 1 – LES ONG DE DEVELOPPEMENT ET LA RATIONALITE NEOLIBERALE : UN CADRE THEORIQUE	10
QUESTION DE RECHERCHE ET HYPOTHESES DE TRAVAIL	24
CHAPITRE 2 – INTENTIONS EPISTEMOLOGIQUES ET METHODOLOGIQUES	26
CHAPITRE 3 – PERSPECTIVES SOCIO-HISTORIQUES A PROPOS DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT BELGE	48
CHAPITRE 4 – LA COOPERATION NON GOUVERNEMENTALE EN BELGIQUE	80
CHAPITRE 5 – LES DISPOSITIFS DE GOUVERNEMENT	110
CHAPITRE 6 – LES FEDERATIONS ET LES COUPOLES COMME INTERMEDIAIRES	145
CHAPITRE 7 – SAISIR LES DISPOSITIFS DE GOUVERNEMENT AU CŒUR D’UNE ONG : LE CAS AUTRE TERRE	183
DISCUSSION – AUTOUR DE LA DISCIPLINARISATION DES ONG	222
CONCLUSION – CHOREGRAPHIES NEOLIBERALES : LE BALLET DES ONG DE DEVELOPPEMENT	249
BIBLIOGRAPHIE	257
ANNEXES	277

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABREVIATIONS ET DES ACRONYMES	VI
LISTE DES TABLEAUX	IX
REMERCIEMENTS	X
PREFACE : ENTRER SUR LE TERRAIN PAR UNE CONTROVERSE	1
INTRODUCTION	3
CHAPITRE 1 – LES ONG DE DEVELOPPEMENT ET LA RATIONALITE NEOLIBERALE : UN CADRE THEORIQUE	10
1. L'ENGAGEMENT DES ONG DANS LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT	10
1.1. DES ORGANISATIONS SOUTENUES PAR L'ÉTAT	10
1.2. LES FONCTIONS DES ONG DE DÉVELOPPEMENT ET LEUR RAPPORT À L'ÉTAT	11
2. UN NOUVEL ART DE GOUVERNER	16
2.1. LA RATIONALITÉ NÉOLIBÉRALE	16
2.2. UNE BUREAUCRATISATION NÉOLIBÉRALE GÉNÉRALISÉE	18
3. LES EFFETS DE LA RATIONALITÉ NÉOLIBÉRALE	19
4. S'INTÉRESSER À LA RELATION GOUVERNANT – GOUVERNÉ À TRAVERS LES DISPOSITIFS DE L'ACTION PUBLIQUE	21
QUESTION DE RECHERCHE ET HYPOTHESES DE TRAVAIL	24
CHAPITRE 2 – INTENTIONS EPISTEMOLOGIQUES ET METHODOLOGIQUES	26
1. POSTURE EPISTEMOLOGIQUE	27
2. UNE GÉNÉALOGIE DES INSTRUMENTS	30
3. LA PRODUCTION DE DONNEES ET SES TECHNIQUES	32
3.1. PHASE EXPLORATOIRE	32
3.1.1. LES ENTRETIENS EXPLORATOIRES	33
3.1.2. L'ANALYSE DOCUMENTAIRE	33
3.2. PHASE D'INTENSIFICATION	34
3.2.1. LES FOCUS GROUP	35
3.2.2. LES ETHNOGRAPHIES	38
3.2.3. PARTIR LOIN POUR MIEUX REVENIR : UN SEJOUR DE RECHERCHE QUEBECOIS	41
3.3. PHASE DE CONFIRMATION	42
3.3.1. LES OBSERVATIONS	42
4. TRAITEMENT DES DONNEES	44
5. UNE TYPOLOGIE D'ONG	47
CHAPITRE 3 – PERSPECTIVES SOCIO-HISTORIQUES A PROPOS DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT BELGE	48

1. NAISSANCE D'UNE POLITIQUE DE COOPÉRATION BELGE	49
2. L'INSTAURATION DU PREMIER CADRE RÈGLEMENTAIRE (1999-2003)	52
2.1. LES CONSTATS ET LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE	53
2.2. LA RÉFORME MOREELS ET SES EFFETS	56
3. LE CADRE POLITICO-ADMINISTRATIF BELGE : ENTRE NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC ET CONSOCIATIVISME	58
4. LE CAS DES AGENCES INTERNATIONALE ET LEURS ÉVOLUTIONS : L'INFLUENCE D'UNE RATIONALITÉ NÉOLIBÉRALE	60
4.1. LES CONCEPTIONS DE LA BANQUE MONDIALE ET DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL	60
4.2. LES CONCEPTIONS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES	61
4.3. LES CONCEPTIONS DE L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE)	62
4.4. TROIS ACTEURS DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT, UNE MÊME LOGIQUE À L'ŒUVRE...	63
4.5. LA COOPÉRATION MULTILATÉRALE EN BELGIQUE	64
5. LES ACTEURS GOUVERNEMENTAUX	65
5.1. L'AGENCE BELGE DE DÉVELOPPEMENT – ENABEL	65
5.2. LES ACTEURS PÉRIPHÉRIQUES DE LA COOPÉRATION GOUVERNEMENTALE	68
5.3. LA DIRECTION GÉNÉRALE DU DÉVELOPPEMENT : UNE ADMINISTRATION EN PERPÉTUELLE TRANSFORMATION	70
5.4. LE SERVICE DE L'ÉVALUATION SPÉCIALE (SES)	73
5.5. LES ACTEURS INSTITUTIONNELS ET LES CONFÉDÉRATIONS SYNDICALES	74
5.5.1. LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	75
5.5.2. LES INSTITUTIONS SCIENTIFIQUES	76
5.5.3. LES INSTITUTS DE FORMATION	76
5.5.4. LES VILLES ET COMMUNES	77
5.5.5. LES CONFÉDÉRATIONS SYNDICALES COMME ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	77
CONCLUSION	78
CHAPITRE 4 – LA COOPERATION NON GOUVERNEMENTALE EN BELGIQUE	80
1. LES ONG DE DEVELOPPEMENT EN BELGIQUE : NAISSANCE ET ÉVOLUTIONS	82
2. LE CADRE LÉGAL	85
2.1. LE PREMIER CADRE LÉGAL POUR LES ONG : DE 1976 À LA RÉFORME MOREELS	85
2.2. DE MOREELS À NOS JOURS : UN CADRE LÉGAL QUI DEVIENT GESTIONNAIRE	87
3. LE SERVICE SOCIETE CIVILE : ENTRE RATIONALITE NEOLIBERALE ET DEFENSE DE SES ACTEURS	94
EN GUISE DE CONCLUSION DU CADRE LÉGAL	97
4. LA SITUATION DES ONG DE DÉVELOPPEMENT EN BELGIQUE	99
4.1. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES ONG DE DÉVELOPPEMENT BELGES AUJOURD'HUI	99
4.2. LES MOYENS FINANCIERS DES ONG DE DÉVELOPPEMENT BELGES	101
4.3. LES FÉDÉRATIONS ET LES COUPOLES	103
4.4. LES ONG BELGES ET LA RÉFORME ACTUELLE	104
CONCLUSION	107
CHAPITRE 5 – LES DISPOSITIFS DE GOUVERNEMENT	110
INTRODUCTION	110
1. ENTRE EVALUATION DES MECANISMES DE GESTION INTERNE ET DE L'EFFICACITE DE L'ACTION : LE PREMIER SCREENING DES ONG	111
CONCLUSION INTERMEDIAIRE	115
2. EFQM ET LE DEUXIEME SCREENING : DEUX PROCESSUS D'ABSTRACTION	117
2.1. EFQM : LE MANAGEMENT DE LA QUALITE TOTALE AU SEIN DES ONG BELGES	118
2.2. LE DEUXIEME SCREENING : LE DEPLOIEMENT D'UN SYSTEME D'ABSTRACTION	121
CONCLUSION INTERMEDIAIRE	128

3. LES CADRES STRATEGIQUES COMMUNS, LES PROGRAMMES COMMUNS ET LA DEMANDE GROUPEE : TROIS DISPOSITIFS ENTRE RESPIRATION ET RATIONALISATION DU SECTEUR ONG.	130
3.1. LES CADRES STRATEGIQUES COMMUNS : UN PROCESSUS NEGOCIE	130
3.2. QUAND LE GOUVERNEMENT SE DECHARGE : LES PROGRAMMES COMMUNS ET LA DEMANDE GROUPEE	135
CONCLUSION INTERMEDIAIRE	142
DISCUSSION A PROPOS DES DISPOSITIFS DE GOUVERNEMENT	142
CHAPITRE 6 – LES FEDERATIONS ET LES COUPOLES COMME INTERMEDIAIRES	145
INTRODUCTION	145
1. LES COUPOLES : DES ACTEURS POLITIQUES	147
1.1. RAPPEL HISTORIQUE DES COUPOLES : CNCD-11.11.11 ET 11.11.11.	147
1.2. UN LEADERSHIP STRATEGIQUE AU SEIN DU SECTEUR NON GOUVERNEMENTAL	149
2. LES FÉDÉRATIONS : ACODEV ET NGO-FEDERATIE	152
2.1. HISTORIQUE DES FEDERATIONS	152
2.2. LEUR MISSION : UN SOUTIEN OPERATIONNEL POUR LES ONG SUBVENTIONNEES	153
2.3. UN MODELE DE GOUVERNANCE GENERATEUR DE TENSIONS	155
2.4. UN REVELATEUR DES DIFFERENCES NORD-SUD EN MATIERE DE COOPERATION NON GOUVERNEMENTALE	157
3. ACCOMPAGNER LE PROCESSUS DE DISCIPLINARISATION : LE SCREENING DE 2016	161
3.1. LES CONDUITES ET CONTRE-CONDUITES DES ACTEURS LORS DU SCREENING	163
3.2. DES ONG APATHIQUES ?	171
4. LES FEDERATIONS D'ONG AU CŒUR DE MULTIPLES TENSIONS	173
4.1. UNE ADMINISTRATION INSATISFAITE	174
4.2. LE POINT DE VUE DES ONG SUR LEURS FÉDÉRATIONS	175
4.3. DE L'INTERET D'AVOIR QUATRE STRUCTURES INTERMEDIAIRES ?	178
CONCLUSION	181
CHAPITRE 7 – SAISIR LES DISPOSITIFS DE GOUVERNEMENT AU CŒUR D'UNE ONG : LE CAS AUTRE TERRE	183
1. CADRE THÉORIQUE DU CHAPITRE ET HYPOTHÈSES DE TRAVAIL	184
2. AUTRE TERRE : UNE ONG DANS LE GROUPE D'ÉCONOMIE SOCIALE « TERRE »	188
2.1. LA SOLIDARITÉ AU NORD COMME AU SUD	189
3. ANALYSE D'UN PROCESSUS D'INTÉRESSEMENT À LA RATIONALITÉ NÉOLIBÉRALE	191
3.1. ET APRÈS LE SCREENING IL Y A SYGES...	192
3.2. LES PORTE-PAROLLES	195
3.3. CONDUITES ET CONTRE-CONDUITES FACE AUX DISPOSITIFS	199
3.4. LE PROGRAMME COMMUN SIA : UN DISPOSITIF DE RATIONALISATION	202
CONCLUSION INTERMÉDIAIRE	208
4. LES SCORES DE PERFORMANCE OU LA FIN DE LA NARRATION	209
4.1. LES SCORES DE PERFORMANCE	211
4.2. DU NARRATIF AUX CRITÈRES DE PERFORMANCE : RÉFLEXION AUTOUR DU SENSEMAKING	212
4.3. COMMENT AUTRE TERRE CONTINUE-T-ELLE À PRODUIRE DU SENS ?	214
UNE FRAGILISATION DE LA NARRATION	215
CONCLUSION	216
ÉPILOGUE : UN RÉSEAU QUI NE TIENT PAS...	217
DISCUSSION – AUTOUR DE LA DISCIPLINARISATION DES ONG	222
1. LES METAMORPHOSES DE LA RATIONALITE DE LA POLITIQUE BELGE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT	224

2. RESISTER AUX DISPOSITIFS DISCIPLINAIRES	226
2.1. DES RESULTATS CONTESTES	227
2.2. LES CRITERES D'AUDIT S'ADAPTENT AUX PETITES STRUCTURES	228
2.3. LE REFUS DE LA MISE EN CONCURRENCE EXPLICITE	230
2.4. DONNER UN SURSIS AUX PETITES STRUCTURES	232
2.5. LES FEDERATIONS D'ONG COMME AGENT DE MEDIATION SECTORIEL	233
3. UNE TYPOLOGIE DES ONG DISCIPLINEES PAR LA RATIONALITE NEOLIBERALE	234
3.1. QUATRE ONG IDEALTYPIQUES	236
3.1.1. TRANSFORMATIONS ET TENSIONS AU CŒUR DE L'ORGANISATION	238
3.2. SAISIR LA DISCIPLINARISATION DANS SA GRANULARITE : LES EFFETS SUR LES TRAVAILLEURS DES ONG	244
CONCLUSION – CHOREGRAPHIES NEOLIBERALES : LE BALLET DES ONG DE DEVELOPPEMENT	249
PISTES DE RECHERCHES ULTÉRIEURES	255
BIBLIOGRAPHIE	257
ANNEXES	277
1. TABLEAU RELATIF À LA COMPARAISON DE LA LÉGISLATION ENCADRANT LES FÉDÉRATIONS ET LES COUPOLES	277
2. ANNEXES RELATIVES AUX ORGANIGRAMME DE LA DGD ENTRE 2005 ET 2019	280
3. TABLEAU COMPARATIF DES TERMES UTILISÉS POUR DÉCRIRE LE SYSTÈME PERFORMANT DE MAÎTRISE DE L'ORGANISATION (SPMO) ENTRE 2014 ET 2015	283
4. TABLEAU RELATIF A LA LEGISLATION EN MATIERE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ENTRE 1976 ET 2017	284
5. TABLEAU REPRENANT LA LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES DURANT LA RECHERCHE	285
6. LISTE DES ONG ACCREDITEES (2016-2026)	289
7. LISTE DES PROGRAMMES COMMUNS	291
8. QUESTIONNAIRE DU SCREENING DE 2016	293

Liste des abréviations et des acronymes

AI	Acteurs Institutionnels
11.11.11	Organisation faitière du Mouvement flamand Nord-Sud.
ACC	Analyses Contextuelles Communes
ACODEV	Association de Coopération au Développement
AG	Assemblée Générale
AGCD	Administration Générale du Développement
APD	Aide publique au développement
APEFE	Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger
AR	Arrêté Royal
ARES-CCD	Académie de recherche et d'enseignement supérieur - Commission de la Coopération au développement
ASBL	Associations sans but lucratif
BDO	Binder Dijker Otte & Co.
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BM	Banque Mondiale
BRULOCALIS	Association de la ville et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale
CA	Conseil d'administration
CAD	Comité d'aide au développement
CGSLB	Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique
CNCD.11.11.11	Centre National de Coopération au Développement
CSC	Cadres Stratégiques Communs
CSC	Confédération des syndicats chrétiens
CTB	Coopération Technique Belge
CVP	Christelijke Volkspartij
D3	Service société civile (DGD)
DGD	Direction Générale de la Coopération au Développement
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
ECMS	Éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire
EFQM	European Foundation for Quality Management
Enabel	L'Agence belge de coopération au développement
ETP	Équivalent Temps Plein
FAD	Fonds africain de développement
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FBSA	Fond belge de sécurité alimentaire
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FGTB	Fédération générale du travail de Belgique
FIABEL	Fédérations des Acteurs Institutionnels Belgique
FMI	Fond Monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
FOS	Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking - Socialistische Solidariteit
GAR	Gestion axée résultats

GCRAI	Groupe consultatif de recherche agronomique internationale
GFATM	Fond mondial de Lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
GRH	Gestion de ressources humaines
GRH	Gestion de ressources humaines
HCDH	Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
IATI	International Aid Transparency Initiative
IBM	International Business Machine
IDA	Association internationale de développement
IDP	Îles de Paix
IEOI	Institut d'éducation ouvrière internationale
IFSI	Institut de formation syndicale internationale
IMT	Institut de Médecine Tropicale
IRSNB	Institut Royal des Sciences Naturelles de Belgique
ISO	International Organizations for Standardization
M&E	Monitoring & Évaluation
MOC	Mouvement ouvrier chrétien
MRAC	Musée Royal de l'Afrique centrale
MSF	Médecins Sans Frontières
MSI	Mouvement pour la solidarité internationale
NCOS	Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking
NPM	New Public Management
OCD	Office de la Coopération au Développement
OCDE	Office de la Coopération au développement Européenne
ODD	Objectifs pour le développement durable
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Office des Nations Unies
ONUSIDA	Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida
OSC	Organisations de la société civile
Oxfam	Comité d'Oxford de lutte contre la famine
PAS	Plans d'ajustement structurel
PME	Partenariat mondial pour l'éducation
PNUD	Programmes des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PPTE	Petits Pays Très endettés
PRL	Parti réformateur libéral
PS	Parti socialiste
PSC	Parti social-chrétien
SES/S4	Service de l'évaluation Spéciale

SOLSOC	Solidarité socialiste
SP	Socialistische Partij
SPF AE	Service Public Fédéral Affaires Étrangères, Coopération au développement et commerce extérieur
SPMO	Système performant de maîtrise de l'organisation
ToC	Theory of change / théorie du changement
UE	Union Européenne
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques
UVCW	Union des villes et communes de Wallonie
VLD	Vlaamse Liberalen en Democraten
VLIR-UOS	Vlaamse Interuniversitaire Raad - Universiteit Ontwikkelingssamenwerking
VVOB	Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

Liste des tableaux

<i>Tableau 1 – relatif aux observations réalisées lors de la recherche</i>	43
<i>Tableau 2 – relatif aux thématiques récurrentes lors de la phase d’analyse n°1</i>	45
<i>Tableau 3 – relatif à la synthèse de données de terrain produites dans le cadre de la recherche doctorale</i>	46
<i>Tableau 4 – relatif aux catégories financières des ONG</i>	47
<i>Tableau 5 – précisant l’évolution des termes mobilisés dans le secteur au cours du temps</i>	49
<i>Tableau 6 – récapitulatif relatif aux OSC et AI</i>	80
<i>Tableau 7 – relatif à la comparaison des conditions d’agrément des ONG en 1976 et en 1991</i>	86
<i>Tableau 8 – récapitulant les types de financements publics (fédéraux) des ONG</i>	93
<i>Tableau 9 – relatif à la construction des catégories (in)dépendance financière des ONG</i>	102
<i>Tableau 10 – Tableau croisé entre les variables « Dépendance/indépendance aux fonds publics » et « Catégorie linguistique » (2016)</i>	102
<i>Tableau 11 – Tableau croisé entre les variables « Taille de l’ONG (en termes de budget) » et « Catégorie linguistique » (2016)</i>	103
<i>Tableau 12 – relatif aux moyens des ONG et leur catégorie linguistique</i>	103
<i>Tableau 13 – relatif aux proportions d’ONG ayant échoué au screening de 2016 ou ayant arrêté en cours de processus</i>	105
<i>Tableau 14 – relatif aux Critères d’évaluation du screening (2006)</i>	114
<i>Tableau 15 – reprenant les thèmes principaux, les questions, sous-questions et le nombre de lignes screening 2</i>	123
<i>Tableau 16 – relatif à la répartition des dispositifs de gouvernement dans le temps entre 1995 et 2020</i>	144
<i>Tableau 17 – relatif à la répartition des ONG par fédération</i>	159
<i>Tableau 18 – représentant les différentes réactions observées face au screening au sein de l’ensemble des ONG belges rencontrées dans le cadre de notre étude</i>	165
<i>Tableau 19 – relatif à la typologie de Guy Bajoit (1988)</i>	172
<i>Tableau 20 – relatif au type de réactions des parties prenantes à l’égard des fédérations d’ONG.</i>	173
<i>Tableau 21 – relatif aux types de leadership du directeur d’Autre Terre</i>	197
<i>Tableau 22 – relatif aux différents types de réactions face au screening au sein d’Autre Terre</i>	200
<i>Tableau 23 – comparatif des trois ONG qui composent le programme commun SIA</i>	204
<i>Tableau 24 – relatif au score de performance utilisé pour la rapportage des ONG</i>	211
<i>Tableau 25 – Les quatre types d’ONG belges</i>	236
<i>Tableau 26 – récapitulatif des effets observés sur l’organisation en lien avec les quatre types d’ONG belges</i>	241
<i>Tableau 27 – types de plaidoyer observés dans le cadre de la recherche</i>	242

Remerciements

Ces remerciements, j'ai eu plusieurs années pour commencer à les penser... Et puis, ces derniers mois, le Covid-19 est passé par là, réamplifiant le besoin d'être soutenu par ses proches. Cette situation donne une toute autre dimension aux remerciements puisque c'est loin de mes proches que je les écris et consciente qu'ils sont plus que jamais essentiels. Il s'agit alors de *n'oublier personne, trouver les mots justes, le bon ton...*

Ce qui est drôle c'est que très tôt je les ai imaginé à travers la métaphore de la préparation d'un spectacle de danse. Quelques mois plus tard, me voici à utiliser cette même métaphore dansante pour penser ma thèse dans son ensemble... La boucle est bouclée...

Faire une thèse selon moi c'est comme créer une chorégraphie. En ce qui me concerne, le point de départ est une belle musique, instrumentale ou non, atypique ou du répertoire classique. Bref une musique qui m'emporte qui me donne envie d'expérimenter et de m'exprimer.

Une fois la musique choisie on l'écoute beaucoup, on saisit ses temps forts, ses silences, et ensuite tous les petits détails qui donneront de la profondeur à la chorégraphie. Une fois que la musique est bien comprise, ressentie, alors on crée... Cela passe par des tests dans la tête, puis sur papier. On expérimente de façon incorporée, d'abord dans une petite pièce et puis dans une plus grande. On la répète encore et encore pour que le corps apprenne et intègre. La chorégraphie se prépare en équipe aussi, on travaille ensemble les morceaux compliqués, chacun réagit verbalement, physiquement et perçoit la musique différemment, alors on réadapte. Et puis on transmet aux élèves de différentes façons, en expliquant et en montrant. On découpe ce grand tableau en petits morceaux pour en faciliter la compréhension.

Le temps passe, cela prend forme et on répète encore et encore. La musique et la danse nous habitent jusqu'au grand jour, où on se met en scène face au public. Pour cet instant hors du temps, on se pare de leurs plus beaux atours (maquillage, costume, lumières, etc.). On est dans les coulisses, on entre en scène... On observe alors les réactions et on espère juste que ce sera une réussite...

Il m'a finalement semblé que faire une thèse s'approchait de la création d'une chorégraphie. Cela commence par trouver un objet de recherche. On le saisit avec finesse, avec ses non-dits, ses discours. On le délimite, on fait état de sa compréhension, on partage notre lecture de la situation, on apprend, on se rend compte qu'on n'a pas bien compris, ou sur-interprété, on recommence, on échange, on expérimente. La thèse nous habite pendant quatre ans, on y pense sans cesse. Comme une musique, elle rythme le temps, impose parfois son tempo, Mais on espère juste que finalement ce sera une réussite...

Je remercie toutes les personnes qui de près ou de loin m'ont portées... Elles m'ont aidé à "dompter" la musique, à l'appivoiser et à composer une chorégraphie unique, la mienne qui est aussi le fruit de leurs imaginations. Ces remerciements ne sont finalement qu'un bref aperçu de toute la gratitude que j'aimerais leur témoigner.

Je voudrais commencer ces remerciements par la personne sans qui je n'en serais sans doute pas venue à faire une thèse de doctorat. Gautier, tu as été le premier à m'en parler dans un mail en juin 2013. Tu me suggérais alors avec un ton très conditionnel que nous pourrions envisager de poursuivre mes travaux dans le cadre d'une thèse de doctorat. Aujourd'hui, je peux te dire que j'espérais ce mail secrètement depuis longtemps. Après avoir passé des semaines à faire les allers-retours entre Verviers et Bruxelles, lire des centaines de pages de rapports d'évaluation et autant de législation en matière de coopération au développement. Bizarrement, la passion était née. Je te remercie d'avoir semé cette petite graine de curiosité et d'avoir ensuite accepté de regarder grandir de loin la petite pousse que je suis en me laissant rejoindre le Spiral.

Ensuite, bien sûr, je me dois de remercier Catherine. Plus qu'une promotrice, tu es un mentor. Féministe, brillante, touche à tout (les chevaux, la recherche, la chimie, la politique, l'évaluation, etc.) toujours sur deux feux ou plus à la fois. Tu es extrêmement dévouée. Je t'ai vu accompagner jusqu'au bout tou(te)s tes thésard(e)s et les aider à donner ce qu'ils ont de meilleur. Tu es bien plus qu'une directrice de thèse. Je te remercie pour ta curiosité et ton extrême excitation au retour de mes terrains. Je te remercie aussi pour ta confiance et ton immense soutien quand la vie m'a rappelée à l'ordre un jour de mai 2018. Si j'ai pu remonter sur le cheval c'est grâce à ta patience, ton écoute et ta bienveillance... Je suis extrêmement fière que tu m'ais accompagnée, parfois portée. J'espère te rendre un peu fière moi aussi...

Nadia, tu es la dernière arrivée à bord du comité de thèse. Tu dois savoir que c'est après tes commentaires critiques lors d'une défense de thèse, à laquelle nous assistions Catherine et moi, que nous nous sommes dites qu'on te voulait dans l'équipe ! Tu as accepté d'en faire partie et je te remercie pour tes commentaires toujours pointus, ton pragmatisme, ta grande disponibilité, ta connaissance fine du terrain et ton « esprit flamand » ;-)

Je remercie également Pierre Verjans qui a accepté de présider ce jury de thèse. Lorsque j'étais étudiante, Pierre est le genre professeur d'université que je qualifiais de « passionnant » et « un peu farfelu ». J'ai adoré suivre tes cours qui finalement en tant que socio-anthropologue m'ont donné de bonnes bases de science po lorsque j'ai été rapatriée dans le département du même nom.

Je tiens évidemment à remercier le Professeur Béatrice Hibou qui me fait le grand honneur de faire partie de mon jury de thèse. Je me souviens très bien de ce jour de janvier dernier où je me suis rendue à Sciences Po Paris (rien que le nom m'impressionnait) pour vous rencontrer.

J'étais à la fois stressée et très excitée. Sachez que j'ai trouvé dans votre travail une manière de donner du sens à ce que j'observais au cœur des ONG. Je vous remercie pour la stimulation intellectuelle (à distance) que vos écrits m'ont apporté.

Enfin, cher Professeur Audet, je suis également très touchée que vous ayez accepté de faire partie de ce jury. Vous l'ignorez sans doute, mais notre entrevue à Montréal au printemps 2017 a été d'un grand réconfort pour moi. J'avais pour la première fois, depuis le début de mon travail, l'impression que l'on me comprenait... Je vous remercie pour les mots très encourageants que vous avez eu à mon égard.

Je reste encore un instant au Canada pour te remercier Bonnie de m'avoir accueillie dans ton service mais aussi dans ta maison. Ces quelques soirées en votre compagnie (toi et ton mari) ont été d'un grand réconfort lors de mon séjour de recherche. Merci aussi de m'avoir permis de rencontrer des acteurs de terrain locaux québécois et plus largement de belles personnes...qui m'ont mieux fait comprendre mon propre objet de recherche.

Je voudrais également remercier l'ensemble des acteurs que j'ai rencontré sur le terrain parfois à plusieurs reprises. Ils n'ont jamais compté leur temps pour me recevoir, m'expliquer et me transmettre des informations. Un secteur auquel je suis très (certains diront peut-être trop) attachée. Je souhaite particulièrement remercier les travailleurs de l'ONG Autre Terre qui sont devenus l'espace de quelques mois de véritables collègues. J'espère que vous vous retrouverez dans ces pages.

Je voudrais adresser mes plus chaleureux remerciements à toutes les petites abeilles de la Faculté de droit, de science politique et de criminologie. Antoinette, Antonia, Catherine, Conce, Dominique, Florence, Fred, Gérôme, Isabelle, Jonathan, Laurent, Lorène, Mélissa, Nadège, Nadia, Nathalie, Marie, Patricia, Sylvia et Virginie. MERCI de faire en sorte que la boutique tourne et que notre environnement de travail soit le plus agréable possible. J'adresse un merci particulier à mes compagnes de jogging : Flo, Cath, Nadège et Odile qui m'ont permis de m'aérer l'esprit en discutant d'autre chose que de ma thèse.

Évidemment, que seraient ces remerciements sans une pensée pour mes danseuses qui me permettent d'exercer ma grande passion. Vous me donnez une excuse pour créer mais surtout vous me rappelez souvent à quel point j'ai un travail « bizarre ». Merci de me rendre au centuple mon investissement depuis de nombreuses années.

Il y a bien sur la bande de la danse – autrement appelées les vieilles – à qui je voudrais dire un immense MERCI ! Vous vous êtes toujours attachées à me demander comment se passait mon travail, sans jamais vraiment comprendre ce que je faisais... Merci pour ces moments de scène, de fou rire, de soutien, de resto, les anniversaires, les cartes postales envoyées au bout du

monde, les bébés qui naissent et assurent la relève. Je suis si heureuse et fière d'appartenir à ce groupe de femmes en or !

Mes amies les plus chères jouent bien sur un rôle clé ! Sandra, une amie, une collègue, qui est comme une grande sœur pour moi. Sarah, mon binôme dansant qui a à peu près touché toutes les parties de mon anatomie au fil de nos duos. Tu es la personne la plus optimiste que je connaisse, j'ai beaucoup d'admiration pour toi. Ludi, la fée des bisounours, qui au-delà d'être (une vraie) Docteur, vous rend le sourire en un tour de bras avec ses pouvoirs magiques. Valou, celle qui est là depuis toujours et qui ne rate jamais un anniversaire, une date importante, ma grande sœur de cœur qui m'accompagne dans tous les moments clés de ma vie. Merci à toutes d'être qui vous êtes et d'être toutes ces femmes fortes et différentes à la fois, je vous dois beaucoup.

*Un big up bien sûr aux SPIRALIENS qui donnent véritablement du sens au fait que cette thèse ne s'est pas apparentée à une traversée en solitaire. Je suis convaincue que sans vous je n'y serais jamais arrivée ! Merci à **Cécé** pour ton énergie débordante, à **Pierre** le Mr j'ai toujours une référence pour toi même quand il est 18h00, aux **Dupond(t)s** et à **Perrine** qui me manquent, à **Toto** dont les réseaux scientifico-alternatifs font pâlir n'importe lequel d'entre nous, à **Juliette** (car tu as été adoptée) pour ta sensibilité, ton engagement et pour être le genre de jeune femme auquel j'aurais aimé ressembler il y a quelques années, à **Colin** pour ton esprit sportif et ton hygiène de vie exemplaire, à **Fanny** pour l'inspiration qu'elle transmet à travers ses terrains, à **JB** pour ton extrême sensibilité, ton écoute et ton regard différent sur le monde, à **Max** le glouton du travail, spécialiste des marchés publics et multitâches (oui ça existe chez les hommes), à **Hélène** la dernière venue, pour toutes les délicieuses mixtures que tu nous prépares, ton incroyable curiosité et tes petites attentions, et à **Damien** de m'avoir mis sur le chemin de Catherine, mais aussi pour ton incroyable connaissance du néolibéralisme et nos précieux échanges.*

Cher-e-s tou-te-s MERCI !

*Évidemment, j'ai un petit mot particulier pour quelques-un-e-s d'entre vous. À **Martin** bien sûr, tu es le premier « spiralien » que j'ai rencontré. Merci d'avoir toujours des solutions à tout (repas, ordinateur, enfant, vacances, etc.), d'être présent tout simplement, pour tes balades et ton amitié, tu es comme un grand frère pour moi. À **Aline**, tu es à mon sens la figure parfaite de la femme moderne. Merci pour tes conseils et ton soutien qui, mois après mois, année après année même, s'est révélé incroyable ! À **Isa** pour les verres, les rigolades, la (fausse) légèreté et ton sens aigu de la mode. Enfin, MERCI à **Hadri**, compagnon d'in(fortune). Tu as su, quand tu étais toi-même parfois au fond du trou me remonter le moral et simplement trouver les mots justes, tendre l'oreille et tes bras ou partager une pizza.*

Merci à mes familles : la belle-, la -recomposée et la -choisie,

Merci à mes beaux-parents qui m'ont ouvert leur porte et leur cœur un jour d'été 2008, qui ont parfois, entendez souvent, pallié à certaines faiblesses familiales, et qui m'ont donné l'opportunité de faire partie d'une grande famille. Merci bien sûr plus largement à tout le clan Barla de m'avoir toujours demandé des nouvelles et d'être si bienveillant depuis toutes ces années. Je vous dois beaucoup...

Merci à ma seconde belle-famille, la -recomposée. Martine, Auré, Jim, Loris, Maxence, Christophe, Lizéa, Xavier, Karine et Eline de nous avoir donné une place et ainsi l'occasion de vivre de si beaux moments en famille. Je les chéris à chaque instant.

Enfin, merci à ma troisième famille, la -choisie, composée de personnes formidables. Il y a d'abord Eric, incorrigible ours-érudit qui m'a véritablement fait prendre conscience qu'une autre vie était possible. Bibine, ma maman d'adoption. Tu es un incroyable exemple pour moi. Pyphil, pour son infinie tendresse, les litres de vin bus ensemble et tes morceaux de viande à faire changer d'avis un végétarien. Lucrece (l'autre ours de ma vie), qui m'a permis d'écrire en m'accueillant quelques jours dans sa maison et qui a pris le temps de relire ce travail, et enfin Isa (la joie incarnée). Ces deux (drôles de) dames rencontrées sur ces bancs de la Fac de droit il y a quelques années sont des amies très chères à mon cœur...

Merci à mon papa d'être toujours fier de moi, d'avoir été si patient, compréhensif et juste. Merci aussi de m'avoir appris que les choses simples étaient les meilleures et de m'avoir montré concrètement ce qu'était la résilience. Je suis si fière d'être ta fille.

Merci bien sûr à Éléonore. Tu fais que je suis une meilleure personne aujourd'hui. Tu m'as appris à défier TOUS les pronostics, à me faire confiance et à me respecter. Merci de me rappeler en un sourire que rien n'est jamais grave, que tout est toujours beau et surtout POSSIBLE... Ton arrivée dans ma vie aura été de loin la plus grande des expériences.

Et enfin, je tiens à remercier Thomas qui assure toujours et en TOUTES circonstances. Celui qui plie mais ne rompt pas. Celui qui est à mes côtés depuis près de douze années déjà. Merci de poser ce regard bienveillant qui me ferait déplacer des montagnes ! Je t'aime infiniment fort.

*à Éléonore,
de m'avoir appris le véritable sens des mots
courage et détermination*

*« Pour un esprit scientifique, toute connaissance est une
réponse à une question. S'il n'y a pas eu de question, il ne
peut y avoir connaissance scientifique.*

*Rien ne va de soi,
Rien n'est donné,
Tout est construit. »*

(Gaston Bachelard, 1938, p.16).

Préface : Entrer sur le terrain par une controverse

« Le screening, en particulier, nous a jugé à l'aulne d'une usine de production de boîtes de conserves. Je ne me sens pas respecté pour ma spécificité : le changement social. Non qu'une usine de boîtes de conserves ne puisse pas être quelque chose d'intéressant mais juger un poisson à sa capacité à grimper à un arbre est aussi stupide qu'inutile. Le screening, ce n'est rien d'autre que ça. Le sommet d'une certaine « professionnalisation » qui a perdu en chemin l'enthousiasme de l'engagement. En tant que travailleur d'une organisation qui cherche à produire du changement social, je me sens incompris, insulté, amoindri par un processus qui ne respecte rien de ce que je fais, réalisé par des gens, certes de bonne volonté, mais qui ne comprennent pas grand-chose à la réalité dans laquelle je travaille. Quoi que vous fassiez, ce qui compte n'est pas tant la qualité du travail que la qualité de la gestion. Gestion financière, gestion administrative, gestion des partenariats, gestion des processus, gestion des risques, gestion de la gestion... gestion par-ci, gestion par-là. Une farce qu'on nous fait jouer. Derrière la professionnalisation, se cache une envie de changer nos modes de fonctionnement, nos modes de pensée, notre âme et notre ADN. Une volonté de formater les ONG comme des unités de production, pour mieux pouvoir les comparer, pour mieux pouvoir choisir les « meilleures », les plus « aptes » à faire ce qui est aux antipodes de leur objet social, celles qui demain pourront gagner des marchés, des appels d'offre et des appels à projet, grand rêve de tout bureaucrate qui se respecte pour qui privatisation rime avec performance. »

(Extrait de la revue Antipodes, 2016, Testament d'un travailleur du développement en ONG,
Réforme de la coopération belge, n°214, ITECO).

Nous prenons connaissance de ce texte en 2016, alors que nous venons de commencer notre terrain. Nous avons bien sûr déjà entendu parler du *screening* : les travailleurs et le secteur tout entier ne parlent que de cela.

Ce texte est rédigé par un travailleur de l'ONG ITECO suite à la mise en œuvre d'un dispositif technique appelé « *screening* ». Il s'agit d'une méthode d'évaluation des ONG imposée par l'administration de la coopération belge au développement (DGD) dans le courant de l'année 2015-2016 à l'ensemble des acteurs de la coopération non gouvernementale comme première étape de reconnaissance du statut d'ONG, donnant accès par la suite au financement.

L'ONG ITECO est une petite ONG francophone belge. Elle est née en 1963, ce qui en fait une ONG dite de « première génération ». Elle compte une dizaine de personnes qui ne travaillent pas toutes temps plein. Dotée d'un budget d'environ 630.000 euros, on peut dire qu'il s'agit d'une très petite structure dans le paysage des ONG belges¹. Elle est un centre de formation pour le développement, une organisation d'éducation permanente et d'éducation aux questions de développement. Elle réalise donc un travail de formation et de sensibilisation de différents publics belges notamment à travers des activités de recherches actions et une revue, « Antipodes », dont est issue la citation ci-dessus.

À la lecture de cet extrait, il peut être surprenant de voir apparaître des termes comme *screening* – à entendre ici comme un audit – performance ou encore gestion dans un secteur tel que celui de l'aide au développement. Il est aussi interpellant de constater que des travailleurs du secteur ONG – un secteur considéré comme étant à valeur sociétale compte tenu de sa participation à l'inclusion et la cohésion sociale – se sentent « incompris », « insultés » et, en quelque sorte, fragilisés par une logique gestionnaire qui semble être aux antipodes de ce qu'ils et elles font et sont.

Ce ressenti nous plonge au cœur d'une **controverse** – un moment de forte tension – en cours au sein du secteur non gouvernemental de la coopération au développement belge. Ce *screening* devient alors le point de départ empirique de ce qui deviendra ensuite cette thèse de doctorat. Nous avons alors l'intuition qu'il est essentiel de comprendre ce dispositif, d'en retracer la généalogie, mais plus encore le suivre. Il s'agit même de le traquer dans les différents espaces au sein desquels il se déploie pour qu'il nous révèle tout ce qu'il est, ce qu'il fait et la manière dont il interagit avec et transforme les réseaux d'humains et de non-humains (les ONG, leurs travailleurs, l'administration ou encore les instruments d'action publique) qui se sont constitués autour de lui. Notre parti-pris a donc consisté à aller à la rencontre des acteurs qui avaient quelque chose à nous dire sur ce *screening* et à nous laisser embarquer.

¹ En effet, nous verrons dans le chapitre 4 que le budget annuel moyen des ONG varie entre 100 000 euros et 30 000 000 euros.

Introduction

L'image généralement associée au secteur du développement au sein du grand public est celle d'un secteur de scouts, composé de gens bien intentionnés qui voyagent et qui veulent « changer le monde ». Nous avons par exemple tous en tête une campagne de récolte de fonds, parfois choc, d'une grande structure qui vise à interpeller l'opinion publique sur les inégalités ou la faim dans le monde, ou encore les « vendeurs » à l'entrée des supermarchés qui nous proposent un lot de trois feutres colorés pour soutenir leurs actions. Il y a aussi la personne que l'on connaît et qui récolte du matériel scolaire pour l'envoyer en Afrique ou ailleurs.

Ce type d'initiatives n'est que de la face émergée d'un *iceberg*. Le secteur extrêmement diversifié des ONG a en effet connu des mutations fondamentales au cours des vingt-cinq dernières années. Aujourd'hui, il se présente comme plus professionnel que jamais : les ONG cherchent à améliorer la qualité de leur travail, leur performance, elles pratiquent l'évaluation, ont instauré des processus de gestion interne et visent l'atteinte de résultats avec leurs projets, qu'ils soient au « sud » ou au « nord ». Nous sommes donc bien loin de l'image de la petite ASBL portée par un « amoureux » d'un village sénégalais...

Mais d'où vient cette quête de « professionnalisme », de « bonne gestion » et de « performance » ? Dans quelle mesure cette dernière est-elle soluble ou, à l'inverse, n'entre-t-elle pas en contradiction avec leur mission sociale ? *De manière plus générale, que sont et que font les ONG belges de développement aujourd'hui ?* Elles comptent, traduisent, gèrent, interpellent l'opinion publique et les décideurs politiques, s'adaptent, grossissent, se fragilisent, elles font des projets de développement, certaines se font exclure, elles critiquent, *Bref, elles dansent en tentant de suivre le rythme d'une transformation néolibérale.*

S'intéresser à la question de la coopération au développement, en Belgique ou ailleurs, suppose d'intégrer les notions de *complexité* et de *paradoxe*. Il peut en effet paraître déconcertant, à première vue, de se rendre compte du nombre d'acteurs qui interviennent dans ce secteur, à des niveaux d'échelle très différents, ainsi que du nombre d'outils, d'instruments, de discours ou encore de pratiques qui se superposent les uns aux autres. Le monde du développement apparaît alors d'une profonde complexité. Il recèle en outre de nombreux paradoxes. Ceux-ci opposent par exemple les notions d'*autonomie* lors de l'élaboration de projets de développement et de *contrôle* de l'organisation par l'administration, la notion de solidarité vis-à-vis du sud et de performance/compétition entre ONG, ou encore la participation à la lutte contre les inégalités en finançant dans le même temps le secteur privé qui participe notamment à l'entretien de ces mêmes inégalités.

Si la coopération au développement belge est aujourd'hui une politique publique, cela n'a pas toujours été le cas. En effet, elle s'est historiquement construite sur le travail des missionnaires religieux qui allaient « évangéliser » les communautés du « Sud », avant de se renforcer ensuite durant la période coloniale. À l'époque, l'État belge n'envisage pas une relation de « développement » : sa vision porte sur l'expansion de la colonie belge, particulièrement en Afrique. Durant de nombreuses années, États bailleurs et récipiendaires sont restés dans ce rapport « colons-colonisés » lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets de « développement ».

La coopération au développement d'aujourd'hui est néanmoins différente de celle d'il y a un siècle, considérant que le monde est interconnecté et interdépendant. Ce dernier n'en reste toutefois pas moins polarisé par des inégalités persistantes. Ainsi, la politique de la coopération au développement s'inscrit dans une rationalité politique qui vise à lutter contre la pauvreté et les inégalités, mobilisant une série d'outils qu'ils soient gouvernementaux ou non pour y mettre fin.

En Belgique, la coopération au développement existe donc depuis la période coloniale, mais c'est dans les années 1960 que s'organise véritablement une administration de la coopération au développement, qui est le reliquat de l'administration des Colonies. Les ONG, de leur côté, existent depuis les années 1940. Il faudra toutefois attendre le milieu des années 1960 pour qu'elles soient financées par l'État belge. En 1999 une loi² (la première du genre) définit trois piliers d'actions pour la coopération au développement. Le premier concerne la *coopération multilatérale* mise en œuvre par les agences internationales ; le second concerne la *coopération gouvernementale*, c'est-à-dire l'aide au développement entre États partenaires et, enfin, le troisième pilier concerne la *coopération non gouvernementale*, qui est essentiellement composée des ONG de développement, mais pas uniquement. C'est précisément ce troisième et dernier pilier de la politique belge de coopération au développement qui fait l'objet de cette recherche.

Au vu du lien particulier qu'entretiennent les ONG avec l'État belge, se pose alors la question suivante : *comment agit l'État lorsqu'il est un acteur indirect et qu'il « fait faire » une partie de la coopération au développement en prenant appui sur des organisations, composées de professionnels qui revendiquent leur autonomie idéologique et d'action ?* Notre analyse démontre qu'au fil du temps, l'État, en prise avec les injonctions du *new public management*, augmente le contrôle qu'il exerce sur les structures non gouvernementales qu'il finance. Il développe pour cela tout un arsenal de dispositifs de gouvernement, qui va du cadre réglementaire en passant par des audits mis en œuvre par des sociétés privées de consultance.

² Loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge.

Le plan proposé pour traiter ce vaste sujet s'organise en trois parties.

Une première partie théorique et méthodologique précise les principales dimensions d'analyse de la thèse. Nous y présentons le cadre théorique dans lequel nous nous inscrivons, notre question de recherche, nos deux hypothèses de travail, ainsi que notre démarche méthodologique.

Une seconde partie se compose d'éléments de contexte et d'une analyse socio-historique de la coopération belge, ainsi que d'une analyse spécifique de l'évolution des ONG de développement belges.

La troisième et dernière partie concerne nos données empiriques. Elle est elle-même structurée en trois chapitres. Notre grille d'analyse se déploie afin d'explorer trois études de cas, envisagées comme autant de sites au sein desquels se joue concrètement la transformation du secteur ONG et des dispositifs de gouvernement de la coopération au développement (chapitres 5 à 7).

Au terme de cette partie empirique, la discussion transversale propose une lecture intégrée et contrastée de ces différentes perspectives, avant de conclure.

Notre travail doctoral vise donc à répondre à la question suivante : ***comment les exigences de l'État néolibéral se traduisent-elles au cœur des dispositifs de gouvernement de la coopération non gouvernementale au développement, comment disciplinent-elles les ONG belges de développement en tant que sujets et objets politiques et quelles sont les caractéristiques de ce processus de disciplinarisation du secteur non gouvernemental belge ?***

La première partie de la thèse est articulée en deux chapitres (1 et 2).

Le ***premier chapitre*** revient sur le cadre théorique et s'articule en quatre points. *Le premier point* vise à définir ce que nous entendons par organisation non gouvernementale. Nous verrons qu'il n'existe pas de définition à proprement parler de ce phénomène, mais que ces structures regroupent une série d'éléments communs. Ce qui apparaît paradoxal, c'est que les ONG se définissent comme intrinsèquement « non gouvernementales », alors même qu'elles sont étroitement liées à l'État. D'abord, elles sont financées par ce dernier, parfois de manière très importante, ce qui contribue à les rendre très dépendantes de celui-ci. Ensuite, elles s'inscrivent globalement dans le programme politique de l'État, compte tenu de leur fort rapport de dépendance financier. Nous montrons ensuite que les ONG exercent une triple fonction : de mise en œuvre des projets de développement, de catalyseur à travers leur fonction de plaidoyer et de relais de partenariat entre l'État et les bénéficiaires, qu'ils soient au sud ou en Belgique.

Le *deuxième point* propose d'analyser les ONG à l'aune de la *rationalité néolibérale*, envisagée comme un *nouvel art de gouverner*. Cette rationalité néolibérale se décline en programmes politiques (Rose et Miller, 1992), qui visent notamment à rendre la coopération non gouvernementale efficace et performante. Ce programme est lui-même traduit en

instruments concrets d'actions publiques (comme le *screening*). C'est précisément ces dispositifs gestionnaires que nous avons suivi tout au long de notre travail, en vue d'en analyser les évolutions durant une période de vingt ans. Nous montrerons ainsi que, sous l'effet de cette rationalité, le secteur des ONG de développement belges tend à se « marchandiser » et à voir émerger (et se multiplier) des situations de mise en concurrence en son sein. Cette situation se donne à voir à travers la mise en place de dispositifs de gouvernement gestionnaires, qui génère une bureaucratisation néolibérale (Hibou, 2012), une forme de colonisation des ONG par les pratiques de gestion (Power, 1999).

Le *troisième point*, porte sur les *effets* de cette rationalité néolibérale. Les dispositifs étudiés ont pour effet d'évaluer, de classer et de hiérarchiser et donc de transformer les pratiques professionnelles des ONG et de leurs travailleurs. Nous verrons que la succession de ces dispositifs donne lieu à un *processus de transformation de l'ensemble du secteur*. Ce mouvement généralisé donne à voir des nœuds de résistances entre ces mêmes acteurs. Nous verrons que chaque structure ne se transforme pas de la même manière et qu'elles ne disposent pas toutes des mêmes « armes » face à la déclinaison de techniques gestionnaires néolibérales. Nous verrons que certains sortent renforcés de la situation, tandis que d'autres sont par contre fragilisés. Tous ces dispositifs ont également pour conséquences d'être producteur d'exclusion (Simon et Piccoli, 2018).

En nous invitant à nous interroger sur les gagnants et les perdants de l'évolution de la politique de coopération belge au développement et, plus généralement, des politiques publiques à l'ère néolibérale, nous faisons ainsi écho à une littérature actuellement en pleine expansion dans le champ des sciences humaines et sociales (Dardot & Laval, 2010; Davies, 2014; Peck, 2010).

Dès lors, mener une telle analyse par le prisme d'une *généalogie des dispositifs* se révèle à la fois *innovant et fructueux*. Le dispositif lui-même est un réseau de relations et d'acteurs. En réalisant une analyse des techniques du pouvoir, cette approche nous permet de mettre en exergue la tension classique s'exerçant entre pouvoir et résistance. Ce qui est spécifique à la méthode d'analyse développée par Foucault, c'est de considérer que le pouvoir contraint le sujet en le laissant libre et autonome. L'approche généalogique se veut aussi profondément empirique puisqu'elle permet de mettre à jour les tensions, les connexions, les stratégies de contournement qui se cristallisent autour des dispositifs.

Enfin, *le quatrième point* permet de questionner la relation entre gouvernant et gouverné.

Nous clôturons ce chapitre théorique par notre question de recherche et nos hypothèses de travail. Premièrement, une *hypothèse empirique* considérant que l'approche par la généalogie des dispositifs permet de mettre en évidence la construction de ces derniers et les résistances qu'ils suscitent. Deuxièmement, une *hypothèse théorique* considérant qu'une rationalité néolibérale, en tant que modalité de gouvernement, discipline les sujets (ONG, travailleurs et administration du secteur).

Le **second chapitre** de cette analyse explicite notre posture épistémologique et, partant, méthodologique. Cette recherche s'inscrit d'abord à la croisée de la science politique et de l'anthropologie. Ensuite nous adoptons pleinement une posture constructiviste en ce sens que nous considérons que la réalité sociale ne peut être que subjective. Cette réalité est aussi le fruit d'une construction à laquelle le chercheur participe. En outre, nous assumons que le chercheur est « embarqué par son terrain » (Parotte 2018, Thoreau, 2013). Nous revenons dans cette partie sur l'intérêt méthodologique de mener une généalogie des instruments de gouvernement. Enfin, nous présentons notre dispositif méthodologique et qualitatif, qui se décline en trois étapes : une étape exploratoire, une étape d'intensification et une étape confirmatoire. Au cours de celles-ci, nous avons dû apprendre à jongler entre entretiens semi-directifs, focus groups, observations, analyses documentaires et ethnographies.

Le **troisième chapitre** propose une analyse socio-historique de la politique belge de coopération au développement. Nous revenons sur les origines de la coopération belge et sur les grandes étapes clés de son histoire. Nous accordons une attention particulière à la période de la fin des années 1990 qui marque le début de notre analyse car il s'agit d'un moment charnière dans le champ du développement, tant au niveau belge qu'au niveau international. Une section est ensuite consacrée à l'influence du cadre international sur la politique belge. Enfin, nous revenons de manière relativement exhaustive sur les principaux acteurs de la coopération au développement.

Le **quatrième chapitre** revient quant à lui sur les acteurs qui sont au cœur de notre analyse : les *organisations non gouvernementales*. Nous verrons qu'il n'existe pas de définition consensuelle de ces organisations. Par contre, ces dernières partagent certains principes communs. Si elles sont autonomes par rapport à l'élaboration de leurs programmes et de leurs actions, elles sont financées par l'État à des degrés divers. Elles sont souvent sous-capitalisées c'est-à-dire qu'elles ont de faibles moyens financiers et ne recherchent pas le lucre. Ce chapitre revient sur la construction et l'évolution dans le temps de ces organisations non gouvernementales, en mettant en exergue le fait qu'elles sont diversifiées notamment en ce qui concerne leurs histoires propres évoluant au rythme de la société. En effet dans un premier temps, elles sont souvent associées à l'Église. Dans les années 80-90, la plupart se fondent sur une critique du modèle socio-économique de l'époque, pour arriver à une vision technique des actions de la coopération au développement au tournant des années 2000 (Stangherlin, 2001). Nous proposons également une analyse approfondie de l'évolution du cadre réglementaire qui organise le secteur des ONG et leurs activités depuis ces vingt dernières années en montrant qu'au fur et à mesure, les critères pour être reconnue ONG par l'État se complexifient. Une section est spécifiquement consacrée au service en charge de la société civile au sein de l'administration de la coopération belge au développement (DGD). La dernière section est, quant à elle, consacrée à une cartographie de ce que sont les ONG de développement belges aujourd'hui.

La troisième partie de cette analyse regroupe les trois chapitres empiriques de l'analyse. Nous avons voulu présenter nos données du niveau macro au niveau micro pour montrer que la transformation dont nous faisons état se joue jusqu'au plus petit niveau de notre analyse.

En effet, le **cinquième chapitre** porte sur l'analyse des dispositifs de gouvernement de ces vingt dernières années. Il montre la façon dont la rationalité néolibérale prend progressivement corps dans la politique de coopération au développement belge par le biais de ces instruments. Ce chapitre met en évidence l'effet d'accumulation des *abstractions* comme « une forme de représentation de la vie réelle » (Hibou, 2012, p.35) donnant de moins en moins de prises aux acteurs sur le réel justement. Nous verrons aussi que même si ces dispositifs d'action publique semblent s'imposer, ils se négocient.

Le **sixième chapitre** s'intéresse quant à lui aux acteurs intermédiaires que sont les fédérations d'ONG (Acodev pour le côté francophone et ngo-federatie pour le côté néerlandophone) et les coupoles d'ONG (CNCD-11.11.11 pour les côté francophone et 11.11.11³ pour le côté néerlandophone). Ces fédérations et ces coupoles exercent chacune une fonction de représentation des ONG vis-à-vis des instances de décision politique. Les fédérations se chargent davantage de négocier le contenu des réformes politico-administratives, tandis que les coupoles sont actives sur les questions stratégiques de la politique de développement. Nous verrons dans ce chapitre leurs évolutions réciproques et en quoi elles participent à la transformation des ONG de développement belges.

Le **chapitre sept** porte sur une ethnographie menée au sein d'une ONG. Il s'intéresse spécifiquement aux effets des dispositifs de gouvernement sur l'organisation et ses travailleurs. Nous avons pu y observer la mise en œuvre de deux dispositifs spécifiques : premièrement, le *screening* et particulièrement les effets concrets de celui-ci sur l'organisation ; deuxièmement, la mise en œuvre d'un programme commun, c'est à dire le regroupement d'ONG autour de la mise en œuvre d'un programme élaboré conjointement. Nous proposons enfin une réflexion sur la tension entre la mise en œuvre de dispositifs de gouvernement gestionnaires et la mise en récit des ONG à travers le passage de l'*homo narrans* (Giroux & Marroquin, 2005) à l'*homo oeconomicus*, ainsi que leur possible incompatibilité.

Enfin, nous clôturons cette analyse par une **discussion générale**, qui analyse le processus de disciplinarisation des ONG en trois points. Le premier porte sur l'évolution de la *rationalité politique* de la coopération et de l'intérêt de mener une analyse de longue durée pour en saisir les mutations. La seconde s'intéresse à la façon dont la disciplinarisation des ONG donne à voir des *espaces de résistance*, montrant par là qu'un dispositif est toujours le fruit de négociations et de réappropriations. Enfin, la dernière section s'intéresse à ce que cette discipline gestionnaire fait aux organisations et aux individus soit les sujets de notre analyse.

³ À lire : elf.elf.elf.

Ainsi, la **conclusion** de la thèse soutient que ces humains et ces non-humains – ces individus, ces organisations, ces acteurs politico-administratifs et ces dispositifs sociotechniques – font l’objet d’interactions permanentes donnant lieu à des formes de *chorégraphies ontologiques* qui reconfigurent leurs modalités d’existence (Cussins, 1996; Thompson, 2005). Nous verrons ainsi au fil de ces pages que les acteurs et les dispositifs sont pris dans un ensemble de chorégraphies, de pas de deux, parfois de trois, voire de groupe. Ces chorégraphies forment des « corps à corps » qui révèlent les dynamiques de coordination (Thompson, 2005) qui se jouent entre les dispositifs sociotechniques, les ONG, les travailleurs, la vision de la coopération au développement, le cadre légal ou encore les aspects financiers. Chacun se laissant agir par l’autre, ces danses font bouger l’ensemble du secteur à l’unisson, mais chacun à sa propre façon, dans un mouvement néolibéral.

CHAPITRE 1 – Les ONG de développement et la rationalité néolibérale : un cadre théorique

« Les frontières entre monde associatif, monde entrepreneurial et monde étatique sont brouillées et, en intégrant toujours plus le marché, en participant de cette logique de marchandisation croissante, les ONG intègrent aussi ce monde des dispositifs bureaucratiques inspirés du management privé »

(Hibou, 2012, p.74).

1. L'engagement des ONG dans la politique de développement

1.1. *Des organisations soutenues par l'État*

L'expression « ONG » a été utilisée pour la première fois en 1945 quand l'Office des Nations Unies (ONU) a distingué le gouvernemental du non gouvernemental. À l'époque l'ONU ne fait aucune distinction entre une association de citoyens, une église, ou une fédération de travailleurs. Il s'agit donc avant tout d'un *label* qui permet d'identifier les organisations civiques qu'elles soient nationales, régionales, locales et même transnationales (Lang, 2012). Selon Lang (2012) les ONG seraient davantage actives dans les niveaux nationaux et/ou internationaux, alors que le niveau local est davantage le terrain de jeu de l'activisme. (Anheier & Seibel, 2001; Berman, 2001; Toepler et al., 1999) déplorent le caractère péjoratif du terme « ONG », au sens de « n'est pas » gouvernemental et proposent de le remplacer par des termes plus englobant comme « organisation de la société civile ». Depuis 2014, le législateur belge a choisi d'appeler l'ensemble des acteurs non-gouvernementaux : OSC pour organisation de la société civile. Mais, en ce qui concerne notre étude, nous avons choisi de partager la vision de Lang (2012), et de mobiliser l'expression ONG pour parler des structures belges pour une raison à la fois fonctionnelle et sémantique. Premièrement, le terme "ONG" met en évidence le fait que les ONG contribuent à la sphère publique et se positionnent souvent comme intermédiaires entre le gouvernement et la société civile. Deuxièmement, le label ONG est toujours largement utilisé au niveau international et national belge.

La label d'ONG n'étant pas protégé, un grand nombre d'acteurs peuvent s'autoproclamer comme tel, (Betsill & Corell, 2007) appellent à une « vision multiforme » de ces organisations : l'absence de définition partagée au sein de la littérature et dans le monde de la coopération n'empêche pas de caractériser les ONG par une série de propriétés. Ainsi, elles prétendent ne pas être liées au gouvernement, ont des frontières floues et mobilisent un ensemble de normes et de tâches déterminées en toute autonomie. Les ONG sont actives dans des secteurs très diversifiés, tels que l'environnement, les droits de l'homme, ou encore le développement, participant d'une façon spécifique au développement de l'action collective. Enfin, elles n'ont pas d'objectif de lucre : elles sont historiquement fondées sur une

base volontaire et poursuivent des activités pour le bien commun plutôt que pour leurs membres donateurs.

En ce qui concerne le cas belge, dans le cadre de la politique de développement, il existe un grand nombre d'organisations de la société civile, dont une partie sont des associations sans but lucratif (ASBL) légalement accréditées par l'État – c'est-à-dire reconnues comme Organisations Non Gouvernementales de développement.

À partir des années 90', le nombre d'ONG a beaucoup augmenté : leur nombre aurait plus que triplé en vingt ans au niveau mondial (Anheier & Seibel, 2001)⁴. Cette importante augmentation est multifactorielle, mais elle s'explique principalement par un contexte politique et socio-économique favorable. D'une part, l'augmentation du niveau d'éducation et de prospérité d'une partie de la population et les schémas d'engagement et de communication des « baby-boomers » qui ont favorisé les ONG par rapport aux partis politiques et aux groupes d'intérêts traditionnels, tout en révélant des schémas de mobilisation plus fluides, à problème unique et en réseau (Bennett, 1998; Flanagan et al., 2006). D'autre part, la dynamique de professionnalisation des mouvements sociaux a été encouragée par les politiques néolibérales désireuses d'externaliser certaines fonctions de l'État. Les politiques libérales emblématiques de la période Thatcher-Reagan ont notamment incité les organisations de la société civile à former des ONG (Peterson, 1992). La « troisième voie » de Tony Blair en Grande-Bretagne et la social-démocratie réformée en Allemagne de Gerhard Schroeder ont elles aussi formulé des programmes politiques qui encourageaient l'activation subsidiaire de l'organisation de la société civile, non seulement en tant que bénévole, mais aussi en tant que nouvelle société professionnelle.

Les opportunités politiques pour le secteur se sont donc multipliées grâce à un financement important de la part de l'État (Reimann, 2006). Pour Reimann « il est impossible de comprendre la croissance explosive des ONG au cours des dernières décennies sans prendre en compte la manière dont les États, les organisations internationales et d'autres structures ont activement stimulé et promu les ONG d'en haut » (2006 p. 46).

1.2. Les fonctions des ONG de développement et leur rapport à l'État

Dans ses travaux (Lewis, 2014) considère que les ONG de développement assurent trois fonctions principales en soutien à l'action de l'état : *implementers, catalyst and partners*. En ce qui nous concerne, nous considérons qu'effectivement les deux premières missions de « mise en œuvre de projets/programmes » et la mission de « catalyseur » sont au cœur de la mission des ONG. Nous considérons par contre à la différence de Lewis, que la fonction de partenariat est transversale en ce sens que les ONG nouent des partenariats avec les pays

⁴ Voir (Anheier and Seibel 2001: 74) ; Johns Hopkins Comparative Non-Profit Project 2000.

dans lesquelles elles interviennent, mais aussi avec les organisations qu'elles accompagnent ou avec les bénéficiaires finaux qu'ils soient au « nord ou au sud ».

1.2.1. La mise en œuvre des programmes publics de développement

La première fonction – *implementers* – consiste à faire de la mise en œuvre de projets et de programmes de développement pour les gouvernements ou les agences. Cela suggère que les ONG sont des « *public service contractors* » et sont ainsi complémentaires à l'action publique (Korten, 1990).

En effet, dans une approche de type « classique », la relation entre ONG et État peut être analysée à l'aune de la notion de « principal-agent » (Gremaud, 2012). Les États font appel aux ONG car elles sont capables de mettre en œuvre des services complexes, aux objectifs incertains et souvent contestés (Smith, 2007). Brown et Korten (1991, p. 65), mettent en évidence que la principale force des ONG est d'être capables de trouver des solutions innovantes à des nouveaux problèmes et de soutenir une innovation dans les programmes gouvernementaux : ces capacités d'innovation seraient liées à leur petite taille, leur souplesse administrative et leur relative liberté face aux contraintes politiques. Les ONG possèdent différentes caractéristiques qui leur permettent de mettre en œuvre ces services, à moindre frais, alors que ces derniers requièrent un travail bien spécifique et intense, qui aurait un coût trop important si l'État ou une entreprise privée devait les mettre en œuvre lui-même. Les ONG sont ce que Smith (2007) appelle « sous-capitalisées », c'est-à-dire que les coûts de personnel sont peu élevés, autant que les frais d'infrastructures. Contrairement aux entreprises privées, les ONG n'ont pas d'investisseurs, ce qui a pour effet qu'elles ne visent pas un enrichissement et une rétribution des actionnaires. Les usagers de ces services, généralement précarisés (ex. bénéficiaires au sud), sont bien souvent incapables ou réticents à faire entendre leur voix pour réclamer ces services : les ONG ayant des relations de grande proximité avec leurs publics bénéficiaires, elles contribuent à leur faciliter l'accès à ces services tout en étant moins coûteuses autant pour l'État que pour les usagers.

Les ONG suscitent une forme de confiance tacite pour les donateurs privés qui préfèrent donner leur argent à des associations qui n'ont pas d'objectif de lucre et présentent une pratique éthique en matière d'utilisation des deniers publics. De la même manière, le gouvernement soutient financièrement ces structures pour assurer une série de missions, parce qu'elles sont perçues par les autorités comme offrant des programmes de qualité supérieure en raison du rapport de confiance avec leurs publics.

Ce soutien public peut aussi créer une dépendance des ONG qui manquent de financements externes. De plus l'absence de marge financière peut aussi empêcher le développement de programmes durables et innovants, et, partant, diminuer à terme la qualité de leurs services.

Cependant, cette approche de la façon dont s'organisent les relations entre État et ONG rencontre certaines limites (Camus, 2014). Elle occulte les dynamiques d'interactions entre les deux protagonistes. En d'autres termes, elle ne permet pas d'ouvrir la *boîte noire*. Une autre façon de saisir les relations entre l'État et les ONG s'apparente au domaine de l'administration publique – passant de l'administration des affaires à la gestion de ces dernières – et s'intéresse aux **approches contractuelles**. C'est dans la lignée du développement du *new public management*, que ces approches théoriques postulent que pour assurer la mise en place de certains services les pouvoirs publics font affaire avec un tiers, on parle alors de *contracting out* (Camus, 2014). Cette relation contractuelle comporte une entente des deux parties quant à la durée, aux exigences et aux conditions de financement, aux résultats ou encore à la reddition de comptes.

Avec le temps, ces rapports contractuels s'accompagnent de plus en plus de détails et d'un grand nombre d'exigences en matière de performance et de redevabilité. Les gouvernements, sont eux-mêmes en prise avec la logique de la nouvelle gestion publique depuis les années 80' comme le montrent Pollitt & Bouckaert (2017) dans leurs travaux. C'est dans cette logique qu'ils cherchent à optimiser leur relation avec les ONG (Austin, 2003) passant alors par des pratiques de décentralisation, de recours au marché, de mise en place de mécanisme de concurrence (via des appels d'offres), de mesures de performance induisant une rationalisation des programmes d'ONG, passant par des processus de régulation, des dispositifs, qui chercheraient à « discipliner » les ONG.

Elbers et Arts (2011) montrent que pour les ONG du Sud aussi, les organismes donateurs – dont les États – ont renforcé les mesures de contrôle et d'imputabilité pour améliorer leur efficacité, leur efficience et leur transparence (Roberts et al., 2005; Wallace et al., 2006). S'en est suivie l'adoption généralisée de mesures d'impact, de la planification, de l'imputabilité, des politiques programmatiques définies de façon plus stricte avec une évolution vers des relations davantage contractuelles avec les ONG au Sud (Desai & Snively, 2007; Hailey, 2000; Roberts et al., 2005).

Les ONG seraient donc souvent dans un rapport contractuel avec l'État pour des raisons de survie financière (Lewis, 2014; Riddell, 2008; Tvedt, 2006). La dépendance financière des ONG à l'égard des bailleurs de fonds entraîne des asymétries de pouvoir (voir (Brinkerhoff, 2002; Ebrahim, 2002, 2003; Fowler, 2000; Lister, 2000; Morse & McNamara, 2016). Cette situation les place dans une situation de vulnérabilité sur le plan politique, considérant qu'elles sont perdantes au niveau de leur influence (Elbers & Arts, 2011). Aussi, les principes de cette nouvelle gestion publique telle que la mise en concurrence est contraire à la relation de base (contractuelle) entre État et ONG.

Pour sa part Smith (2007), pointe le caractère contre-productif de la mise en compétition via des appels d'offres, particulièrement pour les petites structures qui ont des ressources

internes (humaines et financières) limitées. Les ONG subsidiées sont toujours dans une relation de dépendance plus ou moins forte quant au financement public. Les travaux de (Fuertes-Fuertes & Maset-Llaudes, 2007) montrent que les ONG qui disposent de la plus grande autonomie politique sont aussi celles dont le financement public est le plus faible.

Ce faisant, il y a donc une forme de paradoxe qui émane de la subvention des ONG pour la mise en œuvre des programmes / projets de développement. Les gouvernements font appel aux ONG pour leur flexibilité et leur caractère innovant, mais ils développent, voire imposent des pratiques de contractualisation qui réduisent les marges de manœuvre de ces dernières, surtout les plus financièrement dépendantes. Ainsi, alors que les ONG et l'État semblaient être liés par un rapport de coopération, il semblerait qu'aujourd'hui il soit question d'un rapport de subordination.

Dans ce contexte de transformation néolibérale, nous faisons l'hypothèse que plus une ONG est sous-capitalisée plus elle se retrouve en difficulté face aux exigences gestionnaires de l'État.

1.2.2. Le plaidoyer institutionnel ou public

La seconde fonction des ONG est de servir de « *catalyst* » : elle est définie par Lewis (2014) comme la capacité des ONG à inspirer, faciliter, ou contribuer à l'évolution du développement via d'autres acteurs à un niveau organisationnel ou individuel. Il s'agit de leur « raison d'être », puisqu'elles aspirent à « changer le monde ». Les ONG jouent un rôle fondamental sur le plan démocratique et sur le plan de la construction du capital social belge (Putnam et al., 1994) parce qu'elles servent de charnière sur le plan démocratique entre les communautés qu'elles représentent (démocratie interne) et les autorités politico-administratives (démocratie externe). Elles ont donc une fonction éminemment politique et sociale.

Cette fonction de *catalyst* renvoie selon nous aux activités de plaidoyer des ONG. À cet effet, la littérature considère qu'il existe deux types de plaidoyer. Le plaidoyer institutionnel ou politique d'une part, orienté vers les institutions politiques, et le plaidoyer public d'autre part déployé pour mobiliser une audience plus large (Boris & Mosher-Williams, 2016; Lang, 2012).

Le **plaidoyer institutionnel** est défini comme « *the attempt to influence decision making by gaining some degree of insider status in institutions or in organizations that initiate, prepare, legislate, or execute policy change.* » (Lang, 2012, p.22); et le **plaidoyer public** est caractérisé par contraste par « *attempts to achieve policy success by engaging broader publics and, at its most effective, actively stimulating citizen voice and engagement in the process.* » (*ibid.*, p.23)

Historiquement c'est au milieu des années 90' que la pratique de plaidoyer est devenue une activité importante au sein des ONG au niveau international, pas seulement vis-à-vis du politique mais aussi pour renforcer leur propre légitimité, en démontrant leur efficacité, et l'impact de leur travail. S'ajoute à cela (Paillé et Mucchielli 2012) le rôle symbolique et historique du plaidoyer des ONG internationales qui ont permis la mise à l'agenda de nombreuses questions politiques, en ce qui concerne les droits de l'homme par exemple. Nous pouvons donc dire que le plaidoyer fait partie du métier des ONG et du secteur *non-profit* en général (Lewis, 2014).

Dans ses travaux Cohen (2001) évoque différentes formes de plaidoyer de type public : Le **plaidoyer idéologique** – *groups seeking to make their values and beliefs dominant* ; le **plaidoyer de masse** – *the airing of grievances in order to confront power holders* ; le **plaidoyer de groupe d'intérêt** (lobbying) – *making demands around a specific set of issues important for certain groups* ; et enfin le **plaidoyer bureaucratique** – *the idea that think tanks and academics present findings in official processes as 'expert'*.

Le **plaidoyer** requiert des compétences spécifiques qui permettent de répondre à des problèmes spécifiques. Il envisage de faire changer les politiques sur les causes de problèmes profonds. Il ne peut être séparé de la question de la mise en œuvre. Il doit être capable de déployer une réelle compétence argumentative pour convaincre l'audience de l'intérêt des propositions qui sont faites. Le plaidoyer est aussi lié aux mouvements sociaux comme on peut l'observer en Belgique à travers les mobilisations portées par les coupoles d'ONG⁵ telles que CNCD-11.11.11 et 11.11.11 (11³)⁶.

1.2.3. Les partenariats entre ONG et les autorités publiques

Enfin la dernière et principale fonction des ONG a trait au **partenariat** qui est un concept central pour les politiques et les praticiens (Wallace et al., 2006). En effet, les ONG créent des partenariats avec les acteurs au sud, entre elles, avec les gouvernements et (plus récemment) avec le secteur privé, les dotant d'une « fonction » transversale. Cette notion de partenariat est devenue centrale depuis la déclaration de Paris de 2005⁷ qui en fait une des modalités spécifiques pour renforcer l'efficacité de l'aide. Nous considérons que cette notion du « partenariat » est polysémique, c'est-à-dire qu'elle renvoie à trois visions. La première est une vision de solidarité qui est au cœur même du fonctionnement des ONG et qui vise la collaboration, les synergies et les échanges. Il s'agit même plus largement de considérer « l'Autre » comme son égal. La seconde vision, plus opérationnelle, consiste à éviter la dispersion de moyens publics et qui, selon nous, a trait à une forme de rationalisation des

⁵ Les coupoles sont des ONG qui ont une double mission : 1) une mission d'ONG classique ; 2) une mission de représentation du secteur non gouvernemental. Nous y reviendrons dans les chapitres 4 et 6.

⁶ 11.11.11 est à lire en néerlandais : elf.elf.elf

⁷ Déclaration de Paris pour l'efficacité de l'aide au développement, Paris, 2005.

pratiques des ONG. En effet, dernièrement une série de dispositifs d'action publique contraignent les ONG à collaborer notamment pour limiter la dispersion de moyens. La troisième vision est néolibérale, elle est promue par le cadre international qui vise un partenariat avec le secteur privé, notamment à travers les entreprises du pays donateur. Ce dernier type de partenariat cherche à associer les actions de coopération au développement avec le commerce extérieur du pays donateur.

Ces approches dites *classiques* pour l'analyse des ONG présentent selon nous deux faiblesses : d'une part elles sous-estiment la transformation de l'État dont l'action est marquée par le développement d'une rationalité néolibérale depuis deux décennies et, d'autre part, elles ne permettent pas de saisir les effets d'une rationalité néolibérale sur les relations entre les ONG et l'État.

Qu'entendons-nous par rationalité néolibérale ? Les prochaines sections seront consacrées à définir ces différents concepts et, partant, notre cadre d'analyse.

2. Un nouvel art de gouverner

2.1. *La rationalité néolibérale*

Le néolibéralisme, plus qu'une « simple » idéologie peut être considérée comme « une nouvelle raison du monde » (Dardot & Laval, 2010, p. 6) qui tend à reconfigurer l'ensemble de la société, en faisant de la compétition une norme et de l'entreprise un modèle de subjectivation⁸. Il peut donc être défini comme :

« L'ensemble des discours, des pratiques, des dispositifs de pouvoir visant à instaurer de nouvelles conditions politiques, à modifier les règles de fonctionnement économique, à transformer les rapports sociaux de manière à imposer [...] l'objectif de la concurrence généralisée entre entreprises, économies et États. »

(Dardot & Laval, 2010, p. 275)

Une littérature riche porte sur la question néolibérale (Brown, 2015; Harvey, 2005; Mirowski & Plehwe, 2009; Peck, 2010; Peck & Theodore, 2019). Entre autres, Simon et Piccoli (2018) ainsi que Dardot et Laval (2010) mettent en avant des éléments structurants propres à cette rationalité néolibérale et qui percolent dans l'ensemble des sphères de la société.

⁸ « Le terme de « subjectivation » désigne chez Foucault un processus par lequel on obtient la constitution d'un sujet, ou plus exactement d'une subjectivité » (Revel, 2004, p.60).

Premièrement, l'engagement de l'État dans la **construction de situation de marchés**, dont l'émergence est le résultat d'une politique interventionniste (Polanyi et al., 2009). Deuxièmement, la **généralisation de la logique concurrentielle** et de sa normativité propre dans la reconfiguration des institutions, du rôle de l'État et des comportements individuels. Troisièmement, **l'État, les associations et les individus sont assujettis à logique de concurrence** et doivent se conformer au modèle de l'entreprise privée en devenant « entrepreneurs d'eux-mêmes ».

En ce qui nous concerne nous n'appréhendons le néolibéralisme ni comme une culture (Comaroff & Comaroff, 2000), ni comme un système constituant un réseau de relations (Harvey, 2005; Wacquant, 2010), mais bien telle une **rationalité politique**.

Par rationalité nous entendons une forme de conception du monde qui est élaborée à la fois par la structure de la société mais tout autant par l'imaginaire de cette dernière. Il ne s'agit pas de se positionner sur le vrai ou le faux, mais bien de la prendre pour ce qu'elle est : une forme de réalité, « une fabrication aux conséquences [potentiellement] importantes » (Hibou, 2012, p. 45).

Le néolibéralisme s'insère dans une **rationalité** marchande, étendant la notion de marché « à tous les domaines, toutes les activités et configure les êtres humains exclusivement comme des acteurs de marché » (Simon & Piccoli, 2018, p. 5), tels des *homo oeconomicus* (Brown, 2015). Cette situation marchande entraîne une généralisation de la logique **concurrentielle** qui devient centrale, puisqu'elle s'applique à toutes les sphères de la condition humaine, et qui alimente les inégalités dès lors considérées comme naturelles, légitimes, voire normatives (*ibid.*, 2015), renforçant la distinction entre les « gagnants et les perdants ».

Dans cette situation muée par des dispositifs contraignants, l'État lui-même devient un instrument au service de la rationalité néolibérale. Contrairement à ce qui peut être imaginé, l'État est à la fois un agent et un **sujet de la rationalisation néolibérale**. En effet, l'approche néolibérale ne prône pas un retrait de l'État, mais une transformation de l'action publique « en faisant de l'État une sphère régie par des règles de concurrence et soumise à des contraintes d'efficacité semblables à celles que connaissent les entreprises privées » (Dardot & Laval, 2010, p. 355). L'État est ainsi restructuré de l'intérieur en « un État évaluateur et régulateur mobilisant des instruments de pouvoir nouveaux et structurant avec eux de nouvelles relations entre gouvernements et sujets sociaux » (*ibid.*, p. 355). Dardot et Laval soulignent plus loin « l'extension des formes de management du secteur privé qui serait plus efficace que l'administration publique [...] plus réactif, plus souple, plus innovant, [...] sous l'effet « disciplinaire de la concurrence comme stimulateur de la performance » (*ibid.*, p. 371-372).

La rationalité néolibérale propose ainsi donc la mise en ordre de la conduite effective des sujets sociaux par le « déploiement de la logique du marché comme logique normative depuis

l'État jusqu'au plus intime de la subjectivité » (*ibid.*, p.21). La restructuration néolibérale de l'État a légitimé des processus d'externalisation, de contractualisation, de sous-traitance de l'action publique à des organisations privées. Elle a mobilisé un ensemble de techniques pour assurer un certain management fondé sur la performance : indicateurs de résultats, contrôle du travail des agents par une évaluation systématique. Ces techniques ont permis d'accroître le contrôle politique, de réduire les budgets et les ressources humaines du secteur public. L'uniformité des modes de mesures de la performance en font une « machine de guerre » contre l'autonomie professionnelle (*ibid.*, p. 397) et les systèmes de valeur propres aux salariés. Dès lors, « **la méfiance comme principe et la surveillance évaluative comme méthode sont les traits les plus caractéristiques du nouvel art de gouverner** » (*ibid.*, p. 400).

2.2. *Une bureaucratisation néolibérale généralisée*

Cette rationalité néolibérale diffuse l'illusion d'une maîtrise comptable des effets de l'action publique : les tableaux de bord et les indicateurs permettent de ne mesurer que ce qu'on a rendu mesurable ; on n'audite que ce qu'on a rendu « auditable » (Power, 1999) : l'évaluation a pour effet de ne rendre visible et de ne valoriser que certains aspects du métier. **L'audit ne mesure pas tant une performance externe que la conformité des sujets à la définition de la norme de conduite légitime.**

Dans le même esprit, dans son analyse de la bureaucratisation néolibérale Hibou (2012), souligne les processus d'abstraction indispensables au fonctionnement de cette dernière : elle exige en effet « un travail d'abstraction qui veut faire entrer la réalité complexe dans des catégories, normes, règles générales et formelles issues d'une pensée qui rationalise la société et le gouvernement des biens, des hommes et des territoires à partir du marché et de l'entreprise » (*ibid.*, p. 37). Une fois ces normes définies, elles sont ensuite diffusées. Il s'agit alors de considérer ces abstractions comme des constructions sociales qui orientent la vie en société et transforment les modes de pensées, tel un dispositif global de disciplinarisation. L'abstraction est donc « **une représentation mentale de la vie réelle, mais pas de la réalité** » (Hibou, 2012, p.35). L'intensité et la banalisation de ces pratiques – typiques de ce mode de gouvernement néolibéral – ont (presque) pour effet de faire de ces abstractions la réalité même. L'abstraction comme mode de gouvernement est donc un *système* de normes, de règles, de procédures, ou encore de codes, sur lequel les gens se sont mis d'accord à un instant T pour conduire les conduites, donc gouverner (Hibou, 2012).

Ces abstractions sont au fondement des dispositifs de récompenses et de punition à travers des systèmes de contrôles et d'évaluations. Les scores de performance ou IATI sont des formes de réduction qui reposent sur la discrimination propre à toute construction de catégories : ces outils donnent une prise sur le réel (Desrosières, 2014) mais l'appauvrissent tout autant. L'abstraction réduit, simplifie, efface l'hétérogène, le multiple et introduit de l'homogène et contribue à l'exercice du pouvoir. La conformité à la réalité est moins

importante que l'homogénéité des tableaux construits, qui tendent à rendre invisibles la diversité et la pluralité qui caractérisent la réalité sociale. C'est moins la rationalité instrumentale que le processus d'abstraction lui-même qui assure la domination bureaucratique, parce qu'il organise à la fois un éloignement de la réalité sociale et l'imposition de normes présentées comme incontournables parce que conformes aux attentes individuelles.

« La façon « d'enformer les êtres et les événements », d'appréhender le réel en le retranscrivant dans des « formats » mis en commun et dans des « coordinations et des figures du collectif » est une manière non seulement de normaliser, mais aussi de contraindre et de dominer, qui résulte de rapports de force. »

(Hibou, 2012, p. 114 ; mobilisant Thévenot 1997).

Ainsi, la bureaucratisation est **véhiculée** par des instances (cabinets, directions, services, experts, commissions, etc.), et est **alimentée** par des instruments mis en place pour orienter les réformes comme les *benchmarks* qui nécessitent l'élaboration de manuels de données chiffrées (ex. IATI – Initiative Aid Transparency Initiative), d'indicateurs, outils de gestion de la qualité, etc. ; enfin elle est **entretenu**e par les techniques d'évaluation, de contrôle pour apprécier la performance et les résultats des organisations. Ces processus de rationalisation et ces formalités d'abstraction sont diffusées dans l'ensemble de la société : ils concernent la bureaucratie des entreprises et la bureaucratie étatique, et les ONG n'y échappent pas.

3. Les effets de la rationalité néolibérale

En participant à la structuration des interactions sociales, le néolibéralisme se donne à voir par des effets propres dont trois sont relevés par Simon et Piccoli (2018) : la responsabilisation du sujet et l'effacement des structures, la normalisation pour ne pas parler d'homogénéisation des sujets (individuel et collectif) et, partant, l'exclusion qu'elle induit, enfin la dépolitisation qui accompagne et légitime la généralisation de la rationalité économique.

Analyser les politiques publiques au prisme de la gouvernementalité, implique de s'intéresser d'une part aux processus de bureaucratisation où se rend manifeste la rationalité néolibérale et, d'autre part, à ces dispositifs de disciplinarisation qui permettent à l'action gouvernementale de contraindre les individus – les ONG et les travailleurs – à intégrer les normes et les valeurs néolibérales. La bureaucratisation s'envisage au-delà des institutions et des organisations puisqu'elle teinte la vie des travailleurs du secteur.

En effet, l'extension des normes et des règles peut-être approuvée, suscitée, ignorée et parfois combattue (Hibou, 2012). Ces normes peuvent alors générer une tension, souvent diffuse, entre les injonctions de la rationalité marchande et les logiques propres aux métiers

et aux professionnels, en particuliers les métiers qui servent l'intérêt général ou qui ont un éthos particulier, comme c'est le cas des ONG de développement (Le Naëlou, 2004).

Hibou (2012) évoque différentes tensions issues de malaise, de perplexité et même d'opposition ; « la migration des techniques et des procédés managériaux, comme l'audit, le classement, ne transforment pas seulement les institutions mais également les identités [des sujets] et les façons dont ils se conçoivent et se perçoivent au travail » (Hibou, 2012, p. 62). Espeland et Sauder (2007) montrent très bien, à travers le concept de *réactivité*, que les sujets modifient leur comportement au regard d'être mesurés, évalués et classés par des indicateurs. Power (1999) à propos de l'audit postule que pour qu'il y ait de l'audit, il faut qu'il y ait des audités. Par l'existence de l'audit même, les sujets adaptent leur comportement et, partant, acceptent d'être audités.

Cette **disciplinarisation généralisée prend corps dans une déclinaison de techniques managériales** telles que l'évaluation, l'audit, ou le rapportage, conduisant les sujets – les ONG – à intégrer de nouvelles procédures qui formatent leurs pratiques et produisent une forme de concurrence interne au secteur. Pour Simon et Piccoli (2018), la spécificité s'efface au profit de l'uniformisation des standards qui transforment le rapport à soi, aux autres et la manière dont on perçoit le travail.

Dès lors, sous couvert d'un « consensus artificiel » (Simon & Piccoli, 2018, p. 11), nous serions témoins d'un processus de normalisation des uns « les *bons* », et d'une invisibilisation des autres « les *mauvais* ». Il s'agit de montrer que les ONG sont efficaces et que les objectifs sont atteints. Cette vision du monde est possible car comme le montre Power (1999) les organisations, dans notre cas, les ONG, sont transformées pour être « auditables » en ce sens qu'elles adhèrent à ces dispositifs. Dans son analyse l'auteur fait d'ailleurs état dans son analyse d'un « shift fondamental » (*ibid.*, p. 98) en matière de vision de l'évaluation : « *from process based local forms of self-evaluation to standardized measures of output* » (Power, 1999, p.98). Pour Power, les systèmes d'informations comptables constituent un ensemble de faits qui permettent de rendre visibles et donc contrôlables les actions – dans notre cas des ONG. Ainsi, la notion d'*accountability* – soit de rendre compte – revient à « adhérer à des dispositifs descriptifs, qui sont conventionnels et arbitraires. Ces dispositifs n'ont ni raison, ni tort »⁹ (Van Maanen & Pentland, 1994, p. 81). Power parle pour sa part de **colonisation** de l'audit, considérant que l'audit devient le point de référence dominant et aurait pour conséquences (p. 97) de produire de nouvelles mentalités.

En effet, à travers cette logique de contrôle à distance, éminemment puissant car dépersonnalisé, les critères d'appréciation – arbitraires mais partagés (Power, 1999) – les processus de normalisation qui rendent comparables, constituent les rouages de rapport de

⁹ Traduction de l'auteur.

domination. C'est d'ailleurs **ce processus homogénéisant et, partant,, profondément inégalitaire que nous tentons de mettre en perspective dans notre analyse.**

Enfin, par ce tissage de procédures et de techniques *abstraites*, Simon et Piccoli (2018) proposent que le néolibéralisme sape la possibilité d'une remise en question rendant sa critique particulièrement difficile. Le militantisme et la critique, au cœur des pratiques des ONG, seraient dès lors touchés de plein fouet par la rationalité néolibérale qui se présente comme efficace et apolitique. Dardot et Laval (2010), parlent même de *désenchantement démocratique* (p. 462) lorsque la performance devient le seul critère politique. Le nouveau discours gestionnaire économique qui s'impose dans le secteur, mobilise un langage globalisant présenté comme apolitique (Ismail & Kamat, 2018). En outre, Elbers et Arts (2011) mettent en évidence à travers les travaux de (Bornstein, 2003) – pour le cas des ONG au Sud – que « l'importance accordée aux résultats tangibles et à l'imputabilité [...], dépolitise les organisations [les ONG] et les transforme en simples « exécutants » des politiques des bailleurs de fonds » (p. 746). Ce faisant, les ONG perdraient-elles toutes capacités politique de mener du contre-pouvoir ?

4. S'intéresser à la relation gouvernant – gouverné à travers les dispositifs de l'action publique

Il nous paraît donc fondamental de réaliser un travail de **mise en visibilité de cette rationalité politique néolibérale**, entendue comme « la rencontre d'une certaine forme de raison avec un art particulier de gouverner » (Simon & Piccoli, 2018, p. 3). Cette rationalité néolibérale doit être envisagée comme polymorphe (*ibid.*, 2018) en ce sens qu'elle peut prendre différentes formes, apparaître dans des contextes particuliers et avec des traits spécifiques – comme par exemple au niveau du secteur du développement non gouvernemental. *Dès lors, comment se donne-t-elle à voir dans le secteur des ONG de développement en Belgique ?*

Pour en saisir toutes ses particularités, **nous postulons qu'il est nécessaire d'analyser les technologies du pouvoir et les régimes discursifs à travers la notion de dispositifs au sens foucauldien du terme.** Cette notion de dispositif est à entendre comme « un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit aussi bien que du non-dit. Le dispositif lui-même, c'est le réseau qu'on peut établir entre ces éléments » (Foucault, 1994, p. 299). Notre approche par une généalogie des dispositifs prend alors tout son sens (voir section méthodologique).

Nous proposons donc, dans une perspective foucauldienne, de nous intéresser à la relation de pouvoir entre gouvernant (État belge) et gouvernés (ONG). Comme l'explique Piron (2018 ; 2019) dans ses propres travaux, Foucault envisage le pouvoir comme « un phénomène

relationnel qui ne se détient pas mais qui s'exerce » (p. 50) et ce de manière omniprésente. D'ailleurs dans un célèbre extrait de *l'Histoire de la sexualité*: « Foucault y décrit un pouvoir omniprésent et immanent, exercé d'en bas, de manière intentionnelle, mais non subjective, et inexorablement lié aux pratiques de résistance qu'il génère » (Foucault, 2014 [1976], p. 123-126).

Compte tenu du fait que le pouvoir prend ses racines dans les relations sociales, Foucault considère que le pouvoir s'exerce « d'en bas » et résulte en quelque sorte de stratégies locales. Enfin, il s'agit d'envisager le pouvoir comme une relation dynamique qui implique de reconnaître l'existence inéluctable de points de frictions et donc de résistances. En somme, « là où il y a pouvoir, il y a résistance » (Foucault, 2014 [1976], p. 125), là où il y a pouvoir, il y a contre-pouvoir.

Partant, Foucault envisage la relation de pouvoir de deux manières : à travers des jeux stratégiques et des états de domination. Les premiers résultent des relations humaines par essence, les états de domination sont quant à eux le résultat d'asymétries. **La spécificité de l'approche de Foucault est donc de considérer que le pouvoir ne contraint pas les sujets, il s'opère même sur des sujets libres et autonomes.**

Foucault considère la *gouvernementalité* comme la « conduite des conduites », soit l'art d'orienter le comportement d'autrui en prenant appui sur un ensemble de normes, de connaissances et de compétences dans le but d'atteindre certains objectifs. Pour ce faire, Foucault s'intéresse aux modalités concrètes, et donc aux dispositifs de gouvernement, ce qui se trouve au cœur de notre analyse. Dans les années 1980, les travaux de Rose et Miller se sont appuyés sur les travaux de Foucault pour étudier des secteurs aussi divers que la psychiatrie, la comptabilité ou encore le *management*. Leur principal apport est sans conteste le triptyque des pratiques de gouvernement à travers la notion de « rationalité » ; traduites par le concept de « programme de gouvernement » ; et observées à travers les « techniques » (Rose & Miller, 1992). Tandis que les rationalités prescrivent ce qui est désirable, les programmes de gouvernement visent quant à eux à rendre le réel programmable et les technologies définissent ce qui peut être rendu possible en pratique.

En nous intéressant à la gouvernementalité, nous nous intéressons à l'État au concret, saisi dans ses actions. À cette fin, l'approche généalogique foucauldienne des instruments, se veut résolument critique et émancipatrice. Elle permet de ne pas considérer les instruments ou les dispositifs comme transcendants, mais les envisage comme des constructions. Cette approche est profondément empirique en ce sens qu'elle s'intéresse aux connexions, aux relations, aux oppositions, aux stratégies de contournement qui finissent par stabiliser le dispositif, tout en le remettant profondément en question.

L'analyse de ce que Foucault nomme « l'instrumentation » fait référence au choix et aux effets des **techniques** de l'action publique. Elle montre les effets propres aux instruments indépendamment des intentions initiales, mais également des rapports politiques qu'ils induisent. Ces techniques sont à lire telles des « institutions sociologiques » (Hood, 2007). Il s'agit de mieux comprendre les modalités de l'action publique et la façon dont elle va orienter les relations entre le politique, la société civile et le sujet.

Ainsi, « un instrument d'action publique peut être défini comme un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur ».

(Lascoumes, 2004, p. 6).

En ce qui nous concerne, nous utilisons indistinctement dans cette analyse les termes dispositifs, outils et instruments. Nous envisageons ceux-ci comme autant déterminant, dans les changements observables, que les intérêts et les mobilisations d'acteurs, leur organisation et leurs croyances (Lascoumes & Simard, 2011). Dès lors, l'analyse de ces dispositifs est centrée sur deux dynamiques : d'une part, celle de **l'élaboration des instruments**, de leur insertion dans les dispositifs sectoriels d'action publique et des justifications de ces choix et, d'autre part, celle de leur **appropriation par les acteurs** et des différents types d'effets qui en découlent tant sur les réseaux d'acteurs concernés que sur les enjeux régulés et, par effet de retour, sur l'instrument lui-même (Lascoumes & Simard, 2011, p.16).

Lascoumes et Simard (2011) reviennent sur trois effets des instruments : ils créent des effets d'agrégation en ce sens que des acteurs hétérogènes peuvent travailler ensemble autour d'un instrument et constituer un réseau au sens de Callon (Callon, 1986). Ce faisant, l'instrument peut être assimilé à un « acteur-réseau » puisque selon Lascoumes et Simard, il occupe une place centrale dans la définition d'un programme d'action publique et dans ses changements. L'instrument, ou le dispositif a également pour effet de produire une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite, comme Desrosières le montre dans ses travaux sur les statistiques. Ces dernières donnent prise sur le monde en ce sens qu'elles sont des outils de preuve, mais elles modèlent également ce monde. Enfin, les instruments ne sont pas des dispositifs « clos » comme le rappellent Lascoumes et Simard (2011), ils suscitent des réactions, des reformulations, des adhésions ou encore des résistances diverses comme l'illustrent Lebourhis et Lascoumes (2014) dans leur analyse des formes de réactions.

Nous n'envisageons donc pas les dispositifs étudiés dans cette thèse comme neutres, ils ont leur force d'action propre, ils produisent des effets de vérité et d'interprétation du monde qu'il s'agit d'étudier. Ainsi, en proposant une « généalogie des instruments », entendue comme une enquête historique s'intéressant à « la singularité des événements » (Revel, 2004, p. 37), **nous envisageons de comprendre comment les sujets s'approprient un instrument, le transforment et se transforment eux-mêmes.**

Question de recherche et hypothèses de travail

Le rôle des ONG dans le secteur du développement est multiple : à la fois porteur de l'action publique, innovateur, critique et politique.

Au cours des dernières décennies, un renforcement du financement des ONG dans le cadre de la coopération au développement a été remarqué dans de nombreux pays.

Simultanément, une nouvelle rationalité semble conduire l'action publique et nous avons insisté sur les caractéristiques de cette rationalité néolibérale, la transformation des modes de gouvernements et de légitimation des instances politico-administrative.

Cette « nouvelle raison du monde » (Dardot et Laval, 2010) contribue aussi à transformer le mode de gestion des administrations et les processus de coordination entre État et ONG, mettant sans doute sous pression des spécificités du secteur, particulièrement en termes d'autonomie et de plaidoyer public.

Notre travail s'appuie donc sur l'hypothèse qu'à partir du début des années 2000, nous assistons au sein de la coopération internationale et *de facto* belge, à ce qu'on pourrait appeler un **tournant gestionnaire qui prend lui-même corps dans une rationalité néolibérale**. Ce tournant gestionnaire est particulièrement cristallisé autour de la déclaration de Paris en 2005.

Dès lors, la question de recherche à laquelle cette thèse tente de répondre est la suivante :

Comment les exigences de l'État néolibéral se traduisent-elles au cœur des dispositifs de gouvernement de la coopération non gouvernementale au développement belge, comment disciplinent-elles les ONG de développement en tant que sujets et objets politiques et quelles sont les caractéristiques de ce processus de disciplinarisation du secteur non gouvernemental belge ?

Nous proposons deux hypothèses de travail :

1. Hypothèse empirique – une approche par la généalogie des dispositifs :

- 1.1. L'État néolibéral développe de nouvelles modalités de gouvernement, en mobilisant une rationalité néolibérale.
- 1.2. L'analyse généalogique des processus de construction de dispositifs de gouvernement permet de mettre en évidence ces modalités ainsi que, de façon fine, les négociations et les mécanismes de résistances qui se jouent entre l'administration et les ONG.

2. Hypothèse théorique – une rationalité néolibérale :

- 2.1. Les nouvelles modalités de gouvernement contribuent à de nouvelles formes de disciplinarisation des sujets du secteur (ONG et professionnels).
- 2.2. La transformation du secteur peut être comprise comme un processus de disciplinarisation des organisations et des travailleurs, caractéristique de la rationalité néolibérale.

La suite du travail met en évidence les résultats d'une analyse empirique de la transformation du secteur de la coopération non gouvernementale. Un premier chapitre s'intéresse à la sociohistoire de la coopération belge au développement. Trois chapitres suivront afin de présenter les résultats empiriques détaillés d'une analyse généalogique. Premièrement des nouveaux dispositifs de gouvernement, deuxièmement des organes de coordinations et, enfin, leurs effets sur l'implication des acteurs (ONG et travailleurs).

Avant de plonger dans la lecture de ces résultats, un détour est nécessaire pour préciser l'approche de terrain, les méthodes et le cadre épistémologique mobilisés tout au long de notre travail.

CHAPITRE 2 – Intentions épistémologiques et méthodologiques

« Le principal médium de l'enquête est ainsi l'expérience incarnée »

(Cefaï et al., 2010, p. 7).

Quand le terrain commence-t-il ? S'agit-il du moment où nous effectuons nos premiers entretiens dans le cadre de notre thèse, ou est-ce bien plus tôt, lorsque surviennent les premières questions méthodologiques, théoriques et pratiques ? En ce qui me concerne, l'embarquement sur la thématique du développement et de la coopération en Belgique et ailleurs a démarré bien avant ma thèse...

C'est en 2013, pendant mon master en science de la population et du développement que tout a commencé. Durant mon stage au sein de l'ONG Solidarité Socialiste lors de ma première année de master, j'ai été frappée par la place centrale qu'occupe l'évaluation au sein même des pratiques de l'ONG. Ces pratiques d'évaluations sont légalement obligatoires et encadrent fortement le travail des organisations. Intéressée par les questions et les pratiques d'évaluation de politique publique, je suis en recherche d'un stage au sein de l'administration de la coopération. Je veux également voir « autre chose » qu'une ONG, puisque j'y fais mon stage de premier master. Je veux comprendre en quelque sorte ce qui se trouve de l'autre côté du miroir, à savoir l'administration.

En poussant mes recherches sur l'évaluation dans la coopération au développement belge, je découvre l'existence du « Service de l'Evaluation Spéciale » fédéral (SES). Le service n'a encore jamais accueilli de stagiaire. Il s'agit donc d'une première expérience tant pour eux que pour moi. J'y reste six mois à temps plein. J'y expérimente l'observation participante de longue durée, cœur de mon *design* de recherche anthropologique à l'époque. Je suis donc un chercheur « embarqué » (Parotte, 2018, p. 9-13 ; Thoreau, 2013; 2019), participant activement à la vie du Service de l'Evaluation Spéciale. En effet, durant cette période, je passe le premier mois à me familiariser avec leurs évaluations et la législation en la matière avant que le directeur du service de l'époque me demande de réaliser une analyse de la pertinence de l'une de leurs évaluations annuelles. Cette évaluation est organisée par le contrat de gestion qui structure les rapports entre l'administration et l'agence. Cette dernière porte sur les projets mis en œuvre par Enabel (Agence belge pour le développement – alors appelée CTB). Compte tenu des rapports historiques tendus entre l'administration et l'agence (nous y reviendrons) cette expérience se révèle source de multiples apprentissages. Pour réaliser cette analyse, je mène une série d'entretiens semi-directifs et envoie un questionnaire en ligne de type qualitatif à une série d'acteurs choisis en collaboration (plus au moins forcée) avec l'équipe du Service de l'Evaluation Spéciale et certains travailleurs de Enabel. Je mets en évidence que cette évaluation annuelle des projets de l'Agence a un effet

de doublon puisque d'une part elle mène des processus d'évaluation en interne et, d'autre part, l'un comme l'autre font les mêmes constats (Contor, 2017, 2018). Le réel apprentissage de ce stage-terrain est de jongler, bricoler, négocier avec les acteurs – plus ou moins contraignants – dans un terrain porteur d'enjeux pour les différentes parties.

Je transforme ces premières expériences de terrain en objet de recherche dans le cadre de mon mémoire de fin de cursus universitaire intitulé « Le Service de l'Évaluation Spéciale : un agent de légitimation en quête de légitimité ». Dans ce travail, je souligne entre autres que, plus que d'apporter une forme de légitimité au champ de la coopération belge par ses résultats d'évaluation de la politique et ses acteurs, ce service était en profonde quête de légitimité interne et externe (Contor, 2017, 2018).

Dans la lignée de mes précédents travaux, je désire approfondir encore la thématique dans le cadre d'une thèse posant la question de recherche initiale : *comment les ONG de développement belges se transforment-elles au regard de leurs pratiques évaluatives ?*

1. Posture épistémologique

« L'analyse qualitative n'est pas une invention de la science. Elle est d'abord une faculté de l'esprit cherchant à se relier au monde et à autrui par les divers moyens que lui offrent ses sens, son intelligence et sa conscience. »

(Paillé & Mucchielli, 2012, p. 33).

Notre travail s'inscrit à la croisée de deux disciplines : l'anthropologie et la science politique. Si cette interdisciplinarité présente la caractéristique de mobiliser différentes techniques de collecte des données, la posture épistémologique doit être précisée au lecteur d'emblée.

La posture épistémologique adoptée dans cette thèse se veut **constructiviste** c'est-à-dire que nous considérons qu'il n'y pas de réalité sociale objective, mais de multiples réalités socialement construites, et que celles-ci ne sont pas gouvernées par des lois naturelles ou causales (Guba & Lincoln, 1989, p. 86). Cette posture reconnaît l'importance du contexte dans lequel s'opèrent une série de pratiques. Elle prend le contexte au sérieux et considère que l'objet étudié (ici, les *ONG belges de développement*) est non déterminé par la nature des choses mais qu'il est le fruit d'une construction sociale intéressante à explorer.

Dans sa propre approche constructiviste, Parotte (2018) propose de suivre une double invitation. D'abord, celle d'Albera (2001) qui « continue à utiliser la tension existante entre la dimension de distance et celle de proximité, avec les inconvénients et les inconforts que cette tension génère, comme un vecteur de connaissances » (Albera, 2001, p. 9). Dès lors, le chercheur vit entre attachement et détachement (Callon, 1999) de son objet. Ensuite, assumer que les connaissances scientifiques produites ne sont pas un « miroir transcendant

de la réalité » mais s'inscrivent dans une réalité qu'elles contribuent à modeler par ailleurs (Jasanoff, 2004, p. 3). Ainsi, à l'image de l'agriculteur, nous considérons que le chercheur ne récolte pas ses données mais les produit. En effet, les données empiriques sont le fruit d'interactions entre le chercheur et son terrain. Elles sont la transformation en traces objectivées de « morceaux de réel » tels qu'ils ont été perçus par le chercheur (Olivier De Sardan, 2008, p.50).

Il « faut pouvoir faire le deuil de la prise de distance et de l'universalité en ce sens qu'elles ne décrivent pas les pratiques réelles » des chercheurs (Parotte 2018, p. 13). Le chercheur lui-même doit donc être pensé comme sujet ayant des pratiques et que par conséquent il est intéressant de poser un regard réflexif sur ce qu'il fait, produit et dit. Comme Thoreau (2013) et Parotte (2018) l'ont souligné pour les cas qui les concernent, **le chercheur est engagé et embarqué** par son propre objet et interagit avec lui. C'est également le cas dans ce travail. Nous sommes « embarqués ».

En effet, notre ethnographie au sein de l'ONG Autre Terre résulte par exemple d'une « implication forte » (Berche, 1998; Peneffe, 1992) au point d'agir comme un travailleur de l'équipe en vendant des œufs en chocolat durant la période de pâques 2017. Dès lors, quel regard réflexif exercer à propos de l'attachement du chercheur dans son terrain, et, partant, de questionner son détachement ?

Tout chercheur qui recourt à l'ethnographie en tant que dispositif méthodologique est engagé *dans* son terrain (Alam et al., 2012). Il observe, rencontre, écoute, s'informe, lit, discute, prend part aux réunions et aux repas, participant ainsi aux activités quotidiennes (sociales, professionnelle, amicale, etc.) de la structure. L'activité de recherche est donc encadrée par les multiples positions du chercheur, son rapport au monde ou encore ses convictions. Le chercheur est aussi à la fois le chercheur et son propre informateur.

De ce fait, Berliner nous interroge sur l'expérience de « prendre-part » considérant qu'il s'agit « d'une aventure existentielle et intellectuelle qui fait intervenir des compétences humaines complexes, celles de l'empathie, de l'imitation et du jeu à être un autre » (Berliner, 2013, p. 152).

Olivier De Sardan (2008) propose quant à lui la notion « d'insertion sentimentale » pour faire état de la sensibilité du chercheur par rapport à son terrain, souvent lorsqu'il est de longue durée. Cette idée est liée à des facteurs personnels qui sont non reproductibles et dépendants du contexte spécifique. Le chercheur intègre son terrain avec « son monde personnel » qui entre en interaction avec « les mondes personnels » des acteurs qu'ils rencontrent. Ainsi comme le dit Parotte (2018), tout terrain susciterait une forme d'attachement pour le chercheur, de l'affect au sens de Favret-Saada à savoir : « celle d'influencer et d'être influencé par les acteurs rencontrés sur le terrain mais aussi de susciter des affects (Favret-Saada, 2009; Favret-Saada & Isnart, 2008) » (p. 13).

En ce qui nous concerne cette vente d'œufs en chocolat nous est apparue comme une évidence à l'époque, une forme de processus d'imitation (Berliner, 2013). Il s'agissait de « faire comme si » nous faisons partie de l'équipe. Ainsi « possédé un temps par son rôle, généralement transformé, enrichi voire même abîmé par lui, l'anthropologue sait bien que l'expérience de jouer à être un autre sera temporaire, bien qu'elle puisse être répétée dans le temps » (Berliner, 2013, p. 162).

Pour conclure, considérer le chercheur comme attaché à son terrain invite à une réflexivité quant à son détachement. L'une des *stratégies de sortie* comme l'exprime Wacquant (Wacquant, 2010) est le « *go native armed* », en ce sens qu'il préconise d'utiliser des outils théoriques et méthodologiques pour être armé et, partant, se détacher.

En ce qui nous concerne, alors que nous avons maintenu des liens intermittents mais de longue durée, le travail de détachement s'est opéré à travers deux circonstances concomitantes que sont notre séjour à l'étranger et la fin de ce séjour immersif au sein de l'ONG Autre Terre.

Pour conclure cette réflexion épistémologique, adopter une posture constructiviste ne peut se faire sans mener une réflexion sur son degré d'engagement sur la question (Hacking, 2001). En ce qui nous concerne, dans un premier temps, nous avons adopté une double posture : à la fois *historique et de dévoilement*.

Historique car il s'agit de considérer que notre objet d'étude – les transformations du secteur ONG dans un État néolibéral – est le fruit contingent d'évènements historiques (Hacking, 2001, p. 37). Ainsi, en proposant une approche généalogique des dispositifs (*cf. infra*), nous reconstruisons l'histoire de ce que nous étudions – une controverse – sur la base de ce que les acteurs nous en disent.

En ce qui concerne la posture de *dévoilement* proposée, nous considérons qu'elle permet de mettre à jour les relations de pouvoir et, partant, les résistances qui se constituent autour des dispositifs dont nous proposons de faire la généalogie.

Nous considérons que ces deux postures sont complémentaires. Cependant, au fur et à mesure de notre analyse, et nous le verrons au fil de ses pages, nous considérons que cette double posture historique et de dévoilement ne suffit pas à rendre compte de notre type d'engagement. Nous proposons alors d'aller un pas plus loin avec un engagement de type *réformiste*. Ce degré d'engagement supplémentaire est complémentaire à l'approche de dévoilement (Hacking, 2001). Il propose de considérer que l'objet étudié, est le résultat d'une construction sociale et évitable, ainsi le chercheur se positionne de manière critique par rapport à son objet, allant jusqu'à penser que ce regard critique. Cette posture réformiste peut offrir une nouvelle grille de lecture pour comprendre l'objet étudié et, partant, le réformer.

Compte tenu de cette posture, nous avons mobilisé et expérimenté un certain nombre de **techniques qualitatives** directement issues de l'anthropologie comme l'observation participante, mais aussi de la science politique comme les entretiens semi-directifs ou les focus groups. Nous verrons dans la prochaine section que si l'objectif premier était d'entrer sur le terrain en suivant une controverse – la mise en place du *screening* – nous avons notamment fait le choix de proposer une généalogie de ce dispositif (au sens de Foucault) en mobilisant des concepts directement issus de la sociologie de l'acteur-réseau.

2. Une généalogie des instruments

« L'instrument est un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation. »

(Lascoumes, 2007, p. 76-77).

« on place au centre de l'analyse... les pratiques complexes et multiples de gouvernementalité qui suppose d'un côté des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquelles elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer. »

(Foucault cité par Lascoumes, 2004, p. 6).

Comme présenté dans notre prologue, notre entrée sur le terrain propose de suivre une controverse : la mise en place du *screening* en 2015-2016. Le *screening* est envisagé comme un instrument de politique publique, un dispositif au sens de Foucault (Lascoumes, 2007; Lascoumes & Le Galès, 2005) dont nous proposons de faire la généalogie (voir le chapitre 5 qui y est consacré). Décortiqué dans le vocabulaire de Foucault, Revel définit le dispositif comme « des techniques, des stratégies et des formes d'assujettissement mis en place par le pouvoir » (Revel, 2004, p. 24). Concrètement, le dispositif est de nature hétérogène. Il concerne à la fois les discours, les pratiques des institutions et les « tactiques mouvantes » (*ibid.*, p.24). Faire la généalogie d'un dispositif comme le *screening* signifie, au sens foucauldien, de faire une « enquête historique » mais qui « s'oppose à l'unicité du récit historique et à la recherche de l'origine, et qui recherche au contraire la "singularité des événements hors de toute finalité monotone" » (Revel 2004, p.37). Comme le résume Revel, faire la généalogie d'un objet, c'est donc s'intéresser à la diversité et à la dispersion « au hasard des commencements et des accidents. » *Il s'agit donc de s'intéresser à la singularité des événements plutôt que de rétablir l'histoire sous forme continue.*

L'analyse du dispositif ainsi proposé permet de mettre en évidence les modes de coordination qui se nouent entre les parties prenantes – acteurs administratifs, politiques, associatifs – , par un lent travail de négociations et d'allers-retours au moment de la définition ou de la

mise en œuvre de ces dispositifs. Cette analyse postule que **la construction de l'action publique doit être comprise comme un processus**, qui se déroule dans des structures réticulées associant une multitude d'acteurs autonomes capables de coordonner leurs actions.

Les dynamiques de coopération entre les acteurs qui se créent, se nouent et se dénouent sont ainsi mis en évidence suivant la construction de réseaux autour de ce dispositif au sens de la **sociologie de l'acteur réseau** (Callon, 1986). Il s'agit de scruter « l'action en train de se faire » et les compétences déployées par les acteurs. Refusant une position surplombante en rupture avec le sens commun, cette sociologie de l'action invite à prendre en compte la pluralité des modes d'engagement des êtres dans le monde, qu'ils soient humains ou non-humains, individuels ou collectifs, pour « mettre en évidence les opérations cognitives et morales de traitement de l'environnement (qualification, jugement, traitement de l'incertitude et composition avec les contingences du moment) ainsi que les procédés de coordination avec autrui dans le déroulement de l'action » (Dodier, 1993, p.67).

Elles permettent notamment de voir comment certaines conventions locales sont débordées puis reconfigurées. Ceci concerne aussi bien les dispositifs de contrôle mobilisés (par exemple des dispositifs tels que le *screening* ou encore les scores de performance) que les instruments visant à rationaliser les actions à travers une logique de collaboration comme les constructions de « programme commun »¹⁰. Le dispositif est donc également compris comme objet de politique publique, un « non-humain » inséré dans des processus d'intéressement et d'enrôlement qui associent des acteurs différents à des moments différents. Il s'agit de prendre le temps d'ouvrir la « boîte noire » de ces dispositifs en admettant que chaque cadre mis en place est aussitôt débordé grâce à l'irruption imprévue des acteurs, humains ou non-humains.

Comme Lascoumes (2005 ; 2007), nous postulons que les dispositifs étudiés dans cette thèse produisent leurs propres effets au-delà de ce qui est envisagé par le législateur. Ce qui justifie l'intérêt d'étudier leurs propriétés **techniques et politiques**. Par exemple, dans ses travaux consacrés à la production des chiffres, Desrosières montre en quoi ces derniers diffusent un langage commun et une forme de performativité d'une représentation d'une *réalité*, s'imposant à tous les acteurs et naturalisant les situations sociales qu'elle saisit (Desrosières, 2013, 2014). Par conséquent, **nous ne pouvons pas réduire les dispositifs à une simple technique inerte, ils produisent des effets indépendants des objectifs publics selon leur logique propre. Ils ont leur propre autonomie et reposent sur une conception spécifique du rapport gouvernant/gouvernés.**

¹⁰ Chacun de ces dispositifs d'action publique fait l'objet d'une analyse en profondeur dans les chapitres qui suivent.

Dès lors, s'intéresser aux dispositifs, saisir leurs évolutions comme « traceurs de changement » d'une politique permet de comprendre les changements observés au sein d'un secteur spécifique, de l'aide indirecte au développement organisée par les ONG belges de développement. Souvent comme impensé de la sociologie politique, nous considérons toutefois que ce type d'analyse permet de mettre à jour les réseaux d'action publique, tout comme les incohérences liées à la coexistence d'instruments au sein d'une même politique (Lascoumes, 2007).

La section suivante présente la combinaison d'outils et de techniques empruntées à différentes disciplines afin de comprendre comment nous avons produit ces données empiriques

3. La production de données et ses techniques

Dans le cadre de cette thèse, nous avons volontairement combiné différentes techniques qualitatives de production de données tenant de la science politique et de l'anthropologie : les entretiens semi-directifs de type exploratoire et confirmatoire (Paillé & Mucchielli, 2012); les observations non participantes, l'observation participante (Soulé, 2007), ou encore l'observation trébuchante (Debouny, 2017), deux *focus group* (D. Morgan, 1996; D. L. Morgan & Krueger, 1997; Touré, 2010) et une analyse documentaire (Harper, 1998).

Cette démarche empirique, notamment basée sur des interviews d'acteurs « mobilisant les dispositifs » à des titres divers (ONG, fédérations, administration), a mis en exergue le rôle fondamental des acteurs qui modèlent et cisèlent activement les dispositifs d'intervention ou en critiquent les termes.

Ces collectes et production de données sont opérées en trois grandes phases : une phase exploratoire, une phase d'intensification et une phase confirmatoire.

3.1. Phase exploratoire

Entre octobre 2015 et janvier 2016, la première phase menée consiste à réaliser une analyse documentaire poussée et dix-huit entretiens semi-directifs. Nous avons en effet analysé le cadre législatif encadrant les pratiques de la coopération belge dans son ensemble et plus spécifiquement les ONG, ainsi qu'un grand nombre de documents produit par l'ensemble du secteur (ONG et administration).

L'entretien semi-directif entre deux personnes (conduit et enregistré par le chercheur) a pour objectif de favoriser la production d'un discours de l'interviewé sur un thème défini dans le cadre d'une recherche. Néanmoins le chercheur ne rejette toutefois pas les informations émises spontanément, car c'est là le grand avantage de l'entretien semi-directif : en laissant

son locuteur librement investiguer le thème de l'entretien, le chercheur n'impose donc pas sa vision de la réalité (Yin, 2013). Nous avons opté pour un « canevas d'entretien » de sorte à ouvrir la discussion et de laisser la liberté à l'interlocuteur de s'exprimer et au chercheur de s'adapter en fonction de ses affinités, ses compétences, son niveau de langage, etc. Cette attitude épistémologique, permet au chercheur de tendre l'oreille et de prêter attention aux détours, aux contradictions ou encore aux hésitations formulées par la personne interviewée, considérant ces entretiens comme des moments d'observation participante (Olivier De Sardan, 2008).

3.1.1. Les entretiens exploratoires

Les dix-huit entretiens réalisés sont de type exploratoire. Ils ont été menés auprès de différents acteurs pour différentes raisons. D'abord, parce que ces derniers possèdent une expérience (passée) au sein de la coopération non gouvernementale (ex. ancien directeur de la coupole d'ONG francophone – CNCD). Nous avons également réalisé des entretiens avec des acteurs actifs dans le secteur gouvernemental via des employés de Enabel (anciennement CTB). Nous avons par ailleurs rencontré des parlementaires fédéraux, l'un ayant présidé les débats de l'enquête parlementaire sur les dysfonctionnements de l'administration, l'autre étant actif sur les questions de coopération durant la législature (2014-2018). Lors de ces entretiens exploratoires nous nous sommes rendue compte que la question de la qualité est mobilisée par les acteurs rencontrés. Nous avons donc cherché à rencontrer un acteur qui dispose d'une expérience technique sur ce sujet en interviewant d'une part la direction du Mouvement Wallon pour la qualité, mais nous avons également interviewé les responsables qualité dans chacune des fédérations d'ONG (ngo-federatie et Acodev)¹¹ d'autre part. Cela nous a permis de considérer que la question de la qualité est plus large que simplement technique. L'objectif de cette phase exploratoire était de dessiner et de comprendre en détails les contours du secteur ONG en Belgique.

3.1.2. L'analyse documentaire

Nous avons accordé un intérêt particulier aux documents, qu'ils soient légaux, informels, ou encore officiels, sous format papier ou numérique¹². En effet, nous considérons que les documents sont source d'un grand nombre d'informations quant à l'objet étudié (Harper, 1998). Nous nous intéressons aux documents dans une perspective foucaldienne, en ce sens que nous considérons qu'ils agissent sur les sujets et plus largement les sociétés au sein desquels ils circulent. Nous envisageons donc les documents comme des pratiques sociales, intégrées dans des contextes de production et d'interprétation.

¹¹ Ngo-federatie et Acodev sont les organes représentant des ONG – les fédérations.

¹² La liste des documents consultés/analysés dans le cadre de cette thèse est disponible à l'annexe 4 pour ce qui concerne le cadre légal, les autres documents sont repris dans la bibliographies et sont consultables sur demande à l'auteur.

Nous avons réalisé une analyse documentaire poussée en nous penchant sur un grand nombre de documents écrits. Nous avons procédé à une analyse socio-historique du cadre légal belge depuis les années 90' jusqu'à nos jours. Nous nous sommes d'ailleurs spécifiquement intéressés à la façon dont la notion de cofinancement des ONG a évolué au cours du temps.

Nous avons consulté les rapports annuels (dont les rapports financiers) ainsi que les publications papiers et/ou électroniques des ONG rencontrées dans le cadre de nos entretiens.

Nous avons consulté les publications des fédérations et des coupoles¹³ d'ONG, ainsi que l'ensemble des sites internet des ONG belges. Nous avons analysé les chiffres de la base de données « openboeck.be » qui s'est révélée être une grande source d'apprentissage pour nous, puisqu'elle contient des informations telles que : le nombre de travailleurs, les revenus annuels des ONG distingués entre les fonds publics et privés, etc.

Au niveau des institutions, nous nous sommes penchés sur les rapports de la Cour des comptes de Belgique, relatifs à la coopération au développement. Nous avons également réalisé une analyse comparative des *peer review* de l'OCDE entre 1995 et 2015. Nous avons pris connaissance des notes stratégiques de l'administration de la coopération belge au développement – DGD, ainsi que ses organigrammes. Nous avons consulté les rapports d'évaluations *ad hoc*, produits par le Service de l'Evaluation Spéciale. Enfin, nous avons analysé les débats et les documents parlementaires et plus particulièrement le rapport de la commission d'Enquête Parlementaire de 1997 portant sur « les problèmes de l'administration de la coopération belge au développement ». Nos analyses ont d'abord mis en exergue les problématiques rencontrées par le secteur de la coopération belge à la fin des années 90' et la profonde réforme institutionnelle qui a suivi l'enquête parlementaire¹⁴, ainsi que le grand nombre de réformes que le secteur de la coopération au développement belge, et plus spécifiquement les ONG, ont connu entre la fin des années 90' et aujourd'hui.

L'ensemble de ces documents ont fait l'objet d'un suivi régulier tout au long de notre analyse.

3.2. Phase d'intensification

La seconde phase de terrain menée entre milieu 2016 et l'année 2018 intensifie la production de données. Nous menons à nouveau cinquante-neuf (59) entretiens semi-directifs¹⁵ directement ciblés sur des acteurs impliqués dans l'aide non gouvernementale tels que les ONG, les membres de cabinets, les fédérations et coupoles d'ONG.

¹³ Les coupoles sont des ONG qui assurent également une fonction de représentation des ONG.

¹⁴ Voir chapitre socio-historique.

¹⁵ Dont neuf entretiens réalisés au Canada lors d'un séjour de recherche entre avril et juin 2017 (*cf. infra*).

En ce qui concerne spécifiquement les ONG, nous avons veillé à interviewer autant les ONG francophones que néerlandophones. Toutefois, il est important de considérer le biais linguistique. En effet, la facilité d'accès au terrain francophone, de par notre langue maternelle qui est le français, a pour conséquences que nous avons rencontré un nombre plus important d'ONG francophones. Cependant, le nombre total d'ONG néerlandophones étant deux fois moins élevé que côté francophone, nous pouvons considérer que nous avons rencontré les ONG de façon représentative.

Il est important de considérer que ces entretiens ont été menés indépendamment des résultats du *screening* qui exclut une partie non négligeables des ONG au cours de notre analyse. En effet dans la sélection de nos entretiens nous avons choisi des ONG accréditées par l'État belge et d'autres qui ne le sont plus, suite aux résultats du *screening*.

3.2.1. Les focus group

Cette phase d'intensification nous a permis de réaliser deux *focus group*¹⁶. Le premier à lieu au sein de l'ONG *Coron-Village du monde*. Cette ONG a échoué au processus d'agrément, dont la première étape – le *screening* – a été considérée comme insatisfaisante. Cette rencontre nous a permis de considérer les « exclus » dans notre analyse. Le second *focus group* s'est déroulé au sein de l'ONG *Autre Terre* dans laquelle nous avons mené une ethnographie (*cf. infra*).

Par *focus group* nous entendons une interview approfondie d'un groupe (Brunet et al., 2013; Morgan & Krueger, 1997; Touré, 2010). Cette technique permet d'avoir accès à des informations qui résultent des interactions s'opérant entre individus. La présence d'une tierce personne – en l'occurrence le chercheur – est requise pour cet exercice. Elle joue le rôle de facilitateur pour favoriser les échanges entre participants (et non pas les seuls échanges entre chercheur-participant), mais elle joue aussi le rôle de modérateur pour assurer que la discussion reste « focalisée » sur la thématique annoncée de sorte à limiter les thèmes abordés.

Le *focus group* est en outre « un moment d'apprentissage privilégié » (Brunet et al., 2013) puisque les participants prennent le temps de s'exprimer librement. À la différence de l'entretien individuel semi-directif, le *focus group* encourage les échanges entre participants et permet de saisir les dynamiques de groupes telles que le non verbal, les interactions, le consensus, ou encore les désaccords au sein du groupe en présence. En ce qui nous concerne, dans chacun des cas il s'agissait d'équipes de travailleurs issus de l'ONG concernée.

¹⁶ Le *focus group* est toujours enregistré et transcrit par le chercheur : le texte a ensuite fait l'objet d'une analyse thématique.

Nous avons donc réalisé deux *focus group* dans deux contextes différents et au sein de deux ONG distinctes. Ces deux entretiens de groupe résultent d'opportunités de terrain (*cf. infra*) car ils ne faisaient pas partie des techniques de productions de données initialement envisagées.

Le focus group comme « décharge »

Le premier *focus group* se déroule le 23 février 2018 dans l'ONG Le Coron-Village du Monde située à Mons. L'ASBL Le Coron (Village du Monde) est reconnue et subsidiée par la Fédération Wallonie-Bruxelles. Outre les ateliers créatifs, elle propose des animations et des ateliers d'immersion à destination du primaire, sur le thème des inégalités du commerce nord-sud, leurs causes et leurs conséquences. L'ASBL a pour principaux objectifs la prise de conscience par l'éducation au développement et un travail éducatif visant prioritairement les enfants et les jeunes de milieu populaire.

Voici un extrait de notre carnet de notes relatant notre prise de contact avec l'ONG :

« J'ai pris contact avec eux dans le courant du mois de décembre afin de les rencontrer. Mon objectif était de réaliser un entretien sur leur échec du screening, de sorte à faire parler aussi les « exclus ».

Initialement je pensais réaliser l'entretien d'une seule personne. J'étais en contact avec la personne chargée de la comptabilité pour l'ASBL. Elle m'a d'abord dit que ça ne servait pas à grand-chose de les interviewer puisqu'ils avaient échoué le processus de reconnaissance. Je lui ai répondu que je souhaitais faire parler ceux qui avaient réussi comme ceux qui avaient échoué. Elle m'a alors signalé que ce screening avait causé beaucoup de dégâts dans l'ASBL et qu'ils avaient beaucoup de choses à dire sur le sujet [...].

Début février, la personne de contact est revenue vers moi comme convenu en me signalant qu'elle avait contacté les personnes qui étaient en charge du screening à l'époque (ces personnes avaient quitté l'ASBL depuis), ainsi qu'un membre du CA, et que toutes ces personnes étaient intéressées de participer à une discussion de groupe. C'est ainsi que ce focus group s'est mis en place. [...]

Ce focus group s'est déroulé le vendredi 23 février 2018 dans les locaux de la structure Le Coron-Village du monde à Cuesmes (Mons). Il s'agit d'une vieille école primaire aux infrastructures pour le moins sommaires. Nous étions tous les sept (les six participants et moi-même) dans une ancienne classe aux murs défraîchis. Les participants étaient installés sur des bancs d'école – d'une autre époque – disposés en arc de cercle. J'avais pour support un tableau noir et nous nous réchauffions grâce au café et à la présence d'un seul chauffage au gaz pour cette grande pièce aux simples vitrages. [...]

L'atelier a duré 2h30. J'étais seule pour l'animer. C'est pourquoi j'ai pris des notes publiques (devant les participants) ce qui leur a permis de réagir directement à mes annotations. J'ai conscience que cela peut biaiser l'atelier, mais j'ai eu l'impression que cela a instauré un climat de transparence et de confiance totale entre nous. »

(Extrait du carnet de notes de terrain – janvier 2018-mai 2018).

Le *focus group* en lui-même est organisé en quatre moments : une première étape introductive qui vise à faire connaissance et expliciter les objectifs de l'atelier ; une seconde étape qui sert de « purge » aux participants lors de laquelle nous leur posons la question suivante : « *Comment avez-vous vécu le screening en tant que structure, mais aussi en tant que personne ?* » ; la troisième étape consiste à prendre du recul par rapport à leur vécu. Nous leur demandons d'écrire individuellement les éléments positifs et négatifs sur des *post-it*, de les disposer ensuite sur un panneau et enfin de communiquer au reste du groupe leurs contenus. Enfin, la dernière et quatrième étape consiste en la clôture de l'exercice et un moment de *feedback* général.

Ce premier exercice de *focus group* nous a permis de prendre connaissance de la dimension traumatique de l'exercice *screening* en ce sens que l'exercice en tant que tel se révèle considérable à gérer pour une structure de cette taille, mais que les résultats sont lourds de conséquence pour cette dernière. Par ailleurs, cet exercice nous a donné l'opportunité de prendre au sérieux autant le discours des ONG qui ont réussi l'audit, que celui de celles qui ont échoué.

Le focus group comme étape d'enrôlement

Le second *focus group* se déroule quant à lui dans l'ONG Autre Terre située dans la région liégeoise¹⁷. Il est très différent du *focus group* montois. Tout d'abord, il résulte d'une demande de la part du directeur de l'ONG alors que j'effectue un stage (ethnographie) dans la structure. Ce dernier souhaite une réédition du manuel de gestion interne de l'ONG datant de 2006 (appelé SPMO pour « système performant de maîtrise de l'organisation »). Selon lui, ce travail doit permettre à la structure d'être préparée pour le prochain *screening*. En effet, avoir un document reprenant toutes les procédures et les processus de gestion, va leur permettre de gagner du temps lors du prochain *screening*. En outre, ce manuel de gestion doit décrire les postes et les tâches des différents services, de sorte qu'un nouvel arrivant dans la structure puisse prendre rapidement connaissance du fonctionnement de base. Enfin, le directeur souhaite, à travers la mise en place de ce manuel de gestion interne, gagner en efficacité et perdre moins de temps à rappeler les procédures à ses employés.

Le contexte étant brièvement posé. Voici ce que nous avons concrètement mis en place. Le *focus group* s'est organisé en deux demi-journées. La première vise à créer une vision d'équipe sur ce que doit être le système de gestion interne (SPMO). L'enjeu est donc de le décrire, de le définir et d'évoquer ses spécificités pour mobiliser l'équipe autour de ces objectifs.

Via une étape introductive, nous avons d'abord veillé à générer un climat propice à la créativité et à la réflexion collective (Gillet & de Maillard, 2016). Ensuite, nous avons travaillé sur les valeurs communes aux travailleurs d'Autre Terre. Une étape essentielle selon nous

¹⁷ Pour plus d'informations sur Autre Terre, nous renvoyons le lecteur au chapitre *ad hoc*.

pour mettre les travailleurs dans une atmosphère de travail collective. La troisième phase a consisté à travailler à proprement parler sur le SPMO. Cette troisième phase est découpée en trois étapes intermédiaires – une étape de « purge » relative aux avantages et inconvénients de la gestion interne ; une seconde étape qui vise à mobiliser des images pour évoquer ce que le SPMO suscite chez les travailleurs et, enfin, la dernière étape qui consiste en la rédaction individuelle d'une phrase sur base des différents éléments qui ont été mobilisés jusqu'alors en ce qui concerne le SPMO. Cette phrase a pour fonction de résumer le point de vue individuel des participants sur le sujet central du *focus group* en répondant à la l'affirmation suivante : « pour moi le SPMO c'est... ».

Pour terminer ce premier atelier, la dernière étape consiste en la réalisation collective d'un *brainwriting* (Aznar, 2005, p. 131-132), une variante du *brainstorming*. Il s'agit d'une proposition sous forme de phrase écrite issue de la réflexion collective sur base de laquelle on propose aux participants de collaborer en silence à sa réécriture pour arriver à un consensus. Le caractère collaboratif et silencieux de la démarche est très important. Il permet notamment aux participants qui ne sont pas à l'aise dans la prise de parole de s'exprimer. En revanche, cette technique peut mettre en difficulté les personnes qui ne sont pas à l'aise avec le passage à l'écrit.

Le second atelier se veut plus pragmatique. Nous l'avons entamé avec une étape de *débriefing* du premier atelier. Il a ensuite été question de discuter en service de la représentation de leur service idéal. Les travailleurs ont dû représenter sur un poster en utilisant des images, des gommettes de couleurs, des marqueurs, etc. Ensuite, toujours par service, les travailleurs ont dû mettre à jour leur partie de table des matières du guide de gestion interne. Ils ont également eu pour tâche de définir un calendrier et une répartition des tâches pour clôturer leur section dans le manuel de gestion, de manière à obtenir un résultat concret. Enfin, nous avons proposé une mise en commun des *plannings* par service et avons travaillé à l'élaboration d'un calendrier collectif en vue de planifier le travail.

Cette seconde expérience de *focus group* est bien différente de la première. Il est clair que nous avons joué un rôle très spécifique dans ce second *focus group*. Nous avons été « embarquée » par notre terrain, sous forme d'allié dans la mission du directeur. Cet atelier a impliqué d'enrôler l'équipe, au sens de Callon, pour la convaincre de l'intérêt de mener une réflexion sur les processus et procédures de gestion interne.

3.2.2. Les ethnographies

Nous avons réalisé **deux ethnographies** – considérées comme une production du savoir anthropologique (Berliner, 2013) – de type « organisationnelle » (Grosjean & Groleau, 2013; Rouleau, 2013). Les travaux de recherches relevant de l'ethnographie organisationnelle ont contribué à explorer au quotidien, les pratiques des acteurs et nous ont plus précisément permis de « voir les organisations de l'intérieur » (Laude et al., 2012). Toutefois, les

organisations contemporaines se complexifient et évoluent dans un environnement mouvant et incertain. Elles sont devenues plus complexes, fragmentées, dispersées (Borzeix & Cochoy, 2008). Pour tenter de saisir et comprendre toute cette complexité, les chercheurs adoptent une conception dynamique de l'organisation (Langley & Tsoukas, 2010).

L'objectif est alors de mieux comprendre comment une organisation se constitue, évolue, se transforme, innove, apprend, négocie ses tensions internes et parfois s'effondre, en se positionnant au cœur de l'action, au cœur de l'organisation. Comme d'autres chercheurs, nous faisons l'hypothèse que la compréhension des pratiques effectives des acteurs des ONG, de la manière d'agir et d'être d'une organisation, passe par un travail de type ethnographique. Les approches constitutives proposent de regarder l'organisation comme un construit collectif émanant des interactions des membres entre eux et avec des entités matérielles (Grosjean & Groleau, 2013), en d'autres termes entre humains et non-humains.

Ainsi, adopter une démarche ethnographique, c'est s'engager dans un minutieux travail de collecte de données de façon à fournir ce que Geertz (1977) a appelé des « *thick descriptions* » de la vie en groupe. Le but de ces descriptions consiste à mettre au jour les savoirs locaux structurant les liens sociaux et culturels d'un groupe, d'une organisation (Rouleau, 2013, p.3).

Ainsi, l'ethnographie organisationnelle est vue comme un paradigme en soi dont le projet est d'expliquer **comment les organisations sont socialement construites en étudiant les pratiques et les processus *in situ***, comment ils se matérialisent dans l'espace et comment ils sont aussi contextuellement et historiquement construits dans le temps. Il s'agit bien de rendre compte de « *comment se déploie la vie organisationnelle* » au plus près du vécu des acteurs en situation singulière (Weick, 1995).

La première ethnographie a été menée au sein de l'ONG « Autre Terre » et la seconde a été menée au sein de l'administration.

L'ethnographie chez Autre Terre

Dans le cadre de cette recherche doctorale, nous avons réalisé une ethnographie au sein de l'ONG Autre Terre entre janvier et avril 2017. Le choix de l'ONG Autre Terre se justifie par différents facteurs : tout d'abord la limitation linguistique, il ne nous est pas possible de mener une observation participante dans une autre langue que le français. En effet, pour comprendre les interactions au sein de la structure, il est primordial de maîtriser la langue du terrain. Il s'agit donc de trouver une ONG francophone. Nous recherchons une structure de petite taille (entre 1 et 5 millions d'euros) avec un nombre d'employés limité afin de pouvoir facilement entrer en contact avec l'ensemble des travailleurs de la structure. Nous postulons d'ailleurs, que plus une ONG est petite et plus elle est *a priori* opposée au caractère

gestionnaire des différentes réformes politico-administratives. Enfin, la proximité géographique d'Autre Terre nous permet d'être présente au moins trois jours par semaine au sein de la structure et ce de manière flexible en fonction des impératifs de l'organisation.

Notre informateur privilégié est le directeur de la structure. Lors de cette observation participante « immersive » (Debouny, 2017) d'une durée de trois mois, nous avons pris activement part à la vie de l'ONG. Par exemple, à la demande de l'organisation, nous avons organisé et animé un *focus group* (cf. *supra*) sur le thème de « la mise à jour du manuel de gestion interne ».

Notre disposition d'esprit a été celle propre à tout ethnologue : « apprendre à s'étonner de tout et à interroger des évidences » (Fainzang, 1994, p. 13). En plus de tenir un journal de bord retraçant notamment les discussions informelles et nos questionnements, nous y avons mené onze (11) entretiens semi-directifs. Nous avons par ailleurs collecté et analysé une série de documents internes, principalement relatifs aux procédures et processus de gestion.

Nous sommes donc partie en « quête expérientielle » (Berliner, 2013) pour saisir la façon dont le dispositif *screening* agit sur les sujets et, partant, sur la façon dont les sujets agissent sur le dispositif *screening*. Nous apprendrons au fur et à mesure de notre terrain qu'il y a bien plus qu'un dispositif.

L'ethnographie dans l'administration

Nous avons mené une seconde ethnographie au sein de l'administration (DGD) pendant un mois. Analysant les relations entre l'État et le secteur ONG, il nous semble important d'intégrer la perspective de l'État. La meilleure manière d'y arriver est selon nous d'intégrer l'administration. Si l'entrée sur le terrain via la direction du service « société civile » (D3) a été relativement aisée, nous avons typiquement fait face à une difficulté d'intégration. Comme Debouny (2017) l'a mis en évidence sur ses propres ethnographies, cette expérience est une forme « d'observation trébuchante » où l'exploration des « maladdresses », les « erreurs » permettent également de faire apparaître les contours de l'implicite et renseigne « puissamment sur la norme non verbalisée » (p. 118). Nous imaginons d'abord effectuer quatre mois de terrain entre janvier et avril 2017. Cependant, pour diverses raisons, nous avons mis fin à cette expérience ethnographique. Voici quelques extraits de notre journal de bord :

« C'est après un entretien semi-directif avec la directrice du service ONG de l'administration en septembre 2016, et un nombre incalculable de mails échangés que nous avons commencé un terrain – stage au sein du service D3 de l'administration en janvier 2017. [...] »

« Entrer à l'administration c'est presque comme entrer en prison. On doit avoir un badge d'accès, ce badge comporte une photo. Sans celui-ci, impossible de rentrer »

seule dans le bâtiment. [...] Après avoir été rapidement accueillie par la directrice, ma première journée de « stage » a donc été consacrée à ces démarches administratives. Une fois cette étape réalisée, un bureau m'a été attribué. Il se trouvait au fond d'un couloir et je le partageais avec un « collègue » qui au premier abord était peu sympathique. Collègue néerlandophone qui parlait très peu (cela n'invitait pas à la discussion). [...]

D'un point de vue matériel, tout était à ma disposition, j'avais mon badge d'accès au bâtiment, une adresse mail, un bureau, un accès limité à l'intranet du SPF affaires étrangères. Je n'avais pas accès aux documents internes au service. Mais dans les faits je n'avais aucune interaction avec qui que ce soit, hormis mon collègue peu bavard, à la journée réglée comme du papier à musique... [...] au bout de quinze jours, la directrice m'a donné pour mission de rédiger une note stratégique sur la ToC – theory of change – la désormais expression à la mode au sein de D3. Elle m'envoyait les derniers documents internes produits sur le sujet, qui étaient eux-mêmes le fruit d'une production de chercheurs d'une autre université. Je me demandais alors : « D3 n'a-t-elle pas les ressources internes pour produire ce type de note stratégique ? ». Je m'attelais donc à la tâche. Je pris connaissance des productions « internes », je lu de la littérature, et pendant ce temps, je mangeais seule chaque midi et je ne croisais toujours pas un chat, si ce n'est mon collègue automate et toujours peu bavard... [...] J'étais bien loin de l'ethnographie imaginée qui selon moi devait être régulièrement ponctuée d'interactions, d'échanges, d'observations. J'étais deux jours à trois jours par semaine entre ces quatre murs, avec pour seule vue sur l'extérieur une grande fenêtre donnant sur une cour intérieure. Moi qui avais si facile de discuter avec les gens, je n'avais pour ainsi dire aucun échange social depuis un mois... [...] j'avais bien eu l'occasion de rencontrer d'autres gens, mais jamais les fonctionnaires de D3. »

(Extraits de carnet de notes de terrain, 2016-2017).

Cette observation participante « par intermittence » (Debouny, 2017) a d'abord été interprétée à chaud comme un échec. Elle a finalement révélé le niveau de tension palpable au sein de l'administration. Cette tension peut être associée à des recours de la part des ONG devant le Conseil d'État suite à la mise en œuvre du *screening* puis à l'attribution des budgets pour les programmes des ONG qui ont été accréditées, le tout doublé d'un audit interne du service observé. Ce que nous avons vécu est à lire comme ce que Trigger et al. (2012) appellent des « moments révélateurs » ou des incidents critiques, il s'agit de les considérer comme des « unités épistémiques » qui ont pour effet de modifier le regard ethnographique du fait qu'ils amènent le chercheur vers une compréhension plus en profondeur de la situation étudiée.

3.2.3. Partir loin pour mieux revenir : un séjour de recherche québécois

Cette phase d'intensification de production des données a été ponctuée par de nombreux attachements au secteur ONG. Mais elle s'est clôturée par une mise en distanciation des expériences vécues en 2017 lors d'un séjour de recherche au Québec de trois mois. En effet, après les séjours ethnographiques immersifs et attachants, ce séjour à l'étranger a permis le

nécessaire travail de « déconstruction et de reconstruction d'une expérience de terrain » (Caratini, 1997, p. 181), offrant une prise de distance réflexive, voire d'introspection à propos de notre terrain belge.

Notre séjour de recherche à l'étranger s'est tenu entre avril et juin 2017. Au-delà de l'aspect académique où nous avons pu présenter nos travaux, nous avons eu l'opportunité de réaliser neuf entretiens libres auprès d'une série d'acteurs du secteur ONG québécois et d'assister à une journée de réflexion dans le cadre de la « fin de vie » d'une structure pour faire le point sur son passé et envisager des perspectives futures éventuelles.

Même si ce séjour s'est révélé apprenant à plus d'un titre sur le plan scientifique, son plus grand intérêt aura été le détachement (Goulet & Vinck, 2012) à l'égard de notre propre terrain belge. Nous sommes revenue avec un autre regard sur le secteur belge. Nous avons à la fois un point de vue moins angélique sur les petites structures et plus empathique à l'égard des grandes. En effet, nous considérons les petites ONG comme étant à plaindre, et les grosses structures comme étant renforcées par les réformes successives. Nous sommes également plus au fait du rôle central que peuvent jouer les fédérations et/ou les coupoles dans les négociations politiques et pour le secteur dans son ensemble. Nous rentrons en Belgique avec l'idée que les ONG belges sont épargnées par les effets du néolibéralisme, notamment en ce qui concerne leur accès au financement public.

3.3. Phase de confirmation

Lors de la troisième phase de terrain menée entre 2018 et 2019, nous avons réalisé douze (12) entretiens semi-directifs confirmatoires lors desquels nous avons pu soumettre à différents intervenants issus de l'administration, des ONG ou encore des fédérations et coupoles, nos premières analyses et obtenir des éléments de précisions quant à nos observations. Cette troisième phase est aussi composée de nombreuses participations à des événements organisés par le secteur lui-même (journées d'étude, journées de réflexions, etc.). Durant cette troisième phase nous avons également mené une analyse systématique du cadre réglementaire et de ses évolutions. Cette dernière phase a également permis de maintenir un contact régulier avec l'ONG Autre Terre. Cet accompagnement nous a permis de suivre dans la durée toute une série d'évolutions telles que la mise en place des scores de performance, le programme commun « SIA », ainsi que les évolutions organisationnelles dont nous faisons état dans le chapitre « Autre Terre ».

3.3.1. Les observations

Durant notre recherche, nous avons eu différentes opportunités de réaliser des **observations**. Comme l'exprime très bien Olivier de Sardan, « le chercheur est aussi un voyeur et un écouteur » (2008, p.52) puisqu'en effet, toutes les activités sociales sont autant à voir qu'à

entendre. Ces observations constituent donc une forme de « bain sociologique » (Olivier De Sardan, 2008).

Ces moments d'observation nous ont permis de (re)prendre contact avec le terrain, d'entretenir des relations informelles et de nous imprégner plus largement de notre objet « le champ de la coopération belge au développement ». Ces moments d'observation ont soit fait l'objet d'une prise de notes immédiate, soit une retranscription sur papier de nos observations et de nos réflexions *a posteriori*.

Certaines de ces observations sont parfois le fruit d'un contexte inattendu. Nous pensons particulièrement à notre participation au *GT-genre du 23 janvier 2018*, auquel nous avons été conviée par notre interlocuteur lors d'un entretien le matin même.

Tableau 1 – relatif aux observations réalisées lors de la recherche

Type d'évènement	Date	Participants
Séminaire – rôle de l'évaluation d'impact dans la politique de coopération au développement	29 septembre 2015	DGD Académiques Service de l'évaluation spéciale (SES) Consultants (ADE et IOB)
Atelier « évaluation d'impact »	19 novembre 2015	ONG (TRIAS, Iles de Paix, VECO et M3M) + fédérations DGD Consultants SES
Présentation de la nouvelle évaluatrice spéciale	27 juin 2016	Parlementaires DGD SES Membre du cabinet Consultants Académiques ONG – fédérations
Réunion comité d'accompagnement certification de la capacité d'évaluation des ONG	12 janvier 2017	ONG – fédérations Bio-invest DGD Consultants SES
Réunion comité d'accompagnement certification ONG	08 septembre 2017	ONG – fédérations Bio-invest DGD Consultants SES
Réunion comité d'accompagnement certification ONG	07 novembre 2017	ONG – fédérations Bio-invest DGD Consultants SES
Réunion de restitution – comité d'accompagnement certification ONG	23 novembre 2017	ONG – fédérations Bio-invest DGD Consultants SES
GT genre – ONG nord (améliorer l'intégration du genre dans le volet nord). + <i>speed dating</i> = échange qualitatif sur les synergies entre ONG.	23 janvier 2018	Fédérations et couples ONG : Île de Paix ; SOS Faim ; Artsen Zonder Vakantie ; Djapo ; Plan ; FOS ;

		RCN ; Via Don Bosco ; Quinoa ; Caritas ; VVSG ; Croix-Rouge ; Memisa ; M3M-KIYO-SOLIDAGRO ; RIKOLTO ; Geomoun ; BOS+ ARES ; VLIR-UOS ; Musée royal de l’Afrique Educaid
Journée d’échanges sur les programmes communs	07 novembre 2019	Fédérations d’ONG Toutes les ONG concernées par la demande groupée

4. Traitement des données

En ce qui concerne le traitement de nos entretiens, nous avons procédé en différents temps. Les nonante-deux (92) entretiens ont d’abord tous fait l’objet d’une retranscription complète¹⁸. Ensuite nous avons réalisé une *analyse thématique* (Rouleau, 2013, p. 3) en plusieurs phases. Ce type d’analyse permet de réduire les données puisqu’elle transpose un corpus donné – des entretiens – en un certain nombre de thèmes représentatifs du contenu analysé et ce en lien avec la problématique de notre recherche.

L’analyse thématique a une fonction à la fois de repérage et de documentation (Paillé & Mucchielli, 2012). Un travail de saisie est réalisé par le chercheur, en pointant tous les éléments pertinents au regard de sa thématique de recherche. La seconde fonction concerne la mise en lien et la documentation des oppositions entre les thèmes. L’analyse thématique permet de dresser une grande « photo » représentative des grands thèmes associés à la problématique de recherche analysée.

Cette première phase de codage a permis de mettre en évidence des thématiques récurrentes. Notons qu’il s’agissait d’entretiens semi-directifs et que nous utilisons un canevas pour mener ces derniers. Les thématiques abordées touchaient à la gestion interne des ONG, aux relations avec l’administration, les fédérations et couples mais aussi aux partenariats Nord/Sud.

En ce qui concerne le codage, il s’agit de sélectionner des extraits d’entretiens plus ou moins longs et de leur attribuer un ou plusieurs mots clés comme unité de sens. Ces codes sont très utiles par la suite puisqu’ils permettent de mettre en évidence la façon dont les acteurs se sont exprimés sur une thématique identifiée par le chercheur. Pour se faire nous avons successivement mobilisé une technique de « thématization continue » – entendue comme une démarche ininterrompue d’attribution de thèmes, une organisation de sous-groupes de thèmes – et une démarche de « thématization séquencée » qui consiste à sélectionner un échantillon du corpus, en identifier les thèmes principaux et appliquer ces thèmes à l’ensemble du corpus. Ces allers-retours entre démarche continue et démarche séquencée nous ont permis d’atteindre une profondeur d’analyse.

¹⁸ L’ensemble de ces transcriptions sont disponible sur simple demande à l’auteur.

Comme le montre la liste ci-dessous, il peut s'agir de thèmes variés. Il n'est pas question de faire une analyse quantifiée des termes utilisés par les acteurs rencontrés mais bien d'organiser les entretiens de manière à mettre en évidence des extraits et des unités de sens qui peuvent illustrer des thématiques définies par le chercheur. Cela dit, bien que nous n'ayons pas réalisé un comptage des termes utilisés, nous avons été forcée de constater que certains d'entre eux reviennent systématiquement dans le discours des acteurs, toutes catégories confondues (voir ci-dessous). Nous avons formé aléatoirement une quinzaine de groupes hétérogènes composés chacun de cinq entretiens réalisés auprès d'acteurs différents (ONG ; fédérations ; coupoles ; DGD ; Enabel).

Tableau 2 – relatif aux thématiques récurrentes lors de la phase d'analyse n°1

Accréditation	Charge administrative
Actions ONG	Différence entre ONG néerlandophone et francophone
Militantisme	Métier
EFQM	Dépendance/indépendance financière
Fédérations	Financement (cofinancement)
Couples	Souffrance
Grosses ≠ petites ONG	Réformes
DGD	Scores de performance
Gestion interne	IATI
Programme	Rapportage
Partenariat	Évaluation
Screening	Qualité
Innovation	Traduction
ECMS	Secteur privé
CSC	Contrôle
Demande groupée	Professionnels
Programme commun	Gouvernance
	Sens

Une fois ces différents groupes d'entretiens hétérogènes analysés, nous avons procédé à un regroupement des termes en thématiques plus générales et déclinables. Par exemple, si l'on choisit le thème « gestion », nous avons pu le décliner en : *gestion – interne ; gestion – RH ; gestion – financière ; contrôle de gestion ; etc.*

Nous avons ensuite codé l'ensemble de nos entretiens sur base de ces thématiques générales. Il est important de préciser que cette analyse s'est faite chemin faisant et que nos unités de sens se sont construites au fur et à mesure de la recherche de façon inductive. En effet, c'est au fil de nos rencontres, de nos lectures, de l'amélioration de notre connaissance du secteur et de nos réflexions théoriques que les catégories se sont construites et que nous avons pu faire émerger une série de tensions.

Voici le tableau synthétique qui reprend l'ensemble des données produites dans le cadre de cette thèse. Il reprend ainsi :

Tableau 3 – relatif à la synthèse de données de terrain produites dans le cadre de la recherche doctorale

Type de méthodologie	Entretiens semi-directifs	Focus group	Ethnographies	Observations
Quantité	92	2	2	9

5. Une typologie d'ONG

Le secteur ONG est complexe car il est composé d'un grand nombre de structures qui ont des spécificités en matière de taille – comprenant les ressources humaines –, de langue, ou encore de moyens financiers. Très rapidement il nous a fallu organiser notre objet d'étude *ONG* pour le rendre plus saisissable.

Compte tenu du fait que l'une de nos hypothèses de travail est de considérer que la taille de l'ONG et son appartenance linguistique sont des variables explicatives dans leur manière de réagir aux dispositifs gestionnaires politico-administratifs, nous avons choisi de croiser deux variables : une **variable financière** et une **variable linguistique** pour organiser nos données.

La variable financière est découpée en quatre catégories : très petite ONG – petite ONG – ONG moyenne – grande ONG. Chacune de ces catégories correspond à une fourchette concernant le budget annuel des structures.

Tableau 4 – relatif aux catégories financières des ONG

Très petite ONG	Petite ONG	ONG moyenne	Grande ONG
≥ 100 000 €	≥ 1 000 000 €	≥ 5 000 000 €	≥ 15 000 000 €
≤ 1 000 000 €	≤ 5 000 000 €	≤ 15 000 000 €	

La seconde variable est **linguistique**. Nous déclinons alors les différentes langues en ces termes : francophone – néerlandophone – nationale/bilingue – internationale/bilingue. Cette catégorisation s'est faite sur base de deux éléments : la langue parlée dans la structure et/ou sur les supports de communication (sites internet, publications, campagnes de sensibilisation) et l'appartenance à une ou plusieurs organisations représentatives que sont les fédérations et les coupoles. Nous le verrons dans le chapitre *ad hoc*, ces structures sont organisées linguistiquement. Il existe donc deux fédérations, l'une francophone (Acodev) et l'autre néerlandophone (ngo-federatie), auquel s'ajoutent deux coupoles : le CNCD-11.11.11 pour le côté francophone et 11.11.11 (11³) pour le côté néerlandophone.

Traiter les ONG rencontrées de cette façon nous a permis de garantir l'anonymat des personnes rencontrées dans le cadre de nos entretiens. Les ONG seront présentées selon leur taille financière et leur langue.

Les chapitres qui suivent mettent en évidence les résultats d'une analyse empirique de la transformation du secteur de la coopération non gouvernementale. Un chapitre est consacré à la sociohistoire de la coopération au développement belge et internationale. Trois chapitres présentent ensuite les résultats empiriques détaillés. Premièrement, une analyse généalogique des nouveaux dispositifs de gouvernement. Deuxièmement, la mise en évidence des organes de coordination propres au secteur. Troisièmement, les effets et implications des dispositifs de gouvernement sur les acteurs (ONG et travailleurs).

CHAPITRE 3 – Perspectives socio-historiques à propos de la coopération au développement belge

L'objet de ce chapitre socio-historique est de proposer au lecteur non averti un rapide état des lieux de la coopération belge au développement, en pointant ses évolutions, ses enjeux et ses acteurs dans un cadre international en profonde transformation.

La première partie revient brièvement sur l'évolution et sur les transformations de la coopération au développement, au plan international et particulièrement belge, des années 1960 au début des années 2000. Les deux premières sections concernent la naissance de la politique de coopération en Belgique, ainsi que la mise en place du premier cadre réglementaire à travers une loi en 1999. La troisième section est quant à elle consacrée aux spécificités institutionnelles belges. La quatrième section indique comment et combien les évolutions du contexte international intervenues depuis lors ont soutenu le renforcement d'une rationalité néolibérale qui se donne à lire dans la nouvelle gestion publique d'une part, et à dans une complexification technique croissante du domaine de l'aide au développement d'autre part. Cette section permettra de présenter l'un des axes de la coopération belge qu'est la coopération multilatérale. La cinquième section présente les différents acteurs en charge de la coopération belge et leurs évolutions récentes (dont certaines sont bien entendu à mettre en rapport étroit avec les éléments internationaux présentés dans la section précédente). Nous avons fait le choix de présenter les principaux acteurs qui composent le canal gouvernemental de la coopération belge à savoir : l'Agence belge de développement (Enabel) ; l'administration ; le Service de l'Évaluation Spéciale ; et les acteurs périphériques.

Par souci de clarté, la présentation distingue d'une part les acteurs institutionnels, qui sont fondés ou contrôlés directement ou indirectement par un pouvoir public ; et d'autre part les confédérations syndicales qui font légalement partie de la même catégorie que les ONG, regroupées sur le nom d'« organisations de la société civile » (ou OSC). Il s'agit là d'un souci de complétude, parce que notre étude porte principalement sur la partie des OSC que sont les ONG.

Ce faisant l'objectif de ce chapitre *socio-historique* est – à l'image d'un programme d'une pièce de théâtre – de donner les éléments humains et non-humains qui composent le champ de la coopération belge en dehors de la coopération non gouvernementale. Il s'agit aussi pour le lecteur de saisir les évolutions en matière de politique nationale mais également l'influence majeure du cadre international sur la politique belge. Il est également question de préciser le contexte institutionnel belge pour en saisir les enjeux spécifiques.

Tableau 5 – précisant l'évolution des termes mobilisés dans le secteur au cours du temps

Termes utilisés dans la thèse	ENABEL Agence belge de développement	DGD Direction Générale du développement (administration de la coopération)	ONG Organisations non gouvernementales
Évolution des termes au court du temps	<p>(1998 – 2017)</p> <p>CTB : pour coopération techniques belge.</p> <p>Depuis 2017 = Enabel.</p>	<p>(1971 – 2000)</p> <p>AGCD : administration générale de la coopération au développement.</p> <p>(2000 – 2012)</p> <p>DGCD : direction générale de la coopération au développement.</p> <p>(2012 à aujourd'hui)</p> <p>DGD : Direction générale du développement.</p>	<p>(jusqu'à 2014) : ONG.</p> <p>(2014 – 2016) : ACNG.</p> <p>(2016 à aujourd'hui) : OSC.</p>

1. Naissance d'une politique de coopération belge

La coopération belge au développement débute au sortir de la seconde guerre mondiale, suite au processus de décolonisation que soutiennent les instances internationales de l'ONU.

Sur le plan institutionnel, avec l'indépendance du Congo en juillet 1960¹⁹, l'administration coloniale disparaît, alors que l'aide au développement est confiée au Ministère des Affaires étrangères. En 1962, le gouvernement Lefèvre (PSC-CVP/PSB-BSP) démantèle le Ministère des Affaires africaines (qui a succédé au Ministère du Congo belge et du Ruanda-Urundi, mais a échoué à donner satisfaction) (Develtere & Michel, 2010, p. 13-15) et crée à sa place une nouvelle structure : l'Office de la Coopération au Développement (OCD). La mission de celui-ci est de recruter et de former des experts et techniciens belges, de gérer les bourses pour les coopérants et de mener à bien des projets conclus avec les pays en développement au moyen d'un appui matériel. En juillet 1965, un ministre-secrétaire d'État à la Coopération au développement et au Commerce extérieur (adjoint au ministre des Affaires étrangères) – Ernest Adam (PSC) – est nommé à l'occasion de la formation du gouvernement Harmel (PSC-CVP/PSB-BSP). Ce poste disparaît toutefois dès mars 1966, lors de l'entrée en fonction du gouvernement Vanden Boeynants I (PSC-CVP/PLP-PVV). À partir de 1968, le gouvernement belge dispose systématiquement d'un ministre ou d'un secrétaire d'État en charge de la

¹⁹ Pour une analyse détaillée de l'histoire de la coopération belge de ses débuts jusqu'à la période coloniale. Voir Develtere et Michel, 2010, un demi-siècle de coopération, SPF Affaires Étrangères, commerce extérieur et coopération au développement.

coopération au développement²⁰, ce qui contribue à donner une réelle visibilité à ce domaine.

Cette émergence de la question de la coopération est marquée par la dynamique de décolonisation au niveau international. Elle découle, sur fond de fortes tensions internationales entre deux puissances mobilisant, notamment en matière de développement, deux visions du monde : les États-Unis (démocratie libérale) et l'URSS (communisme). Sous le titre « Les étapes de la croissance économique : un manifeste anti-communiste », Walt W. Rostow, qui sera conseiller économique des présidents américains démocrates J. F. Kennedy et L. B. Johnson, publie en 1960 un manifeste présentant la vision libérale de la décolonisation et de l'aide au développement (Barjot et al., 2003; Park & Barjot, 2006). Selon cette perspective, l'aide au développement assurera la croissance économique, pour autant que les élites locales des pays dits en développement adhèrent aux principes de la modernité libérale sur les plans technologique, économique et social. Ce point de vue développementaliste prend appui sur une vision modernisatrice en cinq phases : premièrement, la société traditionnelle ne dispose que de fonctions de productions limitées ; deuxièmement, dès que les conditions préalables au décollage sont remplies, la société est en transition ; troisièmement, pendant la phase de décollage, la société dépasse les difficultés qui s'opposent à une croissance régulière ; quatrièmement, la marche vers la maturité se caractérise par une longue période de développement soutenu ; cinquièmement, l'âge ultime est celui de la consommation de masse où la production de biens de consommations et les services sont les principaux secteurs de l'économie. Selon W. W. Rostow, les pays traversent tous ces mêmes étapes, de manière linéaire et séquentielle, pour passer du stade du sous-développement à celui du développement.

Cette idée libérale selon laquelle tous les « pays en voie de développement » doivent tendre vers la modernité des pays industrialisés (cf. *infra*) se retrouve dans les politiques de développement de la plupart des pays industrialisés et particulièrement celle des pays comme la Belgique qui s'inscrivent dans la zone d'influence des États-Unis. Elle est emblématique de la vision du développement mobilisée par les acteurs relevant du « monde libre » au niveau mondial durant toute la décennie 1970 ce qui est considéré comme « la » décennie du développement par l'ONU. À cette époque, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte une résolution selon laquelle chaque pays, économiquement avancé, doit accroître progressivement son aide publique au développement (APD) jusqu'à atteindre 0,7 % de sa richesse au cours de la décennie suivante (Pearson, 1970 ; Clemens & Moss, 2006).

²⁰ Lorsqu'il s'agit d'un secrétaire d'État, la tutelle sur la Coopération au développement est exercée par le ministre en charge des Affaires étrangères. Du 23 juin 1995 au 1^{er} juin 1999, dans le gouvernement Dehaene II, c'est toutefois au Premier ministre qu'est adjoint le secrétaire d'État à la Coopération au développement. Cette configuration atypique s'explique par la volonté de Jean-Luc Dehaene (CVP) d'avoir la tutelle sur la Coopération au développement, afin de résoudre certaines dérives dont des acteurs de la coopération belge, notamment non gouvernementale mais pas seulement, s'étaient rendus coupables au Rwanda dans les années précédant 1994, en jouant un rôle ambigu dans la polarisation ethnique, ce dont le ministre des Affaires étrangères n'avait pas pris la mesure.

Pendant ce temps, en Belgique Raymond Scheyven (PSC) – ministre de la Coopération au développement du gouvernement Eyskens IV (PSC-CVP/PSB-BSP) – réforme en profondeur l'Office de la Coopération au Développement. En 1971, il devient l'Administration Générale de la Coopération au développement (AGCD) – actuelle Direction générale du Développement (DGD)²¹ – intégrée au Ministère des Affaires étrangères. Cette réforme maintient toutefois une large autonomie administrative de la structure dans la préparation et l'exécution des projets. Son administrateur général relève d'ailleurs directement du ministre en charge de la Coopération au développement et non du Ministère (Develtere & Michel, 2010).

Pendant les années 70' et 80', l'administration belge innove en recourant au cofinancement avec d'autres bailleurs internationaux tout en encourageant la mise en place d'une coopération universitaire. En ce qui concerne les ONG, elles seront financées par un cofinancement en 1976 (voir Arrêté royal). Le nombre de pays bénéficiaires de l'aide belge augmente, ce qui contribue à rendre plus complexes l'organisation des programmes ainsi que leur suivi. La politique belge de développement se diversifie, mais ce déploiement est organisé sans prendre appui sur un cadre politico-administratif spécifique et approprié assurant une approche plus structurée. Cette évolution mène la DGD « au bord de l'asphyxie » (Develtere et Michel, 2010, p.45). Les politiques sont qualifiées d'imprécises et de changeantes, et il leur est reproché de gérer un nombre de projets trop important. Elles sont dénoncées à la fois pour leur ingérence politique dans les pays bénéficiaires et pour le morcellement de leurs responsabilités. Ces politiques manquent d'un cadre légal mais aussi de vision à long terme. Dix ans seront nécessaires pour faire aboutir la réforme proposée suite à un rapport demandé par le gouvernement.

Les années 90' sont difficiles pour la coopération belge. La réforme débute en 1992, mais elle n'a pas le temps de produire ses effets car la DGD rencontre de nouvelles difficultés externes : les trois principaux pays dans lesquels la coopération belge est impliquée en Afrique centrale (Congo, Rwanda et Burundi) sont dans la tourmente et le volume de la coopération baisse donc fortement. En effet, à cette époque comme aujourd'hui, il n'existe pas de mécanisme de réallocation des moyens non utilisés en cas de crise politique, de guerre, etc.

À cette même époque, la Banque mondiale (BM) et le Fond monétaire international (FMI) interviennent en appliquant les plans d'ajustements structurels (PAS) au niveau des pays en développement (Vincent, 2013). Cette politique est caractérisée par une série de conditions et de contraintes monétaires, budgétaires et structurelles (par exemple dévaluer la monnaie locale, diminuer le taux des importations, augmenter les recettes fiscales, concentrer les

²¹ Pour un souci de clarté et de lisibilité dans le travail nous utilisons le terme actuel de DGD – Direction générale du développement pour évoquer l'administration. Il convient de rappeler qu'elle s'est appelée AGCD entre 1971 et 2000 ; ensuite DGCD entre 2000 et 2012 pour enfin avoir le nom qu'on lui connaît aujourd'hui DGD.

productions « exotiques », diminuer les dépenses publiques, libéraliser les importations et le système bancaire, assouplir les règles de travail, etc.). La plus grande critique adressée aux PAS est qu'ils ont d'abord été pensés pour l'Amérique latine et ont ensuite été appliqués à d'autres pays sans tenir compte des réalités et des spécificités propres de ces derniers. De plus, ils reposent sur une vision dite libérale du développement, qui met l'accent sur le développement économique et sur le rôle des entreprises privées et ils demandent aux pays bénéficiaires de l'aide de s'engager à ouvrir leur économie au reste du monde. Finalement, après de nombreuses critiques et des adaptations intermédiaires²², les PAS sont abandonnés au profit d'un nouvel outil : les documents stratégiques pour la réduction de la pauvreté (DSRP)²³ (Vivien, 2010). La vision des agences de Bretton Woods influencera la coopération internationale et belge comme nous l'avons vu ci-dessus.

Ce bref retour socio-historique²⁴ permet de prendre la mesure des nombreuses difficultés structurelles et organisationnelles rencontrées à la fois par l'administration de la coopération belge et par la coopération internationale au développement entre 1960 et 1990. Plus largement, cet historique permet de mettre en évidence l'importance du discours des agences internationales dans la façon dont est élaborée et mise en œuvre la coopération dans un petit pays comme la Belgique.

2. L'instauration du premier cadre réglementaire (1999-2003)

En Belgique, la seconde moitié des années 90' est marquée par une profonde crise de la coopération au développement. En 1995, le journal flamand *De Morgen* interpelle l'opinion publique à propos d'une dizaine de projets jugés trop ambitieux, voire mégalomanes, et dont la pertinence pour les populations locales est remise en cause²⁵. La Chambre des représentants met sur pied une commission spéciale chargée du suivi des problèmes de la DGD (la DGD de l'époque)²⁶. Cette commission spéciale est constituée de députés PS, PRL, PSC, CVP, VLD, SP et Vlaams Blok ; son président est Dirk Vandermaelen (SP).

La méthodologie utilisée est la suivante : étude préalable, examen de documents spécifiques, collaboration avec l'exécutif via le secrétaire d'État à la Coopération au développement du gouvernement Dehaene II (CVP/PS/SP/PSC), Réginald Moreels (CVP) ; la réalisation d'un grand nombre d'auditions (ministres, fonctionnaires, hauts fonctionnaires, représentants d'ONG, chercheurs académiques) autour de trois thématiques : aide liée/déliée, restructuration de la

²² Pour une analyse critique des outils des IFI, voir (Tavernier, 2001).

²³ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001. Combattre la pauvreté*, Washington-Paris, Eska, 2001, <http://documents.banquemondiale.org>.

²⁴ Pour une analyse historique approfondie de la coopération belge, voir : (Develtere & Michel, 2010) (Coolsaet, 2014).

²⁵ Cf. *De Morgen*, 28 novembre 1995.

²⁶ Chambre des représentants, Suivi des problèmes de l'Administration générale de la Coopération au développement. Rapport fait au nom de la commission spéciale, n° 1123/1, 8 juillet 1997.

DGD, le paysage ONG et, enfin, une enquête via la cellule antifraude de l'administration. Pour l'analyse des modalités de mise en œuvre de la politique, la commission spéciale s'intéresse notamment à un échantillon de trois ONG tirées au hasard : SOS Faim, Médecins sans frontières (MSF)²⁷ et Coopibo. Les dossiers de celles-ci sont pris à titre d'exemples pour mener un audit et ainsi analyser, au siège des ONG concernées et sur la base de documents écrits, une série d'éléments en grande partie relatifs à la gestion comptable. La commission s'intéressera aussi à une série de dossiers gérés par la DGD.

2.1. Les constats et les recommandations de la commission parlementaire

En juillet 1997, la commission spéciale remet un rapport très critique déclarant que la coopération belge au développement est en crise (*ibid.*, p.19 et suivantes). Ce document recueille l'assentiment de tous les partis, en ce compris ceux de l'opposition. Seul le Vlaams Blok critique la vision de la coopération dans son ensemble et le rôle joué par les ONG dans cette politique, comme en témoigne cette prise de position du parti d'extrême-droite flamand à l'époque :

« S'il est incontestable que ces ONG fonctionnent grâce à beaucoup de bonne volonté, elles n'en sont pas moins exposées à l'interférence d'intérêts personnels et de motivations idéologiques et pratiquent parfois une certaine forme de "tourisme tiers-mondiste" [...]. Reste à savoir en outre s'il est opportun de sous-traiter des projets à des ONG par le biais d'un financement quasi intégral. [...] On tente depuis longtemps de répandre l'idée selon laquelle les ONG travailleraient mieux et avec davantage d'idéalisme que les services officiels de coopération au développement. Rien n'est moins vrai. Les ONG n'échappent pas à l'amateurisme et à la naïveté, pas plus qu'à l'esprit de lucre, aux pratiques illégales et aux motifs idéologiques. Ainsi est-il frappant de constater qu'en Belgique, on trouve une ou plusieurs ONG dans le giron de chaque famille politique, abstraction faite du Vlaams Blok ».

(*Ibid.*, p.233-234).

Le rapport de la commission spéciale pointe cinq problèmes principaux qui, aux yeux des rapporteurs, ne pourront être dépassés que par une profonde refonte de la politique.

Premièrement, les objectifs de la coopération belge au développement manquent de précision. En l'occurrence, le rapport met en évidence un manque de vision à long terme et une volonté des ministres ou secrétaires d'État en charge de la coopération de « se mettre à l'honneur » (*ibid.*, p.20), négligeant ainsi le maintien d'une cohérence dans le temps entre politique et programmes. Quant aux choix géographiques d'intervention, le rapport met en exergue l'arbitraire et l'absence de justification. Il dénonce également une coopération paternaliste. Enfin, il estime que la coopération au développement a peu de succès auprès des citoyens belges. Selon les rapporteurs, ces éléments entraînent un manque de continuité dans la politique et *de facto* un morcellement de celle-ci.

²⁷ Il est à noter que MSF est une ONG humanitaire, et non une ONG de développement.

Deuxièmement, la structure, l'organisation et le personnel de la DGD ne sont pas suffisamment adaptés à la multiplicité des tâches qui leur incombent. En réponse à la complexification qu'a connue la DGD en trente ans, celle-ci devrait prendre appui sur un cadre structurel renforcé et sur des fonctionnaires qualifiés et engagés de façon stable dans les programmes. Elle souffre d'un manque de hiérarchisation interne et semble être peu ouverte vers l'extérieur. Le rapport dénonce un manque de dialogue entre la DGD et les collaborateurs qui sont sur le terrain. Enfin, le document met en lumière le pouvoir du cabinet ministériel par rapport à celui de l'administration : « Les relations et la répartition des tâches entre la DGD et le cabinet constituent une part essentielle du problème. D'une part, l'administration se plaint que les cabinets se substituent bien trop souvent à l'administration. D'autre part, les cabinets se plaignent d'être contraints d'accomplir des tâches qui incombent en fait à l'administration » (*ibid.*, p.23).

Troisièmement, la prise de décision et les procédures appliquées au sein de la coopération belge au développement manquent de transparence et d'efficacité. La prise de décision est trop lourde, ce qui peut faire perdre beaucoup de temps à l'ensemble des acteurs. La pertinence des projets de développement est trop peu questionnée. Enfin, il n'existe pas de véritable méthode pour construire et suivre un projet de développement, alors que des outils sont disponibles par ailleurs depuis la fin des années 60' (développés notamment par l'ONU et la BM).

Quatrièmement, le contrôle et l'évaluation de la coopération au développement ne sont ni efficaces, ni fonctionnels. Ce paramètre est intrinsèquement lié aux précédents, dans la mesure où le manque de suivi et d'évaluation est en partie dépendant de la surcharge de travail, causée elle-même par le manque d'effectifs et par la lourdeur des procédures (notons que le manque de ressources apparaît très tôt dans l'histoire de l'administration). De plus, la nécessité de développer une activité réflexive de suivi et d'évaluation a mis du temps avant de s'établir dans la coopération belge. Le rapport déplore le manque de contrôle sur la pertinence des dossiers et l'absence de culture d'évaluation au sein de la DGD²⁸ : « La coopération belge au développement n'a pas l'habitude d'évaluer le contenu des projets et des programmes. C'est ainsi, que, jusqu'il y a peu, seuls deux fonctionnaires étaient attachés au service Évaluation et Contrôle. (...) Une "mentalité de comptable" prédomine » (*ibid.*, p.37). Or, selon la commission spéciale, l'évaluation est essentielle car la coopération est d'abord un projet politique et ne s'inscrit pas dans un marché classique dans lequel l'offre et la demande l'organisent, puisqu'il n'y a pas formellement de demande²⁹.

²⁸ Il convient de souligner que, à cette époque, les activités d'évaluation de politiques publiques sont très peu développées en Belgique : il faudra attendre la fin des années 90' pour voir émerger dans d'autres domaines politiques les exigences européennes en matière d'évaluation des programmes structurels (voir JACOB S., VARONE, F., *Évaluer l'action publique. État des lieux et perspectives en Belgique*, Gand, Academia Press, 2003).

²⁹ Nous verrons au fil de notre analyse une forte inflexion de cette vision du rôle du marché au sein des projets de coopération.

Enfin, cinquièmement, les domaines respectifs de la coopération au développement et du commerce extérieur sont mal délimités. La commission spéciale dénonce plus particulièrement la pratique de prêts d'État à État dans le cadre de la coopération financière. La coopération et le commerce extérieur ont des liens étroits, d'ailleurs, certains accords de coopération sont d'abord passés pour des raisons économiques. S'ajoute à cela la notion d'« aide liée », qui implique que l'argent octroyé par l'État belge soit alloué à des biens ou à des services du pays donateur, en l'occurrence la Belgique. Par conséquent, le rapport prône une délimitation bien plus claire des compétences des relations économiques extérieures et de la coopération au développement à travers la notion le « déliement de l'aide »³⁰, c'est-à-dire le fait que l'argent versé dans le cadre de la coopération puisse être utilisé pour acheter des biens et des services auprès de n'importe quel pays.

Partant de ces constats qui font état d'une coopération belge affaiblie, la commission spéciale présente une série de recommandations.

1) Le renforcement de la politique de coopération et de ses instruments est indispensable. Selon le rapport, il convient de mettre en place une vision politique claire, d'autant que le nombre d'engagements et de sommets internationaux ne cesse de croître. Le champ se complexifie et il est nécessaire de renforcer les ressources humaines de l'administration, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif. Il s'agit aussi d'améliorer les liens entre les représentants de l'État belge dans les pays partenaires et la DGD.

2) Les objectifs de la coopération belge au développement doivent être spécifiés. Il s'agit d'apporter une vision stratégique à la coopération belge, définie en collaboration avec les pays partenaires de la Belgique.

3) Il faut opérer une concentration sectorielle et géographique. Il est ici question de poser une série de choix relatifs aux objectifs prédéfinis, en vue d'éviter la dispersion de l'aide, tant sur le plan des secteurs d'activité que sur leurs dimensions géographiques. Selon la commission spéciale, la Belgique doit désormais se concentrer sur des pays dans lesquels le personnel est compétent et qualifié, là où il est possible de développer de l'expertise.

4) Le concept de cogestion doit être mis en pratique. Concrètement, il s'agit de collaborer davantage avec le pays partenaire et de cogérer avec lui les aspects liés aux programmes mis en œuvre ainsi que les modalités financières. Il convient qu'une loi garantisse la continuité et pose les fondements juridiques de la coopération au développement.

5) L'administration de la coopération au développement doit se limiter à la préparation, à l'évaluation et au contrôle de la politique. La commission spéciale propose de créer une

³⁰ Cette pratique est soutenue par l'OCDE depuis la fin des années 1990 .

instance autonome – en l’occurrence, la Coopération technique belge (Enabel actuelle)³¹ – qui sera chargée de l’exécution de la coopération bilatérale directe (l’aide d’État à État). Cette recommandation soutient une prise de distance entre, d’une part, la gestion stratégique de la politique et, d’autre part, sa mise en œuvre.

2.2. La réforme Moreels et ses effets

Ces recommandations servent de base à la réflexion menant à la réforme (dite réforme Moreels, du nom du secrétaire d’État à la Coopération au développement de l’époque), qui procède à une transformation majeure du secteur.

Adoptée le 25 mai 1999, la première loi relative à la coopération internationale belge³² dote pour la première fois la coopération belge d’un véritable cadre légal. Cette loi permet de préciser les objectifs prioritaires généraux de la coopération belge à savoir : « le développement humain durable, à réaliser par le biais de la lutte contre la pauvreté, sur base du concept de partenariat et dans le respect des critères de pertinence pour le développement » (voir Art. 3 de la Loi du 25 mai 1999). Cette loi permet aussi de définir les différents piliers de l’aide belge – la coopération directe (gouvernementale), la coopération indirecte (non gouvernementale) et la coopération multilatérale – et d’apporter une vision politique à plus long terme.

La réforme qu’entraîne l’adoption de cette loi génère un organigramme reposant sur trois pôles, en vue d’assurer une meilleure répartition des responsabilités entre : l’élaboration de la politique, la mise en œuvre de celle-ci sur le terrain et l’évaluation. Tout d’abord, l’Administration est intégrée au SPF Affaires étrangères, Commerce Extérieur et Coopération au développement, est l’organe d’élaboration de la politique de la coopération belge au développement. Ensuite, Enabel (alors CTB à l’époque), instance autonome, a pour mandat d’exécuter la politique de coopération au développement pour le compte de l’État belge³³. Il s’agit d’une société anonyme de droit public à finalité sociale, liée à l’État belge par un contrat de gestion. Jusqu’à cette scission, la DGD était en charge de toutes les étapes de la politique en matière de coopération au développement de l’élaboration à la mise en œuvre. Les deux nouvelles structures doivent collaborer pour la mise en œuvre de la coopération bilatérale directe (entre États partenaires). Enfin, le futur Service de l’évaluation spéciale (SES), qui répondra directement au Parlement, sera chargé de l’évaluation de l’ensemble des activités de la coopération belge.

³¹ Pour une question de clarté et de lisibilité dans le travail nous proposons d’utiliser la dénomination Enabel. Nous précisons toutefois que cette structure a porté le nom de Coopération Technique belge entre 1998 et 2017, puis Enabel Agence belge de développement de 2017 jusqu’à aujourd’hui.

³² Loi du 25 mai 1999, relative à la coopération au développement belge.

³³ Loi du 21 décembre 1998, portant création de la Coopération technique belge sous la forme d’une société de droit public, Moniteur belge, 30 décembre 1998. La CTB a un statut hybride de société de droit public à finalité sociale (cf. infra).

Dès le début, les relations entre la DGD et Enabel sont difficiles (Contor, 2017 ; 2018), et ce pour différentes raisons : de nombreux fonctionnaires de l'administration sont frustrés de ne pas avoir été retenus pour rejoindre Enabel et/ou ont le sentiment d'avoir été dépossédés de la matière noble de la coopération, à savoir les actions sur le terrain et leur mise en œuvre ; les trois premiers directeurs de l'Agence adoptent des attitudes jugées problématiques en termes de gestion de l'organisation ; les relations entre les directeurs généraux des deux structures sont faites d'animosités personnelles et idéologiques. Les rapports entre les deux entités resteront longtemps conflictuels, notamment parce qu'elles s'inscrivent dans des logiques organisationnelles différentes. La DGD travaille selon un modèle bureaucratique d'administration, alors que Enabel fonctionne comme une entreprise privée avec davantage de flexibilité, même si elle est massivement contrôlée (commissaires du gouvernement, commissaire aux comptes, inspecteur des finances, audit interne).

Le mouvement de la réforme Moreels se poursuit en 2003, lorsque le secrétaire d'État à la Coopération au développement E. Boutmans (Agalev)³⁴ – crée le Service de l'évaluation spéciale (SES-S4)³⁵ puis désigne un évaluateur spécial pour le mettre en place et le diriger³⁶. Le mandat du SES est d'évaluer les activités de la coopération belge au développement et d'en rendre compte au Parlement fédéral en toute indépendance³⁷. En 2010, le SES absorbe le service d'évaluation interne de l'administration³⁸.

Par ailleurs, la réforme de mai 1999 entérine la légitimité des ONG belges (coopération bilatérale indirecte) en tant que structures représentatives de la société civile et engagées dans la lutte contre la pauvreté. Dans la Loi³⁹, la coopération dite indirecte se concentre sur les organisations non gouvernementales qui doivent répondre à une série de critères dont : être constituées en ASBL ; avoir pour principal objet social la coopération au développement ; avoir une expérience pertinente dans les domaines d'activités ; avoir une approche planifiée présentée dans un programme pluriannuel ; être autonome, c'est-à-dire que les membres de l'administration ou de Enabel ne peuvent pas faire partie des instances de décision. Ces structures doivent également avoir les moyens humains, mobiliers et financiers afin d'assurer la continuité du fonctionnement de la structure ; avoir une comptabilité transparente et participer aux objectifs de la coopération (cf. supra).

³⁴ Sous le gouvernement Verhofstadt I, composé de : VLD/PS/Fédération PRL FDF MCC/SP/Écolo/Agalev.

³⁵ Arrêté royal du 17 février 2003 portant création d'un service « Évaluation spéciale de la coopération internationale », Moniteur belge, 19 février 2003.

³⁶ Arrêté royal du 4 avril 2003, portant à la désignation d'un évaluateur spécial auprès du service « Évaluation spéciale de la coopération internationale », Moniteur belge, 2 mai 2003.

³⁷ Pour plus de détails à propos du SES, voir Contor, J., 2018.

³⁸ Arrêté royal du 25 février 2010 portant création d'un service Évaluation spéciale de la coopération internationale, Moniteur belge, 15 mars 2010.

³⁹ Art. 2 § 4 et chapitre 6 de la Loi pour la définition des ONG.

Il importe de noter que les secrétaires d'État de cette époque – R. Moreels, puis E. Boutmans – connaissent bien le secteur des ONG⁴⁰ : ils sont sensibles aux causes de ces dernières et vont soutenir leur implication dans le secteur du développement. Les ONG se saisissent de cette situation pour revendiquer leur légitimité démocratique, compte tenu de leur rôle de soutien aux sociétés civiles belges et des pays du sud.

À la même époque, sur la scène internationale, les ONG deviennent également des actrices incontournables de la coopération au développement (Boussagnet & Dupuy, 2015; Charnovitz, 2005). La participation des ONG à la gouvernance mondiale s'est intensifiée depuis le début des années 70'. Elles se développent en nombre, en taille et en diversité. Avec le temps, elles développent une capacité d'expertise qui leur permet de peser de façon plus marquée, notamment dans les domaines de l'environnement et des droits de l'homme. Cela est sans doute rendu possible aussi par une série de changements qui renforcent le secteur ONG international : la prise de conscience croissante et planétaire des problèmes mondiaux, l'arrêt de la Guerre froide, l'apparition de médias globaux permettant aux ONG d'être davantage connues du grand public ou encore la diffusion des normes démocratiques qui soulignent l'importance de l'engagement de la société civile (Lang, 2012).

À travers cet historique, nous observons que, en une cinquantaine d'années, la coopération belge au développement est passée d'une pratique véritablement ancrée dans la perspective coloniale à une politique à part entière. À diverses reprises, les différents acteurs ont fait face à d'importants bouleversements politiques et institutionnels sur le plan national et international, faisant de la coopération belge le fruit d'oppositions et de consensus participant à l'équilibre parfois précaire d'un système en permanente mutation.

3. Le cadre politico-administratif belge : entre nouveau management public et consociativisme

Cette section vise à présenter les spécificités socio-politiques belges d'une part pour comprendre la façon dont la coopération non gouvernementale s'intègre dans l'État et, d'autre part, la façon dont le nouveau management public se met en place au niveau institutionnel et, partant, au sein de la politique de coopération au développement.

La Belgique est caractérisée par une société multi-fragmentée en ce qui concerne les identités culturelles et linguistiques, entre le nord et le sud du pays. Ce faisant, l'État Belge est régi par ce qu'on appelle un régime consociatif (Lijphart, 1979, 1985)⁴¹, dans lequel les représentants de partis qui se présentent comme incontournables s'accordent pour gouverner ensemble plutôt que de laisser une « simple majorité » gouverner (Pizzorno, 1995, p.91). De plus, ces arrangements consociatifs peuvent être définis comme des « institutions

⁴⁰ Ainsj, R. Moreels a notamment fait partie des fondateurs de MSF.

⁴¹ Au même titre que les Pays-Bas ; la Suisse ; l'Autriche ; le Liban ; l'Afrique du Sud et l'Italie.

et procédures qui encouragent le consensus plutôt que de permettre à la volonté de ceux qui représentent une simple majorité de prévaloir » (Sinardet, 2011, p. 3). La base de ce système est que les décisions sont prises par consensus et que les représentants d'un groupe ne peuvent pas prendre de décisions sur des sujets importants sans ceux qui représentent les autres groupes. Une autre caractéristique de ce modèle est le rôle clef des élites. En effet, la démocratie consociative est un système de division du pouvoir entre élites qui sont supposées se comporter comme des « leaders prudents ». Puisque la société est divisée, c'est à elle de créer le consensus entre les différents groupes qui la composent (*ibid.*, p.4) et les organisations de la société civile (syndicats, mutuelles, associations civiques, ONG, etc.) y jouent un rôle particulièrement important. Le succès d'un régime consociatif repose ainsi d'abord et avant tout sur le comportement modéré de la classe politique et sur son désir réel de parvenir à la stabilité : « *[t]he essential characteristic of consociational democracy is not so much any particular institutional arrangement as the deliberate joint effort by the elites to stabilize the system* » (Lijphart A., 2007, p.29).

Enfin, pour pouvoir parler de démocratie consociative, il ne suffit pas d'avoir « un style particulier de politiques consensuelles ». Celui-ci doit également être « consolidé par une architecture institutionnelle telle qu'elle assure la préservation des intérêts vitaux des segments composants ces sociétés » (Sinardet, 2011, p. 5).

L'opérationnalisation d'un tel régime politique repose donc sur la mise en place de mécanismes spécifiques. Premièrement, une formation d'un gouvernement de coalition ce qui permet à tous les piliers de participer au processus décisionnel. Deuxièmement, une représentation proportionnelle au Parlement fédéral. Troisièmement, un droit de veto qui permet aux différents groupes de s'opposer à toute décision qui pourrait les menacer. Et enfin, une autonomie segmentale des groupes sociaux qui accorde une marge de manœuvre, une liberté aux différents acteurs de la société (civile). En ce qui nous concerne, c'est ce dernier mécanisme qui nous intéresse le plus, puisqu'il concerne directement les relations entre l'État et les ONG. En effet, les ONG disposent d'un droit d'initiative sur les programmes et projets qu'elles mènent. L'administration de la coopération s'assure dès lors de contrôler le comment elles mettent en œuvre les projets et programmes.

La fédéralisation du pays a mené au renforcement des responsabilités assumées par les entités fédérées (régions et communautés) mais elle n'a pas eu d'impact direct sur la gestion de la politique de coopération au développement qui est restée une compétence fédérale. Nous nous intéressons particulièrement à la façon dont la structure politico-administrative a évolué à ce niveau, sous l'influence du courant libéral (VLD) et des recettes propres au nouveau management public. En effet, l'administration fédérale belge a connu une réforme managériale et administrative de grande ampleur durant le début des années 2000 – appelée réforme Copernic (de Broux, 2005; Drumaux, 2010; Nachtergaele, 2010). Cette réforme proposait quatre objectifs principaux : l'implication des citoyens, la subsidiarité dans la gestion publique permettant la délégation de certaines tâches au secteur privé, l'efficience et la simplification administrative ainsi que la clarification des rôles du politique et de l'administration (de Broux, 2005). L'administration de la coopération au développement est

directement impactée par cette réforme institutionnelle transversale puisqu'elle passe du statut d'AGCD pour Administration générale de la coopération au développement au statut de DGCD pour Direction générale de la coopération au développement. Nous aurons l'occasion d'y revenir plus en détail dans la section relative à l'administration (voir chapitre 3, section 5.3).

La section suivante présente les transformations du cadre international, représenté par des organisations telles que l'OCDE, s'inscrivant elles-aussi dans une rationalité néolibérale. Nous montrerons que, particulièrement depuis le tournant du second millénaire et spécifiquement la déclaration de Paris en 2005, le discours dominant est orienté sur l'efficacité, la performance et la production de résultats de l'aide au développement.

4. Le cas des agences internationale et leurs évolutions : l'influence d'une rationalité néolibérale

Cette section fait l'objet d'une analyse de l'influence des agences internationales sur la coopération au développement belge. Nous présentons d'abord les agences de Bretton Woods, ensuite l'Organisation des Nations unies et enfin l'Organisation de coopération et de développement économique.

4.1. *Les conceptions de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international*

Entre 1980 et 1990, le volontarisme est au cœur de la démarche de coopération. L'intervention du secteur public se veut renforcée, mais les agences internationales – à commencer par la Banque Mondiale (BM) et le Fond Monétaire International (FMI), qui dominant alors les débats en la matière – préconisent l'ingérence du secteur privé dans l'économie des pays en développement et fixent des conditionnalités essentiellement économiques aux pays en développement à travers l'instrument des « plans d'ajustement structurel ».

Entre la fin des années 80' et le début 2000, les instances internationales complètent leurs exigences en mobilisant les principes de « bonne gouvernance » et de démocratie comme conditions d'aide prioritaires. Les bailleurs mettent en cause les conditions de gouvernance douteuses de certains pays, et invoquent l'importance des critères de démocratie. Les conditionnalités économiques sont alors complétées par des conditionnalités politiques orientées sur la « bonne gouvernance », faisant place à une série d'engagements internationaux.

4.2. *Les conceptions de l'Organisation des Nations unies*

Lors de la décennie 90', face aux nombreuses contestations émanant notamment de la société civile, l'ONU entreprend une réflexion sur l'efficacité de l'aide. Les Nations unies reviennent ainsi sur le devant de la scène internationale en matière de développement, alors que celle-ci était dominée depuis vingt ans par les agences de Bretton Woods comme le montre Lapeyre (2003, 2005a, 2005b).

Signée à New York le 8 septembre 2000, la *Déclaration du millénaire* des Nations unies est le fruit d'une décennie de réflexion ré-initiée par l'ONU à travers une série de sommets mondiaux (Lapeyre, 2005). Elle est assortie d'un cadre opérationnel : les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). La stratégie onusienne vise huit objectifs quantitatifs⁴², précise dix-huit cibles et une quarantaine d'indicateurs chiffrés pour lutter contre l'extrême pauvreté d'ici à l'horizon 2015. Toutefois, en 2015, les États engagés dans le processus des OMD sont forcés de constater que les huit objectifs n'ont pas été totalement atteints, même si cet engagement mondial a par exemple réduit l'extrême pauvreté dans le monde qui est passée de 47 % en 1990 à 14 % en 2015 (Verger, 2015). Ces résultats sont toutefois à relativiser (Chaponnière & Lautier, 2012; Lautier & Chaponnière, 2018), notamment au regard du développement socio-économique de l'Asie. La principale plus-value des OMD a été l'engagement généralisé de la part des États signataires. En effet, ils « ont offert aux sociétés civiles de tous les pays un instrument de mesure et de contrôle des politiques publiques, et ont été à l'origine de grandes campagnes de mobilisation » (Verger, 2015).

Dès 2012, un nouveau processus participatif des États signataires permet l'élaboration d'un nouvel engagement international universel (couvrant les années 2015-2030) : les Objectifs pour le développement durable (ODD) ont ainsi pour ambition d'aller plus loin que les OMD et de corriger leurs faiblesses. Les ODD se composent des « 5 P » considérés comme des thématiques transversales : peuples, planète, prospérité, paix et partenariat.

Ces ODD intègrent les questions économiques et environnementales dans le prolongement des réflexions de la Conférence des Nations unies sur le développement durable dite Rio+20 (Rio de Janeiro, 20-22 juin 2012) et de la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques devant se tenir à Paris en 2015 (la future COP21, alors en préparation). Ainsi, le développement durable devient un des nouveaux paradigmes de l'aide au développement promu par les Nations Unies et influence les contenus des politiques nationales et internationales en la matière.

⁴² Réduire l'extrême pauvreté et la faim ; assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans ; améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ; assurer un environnement durable ; mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

4.3. *Les conceptions de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)*

Le 2 mars 2005, lors d'un « forum de haut niveau », les ministres des pays développés et en développement signent la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Il s'agit d'une réforme des modalités de gestion de l'aide pilotée cette fois-ci par le Comité d'aide au développement (CAD, organe de l'OCDE). Le texte de la Déclaration indique :

*« Si la réalisation de ces objectifs suppose un accroissement des volumes d'aide et d'autres ressources affectées au développement, une **augmentation significative de l'efficacité de l'aide** est également nécessaire pour soutenir les efforts déployés par les pays partenaires en vue de **renforcer la gouvernance et d'améliorer les résultats obtenus sur le front du développement** ».*

(Extrait de la Déclaration de Paris, 2005).

Cette Déclaration marque un changement dans la manière de concevoir l'aide. Il n'est désormais plus question d'une coopération articulée autour de bonnes volontés, mais d'une coopération orientée sur la performance, prônant ainsi une gestion axée sur les résultats pour augmenter les effets dits positifs de l'aide.

Différents principes sont au cœur de la Déclaration de Paris. Premièrement, l'**appropriation** : les pays du Sud doivent exercer une maîtrise de leur politique et de leur stratégie de développement. Deuxièmement, l'**harmonisation** : les actions des pays donateurs doivent être harmonisées et transparentes, permettant ainsi une efficacité collective. Troisièmement, l'**alignement** : les pays donateurs doivent faire reposer leur soutien sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires. Quatrièmement, la **responsabilité mutuelle** : les pays donateurs et partenaires doivent être mutuellement responsables de l'efficacité de l'aide. Et enfin, la **gestion axée sur les résultats** (GAR) : il s'agit d'un modèle managérial visant une gestion efficace des ressources, en vue d'améliorer les processus et d'optimiser les résultats de l'action publique.

Une lecture critique de cette Déclaration de Paris met en évidence que deux de ces principes présentent un fort pouvoir normatif : d'une part, la GAR soutient des concepts au caractère gestionnaire, puisqu'il s'agit désormais de produire des résultats qui répondent aux objectifs préalablement fixés ; d'autre part, l'harmonisation implique que l'ensemble des acteurs du Nord et du Sud se soumettent aux mêmes principes de la Déclaration, ce qui constitue une forme d'universalisme dans lequel les spécificités socio-contextuelles seraient gommées au profit d'un seul et même mode de pensée, orienté vers la performance, qui semble être devenue la norme (Saliba-Couture, 2011).

Le propos de la Déclaration de Paris s'inscrit dans une série de « forums de haut niveau » organisés entre 2003 et 2016 et réunissant les États membres de l'OCDE. Ces différentes

réunions peuvent être classées en trois catégories : en premier, le financement du développement (Monterrey en 2002, Doha en 2008, Adis Abbeba en 2015) ; en second, l'efficacité de l'aide (Rome en 2003, Paris en 2005, Accra en 2008, Busan en 2011) qui oriente la coopération internationale en mobilisant la notion d'États fragiles ; enfin, le partenariat global pour une coopération plus efficiente (Mexico en 2014, Nairobi en 2016). Chacune de ces réunions confirme l'importance de maintenir l'aide publique au développement, mais aussi celle d'une coopération plus efficace et efficiente dans une logique gestionnaire.

4.4. Trois acteurs de la coopération au développement, une même logique à l'œuvre...

Au fil du temps, trois acteurs se partagent donc le pouvoir en matière d'idéologie du développement. Jusque dans les années 90', la Banque mondiale et le FMI sont dominants et insufflent une vision résolument économique du développement, dans la veine du manifeste de W. W. Rostow de 1960. À partir de la fin des années 90', l'ONU reprend la main par le biais des OMD puis des ODD : le paradigme dominant devient la lutte contre la pauvreté à travers une série de priorités telles que la santé, l'éducation puis le développement durable. L'ONU joue sur un discours plus inclusif. Avec l'émergence du nouveau millénaire, c'est l'OCDE par le biais du CAD, qui devient l'acteur dominant pour la coopération au développement en soutenant des politiques de qualité, de performance, d'efficacité, d'harmonisation et de bonne gestion : des principes qui président aujourd'hui à l'organisation de la coopération au développement et qui se veulent résolument ancrés dans une rationalité néolibérale.

La Déclaration de Paris marque un tournant majeur dans la manière de penser la coopération internationale. Elle est mobilisée par les acteurs internationaux et par les autorités nationales comme un engagement international percolant jusqu'au niveau des pratiques et de la base de la chaîne du développement que sont les ONG.

Même si ces trois acteurs internationaux ont en quelque sorte chacun leur grande période d'influence, ils agissent toutefois en parallèle puisque l'ensemble de ces Agences restent actives aujourd'hui. Elles oeuvrent à des niveaux différents : les agences de Bretton Woods reconfigurent les modalités de l'aide financière qui elle-même influence la façon dont les pays bénéficiaires agissent mais aussi la façon dont les pays donateurs règlementent leurs façon de travailler. Les Nations unies donnent un cadre global d'objectifs généraux à atteindre passant de la « lutte contre les inégalités » à la « lutte contre la pauvreté » (Dardot et Laval, 2010), soit une responsabilisation de l'individu, et l'OCDE offre un cadre pragmatique sur la façon d'atteindre ses objectifs. Ces trois acteurs incontournables qui configurent la rationalité de la coopération au développement au niveau international agissent dans le même sens. Ainsi, la performance et l'efficacité sont devenues les maîtres mots au sein de la coopération au développement. Dardot et Laval (2010) évoquent également le « poids croissant » des organisations internationales et argumentent que les États « font mine de se plier

passivement aux audits, rapports, injonctions [...], alors qu'ils sont « activement partie prenante » (p. 364). Ces structures internationales ont été les « principaux vecteurs » de la rationalité néolibérale, faisant de la concurrence la norme mondiale (*ibid.*, pp. 364-365). En Belgique, ce nouveau paradigme est considéré dans l'élaboration des réformes et des textes de loi, dans la mise en œuvre des politiques publiques, mais aussi dans la façon dont les sujets agissent (nous y reviendrons). C'est en cela qu'il s'agit d'une forme de rationalité, où dans des termes plus foucaaldiens, d'une gouvernementalité puisqu'elle structure et organise l'action des gouvernants, mais aussi la conduite des gouvernés que nous considérons être, dans notre cas, les ONG.

Ce faisant, nous postulons que sous l'effet concomitant de différents acteurs nationaux et internationaux, ainsi que les réformes institutionnelles belges, la coopération belge au développement s'inscrit dans une rationalité marquée par le renforcement d'une logique néolibérale.

4.5. La coopération multilatérale en Belgique

La coopération multilatérale belge est constituée des contributions à charge du budget de la coopération belge au développement, versées aux organisations multilatérales et destinées aux interventions de celles-ci dans le domaine de la coopération au développement. Elle est définie de la manière suivante : « les contributions à charge du budget de la Coopération belge au Développement aux organisations multilatérales, destinées à leurs interventions de coopération au développement »⁴³. Les objectifs de la coopération multilatérale sont en adéquation avec ceux de la coopération belge. Le budget pour l'année 2018 était de 336 millions d'euros, soit un peu plus de 30 % du budget annuel de l'aide publique au développement (APD) belge.

La liste des organisations partenaires de l'État belge en matière de coopération multilatérale est la suivante⁴⁴ : l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'Entité des Nations unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU Femmes), le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme (HCDH), le Fonds mondial de Lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (GFATM), le Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), le Groupe consultatif de recherche agronomique internationale (GCRAI), le fonds Mobilisation des

⁴³ Loi du 19 mars 2013, relative à la Coopération au Développement, *Moniteur belge*, p. 22563, 12 avril 2013.

⁴⁴ Arrêté royal du 29 mai 2015 déterminant les partenaires de la coopération multilatérale, *Moniteur belge*, 15 juin 2015.

recettes (MR, anciennement Politique et administration fiscales) du FMI, le Groupe de la Banque mondiale (en ce compris l'Initiative Pays pauvres très endettés – PPTTE, le Fonds pour l'environnement mondial – FEM, le Partenariat mondial pour l'éducation – PME, l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale – IADM, l'Association internationale de développement – IDA, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement – BIRD, le Fonds africain de développement – FAD).

Récemment, un Arrêté royal a disposé que les ministres fédéraux des Finances et de la Coopération au développement exercent désormais conjointement la tutelle sur la représentation belge dans les différents organes Groupe de la Banque mondiale (compétence qui appartenait jusqu'alors exclusivement au ministre des Finances)⁴⁵. Cette décision a pour objectif, d'une part, de combiner l'expertise du pays en matière de coopération au développement et en matière financière et bancaire – démontrant une forme de financiarisation de la coopération multilatérale – et, d'autre part, de permettre à la Belgique d'exercer davantage d'influence sur la politique des agences internationales.

Ce qu'il est intéressant de montrer ici, c'est que le secteur ONG belge que nous étudions a très peu de contacts directs avec ces agences internationales. Pourtant, cette section met en évidence à quel point ces dernières influencent la politique de coopération au niveau mondial et national. Nous allons voir également dans le chapitre relatif aux acteurs ONG qu'au fil du temps, il y a une forme d'adhésion politique tant administrative que des acteurs eux-mêmes à cette vision du monde. En effet, nous verrons que l'ensemble des acteurs de la coopération au développement, dont les ONG, mobilisent les principes édictés par les agences internationales.

5. Les acteurs gouvernementaux

5.1. *L'Agence belge de développement – Enabel*

D'après la définition qui en est donnée dans la loi du 19 mars 2013, la **coopération gouvernementale** consiste dans « les interventions de coopérations au développement dans un pays partenaire, financées à charge du budget de la Coopération belge au Développement dans le cadre d'un programme commun de coopération entre les deux pays » (p.22563).

⁴⁵ Arrêté royal du 24 novembre 2016 relatif à la tutelle sur plusieurs institutions financières internationales, *Moniteur belge*, 5 décembre 2016. Ce texte abroge et remplace l'arrêté royal du 12 novembre 2001 relatif à la tutelle de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, de l'Association internationale de développement, de la Banque asiatique de développement, du Fonds asiatique de développement, de la Banque africaine de développement et du Fonds africain de développement (*Moniteur belge*, 20 décembre 2001).

Elle concerne les relations de coopération entre la Belgique et ses États partenaires, avec lesquelles elle signe des programmes communs de coopération. Récemment, l'État belge a recentré son aide autour de quatorze pays considérés comme des États fragiles⁴⁶ qui représentent 61 % de ses missions, principalement en Afrique: Bénin, Burkina Faso, Burundi, République démocratique du Congo, Guinée, Mali, Maroc, Mozambique, Niger, Ouganda, Palestine, Rwanda, Sénégal et Tanzanie⁴⁷. De plus, elle se concentre sur un maximum de trois secteurs⁴⁸ par pays partenaires et ce en conformité avec les priorités politiques du pays partenaire.

La coopération directe (ou gouvernementale) représente 23 % du budget annuel de la coopération belge⁴⁹, soit approximativement 260 millions d'euros pour l'année 2018, dont 170 millions d'euros, soit plus de 65 %, va directement à Enabel⁵⁰ qui exécute la politique de coopération au développement pour le compte de l'État belge⁵¹. La société dispose de gestionnaires et d'experts (170 personnes au siège et 222 personnes expatriées, et 1 014 employés locaux). Son budget annuel est de 217 millions d'euros⁵², dont 90 % sont alloués à la coopération gouvernementale belge.

Enabel est active dans cinq secteurs clés : les soins de santé, l'agriculture, les infrastructures de base, l'enseignement et la gouvernance. Ces secteurs sont issus des neuf priorités thématiques et sectorielles de la coopération belge au développement : les droits humains, le travail décent, la consolidation de la société, la dimension genre, la protection de l'environnement, les soins de santé, l'enseignement et la formation, l'agriculture, et les infrastructures de base. En adhérant à l'International Aid Transparency Initiative (IATI) en 2012, Enabel a pris l'engagement d'accroître la transparence de son aide et a ouvert une plateforme d'informations⁵³.

À côté de ces principales lignes d'intervention dans les pays cibles, l'Agence est également active en Belgique à travers différents programmes. En matière d'éducation à la citoyenneté

⁴⁶ La définition des États fragiles par l'OCDE demeure minimale : « Un État est fragile lorsque les instances étatiques n'ont pas la volonté et/ou la capacité d'assumer des fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, et d'assurer la sécurité et le respect des droits de l'homme de la population » (Gaulme, 2011).

⁴⁷ Arrêté royal du 29 mai 2015 déterminant les pays partenaires de la coopération gouvernementale, *Moniteur belge*, 15 juin 2015.

⁴⁸ Les secteurs prioritaires pour la Belgique sont : Les soins de santé ; l'enseignement et la formation ; l'agriculture et la sécurité alimentaire ; l'infrastructure de base (voir Art. 19 de la Loi du 19 mars 2013).

⁴⁹ Chiffre de l'APD belge, 2018.

⁵⁰ Loi du 23 novembre 2017 portant modification du nom de la Coopération technique belge et définition des missions et du fonctionnement de Enabel, Agence belge de Développement, *Moniteur belge*, 11 décembre 2017.

⁵¹ Loi du 21 décembre 1998, portant création de la Coopération technique belge sous la forme d'une société de droit public, *Moniteur belge*, 30 décembre 1998.

⁵² Plus de 180 millions d'euros proviennent de l'APD belge. Les 30 % restant du budget de la coopération gouvernementale sont distribués parmi d'autres acteurs et infrastructures liés à ce pilier.

⁵³ La plateforme est accessible via le lien suivant : <https://open.Enabel.be/fr/projects>

mondiale et solidaire, elle est responsable du projet « Annoncer la couleur / Kleur bekennen », qui est en charge de l'éducation à la citoyenneté mondiale pour le pilier gouvernemental. Le Programme Junior organise l'envoi de (jeunes) coopérants dans des projets au sein des pays partenaires, soit par le biais d'Enabel, soit via une ONG. Enfin, Enabel coordonne également le Trade for Development Center (TDC, anciennement dénommé Fair Trade Center), qui promeut les produits équitables et durables en Belgique, notamment à travers la coordination de la campagne annuelle « semaine du commerce équitable ».

Enabel est une société anonyme de droit public à finalité sociale, dont le seul actionnaire est l'État belge. Suite à une décision du Conseil des ministres du 15 avril 2016, l'ancienne CTB devient l'Agence belge de développement et prend le nom de Enabel à partir du 1^{er} janvier 2018⁵⁴. Le glissement vers le statut d'agence implique une série de changements confirmant un processus de mise en œuvre du *New Public Management* au niveau belge. Comme l'explique Van Haeperen (2012), « l'une des manifestations les plus visibles de la transformation structurelle des services publics est leur déconcentration : si les responsabilités stratégiques restent entre les mains de l'administration centrale, l'exécution des politiques est de plus en plus souvent confiée à des entités autonomes, généralement désignées par le terme d'agences (...). Les agences sont dotées d'une personnalité juridique propre, disposent d'un domaine de compétences particulier et jouissent d'une certaine indépendance opérationnelle » (p. 84) (Laufer & Burlaud, 1980 ; Pollitt & Bouckaert, 2017).

Elle est liée à l'État belge par un contrat de gestion. Dans les faits, quatre contrats de gestion ont organisé les relations entre l'État belge et Enabel (ancienne CTB à l'époque). Le premier contrat de gestion entre l'État fédéral et Enabel est promulgué le 17 décembre 2017⁵⁵. Désormais, l'Agence belge de développement dispose de davantage d'autonomie opérationnelle, tant sur le terrain qu'en Belgique. L'Agence a également davantage de connexions avec les partenaires au Sud, puisque sa position de bailleur est renforcée par sa plus grande autonomie financière et sa connexion directe avec les ambassades. Elle consolide également ses rapports avec d'autres bailleurs de fonds comme l'Union européenne ce qui conforte encore son autonomie financière.

Dans le cadre du contrat de gestion, le ministre peut désormais lui adresser une demande directe d'intervention, via une lettre de mission, réduisant la charge administrative pour la DGD, et donnant ainsi davantage d'autonomie opérationnelle à Enabel.

⁵⁴ Loi du 23 novembre 2017 – portant modification du nom de la Coopération technique belge et définition des missions et du fonctionnement de Enabel, Agence belge de Développement, *Moniteur belge*, 11 décembre 2017.

⁵⁵ Arrêté royal du 17 décembre 2017 portant approbation du premier contrat de gestion entre l'Etat fédéral et la société anonyme de droit public à finalité sociale Enabel, Agence belge de développement, *Moniteur belge*, 22 décembre 2017.

5.2. *Les acteurs périphériques de la coopération gouvernementale*

Les acteurs dits périphériques ont eux aussi évolué avec le temps. Ils sont au nombre de trois et agissent dans des secteurs diversifiés tels que : l'aide d'urgence ; la sécurité alimentaire ou encore la finance.

5.2.1. B-FAST

La *Belgian First Aid and Support Team* (B-FAST) a été créée en 2003 (Coosemans, 2016), en réponse à la nécessité de mieux coordonner les actions de l'État belge en cas d'aide d'urgence⁵⁶. Près de 15 % du budget annuel de la coopération lui est consacré. B-FAST dispose également de financements du Ministère de la Défense, du SPF Intérieur, du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, et du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement.

Pour que B-FAST intervienne, une série d'éléments doivent être rassemblés : le désastre doit être d'ampleur, le pays sinistré doit avoir adressé une demande d'intervention à la communauté internationale et il ne doit pas y avoir de conflit armé dans la zone d'intervention. Le Conseil des ministres est l'organe de décision. Outre un conseil de coordination (qui se réunit au moins deux fois par an), B-FAST se compose d'un comité de planification (chargé d'apporter un soutien stratégique au secrétariat) et d'un comité consultatif (qui soumet des avis techniques et d'amélioration du dispositif). Les interventions de B-FAST sont de cinq types : recherches et sauvetage de personnes, purification d'eau, mise en place d'abris d'urgence temporaires, installation d'hôpitaux de campagne et gestion d'inondations.

5.2.2. Le Fonds belge pour la sécurité alimentaire (FBSA)

Jusqu'à sa fermeture en septembre 2015, le FBSA est un instrument unique de financement, axé sur l'amélioration de la sécurité alimentaire des populations vulnérables situées dans les zones de l'Afrique subsaharienne et présentant un grand risque d'insécurité alimentaire. Résultant d'une initiative parlementaire, il était alimenté par des fonds de la Loterie nationale.

La gestion du FBSA relève du ministre fédéral en charge de la Coopération au développement, qui en assumait également la responsabilité. Le suivi du FBSA est assuré par le Groupe de travail spécial FBSA, composé de représentants de chaque groupe parlementaire, du ministre et de représentants de l'administration services (DGD), de représentants des ONG belges, de Enabel et des organisations multilatérales partenaires du FBSA.

⁵⁶ L'aide d'urgence est légalement définie comme « l'action consistant en tout envoi à l'étranger de moyens humains et/ou matériels, à évaluer au cas par cas en fonction de la spécificité de la situation du pays touché par la catastrophe ou la calamité » (à l'exclusion de l'aide d'urgence en matière de suivi et de réhabilitation, telle que définie dans l'arrêté royal du 19 novembre 1996 relatif à l'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme en faveur des pays en voie de développement). Cette aide d'urgence est limitée à dix jours, sauf décision contraire du conseil de coordination.

Au cours de son histoire, le FBSA connaît plusieurs évolutions. Il est dans un premier temps financé par la Loterie Nationale (10 milliards de FB pour 15 ans puis pour 10 ans). À partir de 2008, une réflexion interne est initiée à la suite d'une évaluation. Par une loi du 19 janvier 2010⁵⁷, il devient le FBSA et dispose d'un budget de 250 millions d'euros pour la période 2010-2017⁵⁸ : son approche devient une approche par programme, davantage intégrée, multi-acteurs et multisectorielle. Enfin, le FBSA est supprimé en 2015 par le gouvernement fédéral Michel I : désormais, la politique de soutien à la sécurité alimentaire est uniquement gérée par la DGD.

5.2.3. BIO-Invest

Particulièrement depuis ces dix dernières années, le rôle du secteur privé est considéré comme un facteur stratégique pour la promotion de la croissance économique et comme un outil important de lutte contre la pauvreté. C'est dans cette logique que la Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO-Invest) a été créée par une loi du 3 novembre 2001⁵⁹. Reprenant une ancienne compétence d'Enabel en la matière, elle vise à soutenir un secteur privé fort dans les pays en voie de développement et/ou émergents, et à permettre l'accès à une croissance durable⁶⁰. Elle a un statut de société à part entière pour lui permettre de réaliser son double objectif de rendement financier et de performances dans le cadre du développement.

À l'origine, la création de BIO-Invest par l'État belge vise à répondre aux besoins de financement des PME, souvent peu soutenues par les institutions financières. Les PME sont financées à la condition de répondre à des critères de pertinence pour le développement, de respect des règles de la concurrence, de caractère additionnel et d'effet catalyseur. BIO-Invest a subdivisé ses activités de financement en trois domaines, à savoir : les institutions financières, les entreprises et les infrastructures.

Dès sa création, BIO-Invest propose de réaliser des placements en vue d'optimiser la fiscalité des fonds investis. Alors que la démarche est admise sur le plan technico-légal, cela n'a pas été le cas sur le plan politique. Bio-Invest a connu un scandale éthique en 2012, lorsque les couples CNCD 11.11.11 (côté francophone) 11.11.11 (côté néerlandophone) ont dénoncé des placements de la structure dans des paradis fiscaux, posant ainsi la question de

⁵⁷ Loi du 19 janvier 2010 abrogeant la loi du 9 février 1999 portant création du Fonds belge de survie et créant un Fonds belge pour la sécurité alimentaire, *Moniteur belge*, 11 février 2010.

⁵⁸ Actuellement, le FBSA n'est plus doté de nouveaux financements, mais les programmes en cours pourront être menés à terme.

⁵⁹ Loi du 3 novembre 2001 portant création de la Société belge d'investissement pour les pays en développement et modifiant la loi du 21 décembre 1998 portant création de la Coopération technique belge sous la forme d'une société de droit public, *Moniteur belge*, 17 novembre 2001.

⁶⁰ BIO-Invest, « Rapport annuel », 2015.

l'utilisation de l'argent public dans des structures privées. Suite à ces événements, des mécanismes de contrôle plus poussés ont été mis en place.

5.3. La Direction générale du Développement : une administration en perpétuelle transformation

La Direction Générale du Développement – du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement est chargée d'élaborer la politique et la stratégie belge de coopération avec le ministre fédéral en charge de la Coopération au développement.

L'administration a fait l'objet de nombreuses critiques dans le cadre de la commission d'enquête parlementaire de 1997 (cf. section 1 du présent chapitre). Sont pointés dans ce rapport une série de manquements/faiblesses dans le chef de l'administration de l'époque : un personnel limité et peu qualifié ; un problème de répartition des tâches entre le cabinet et l'administration ; un manque de relations entre les « sections » – les postes – et l'administration centrale ; la lourdeur des procédures qui ne correspondent pas à la coopération au développement actuelle ; le manque de culture de l'évaluation au sein de l'administration.

« La multiplicité des tâches et la forte augmentation du nombre de projets et de programmes risque de faire de l'AGCD un mastodonte ingérable. Il s'ensuit que la position de l'AGCD n'a cessé de s'affaiblir au fil des ans, en particulier par rapport aux autres acteurs au sein de la coopération au développement. L'AGCD a également été insuffisamment associée à l'élaboration d'objectifs généraux et opérationnels. La réalisation d'études à long terme et l'élaboration d'une perspective à long terme n'ont été considérées que comme des tâches secondaires au sein de l'administration. Mais, l'AGCD n'a que trop rarement été écoutée et d'autres instances et départements ont exercé une influence trop importante sur le processus décisionnel.

L'AGCD ne peut remplir toutes les missions. Une meilleure répartition de celles-ci et le recours à la sous-traitance devraient procurer à l'AGCD plus de liberté de manœuvre et de temps pour se consacrer à la logistique de la politique et au suivi des projets et des programmes. Cela suppose toutefois une culture plus ouverte au sein du département, car l'AGCD s'est souvent vu reprocher, par le passé, sa mentalité de camp retranché. »

(Extrait rapport commission d'enquête parlementaire 1997).

L'administration connaît un bouleversement majeur avec la création de Enabel, qui lui retire la responsabilité opérationnelle de la coopération : elle reste chargée de la dimension stratégique de l'action publique. Elle prendra le nom de DGCD pour Direction générale de la coopération au développement dans le cadre de la réforme Copernic au début des années 2000 (de Broux, 2005). Enfin, c'est en 2012, sous l'impulsion d'une des recommandations

d'une *peer review* de l'OCDE⁶¹ que l'administration connaîtra une importante réforme interne, elle changera encore de nom pour être appelée **DGD – Direction générale du développement** (nom qu'on lui connaît actuellement). Avec cette dernière réforme, l'administration affirme une volonté d'établir un tronc commun réglementaire pour toutes ses directions afin de renforcer la cohérence globale.

Cette réforme répond à plusieurs enjeux. Tout d'abord, la diminution du personnel de la DGD qui doit gérer un budget plus important. Ensuite, une possible fusion avec le SPF Affaires Étrangères. Il est aussi question de s'engager dans le nouveau paradigme de l'aide à travers la gestion axée sur les résultats (GAR), l'efficacité, l'efficience, l'évaluation, etc., et de faire en sorte que la DGD soit plus en phase avec les besoins du Sud. Il s'agit également à travers cette réforme de travailler la cohérence interne de la DGD, mais également d'augmenter les relations avec les postes (ambassades, bureaux de coopération, etc.).

La DGD voit donc son rôle se recentrer davantage sur les aspects stratégiques de la coopération. C'est dans cet esprit que la DGD met en place un **comité stratégique**⁶², qui a pour mission de promouvoir la cohérence interne de la politique belge de développement, de développer les propositions en matière de politique adressées au ministre. Ce comité est aussi chargé du dialogue institutionnel avec les différents partenaires de la coopération belge au développement, dont les ONG.

La **direction géographique** (D1) se concentre sur le contexte géographique, à partir d'un angle d'approche régional qui tient compte de la spécificité du contexte et des besoins des pays du Sud.

La **direction thématique** (D2) est responsable de la définition stratégique, de l'utilisation et du suivi des instruments belges de développement thématique autour des thèmes : Croissance inclusive, Développement social, Climat, environnement, ressources naturelles, Consolidation de la société⁶³.

La **direction Société civile** (D3)⁶⁴ s'occupe des relations avec les acteurs non gouvernementaux de la politique belge de coopération : les ONG, les universités, les institutions scientifiques, les instituts de formation, les villes et communes, et les syndicats. Elle est constituée d'une cellule administrative, du service ECMS et de trois services régionaux.

La **direction Gestion de l'organisation** (D4) soutient la mission stratégique de la DGD et se concentre sur la qualité et sur l'efficacité de l'aide, ainsi que sur la communication et la

⁶¹ OCDE, Comité d'aide au développement, Examen par les pairs, 2010.

⁶² Il rassemble les directeurs et directeurs généraux, les responsables budget et communication, ainsi que le Directeur de la cellule stratégique du ministre.

⁶³ Existait précédemment la cellule D2.1 (Aide humanitaire) ; elle a été supprimée suite à la création de la D5.

⁶⁴ Notons qu'au moment de la rédaction du présent manuscrit les services D1 et D3 ont fusionné pour deux raisons : la première étant d'améliorer l'efficacité des services ; la seconde est de créer plus de cohérence entre le pilier non gouvernemental et le pilier gouvernemental.

redevabilité. Un intérêt particulier est apporté à la réalisation de résultats de développement, à la reddition de comptes, au partage des enseignements tirés, ainsi qu'au développement d'un contrôle interne adéquat et de gestion des risques.

La **direction Aide humanitaire et transition** (D5) est compétente pour l'action humanitaire et le développement transitionnel.

L'évolution entre les différents organigrammes de la DGD au cours du temps entre 2005 et 2019 met en évidence plusieurs changements majeurs⁶⁵.

À partir de 2010, une réorganisation en fonction des zones géographiques bouleverse le fonctionnement du service D3 – société civile – qui passe d'une organisation basée sur les acteurs à une structure basée sur des zones géographiques en ce compris la zone géographique Belgique.

Entre 2005 et 2010, le service transversal « évaluation interne » disparaît, par fusion avec le Service de l'Évaluation spéciale, ne dotant plus la DGD d'un service d'évaluation interne. Plus récemment, l'administration a toutefois mis en place une *direction résultats* qui dépend directement du directeur général et qui est hiérarchiquement supérieur aux autres directions. Cela est selon nous un facteur marquant de l'intégration d'une rationalité néolibérale au sein même de l'administration.

L'un des problèmes récurrents de la DGD reste son manque d'effectifs comme en atteste l'extrait de la dernière *peer review* de l'OCDE en 2015 à propos de la coopération belge :

« L'examen précédent avait identifié la gestion des ressources humaines, notamment au sein de la DGD, comme un enjeu majeur pour la coopération belge. Peu de progrès ont été réalisés depuis. La DGD a subi de plein fouet la baisse des effectifs. Cette tendance, qui va se poursuivre dans les années à venir, affecte aussi bien l'administration centrale que le réseau d'attachés actifs dans les représentations belges. C'est ainsi que l'administration centrale est passée de 173 collaborateurs en 2010 à 150 en 2014 (133 agents de la carrière interne et 17 de la carrière externe). La même année, on comptait 73 attachés. Le départ à la retraite de 61 agents à partir de 2019, dont 22 attachés, laisse penser que cette situation pourrait empirer. La contraction des effectifs est aggravée par la forte rotation du personnel, qui se traduit par une perte de mémoire institutionnelle et d'expertise. »

(Extrait Peer Review OCDE, 2015, p.57).

Cette situation relative aux ressources humaines justifie en partie les transformations internes de la DGD – pour ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de coopération – qui doit à la fois répondre à un impératif de rationalisation financière et humaine, tout en adhérant au discours gestionnaire dominant qui teinte la politique internationale de développement et *de facto* la politique belge en la matière.

⁶⁵ Les organigrammes mentionnés sont disponibles à l'annexe 2.

5.4. *Le Service de l'évaluation spéciale (SES)*

La création du SES est l'un des effets de la crise de la fin des années 90' (cf. *supra*). Institué en 2003, le SES est habilité à évaluer toutes les activités de l'État belge reconnues comme aide publique au développement par l'OCDE⁶⁶. Sa principale mission est de planifier, d'exécuter et d'assurer le suivi des évaluations. Il doit rendre compte de ses actions auprès du Parlement fédéral quant à la politique menée et à l'affectation des moyens dans la coopération au développement. Il rédige des conclusions et formule des recommandations en vue d'améliorer et d'adapter la politique. Le SES participe rarement à des évaluations internationales communes.

Le SES est extérieur à l'organigramme du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement. Cette position lui apporte une forme d'indépendance vis-à-vis de la hiérarchie administrative et politique mais, inévitablement, elle entraîne potentiellement un manque de liens et de visibilité vis-à-vis des autres acteurs de la coopération. Si le SES possède une certaine indépendance institutionnelle, son indépendance opérationnelle est moindre. D'une part, parce qu'il dispose d'un budget limité qui est géré par la DGD et donc le ministre. D'autre part, l'évaluateur spécial, qui dirige le SES, n'a pas la main sur le recrutement de son personnel (puisque celui-ci est opéré via le Selor, organe du SPF Stratégie et Appui). Par conséquent, il ne peut pas engager les profils qu'il souhaite, en vue de maximiser les compétences de son service.

Les membres du personnel du SES disposent d'une expérience variable dans la coopération au développement, mais aucun d'entre eux n'est évaluateur. L'équipe du SES est chargée de conduire et de gérer les évaluations et non de les mettre en œuvre. Pour ce faire, elle fait appel à des bureaux de consultance externes via des marchés publics. De même, contrairement à d'autres organes d'évaluation, le SES ne possède pas ses propres normes d'évaluation. Il travaille avec les « bonnes pratiques » établies par le CAD⁶⁷. Celles-ci sont organisées autour de quatre grands principes : l'impartialité, l'indépendance, la crédibilité et la pertinence.

Par ailleurs, le SES s'inscrit dans le paradigme interprétatif de l'évaluation, c'est à dire qu'il défend une vision pédagogique de son travail (Aubin et al., 2016). Il envisage l'évaluation comme un accompagnement dont l'objectif ultime est d'éduquer et d'éclairer le commanditaire. Cette posture suscite des réticences de la part de la DGD, qui se positionne à mi-chemin entre le paradigme interprétatif et positiviste, en se montrant davantage soucieuse de mesurer les effets de l'intervention de manière objective et en mobilisant une

⁶⁶ Pour plus d'informations et de détails relatifs au SES, nous renvoyons le lecteur aux références suivantes : CONTOR J., 2018, *Le Service de l'Évaluation spéciale de la coopération belge au développement : de sa naissance à sa renaissance, Regards Politiques*, Université Laval, Canada. CONTOR J., 2017, *L'évaluation des politiques publiques dans le champ de la coopération au développement belge : le cas du service de l'évaluation spéciale*, Pyramides: Revue du Laboratoire d'Études et de Recherches en Administration Publique, ULB, Bruxelles.

⁶⁷ CAD, « Normes de qualité pour l'évaluation du développement », 2010, www.oecd.org.

hypothèse causale du changement social pour légitimer son action et ses choix politiques. Les différentes parties prenantes externes ont d'ailleurs des points de vue relativement différents sur les finalités de l'évaluation (Contor, 2017 ; 2018). Le cabinet et l'administration s'inscrivent dans une conception orientée de reddition des comptes, alors que Enabel conçoit l'évaluation davantage comme une source d'apprentissage et d'amélioration de ses pratiques (*ibid.*, 2017 ; 2018). Dans les faits, le SES se trouve dès lors dans une position intermédiaire, compte tenu de l'obligation légale de satisfaire la demande du ministre en matière de reddition de comptes, tout en soutenant une vision axée sur l'apprentissage que réclament les acteurs de terrain en charge des programmes.

Le SES dispose d'un budget d'environ 1,2 millions d'euros par an, soit environ 0,1 % du budget annuel de la coopération belge. Certaines parties prenantes considèrent néanmoins le budget comme étant trop important au regard de l'utilité des travaux du SES. *A contrario*, d'autres considèrent ses moyens comme trop faibles pour remplir les missions qui lui sont assignées (*ibid.*, 2017 ; 2018). Sur le plan des capacités humaines, le SES comptait en 2013 sept personnes pour assurer le suivi de deux à trois processus évaluatifs annuels. Aujourd'hui, cinq personnes composent le SES et un nouvel évaluateur spécial a été nommé en 2016 pour un mandat de six ans⁶⁸.

En vertu de l'arrêté royal du 25 avril 2014, le SES est chargé d'apporter un appui technique à la DGD pour l'examen préalable des systèmes de suivi et d'évaluation (« *monitoring and evaluation* », M&E)⁶⁹. En outre, il doit certifier et harmoniser les systèmes auprès des acteurs de la coopération belge au développement et évaluer la qualité de ces mêmes systèmes. Depuis le nouvel évaluateur spécial est nommé, cet arrêté royal du 25 avril 2014 est mis en application.

Nos contacts avec le terrain ont permis de mettre en évidence que le SES a récemment mené un long travail de consultation des acteurs, en vue d'établir sa programmation future. Cette consultation a eu pour effet d'embarquer les différentes parties prenantes dans le cycle politique. Le SES a mis sur pied une étude pilote pour mener une réflexion sur la façon la plus adéquate de certifier et harmoniser les systèmes de suivi et d'évaluation des acteurs.

5.5. Les acteurs institutionnels et les confédérations syndicales

Outre les ONG divers acteurs sont actifs dans la coopération non gouvernementale belge : les établissements d'enseignement supérieur, les institutions scientifiques, les instituts de formation, les villes et communes, et les syndicats. Cette section vise à les présenter brièvement.

⁶⁸ Arrêté royal du 8 juin 2016, portant désignation de l'évaluateur spécial, *Moniteur belge*, 22 juin 2016. Cette nomination s'est faite attendre pendant plus d'un an ; durant ce temps, un membre du SES a assuré l'intérim.

⁶⁹ Arrêté royal du 25 avril 2014 modifiant l'arrêté royal du 25 février 2010 portant création d'un service « Évaluation spéciale de la coopération internationale », *Moniteur belge*, 22 mai 2014.

Notons que depuis la dernière Loi (16 juin 2016) les acteurs non gouvernementaux dont les ONG sont regroupés en deux grandes catégories avec d'une part les **OSC – organisations de la société civile** et, d'autre part, les **AI – acteurs institutionnels**. Comme nous consacrons un chapitre à part entière aux ONG, nous proposons de présenter ici les acteurs institutionnels et les confédérations syndicales qui font légalement partie de la catégorie OSC.

Les acteurs institutionnels sont désormais représentés par la Fédération des acteurs institutionnels belges (FIABEL)⁷⁰, qui regroupe neuf organisations : les établissements d'enseignement supérieur (ARES-CCD et le VLIR-UOS), l'Institut de Médecine Tropicale (IMT), les instituts de formations (APEFE et VVOB), les trois associations régionales de villes et communes, et l'asbl Africalia (créée en 2000 à l'initiative du secrétaire d'État E. Boutmans). Cette nouvelle fédération est chargée du dialogue et de la défense des intérêts communs de ses membres à l'égard des autorités fédérales, de la professionnalisation plus poussée de ses membres, de la promotion de la complémentarité, la synergie et l'apprentissage conjoint au sein du secteur. Elle collabore intensivement en particulier avec les fédérations d'ONG (Acodev et ngo-federatie) qui mettent aussi leur expertise technique à la disposition des acteurs institutionnels.

Les syndicats font quant à eux partie de la catégorie OSC au même titre que les ONG. Cela s'explique par le fait qu'ils ont des connexions et des actions directes avec les ONG de leur famille idéologique, et qu'ils sont membres des coupoles depuis 2003.

5.5.1. Les établissements d'enseignement supérieur

La coopération des établissements d'enseignement supérieur est régie par six conventions conclues entre l'État belge, les établissements d'enseignement supérieur, représentées par la Commission de la coopération au développement de l'Académie de recherche et d'enseignement supérieur (ARES-CCD), le Bureau Universitaire Ontwikkelingssamenwerking du Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR-UOS). Ces conventions s'accompagnent de plans quinquennaux, qui déterminent les objectifs et les moyens prévus pour la coopération des établissements d'enseignement supérieur.

L'ARES-CCD et le VLIR-UOS soutiennent des partenariats entre les établissements d'enseignement supérieur belges et leurs homologues des pays du Sud, pour les renforcer dans leurs missions de formation, de recherche, de service à la société et dans leur rôle d'acteur du développement. Elles ont donc un rôle de relais entre les différentes universités ou hautes-écoles belges et des pays partenaires. Les universités soutiennent également des projets de recherche en soutien à la politique notamment à travers les projets de type ACROPOLIS.

⁷⁰ La FIABEL est une association de fait, donc sans statuts déposés. Elle est hébergée au VVOB.

L'ARES-CCD dispose d'un budget annuel de 28,04 millions d'euros et le VLIR-UOS d'un budget de 32,75 millions d'euros⁷¹ pour ce poste. Il est important de noter que, à elle seule, la coopération des établissements d'enseignement supérieur dispose de près de 30 % du budget de la coopération non gouvernementale. Elle constitue donc le deuxième acteur de la coopération non gouvernementale après les ONG.

5.5.2. Les institutions scientifiques

Les institutions scientifiques concernées ici sont : l'Institut de médecine tropicale (IMT, Anvers), le Musée royal de l'Afrique centrale (MRAC, Tervuren) et l'Institut royal des sciences naturelles de Belgique (IRSNB, Bruxelles).

L'IMT est financé à hauteur de 15 millions d'euros par an par la coopération belge au développement, ce qui représente environ 24 % du budget annuel de l'Institut. Il développe et/ou entretient des partenariats avec des laboratoires, d'autres instituts et des programmes de recherche de par le monde. Il contribue également sur le terrain dans le secteur de la santé.

Le cadre de référence de ces activités se trouve dans un protocole de collaboration signé entre le SPF Politique scientifique fédérale et le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement.

L'IRSNB œuvre dans différents domaines : la recherche scientifique en sciences naturelles, l'expertise scientifique au service des autorités publiques, la conservation et la gestion des collections patrimoniales scientifiques, la diffusion de la connaissance scientifique auprès du grand public.

Enfin, le MRAC mène des activités d'expositions relatives à l'Afrique. Le Musée est également actif dans le secteur de la recherche scientifique (anthropologie culturelle et histoire, biologie et science de la terre). En outre, le MRAC dispose de collections et d'un patrimoine reconnu relatif à l'Afrique centrale.

5.5.3. Les instituts de formation

L'Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger (APEFE) et la Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand (VVOB) ont pour objectif global la lutte contre la pauvreté par le renforcement (institutionnel, technique, administratif et de gestion) d'institutions étatiques, paraétatiques ou multilatérales localisées dans un pays en voie de développement à travers la formation. L'État belge subventionne leurs programmes triennaux d'activités sur la base d'une convention générale datant du 9 avril 2008. Chaque programme triennal fixe les objectifs à atteindre, les résultats à produire et les moyens à mettre en œuvre par pays.

⁷¹ Chiffres de l'APD belge, 2016.

L'APEFE dispose d'un budget annuel d'environ 9,5 millions d'euros. La VVOB dispose quant à elle, d'un budget total d'environ 11,92 millions d'euros par an, financé à 90% par la DGD⁷², en plus d'un subside régional et de dons privés.

5.5.4. Les villes et communes

Les villes et communes viennent en appui aux communes du Sud dans les pays prioritaires définis par la Belgique. Leurs associations respectives ont pour mission de soutenir les initiatives des communes wallonnes (Union des villes et communes de Wallonie - UVCW), bruxelloises (Association de la ville et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale – BRULOCALIS) et flamandes (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten – VVSG) dans leurs projets de coopération. Ces structures mènent leurs actions au niveau local.

L'UVCW dispose d'un budget d'environ 1,7 million d'euros par an pour ce poste et BRULOCALIS d'un budget de 1,1 million d'euros. Les deux organes collaborent structurellement. Pour sa part, la VVSG reçoit 520 000 euros du gouvernement flamand pour une durée de trois ans et 1,2 million d'euros par an du niveau fédéral (soit au total environ 1,4 million d'euros par an)⁷³.

5.5.5. Les confédérations syndicales comme acteurs de la société civile

Depuis 2002, la coopération belge soutient les programmes de coopération syndicale initiés par l'Institut d'éducation ouvrière internationale (IEOI) de la Confédération des syndicats chrétiens (CSC), par l'Institut de formation syndicale internationale (IFSI) de la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) et par le Mouvement pour la solidarité internationale (MSI) de la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB).

Une convention datant du 6 juin 2007 et signée par les trois confédérations syndicales belges fixe le champ d'action de cette coopération. Elle vise principalement le renforcement des organisations syndicales sur le plan du développement institutionnel, de l'indépendance, de la démocratie et dans le but de faire progresser la justice sociale.

L'IEOI, l'IFSI et le MSI ont aussi pour objectif de renforcer le dialogue social entre les pouvoirs publics, le patronat et les syndicats locaux dans les pays du Sud. Les trois structures sensibilisent également leurs membres aux questions de coopération au développement. Enfin, elles collaborent étroitement avec les ONG de la famille idéologique à laquelle elles sont historiquement liées. L'IEOI avec les ONG Solidarité mondiale et Wereld Solidariteit du Mouvement ouvrier chrétien (MOC), et l'IFSI avec les ONG Solidarité socialiste (Solsoc) et Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking - Socialistische Solidariteit (FOS)⁷⁴. Ces collaborations sont désormais renforcées par la logique de partenariat promue par la réforme actuelle (cf.

⁷² Chiffres de l'APD belge, 2016.

⁷³ Chiffres de 2015.

⁷⁴ En l'absence d'ONG de la famille libérale, le MSI collabore avec Solidarité mondiale et Wereld Solidariteit.

supra). En termes de budget, chacun de ces instituts syndicaux reçoit environ 1,2 million d'euros de subsides fédéraux par an. Ils sont aussi soutenus financièrement par leur famille syndicale.

Conclusion

À travers ce chapitre relatif à l'analyse socio-historique de la coopération au développement en Belgique, nous avons voulu montrer la façon dont la politique de coopération au développement s'est construite dans notre pays tout en montrant l'influence du cadre international sur la politique nationale. En effet, nous retrouvons une forme de rationalité néolibérale qui transparait d'abord dans les discours internationaux puis dans l'évolution de la politique nationale en matière de coopération.

Dans ce chapitre nous avons montré que le moment charnière en Belgique se joue à la fin des années 90', lorsque la coopération dans son ensemble est en crise. En réaction, une série de mesures légales et gestionnaires seront mises en place et organiseront la coopération telle qu'on la connaît aujourd'hui. Seront notamment créés Enabel montrant un processus d'« agencification » typique du *new public management*, le Service de l'Évaluation Spéciale dépendant du Parlement fédéral et chargé de mettre en place une culture de l'évaluation dans le secteur et avec Bio-Invest, une structure indépendante pour développer les investissements du secteur privé. Ces trois organes illustrent les effets du *new public management* sur les acteurs politico-administratifs de la coopération belge, et, partant, à la rationalité néolibérale.

Dans le même temps, l'administration fédérale s'engage dans un processus de réforme inspirée par le courant propre à la nouvelle gestion publique via la réforme Copernic. La DGD se transforme en administration stratégique tout en développant une logique de professionnalisme et de contrôle dans le champ de la coopération.

De façon concordante, on observe au même moment un renforcement de la pensée néolibérale relative au marché sur le plan international. Ce renforcement passe par un premier accord phare – *la Déclaration de Paris pour l'efficacité de l'aide* – qui marque selon nous un tournant dans la façon dont la coopération au développement est conçue et envisagée. Cette vision sera déclinée dans différentes réunions internationales au fil du temps et n'aura de cesse de se renforcer.

Ce faisant, ce chapitre relatif à une analyse socio-historique de la coopération au développement belge et internationale, nous montre l'influence du cadre international depuis les années 90' sur la politique de coopération belge, indiquant le poids qu'ont eu les différents acteurs internationaux sur la façon dont la coopération est envisagée. Cette rationalité néolibérale se donne à lire à travers les politiques menées et les instruments de

mise en œuvre du gouvernement. La suite de ce texte développe une analyse de ces dispositifs de gouvernement développés par les autorités politico-administratives fédérales pour plus efficacement « gouverner les ONG » au sein de la coopération indirecte. Mais dans un premier temps, il est nécessaire de présenter au lecteur la structure de ce secteur spécifique de la politique de développement et particulièrement les caractéristiques des ONG qui y sont associées.

CHAPITRE 4 – La coopération non gouvernementale en Belgique

Le présent chapitre dresse un état des lieux des différents acteurs de la coopération belge au développement non gouvernementale, en les présentant sur les plans structurel, organisationnel et budgétaire.

La coopération non gouvernementale est définie d'un point de vue légal comme : « la coopération, financée ou cofinancée par la coopération belge au développement, dans laquelle un tiers, qui n'est pas un État étranger ni une organisation multilatérale, répond de l'exécution des interventions de coopération au développement, sur la base d'un système réglementaire de subvention ou d'une convention »⁷⁵.

Elle représente environ 15 % du budget annuel de l'aide publique belge au développement, soit 170 millions d'euros en 2018⁷⁶. Elle repose sur l'engagement de différents acteurs : principalement les ONG mais aussi les universités, les institutions scientifiques, les instituts de formation, les villes et communes et les syndicats (dont nous avons présenté les détails dans le chapitre ci-dessus). Ces acteurs sont cofinancés par l'État par l'intermédiaire de la DGD.

La coopération non gouvernementale est mise en œuvre par deux types d'acteurs : les organisations de la société civile (OSC) d'une part constituées des ONG accréditées, des ASBL, des syndicats et mutuelles, et des organisations de migrants et, d'autre part, les acteurs institutionnels composés des universités, des institutions scientifiques, des instituts de formation, ainsi que des villes et communes.

Tableau 6 – récapitulatif relatif aux OSC et AI

Organisations de la société civile (OSC)	Acteurs institutionnels (AI)
ONG	Universités
ASBL	Institutions scientifiques
Syndicats	Instituts de formation
Mutuelles	Villes et communes
Organisations de migrants	

Ces acteurs indirects sont principalement financés par les structures étatiques et interviennent eux aussi dans les pays partenaires de la Belgique. Ils jouent un rôle opérationnel important et ont, pour la plupart, des connexions directes avec la société civile locale au nord comme au sud.

⁷⁵ Loi du 19 mars 2013 relative à la coopération belge au développement, *Moniteur belge*, 12 avril 2013.

⁷⁶ Chiffres de l'APD belge, 2018. Cela représente une diminution de 76 Millions d'euros, soit 7 % entre 2016 et 2018.

Notre travail s'est penché sur le groupe particulier des ONG : celui-ci mérite d'être présenté plus en détail. Les ONG sont d'abord des actrices incontournables : elles sont présentes et actives depuis de nombreuses décennies au sein de la coopération belge ; elles forment un des trois canaux d'action de la coopération belge et elles représentent les sociétés civiles belges et du Sud ce qui leur confère un caractère profondément démocratique. En effet, les ONG constituent *de facto* un espace autonome vis-à-vis de l'État, faisant référence à des valeurs et des exigences spécifiques, en inscrivant l'action associative et sa dimension citoyenne dans le cadre démocratique (Ryfman 2004, p. 29). Elles jouent un rôle important dans des pays comme la Belgique, où elles assument différentes fonctions. Des prestations de services subventionnés par l'État. Elles sont une fonction politique à travers leurs activités de mobilisation (Lang, 2012), notamment avec des pratiques d'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire (ECMS) qui visent à sensibiliser des publics spécifiques aux enjeux globalisés. Elles assurent enfin un rôle de contre-pouvoir face à l'État par des pratiques de plaidoyer comme nous l'avons vu dans le chapitre théorique.

Bien que la coopération au développement soit une compétence fédérale, la coopération non gouvernementale est linguistiquement structurée. Cette répartition linguistique est déterminante dans l'histoire des ONG de développement en Belgique : chaque communauté regroupe aujourd'hui un ensemble d'acteurs avec des caractéristiques spécifiques nous y reviendrons.

La première section de ce chapitre vise à définir les caractéristiques des ONG en Belgique⁷⁷. La seconde section s'intéresse particulièrement à l'évolution récente du cadre légal qui entoure le fonctionnement des ONG de développement. Si les deux premières sections ont une consonance plus historique, la troisième section est quant à elle consacrée aux ONG de développement belges aujourd'hui, telles que nous les avons étudiées. Enfin, nous reviendrons sur un moment marquant de la réforme mise en œuvre sous le ministre De Croo, mais initiée depuis une quinzaine d'années : le « *screening* » des capacités gestionnaires de toutes les ONG, effectué en 2016 en vue de l'attribution de leurs subventions.

⁷⁷ Pour une analyse antérieure voir : (Stangherlin, 2001 ; Stangherlin, 2005). Cette publication s'est intéressé à l'évolution du secteur ONG belge, et particulièrement à la notion d'engagement, de la période postcoloniale jusqu'à la fin des années 1990.

1. Les ONG de développement en Belgique : naissance et évolutions

L'histoire des ONG belges est influencée par les différentes époques traversées depuis leur apparition. L'histoire des ONG en Belgique se définit par la successions de quatre générations telles que proposées par Stangherlin en 2001.

La *première génération* d'ONG sont « *les précurseurs* ». Il s'agit d'ONG issues de la période coloniale des années 1930, du pilier socio-chrétien d'une part, et du monde catholique ou universitaire d'autre part. Les projets sont gérés par un expatrié et s'inscrivent dans la tradition anglo-saxonne de travail avec les communautés locales, l'objectif est d'animer, former et d'initier a minima à des techniques. Les universités quant à elles s'investissent davantage dans des interventions de type macrostructures comme l'enseignement ou la gestion de centres de santé. Dès les années 1930, « une série d'institutions se sont formées à l'intérieur du pilier catholique, qui peuvent être considérées comme les pionniers des ONG de développement en Belgique » (p.9). Par ailleurs, suite à la réflexion d'un groupe de travail initié par le secrétaire général de l'enseignement catholique des années 1950 (Mgr. Daen), c'est à partir des années 1960 et donc de l'indépendance du Congo, que des centaines d'enseignants belges sont envoyés au Congo.

Pendant la seconde guerre mondiale, les ONG humanitaires se créent suite aux situations d'urgence et de détresse des populations européennes. C'est par exemple en 1937 que Plan International (ONG anglo-saxonne) est constituée pour venir en aide aux enfants victimes de la guerre civile espagnole. Oxfam (Comité d'Oxford de lutte contre la famine) est quant à elle constituée en octobre 1942 pour venir en « aide aux populations civiles grecques qui mouraient de faim pendant l'occupation et pour accueillir les Grecs du Péloponnèse » (p.10). Caritas est aussi fondée durant la même période par des évêques. Les générations qui ont connu les deux grandes guerres mais qui ont pu bénéficier de l'aide des « ONG », ont développé un sentiment d'empathie pour ce que Stangherlin appelle « les autres lointains ». De même que des relations affectives ont été établies par les anciens colons participant à un intérêt généralisé pour le sud. Ces premières organisations ont donc posé les bases humaines et institutionnelles de la coopération au développement qui se développera par la suite.

La *seconde génération* concerne « *les ONG de coopération au développement* » qui émergent après les années 1960. L'Europe est en plein boom économique suite à sa reconstruction succédant aux deux guerres. Néanmoins, une série d'éléments participe à un sentiment de responsabilité. En effet, les populations occidentales restent profondément touchées par la période des guerres, des anciens combattants portent une certaine culpabilité, et la plupart des anciens agents des ex-colonies se sentent responsables, donnant lieu à l'éclosion d'une série d'initiatives non gouvernementales. Par exemple Stangherlin montre que la plupart des ONG créées à cette période sont directement issues des colonies et de la branche chrétienne puisque de nombreux missionnaires belges ont été envoyés en Afrique centrale. Une série d'ONG encore actives aujourd'hui voient le jour dans cette période (Stangherlin, 2001 ; 2005).

Le début des années 1960, c'est aussi le moment où de grandes agences internationales font campagne, comme lorsque la FAO lance sa campagne mondiale contre la faim donnant lieu par exemple à la naissance de SOS-Faim en Belgique. L'Église catholique investit aussi cette question de la faim dans le monde lorsque le Pape Jean XXIII soutient la FAO. En parallèle des campagnes de Carême de partage sont organisées partout dans le monde. Entraide et Fraternité/Broederlijk Delen reçoivent un mandat des évêques de Belgique pour soutenir des projets, informer la communauté chrétienne et promouvoir la notion de partage. L'Église protestante n'est pas en reste et crée elle aussi des ONG reconnues par l'État belge.

Cette époque riche en engagement citoyen connaît également le début des programmes d'envoi de jeunes volontaires à l'étranger. Bon nombre de ces derniers intégreront les structures gouvernementales et non gouvernementales de la coopération au développement belge.

Cette période post-coloniale est également le moment où les initiatives issues des piliers de la société civile belge s'organisent. En effet, c'est en 1972 que la première fédération d'ONG reconnue est créée (INTERCODEV). Il s'agit de la fédération des ONG d'envoi pour défendre les intérêts des ONG et leurs volontaires. Dans le même temps ou presque c'est le CNCD/NCOS qui sera créé suite au rassemblement d'une série d'ONG actives dans le développement sous le patronage de trois personnalités politiques de l'époque : P.H. Spaak (socialiste) ; A. De Schrijver (socio-chrétien) et A. Lilar (libéral)⁷⁸.

Au début des années 1970, les partis politiques et les syndicats s'investissent dans les questions de développement et créent leurs propres ONG. On voit ainsi apparaître Solidarité Socialiste Leder voor Allen, IVA (liée au mouvement social Boerenbond), ou encore Solidarité Mondiale.

Par conséquent, comme le conclut lui-même Stangherlin, les années 1960 sont caractérisées par des initiatives au caractère fortement institutionnel. Les projets se construisent au sein même des piliers de la société belge.

La *troisième génération* que sont « les ONG tiers-mondistes » s'inscrivent d'une part dans les mouvements étudiants et, d'autre part, de radicalisation du discours d'une partie de l'Église catholique. Émerge ici une critique de la notion de sous-développement qui serait sous-tendue par le capitalisme occidental. Cette vision naît de la conférence dite des non-alignés de Bandung en 1955 (Krishnamurthy, 2015). Le caractère caritatif d'une série d'ONG issue des deux premières générations est critiqué. Pour les tiers-mondistes, le système socio-économique génère et entretient la pauvreté dans un rapport de domination entre ceux qui détiennent le pouvoir, l'avoir et le savoir et les autres. Au même moment le Concile Vatican II a aussi une influence puisqu'on le considère généralement comme l'événement le plus marquant de l'histoire de l'Église catholique du XX^e siècle, symbolisant son ouverture au monde moderne et à la culture contemporaine, prenant en compte les progrès technologiques, l'émancipation des peuples et la sécularisation croissante (Weiser, 2018). Les années 1970 sont résolument caractérisées par une critique du modèle économique à

⁷⁸ Pour plus d'informations sur les fédérations et coupes d'ONG, nous vous renvoyons au chapitre 6..

l'œuvre. Les ONG de commerce équitable sont créées dans la continuité de cette période. Au début des années 1980, on observe toute la mouvance des comités de solidarité envers l'Amérique Latine.

Ainsi, le développement n'est plus perçu comme une étape dans un processus de modernisation. Il devient une thématique complexe multifactorielle : économique, culturelle et politique.

C'est également à cette période que les jalons de ce qu'on appelle aujourd'hui l'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire (ECMS) sont posés en étant reconnus et financés par l'État belge comme activité à part entière en 1980. C'est donc à cette période que des ONG comme LMSF (le monde selon les femmes) ou le Coron sont créées.

La *quatrième génération* d'ONG que sont « *les techniciens sans frontières* » émergent dans les années 1990 et sont le fruit d'une critique de l'idéologie tiers-mondiste. Cette dernière est portée par des ONG humanitaires comme Médecins Sans Frontières. Cette période est aussi celle où sont mises en évidence les défaillances étatiques des pays d'Afrique et de la corruption des élites. Historiquement, la chute du mur de Berlin est le marqueur de la fin des États socialistes et de l'URSS, privant les tiers-mondistes de leur modèle. Dans le même temps, les années 1990 sont aussi marquées par des guerres et des catastrophes naturelles légitimant l'action de l'aide humanitaire qui se veut efficace, rapide et pragmatique. Dans ce contexte évolutif, les ONG revoient leur approche et les projets et programmes techniques de grande envergure deviennent monnaie courante. Comme l'explique Stangherlin (2001), les années 1980-1990 sont caractérisées par « des ONG techniciennes, moins idéologiques et plus apolitiques ou par la réorientation des activités d'anciennes ONG [...] dans la santé, l'agronomie, la sécurité alimentaire [...] » (p. 18), des ONG que l'on peut sans doute considérer comme plus sensibles au discours gestionnaire, d'efficacité et d'efficience qui commence à prendre corps dans les discours internationaux. Au cours de cette période, des ONG spécialisées dans la santé naissent donc en Belgique (ex. Handicap International, MEMISA).

Sur le plan sociologique les ONG se sont inscrites dans ce qu'on appelle les piliers de la société belge, le pilier social-chrétien, le pilier socialiste, le pilier libéral et ce qui se trouve en dehors des piliers traditionnels. Il est clair que le pilier dominant dans le monde de la coopération est le social-chrétien fondé sur un réseau institutionnel diversifié entre les partis politiques, les Églises, les initiatives individuelles de prêtres, les missionnaires et laïcs du monde chrétien (Stangherlin, 2001). Cependant, même si historiquement les ONG se sont constituées autour de ces piliers, nous avons observé que non seulement ces derniers sont moins déterminants qu'autrefois, mais aussi qu'il n'y a pas eu de nouvelles générations d'ONG depuis celles des années 1990.

2. Le cadre légal

Cette section illustre les évolutions relatives au cadre légal qui entoure les pratiques des ONG en Belgique. Alors que nous avons montré que la coopération au développement est intimement liée aux colonies belges, le cadre légal quant à lui tarde à encadrer le travail des acteurs non gouvernementaux. Il faudra attendre le milieu des années 1970 pour que les ONG soient financées par l'État belge et reconnues par celui-ci, alors qu'elles sont actives sur le terrain depuis les années 1930.

2.1. *Le premier cadre légal pour les ONG : de 1976 à la réforme Moreels*

Entre les années 1960 et les années 1990, le secteur non gouvernemental est réformé au profit d'un plus grand professionnalisme. En effet, on remarque au fil du temps le changement de vision notamment en ce qui concerne le statut du volontaire, initialement défini comme « non technicien et idéaliste » dans les années 1960 et qui devient un coopérant possédant « une meilleure formation et des compétences techniques » dans les années 1990. Les « ONG d'envoi » (de coopérants) doivent, quant à elles, posséder des compétences techniques et organisationnelles pour assurer ce type de mission.

Si le système de cofinancement des ONG date de 1976 en Belgique, il est clair que l'État belge n'est pas précurseur en la matière, car des pays comme les Pays-Bas, l'Allemagne ou le Canada procèdent déjà de la sorte. C'est en fait l'introduction de ce système par l'Union européenne en 1975 qui accélère le processus au niveau belge.

En 1976, l'Arrêté royal définit quatre types d'activités d'ONG : 1) les projets dans les pays en voie de développement (AR – 13 février 1976) ; 2) l'envoi de coopérants dans ces mêmes pays (AR – 24 septembre 1964) ; 3) les activités d'éducation au développement en Belgique (AR – 21 octobre 1980); et enfin 4) l'accueil et l'encadrement de boursiers étrangers en Belgique (AR – 14 septembre 1983). L'arrêté royal est considéré comme suffisamment vague pour que n'importe quelle association soit agréée et financée par l'État belge. Le système de cofinancement reste inchangé entre 1976 et 1991.

Les années 1980 voient un boom du nombre d'ONG agréées puisque leur nombre double en moins de dix ans. En 1991, le législateur définit des conditions plus strictes en ce qui concerne l'agrément des ONG mais l'organisation générale du modèle reste inchangée. Comme l'indique Stangherlin (2001), cette réforme est une tentative de professionnalisation du secteur et témoigne d'une volonté de privilégier les grandes structures, puisque le secteur se réduit de près de quarante pourcent (40 %) en deux ans, passant de 221 ONG en 1989 à 85 en 1991.

Tableau 7 – relatif à la comparaison des conditions d’agrément des ONG en 1976 et en 1991

Date	1976	1991
Contenu et conditions	<ul style="list-style-type: none"> - Être constituée en ASBL ; - Avoir comme objet social notamment la coopération au développement ; - CA belge ; - Introduire une demande d’agrément auprès du ministre. 	<ul style="list-style-type: none"> - ASBL ou établissement d’utilité publique ; - L’objet social doit être la coopération au développement ; - Le CA doit être belge (UE) ; pas de membre de la DGD dedans ; ni du cabinet ; - Pas de lien avec l’économie, la finance, le commerce, l’industrie ; - Degré de professionnalisation de l’ONG ; - L’agrément peut être retiré.

Cette première réforme de la coopération est mise en place par l’AR du 12 mars 1991 et définit trois activités majeures des ONG à savoir : le cofinancement de projets ; l’envoi de coopérants et l’éducation au développement.

L’apport en fonds propres de la part de l’ONG reste de 25 %, mais le ministre de l’époque souhaite privilégier les grandes ONG professionnelles et ajoute ainsi le financement par programme comme l’illustre l’extrait suivant :

« (...) Le financement de programmes est un financement global d’un certain nombre de projets, en appréciant en une fois l’ensemble plutôt que tous les projets individuels (...) Elle (cette procédure) implique inévitablement que l’on accorde une plus grande confiance aux ONG. C’est pourquoi ce financement n’est appliqué qu’à un certain nombre limité d’ONG au caractère plus professionnel ou à des organisations de coupoles avec lesquelles les pouvoirs publics ont établi au cours des années une relation de confiance. »

(Stangherlin, 2001, p. 25).

Les conditions de financement sont donc revues dans l’AR de 1991. Il finance quatre types de subsides : premièrement les *subsides projets* qui restent presque identiques à ce que prévoyait l’AR de 1976 ; Deuxièmement les *subsides programmes* qui exigent d’avoir différentes compétences : une grande expérience des projets de développement, de disposer d’un siège en Belgique, d’un réseau d’experts externes, d’une logique de prospection, de sélection, de préparation de projets, et de suivi et évaluation, mais aussi d’avoir une expérience dans la collaboration et dans le soutien de partenaires locaux non gouvernementaux et enfin de sensibiliser les publics belges ; Troisièmement les *subsides globaux* qui sont un instrument de financement supplémentaire qui peut se coupler au projet et/ou au programme ; Et enfin, les *subsides annuels aux fédérations*.

Malgré cette tentative de professionnalisation du secteur d’une part et de réduction du nombre de structures d’autre part, le nombre d’ONG repart à la hausse et double quasiment durant les années suivantes.

En ce qui concerne *l'éducation au développement*, on observe une première période (1980-1991) durant laquelle l'État belge finance les activités d'informations des ONG. Et une seconde période à partir de 1991, où l'AR définit les activités d'informations comme : « toutes activités qui visent à sensibiliser, au moyen des techniques d'informations, la population belge aux problèmes du développement du Tiers-Monde sous tous ses aspects ». Le terme d'éducation au développement, utilisé par les ONG elle-même, fait son apparition dans la législation. « La réforme vise donc à établir une distinction entre les différentes ONG d'éducation au développement en privilégiant les grandes structures professionnelles aux petites » (*Ibid.*; p.31).

Cette réforme de 1991 a pour effet d'instaurer différentes catégories d'ONG, de prendre en considération la diversité des profils d'ONG sur le plan idéologique, social, considérant tant la forme que la structure.

Sur le plan budgétaire, il y a une évolution majeure concernant le montant total du cofinancement des ONG entre 1976 et 1997, qui passe de 2,8 millions d'euros en 1976 à 52,6 millions d'euros en 1997⁷⁹, soit environ une multiplication du financement par vingt, faisant état de l'augmentation majeure de la part du financement alloué aux ONG en Belgique au cours des années 1990 (Stangherlin, 2001)⁸⁰.

2.2. De Moreels à nos jours : un cadre légal qui devient gestionnaire

En 1995 a lieu la crise de la coopération dont nous faisons état dans le chapitre socio-historique. La profonde réforme de la coopération – la réforme Moreels – a des conséquences sur l'ensemble de la structuration de la coopération et donc également sur le secteur non gouvernemental.

En effet, le rapport de la commission parlementaire de 1997 a mis en exergue une série d'éléments relatifs au secteur des ONG dont le fait que « Les organisations non gouvernementales sont surtout connues pour leur action dans les pays en voie de développement » (*ibid.*, p.35). À cette époque, environ quatre-vingt (80) ONG sont agréées par l'État belge. *Le secteur est déjà caractérisé par une grande diversité, une importante disparité et peu de professionnalisme*⁸¹. L'administration (DGD) quant à elle doit gérer un grand nombre de projets. Les procédures administratives sont perçues comme lourdes. Il y a un manque de contrôle et d'évaluation, tant sur le plan interne que sur le plan externe. Le rapport constate également qu'il existe un problème d'entente entre la DGD et les ONG. Enfin, ce même document estime qu'il serait préférable de davantage coordonner le travail

⁷⁹ Ces chiffres sont des estimations de l'auteure concernant le passage du franc belge à l'euro.

⁸⁰ Pour une analyse plus approfondie du cadre légal de ses débuts jusqu'à la réforme Moreels en 1997, voir Stangherlin (2001).

⁸¹ Voir : Chambre des représentants, Suivi des problèmes de l'Administration générale de la Coopération au développement. Rapport fait au nom de la commission spéciale, n° 1123/1, 8 juillet 1997.

des ONG et de concentrer l'aide. Il est intéressant de noter que près de vingt-cinq ans plus tard, les mêmes problèmes animent encore les relations entre administration et ONG.

Trois principes émergent des débats de la commission spéciale : le *droit d'initiative* des ONG quant à la définition de leur propre programme à la demande d'un cofinancement ; le *soutien du financement par programme* (afin d'éviter l'approche par projet, qui accentue le morcellement du secteur) ; et la *réforme des instruments politiques* (afin que la réglementation soit davantage en adéquation avec les réalités du terrain).

Ces principes donnent lieu à des recommandations spécifiques au secteur des ONG. Premièrement, le financement par programme doit être généralisé et ce mouvement doit être accompagné par une évaluation en profondeur, notamment pour rétablir la relation de confiance entre les ONG et les pouvoirs publics. Cette généralisation du financement par programme⁸² implique le renforcement des ressources humaines à la DGD. Ces modifications doivent apparaître dans un nouvel Arrêté royal et être mises en œuvre de façon graduelle.

Deuxièmement, il est nécessaire d'instaurer un dialogue politique permanent sur les grands axes politiques et sur le rôle des ONG dans l'aide publique au développement (APD)⁸³. Il s'agit par ailleurs de mener une réflexion sur la place des partenaires locaux et sur leurs relations avec les bureaux de représentants. Il importe aussi d'adopter une approche cohérente et de travailler en complémentarité avec les autres acteurs. L'assise sociale des ONG – entendue comme la capacité de l'ONG à démontrer qu'elle dispose de membres adhérent (des sympathisants) à son organisation – doit être renforcée.

Troisièmement, il convient d'adopter une attitude d'ouverture compte tenu du renforcement du rôle des partenaires locaux et de favoriser la transparence dans la transmission d'informations du terrain vers la DGD, mais la DGD doit elle-aussi faire preuve de plus de transparence et d'ouverture à l'égard du secteur des ONG.

Quatrièmement, les ONG doivent établir une comptabilité complète et transparente et ainsi améliorer leurs évaluations et leur contrôle. La future réglementation doit quant à elle permettre un report flexible des subsides non affectés. Les ONG devront assurer leur propre suivi-évaluation.

Enfin, compte tenu des éléments présentés ci-dessus, les recommandations pointent la nécessité de renforcer le service ONG au sein de la DGD.

En 1997, un nouvel Arrêté royal donne plus de flexibilité aux ONG et abandonne l'approche par projet. En effet, il vise trois objectifs : renforcer la vision stratégique et le travail d'évaluation de la DGD en réduisant par ailleurs sa charge administrative ; favoriser et améliorer la qualité professionnelle des ONG ; inciter une plus grande collaboration entre les structures. Une attention particulière est portée aux notions telles que simplicité, efficacité,

⁸² Une modalité « projet » a cependant été maintenue jusqu'en 2016 pour les plus petites organisations et pour des actions très ciblées et ponctuelles.

⁸³ L'APD est constituée par « tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la liste des bénéficiaires d'APD, ou à des institutions multilatérales » (source : OCDE, « Is It ODA ? », 2008, www.oecd.org).

flexibilité et évaluation. Enfin, une volonté de dialogue entre les pouvoirs publics et les ONG en vue de construire un rapport de « confiance mutuelle » est affichée.

L'Arrêté de 1997 met également en avant la volonté que les ONG procèdent à des *regroupements*. Cette vision est soutenue par une mesure financière visant à attribuer un taux de cofinancement préférentiel pour les ONG qui se regroupent⁸⁴. *Une place toute particulière est également donnée à l'évaluation* puisque les ONG doivent au moins consacrer un pourcent (1 %) de leur subside à une évaluation interne. Cet Arrêté est à considérer comme un *moment charnière* dans l'histoire du secteur ONG : d'une part, il est le premier Arrêté qui émerge de la crise de la coopération du milieu des années 1990 ; d'autre part, il témoigne également d'un changement majeur dans la façon dont le travail des ONG est désormais perçu et le niveau d'exigences exercé par les autorités politico-administratives : **l'action des ONG doit être plus efficace, plus professionnelle et moins dispersée.**

C'est en 2006, qu'un nouvel Arrêté royal⁸⁵ réintègre la notion de projet, suite aux recommandations d'une étude menée à l'époque par IBM.

« Pour être subsidiable, un projet ou un programme doit s'inscrire dans un cadre stratégique ; préciser les résultats attendus au terme du projet/programme ; présenter un budget précis ; répondre aux critères du CAD de l'OCDE en matière de pertinence, efficacité, efficience et durabilité ; avoir une approche axée sur les résultats concrétisée dans un cadre logique ».

(Arrêté royal du 24 septembre 2006 – Art. 9 ; § 1 à 5).

Il réintègre la notion de projet permettant aux petites ONG d'être financées, alors qu'entre 1997 et 2006, ces mêmes ONG devaient compiler une série de projets pour en faire un programme, un exercice considéré alors comme quelque peu « artificiel » par l'administration. L'étude IBM aura pour autre effets la mise en place du premier *screening* sur la genèse duquel nous revenons longuement dans le chapitre 5 relatif aux dispositifs de gouvernement.

En 2009, un accord cadre est signé entre le ministre de la coopération de l'époque (Charles Michel – MR) et le secteur, par le biais des fédérations (Acodev et ngofederatie) et coupoles d'ONG (CNCD-11.11.11 et 11.11.11). Cet accord cadre donne lieu à une série d'engagements dans le chef de la DGD et du ministre d'une part ; des ONG d'autre part ; ainsi que des accords communs.

⁸⁴ À l'époque ce sont essentiellement les ONG néerlandophones qui se regroupent, participant nous le verrons plus loin à un déséquilibre du secteur entre ONG francophones et néerlandophones.

⁸⁵ Notons qu'il y a eu deux arrêtes royaux intermédiaires, le premier en 2002 (8 avril 2002) qui modifie celui de 1997 (18 juillet 1997) ; le second en 2005 (14 décembre 2005) qui porte sur les conditions de l'agrément des ONG.

Le ministre et son administration s'engagent à une **augmentation de l'aide** pour maintenir au moins 60 % du budget de l'Aide Publique au Développement (APD) belge à la DGD et 10 % du budget de la DGD va au développement rural et à l'agriculture particulièrement familiale. Le ministre s'engage à une croissance annuelle des montants alloués de 3 %, ainsi qu'une amélioration de la cohérence des politiques en faveur du développement en adhérant à une série de principes internationaux. Le ministre crée un organe de concertation entre le cabinet, l'administration et les organes intermédiaires des ONG et réaffirme enfin son engagement en matière d'efficacité de l'aide.

Pour ce qui est des ONG, elles s'engagent à réaliser des analyses contextuelles communes (ACC) c'est-à-dire des analyses approfondies du contexte dans lequel elles travaillent par le biais des fédérations et des coupoles⁸⁶. Elles participent aussi au renforcement des capacités de leurs partenaires et s'engagent à mener une réflexion approfondie sur l'envoi de coopérants. Les ONG doivent aussi veiller à harmoniser et coordonner leurs actions, ainsi qu'à renforcer leur transparence et leur « *accountability* », et systématiser la logique de la gestion axée sur les résultats et l'usage d'indicateurs.

Les acteurs politico-administratifs et les ONG s'engagent d'un commun accord à alimenter un processus conjoint de concertation et de collaborer. Les deux parties reconnaissent la « contribution spécifique » des petites ONG, ce qui justifie l'intérêt de maintenir un cofinancement par projet. Enfin, la notion de certification sur base de critères définis par le ministre est présentée. Il s'agit de stimuler la qualité et la professionnalisation des ONG. Il est aussi question dans cet accord de simplification administrative.

En 2014, un nouvel Arrêté royal (25 avril 2014) organise la coopération non gouvernementale. Celui-ci s'intègre dans la nouvelle Loi de la coopération belge au développement du 19 mars 2013. Tout d'abord, on observe un changement de vocable. Les ONG sont désormais appelées ACNG pour acteurs de la coopération non gouvernementale⁸⁷. Les nouvelles conditions d'agrément des ONG y sont explicitées (cf. Arrêté royal du 25 avril 2014 – Art. 2 et Art. 3). Il marque selon nous une transformation majeure en termes de rationalité puisqu'il adopte une perspective résolument gestionnaire. En effet, il intègre la notion de SPMO pour « système performant de maîtrise de l'organisation » décliné en dix critères⁸⁸.

Les analyses contextuelles communes (qui prendront plus tard la forme des « Cadres stratégiques communs ») apparaissent dans cet Arrêté royal. Elles visent à établir des synergies au niveau belge et international à travers : la description des processus de

⁸⁶ Il est intéressant de montrer ici que les coupoles émergent dans les négociations politiques, ce qui n'était pas le cas avant 2014.

⁸⁷ Par souci de clarté, même si la dénomination a évolué dans le temps, nous utilisons l'expression ONG tout au long de cette analyse.

⁸⁸ L'analyse détaillée de ces critères se trouvent principalement dans le chapitre sur les dispositifs de gouvernement.

collaboration entre ONG et leurs partenaires ; l'analyse de la situation politique, économique, sociale et environnementale du pays ou de la région dans laquelle l'organisation mène des actions ; l'analyse de la situation de la société civile, des autorités et des institutions publiques locales ; la connexion entre les actions actuellement envisagées et les actions passées ; l'identification de partenaires et les futurs domaines d'intervention ; une analyse des risques et opportunités.

En outre, comme nous le verrons dans le chapitre *ad hoc*, les coupoles sont également reconnues comme structures représentatives du secteur.

Enfin, la logique de rapportage des organisations se concentre sur une vision orientée résultats sur base des critères du Comité d'Aide au Développement l'OCDE. Dans ce cadre, une évaluation intermédiaire doit être organisée et vise à déterminer si les résultats escomptés sont en voie d'être atteints, le cas échéant des recommandations formulées. Une évaluation finale apprécie l'atteinte des objectifs et des résultats. Ces programmes projets doivent décrire des objectifs et des résultats à travers des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Ces indicateurs doivent d'ailleurs être « spécifiques, mesurables, réalisables et pertinents » (p. 40829).

Entre 1997 et 2014, nous observons donc au fil de l'analyse des textes légaux, une transformation des techniques de suivi-évaluation. En effet, en 1997 les ONG doivent consacrer 1 % de leur subside à l'évaluation par un expert indépendant. L'article qui y fait mention ne précise pas de critères d'évaluation, ni d'objectifs à atteindre. En 2006, nous observons que la question de l'évaluation disparaît, mais l'approche axée sur les résultats est présente, puisque selon l'Arrêté elle doit être dans le programme ou le projet présenté par l'ONG. Les ONG doivent désormais rendre un rapport narratif et financier pour faire état de leurs résultats.

L'Arrêté royal de 2014 se veut quant à lui résolument gestionnaire compte tenu de la mise en place du système performant de maîtrise de l'organisation (SPMO). Cette vision gestionnaire sera renforcée par l'Arrêté royal de 2015. En effet, bien que les dix critères de gestion soient identiques pour ces deux Arrêtés, les descriptions de chacun d'entre eux convoquent selon nous un vocabulaire gestionnaire plus poussé et détaillé dans la version de 2015 (voir annexe 3).

Depuis l'adoption de la dernière Loi (16 juin 2016), l'expression « organisation non gouvernementale » (ONG) est remplacée par « organisation de la société civile » (OSC) dans les textes officiels. Une OSC est définie comme « l'entité non-étatique et sans but lucratif dans laquelle des gens s'organisent pour poursuivre des objectifs ou des idéaux communs »⁸⁹

⁸⁹ Voir Loi du 16 juin 2016, modifiant la Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération au Développement, *Moniteur belge*, 30 juin 2016.

Selon la Loi du 16 juin 2016, quatre acteurs et un dispositif sont définis dans cette Loi pour organiser l'ensemble des acteurs non gouvernementaux. Premièrement, l'*acteur institutionnel* (AI) c'est-à-dire l'organisation qui est fondée par un pouvoir public qui est contrôlée ou gérée directement ou indirectement par lui (cf. infra). Deuxièmement, la *fédération*, qui est l'organisation qui représente l'ensemble ou une partie des organisations accréditées et qui joue le rôle d'interface entre l'administration et ces organisations accréditées. Troisièmement, *la coupole*, qui est l'organisation de la société civile dont les membres sont d'autres organisations de la société civile actives dans le domaine de la coopération au développement. Quatrièmement, *l'organisation accréditée* qui a le droit de solliciter une subvention dans le cadre de la coopération non gouvernementale. Cinquièmement, le *cadre stratégique commun* (CSC), qui est « l'ensemble des choix stratégiques effectués conjointement par les organisations accréditées dans un pays ou sur un thème, à partir d'une analyse contextuelle commune » (*ibid.*, p.39647)

Actuellement, pour être accréditée, l'organisation doit satisfaire aux conditions spécifiques suivantes, fixée par la loi : être constituée en ASBL, avoir pour objet social un ou plusieurs objectifs de la coopération belge au développement, avoir un chiffre d'affaire annuel de minimum 50 000 euros, avoir des ressources humaines suffisantes (à savoir au moins deux équivalents temps plein), être autonome (c'est-à-dire n'avoir aucun membre de son conseil d'administration qui fasse partie du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, de Enabel, de BIO-Invest ou de la cellule stratégique du ministre) et avoir réussi le « *screening* » (cf. *infra*).

Pour être éligible au financement de la DGD (durée de 5 ans), tout programme doit par ailleurs⁹⁰ : être cohérent avec le plan stratégique établi par le ou les demandeur(s), indiquer par résultats ou de quelle manière il contribuera à la réalisation d'un ou plusieurs cadres stratégiques communs, présenter une approche orientée vers les résultats (c'est-à-dire orientée par une théorie du changement (ToC), avec une description des *outcomes* attendus, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, et des indicateurs spécifiques, mesurables, réalisables et pertinents), avoir réalisé une analyse des risques, respecter les critères de qualité, ne pas dépasser la durée maximale fixée de 5 ans, présenter un budget précis et au moins égal au montant fixé (à savoir supérieur ou égal à 2 000 000 euros par an pour un programme Sud, et supérieur ou égal à 750 000 euros par an pour un programme d'ECMS) et concentrer son budget dans un ou plusieurs cadres stratégiques communs.

Les conditions d'accessibilité aux subsides publics démontrent un glissement vers le renforcement d'une *rationalité néolibérale* à travers la mise en place de dispositifs de gouvernement gestionnaires.

⁹⁰ Arrêté royal du 11 septembre 2016 concernant la coopération non gouvernementale, *Moniteur belge*, 20 septembre 2016.

Si les ONG rendent un programme suffisamment conséquent budgétairement, elles sont éligibles à un financement direct. Si au contraire elles rendent un programme inférieur à la somme fixée, elles ont deux possibilités : soit elles concluent un partenariat avec une ou plusieurs structures pour remettre un « programme commun » et suffisamment important pour atteindre le niveau de budget requis, soit elles postulent pour un financement indirect (c'est-à-dire géré par les fédérations d'ONG) appelé « demande groupée ».

Pour répondre aux exigences du bailleur (ici, l'État belge), les ONG doivent être performantes, être de grande taille et *a priori* se montrer bonne gestionnaire, via d'importante capacité de gestion et de maîtriser des codes, propres à une gestion stratégique de l'action publique et axée sur les résultats. Quant aux entités de petite taille, elles peuvent se rassembler en déposant une *demande groupée* avec le soutien de leur fédération, diminuant potentiellement les charges de gestion et de suivi administratif pour la DGD et répondant ainsi à une nécessité de *rationalisation* de cette dernière d'une part, mais aussi à un souci de *décharge* d'autre part, puisque le financement de ces projets est pratiqué indirectement (par les fédérations). Ce dernier point pose la question du positionnement des fédérations d'ONG, qui, en assurant un rôle d'intermédiation pour les petites ONG, deviennent juges et parties, remettant possiblement en question leur rôle de structure représentative du secteur vis-à-vis des responsables politiques (nous y reviendrons dans le chapitre 6 relatif aux fédérations et coupoles).

Tableau 8 – récapitulatif des types de financements publics (fédéraux) des ONG

Type de financement	Financement direct	Programme commun	Demande groupée
Conditions d'accès	Proposer un programme de minimum 2 000 000 €/an pour le Sud ; 750 000 €/an pour l'ECMS.	Se regrouper à plusieurs organisations pour proposer un programme de minimum 2 000 000 €/an pour le Sud ; 750 000 €/an pour l'ECMS.	Mode de financement co-géré par les fédérations et la DGD, pour les petites structures qui même en se regroupant n'atteignent pas les montants seuils.

Cette section relative aux évolutions du cadre légal entre 1976 et aujourd'hui, permet de mettre en évidence les nombreuses réformes qu'ont connu les ONG, particulièrement depuis la réforme Moreels à la fin des années 1990. **Pas moins de six réformes politico-administratives se sont suivies durant cette période.** Ces dernières ont été accompagnées de la mise en œuvre de divers dispositifs de gouvernement que nous qualifions de gestionnaires, et qui participent à une rationalité néolibérale au sein de la coopération belge au développement et particulièrement auprès des ONG nous y reviendrons.

Dans la section qui suit nous allons revenir sur l'autre acteur clé de notre analyse : *l'administration de la coopération* et plus particulièrement le service en charge du secteur non gouvernemental : le service société civile – D3.

3. Le service société civile : entre rationalité néolibérale et défense de ses acteurs

En ce qui concerne le service D3 en charge de la société civile et donc des ONG, nous avons vu plus haut qu'en 2012, il connaît lui aussi une réforme majeure avec une réorganisation en zones géographiques. La réforme vise à améliorer la communication au sein même de la DGD, mais aussi avec les 'postes', c'est-à-dire les représentants (diplomates) dans les pays partenaires de la coopération belge. Cette réforme interne est un changement important pour les gestionnaires de D3, car ils doivent devenir des experts géographiques, alors qu'ils étaient jusque-là des experts administratifs comme nous l'explique un gestionnaire DGD :

*« Dans la direction de la société civile, il y a 5 services : 4 services opérationnels et un service de contrôle. Les services opérationnels sont structurés d'une manière géographique. **C'est une nouveauté depuis 2012. Avant ça, les services étaient organisés en fonction des acteurs**, donc il y avait un service avec les ONG, un service avec les universités, les institutions scientifiques, et il y avait un service avec les autres partenaires, qui étaient un peu particuliers dans leurs approches, comme les syndicats, comme des associations de migrants, et puis les communes. Donc, **à partir de 2012, switch vers une approche géographique** avec un service nord, donc grande nouveauté souhaitée depuis des années, depuis plus de dix ans, et avec trois services sud à savoir un service Afrique centrale et australe, un service Afrique du nord et Moyen-Orient, et un service Asie-Amérique latine. Puis un service de contrôle pour vérifier l'utilisation des subsides, non seulement de notre direction, mais des autres directions aussi. [...] **Le switch géographique a quand-même des conséquences : des conséquences pour les acteurs, des conséquences pour les postes et des conséquences chez nous.** Il faut les prendre en compte, parce que ça change fondamentalement le travail. Pour nous, ça change le travail en ce sens qu'on a demandé aux gestionnaires de faire un effort de devenir des experts géographiques, là où ils étaient des responsables de programmes, programmes qui se déclinaient dans plein de pays, mais autour en général d'objectifs spécifiques communs à tous ces pays. Donc c'est un switch de mentalités, c'est aussi une différence dans la manière de comprendre et de lire les dossiers, puisqu'on lit moins les dossiers dans leur entièreté, mais davantage dans leur aspect géographique. »*

(Extrait d'entretien avec un fonctionnaire DGD – 2016).

Le *service société civile* a par ailleurs une position particulière au sein de l'administration. En effet, il s'agit du seul service (hormis le service aide humanitaire) qui maintient une forme de relation directe avec le terrain par le biais des ONG. Depuis la réforme Moreels, la mission opérationnelle de coopération a été déchargée vers Enabel, agence indépendante de l'administration. L'administration a donc au fil du temps perdu son contact direct et régulier avec le terrain. Dès lors, c'est par l'intermédiaire des ONG que le service D3 maintient ses

contacts directs avec le terrain au Nord et au Sud d'une part, puisque la DGD est en contact régulier avec les ONG, par l'intermédiaire des fédérations et des coupoles. D3 considère d'ailleurs qu'il s'agit d'une plus-value de travailler avec ce type d'acteurs, même si les gestionnaires du service reconnaissent tout autant certains points négatifs comme le montrent les extraits suivants :

« Franchement parlé, je pense que c'est un avantage pour nous, comme administration, d'être intimement liée à un secteur qui a finalement autant de poids et autant de capacités. Je pense que ça peut être gênant pour l'ego de certaines personnes. Personnellement, mon ego n'est pas là. Moi, je trouve intéressant d'être avec un secteur qui bouge, qui est visionnaire – pas dans son entièreté, et Dieu sait qu'il y en a qui ne sont pas comme ça – mais donc moi je trouve ça riche d'expériences. Je pense que pouvoir être au diapason, c'est aussi une sorte d'aiguillon pour nous de comprendre ce qu'ils font, et de temps en temps de les piquer au vif. »

(Extrait d'entretien avec un fonctionnaire DGD – 2016).

*« Je pense que c'est plutôt parti d'une **croyance très forte de l'administration que la diversité est importante**. Et donc quelque part il n'y a pas de chiffre. Est-ce que la diversité ça doit être 83 ? Est-ce que ça doit être 60 ? Est-ce que ça peut être 30 ? Moi franchement je m'en fou quoi, pour moi la diversité ça peut être 30. Mais il faut que les différentes représentations, que notre société puisse se retrouver présente et donc moi je disais toujours « moi j'ai assez avec 30 acteurs, 30 interlocuteurs » mais il faut alors que ces 30 là soit représentatifs alors d'un morceau plus large de la population soit qu'ils associent d'autres acteurs, ... Moi je disais toujours « **Ce que je veux c'est moins d'interlocuteurs** » mais pas moins d'acteurs, ça je m'en fiche. Mais je veux moins d'interlocuteurs ça c'est clair. »*

(Extrait d'entretien avec un fonctionnaire DGD – 2018).

« C'est un secteur qui est très diversifié, il y a énormément d'ONG, qui suit énormément de sujet qui est diversifié dans les thématiques qu'il suit et dans le type d'organisation qui le compose et ça c'est certainement une richesse qui a depuis de nombreuses années malgré les hauts et les bas une stabilité dans son financement qui lui permet de développer, d'approfondir une expertise et de la maintenir. Ça c'est pour les points disons positifs, même s'il y en a certainement d'autres qui m'échappent. [...]

*Des points plus négatifs peut-être, c'est que je trouve que c'est, j'imagine de par cette diversité et la facilité aussi en tous les cas à l'époque de chaque fois faire sa propre ONG en fonction de sa propre vision, sans se poser la question de ce qui existe ou ce qui pourrait être compatible au moins, fait que **chaque organisation à une culture très forte, ce qui rend difficile une vue plus globale sur le secteur de la part de chacune des ONG donc un travail sauf pour certains thèmes ponctuels où ils se mettent d'office ensemble** (ex. plaidoyer), sinon une tendance à tellement être ancré dans ses racines qu'on a du mal à collaborer avec d'autres. Je pense que c'est un secteur de par les privilèges financiers qu'il a eus, reste malgré tout très conservateur, très corporatiste. »*

(Extrait d'entretien avec un fonctionnaire DGD – 2018).

*« [...] oui mais aussi dans les visions qu'ils développent. De finalement refuser de pousser jusqu'au bout certains de leurs raisonnements qui sont intéressants, de peur de devoir trop transformer leur propre organisation et leur façon de fonctionner. Et là aussi de nouveau, le poids des racines... ça je pense que c'est particulièrement nocif pour le secteur et **c'est nocif aussi dans la relation qu'ils peuvent construire avec la DGD.** »*

(Extrait d'entretien avec un fonctionnaire DGD – 2018).

Le service D3 bénéficie d'une certaine culture interne considérée comme trop administrative et s'investit pour améliorer les relations avec ses partenaires privilégiés que sont les ONG, comme nous le montre l'extrait suivant :

*« Au sein de D3, je pense que peu à peu une identité s'est construite. Elle n'est pas encore peut-être explicite pour tout le monde et elle n'est certainement pas encore aboutie, mais je pense que depuis un certain nombre d'années, il y a une meilleure coordination entre les chefs de service, la directrice etc. et on arrive difficilement, mais on arrive un peu quand même a... Enfin non, **on y arrive en interne à développer une vision commune de pourquoi on travaille avec la société civile, comment on travaille pourquoi on choisit ces modalités-là, comment on doit utiliser nos instruments, les orienter ou les créer puisqu'il y a un nouveau cadre réglementaire donc il y a des instruments à créer. Dans quel sens les créer pour qu'ils répondent, qu'ils nous aident à renforcer cette stratégie, cette vision etc. donc ça, ça avance. Ce qui avance aussi, c'est de faire passer nos messages envers ceux qu'on considère comme nos partenaires donc le secteur non gouvernemental, et arriver à avoir assez d'exemples de bonnes pratiques pour « prouver notre bonne foi », donc pour essayer de renverser la quantité d'exemples négatifs qu'il y a eu dans le passé et qui ont occasionnés très certainement de la méfiance à juste titre ou pas.** Voilà et donc ça je pense que c'est un travail qui doit continuer mais on est tous convaincu qu'il doit continuer et des pas sont franchi. »*

(Extrait d'entretien avec un fonctionnaire DGD – 2018).

Nous considérons donc que D3 a une relation que nous pouvons qualifier de proche avec le secteur ONG. Cette relation est déterminante dans la mise en œuvre des dispositifs de gouvernement.

Enfin, nous avons pu constater que ces dernières années, le service D3 est soumis à des pressions internes notamment par la mise en place d'audits⁹¹. En effet, la DGD a été auditée en 2015 par la Cour des comptes. Entre 2015 et 2019, D3 a été audité en matière de simplification administrative, mais aussi par le service fédéral d'audit interne sur l'efficacité des systèmes de contrôle interne et de gestion des risques. Soit trois audits en l'espace de quatre ans. À cela s'ajoute la gestion de la réforme réglementaire et le suivi du *screening* en 2016. Ces différents éléments nous permettent de mettre en évidence que le service D3 se sent particulièrement contrôlé et mis sous pression comme le montrent les extraits suivants :

⁹¹ Notons que nous n'avons pas pu nous procurer ces rapports d'audits. Nous avons pu en consulter certains extraits à la DGD.

« Ben donc d'une part, **on sauve l'honneur de l'administration si je peux le dire comme ça**. Ça montre que, en tout cas, je trouve que en deux ans avoir développé des procédures qui sont évaluées comme les meilleures, je trouve que c'est pas si mal quoi. Alors qu'on a eu un Arrêté, ... Donc **ça montre quand même notre force de travail aussi**. Et la troisième chose c'est que, les recommandations, les domaines où on est moins bons, si vous regardez un peu mieux c'est dans notre sphère d'influence mais pas dans notre sphère de contrôle. »

[...] Mais donc on avait, on a eu, on a eu l'audit SIA hein. Le SIA c'était sur les simplifications administratives, he ben dans le même service donc de chancellerie il y a maintenant cet audit (FIA – service fédéral d'audit interne), ces auditeurs-là. Ils sont tombés dans la paranoïa, je pense quand même que à l'origine **ils ont pensé que ce truc allait démontrer que nous étions incompetents. Parce qu'on travaillait avec des ONG, on doit sûrement être des farfelus et des dangereux activistes... Pas de chance ! J'estime qu'on n'a pas réellement de mérite. On a eu un audit de la Cour des comptes ils nous ont expliqué ce qu'on devait faire, ben on l'a mis en œuvre avec loyauté par rapport à la Cour des comptes, aussi parce qu'on pensait que c'était intelligent ce qu'ils nous disaient. On l'a en partie, comment dire, on l'a en partie reporté sur les acteurs, parce qu'on ne sait pas être professionnel nous tout seul dans notre coin, ça n'a pas de sens. On doit être professionnel avec les acteurs. Mais en même temps bon ben voilà, non on n'est pas des dangereux activistes, non on n'est pas de baba cools barbus avec des fleurs dans les cheveux, ben non. Non on fait ce qu'on doit faire, tous. »**

(Extrait d'entretien avec un fonctionnaire DGD – 2019).

En guise de conclusion du cadre légal

En 1991, comme nous venons de le voir, une première réforme du système de financement des activités des ONG belges de développement se donne à voir dans un nouvel Arrêté royal, réorganisant les activités en trois catégories : les projets ; l'envoi de coopérants et l'éducation au développement (chacun précisé dans un arrêté royal spécifique).

C'est avec la réforme Moreels que les trois agréments seront regroupés sous un seul et même Arrêté royal (18 juillet 1997) en vue de laisser davantage de flexibilité et d'autonomie en ce qui concerne les activités des ONG.

Depuis la crise de la fin des années 1990, le secteur associatif belge a connu plusieurs réformes politiques qui ont surtout porté sur des accords entre le gouvernement fédéral belge et le secteur des ONG. Il y eu une modification de la rotation des engagements : les programmes sont passés à cinq ans et l'approche par projets a été supprimée, pour ensuite être réintégrée en 2006.

En 2009, un accord-cadre est passé entre le ministre compétant et le secteur des ONG en vue d'améliorer les collaborations avec l'administration. Cet accord porte sur l'augmentation de

l'aide, l'amélioration de la cohérence des politiques, l'amélioration de l'efficacité de l'aide, et l'accroissement la collaboration entre les ONG et la DGD.

Sur la base de cet accord-cadre, les ministres suivants en charge de la Coopération au développement, à savoir Paul Magnette (PS) et puis Jean-Pascal Labille (PS), mettront en place les notions de : concentration géographique à 50 pays (jusqu'alors illimitée), le principe de synergies à travers les « analyses contextuelles communes » des ONG (ACC) et dessineront les contours de l'audit (le *screening*) mis en place en 2016.

Enfin, Alexander De Croo (Open VLD) ministre de la Coopération au développement au moment de nos travaux de recherche, mène une politique libérale et a mis en œuvre une réforme majeure, qui peut être considérée comme la plus importante après la réforme Moreels. En effet, les ONG ont dû passer un grand nombre d'étapes pour être non plus agréées mais bien accréditées – un changement de vocable qui montre la gestionnarisation des ONG. Tout d'abord, passer et réussir le *screening* ; ensuite déposer un programme avec un montant seuil minimum qui ne permet pas à toutes les ONG de déposer un programme individuel. En effet, plus d'une trentaine d'ONG ont déposé un « programme commun » afin de répondre à cette exigence de seuil. Si des ONG n'ont pas été en mesure de déposer un programme avec un seuil financier suffisamment élevé, elles peuvent alors être financées par la « demande groupée », en partie gérée par les fédérations.

Dans le même temps, ces ONG ont dû définir, et collaborer autour de « Cadres stratégiques communs » (CSC). Une fois ces différentes étapes liées au cofinancement passées, les ONG ont été évaluées sur leurs capacités à mener des évaluations internes par le Service de l'Évaluation Spéciale. Dans le même temps, elles voient leurs mécanismes de rapportage évoluer eux aussi, passant du rapport narratif aux « scores de performance » couplé à l'utilisation de l'outil IATI – International Aid Transparency Initiative – nous reviendrons sur l'ensemble de ces dispositifs dans les chapitres qui suivent.

À ce jour, les ONG belges accréditées sont au nombre de septante quatre (74). Elles mettent en œuvre des programmes de développement au Sud et/ou d'ECMS en Belgique pour un budget global de 129 millions d'euros annuel, soit plus de 50 % du budget de la coopération non gouvernementale⁹². Il s'agit donc d'acteurs importants en termes de nombre et de budget global dans la coopération belge indirecte. Ce sont aussi les acteurs qui ont connus le plus grand nombre de dispositifs politico-administratifs mis en œuvre, spécifiquement au cours de ces dix dernières années. C'est précisément sur ces différents dispositifs de gouvernement successifs que portent les chapitres qui suivent.

⁹² Chiffres de l'APD belge, 2016.

4. La situation des ONG de développement en Belgique

4.1. *Les principales caractéristiques des ONG de développement belges aujourd'hui*

Actuellement, il semble que l'ensemble des ONG fait face à une transformation majeure que nous qualifions de néolibérale. Sous l'influence du nouveau paradigme de l'aide promouvant l'efficacité, la qualité ou encore l'efficience, les ONG sont devenues plus complexes, soucieuses de faire preuve de leur performance et de leur bonne gestion. Il s'agit de démontrer à l'administration (D3) et aux autres partenaires et financeurs qu'elles sont des structures dignes de confiance, efficaces et qui produisent des résultats.

Sur base de nos entretiens et de nos analyses des publications des ONG nous constatons que les ONG belges de développement mènent trois types d'actions de manière séparée et/ou coordonnée : 1) les **actions au Sud**, 2) **l'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire** (ECMS, nouvelle appellation de l'éducation au développement), et enfin 3) les **actions de plaidoyer**. En termes d'initiatives au Sud, elles coordonnent aujourd'hui davantage les projets avec les acteurs locaux en vue de renforcer leurs capacités. La plupart d'entre elles collaborent avec la région d'Afrique centrale pour des raisons historiques, ainsi qu'avec les quatorze pays prioritaires de la politique actuelle (cf. *supra*). En ce qui concerne l'ECMS les ONG sont essentiellement actives sur des thématiques telles que la citoyenneté, le droit, le commerce équitable, les conflits, les stéréotypes, ou l'économie sociale⁹³ ; et pour le plaidoyer nous considérons que les ONG belges font essentiellement deux type de plaidoyer. Le premier est public et se fait via leurs publications et leurs actions de sensibilisation de publics divers. Le second est politique et vise à interpeller le monde politique. Ce sont particulièrement les coupes d'ONG (CNCD-11.11.11 et 11.11.11) qui sont visibles dans l'exercice du plaidoyer politique, même si l'ensemble des organisations le pratique.

De nombreux auteurs ont mis en évidence que le secteur des ONG belges est caractérisé par une **multi-fragmentation** (Molenaers, Dewachter, et al., 2011; Molenaers, Nijs, et al., 2011; Molenaers & Renard, 2008). Les ONG peuvent être réparties en fonction de leur taille (en termes de ressources humaines), de leur budget (qui est souvent lié à la taille : plus une ONG est grande en taille, plus ses moyens financiers sont importants), et de leur langue (ONG francophones, ONG néerlandophones et ONG bilingues).

Les ONG francophones sont plus nombreuses et plus petites – en effet elles sont actuellement trente-cinq sur septante quatre (soit près de 50 %) – et elles disposent de moyens financiers souvent moins importants que leurs consœurs néerlandophones ou internationales. L'ensemble des ONG francophones disposent d'un budget deux fois moins élevés pour un nombre total d'ONG deux fois plus important que dans le nord du pays. Cela

⁹³ Pour plus de détails l'auteure renvoie le lecteur au site suivant : <https://www.Acodev.be/la-cooperation-au-developpement/leducation-a-la-citoyennete-mondiale-et-solidaire>

s'explique notamment par le fait qu'une partie des ONG néerlandophones ont fusionné il y a plusieurs années, renforçant ainsi leurs ressources humaines et leurs budgets (cf. *supra*). Par ailleurs, les ONG néerlandophones répondent davantage à des appels à propositions de l'Union européenne (en effet près de la moitié des ONG néerlandophones ont accès à des fonds européens contre environ 20 % des ONG francophones).

Pour leur part, les ONG bilingues se divisent en *deux sous-catégories*. D'une part, les ONG belges : leur siège se situe généralement en région bruxelloise et elles sont souvent de plus grande taille que leurs consœurs francophones ou néerlandophones (par exemple Action Damien). D'autre part, les ONG internationales qui possèdent des succursales dans différentes régions du monde dont la Belgique (par exemple Oxfam) et ont la particularité d'être de plus grande taille, avec un budget souvent plus important.

Les différences de moyens (en matière de ressources humaines et financières et de compétences internes) jouent en faveur des ONG néerlandophones et surtout internationales, puisqu'elles peuvent répondre plus facilement aux attentes des bailleurs de fonds (DGD, Union européenne, etc.) en matière de gestion. **Or ces exigences se sont renforcées au cours des dernières années, en lien avec la Déclaration de Paris (cf. *supra*), modifiant *de facto* les conditions de concurrence entre ONG.**

Les ONG n'échappent pas à la polarisation de la société belge (*ibid.*, 2011a ; 2011b). « La division de la société belge selon trois clivages principaux – économique, philosophique et linguistique – et la polarisation (qui découle en bonne partie de l'existence de ces clivages) ont influencé de manière déterminante la physionomie de la société civile et les modes d'expression de ses luttes » (Faniel et al., 2019). En effet, une partie des ONG de développement sont rattachées à des piliers idéologiques : socialiste, sociaux-chrétien, et libéraux. Les ONG du pilier chrétien sont d'ailleurs les plus nombreuses. Cependant, il n'existe pas de lien de causalité marqué entre l'appartenance idéologique et les moyens humains et/ou financiers d'une ONG donnée⁹⁴. Un grand nombre d'ONG se sont d'ailleurs soit constituées dans le courant du tiers-mondisme dans les années 1970-1980, soit dans la veine des nouveaux mouvements sociaux (Fillieule et al., 2020). Enfin d'autres ONG se sont construites dans le courant de l'altermondialisme durant les années 1990-2000, comme nous venons de le voir.

⁹⁴ Contrairement au Canada où certains auteurs ont mis en évidence la différence de traitement entre les ONG associée à la famille chrétienne et celles qui ne le sont pas. Voir : (Audet, 2014; Audet & Navarro-Flores, 2014).

4.2. *Les moyens financiers des ONG de développement belges*

En 2014, les ONG belges de développement disposant des revenus les plus importants sont dans l'ordre décroissant⁹⁵ : Oxfam, Caritas, Action Damien, UNICEF, Broederlijk Delen, Plan Belgique, Médecins du monde et Trias, soit des ONG néerlandophones ou bilingue (nationales ou internationales)⁹⁶. Plusieurs d'entre elles sont donc des succursales d'ONG internationales : Oxfam, Caritas, UNICEF (qui est d'abord une agence d'exécution des Nations unies), Médecins du monde et Plan Belgique. Avec la coupole néerlandophone 11.11.11 (cf. *infra*), ces ONG représentent près de 60 % du budget total alloué aux ONG de développement en Belgique : environ 70 millions d'euros de subsides (sans compter MSF Belgique). Les 40 % restant sont répartis entre toutes les autres ONG.

La question financière est primordiale pour le secteur car les subsides fédéraux sont la première source de financement des ONG belges, créant un fort rapport de dépendance à ces derniers. Les fonds privés sont essentiellement obtenus par des campagnes de récolte, qui représentent au maximum 35 % des ressources dont bénéficient les ONG belges. La large proportion représentée par le financement public implique un affaiblissement de l'autonomie opérationnelle des ONG ; or cette proportion a augmenté considérablement depuis les années 1980 (Stangherlin, 2001). Cependant, dans les faits, les ONG peuvent toujours choisir d'intervenir dans un pays et/ou sur une thématique non prioritaire pour l'État belge, mais dans une proportion faible (moins de 10 % du cofinancement peut être alloué à un autre pays ou une autre thématiques que ce qui est défini dans les priorités de l'État fédéral).

Les données relatives aux ONG belges de développement que nous avons récoltées⁹⁷ portent notamment sur la répartition entre fonds publics et fonds propres, le budget et l'affiliation linguistique. Pour ce faire, nous proposons deux tableaux synthétiques relatifs à ces variables.

La variable de dépendance/indépendance financière (tableau 9) a été construite sur base de l'analyse de la répartition des subsides publics et des fonds privés des ONG⁹⁸. Nous avons observé que cinq catégories apparaissent : les ONG **indépendantes** (1) dont les subsides publics correspondent à une fourchette entre 0 et 20 % ; les ONG moins dépendantes dont les subsides publics correspondent à une fourchette entre 30 % et 40 % ; les **ONG à l'équilibre**

⁹⁵ Ces chiffres résultent d'une analyse des données publiées par les fédérations en 2014. Ces données n'ont plus été mises à jour depuis, mais restent d'actualité dans la mesure où les moyens des ONG ont peu évolué dans le temps.

⁹⁶ En termes de moyens financiers, MSF Belgique – qui est par ailleurs une ONG humanitaire (et non de développement) – a clairement un statut particulier par rapport aux autres ONG belges. Ses revenus annuels s'approchent en effet des 350 millions d'euros, alors que ceux des autres ONG sont tout au plus d'une trentaine de millions d'euros.

⁹⁷ Ces données sont essentiellement issues de « ONG Livre ouvert », une base de données alimentées par les fédérations et les ONG, disponible sur www.ong-livreouvert.be. Nous avons compilé ces données et mené des analyses de type tris croisés pour obtenir ces résultats.

⁹⁸ Ces données chiffrées proviennent des fédérations, mais également de l'analyse des rapports financiers de chacune des ONG ayant réussi le *screening*.

(0) – avec une répartition de 50 % - 50 % entre le fonds publics et les fonds privés ; les **ONG dépendantes** qui représentent une part de leur budget allant de 60 à 70 % provenant de subsides ; et enfin les **ONG très dépendantes** dont la part de fonds publics vont de 80 % à 100 % de leur budget⁹⁹.

Tableau 9 – relatif à la construction des catégories (in)dépendance financière des ONG

(In)dépendance financière des ONG					
	1	2	0	3	4
	Indépendante	moins indépendante	à l'équilibre	dépendante	très dépendantes
Part de fonds publics / Langue	>0 - 20%	>30 - 40 %	50%	>60 - 70 %	>80 - 100 %
FR	2	4	0	6	14
VL	1	2	3	6	5
B	0	2	0	8	0
I	3	4	2	3	3
TOTAL	6	12	5	23	22

Tableau 10 – Tableau croisé entre les variables « Dépendance/indépendance aux fonds publics » et « Catégorie linguistique » (2016)

		DÉPENDANCE/INDÉPENDANCE AUX FONDS PUBLICS						Total
		ONG à l'équilibre	ONG indépendantes	ONG peu dépendantes	ONG moyennement dépendantes	ONG très dépendantes	Données non disponibles	
CATÉGORIE LINGUISTIQUE	Francophones	0	0	6	4	12	2	24
	Néerlandophones	3	0	2	6	4	0	15
	Bilingues belges	0	1	3	7	2	1	14
	Bilingues internationales	2	4	3	1	4	1	15
	Total	5	5	14	18	22	4	68

Rem. : Le tableau ne porte que sur les ONG qui ont réussi le *screening* 2.

Le tableau 10, montre qu'il y a bien moins d'ONG indépendantes ou peu dépendantes des fonds publics que d'ONG moyennement ou très dépendantes de ceux-ci. Sans surprise, les ONG les plus indépendantes sont les ONG internationales. Cela s'explique par le fait que ces structures bénéficient d'un soutien plus important de donateurs privés compte tenu de leur « popularité ». La catégorie des ONG très dépendantes concerne particulièrement les ONG francophones, cela s'explique par le fait qu'elles sont de plus petite taille que leurs collègues au nord du pays. Dans la catégorie des ONG à l'équilibre, on ne trouve que des ONG internationales et des ONG néerlandophones, et cette catégorie concerne proportionnellement peu de structures.

⁹⁹ Notons qu'aucune ONG n'atteint les 100% de fonds publics.

Tableau 11 – Tableau croisé entre les variables « Taille de l’ONG (en termes de budget) » et « Catégorie linguistique » (2016)

		TAILLES DE L’ONG (EN TERMES DE BUDGET)							Données non disponibles	Total
		XS (moins de 100 000 euros)	S (moins de 1 000 000 euros)	M (moins de 5 000 000 euros)	L (moins de 15 000 000 euros)	XL (moins de 30 000 000 euros)	XXL (plus de 30 000 000 euros)			
CATÉGORIE LINGUISTIQUE	Francophones	1	19	7	4	0	0	8	39	
	Néerlandophones	0	4	10	7	0	0	2	23	
	Bilingues belges	1	10	4	4	1	0	7	27	
	Bilingues internationales	0	1	1	8	3	1	1	15	
	Total	2	34	22	23	4	1	18	104	

Rem. : Les résultats présentés dans le tableau sont indépendants de la réussite du *screening*.

En ce qui concerne le budget annuel (obtenu par addition des subsides publics et des fonds propres), le [tableau 11](#) montre que la catégorie S (budget entre 100 000 et 1 000 000 euros) est la plus représentée. Cette même catégorie est essentiellement constituée d’ONG francophones compte tenu de leur petite taille. Pour leur part, les ONG néerlandophones figurent surtout dans la catégorie M (budget entre 1 000 000 et 5 000 000 euros) et les ONG bilingues internationales dans la catégorie L (budget entre 5 000 000 et 15 000 000 euros). La catégorie XL (budget entre 15 000 000 et 30 000 000 euros) compte une ONG bilingue belge et trois ONG bilingues internationales, tandis que la catégorie XXL (budget de plus de 30 000 000 euros) n’accueille qu’une seule ONG, à savoir une ONG bilingue internationale.

Tableau 12 – relatif aux moyens des ONG et leur catégorie linguistique

Type de moyens financiers	Faibles [> 100 000 à < 5 000 000 €]	Moyens [> 5 000 000 à < 15 000 000 €]	Importants [> 15 000 000 à > 30 000 000]
Type d’ONG concernées	Francophones Nationales	Néerlandophones internationales	Nationales Internationales

4.3. Les fédérations et les coupoles

Les fédérations et coupoles d’ONG constituent deux types de structures, qui assurent des rôles différents et complémentaires. Les fédérations (Acodev – fédération francophone et ngo-federatie – fédération néerlandophone) remplissent essentiellement un rôle de représentation de leurs membres auprès du politique, de traduction entre les demandes de l’administration et leurs ONG membres, ainsi que de renforcement des capacités de leurs ONG membres. Elles ont été très impliquées à différents niveaux lors du *screening*, par exemple en traduisant les attentes de la DGD, en renforçant les capacités de leurs ONG

membres à travers des formations, ou encore en faisant appel à des experts. Quant aux coupoles (CNCD-11.11.11 – coupole francophone et 11.11.11 (elf.elf.elf) – coupole néerlandophone), elles sont d’abord des ONG en ce sens qu’elles ont des projets sud, des activités d’ECMS et de plaidoyer. Elles défendent par ailleurs les intérêts des ONG face au monde politique et financent en partie des programmes grâce à des récoltes de fonds.

Notons que le chapitre 6 est consacré à ces organes intermédiaires, raison pour laquelle nous restons succinctes dans leur description.

4.4. Les ONG belges et la réforme actuelle

Le ministre de la Coopération au développement, Alexander De Croo (Open VLD), semble promouvoir depuis le début de son mandat une vision néolibérale de la coopération au développement, plaçant le développement du secteur privé dans ses priorités politiques et faisant preuve d’une volonté de mise en concurrence entre les structures. Sa politique est en particulier incarnée par une nouvelle Loi, datée du 16 juin 2016¹⁰⁰, mobilisant notamment une approche orientée sur les résultats, des critères de qualité et un renforcement de la professionnalisation des « organisations de la société civile » dont font partie les ONG. Sur le plan opérationnel, une restructuration du pendant bilatéral de la coopération au développement par une modification du statut de l’ancienne CTB devenue Enabel le 1^{er} janvier 2018 (cf. *supra*).

Ce courant de réforme concerne également le secteur des ONG. Celles-ci doivent faire la preuve de la qualité de leur gestion et, partant, de leur capacité à bien gérer leurs programmes. Dans ce contexte, l’instrument politique qu’est le *screening* réalisé en 2016, et plus particulièrement les critères sur lesquels il a porté, est intéressant à analyser dans un contexte de néolibéralisation de la coopération au développement belge. Nous verrons d’ailleurs dans les chapitres qui suivent que cette rationalité néolibérale peut être analysée à travers différents dispositifs de gouvernement.

4.4.1. L’opération d’évaluation des ONG : le « *screening* »

Durant l’année 2016, les ONG belges de développement¹⁰¹ ont été soumises à une analyse approfondie de leurs performances en matière de gestion – un *screening*¹⁰² – basé sur une dizaine de domaines de gestion définis par un cabinet de consultance privé (BDO) et mis en

¹⁰⁰ Loi du 16 juin 2016 modifiant la loi du 19 mars 2013 relative à la coopération belge au développement, *Moniteur belge*, 30 juin 2016.

¹⁰¹ Bien que les autres acteurs de la coopération indirecte aient été également soumis au *screening*, il ne sera question ici que des ONG.

¹⁰² L’analyse du processus *screening* apparaît dans différents chapitres de la thèse.

œuvre par un autre cabinet de consultance privé (Deloitte)¹⁰³. Ces domaines de gestion sont : la gestion financière, la gestion stratégique, la gestion des processus, la gestion par résultats, la gestion des partenariats, la gestion des risques, la gestion du personnel, la prise en compte des thèmes transversaux, la transparence, la complexité (composée de la taille, la dispersion géographique, la dispersion thématique, la diversité des partenaires, la dispersion des donneurs d'ordre, le volume des moyens humains).

La réussite du *screening* a déterminé l'accès aux subsides publics, agissant comme un enjeu majeur pour le secteur.

Les résultats détaillés du *screening* n'ont pas été rendus publics. Toutefois, selon les informations récoltées sur le terrain, environ un dixième des ONG ont arrêté le processus en cours de route, et à peu près deux dixièmes supplémentaires ont échoué. *In fine*, l'exercice a donc exclu un tiers des acteurs. Deux ONG ont introduit un recours devant le Conseil d'État (institution devant laquelle toute personne morale peut contester un acte administratif irrégulier qui lui aurait causé un préjudice) ; l'affaire est actuellement en cours.

Tableau 13 – relatif aux proportions d'ONG ayant échoué au screening de 2016 ou ayant arrêté en cours de processus

Catégorie linguistique	Nombre total d'ONG	Nombre d'ONG ayant échoué ou abandonné	Pourcentage d'échecs ou abandons
ONG francophones	39	15	38,5 %
ONG néerlandophones	23	7	30,4 %
ONG bilingues	42	12	28,6 %
Total	104	34	32,7 %

Sources : « ONG Livre ouvert », 2016, www.ong-livreouvert.be ; ainsi qu'une série de documents internes et/ou publics des fédérations d'ONG.

Les ONG francophones sont 38,5 % à avoir échoué ou abandonné, contre 30,4 % des ONG néerlandophones et 28,6 % des ONG bilingues (cf. Tableau 3). Cela s'explique, en partie, par le fait que les ONG francophones sont de plus petite taille que leurs consœurs néerlandophones et bilingues comme nous l'avons montré dans les tableaux ci-dessus. Les ONG bilingues ayant échoué ou abandonné sont uniquement des ONG belges ou des petites ONG internationales ; aucune des grandes ONG internationales n'a raté ou abandonné le processus du *screening*.

De nouveaux enjeux émergent dès lors. Les ONG les plus compétitives en matière de gestion sont favorisées par ce type de processus néolibéral, décliné sous forme de techniques gestionnaires, générant ainsi un rapport de concurrence entre ONG (Couprie, 2012). Deux profils d'organisation se distinguent : Le premier est l'ONG de grande taille qui dispose, *a*

¹⁰³ Il est à noter que ce n'est pas la première fois qu'il est ainsi procédé à un *screening*. Un exercice semblable avait déjà été réalisé en 2006 (par le cabinet de consultance Price Waterhouse Coopers – PWC), mais il n'avait pas réduit le nombre d'ONG.

priori, de moyens humains et financiers conséquents, et peut donc se permettre d'engager des personnes – gestionnaires – qui sont spécifiquement en charge de ce type d'exercice ; Le second est l'ONG internationale qui, en plus de disposer de moyens financiers et humains importants, bénéficie aussi de compétences au sein du groupe international dont elle fait partie. Par exemple, si la GAR est une technique de gestion qui fait son apparition depuis quelques années en Belgique, elle est mise en œuvre dans d'autres pays depuis de nombreuses années, comme c'est le cas au Canada ou au Royaume-Uni. Ainsi, la succursale belge d'une ONG internationale peut faire appel à son homologue canadien ou britannique pour être formée et pour traduire les processus dans sa propre structure. Dans ce contexte, ce sont par conséquent les ONG de grandes tailles et internationales qui sont les plus susceptibles d'être compétitives face aux nouveaux modes de financement et de gestion attendus par l'administration et le monde politique.

En réponse à ces enjeux et compte tenu de la rationalité néolibérale dans laquelle les ONG agissent, elles sont soumises à de nouvelles contraintes, dont le *screening*, pour démontrer leur légitimité. Si leur légitimité était à l'origine essentiellement basée sur leur assise sociétale et sur leur connaissance du terrain au Sud, il semblerait aujourd'hui que ces ONG doivent faire preuve d'une légitimité nouvelle, à travers leur bonne gestion, leur performance et leur efficacité.

Parallèlement à ce processus d'analyse de leurs compétences gestionnaires, les ONG travaillent désormais dans une logique de collaboration en partenariat : elles ont élaboré des cadres stratégiques communs (CSC) ¹⁰⁴ sous la forme de trente-trois (33) groupes de travail inter-ONG, pour favoriser la concentration et la cohérence des acteurs indirects de la coopération belge.

La loi du 16 juin 2016 dispose à cet égard que « le CSC sert de référence pour l'élaboration des programmes de ces organisations, en ce compris l'identification et la mise en œuvre des synergies et complémentarités entre elles ; il constitue la base sur laquelle des enseignements sont tirés et partagés, et sur laquelle un dialogue stratégique est mené avec l'administration et les autres acteurs de la coopération belge au développement. (...) Le CSC constitue le cadre général de référence pour les programmes » (pp.39649-39650).

Il est à noter que ces CSC ont constitué une stratégie de résistance du secteur ONG pour contourner la logique initialement suggérée par le ministre. En effet, loin de s'être vues imposer les CSC, les ONG ont proposé ceux-ci au ministre afin de répondre à ses demandes stratégiques tout en contrant son idée de confier à Enabel le monopole du financement des programmes de la coopération belge via des appels à projets (ce qui était inacceptable pour les ONG en termes d'autonomie et d'indépendance) et, partant, les mettant en concurrence

¹⁰⁴ Rappelons que les CSC ont été précédés par les analyses contextuelles communes (ACC) ; celles-ci avaient été instaurées par le ministre J.-P. Labille (PS), qui a initié le projet de synergie entre les acteurs indirects (cf. *supra*).

ouverte. Les CSC ont été globalement bien reçus par le secteur, qui a reconnu l'intérêt de cette démarche coopérative, même si aucune unanimité ne règne : certains considèrent que les CSC sont une opportunité de collaborer et ainsi apprendre les uns des autres, alors que d'autres estiment qu'il s'agit d'une simple perte de temps.

Conclusion

Le présent chapitre est tout d'abord revenu sur un moment majeur de ce cheminement qu'est la crise de la fin des années 1990. En effet, c'est à cette époque qu'est fondée la coopération belge au développement telle qu'on la connaît aujourd'hui sur le plan institutionnel.

Cette période de crise questionne le statut des ONG, mais les responsables politiques de l'époque s'accordent sur la légitimité sociétale de celles-ci. Les ONG sont alors devenues officiellement parties prenantes dans les débats politiques relatifs à la coopération et elles se sont vues dotées d'un statut face à l'administration à travers le processus d'agrément. Ce moment d'institutionnalisation a été un moment charnière pour les ONG. Le rôle propre que l'État a alors donné aux ONG a été déterminant dans tous les processus de négociations qui ont suivi nous y reviendrons.

Ce chapitre a également été l'occasion de montrer à la fois les transformations propres à au service en charge des acteurs non gouvernementaux, répondant aux exigences du *new public management* à l'œuvre depuis les années 2000 en Belgique. Nous avons aussi pu mettre en évidence la relation de proximité que le Service D3 entretient avec les acteurs ONG. Nous verrons dans les chapitres qui suivent que cette relation est déterminante dans la mise en œuvre des dispositifs de gouvernement étudiés.

De manière générale, nous avons perçu la façon dont la rationalité néolibérale se donne à lire dans la politique de coopération belge et ses acteurs non gouvernementaux. Plus spécifiquement en ce qui concernent les ONG, nous avons fait état des récentes évolutions, orientées par de nouvelles exigences au caractère néolibéral : la performance, l'efficacité ou encore les synergies. En particulier, les ONG se voient désormais dans l'obligation de démontrer leur bonne gestion si elles veulent survivre. Il s'agira d'analyser finement cet aspect dans les chapitres qui suivent.

En outre, ce chapitre consacré aux ONG a permis de mettre en évidence des différences entre le nord et le sud du pays, puisque les organisations ont des profils différents agissant sur leurs comportements face à cette rationalité néolibérale prenant corps à travers des dispositifs gestionnaires.

Les trois chapitres suivant s'intéressent donc à analyser les dispositifs de gouvernement identifiés dans ce travail de recherche. Ils montrent également la façon dont les acteurs se structurent, font et défont des réseaux autour de ces derniers, mettant en évidence le rôle clé des acteurs intermédiaires que sont les fédérations et les coupoles. Enfin, ils plongent au cœur du fonctionnement d'une ONG pour comprendre au plus près des pratiques et des discours les modalités de transformations propres aux dispositifs mobilisés par l'État.

Les trois chapitres qui suivent sont à considérer comme un tout car chacun d'entre eux permet de donner une profondeur de compréhension et d'analyse aux autres. Le premier chapitre porte sur les dispositifs de gouvernement qui se révèlent être la porte d'entrée de notre analyse. Nous proposons une généalogie des différents dispositifs de gouvernement que nous avons pu suivre durant nos recherches.

Le second chapitre s'intéresse quant à lui à deux acteurs présents tout au long de nos recherches, tantôt dans l'ombre, tantôt dans la lumière, il s'agit des acteurs intermédiaires que sont les fédérations d'ONG et les couples.

Enfin, le dernier chapitre est consacré à ce que ces dispositifs produisent sur le sujet – entendu à la fois comme organisation, et comme individu. C'est par le biais d'une ethnographie au sein d'une ONG que nous y donnerons corps.

CHAPITRE 5 – Les dispositifs de gouvernement

« *Nous sommes devenus les petits soldats du management* »

(Extrait d'entretien avec une petite ONG francophone – 2017).

Introduction

Ce chapitre revient sur une série de dispositifs de gouvernement co-produits par l'administration de la coopération belge au développement (DGD), les ONG, leurs fédérations et coupoles depuis les années 2000. L'analyse par le prisme des dispositifs entendu comme « un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales philanthropiques, bref du dit aussi bien que du non-dit » (Foucault, 1994, p. 299), permet une articulation entre le niveau discursif et le niveau technique du gouvernement.

Les dispositifs permettent de dépasser la dimension concrète de concepts tels que ceux d'outils, d'instruments ou encore d'instrumentation en intégrant le niveau discursif dans l'analyse qu'il est possible d'en faire. Ainsi, il ne s'agit pas seulement d'étudier la gestion comme *praxis* – comme conduites des organisations, mais d'en saisir les actes langagiers, les démarches, les outils, les techniques, les rôles, les institutions et les organisations qui participent à sa croyance généralisée (Boussard, 2008). En nous intéressant aux dispositifs gestionnaires, il est question de saisir les interactions entre les humains et les non-humains et les réseaux d'acteurs qui se construisent.

Ce chapitre est articulé en trois parties et montre comment ces dispositifs de gouvernement contribuent à intégrer les ONG à une dynamique de rationalisation de l'action publique, au sens de l'efficacité d'une part, ainsi qu'à un processus de disciplinarisation des sujets ONG (collectif et individuel) d'autre part.

Ce faisant, dans la première partie, nous revenons sur une étude de 2001 relative au financement des ONG, souvent présentée par les intervenants de l'administration (DGD) comme le moment fondateur des dynamiques de réformes des quinze dernières années au sein du secteur non gouvernemental, parce qu'elle a posé les jalons des programmes politiques en matière de coopération non gouvernementale. Associé à cette étude, nous présenterons le premier *screening* (évaluation) portant sur la vérification des processus administratifs, financiers et opérationnels des ONG. Ces réformes associent processus de gestion interne et processus de gestion opérationnelle des organisations.

Dans la seconde partie, nous nous intéressons à deux dispositifs orientés vers les caractéristiques de la gestion interne des ONG. Nous présenterons d'abord le dispositif EFQM. Il s'agit d'une technique de 'management total de la qualité' mis en place par le secteur ONG lui-même après le premier *screening*. Ensuite, nous reviendrons sur le second *screening* (audit) qui, contrairement à l'évaluation précédente, est uniquement articulé autour de dix domaines de gestion (voir chapitre précédent). Il s'agit de deux dispositifs qui se concentrent uniquement sur les capacités gestionnaires des organisations non gouvernementales.

Enfin, dans la troisième partie, nous présentons les 'cadres stratégiques communs', les 'programmes communs', et dans une moindre mesure la 'demande groupée' qui se révèlent être davantage orientés sur l'opérationnalisation des missions menées par les ONG dans un souci de rationalisation de leurs actions et de leurs possibilités de gestion et de contrôle par l'administration.

Pour conclure, nous montrerons que procéder à une généalogie de ces différents dispositifs de gouvernement co-produits par le politique et le secteur ONG belge permet de mettre en lumière le renforcement de la rationalité néolibérale de l'action publique à l'œuvre dans la coopération au développement et chorégraphié en grande partie par l'administration. Cette rationalité néolibérale est à lire comme un « art de gouverner » puisqu'il s'agit d'une forme de conception du monde qui est élaborée à la fois par la structure de la société mais tout autant par l'imaginaire de cette dernière. Enfin, comme présenté dans le chapitre théorique, nous partageons la vision de Dardot et Laval (2010), en ce qui concerne le néolibéralisme. Il est défini comme « l'ensemble des discours, des pratiques, des dispositifs de pouvoir visant à instaurer de nouvelles conditions politiques, à modifier les règles de fonctionnement économique, à transformer les rapports sociaux de manière à imposer [...] l'objectif de la concurrence généralisée entre entreprises, économies et États » (p. 275).

1. Entre évaluation des mécanismes de gestion interne et de l'efficacité de l'action : le premier *screening* des ONG

En 2001, une étude commanditée par la DGD est menée par IBM¹⁰⁵ : « **Évaluation du processus de financement des ONG belges par programmes quinquennaux** ». Cette étude est réalisée à la fin de la première période de programmation (1998-2002), soit après la crise majeure qu'a connue la coopération belge dans les années 90' (cf. chapitre historique). Ce bilan sur le mode de financement des ONG est *de facto* aussi celui de la réforme Moreels.

¹⁰⁵ IBM pour International Business Machines Corporation. Il s'agit d'une entreprise américaine qui produit du matériel informatique, du logiciel et des services informatiques. Si au premier abord, il est étonnant de voir IBM se charger de faire de la consultance, il faut savoir que dans les années 1990 IBM Belgique lance un plan de restructuration interne spécifique aux travailleurs de l'entreprise en fin de carrière via la création d'une filiale appelée *Skill Team*. Les premières activités de cette filiale étaient de la consultance, dont la DGD a pu notamment bénéficier (Source : Le Soir online : 08/12/2000).

L'étude propose une série de recommandations¹⁰⁶ qui portent à la fois sur le mode de fonctionnement des services de l'administration de la DGD mais aussi sur les processus de financement des activités des ONG. Les autorités doivent définir un document stratégique avec une vision propre de la coopération non gouvernementale. Du côté des ONG, il faut mettre en place une dynamique de programmation opérationnelle, clarifier les procédures de financement et objectiver les mécanismes d'évaluation. Plus particulièrement, le rapport insiste sur l'importance d'exiger des ONG des programmes plus cohérents. C'est dans cette logique que l'étude propose de mettre en place une double modalité de cofinancement¹⁰⁷ des ONG : le **projet** d'une part et le **programme** d'autre part. Celle-ci sera mise en œuvre lors de la réforme de 2006 (AR du 24 septembre 2006). L'objectif de cette réforme est d'ajouter la notion de projet à celle déjà existante de programme, en tant que mode de cofinancement, principalement à destination des 'petites' ONG. En effet, avant 2006, les petites ONG, qui ont une capacité de gestion des ressources humaines et financières limitée, compilent une série de projets de courte durée pour en faire un programme plus long, puisqu'il n'y a plus de financement par projet. Cet empilement d'actions peut donc créer un manque de cohérence globale et rend le programme parfois artificiel, comme l'illustre l'extrait d'entretien suivant :

*« [...] donc ce rapport qui tape sur la DGD et qui remettait en cause certaines choses dont le fait que la modalité programme avait été imposée à toutes les ONG peu importe son profil et en fait des ONG qui étaient de vraies ONG programme et faisaient des programmes dans cette optique, tandis que d'autres ONG continuaient à faire **une somme de petits projets et mettaient un beau petit ruban mais il n'y avait pas grand-chose derrière. Et donc une des recommandations c'était de faire une modalité projet et une modalité programme. Et la modalité programme doit être accessible via un screening, enfin qui ne portait pas ce nom là à l'époque. Et donc le premier screening était une application de la recommandation de l'étude IBM. »***

(Extrait d'entretien d'un acteur de terrain – DGD – 2018).

Ainsi, en proposant la modalité de cofinancement par 'projet', les petites ONG, peuvent être spécifiquement financées.

Par ailleurs, la modalité 'programme' déjà existante, à savoir un financement plus important sur une durée passant de cinq à trois ans, doit désormais être accessible aux ONG via un processus de *screening*.

¹⁰⁶ Recommandations IBM (traduction de l'auteur) : Préparation d'un document de vision sur la coopération non gouvernementale ; Meilleure définition des rôles des différents services au sein de la DGCD ; Introduction d'une dynamique de programme "réelle" ; Clarifier et structurer la procédure de financement ; Objectivation de l'évaluation ; Accroître l'expertise et améliorer la gestion des connaissances ; Développer et formaliser la consultation et la coordination ; Élaboration d'une note stratégique nord ; Évoluer vers une politique du personnel axée sur les compétences (source : *Evaluation du processus de financement des ONG belges par programmes quinquennaux*, 2004, Service public fédéral des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement. Direction Générale de la Coopération au Développement. Rapport final.

¹⁰⁷ Rappelons que le cofinancement a d'abord fonctionné avec une double modalité projet et programme jusqu'en 1997. À cette période cette double modalité crée un manque de clarté et de cohérence. Ainsi dans l'AR de 1997, les ONG sont désormais financées par programme de 5 ans pour financer des partenaires ; l'éducation ; l'offre de services techniques et méthodologiques et l'envoi de coopérants.

Ce nouveau dispositif de double cofinancement crée par ailleurs une augmentation de la charge de suivi administratif pour la DGD, alors qu'elle connaissait déjà une diminution de son personnel depuis les années 1990 (cf. chapitre socio-historique). L'administration a alors souhaité profiter de cette évaluation pour diminuer le nombre de dossiers à gérer.

C'est dans ce contexte que le premier *screening*¹⁰⁸ est mis en place. C'est le bureau de consultant PricewaterhouseCoopers (PWC) qui remporte le marché pour la mise en œuvre de ce dernier.

Le *screening* vise, à vérifier si et comment les ONG atteignent leurs résultats sur le terrain. L'approche méthodologique se veut qualitative (Creswell & Poth, 2019; Denzin & Lincoln, 2011; Tashakkori & Creswell, 2007). En effet, l'équipe de consultants réalise des rencontres préliminaires avec les acteurs concernés, une analyse documentaire, des interviews, un questionnaire (papier et électronique) à destination des ONG, des visites sur le terrain au Sud et en Belgique ainsi que des *workshops*.

*« [...] Mais est venu s'ajouter à ça à partir de 2006 un screening des ONG, donc un examen, des ONG qui le souhaitaient, et il était nécessaire pour pouvoir demander un financement programme. Il y avait à ce moment-là et il y a toujours d'ailleurs deux modalités de financement mais **pour avoir le programme il fallait répondre à un certain nombre de critères (quantitatifs) et la réussite du screening**. Et là, la plupart des ONG qui pouvaient le présenter l'ont fait et l'ont réussi. [...] Il y avait 4 grands domaines avec une série de critères qui traitaient de l'organisation dans son ensemble. [...] des dimensions de cohérence programmatique et des dimensions de capacité de gestion de l'ONG, qui étaient plutôt des capacités d'ordre administrative et financière qui étaient examinées.*

[...] Ils n'étaient pas contents du screening, car il n'a pas permis de discriminer, presque tout le monde a réussi y compris les organisations qui selon le pouvoir public ne méritait pas de le réussir. Mais ça été fait par un bureau externe, un bureau d'audit qui a eu le marché (PWC). Il y a eu des 'ONG programme' qui étaient perçues par la DGD comme de faible qualité et tout le mécanisme a été perçu comme ce n'est pas parce que vous êtes programme que vous êtes de qualité. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'Acoddev – 2016).

¹⁰⁸ Deux *screening* auront lieu durant la période 2000-2019. Le premier à lieu en 2006 et le second a lieu dix ans plus tard en 2016.

Tableau 14 – relatif aux Critères d'évaluation du screening (2006)

AUTONOMIE FINANCIERE (4/7)	TRANSPARENCE (3/6)	GESTION DES ACTIONS (5/8)	EFFICACITE (3/6)
Répartition des sources de financement	Contrôle interne	Clarté et cohérence des activités	Approche participative
Évolution temporelle de la répartition des sources	Analyse des coûts	Structure décisionnelle	Respect du planning
Dépendance au canal de subsidiation	Cohérence du reporting financier	Fonctionnement du CA	Réalisation des activités
Évolution temporelle de la dépendance	Respect des exigences DGD	GRH	Atteinte des résultats
Liquidité	Communication vers l'extérieur	Méthodologie de gestion de programme	Suivi des effets des actions
Solvabilité	Mise en place d'une comptabilité analytique	Conception des actions	Évaluation
Équilibre budgétaire	(+ commissaire IRE)	Planification des actions	
		Recherche de qualité	

Légende : ce qui se trouve en gras sont les critères à réussir obligatoirement par les ONG.

(Tableau reconstitué sur base du rapport PWC, 2006).

L'analyse du contenu du *screening* (2006) révèle une série d'éléments. En ce qui concerne les quatre domaines étudiés (autonomie financière, transparence, gestion des actions et efficacité des activités), s'il est clair qu'ils sont tous orientés gestion au sens de conduites de l'organisation, deux d'entre eux (autonomie financière et transparence) sont en lien direct avec la gestion financière de l'organisation, alors que les deux autres (gestion des actions et efficacité) sont davantage en lien avec la gestion opérationnelle des actions des ONG sur le terrain.

Plus spécifiquement, on observe que pour réussir le *screening*, les ONG doivent satisfaire à une partie des critères, dont certains sont obligatoires, au sein de chaque domaine. Pour **l'autonomie financière**, les ONG doivent au moins répondre à quatre critères sur les sept proposés avec l'obligation des critères de solvabilité et de l'équilibre budgétaire. Pour la **transparence**, au moins trois critères doivent être réussis sur les six, dont celui de la comptabilité analytique. En ce qui concerne la **gestion opérationnelle des actions** (le cœur de métier des ONG), cinq critères sur huit doivent être remplis dont obligatoirement : la méthodologie de gestion de programme, la conception des actions et la planification de celles-ci. Ces trois critères obligatoires découlent des méthodes de gestion de programme propres au secteur du développement tels que le cadre logique. Enfin, pour le domaine de **l'efficacité**, trois critères sur six doivent être satisfaits, comprenant obligatoirement 'la réalisation des activités' qui s'avère être au cœur des pratiques des ONG sur le terrain.

Ainsi, sur les vingt-huit critères présentés dans le *screening*, seuls quinze doivent être remplis, dont sept obligatoirement. Un peu plus de la moitié des critères doivent être atteints et

seulement un quart sont indispensables à réussir. L'analyse de ces critères révèle donc **un dispositif de screening se situant à mi-chemin entre l'évaluation des pratiques gestionnaires d'une part et de l'opérationnalisation et du suivi des actions sur le terrain des ONG d'autre part.**

À l'époque, les ONG contestent les résultats de ce *screening* auprès de la DGD. Ce qui donne lieu à une session de repêchage, comme l'illustre l'extrait suivant :

« Et après ça, il y a eu le repêchage. Les organisations, je me souviens moi j'étais gestionnaire d'entraide et fraternité, et Entraide n'était pas passé. Waw Entraide n'est pas passé ?! Il y a eu un repêchage elles ont pu s'expliquer sur les trucs qu'elles n'ont pas réussi à faire etc., et après ils ont ré-analysé ces documents et boom encore un gros paquet est passé. Et donc ça n'a pas du tout diminué le nombre d'ONG, ça a introduit les deux modalités qui étaient compliquées à gérer, bref, moi j'étais pas non plus super contente du cadre réglementaire de 2005. Les négociations ont duré 4 ans ! 4 ans pour mettre en place ce truc ! »

(Extrait d'entretien avec un fonctionnaire DGD – 2018).

Ce premier *screening* se révèle finalement peu discriminant puisqu'un nombre limité d'ONG échouent soit environ 20% des ONG programmes¹⁰⁹ au premier tour. Il y a ensuite une session de repêchage qui diminue encore le nombre d'ONG en échec. Par conséquent, là où l'administration souhaitait réduire le nombre d'acteurs, elle se retrouve à devoir gérer une double modalité de financement et un nombre quasiment identique d'organisations.

Conclusion intermédiaire

Cette première partie illustre, selon nous, un point de basculement, puisque ce premier *screening* symbolise la mise en œuvre concrète du *new public management* (Pollitt & Bouckaert, 2017) – entendu ici comme l'implémentation de pratiques et de discours issus du secteur privé pour organiser l'action publique – dans la politique de coopération belge au développement. Alors que le secteur de la coopération au développement et tous ses acteurs sortent à peine d'une crise majeure de légitimité, dans le même temps la DGD est elle-même confrontée, comme toutes les administrations fédérales, à une double injonction à une managérialisation : d'un côté, la réforme modernisatrice des administrations fédérales appelée réforme 'Copernic' (de Broux, 2005; Drumaux, 2010; Nachtergaele, 2010), d'un autre, clarifier les rôles des services et les procédures ; accroître l'expertise et mettre en place une gestion du personnel basée sur les compétences ; formaliser la consultation : autant de conseils orientés vers une bonne gestion au sein de l'administration elle-même. Celle-ci se voit aussi enjoindre à développer une réelle approche stratégique sur base d'un document d'orientation, une note stratégique et une objectivation de l'évaluation.

¹⁰⁹ Les ONG programme représentent une partie des ONG à l'époque. Donc 20% de celles-ci, représente en réalité moins de 20% du total des ONG.

Du côté des ONG, l'évaluation mise en œuvre par le biais du *screening* se situe à mi-chemin entre l'audit – au sens de vérification de critères – et l'évaluation du résultat de leurs actions.

En ce qui concerne la contestation des résultats du *screening* par les ONG, elle a selon nous été facilitée par une série d'éléments. Deux des domaines étudiés dans ce premier *screening* portaient sur la gestion administrative et financière de l'organisation en mobilisant deux dimensions rendues incontournables dans le cadre des derniers Arrêtés. En effet pour avoir accès au statut d'ONG, les organisations doivent satisfaire une série de critères dont ceux de la gestion financière à travers une comptabilité transparente (voir AR 18/07/97 – Art.3. §7, p.21852). Il n'était donc pas difficile pour les ONG de répondre à ces critères.

Les deux autres critères évalués étaient quant à eux au cœur des pratiques professionnelles des ONG, puisqu'ils portent sur la mise en œuvre des programmes et leur suivi. Ce faisant, qui mieux que les ONG peuvent se positionner sur l'ensemble de ces critères ? De plus, les ONG avaient la possibilité de discuter des résultats, compte tenu de l'approche qualitative de la démarche et des compétences internes des ONG dans les domaines évalués. La participation des ONG (qui était obligatoire pour les ONG programmes) a mis en échec le projet de l'administration de l'époque d'exclure une partie des ONG programme dont la gestion leur semblaient insuffisante. Enfin, ce processus de négociation montre également la capacité politique qu'ont les ONG à l'époque.

Ce *moment clé dans l'histoire* des relations entre les ONG belges et l'administration aura également des conséquences sur le secteur. Les résultats peu discriminants du premier *screening*, ont produit un groupe d'ONG 'programme' diversifié, composé de petites et de grosses ONG, dans la mesure où très peu d'entre elles ont échoué.

En outre, depuis le dispositif de consortium de la réforme « Moreels » (voir chapitre socio-historique), une série d'ONG, uniquement flamandes vont se regrouper, entraînant un déséquilibre dans le paysage des ONG belges. Suite aux regroupements qui étaient encouragés par l'administration, *la taille moyenne des ONG flamandes augmente tandis qu'elles deviennent moins nombreuses et davantage financées par programme. Les ONG francophones demeurent plus petites, plus nombreuses et pour une plus grande part, financées par projet.* Cela produit un effet non désiré des injonctions propres au dispositif administratif (regroupement et *screening*) : une distinction entre les ONG francophones et flamandes et entre leurs fédérations respectives. Cette différence se renforcera au fil des réformes nous y reviendrons.

L'enjeu du premier *screening* pour les ONG est bien de maintenir ou intégrer le financement par programme. Il ne s'agit pas de lutter contre une forme de rationalité néolibérale. La DGD quant à elle n'a de cesse, à travers ses réformes politico-administratives et managériales, de renforcer le contrôle administratif et financier des ONG avec comme point d'orgue le second *screening* (nous y reviendrons).

Inquiètes à l'idée de se voir imposer un nouveau *screening*, les ONG flamandes et francophones choisissent de mettre en place un modèle de la gestion de la qualité à travers l'outil EFQM sur lequel nous revenons dans les sections qui suivent.

2. EFQM et le deuxième *screening* : deux processus d'abstraction

Nous venons de le voir ci-dessus, l'étude IBM a été un moment charnière dans la transformation des relations entre les ONG et l'État. Les résultats de premier *screening* montrent le passage d'une relation peu (en)cadrée, si ce n'est par une législation relativement peu exigeante, à une relation toujours plus organisée autour de la mise en place d'une série de mécanismes de contrôle administratifs et financiers.

Bien que le nombre d'ONG n'ait pas été réduit suite au premier *screening*, le secteur est maintenant inquiet : les ONG sont à présent prévenues que d'autres évaluations seront organisées régulièrement (tous les dix ans au moins) pour vérifier la qualité de leurs processus de gestion et d'intervention. C'est donc par le biais des fédérations (Acodev et ngo-federatie) que le secteur décide de prendre les devants et d'investir la sphère de la qualité via le modèle *European Foundation for Quality Management* (EFQM)¹¹⁰.

Un acteur du terrain nous informe lors d'un entretien qu'il s'agit donc pour le secteur de susciter une dynamique en interne, de se préparer au futur *screening* et de communiquer vers l'extérieur pour rassurer tant la DGD que les donateurs. Nous montrerons qu'au-delà de ces objectifs susmentionnés, la mise en place de EFQM révèle une appropriation du discours gestionnaire par les ONG et, partant, à la rationalité néolibérale.

En ce qui concerne le second *screening* (2016), piloté par la DGD et mené par un bureau privé de consultance, nous verrons qu'il renforce *de facto* le processus de rationalisation de l'action publique, au sens d'une rationalité bureaucratique néolibérale (Hibou, 2012).

Ainsi la deuxième partie de ce chapitre montre comment à travers deux processus d'abstraction que sont EFQM et le *screening*, le secteur ONG s'inscrit dans un processus d'appropriation de la rationalité néolibérale à travers des dispositifs gestionnaires transformant d'un côté ses relations avec l'administration et, d'un autre côté, le fonctionnement interne des ONG elles-mêmes, renforçant les tensions entre logique de métier et logique bureaucratique.

¹¹⁰ Ce modèle, qui émane du secteur privé, s'inscrit dans une approche intégrative de la qualité, c'est à dire qui se trouve dans toutes les activités de l'organisation. Le modèle EFQM est un instrument d'autoévaluation. L'objectif étant la performance organisationnelle, il vise également l'amélioration constante de la structure (Maes, 2012).

2.1. EFQM : le management de la qualité totale au sein des ONG belges

Face à l'expérience du *screening* imposé par l'administration, les fédérations s'inquiètent des exigences à venir de la part de l'administration : ne devraient-elles pas, de leur propre initiative, encourager leurs membres à s'engager dans la voie de l'évaluation de la qualité ?

*« Il y a eu un groupe de réflexion pour voir ce qui est important en termes de qualité chez nous, c'est quoi ? Et puis on s'est posé une deuxième question, est-ce qu'on essaie de se donner un modèle générique ? Et on a fort réfléchi à ça à l'époque. [...] Il est clair qu'il y avait une tension entre d'une part, s'orienter vers les interventions, sur des interventions de qualité, c'est ça qu'il faut faire, c'est là-dessus qu'il faut travailler comment peut-on garantir que nos interventions sont de qualité et l'autre tendance c'est de dire ce qu'il faut, c'est qu'on soit **une organisation qui démontre qu'elle gère activement la qualité et bien entendu ça se traduit aussi sur ce que fait l'organisation en termes d'interventions, mais c'est plus large que les interventions de développement proprement dites.** [...] C'est comme ça qu'on a choisi le modèle EFQM. Il y avait eu quelques expériences d'ISO, dans le secteur qui n'avait pas donné de résultats significatifs, qui était perçu comme lourd et fastidieux par rapport au return que les organisations obtenaient. Et les normes ISO étaient moins développées qu'actuellement. On s'est orienté vers EFQM essentiellement parce que c'était un modèle qui nous apparaissait assez large et dans lequel on pouvait mettre nos différentes pratiques ».*

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'Acodex – 2016).

L'outil EFQM est né dans les années 1990. Il s'inspire du modèle « CAF » belge¹¹¹ ou encore de « l'INK management » hollandais. Au même titre que le modèle CAF, le modèle EFQM est un instrument d'auto-évaluation visant la performance organisationnelle. Toutefois, il est important de préciser qu'EFQM est un modèle qui, en visant l'excellence, ambitionne également l'amélioration constante à travers des boucles de rétroactions. Selon Doelaman, *et al.*, (2014) ce modèle peut être utilisé de deux façons : « *as a diagnosis model for executing a self-assessment ; and as a model for management control* » (p. 439). Il semblerait que le choix des ONG soit à la croisée de ces deux fonctions. En effet, le modèle a été choisi pour : implémenter une pratique auto-évaluative (1) ; répondre aux attentes managériales de l'administration (2) ; disposer d'un modèle de référence pour tout le secteur (3) ; et susciter l'intérêt pour la question de la qualité au sein des ONG (4).

Ce modèle s'inscrit dans une **approche intégrative de la qualité**, c'est-à-dire qui se trouve à tous les niveaux d'activités de l'organisation.

Le modèle d'excellence EFQM est composé de trois outils interreliés (Maes, 2012). Premièrement, **les huit concepts fondamentaux de l'excellence**¹¹². Atteindre des résultats équilibrés (1); créer de la valeur pour les clients (2); diriger de manière visionnaire, inspirée et

¹¹¹ Le modèle CAF – Cadre d'Auto évaluation des fonctionnaires – est un outil de management utilisé dans les administrations belges en vue d'améliorer la qualité des services. Source : https://fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/developpement_et_support/qualite/caf

¹¹² Des concepts semblables à ceux de la norme ISO.

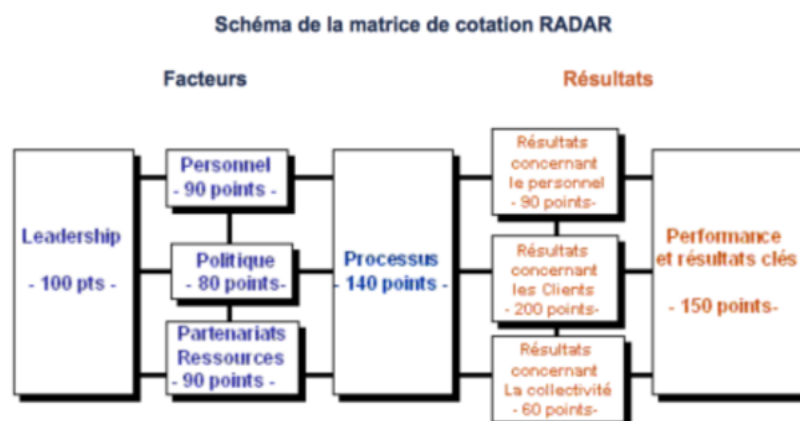
intègre (3); manager par les processus (4); réussir par l'implication du personnel (5); inciter à la créativité et à l'innovation (6); développer les partenariats (7); et assumer ses responsabilités pour un avenir durable (8). Ces concepts gestionnaires sont orientés résultats et visent l'opérationnalisation à travers des processus.

Deuxièmement, le **leadership** est un important facteur de réussite dans la mise en œuvre du modèle EFQM. Il est considéré comme le pilote de la 'stratégie', des personnes, des partenariats et des ressources, visant ainsi une amélioration de la qualité et une implémentation du modèle de qualité (Calvo-Mora et al., 2006).

Troisièmement, la **grille RADAR** – dont le modèle EFQM s'inspire – est une méthode d'évaluation dynamique et un outil de management puissant qui fournit une approche structurée pour apprécier la performance d'une organisation (Maes, 2012). La grille RADAR vise à évaluer le niveau de performance, mais aussi le niveau de causalité entre les résultats obtenus et les actions pour atteindre les objectifs stratégiques et opérationnels. Cette grille est composée de deux matrices : la première s'intéresse aux facteurs sur lesquels agir ; alors que la seconde matrice porte sur les résultats, au même titre que le schéma EFQM, comme l'illustre les deux schémas ci-dessous.



(Grille EFQM).



(Grille RADAR).

Concrètement, EFQM se décline en deux degrés de mise en œuvre. Le premier degré, vise **l'engagement vers la qualité** – “*Committed to Excellence (C2E)*” –. Il s'agit de faire une auto-évaluation de ce qui est qualitativement parlant que ce soit efficient ou non dans l'organisation. Le second degré concerne la **certification** – “*Recognised for Excellence (R4E)*” – où la structure est reconnue comme étant de qualité par le système EFQM suite à une évaluation externe.

Le modèle EFQM possède des points forts et des points faibles (Albarello et al., 2016) : le management participatif permet de rassembler les membres de la structure autour du projet ; la mise en œuvre de l'outil est facilité par la flexibilité ; la logique de *benchmarking* entendu comme une étude référente basée sur d'autres expériences dans d'autres zones géographiques est également une plus-value ; l'auto-évaluation peut néanmoins créer un manque de regard externe ; et enfin la labellisation entraîne elle-même la robustesse, mais cette robustesse est mise en cause en l'absence de la certification.

Le choix du secteur s'est porté sur EFQM essentiellement pour sa flexibilité :

« C'est un modèle plus flexible, c'est une boîte sur laquelle on se pose un certain nombre de questions. Si l'on utilise une méthode et toi une autre, ça ne pose pas de problèmes. C'est un peu l'intérêt. L'autre intérêt de l'approche pour laquelle on l'a choisi c'est qu'elle avait l'avantage de questionner toute l'organisation à travers ses différentes composantes et distinguer ses facteurs des résultats d'une part, alors que souvent dans les autres approches on travaillait que sur les approches quelque part et non sur les résultats qu'on obtenait. Et d'autre part, quand on travaillait sur les approches, nous on était très très fort sur les approches liées à nos interventions. Ça nous semblait intéressant. »

(Extrait d'entretien avec un acteur de terrain – fédération – 2016).

Il est intéressant de notifier que même s'il s'agit d'un projet commun aux deux fédérations d'ONG, leurs attitudes et discours n'en demeurent pas moins différents. En effet, la fédération néerlandophone (ngo-federatie) soutient fortement le processus EFQM auprès de ses membres, contrairement à Acodev qui laisse les ONG apprécier la nécessité d'implémenter l'outil ou non. Dans le secteur, seules quatre ONG vont jusqu'à être labellisées : côté francophone le CNCD et, du côté néerlandophone 11.11.11, Trias et ROKOLTO (ancienne Vredeseilanden). Un nombre beaucoup plus important d'ONG est par contre engagé dans le premier niveau du processus (engagement vers la qualité) qui consiste en la mise en œuvre du processus d'auto-évaluation.

Par conséquent, nous comprenons que l'intérêt pour la méthode EFQM provient d'une réflexion interne au secteur cela avec le soutien des fédérations, pour améliorer la qualité de gestion. Il s'agit de répondre à la pression des bailleurs et d'avoir un moyen de pression sur l'administration – le principal bailleur – quant à l'outil avec lequel elle va apprécier la gestion

de la qualité des ONG dans le futur. Mais, nous constatons aussi que la gestion de la qualité dans le secteur ONG en est à ses balbutiements. En effet, si certaines ONG sont très avancées dans le processus de reconnaissance comme structures de qualité, elles restent encore marginales. Cependant, ce processus soutenu par les fédérations nous semble être un indicateur important. Leur engagement dans une logique de « qualité » (par exemple via l'outil EFQM) est un signe révélateur d'une appropriation de la logique gestionnaire par le secteur lui-même. Le secteur renforce ainsi lui-même les pratiques gestionnaires en son sein.

2.2. *Le deuxième screening : le déploiement d'un système d'abstraction*

Le dispositif du second *screening* s'inscrit dans une profonde réforme du cofinancement des ONG initiée lors de la législature (2009-2014) comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent. C'est dans l'Arrêté royal du 25/04/2014 que l'on trouve pour la première fois la notion d'un **dispositif gestionnaire à travers le 'SPMO' pour Système performant de maîtrise de l'organisation**. Le SPMO est assorti de dix critères de gestion : la gestion financière, la gestion stratégique, la gestion des processus, la gestion par résultats, la gestion des partenariats, la prise en compte des thèmes transversaux (genre et environnement), la gestion des risques, la gestion du personnel, la transparence et, enfin, la capacité de gestion de la complexité de l'organisation. Ces dix critères seront à la base du *screening* n°2 (2016), nous le verrons ci-après.

Cette notion de SPMO dans la législation montre l'émergence et la déclinaison pratique d'un « logos gestionnaire » (Boussard, 2008) à travers des « dispositifs de gestion ». Le logos gestionnaire s'articule autour de trois éléments selon l'auteure : la maîtrise, la performance et la rationalité de l'organisation. Le premier définit la raison d'être de la gestion, en l'occurrence assurer le contrôle et la maîtrise d'une organisation (*maîtrise*) ; Le second fixe un objectif : permettre aux organisations d'être efficaces et performantes (*performance*) ; Le troisième en détermine les modalités, c'est-à-dire l'utilisation d'une approche méthodique et rationnelle des problèmes (*rationalité*). Ainsi, le « logos gestionnaire » se donne à voir dans les dispositifs sans toutefois s'en détacher. Le fait de recourir à l'invocation d'un dispositif de type SPMO au sein de la législation met en évidence le renforcement de l'utilisation de dispositifs gestionnaires. Par ce choix, la DGD précise le cadre de référence qu'elle attend de ses partenaires en matière de gestion.

Recourir au discours de type SPMO s'inscrit donc dans la continuité du renforcement de la dynamique entamée depuis 2004 au travers du rapport IBM, du *screening* de 2006 organisé par la DGD et du recours volontaire à EFQM (vers 2009).

Il est opportun de souligner ici ce renforcement de la *rationalité néolibérale*, entre la fin des années 1990 et 2016, encouragé par l'administration et par les fédérations, alors que le cabinet politique pour sa part change d'affiliation politique au cours du temps : CDV (1994-

1999), MR (2004-2009), PS (2009-2014), VLD (2014-2019). Cette évolution des modalités de coopération avec les ONG semble soutenue aussi bien à droite qu'à gauche du spectre politique.

La première étape dans l'accessibilité au cofinancement est la réussite d'un nouveau *screening*.

L'objectif de ce dernier est bien différent du premier *screening* puisqu'il s'agit de contrôler la qualité des processus de gestion des ONG¹¹³, de sorte à en faire des partenaires de confiance pour la DGD. Il s'agit également de contribuer à la diminution de la charge administrative de la DGD compte tenu de la réduction de son personnel (cf. chapitre DGD). Ainsi, par le biais du *screening*, l'administration souhaite s'assurer de travailler avec des acteurs performants sur le plan de la gestion.

« L'évaluation des acteurs de la coopération belge au développement constitue la première étape à cet effet. Nous nous assurons que ces acteurs remplissent une série de conditions minimales en termes d'organisation professionnelle interne et nous examinons si leur organisation est suffisamment mature pour concrétiser leurs propres ambitions, qu'ils nous communiquent dans leurs plans stratégiques. Il s'agit d'une évaluation objective et transparente dans plusieurs domaines. [...] À partir des données objectives et transparentes découlant de l'analyse préalable et, par la suite, du monitoring et de l'évaluation, nous choisissons les acteurs que nous estimons être les plus aptes à mettre en œuvre une certaine activité. Notre choix ne se porte pas nécessairement sur l'acteur le plus « compétent » ou le plus « grand », mais plutôt sur l'acteur dont le mélange de compétences est le mieux adapté aux risques contextuels et institutionnels connus. »

(Extrait du rapport de la Cour des comptes, 2015, Évaluation du contrôle interne de la DGD du SPF Affaires étrangères, p.40).

Concrètement, c'est durant l'année 2015-2016 que toutes les ONG belges de développement sont soumises à ce deuxième *screening*. Il porte cette fois-ci sur leurs capacités en matière de processus et procédures de gestion interne. Ce *screening* prend la forme d'un audit externalisé, comme ce fut le cas en 2006 via un double marché public remporté par un bureau de consultance (BDO Consult) pour la proposition méthodologique et (Deloitte) pour la mise en œuvre. La DGD n'est pas en mesure d'effectuer par elle-même une vérification d'une telle ampleur en raison de la réduction de son personnel opérée depuis quelques années (cf. *supra*). **La réussite du *screening* est une condition *sine qua non* pour accéder aux subsides publics** : il s'agit donc d'un enjeu majeur pour les acteurs du secteur non gouvernemental.

¹¹³ Notons que toutes les OSC dont font partie les ONG ont été screenées, mais dans notre cas nous ne nous intéressons qu'aux ONG.

Cet audit a été réalisé sur la base d'une dizaine d'indicateurs, définis par le cabinet en collaboration avec un cabinet de consultance (BDO) lors de la législature précédente (2009-2014), et mis en œuvre par la société de consultance (Deloitte). Ces indicateurs doivent évaluer la qualité de la gestion à partir d'une série de dimensions spécifiques que sont : la gestion financière, la gestion stratégique, la gestion des processus, la gestion par résultats, la gestion des partenariats, la gestion des risques, la gestion du personnel, la prise en compte des thèmes transversaux, la transparence des processus et la capacité de gestion de la complexité de l'organisation qui correspond au volume et à la complexité des interventions¹¹⁴ (cf. Arrêté royal du 25 avril 2014)¹¹⁵.

L'approche méthodologique proposée se déroule en deux temps. D'abord, les ONG sont invitées à compléter un questionnaire en ligne. Ensuite, les consultants se rendent dans chacune des ONG afin de « vérifier » l'existence des documents mentionnés dans le questionnaire précédemment complété.

Avant toutes choses, il est important de préciser que le questionnaire relatif au *screening* est extrêmement détaillé. En effet, il porte sur neuf thèmes, il comporte vingt-trois questions principales, déclinées en soixante-deux sous questions pour un total de trois-cent trente-six lignes. Il s'agit à notre sens d'un exemple type de ce que Hibou (2012) appelle une mise en « abstraction », en ce sens que la multiplication d'outils, de termes etc. – dans notre cas de questions et de sous questions – rend à la fois les choses insaisissables pour ce qu'elles sont et ne donnent prise que sur une forme de construction de la réalité.

Tableau 15 – reprenant les thèmes principaux, les questions, sous-questions et le nombre de lignes screening 2

Thèmes	Questions principales	Sous questions	Lignes
Qualité des outils de gestion	2	7	23
Stratégie	3	5	41
Activités et processus	3	6	45
GAR	3	9	52
Partenariat	2	5	38
Genre / environnement	2	8	27
Risques	2	5	24
Ressources humaines	3	6	45
Communication	3	11	41
Total (9)	23	62	336

(Ce tableau est construit sur base du comptage du questionnaire envoyé aux ONG lors du *screening* de 2016).

¹¹⁴ Plus une ONG travaille sur différentes thématiques et dans différents pays, plus elle est considérée comme complexe.

¹¹⁵ Arrêté royal du 25 avril 2014, concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale, *Moniteur belge*, 23 mai 2014.

Il est intéressant de relever que les ONG ont répondu aux questions via un menu déroulant (cf. ci-dessous). Si les ONG ont répondu par « non » à une sous-question, le résultat de la question principale est négatif. À l’instar d’une réponse « ne sais pas », qui génère également une réponse globale négative. Il faut donc répondre positivement au moins à la moitié des questions pour obtenir une réponse globale positive.

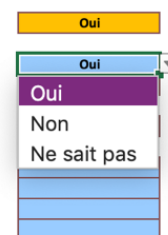
1. Qualité des outils de gestion

1.1. Etablissement d'une comptabilité

Les comptes sont publiés en partie double
Une comptabilité analytique est utilisée

1.2. L'établissement des comptes respecte le droit comptable

Un contrat avec un commissaire aux comptes est signé
Le rapport du Commissaire aux comptes est disponible
Si non : motif d'indisponibilité
Conclusion du rapport du commissaire pour les comptes N-1

A screenshot of a dropdown menu from a questionnaire. The menu is open, showing three options: 'Oui' (highlighted in purple), 'Non', and 'Ne sait pas'. Above the menu, the word 'Oui' is visible in a yellow box, indicating the selected option. The menu has a small arrow icon on the right side.

(Extrait du questionnaire envoyé aux ONG – voir annexe 8).

Cette approche fait l’objet de nombreuses critiques et contestations de la part des ONG. Selon elles, les indicateurs choisis ne permettent pas de vérifier si la structure dispose effectivement d’un système de gestion efficace. Le processus d’évaluation repose sur l’analyse de documents papiers, sans observations des pratiques des ONG dans leur organisation ni sur le terrain. Les ONG considèrent donc que cette approche n’est en rien représentative de leur travail réel. Elles l’ont appelé le « *screening* oui-non » car soit l’ONG dispose effectivement du document (par exemple : une charte sur le genre), soit elle n’en dispose pas. Il est important de noter que les ONG mises en difficulté par ce dispositif *screening*, sont des ONG de petite taille qui se trouvent dans une culture de l’oralité. Par conséquent, générer des documents attestant de leurs pratiques est plus difficile pour elles.

In fine, les ONG reçoivent une note allant de A à D, la note D étant une note d’exclusion. Pour obtenir un « bon » classement (à savoir une note A, B ou C) les ONG doivent idéalement présenter un degré de complexité peu élevé et une gestion optimale des risques. Néanmoins, une marge de manœuvre est tolérée. Par exemple, les structures présentant un niveau de complexité élevé, parce qu’elles travaillent dans de nombreux secteurs ou pays, ont pu contrebalancer cela par un niveau de gestion plus important. À l’inverse, les petites ONG qui n’ont pas un portefeuille de projets aussi important, doivent faire la preuve d’un moindre niveau de maîtrise formelle de leur gestion.

Tant la réalisation du *screening* que la définition des critères eux-mêmes, ont été imposés aux ONG sans avoir fait l’objet d’une consultation auprès du secteur ni de leurs fédérations. Ainsi, pour la première fois, le dispositif n’a pas fait l’objet de discussions entre les ONG et la DGD, que ce soit avant, pendant ou après la mise en œuvre du processus. De plus, la DGD a mis en place un mode de gestion de ce *screening*-ci qui limite les possibilités de recours des ONG,

contrairement au premier *screening* et sa session de repêchage. Par exemple, la DGD a volontairement communiqué de manière structurée pour éviter tout recours possible. Il n’y a aucune communication entre les gestionnaires DGD et les ONG. Si la DGD a communiqué c’est à l’ensemble du secteur, de manière publique, via *e-procurement*¹¹⁶ comme l’illustre l’extrait suivant :

*« Parce que, comme toujours dans les marchés publics, on sait qu’il y aura des recours au Conseil d’État, et dans les recours, ce qui est généralement privilégié, c’est le fait d’avoir donné un avantage à l’un ou à l’autre. Communiquer, c’est automatiquement mettre en danger ce premier principe-là. Voilà, c’est la tarte à la crème, le Conseil d’État : « Vous n’avez pas traité ceux-là de la même manière », c’est fini, la cause est entendue. C’est beaucoup plus facile que de chercher dans le fond des motivations. On a plutôt été d’une prudence, peut-être probablement trop – c’est ce qu’ils nous reprochent, qu’on n’ait pas assez communiqué etc. Mais bon, si on avait communiqué, maintenant... Oui, ou ça se serait retourné contre nous. Donc lors du marché public, j’étais la seule à répondre aux questions sur e-Procurement. Je ne répondais jamais par mail, jamais rien du tout, toujours tout par public, donc tout le monde prenait connaissance de mon message en même temps. Pour les ONG pareil, si je devais communiquer quelque chose, j’envoyais à tout le monde et donc aux fédérations, et le moins possible. Aucun gestionnaire ne savait rien, de sorte qu’il n’y ait pas de messages contradictoires : « Mon gestionnaire a dit ceci. » « Mais moi, il a dit cela. » **Évidemment, gros reproche : « l’administration n’a pas communiqué », oui, c’est vrai. J’assume, je suis très contente. Pour moi, c’est un gage qu’on a réussi à protéger le déroulement du screening pour le rendre neutre. »***

(Extrait d’entretien avec un fonctionnaire DGD – 2019).

Par ailleurs, les ONG ont dû produire un grand nombre de documents, parfois inexistants jusqu’alors, pour répondre aux exigences de l’administration. Le temps imparti pour passer l’exercice a été très court selon les personnes rencontrées lors de nos entretiens (tant auprès de la DGD que des ONG), d’autant que le *screening*, la rédaction des programmes d’actions (2017-2021) des ONG et les cadres stratégiques communs (CSC) se sont superposés, plongeant le secteur dans un contexte de pression administrative délétère.

« [...] bon on savait que le timing était serré. En même temps, par rapport à cette part de bluff c’était mieux pour nous. Parce que moins tu as le temps de préparer ton bluff, plus les résultats seront sincères. »

(Extrait d’entretien avec un fonctionnaire DGD – 2018).

« Tout cela crée du travail supplémentaire, car ce sont des systèmes parallèles. »

(Extrait d’entretien avec travailleur d’une grande ONG néerlandophone – 2018).

¹¹⁶ Il s’agit d’une plateforme informatique fédérale belge relative aux marchés publics.

« c'est indécent. Et j'utilise vraiment le mot moral, c'est indécent. Ce n'est pas normal que des gens qui ont de l'argent public pour, nous, faire évoluer des valeurs et des comportements chez nous et d'autres ONG pour soutenir les Sociétés Civiles dans le sud, on dépense tellement d'argent pour remplir des papiers quoi. C'est indécent. Et qu'on le veuille ou non, ils vont dire si vous êtes si bien géré ça ne devrait pas vous prendre du temps. Bullshit ! ça prend un temps de dingue ces audits, un temps de dingue ! »

(Extrait d'entretien avec un travailleurs d'une petite ONG francophone – 2018).

Les ONG entretiennent une relation ambiguë avec ce que Boussard nomme le « *logos gestionnaire* ». À la fois les organisations considèrent qu'il s'agit de pratiques légitimes et qu'elles sont source de professionnalisme, à la fois elles posent la question du sens de ce type de pratiques au sein de leur propre organisation :

« ce trip de l'efficacité de l'aide, c'est... c'est toujours difficile, c'est hyper complexe. C'est normal qu'on veuille une aide efficace, je veux dire il n'y a pas de mal à ça. Moi j'ai rien contre la notion d'efficacité, on est tous et on fait tous attention à être efficace chaque matin pour que notre journée ne finisse pas à minuit, si on veut avoir manger donc on est bien obligé de... il n'y a rien de mal à ça, c'est juste que tout dépend qui parle d'efficacité c'est toujours ça le problème. »

(Extrait d'entretien avec un travailleurs d'une petite ONG francophone – 2018).

*« [...] Après il y a la 3^{ème} façon de voir le screening. Donc j'ai dit **au niveau politique c'est scandaleux**. Dans la façon de mettre en place il y a eu plein d'incohérences et d'inconsistances etc., et puis trois, quel impact ça a sur notre secteur en termes de... **On est tous devenu des excellents petits soldats du management quoi**. Est-ce que c'est ça notre métier ? Est-ce que c'est à ça qu'on sert dans la société d'être de bons gestionnaires ? Je ne crois pas que ce soit notre métier. **Et je crois qu'insidieusement oui, ça change notre secteur, vraiment**. La question n'est pas de savoir si on est dans la rue et qu'on crie et qu'on bloque et qu'on crée la surprise et qu'on s'organise. Non c'est pas ça qui est important aujourd'hui ! **Aujourd'hui c'est de bien remettre, avoir de bons outils de gestion pour avoir de l'argent**. »*

(Extrait d'entretien avec un travailleurs d'une petite ONG francophone – 2018).

Les **résultats** détaillés du *screening* n'ont pas été rendus publics. Toutefois, notre terrain montre qu'environ dix pourcent des ONG ont choisi d'arrêter le processus en cours de route. Les abandons sont principalement justifiés par l'incapacité à gérer la surcharge administrative attendue. Environ vingt pourcents ont échoué. *In fine*, l'exercice a exclu un tiers des acteurs. Quelques ONG ont introduit un recours devant le Conseil d'État, contestant les irrégularités administratives de la démarche (l'affaire est actuellement pendante).

Plus précisément, 42 % des ONG francophones ont échoué ou abandonné, contre 22 % des ONG néerlandophones et 36 % des ONG bilingues (nationales/internationales¹¹⁷). Ces différences s'expliquent, notamment, par le fait que les ONG francophones sont de plus petite taille que leurs consœurs néerlandophones et bilingues. Comme nous l'avons vu plus haut, à la fin des années 1990, avec le soutien de mesures financières, certaines ONG s'étaient regroupées¹¹⁸. À l'époque, seules les ONG néerlandophones sont entrées dans cette logique de regroupement, avec la conséquence que le secteur ONG néerlandophone s'est contracté en nombre d'organisations et s'est dans le même temps renforcé sur le plan des moyens humains et financiers : les organisations de plus grande taille devaient maîtriser une capacité de gestion plus formalisée. Quant au secteur ONG francophone il est resté dispersé avec des moyens relativement moins importants par organisation. Cette différence s'est accentuée avec le temps, comme nous l'avons vu dans le chapitre relatif aux ONG.

Les ONG bilingues qui ont échoué ou abandonné le *screening* sont uniquement des ONG belges ou des petites ONG internationales¹¹⁹. Aucune des grandes ONG internationales n'a raté ou abandonné la procédure. Deux types d'ONG se distinguent face à ce dispositif. Le premier type est celui de l'ONG belge de grande taille (le plus souvent néerlandophone ou nationale) qui dispose de moyens humains et financiers conséquents. Elle dispose ainsi de profils gestionnaires qui sont spécifiquement en charge de ce type d'exercice. Le second type est l'ONG internationale, qui en plus de disposer de moyens financiers et humains importants bénéficie aussi de compétences au niveau de ses partenaires étrangers.

Il est donc manifeste que ce second *screening* a pour résultat *direct* de diminuer le nombre d'acteurs reconnus comme compétents pour accéder au financement par programme ; et *indirect* d'accentuer les différences entre les grosses et les petites ONG et *de facto* entre les ONG francophones et les ONG néerlandophones.

Le *screening* en tant qu'audit est un processus éminemment bureaucratique puisqu'il repose sur la mise en place de procédures, d'évaluation, de mesure d'efficacité et d'effectivité conduites par une action du gouvernement à distance (Hibou, 1999). Ainsi, l'*accountability* et les techniques d'audit, tel que le *screening*, représentent la quintessence de cette logique.

Ce *screening* est donc un moment de forte tension pour l'ensemble des acteurs du secteur non gouvernemental.

¹¹⁷ Chiffres issus des résultats officiels, présentés au Parlement fédéral.

¹¹⁸ L'arrêté royal du 18 juillet 1997 proposait en effet un taux de cofinancement préférentiel aux ONG qui se présentaient en consortium.

Arrêté royal du 18 juillet 1997 relatif à l'agrément et à la subvention d'organisations non gouvernementales de développement et de leurs fédérations, *Moniteur belge*, 27 août 1997.

¹¹⁹ Il s'agit d'ONG qui ont un budget annuel moyen de 1,7 millions d'euros par an (subsides et fonds propres).

D'abord, en ce qui concerne **les ONG**, elles disent toutes (grandes comme petites) qu'elles ont dû fournir un travail important de compilation de données dans un laps de temps relativement court pour répondre à des demandes dont elles ne comprenaient pas toujours le sens. De plus, les résultats de ce *screening* déterminent leur accès aux financements publics et donc leur survie.

En ce qui concerne le **service D3** de la DGD, le *screening* est selon nous, au-delà d'un exercice de contrôle de la performance du secteur, une **mise en crédibilité** du service au regard des autres directions de la DGD et du cabinet. En effet, un certain nombre de personnes rencontrées nous ont fait part du fait que le Ministre de la coopération, son cabinet et certains fonctionnaires de la DGD considèrent le secteur ONG et, partant, le service D3 comme peu performant, peu pertinent, et n'y accordent que peu de crédit. Comme nous avons pu en faire part dans la section portant spécifiquement sur les transformations de la DGD, le service D3 était depuis quelques années en proie à de nombreux audits internes.

Enfin, les **féderations** avaient elles aussi une carte importante à jouer durant ce processus de *screening*. Elles se trouvent dans une situation complexe entre une forte dépendance des fonds publics et une forte remise en question de la part de leurs membres pour diverses raisons (cf. chapitre fédérations et coupoles). En effet, elles n'ont pas de contacts avec le sud, alors que c'est le cœur de mission de la plupart des ONG qu'elles représentent. Les fédérations se focalisent essentiellement sur les petites structures qui sont a priori plus faibles sur les procédures et processus de gestion notamment en raison du manque de ressources humaines. Elles sont intervenues lors du *screening* pour soutenir formellement les ONG qui le désiraient, surtout les petites, entre autres par des séances de formation ciblées.

Conclusion intermédiaire

Ces différents éléments que sont le *screening*, la mise en place d'un outil de gestion de la qualité, et le durcissement des conditions d'accès aux fonds publics, nous amènent à conclure que le secteur des ONG de développement entame sa transformation au prisme d'une bureaucratisation néolibérale (Hibou, 2012 ; 2013).

En ce qui concerne la mise en place de l'outil EFQM (en 2009), il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'un processus de bureaucratisation au sens de Hibou. En effet, ces normes ou ces « abstractions » sont produites par une série de procédures parfaitement balisées. Il s'agit d'une multiplication de normes, toujours plus détaillées et qui demandent plus de temps aux ONG qui doivent elles-mêmes faire appel à des cabinets de consultance pour être accompagnées et certifiées. Ainsi, **la bureaucratisation s'immisce au cœur des pratiques des ONG**, puisque les normes et la démarche EFQM nécessitent une description fine des activités de sorte à ce que les procédures standardisées puissent faire sens. L'ONG doit alors planifier, fixer des objectifs, des cibles intermédiaires et élaborer des plans pour atteindre ses objectifs.

Il faut ensuite mettre en œuvre ses plans, et vérifier s'ils sont « conformes » à ce qui avait été prévu au travers d'indicateurs. Il est question d'adapter les objectifs au regard de ces premiers résultats. Le point d'orgue du processus est alors la certification, « c'est-à-dire la reconnaissance par un organisme indépendant national que l'ONG applique bien la norme » (Hibou, 2012, p.96). En ce qui concerne EFQM, seulement quatre ONG mèneront ce processus à terme.

Dans le cas du *screening 2*, la démarche consiste aussi en l'importation d'un mode de fonctionnement basé sur les normes dérivées du secteur privé et imposé par l'état lui-même, avec le recours à deux bureaux de consultants très connus dans le milieu des experts gestionnaires mais peu ancré dans le secteur du développement. Le mode de fonctionnement choisi par l'administration a mis sous pression les ONG, surtout les plus petites qui devront recourir en urgence à l'aide de leurs fédérations – particulièrement côté francophone. Ce processus renforce des exigences de formalisation du dispositif de gestion, permettant à l'administration de mettre à disposition des autorités politiques et des auditeurs internationaux (comme ceux de l'OCDE) un *reporting* sur la qualité de la gestion des ONG en charge de l'exécution des projets financés par les fonds publics. Ce dernier prend appui sur un cadre de formalisation imposé aux ONG par les experts de l'audit eux-mêmes (BDO et Deloitte). **Ce formalisme (remplir des cases par oui / non et additionner les résultats) produit un codage quantifié censé représenter la réalité : mais ce processus d'abstraction aboutit à une représentation mentale de la réalité, une fiction de celle-ci, que dénoncent des ONG d'une part, mais surtout les professionnels en leur sein.** En effet, les acteurs de terrain se considèrent comme dépossédés de leur compétence et espace d'expression professionnels que ne peuvent « représenter » les listes de codes des fichiers Excel qu'ils doivent remplir. Cette expropriation des professionnels vient aussi de l'absence de discussion possible pour les responsables des ONG, que ce soit avec l'administration et ou avec les experts commandités. En effet, les dimensions mobilisées et les modes de formalisation sont étrangers à leurs pratiques et leur éthique professionnelle. Pourquoi ces procédures ont-elles été choisies ; pourquoi ont-elles été formalisées en ces termes ? Ni les fédérations, ni les ONG, n'ont pu répondre aux questions des professionnels de terrain, ce qui a mené certains acteurs (comme Autre Terre) à s'opposer aux résultats, ou à faire état de l'absurdité, ou la perte de sens que ces pratiques gestionnaires suscitent.

Ainsi, les deux dispositifs que nous venons de présenter participent à un processus bureaucratique dans la mesure où ils produisent tous les deux des normes. L'outil EFQM mis en place par le secteur lui-même génère des normes internes au secteur, alors que la mise en place du *screening 2* impose des normes au secteur qui sont quant à elles co-produites par l'administration et des cabinets de consultants. Dans les deux cas, les organisations doivent effectuer une description fine et précise de leurs activités, décrire les procédures, planifier, fixer des objectifs et vérifier l'atteinte de ceux-ci au moyen d'indicateurs de performance. Ensuite arrive l'étape de la certification via un audit. L'audit impose des normes, valide le

fonctionnement et exige des individus qu'ils s'organisent pour être « audités » et, partant, les rendant « auditables » (Power, 1999), c'est-à-dire capables de rendre des comptes mais tout en étant convaincu de le faire. Ainsi, la réussite des normes se fonde précisément sur la capacité à mettre des pratiques 'sous forme générique et abstraite' et à créer des processus d'appropriation de ces abstractions.

Dans le chapitre suivant, nous verrons, les effets de ces abstractions sur une organisation spécifique.

3. Les Cadres Stratégiques Communs, les programmes communs et la demande groupée : trois dispositifs entre respiration et rationalisation du secteur ONG.

Dans cette partie, nous étudions trois dispositifs de gouvernement qui semblent *a priori* favoriser les collaborations entre les acteurs, mais qui se révèlent être de puissantes techniques de rationalisation de l'action publique tout en étant des espaces de négociation pour les acteurs.

Ce faisant, nous nous intéresserons particulièrement aux *cadres stratégiques communs* (CSC) dont les prémisses datent de 2014. Ce dispositif est particulièrement intéressant car il ne s'inscrit pas directement dans une rationalité gestionnaire pour les organisations participantes. De plus, contrairement aux deux dispositifs présentés ci-dessus, ils ont été discutés, négociés et modifiés par les acteurs concernés que sont la DGD et les fédérations. Nous reviendrons ensuite sur la logique des *programmes communs*, bien plus récente, qui s'inscrit finalement dans la lignée des consortia de Moreels des années 90'. Enfin, nous présenterons les *demandes groupées* qui nous paraissent être l'instrument qui permet à la fois une respiration pour les plus petites ONG mais est, selon nous, davantage une mise sous perfusion des petites structures.

3.1. Les Cadres Stratégiques Communs : un processus négocié

Les notions de synergies et de complémentarité émergent lors de la réforme de 2011-2014, sous les ministres socialistes : Paul Magnette et Jean-Pascal Labille. C'est ainsi qu'une nouvelle Loi voit le jour le 19 mars 2013, soit quatorze ans après la première Loi pour la coopération au développement de 1999. Globalement, elle en reprend les grands principes. On y voit toutefois apparaître des notions promues par le CAD telles que celles « d'États fragiles » ; « d'efficacité de l'aide » ; ou encore « d'harmonisation avec les principes du CAD ». En ce qui concerne les ONG, la notion de « capacité de gestion » est mobilisée puisque « *les organisations de la société civile locale disposent de capacités de gestion suffisantes pour atteindre seules leurs propres objectifs [...]* » (extrait Loi 19 mars 2013).

L'Arrêté royal du 23 avril 2014 va opérationnaliser le contenu de la Loi sur le plan des subventions de la coopération non gouvernementale. Comme nous l'avons explicité plus haut, c'est dans ce même Arrêté royal qu'apparaît la notion de système performant de maîtrise de l'organisation (SPMO), dont les critères serviront de base au second *screening*. C'est dans ce contexte qu'émerge la notion de Cadres stratégiques communs.

Dans les faits, le cabinet de l'époque consulte une série d'experts du secteur à travers la mise en place d'un Conseil consultatif pour une durée de cinq ans (AR du 2 avril 2014). Ce Conseil est composé de : deux membres de la coupole néerlandophone (11.11.11) ; deux membres de la coupole francophone (CNCD) ; deux membres du monde académique néerlandophone et deux membres du monde académique francophone. Ces membres sont consultés pour identifier les grands chantiers des acteurs non gouvernementaux de la coopération belge. Il est intéressant de noter que les fédérations qui représentent les intérêts du secteur ne font pas partie de ce Conseil consultatif au contraire des coupoles (nous en discuterons dans le chapitre suivant).

L'une des propositions du Conseil s'avère être la première ébauche du CSC, à savoir : 'le Cadre Commun d'Intervention' (CCI). Ce CCI suppose notamment une concentration géographique et des seuils financiers à atteindre pour déposer un programme. Cette première proposition sera refusée par les ONG (en particulier les petites)¹²⁰ car elles craignent que ce nouveau dispositif génère de la concurrence et une concentration de leurs actions leur procurant moins d'autonomie d'action comme le montre l'extrait suivant :

« Là est arrivée cette idée, les ONG ont eu super peur et se sont dit non, jamais de la vie ! Elles ont crié aux loups et donc ont dit NON. L'ACC peut-être mais le CCI jamais ! Et donc ce qu'on a fait du coup c'est prendre ce qui nous intéressait le plus dans le CCI et le remettre dans les ACC. Et donc ça, c'est passé. Mais plein d'autres choses ne sont pas passées comme la concentration géographique, les seuils minimums pour les programmes, bon bref. »

(Extrait d'entretien avec un fonctionnaire DGD – 2018).

« De nouveau l'intention politique à la base c'était de nous faire un cadre commun d'intervention après (CCI) et donc c'était de faire une espèce de méta programme dans lequel nos programmes allaient devoir rentrer et faire une espèce de puzzle ce qui pour la société civile est tout à fait scandaleux. On est autonome, on doit pouvoir faire exactement ce qu'on veut comme on veut, « tant que c'est bien géré ». Heureusement ça on a obtenu de le faire annuler et c'est peut-être une des victoires des coupoles. Non votre CCI on n'en veut pas [...] »

(Extrait d'un entretien avec un travailleur d'une petite ONG francophone – 2018).

¹²⁰ Nous vous renvoyons au chapitre *ad hoc* qui revient sur les différences (historique) entre les petites et les grosses ONG et leurs implications concrètes sur le secteur.

Émerge alors rapidement une seconde proposition à travers ‘les Analyses contextuelles communes’ (ACC), soit une version allégée du CCI dont les modalités sont précisées dans l’AR du 23/04/2014) :

« Les ACNG réalisent une ou plusieurs ACC [...] une seule ACC peut être entreprise par pays ou thématique dans une région, couvrant plusieurs pays. [...] Chaque ACC contient : 1° une description de la manière dont l’analyse contextuelle commune a été élaborée et du processus de participation des ACNG, de leurs partenaires locaux et éventuellement de tout autre acteur présent localement; 2° une analyse de la situation politique, économique, sociale et environnementale du pays ou de la région; 3° une description de la société civile locale, des autorités décentralisées et des institutions publiques et de leurs principaux partenaires financiers; 4° une analyse de la situation de la société civile locale, des autorités décentralisées et des institutions publiques et des pistes envisagées pour favoriser les conditions de leur renforcement; 5° l’identification des acteurs pertinents en matière de développement; 6° une vue d’ensemble des programmes, projets, projets de synergie et projets de partenariat avec la coopération gouvernementale qui ont été menés par les ACNG durant la période précédente de cinq ans dans le pays ou la région concerné; 7° l’identification des types de partenaires possibles des ACNG; 8° l’identification des futurs domaines d’intervention de chaque ACNG en tenant compte du 5°; 9° une analyse des risques et opportunités par domaine d’intervention; 10° une analyse des possibilités de synergie et de complémentarité entre ACNG, avec la coopération gouvernementale belge et d’autres organisations et leur plus-value. »

(Arrêté royal du 23 avril 2014 – Ch.3, Art. 11, pp. 40827-40828).

L’objectif de ces ACC est de créer des **complémentarités et des synergies** entre les acteurs non gouvernementaux (appelés à l’époque ACNG). Selon les acteurs rencontrés, ces Analyses contextuelles communes se sont révélées énergivores et ont produit peu de résultats concrets compte tenu du fait qu’elles n’ont pas pu être mises en œuvre comme le montre l’extrait suivant :

*« Si vous voulez, ce qui s’est passé, je ne sais pas si vous avez toute l’histoire. On fait avec Magnoste et Labille un travail très intéressant. On ne parlait pas de CSC mais d’ACC. Et ça aurait dû s’arrêter là et dire maintenant on va mettre tout ça en œuvre, on se donne dix ans pour l’évaluer et puis on avance. **Mais on a accepté qu’un ministre nouveau vienne et qu’il change tout ça.** On aurait dû dire non, non, non ! »*

(Extrait d’un entretien avec un travailleur d’une ONG moyenne francophone – 2018).

À l’époque, les ONG ont simplement traduit leurs programmes respectifs, afin qu’ils puissent correspondre aux exigences des ACC de l’époque, ce qui a « irrité » la DGD comme l’illustre l’extrait suivant :

« Nous on s’est débrouillé dans notre ACC à faire rentrer tout ce qu’on fait. On n’a fait aucuns choix stratégiques ! [...] on fait tout rentrer. C’était un choix politique des ONG de le faire comme ça. Évidemment la DGD a vu rouge parce qu’ils n’ont

*pas vu de choix stratégiques de dire, on va améliorer ça, etc. et donc ils n'étaient pas contents [...]. Vous n'avez pas joué le jeu ! Oui mais c'est votre jeu les gars... ! Donc c'était quand même **une forme de résistance de la part de notre secteur** qui n'était pas inintéressante de voir qu'on a fait un peu les boulets. »*

(Extrait d'un entretien avec un travailleur d'une très petite ONG francophone – 2018).

Malgré cet important investissement de la part des ONG et de la DGD en ce qui concerne les ACC, cette réforme n'est finalement jamais vraiment mise en œuvre suite à l'arrivée du Ministre Alexander De Croo (2014-2020, VLD). Ce dernier propose une nouvelle réforme de la coopération au développement qui s'articule sur deux axes ; l'évolution du statut de l'Agence avec la création d'Enabel (cf. chapitre *ad hoc*), et la réforme du cofinancement des ONG comme nous l'avons vu dans différentes parties de ce travail.

En ce qui concerne les ONG, le Ministre De Croo propose un financement par le biais d'*appels à projets*. L'appel à projet est un outil managérial qui repose sur le principe suivant : « une institution souhaitant financer un certain nombre de projets dans un secteur donné, détermine une enveloppe et un cahier des charges constitué de critères qualitatifs et quantitatifs » (Hibou, 1999). Les appels à projets sont caractérisés par : la temporalité, l'urgence, l'incertitude, la concurrence entre les acteurs, le court terme, l'improvisation dans l'élaboration des projets liée à l'urgence, l'usage d'une grammaire spécifique, etc. Il s'agit d'une série d'éléments dont, « à y regarder de plus près, on s'aperçoit [...] qu'ils suscitent l'incertitude, ils font l'objet d'investissements multiples, de suranticipations de la part des candidats et ils façonnent leurs manières de travailler » (Breton, 2014, p. 2).

En réponse à cette proposition, notre terrain révèle que le secteur ONG, par le biais des fédérations et des coupoles, s'est **mobilisé contre la mise en place d'appels à projets**. Les acteurs du secteur ont craint différentes conséquences, dont une mise en compétition généralisée et inégale entre les grandes et les petites ONG et *de facto* entre les ONG francophones et néerlandophones. Elles craignaient aussi un accès à des financements réduits et orientés sur le court terme ne répondant pas aux ambitions de développement qui s'opèrent sur le long terme. Par ailleurs, en répondant à des *appels à projets*, les ONG risquent de perdre une partie de leur autonomie, qui est au cœur de leur culture organisationnelle. En effet, il était prévu que les ONG soient financées par l'État via le plan de travail de l'agence Enabel qui est en charge de l'opérationnel.

Refusant ce nouveau mode de financement, le secteur a négocié le maintien du financement par programme de cinq ans, en proposant d'inscrire ces derniers dans des *cadres stratégiques communs* (CSC). Ainsi, la loi du 16 juin 2016 dispose à cet égard que « *le CSC sert de référence pour l'élaboration des programmes de ces organisations, en ce compris l'identification et la mise en œuvre des synergies et complémentarités entre elles ; il constitue la base sur laquelle des enseignements sont tirés et partagés, et sur laquelle un dialogue stratégique est mené*

avec l'administration et les autres acteurs de la coopération belge au développement [...] » (p. 39649).

Les ONG ont donc élaboré ces CSC, présentés comme « *l'ensemble des choix stratégiques qui sont effectués conjointement par les organisations accréditées dans un pays ou sur un thème, à partir d'une analyse contextuelle commune* » (*ibid.*, p.39647), sous la forme de trente-trois groupes de travail inter-ONG, pour favoriser la concentration et la cohérence de l'aide belge autour de zones géographiques et/ou de thématiques de travail.

Les ONG reconnaissent pour leur part que si ce genre d'exercice modifie leur façon de travailler et leurs programmes, cela favorise le partage de connaissances et de compétences entre ONG. Elles déplorent cependant le caractère énergivore de cet exercice comme le montrent les extraits suivants :

*« Bon on a les CSC. Tout cela crée du travail supplémentaire, car ce sont des systèmes parallèles. Les gens qui s'occupent des pays doivent maintenant aussi s'occuper du CSC [...]. C'est **énergivore et ça demande du travail supplémentaire des chargés de programmes** ici, de nos représentants. Et comme il faut encore des rapports annuels dans ce cadre-là et un dialogue stratégique, c'est encore un canal différent en plus. »*

(Extrait d'un entretien avec un travailleur d'une grande ONG néerlandophone – 2018).

*« Moi je continue à dire que **la seule chose que j'ai trouvé pertinente nous c'est de nous faire travailler avec les flamands**. Parce qu'au niveau belge, là je ne parle que de l'ACC belge (nord), les ONG qui ont un volet nord, en fait elles se connaissent très bien en Belgique sauf celles qui décident de se la jouer tout seul, mais comme on a ce groupe de travail ECMS au sein d'ACODEV qui est très actif depuis des années etc., il y a plein de synergies etc. **On se voit, on se connaît, on se parle. Donc ça ne nous a pas apporté une énorme plus-value en termes de connaissances mutuelles**. Maintenant avec les flamands peut-être un peu. Voilà eux de nouveaux, ils n'arrêtaient pas de parler des SDGs, SDGs, SDGs, tout le temps ! et les francophones étaient un peu : résistance, alternatives et les autres SDGs ! On ne pense pas du tout de la même façon, c'est dingue ! Mais c'était intéressant ! »*

(Extrait d'un entretien avec un travailleur d'une très petite ONG francophone – 2018).

Ce faisant, ce long processus d'élaboration du dispositif des cadres stratégiques communs montre tout d'abord la rationalisation de l'action publique à l'œuvre dans le champ de la coopération non gouvernementale. Cela montre par ailleurs qu'un dispositif de gouvernement peut faire l'objet de résistances et de négociations entre les acteurs, de *contre-conduites* comme l'exprimerait Foucault, leur laissant une marge de manœuvre face à la mise en œuvre d'un dispositif.

« Il y a le bâton et la carotte. La carotte c'est la souplesse de certains instruments, je pense aux cadres stratégiques communs qui sont contraignants mais qui laissent aussi une certaine souplesse pour que ça stimule de façon positive les échanges et l'apprentissage mutuel. »

(Extrait d'un entretien avec un fonctionnaire DGD – 2018).

3.2. Quand le gouvernement se décharge : les programmes communs et la demande groupée

Les dispositifs de *programme commun* et de *demande groupée* s'inscrivent dans la réforme du cofinancement qui prend corps elle aussi dans la Loi du 16 juin 2016 et l'Arrêté royal du 11 septembre 2016.

Ainsi, pour être accréditée, l'organisation doit satisfaire aux conditions spécifiques suivantes, fixées par la loi : être constituée en association sans but lucratif (ASBL), avoir pour objet social un ou plusieurs objectifs de la coopération belge au développement, avoir un chiffre d'affaire annuel de minimum 50 000 euros, avoir des ressources humaines suffisantes (à savoir au moins deux équivalents temps plein), disposer d'une assise sociétale démontrable en Belgique, être autonome (c'est-à-dire n'avoir aucun membre de son conseil d'administration qui fasse partie du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, d'Enabel, de BIO-Invest (la Société belge d'investissement pour les pays en développement) ou de la cellule stratégique du ministre), mais aussi avoir réussi le *screening* (cf. Infra).

Pour être éligible au financement de la DGD (pour une durée de cinq ans), tout programme déposé par une ONG doit : être cohérent avec le plan stratégique établi par le ou les demandeur(s) ; indiquer par résultats ou groupes de résultats de quelle manière il contribuera à la réalisation d'un ou plusieurs cadres stratégiques communs (voir ci-dessous) ; présenter une approche orientée vers les résultats (c'est-à-dire orientée par une théorie du changement, avec une description des résultats attendus, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, et des indicateurs spécifiques, mesurables, réalisables et pertinents) ; avoir réalisé une analyse des risques ; respecter les critères de qualité ; ne pas dépasser la durée maximale fixée à cinq ans ; présenter un budget précis et au moins égal au montant fixé (à savoir supérieur ou égal à 2 000 000 euros par an pour un programme Sud, et supérieur ou égal à 750 000 euros par an pour un programme d'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire) ; et concentrer son budget (75 % min.) dans un ou plusieurs cadres stratégiques communs.

Ces conditions d'accès aux subsides publics démontrent l'indispensable bureaucratisation des ONG. En effet, pour répondre aux exigences de l'État fédéral, les ONG doivent être performantes, avoir une approche orientée sur les résultats et non plus sur les moyens,

disposer a priori d'une capacité de gestion plus importante et être de taille moyenne à grande, puisque seules les ONG qui proposent un programme budgétaire ambitieux sont éligibles au financement directement mis en place par l'État fédéral à travers la DGD. Les entités qui rendent un programme inférieur à la somme fixée ont quant à elles deux possibilités : conclure un **programme commun** avec une ou plusieurs ONG dont le programme partagé est suffisamment important pour atteindre le niveau de budget requis (option 1) ; Postuler pour un financement indirect via la **demande groupée** par le biais des fédérations (Acodex – fédération francophone ou ngo-federatie – fédération néerlandophone) (option 2).

3.2.1. Les programmes communs

Le programme commun résulte d'une volonté de réduire le nombre d'interlocuteurs pour la DGD, démontrant ici encore une rationalisation de l'action publique. Pour comprendre ce dispositif, il est d'abord essentiel de rappeler son origine. Cet instrument s'inscrit dans la réforme du cofinancement des ONG de 2016. En effet, une fois le processus du *screening* passé, les ONG ont alors trois options de financement possible sur base des montants seuils à atteindre¹²¹ comme nous venons de le présenter ci-dessus. L'une de ses options est de proposer un *programme commun* avec d'autres ONG.

Ce faisant, les programmes communs impliquent un rassemblement d'ONG. Pour ce faire, elles proposent un programme unique à la DGD, réduisant considérablement le nombre de dossiers à gérer. Douze programmes communs, comprenant trente-quatre (34) ONG, ont été recensés durant nos travaux (voir annexe 7).

Notre analyse du processus constitutif des programmes communs révèle que les ONG qui se sont rassemblées partagent une vision commune de leurs actions. Les regroupements se sont alors formalisés à l'aune de différents critères : géographique ; idéologique ; thématique. Pour la plupart, elles avaient déjà collaboré ensemble de façon informelle, comme dans le cas du partenariat « SIA » entre SOS Faim, Île de Paix et Autre Terre (voir chapitre 7). Des collaborations étaient déjà existantes mais la principale motivation de ces nouveaux regroupements d'ONG est bien la logique de survie financière des structures et la volonté d'être directement financée par la DGD comme l'illustre l'extrait ci-dessous :

« Je pense qu'il y avait déjà des sensibilités et des envies de collaborations et que la réforme a fait que bon on aura beaucoup plus de chance, si pas notre seule chance, d'avoir un financement si on se met en commun. C'était bien avant, fin 2015, les trois organisations ont signé un accord de collaboration et là il y a cinq principes de pourquoi on veut collaborer et le dernier c'est pour avoir plus facilement des financements. [...] Mais avant ça c'est des économies d'échelle, avoir plus d'impact, apprendre les uns des autres, etc. on voulait travailler ensemble et c'est vrai que de

¹²¹ Pour rappel : 2 millions d'euros par an pour les ONG qui ont un programme au sud ; 750 000 euros pour les ONG qui font de l'ECMS.

manière aussi formelle ça été forcé par la réforme on va dire. Mais on n'aime pas dire que c'est que pour ça parce que c'est quelque chose qui vivait déjà... Mais bon c'est un travail tellement complexe, on ne l'aurait pas décidé seuls. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une petite ONG francophone – 2017).

Enfin, il est intéressant de montrer que le partenariat a généré une mise en concurrence dans le secteur. En effet, lors de la constitution de consortium, certaines ONG ont elles-mêmes mobilisés les résultats du *screening* comme premier critère lors de la sélection de partenaires (nous le verrons dans le chapitre 7).

Au-delà de cette mise en concurrence indirecte, cette attitude de la part des ONG montre une forme d'adhésion au dispositif *screening*, critiqué auparavant et, partant, une forme de disciplinarisation à la rationalité néolibérale.

Pour conclure, au même titre que les différents dispositifs susmentionnés, les douze programmes communs participent eux aussi à une forme de rationalisation de l'action publique à travers une normalisation concrète des actions des ONG. Du côté de ces dernières, la volonté de se rassembler se justifie essentiellement par la survie financière et plus particulièrement par le fait d'être directement financées par la DGD. En effet, à plusieurs reprises, les acteurs rencontrés nous ont fait part du fait qu'être financé « par les fédérations » est risqué sur le plan de la durabilité, justifiant le choix du regroupement en jouant ainsi le jeu de l'administration par l'adoption d'une posture pragmatique à l'encontre des dispositifs.

Globalement, les ONG rencontrées et concernées par le programme commun sont satisfaites de la logique des programmes communs, démontrant une capacité de résilience du secteur. Cependant, nous verrons dans le chapitre consacré à **Autre Terre** que, même si ce programme commun est perçu comme une opportunité, il comporte un coût économique et social non négligeable pour l'organisation.

3.2.2. La demande groupée : une mise sous perfusion des petites ONG

La *demande groupée*¹²², est une troisième option de cofinancement pour les ONG accréditées qui ne peuvent soit pas passer en financement direct via la DGD, soit s'associer en programme commun compte tenu de leurs petits moyens humains et financiers pour atteindre les seuils minimaux. Le processus d'évaluation de programme est délégué aux

¹²² Cette section mobilise des parties du travail de recherche d'une étudiante en Master Sciences de la population et du développement que nous avons encadrée et qui a réalisé son mémoire sur la demande groupée. Voir : LECROART, E., 2019, *Analyse de l'implémentation du nouvel instrument de cofinancement des ONG belges, la demande groupée, et de son appropriation par les acteurs concernés*, Faculté des Sciences sociales, ULiège, Liège, Belgique.

fédérations, le suivi des programmes et la gestion financière sont quant à elles toujours gérées par la DGD.

Il s'agit donc d'un dispositif à destination des petites à très petites ONG, puisqu'elles ont un budget annuel allant de 170 000 euros à 1,9 millions d'euros. L'extrait suivant montre d'ailleurs qu'il est question d'une **véritable stratégie de survie** des petites structures.

« Notre but à travers la demande groupée était clairement de faire survivre les plus petites structures, leur donner encore cinq années de vie supplémentaire... Et d'ailleurs, je pense que sans notre proposition de la demande groupée, elles auraient complètement disparu... Pour la suite, c'est l'histoire qui va en juger, même s'il est clair qu'à long terme, la demande groupée ne représente pas la solution idéale, surtout du point de vue de l'administration. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'Acodex – 2019).

Vingt-deux ONG font partie de cette demande groupée. Dix-sept ONG sont francophones et cinq ONG sont néerlandophones¹²³. Dans les cinq ONG néerlandophones, l'une est en passe d'être directement financée par la DGD (BOS+), deux ONG sont effectivement affiliées à la fédération *ngo-federatie* (UCOS et Tearfund), et les deux dernières ONG ont quant à elles une double affiliation compte tenu d'une part de son statut national pour ce qui concerne FIAN et d'autre part de son statut international pour ce qui concerne Light for the World. Il est donc évident que le financement indirect est une mesure qui profite largement aux ONG francophones par rapport aux ONG néerlandophones. Malgré cette importante différence, les fédérations ont choisi de se répartir le travail en ce qui concerne le suivi des dossiers.

Dès lors, s'agit-il d'une mesure « perfusion » pour les petites structures, et, partant, les petites ONG francophones ?

Le dispositif de la demande groupée est le résultat de négociations entre le secteur (par le biais des fédérations) et l'administration dans le cadre de la réforme du cofinancement de 2016 (cf. ci-dessus) comme le montre l'extrait suivant :

« [...] on est arrivé à cette solution, non pas avec un document déjà ficelé, posé sur la table, non, ç'a été le fruit de longues négociations car le chef de cabinet a bien compris que si cette réforme n'était pas négociée, elle ne serait pas durable [...]. Il est clair qu'on préférerait le principe des programmes communs impliquant une forte cohérence entre des structures de taille moyenne et donc, une avancée vers un regroupement institutionnel mais nous savions qu'on ne pouvait pas l'imposer et qu'il y aurait des petites structures restantes [...]. Donc, on a dit aux fédérations 'très bien, si vous voulez permettre à toute une série d'acteurs d'accéder au financement de l'État, on peut envisager de rajouter une demande groupée mais alors c'est à vous, fédérations, de construire le système [...] ».

(Extrait d'entretien avec un ancien membre du cabinet De Croo – 2019).

¹²³ En réalité, il n'y a que trois ONG néerlandophones car sur les cinq structures susmentionnées, deux sont considérées comme nationales, donc faisant partie des deux fédérations.

En effet, lors de la réforme du cofinancement deux mesures étaient initialement prévues : tout d'abord, le financement en direct par la DGD basé sur les seuils d'accessibilité ; ensuite la création de programme commun visant à regrouper des ONG, pour atteindre ces mêmes seuils d'accessibilité. *Il s'agit de se demander ce qu'il en est des ONG qui n'avaient accès ni à l'un, ni à l'autre ?*

La demande groupée est un dispositif qui vise à réduire la charge administrative de la DGD, en ce qui concerne le processus d'évaluation et de sélection de dossiers d'ONG de petite taille. La partie cofinancement est quant à elle toujours gérée par la DGD.

Le dispositif « demande groupée » est prévu par Arrêté royal. Ainsi l'organisation accréditée doit introduire sa demande de subvention de programme auprès de la fédération en vue d'intégrer la demande groupée. Ce sont les fédérations qui sont donc en charge de réaliser « *une analyse objective du respect, par les programmes individuels qui le composent [...]. Cette analyse comprend : 1° une description des modalités et de la procédure d'analyse; 2° une synthèse des résultats de l'analyse, par programme individuel; 3° une analyse complète pour chaque programme individuel* » (AR du 11 septembre 2016).

Il est intéressant de souligner ici que les fédérations externalisent le processus en faisant appel à des **évaluateurs externes** afin de faire l'évaluation des programmes déposés dans le cadre de la demande groupée. Ainsi les fédérations ont donc assuré un soutien administratif dans le processus d'appréciation, tout en se préservant de juger les programmes de leurs ONG membres.

De leur côté, malgré ce changement, les ONG n'ont pas perçu de différence entre l'avant et l'après demande groupée en ce qui concerne le suivi de leur dossier par la DGD. Elles mettent par contre en évidence que l'appréciation du programme par des experts du secteur ONG leur a paru pertinent et de meilleure qualité par rapport à la DGD comme le montre l'extrait suivant :

*« Très bien, je dirais même mieux que pour ceux qui sont passés en direct avec la DGD parce que je pense que le processus a été pensé par des gens qui connaissent leur métier, contrairement à l'administration où tu te retrouves avec des gens qui n'ont pas les compétences que pour pouvoir gérer les dossiers qu'ils gèrent... Donc **le processus était mieux géré du côté d'ACODEV que du côté de la DGD** et donc le fait d'avoir le processus même, comme on présente, comment on évalue le projet, d'avoir des experts sud qui eux ont une connaissance de terrain ce qui n'est pas le cas des fonctionnaires de l'administration, fait que pour moi, le processus était beaucoup plus intéressant que la présentation directe à l'administration car il y avait un regard critique et amical en même temps, c'est ce que moi j'appelle 'l'ami-critique' ».*

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une très petite ONG francophone – 2019).

Les ONG sont par ailleurs satisfaites du dispositif puisque cela leur permet de maintenir un financement individuel sans avoir à gérer la complexité d'un programme commun. Certaines ONG interviewées prétendent même qu'elles n'ont pas saisi qu'elles faisaient partie de la demande groupée, compte tenu des nombreux contacts maintenus avec la DGD.

Dès lors, comment expliquer que les fédérations et la DGD ne semblent pas satisfaites par le dispositif ?

Lecroart (2019) met en évidence dans son travail que malgré le fait que les fédérations ont négocié ce dispositif, elles n'en demeurent pas moins dans une situation qui leur semble « paradoxale » comme le montre l'extrait ci-après. D'ailleurs des auteurs tels que de Gaulejac et Hanique (2015), ou Pagès (1979), montrent dans leur travaux que les injonctions liées aux approches gestionnaires, qui prennent elles-mêmes corps dans une rationalité néolibérale, sont « paradoxantes ». Ainsi, elles créent des tensions très fortes au sein même des organisations qu'il s'agisse d'ONG ou de leur fédération.

*« Réaliser l'appréciation des programmes posait un problème éthique pour les fédérations. **On ne peut pas être juge et partie, prétendre qu'on renforce ce secteur et en même temps, le juger, c'est une injonction paradoxale.** Notre mission principale, c'est les plaidoyers pour avoir des règles justes mais aussi le support, le service de nos membres, les appuyer, les aider à s'améliorer en termes de qualité. Être un juge, ça nous met en conflit avec notre rôle de support (...). Nous ne pouvons pas dire qu'un tel programme ne vaut rien. Si un de nos membre est concerné, il faut le soutenir. Pour éviter ce genre de conflit d'intérêt, c'était très clair dès le début qu'il fallait scinder le rôle de support et celui de juge qui sera réalisé par des experts externes ».*

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'Acoddev – 2019).

Les fédérations déplorent également la charge de travail supplémentaire que cela représente pour elles comme le montre l'extrait ci-après. Toutefois, on saisit bien l'enjeu de cette demande groupée pour la fédération d'ONG.

*« [...] Personnellement, j'ai un réel sentiment de doublon du travail et je pense que la DGD aussi. C'est pour ça qu'il y a une remise en question de la modalité de la demande groupée. Mais bon, **on fait le travail, c'est le seul moyen de pouvoir garantir le cofinancement des petites ONG, donc on joue le jeu...** »*

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'Acoddev – 2019).

Pour ce qui est de l'administration, elle n'est pas satisfaite de la demande groupée. Elle déplore deux choses : d'abord le fait que les fédérations n'ont pas, selon elle, véritablement pris leurs responsabilités comme le montre l'extrait suivant :

*« Et donc je pense que **les fédérations auraient pu se mouiller un peu plus, oui, pour arriver à organiser une appréciation où elles prenaient part, sans pour autant être juge et partie.** Ou en tout cas en diminuant les risques de partialités mais en soi les*

risques de partialité, il y en a dans toute appréciation, c'est pas parce que tu l'as confié à des experts extérieurs que c'est 100 % impartial, il y a toujours une part de subjectivité ou de contact ou pas avec une organisation, d'acointance personnelle donc je pars du principe qu'il n'y a pas d'appréciation 100 % objective, mais en tout cas diminuer les risques au maximum et s'inspirer pour ça, aussi bien des modalités d'appréciation aussi bien des campagnes 11.11.11 ou des coupoles, ou des universités, ou faire un mix innovateur, je pense que ça aurait été possible et ça aurait été plus que souhaitable parce que là elles ne connaissent même pas les programmes ou à la marge... ».

(Extrait d'entretien avec un fonctionnaire DGD – 2019).

Ensuite, l'objectif d'allègement de la charge administrative n'a pas du tout été atteint, que du contraire, comme en témoigne cet extrait avec un membre de la DGD :

*« On a poussé tout ce qu'on a pu mais... et maintenant on est en train de pousser vraiment beaucoup, depuis un an, à tous les dialogues institutionnels, on leur dit, on leur répète « faites attention, la demande groupée a posé vraiment beaucoup de problème, elle ne représente pas une simplification administrative pour la DGD donc **s'il vous plait sans devoir l'enlever carrément de l'AR, pensons à d'autres solutions qui ont prouvé leur efficacité comme les programmes communs** ». Mais voilà, après la possibilité existait de le faire donc il y a des ONG qui ont préféré passer par là. »*

(Extrait d'entretien avec un fonctionnaire DGD – 2019).

D'ailleurs, la DGD ne souhaite pas renouveler l'instrument de la demande groupée comme en témoigne l'extrait suivant :

*« Donc moi **mon problème avec la demande groupée et c'est pour ça que je préfère la vider**, c'est que je ne vois pas vraiment... Je vois des pistes pour l'améliorer, par exemple ce que je te disais au début que les fédérations soient impliquées dans l'appréciation, mais vraiment... pour l'améliorer oui, mais vraiment pour dire ça devient vraiment quelque chose de performant, je ne vois pas ».*

(Extrait d'entretien avec un fonctionnaire DGD – 2019).

En outre, à l'automne 2019, nous avons eu l'opportunité d'assister à une « Journée d'échange sur les programmes communs » organisée par les deux fédérations d'ONG. Cette journée avait une double ambition selon nous. D'une part faire la promotion du dispositif « programme commun » et, d'autre part, faire passer le message que le dispositif de financement de la demande groupée ne serait pas renouvelé lors des prochains programmes 2022-2026, ou à la marge.

Par conséquent, la *demande groupée* se révèle être un instrument complexe. Alors qu'il semble satisfaire les ONG qui en bénéficient, nous avons observé que l'administration et les fédérations adoptent des postures contradictoires. En effet, il y a d'une part un refus de la

DGD de laisser de l'autonomie aux fédérations, puisque la DGD assure le suivi des dossiers et le financement. Cela peut notamment s'expliquer par un manque de confiance à leur égard. D'autre part, du côté des fédérations d'ONG, et particulièrement ACODEV puisqu'elle est principalement concernée, elles refusent elles aussi d'assumer ce rôle (de décharge) car elles se considèrent comme étant juge et partie et il est impossible pour elle de représenter et défendre tous ces membres tout en mettant en place un processus de sélection pour leur financement.

Conclusion intermédiaire

Ainsi, les *programmes communs* ont bien eu pour effets de diminuer la gestion et le suivi administratif de la DGD, répondant à une nécessité de rationalisation de l'action publique.

Le dispositif de la *demande groupée*, quant à lui, s'il avait bien pour objet de diminuer la charge de travail de la DGD à travers une logique de décharge entendue comme « l'usage d'intermédiaires et du gouvernement indirect propre à la gouvernabilité contemporaine » (Hibou, 1999, p.7) s'est révélé bien moins efficace sur ce plan. En effet, la demande groupée s'est révélée être une décharge partielle sur les fédérations. La DGD n'a pas pleinement délégué son travail et les fédérations n'ont pas voulu assumer pleinement cette fonction, mettant en échec cet instrument.

Discussion à propos des dispositifs de gouvernement

L'approche généalogique des dispositifs permet de mettre en évidence des histoires plurielles, des conflits et des controverses qui ont mené à un certain format de coordination des actions des partenaires plutôt qu'un autre. Le fait que le ministre n'impose pas l'appel à projet mais au contraire impose à l'administration de discuter d'autres processus de simplification met en évidence le fait que les ONG ont conservé une légitimité spécifique. Elles ne sont pas seulement des organisations aux ordres de l'administration, même si cela tend à diminuer et elles conservent au contraire un pouvoir de négociation réel.

Faire l'analyse de l'évolution de ces différents dispositifs nous montre bien la transformation profonde de l'ensemble des acteurs du secteur non gouvernemental belge.

Il est intéressant de montrer le processus – passant du *screening 1* au *screening 2* – qui nous montre l'évolution de la logique gestionnaire que l'administration impose au secteur, passant d'un secteur audité à un secteur auditable au sens de Power (1999). En effet, nous observons que le premier *screening* a produit des changements majeurs en termes de mentalité dans le secteur (implémentation d'un modèle qualité (EFQM), et plus largement valorisation du modèle gestionnaire). Le second *screening* nous montre quant à lui à quel point ce modèle est devenu la norme puisqu'il devient le premier critère valorisé par la DGD pour sélectionner

les ONG reconnues (accréditées par l'État). Plus loin, il est parfois même mobilisé par les ONG elles-mêmes, lorsqu'elles sont amenées à choisir des partenaires (nous le verrons dans le dernier chapitre).

Le second *screening* s'inscrit davantage comme le contrôle de la mise en place de pratiques gestionnaires dans le secteur, ce qui a pour conséquence d'exclure des acteurs du système. En effet, les organisations qui ne sont pas en mesure de répondre aux exigences (gestionnaires) du dispositif ne peuvent plus être reconnues comme ONG. De la même manière, la mise en sursis de la demande groupée, qui est une tentative de stratégie de survie des petites organisations, révèle le caractère exclusif et, partant, excluant des dispositifs que nous étudions.

Les CSC quant à eux s'inscrivent davantage dans une logique de rationalisation, mais aussi de synergie, tous les deux promus par le cadre international depuis la Déclaration de Paris en 2005. Ces cadres stratégiques communs sont également à lire comme des *points de passage obligé* au sens de Callon, considérant qu'ils rassemblent des acteurs hétérogènes (les ONG), qui acceptent (dans une forme de contrainte) de travailler en commun dans des réseaux autour de thématiques ou zones géographiques communes.

De la même manière, les programmes communs participent tout autant à cette rationalisation de l'action publique puisqu'ils offrent à l'administration des programmes plus importants, tout en diminuant drastiquement la charge de travail en matière de suivi administratif.

Plus largement, les différents dispositifs dont nous avons fait état dans ce chapitre, participent tous à une rationalisation de l'action publique qui s'inscrit elle-même dans ce que Hibou (2012) appelle une *bureaucratization néolibérale*. L'une des composantes de la bureaucratization néolibérale est le phénomène d'abstraction, entendu par Hibou (2012) faisant « entrer la réalité complexe dans des catégories, des normes, des règles générales et formelles issue d'une pensée qui rationalise la société et le gouvernement des biens, des hommes et des territoires à partir du marché et de l'entreprise » (p. 37). L'abstraction est érigée en système à travers **trois caractéristiques**. Tout d'abord, la **(co)production d'un cadre normatif** – entre l'administration, les fédérations et les ONG. Ensuite, ce cadre est conçu comme une **construction sociale** car sa diffusion se fait au-delà du monde des entreprises – nous démontrons cet élargissement avec notre analyse de la relation État-ONG puisqu'au fur et à mesure de la mise en place des dispositifs de gouvernement étudié, ces principes ne sont plus remis en cause. Enfin, **l'intensité de la diffusion des abstractions** qui est selon Hibou propre au néolibéralisme (2012).

Tableau 16 – relatif à la répartition des dispositifs de gouvernement dans le temps entre 1995 et 2020

Dispositifs de gouvernement relatifs aux ONG belges, mis en oeuvre depuis la fin des années 1990						
1995	1997	2005	2006	2013	2015	2016-2020
crise coopération						
	réforme co-financement					
		screening 1				
			fin du financement projet			
				ACC		
					Screening 2	
						seuils financiers
						Cadres stratégiques communs
						programmes communs
						ToC
						IATI
						scores de performance
						évaluation SES

Le tableau ci-dessus, révèle la cadence avec laquelle se sont succédés les différents instruments analysés et, partant, les abstractions qui s’y rattachent. Ce tableau reprend uniquement les dispositifs de gouvernement, c’est-à-dire que les démarches propres aux ONG comme le système EFQM ne sont pas repris. On y voit très nettement une intensification des dispositifs depuis 2015. Nous y avons intégrés les programmes communs qui pour nous, contrairement au programme seul et à la demande groupée, changent les pratiques des ONG concernées.

Ainsi, « outils très efficaces, les abstractions bureaucratiques que sont les normes, les catégories, les règles, les procédures formelles ne sont en réalité que des codes sur lesquels les gens sont tombés d’accord à un moment donnée pour échanger des informations, agir, orienter les conduites, bref, gouverner » (p.43) – considérant *in fine* que ces abstractions sont elles aussi des points de passage obligé.

On observe donc à travers cette analyse généalogique des dispositifs de gouvernement le processus de disciplinarisation néolibérale qui s’est opéré en une décennie au sein même des ONG belges passant d’ONG nombreuses aux caractéristiques spécifiques (notamment en ce qui concerne les modes de gestion internes) à des ONG qui doivent mobiliser les mêmes cadres de références, passer des procédures d’audit pour être reconnues comme ONG de qualité et de confiance, s’associer et programme commun – en quelque sorte entrer dans la danse néolibérale.

Le prochain chapitre s’attache à analyser le rôle des fédérations et des coupoles dans la chorégraphie néolibérale que nous venons de décrire.

CHAPITRE 6 – Les fédérations et les coupoles comme intermédiaires

« Nous comme fédérations on est toujours l'émanation du secteur. Si le secteur est faible la fédération est faible aussi. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur de *ngo-federatie* – 2017).

Introduction

Dans ce chapitre, nous revenons sur deux acteurs centraux au sein de la coopération non gouvernementale belge au développement : les **fédérations** et les **couples d'ONG**. Il s'agit d'**acteurs intermédiaires** se trouvant entre le niveau politique (cabinet et/ou administration) et les ONG du secteur du développement. Nous considérons d'ailleurs que les fédérations et les couples jouent un rôle de plaidoyer interne et externe et nous verrons dans quelle mesure ces approches sont utiles pour le secteur.

Ces deux types de structures tiennent des rôles différents et complémentaires.

Les fédérations remplissent essentiellement un rôle de **représentation**, auprès des responsables politiques, des intérêts de leurs membres : elles assurent aussi un travail de traduction entre ces derniers et les demandes de l'administration. Elles ont été associées à la co-construction et à la mise en œuvre de la plupart des dispositifs étudiés dans cette recherche (cf. chapitre 5 sur les dispositifs) par exemple en traduisant les attentes de la DGD vers le secteur, en renforçant les capacités de leurs ONG membres à travers des formations, ou encore en faisant appel à des experts extérieurs dans le cadre du *screening*.

Les couples quant à elles exercent également un important travail de **plaidoyer politique** : d'une part parce qu'elles défendent les intérêts du secteur non gouvernemental ONG agréées ou non agréées, face au monde politique ; d'autre part parce qu'elles visent à influencer la politique de développement dans son ensemble tout en la reliant à d'autres problématiques, transversales, telles que le climat, les migrations, la charge de la dette publique, etc. Les couples réalisent également du **plaidoyer public** à travers des interpellations et des activités de sensibilisation des citoyens sur toute une série de thèmes associés à la coopération au développement. Enfin, contrairement aux fédérations, elles disposent d'un statut d'ONG et elles financent en partie des programmes d'autres ONG grâce à des activités de récoltes de fonds sous la bannière de l'Opération 11.11.11 et en partenariat avec les entités fédérées.

Nous verrons que leurs histoires respectives sont imbriquées les unes dans les autres. En effet, à l'origine, les fédérations et les couples d'ONG n'étaient pas linguistiquement séparées. Le processus de séparation sur une base communautaire a pris cours dans les années 80'-90'.

L'objectif de ce chapitre est de faire part de nos observations en ce qui concerne le **rôle déterminant et multiple** de ces structures tantôt comme acteur de médiation (Pagès, 1979) entre l'État et le secteur ONG lors des réformes institutionnelles ; tantôt comme acteur de maintien du tissu social au sein du secteur lui-même ; tantôt comme porte-paroles – au sens de Callon – d'une forme de rationalité néolibérale à laquelle une partie des ONG adhère par ailleurs.

Ce chapitre permettra également de mettre en évidence le rôle que ces structures intermédiaires jouent indirectement, particulièrement les fédérations, dans la fragmentation communautaire du secteur. En effet, nous montrerons que les fédérations francophone et néerlandophone, malgré une volonté de collaborer, sont composées de membres très différents sur le plan de la taille, des moyens (financiers comme humains) et en matière de culture organisationnelle. Ces différences n'ont de cesse de se renforcer au cours du temps et des réformes politico-administratives de ces dernières décennies. Cela positionne les deux fédérations dans des rôles très différents par rapport au contexte international, à la politique belge de développement et particulièrement par rapport aux réformes qui se donnent à lire à travers les dispositifs étudiés.

Enfin, nous verrons que le rôle de ces fédérations n'est pas perçu de la même manière entre les différents acteurs clé à savoir les fédérations elles-mêmes, les ONG membres et l'administration : ces attentes déçues donnent lieu à des tensions, et affaiblissent les fédérations.

Ainsi, nous faisons l'hypothèse que dans un contexte de rationalité néolibérale, démontrée par ailleurs, ces organisations intermédiaires jouent un rôle important dans la transformation du secteur ONG, en coproduisant les dispositifs imposés par les autorités politico-administratives aux ONG. Il s'agit de confirmer cette hypothèse et de mettre en évidence les conséquences éventuelles de cette implication des organes intermédiaires dans le processus de disciplinarisation des ONG.

Sur le plan méthodologique, ce chapitre est le fruit d'entretiens semi-directifs menés entre début 2016 et l'été 2019, au sein d'une vingtaine d'ONG, de fonctionnaires de la DGD mais aussi de responsables et de travailleurs de chacune des quatre structures présentées. Il est également le résultat d'un travail d'analyse de documents législatifs, de rapports d'évaluation ou encore de documents produits par le secteur. Ce chapitre s'appuie partiellement sur les données issues d'un mémoire d'une étudiante en Master science de la population et développement que nous avons encadrée durant l'année académique 2018-2019 (voir Lecroart, 2019).

Le chapitre présente chacun des acteurs. Les coupoles jouent un rôle stratégique central dans le secteur de la coopération belge dont elles investissent les espaces de décision. Les fédérations sont engagées dans des activités de soutien plus opérationnel auprès des ONG accréditées, les aidant à faire face aux exigences de l'administration. Plébiscitées d'un côté et critiquées de l'autre, les fédérations peinent à se trouver une place au sein d'un secteur extrêmement varié et fragmenté, avec des différences historiques importantes entre les organisations du nord et du sud du pays.

Nous nous attarderons plus particulièrement sur la période du *screening de 2016* qui pour nous illustre très bien la fonction ambivalente des fédérations d'ONG qui tentent à la fois de soutenir leurs membres de différentes manières, tout en participant activement au processus de transformation néolibéral du secteur. Pour ce faire nous proposons de mobiliser un cadre théorique mixte autour des mécanismes de résistances face à la mise en place de des dispositifs de gouvernement.

Ce chapitre envisage donc de donner au lecteur une grille de lecture des éléments de compréhension supplémentaires pour saisir la complexité du secteur non gouvernemental et ses enjeux notamment communautaires. Il permet également de mettre en évidence les fonctions des coupoles et des fédérations en tant qu'agents intermédiaires au cours des réformes politico administratives. Enfin, nous verrons que les fédérations et les coupoles agissent chacune à leur façon comme des vecteurs dans le processus de disciplinarisation à la rationalité néolibérale de l'ensemble du secteur ONG belge.

1. Les coupoles : des acteurs politiques

1.1. *Rappel historique des coupoles : CNCD-11.11.11 et 11.11.11.*

Le Centre national de coopération au développement (CNCD ou NCOS en néerlandais – National Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking) est créé le 26 avril 1966 par quatre collectifs d'associations de solidarité avec le Tiers-Monde¹²⁴ ayant répondu à l'appel de la FAO pour éradiquer la faim dans le monde. Le conseil d'administration s'organise alors autour de trois figures emblématiques de la politique belge : P.H. Spaak (socialiste), A. De Schrijver (social-chrétien) et A. Lilar (libéral).

Le CNCD et son homologue flamand le NCOS (aujourd'hui 11.11.11) remplissent trois fonctions : ils constituent, en tant que coupole d'ONG, un **groupe de pression politique** ; ils coordonnent la campagne de récolte de fonds 11.11.11.¹²⁵, bénéficiant aux organisations

¹²⁴ Le Comité projets au Tiers-Monde, le Comité d'envoi de volontaires, le Comité national d'accueil des étudiants étrangers et le Comité pour les réfugiés.

¹²⁵ Quelques mois après sa création, le CNCD organise la première « Opération 11.11.11¹²⁵ » afin de récolter des fonds auprès de la population belge dans le but de financer des projets de développement dans le Tiers-Monde.

membres ; et ils existent comme **ONG autonome** qui financent des projets de partenaires du Sud et réalisent de **l'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire** (Stangherlin, 2001, p. 15). Le caractère politique des coupoles d'ONG semble *de facto* faire partie de leur identité.

Par la suite, l'organisation s'intéresse aux enjeux mondiaux tels que la démocratie, la dette du Tiers-Monde, l'environnement, le renforcement de la société civile au Sud ou encore les droits humains. En 1981, la demande d'autonomie de l'aile flamande aboutit à la scission en deux entités juridiques distinctes : le CNCD (aujourd'hui dénommé CNCD-11.11.11) et le NCOS (dénommé 11.11.11). En 1991, les deux coupoles sont formellement agréées en tant qu'ONG par le gouvernement, ce qui donne accès au cofinancement public. En 2003, les trois organisations syndicales (CSC, FGTB et CGSLB) rejoignent les coupoles, dont le nombre et la nature des organisations membres continuent de s'élargir. Aujourd'hui, les membres des coupoles sont pour une grande partie des ONG de développement accréditées, des syndicats, ou encore des ASBL (éducation permanente, migrants, etc.). Cette diversité des membres leur procure un statut différent des fédérations qui elles ne sont composées que d'ONG accréditées. Sur le plan des ressources humaines et des moyens : le CNCD-11.11.11 dispose d'une équipe de cinquante et une personnes pour un budget d'environ cinq millions d'euros ; 11.11.11 a une équipe de quatre-vingt-sept personnes pour un budget annuel de treize millions et demi d'euros¹²⁶.

En un demi-siècle, les coupoles sont devenues des acteurs incontournables de la coopération belge au développement. Elles sont aujourd'hui considérées comme les « porte-parole » des OSC, des ONG et d'une partie du secteur non-marchand auprès du monde politique. Elles sont d'ailleurs présentes et proactives lors des négociations politiques qui concernent le secteur. Dès leur création les coupoles se sont organisées et revendiquées comme *groupe de pression politique*, mettant leur fonction de contre-pouvoir au cœur de leur identité, et, partant, inscrivant les pratiques de plaidoyer au centre de leurs actions. Rappelons que nous envisageons le plaidoyer de deux manières : au niveau politique, il vise principalement à influencer les décisions politiques et au niveau public il vise à engager et sensibiliser des publics et sur un ensemble de thématiques en lien avec le champ de la coopération au développement.

Le **plaidoyer** dit « **politique** » vise à tisser des liens avec les organes de gouvernance (ex. Conseil d'Administration des fédérations) et politico-administratifs (ex. DGD et cabinet) et permet dans une certaine mesure de renforcer la légitimité des coupoles grâce à leur expertise, leur réputation et leur expérience de terrain.

¹²⁶ Ces chiffres proviennent d'un comptage sur le site internet pour ce qui concerne les ressources humaines et de l'analyse de leur dernier rapport annuel (2018) pour ce qui concerne le budget.

1.2. *Un leadership stratégique au sein du secteur non gouvernemental*

Depuis 2014, les coupoles sont reconnues par Arrêté royal du 2 avril 2014 (Art. 1^{er} à 6) en ce qui concerne leur rôle d'intermédiaire entre le secteur ONG et le politique ; elles sont subventionnées pour cette mission de conseil stratégique. Cette décision résulte d'un choix d'intégrer les coupoles dans les discussions politiques et stratégiques du secteur, tandis que les fédérations le sont surtout en termes opérationnels, comme le montre l'extrait suivant :

« Les coupoles, les coupoles avant on ne traitait pas avec elles, autrement que comme ONG. Donc elles sont agréées comme ONG, elles avaient leur dossier comme toutes les autres, voilà on ne les voyait pas. Il n'y avait pas de questions à ce niveau-là. [...] »

« C'est un peu pour dépasser ces relations difficiles avec les fédérations et surtout pour essayer, parce que ça été une tentative au moment de la négociation du pacte d'avoir un répondant politique, d'avoir des gens qui réfléchissaient vision. Qui n'allaient pas nous répondre en fonction de la charge administrative qu'une idée pouvait provoquer mais en termes de vision de la coopération. C'est là qu'on a commencé à les mettre dans le jeu. »

(Extrait d'entretien avec un fonctionnaire DGD – 2018).

Depuis l'Arrêté royal du 11 septembre 2016¹²⁷ (Art. 25 et 26), les coupoles ont pour tâches de : (1) renforcer les capacités des organisations accréditées sur le plan stratégique, méthodologique et opérationnel pour mieux rencontrer les enjeux de la coopération au développement ; (2) promouvoir la création, la gestion et la circulation des connaissances à travers l'échange d'expériences, la capitalisation et l'évaluation et à travers l'animation de groupes de travail thématiques ; (3) promouvoir la coordination, la communication et la création de complémentarités et de synergies entre les organisations accréditées et les autres acteurs du développement ; (4) mettre en place, coordonner et animer des plateformes ayant **un rôle de veille et de pôle d'expertise** sur des thématiques appropriées et qui sont prévues par l'Arrêté royal du 2 avril 2014 portant création d'un Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement (voir ci-dessous) ; et portant création d'un Conseil consultatif Genre et développement. Les coupoles doivent également participer au **Comité de concertation stratégique**¹²⁸.

¹²⁷ Arrêté royal du 11 septembre 2016 concernant la coopération non gouvernementale. Voir : Art. 24 ;25 ;26 ; 52.

¹²⁸ Voir Art. 12 de l'Arrêté royal du 2 avril 2014 régissant l'agrément et la subvention des coupoles et modifiant l'arrêté royal du 7 février 2007 régissant l'agrément et la subvention des fédérations des organisations non gouvernementales de développement.

Les couples sont membres des Conseils consultatifs formés aux termes de deux Arrêtés royaux datant du 2 avril 2014¹²⁹. Dans les faits, le cabinet de l'époque, consulte une série de d'experts du secteur, à travers la mise en place d'un **Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement** (CCPD) (AR du 2 avril 2014)¹³⁰. Ce Conseil est composé de : deux membres (et suppléants) de la coupole néerlandophone (11.11.11) ; deux membres (et suppléants) de la coupole francophone (CNCD-11.11.11) ; deux membres (et suppléants) du monde académique néerlandophone et deux membres (et suppléants) du monde académique francophone pour une durée de cinq ans. Ce Conseil a pour mission principale de donner des avis aux autorités fédérales belges pour plus de respect de la cohérence des politiques en faveur du développement conformément à l'article 208 du Traité de Lisbonne et l'article 8 de la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement (voir : <http://www.ccpd-abco.be/>).

Le Conseil a pour missions de répondre aux demandes du ministre de la Coopération au développement sur des mesures fédérales dans son domaine de compétences ayant un impact sur les pays en développement. Il doit également émettre des propositions qui peuvent alimenter les travaux de la Conférence interministérielle sur la cohérence des politiques en faveur du développement, mais aussi conseiller le gouvernement et les instances belges chargées de la cohérence des politiques en faveur du développement. À la demande de ces dernières, se prononcer sur les analyses d'impact concernant la cohérence des politiques en faveur du développement telles que prévues au chapitre 8, article 31 de la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement¹³¹.

Entre 2014 et 2019, le Conseil s'est réuni à 28 reprises et a délivré 16 avis. Deux avis ont été rendus à la demande du ministre chargé de la coopération au développement, les autres ont été délivrés à l'initiative du CCPD. Ces avis traitent un vaste éventail de sujets sélectionnés en fonction de l'actualité politique et de leur pertinence pour la politique belge : l'Afrique centrale, la gouvernance alimentaire, les ventes d'armes à l'Arabie Saoudite, etc. Ces derniers sont publiés et proposent des recommandations à l'attention des autorités politiques.

En outre, les couples siègent dans le **Comité de concertation stratégique** (voir AR du 25/04/2014 – Art. 28). Ce comité se rassemble deux fois par an et il est présidé par le directeur général de la DGD. Il est composé de quatre membres de la DGD, d'un membre du cabinet et de cinq ONG dont au minimum un représentant de chaque coupole. Il soumet au ministre des avis relatifs au rôle des acteurs de la coopération non gouvernementale et des

¹²⁹ Arrêté royal du 2 avril 2014 portant création du Conseil consultatif Genre et Développement ; Arrêté royal du 2 avril 2014 portant création d'un Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement.

¹³⁰ Notons que les fédérations qui représentent les intérêts du secteur ne font pas partie de ce Conseil consultatif.

¹³¹ Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement., Bilan du Conseil consultatif pour la période du 26 juin 2014 au 26 juin 2019.

propositions de nouveaux objectifs pour la politique de coopération. Par ailleurs, le Comité assure le suivi : des complémentarités et synergies entre les acteurs, des évaluations de partenariats, de la programmation des analyses contextuelles communes et formule des avis sur les conclusions des études et des évaluations portant sur le secteur.

Par conséquent, ce **rôle actif** au sein du comité stratégique d'une part et au sein du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement d'autre part, place les coupoles dans une **position centrale** en matière de connexion et de collaboration avec le niveau politico-administratif (administration et cabinet).

Cette « hyper-présence » peut poser question à certaines organisations comme le montre l'extrait suivant :

Le fait que le CNCD est au CA des fédérations c'est quand même un tout petit peu compliqué, parce que pour aller négocier avec l'État ils sont quatre, mais que le CNCD et 11.11.11 soient administrateurs des fédérations, en fait ils sont beaucoup plus au point que n'importe qui d'autre et c'est compliqué. Eux ont une vision, et on pourra danser sur notre tête si c'est leur vision, c'est ça qui avance.

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une très petite ONG francophone – 2018).

Les coupoles ont donc au fil du temps renforcé leur position stratégique en matière de politique de développement.

En parallèle, elles n'ont pas cessé d'assurer leur fonction de contre-pouvoir pour le secteur vis-à-vis du grand public. En ce qui concerne le **plaidoyer public**, les coupoles sont actives à deux niveaux.

Tout d'abord au niveau des mobilisations et sensibilisations citoyennes, pour lesquelles les coupoles assurent pleinement cette fonction puisqu'elles participent activement à différentes campagnes de sensibilisation, notamment sur le commerce équitable via l'opération 11.11.11. Cette opération, qui a lieu dans toutes les régions du pays, mobilise des dizaines de milliers de bénévoles au sein du réseau, coordonné par des groupes au niveau de chaque commune. En outre, cette même campagne de récolte de fonds est assurée par toutes les ONG membres des coupoles. L'enjeu financier peut être important pour certaines ONG car la campagne de récolte sert à financer des projets des coupoles, ou même d'autres ONG. Ces projets sont sélectionnés par la coupole à laquelle l'ONG appartient. La somme fournie par la coupole est doublée par les entités fédérées.

Le second niveau se joue à travers l'action spécifique de l'ECMS visant un public cible spécifique et adoptant une vision stratégique. En effet, les coupoles se saisissent également de thématiques spécifiques comme la justice fiscale, les communes hospitalières, etc. En outre, elles mettent en place des outils pédagogiques pour le milieu scolaire, en collaboration avec les communautés. Enfin, les coupoles, et particulièrement le CNCD-11.11.11, sont

présentes dans les médias ce qui contribue grandement selon nous au fait que le grand public connaît la coupole francophone.

À travers cette section, nous souhaitons mettre en évidence le rôle majeur des coupoles qui est **éminemment politique**.

D’abord, parce que depuis 2014 les coupoles ont acquis une position légitime et privilégiée pour agir sur la rationalité politique du développement en Belgique. Elles ont investi des lieux comme le Conseil consultatif pour la cohérence des politiques ou le Comité de concertation stratégique leur permettant d’agir véritablement sur la politique belge.

Elles sont aussi porteuses d’une certaine vision de la coopération non gouvernementale pour les acteurs puisqu’elles financent des projets d’ONG membres. Elles jouent ici un rôle de bailleur de fonds pour certaines structures¹³².

Ces coupoles sont à voir tel des « **porte-paroles** » du secteur de la coopération non gouvernementale au développement. Elles participent activement à enrôler toute une série d’acteurs, en ce compris la DGD et le cabinet, quant à leur vision du développement. Là où se produit la politique en matière de coopération au développement – sur le plan politico administratif, dans les instances décisionnaires (CA et AG), au niveau parlementaire, ou encore et au niveau médiatique – les coupoles sont présentes et engagées activement dans la définition des orientations stratégiques de la politique de développement.

2. Les Fédérations : Acodev et ngo-federatie

2.1. *Historique des fédérations*

La période postcoloniale correspond à la mise en place de différentes initiatives de structuration des piliers de la société civile belge. Dans son analyse Stangherlin (2001) explique que s’opère en 1964 un regroupement des principales ONG catholiques d’envoi de l’époque¹³³, sous le nom d’Internationale Cooperatie – Coopération technique internationale (ITECO). L’objectif principal de cette nouvelle association est de fournir aux jeunes affiliés un service de formation et d’information. Peu après ITECO perd son caractère fédératif.

Les années 1970 voient la création de deux fédérations nationales et bilingues.

¹³² La sélection des projets est indépendante. Des consultants externes analysent les candidatures, en se basant sur des critères de qualité précis, la cohérence avec la charte politique du CNCD-11.11.11 et l’implication du partenaire local.

¹³³ « AFI, Volens, Entraide et Fraternité, les compagnons bâtisseurs, les Fraternités africaines, la Coopération des laïcs en Amérique latine, Medicus Mundi, Withuis, Coopération et solidarité, Entraide éducative et sociale, Caritas secours international, le Centre de recherches socioreligieuses (ancêtre du CETRI), Coopération Amérique latine, Boerenjeugdbond, guides et scouts, JOC, MOC, Office international de l’enseignement catholique, Oeuvres pontificales missionnaires (MISSIO), JRC, les Amis du Père Damien, la Rocca et Ad Lucem » (Stangherlin, 2001, p. 14) .

D'abord, **Intercodev National** (1972) qui devient la première fédération d'ONG reconnue à travers une modification de l'Arrêté royal de 1964. Il s'agit d'une fédération nationale d'ONG d'envoi (c'est-à-dire d'ONG qui dépêchent des coopérants dans les pays du Sud). Elle travaille donc avec les « professionnels » du développement de l'époque les coopérants.

Ensuite, **Coprogram National** (1976) qui est une fédération d'ONG de projets (en l'occurrence, principalement des ONG qui œuvrent dans le domaine de l'éducation au développement).

En 1989, Coprogram National se scinde en deux entités distinctes : l'Association des ONG francophones (ADO) d'un côté et Coprogram Vlaanderen de l'autre. La scission d'Intercodev National suit en 1992 : elle donne naissance à Codef et à Intercodev Vlaanderen. En 1993, Coprogram Vlaanderen et Intercodev Vlaanderen fusionnent pour former Coprogram, qui est rebaptisée **ngo-federatie** en 2012. En 1997, ADO et Codef fusionnent pour former **Acodev**.

Aujourd'hui, *ngo-federatie* est la fédération des ONG accréditées néerlandophones de coopération au développement et *Acodev* est donc la fédération des ONG accréditées francophones et germanophones.

Pour leur part, les ONG accréditées bilingues – nationales et internationales – sont membres des deux fédérations.

2.2. *Leur mission : un soutien opérationnel pour les ONG subventionnées*

Les fédérations sont centrales pour le secteur et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elles jouent le rôle de double traducteur du secteur, vers l'administration et inversement, puisqu'elles s'assurent que l'information – en ce qui concerne la réglementation – soit transmise vers leurs membres. Elles sont d'ailleurs présentes dans les négociations lors des réformes. Ensuite, elles mettent en place une série de formations et créent même des dispositifs (ex. EFQM) pour soutenir le secteur une aide particulièrement précieuse pour les petites ONG. Enfin, elles sont devenues depuis peu un maillon dans la chaîne du financement des ONG, puisque ces dernières peuvent, via le dispositif de la demande groupée, être financées par l'intermédiaire des fédérations (cf. *supra*).

Acodev et ngo-federatie se présentent sur leur site internet respectif¹³⁴ comme des « fédérations professionnelles » chargées de trois missions. La première étant de promouvoir une coopération de qualité en assurant la représentation et la promotion des intérêts collectifs des membres, notamment avec les pouvoirs publics subsidiaires. La seconde est de soutenir et d'encourager les membres dans leurs efforts de professionnalisation et de renforcement de la qualité de leurs actions, tout en contribuant à faire reconnaître le monde ONG au travers de ses valeurs et de sa diversité. La troisième mission est de représenter leurs membres vis-à-vis du public, des pouvoirs publics et des partenaires. Elles informent leurs

¹³⁴ Voir site internet des fédérations respectives : <https://www.Acodev.be/Acodev/Acodev-0> et <https://www.ngo-ngo-federatie.be/nl/over-ngo-ngo-federatie/missie-visie-en-werking>

membres et les consultent et elles assurent une veille stratégique par rapport aux enjeux du secteur.

Pour réaliser ces missions, elles doivent **collaborer avec la DGD** et assurer un partenariat équilibré avec leur administration tout en préservant leur autonomie. Les deux fédérations sont très dépendantes des fonds de la DGD puisqu'ils correspondent à environ 90% de leur budget annuel. Les 10 % restant proviennent des cotisations des membres et de fonds divers. D'un point de vue légal (voir Arrêté royal du 11 septembre 2016¹³⁵), les fédérations reçoivent une subvention de la DGD avec la mission de : (1) renforcer les capacités des organisations accréditées sur le plan stratégique, méthodologique et opérationnel pour mieux rencontrer les enjeux de la coopération au développement ; (2) promouvoir la création, la gestion et la circulation des connaissances à travers l'échange d'expériences, la capitalisation, l'évaluation et l'animation de groupes de travail thématiques ; (3) promouvoir la coordination, la communication et la création de complémentarités et de synergies entre les organisations accréditées et les autres acteurs du développement ; (4) assurer la coordination générale des CSC et le financement de leur formulation, de leur animation et de leur suivi par les organisations référentes ; (5) assurer l'interface et la circulation d'information entre l'administration et les organisations accréditées et représenter ces dernières dans les organes de concertation ; enfin (6) assurer la coordination et l'analyse de la demande groupée.

En comparaison avec les missions attribuées aux coupoles, les fédérations assurent les mêmes trois premières missions en termes de renforcement du secteur, de sa coordination et de la collaboration avec les autres acteurs du secteur. Mais les trois dernières missions sont spécifiques. Il s'agit d'abord d'organiser sur le terrain *l'opérationnalisation des dispositifs* qui sont décrétés par les autorités politiques : au niveau de la mise en place des CSC (un des enjeux du secteur pour favoriser la coordination des acteurs dans les régions d'intervention et, partant, l'efficacité des projets) ; au niveau de la coordination de la demande groupée. Enfin, les fédérations représentent les organisations accréditées dans les organes de concertation.

Les fédérations font donc partie de deux comités de concertation, actifs au niveau des orientations opérationnelles pour la mise en œuvre de la Coopération. Le comité de concertation technique (voir AR du 25 avril 2014 – Art. 27 et AR du 2 avril 2014 – Art. 9)¹³⁶ et le Comité de Concertation de la Coopération Non Gouvernementale (voir AR du 11 septembre 2016 – Art. 52).

Le **Comité de concertation technique** (CCT) est composé de cinq membres de la DGD et de cinq représentants des acteurs de la coopération non gouvernementale, dont au moins un

¹³⁵ Arrêté royal du 11 septembre 2016 concernant la coopération non gouvernementale. Voir : Art. 24 – 26.

¹³⁶ Arrêté royal du 2 avril 2014 régissant l'agrément et la subvention des coupoles et modifiant l'arrêté royal du 7 février 2007 régissant l'agrément et la subvention des fédérations des organisations non gouvernementales de développement.

Arrêté royal du 25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale.

représentant de chaque fédération. Il fait des propositions au ministre sur **l'application et l'interprétation de la réglementation** qui s'applique aux organisations non gouvernementales. Il peut également faire des propositions pour la simplification administrative adaptées à une modalité de financement spécifique en fonction de la qualité du SPMO de l'organisation (soit des résultats du *screening 2*). Enfin, le Comité analyse annuellement le rapport consolidé des différents contrôles comptables annuels en vue de remédier aux insuffisances constatées.

Les fédérations participent également au **Comité de Concertation de la Coopération Non Gouvernementale (CCCNG)** s'assurant une influence sur les décisions concernant la stratégie et l'exécution de la coopération non gouvernementale¹³⁷. En effet, le CCCNG comprend six membres de la DGD et six membres des trois fédérations (Acodev ; ngo-federatie ; Fiabel¹³⁸). Le Comité a pour mission de formuler des propositions concernant la stratégie de la coopération indirecte ainsi que sur l'application et l'interprétation de la réglementation en vigueur. Ce comité produit des avis notamment sur les *Cadres stratégiques communs* ; sur les possibilités de synergies et de collaboration au sein même du secteur (*programme commun*) ; mais également en matière d'efficacité d'une part et sur les apprentissages des dialogues entre les ONG et la DGD d'autre part ; sur la simplification administrative ; sur les évaluations ou encore les rapports moraux relatifs aux scores de performance. Enfin, le CCCNG rend des avis sur le Système performant de maîtrise de l'organisation (SPMO) soit sur le suivi du *screening 2*.

L'existence de ces deux comités montre de manière évidente le rôle que doivent jouer les fédérations en matière de transmission de l'information en ce qui concerne la réglementation, mais aussi en ce qui concerne les dispositifs, ou encore la mise en place de la dimension gestionnaire à travers le suivi du SPMO. Ces deux comités se veulent être avant tout des espaces de discussion technique plus que stratégique, puisqu'ils concernent particulièrement « l'application et l'interprétation de la réglementation ».

2.3. Un modèle de gouvernance générateur de tensions

Les fédérations sont organisées de manière similaire. Elles sont toutes les deux composées d'un Conseil d'administration, d'une assemblée générale et d'un secrétariat. Le secrétariat est la partie « visible » de la fédération, en ce sens qu'il se charge du travail opérationnel via à vis des membres. Le conseil d'administration est composé de personnes issues essentiellement du secteur de la coopération non gouvernementale. Enfin, l'assemblée générale se réunit deux fois par an et est composée de représentants des ONG membres des fédérations.

¹³⁷ Voir : AR du 11 septembre 2016, concernant la coopération non gouvernementale – art.52, § 2. Le CCCNG se réunit au moins quatre fois par an et est présidé par le Directeur de la Direction générale de la Coopération au développement et de l'Aide humanitaire.

¹³⁸ Pour rappel, Fiabel est la fédération des acteurs institutionnels, raison pour laquelle nous ne la présentons pas dans ce chapitre.

Les deux fédérations ont développé une structure de gouvernance qui est critiquée par leurs membres, particulièrement côté francophone, et ce à plusieurs niveaux. D'abord, au **niveau de la communication** entre Assemblée Générale (AG) et Conseil d'Administration (CA) comme le montre l'un des extraits suivant :

« Après il y a un gros problème dans la fédération qui est le fonctionnement du CA et de l'AG. Le secrétariat, ils sont super chouettes ! Mais la fédération c'est pas le secrétariat. Renforcer le travail de leurs membres ça c'est le secrétariat et ils le font super bien, mais quand il va falloir faire émerger une vision politique et un positionnement par rapport à la DGD et le politique c'est le rôle du CA et de l'AG. Le problème c'est que l'AG les membres sont des flans, ils ne font pas leur job. Ils font "bénéni oui-oui" à tout ce que le secrétariat et le CA leur dit. Et le CA c'est un vrai problème ! »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une très petite ONG francophone – 2018).

Ces ONG dénoncent le fait que les grosses ONG siègent dans les instances de chacune des fédérations et coupoles, influençant les décisions internes de ces organes intermédiaires. Cela s'explique par le fait que les grandes ONG (nationales ou internationales) sont bilingues et sont donc membres des deux fédérations (et des deux coupoles). De plus, elles ont les ressources humaines pour investir ces lieux et être présentes dans toutes les réunions tout en assurant une connaissance pointue des dossiers.

« Il y a toujours des gros et des petits et les petits ont difficile de se faire entendre. [...] j'étais au CA mais je n'avais pas de droit de vote et j'étais étonné de voir que les petits n'arrivaient pas à se faire entendre. Mais je crois qu'ils ne se préparaient pas toujours assez bien, mais il faut aussi se rendre compte que c'est pas un problème de bonne volonté. Les gros ont plus de temps à mettre dedans, elles sont aussi dans les CA de ngo-federatie et de 11.11.11 et du CNCD donc ils sont hyper pointus et hyper sur d'eux et donc c'est compliqué. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une très petite ONG francophone – 2018).

« [...] en sachant qu'au sein des fédérations il y a des rapports de pouvoir très importants entre les petites et les grosses ONG, qu'il y a des rapports de pouvoir énormes entre ACODEV et ngo-federatie avec des visions très différentes de ce qui doit être mis en place,... Et donc quand tu articules tout ça, à la fois c'est évidemment la voix du secteur et elle est essentielle et à la fois on est en droit de s'interroger sur sa capacité à toujours jouer son rôle ou à défendre les structures de plus petite taille. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une grande ONG internationale – 2017).

Toujours en ce qui concerne les instances décisionnelles, les ONG de taille moyenne se sentent spécifiquement peu représentées parce que les fédérations soutiennent particulièrement les petites structures et sont (sur)investies par les grandes ONG. Cela laisse finalement peu d'espace aux ONG de taille moyenne comme le montre l'extrait qui suit :

*« Acodev je dois dire, honnêtement ces dernières années je me suis trouvé mal à l'aise, parce que **je ne me reconnais plus dans la majorité des ONG qui font partie de la fédération**. Parce que cette majorité est complètement dépendante des fonds institutionnels et donc n'ont plus la même vision que nous avons ici. Et donc on a accepté beaucoup de choses que selon moi on ne devait pas accepter [la personne évoque les dernières réformes]. On a accepté de se faire... juste parce qu'on continue à avoir ces fonds institutionnels. Et là je trouve qu'on n'a pas été assez militants ! »*

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une ONG francophone moyenne – 2018).

La DGD elle-même est consciente de ces problèmes de coordination interne des fédérations qu'elle leur reproche :

*Et je pense aussi, qu'elles n'ont pas le jeu facile, comme je dis au début, les ONG sont très nombreuses, elles ont des profils tout à fait différents, **il y a une diversité, ça rend plus difficile leur travail, ça le faciliterait si elles avaient une vision de la coopération et qu'elles la défendaient dans leurs prises de positions**. Ça ne les aide pas évidemment que les ONG ne leur donnent pas le mandat de développer une vision. Parce que c'est la réalité. [...]*

(Extraits d'entretien avec un fonctionnaire de la DGD – 2019).

Cela s'explique selon nous par une transformation multiple. D'une part, les fédérations se sont historiquement constituées pour former des expatriés en devenir, nous avons vu que leur nombre a beaucoup diminué ces dix dernières années. Ce faisant, les fédérations ont évolué au fil du temps vers une structure de formation (toujours) à un ensemble de techniques gestionnaires que sont les cadres logiques, la gestion axée résultats ou encore la Théorie du changement (ToC). Cette évolution s'explique à la fois parce que la rationalité politique de développement au niveau international, ainsi que la vision de la DGD, vont dans ce sens, mais également parce que leurs membres, surtout les petites structures, sont demandeuses de ce type d'interventions. Ainsi, au fur et à mesure, les fédérations s'impliquent aujourd'hui beaucoup plus rarement dans les plaidoyers politiques : elles seraient devenues une forme de courroie de transmission de la rationalité néolibérale, prises entre le souci de « bien faire » en répondant aux demandes des membres, et profondément convaincues qu'il faut agir de la sorte.

2.4. Un révélateur des différences Nord-Sud en matière de coopération non gouvernementale

*« je pense qu'il y a peut-être une différence dans leur approche. **Les flamands sont un peu plus pragmatiques** si tu veux. Il y a vraiment une différence au niveau des cultures. **Les francophones à mon avis, de ce que je vois, ils n'ont pas perdu la culture du débat politique**. Les flamands bien. On n'a plus de culture du débat, c'est très triste. C'est pour ça que j'aime vraiment travailler avec les collègues francophones qui ne passent pas ce stade des débats pour arriver immédiatement à organiser tout ça. Ça fait que **l'aversion pour les systèmes de qualité ça a existé***

ici aussi du côté néerlandophone, il y a trente ans peut-être ou vingt ans. On disait la qualité c'est quelque chose des entreprises, c'est politiquement de droite. En tous les cas on était contre. Je crois que dans le monde des ONG francophones il y a toujours des voix comme ça. Pour notre secteur ça n'a pas de plus-value, on n'a rien avoir avec ça. Ce système de qualité ça ne sert pas pour nos objectifs où notre mission. À ce niveau-là il y a une différence. [...]

(Extrait d'entretien avec un travailleur de ngo-federatie – 2017).

« Mais les CA disent notre point de vue va être affaibli par la position des francophones, sans bien comprendre le pourquoi. Peut-être que c'est le cas, mais il faut comprendre le pourquoi. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur de ngo-federatie – 2019).

Les fédérations d'ONG ont principalement un rôle d'intermédiaire entre leurs ONG membres et les autorités politico-administratives, nous l'aurons compris. Elles assurent une forme de traduction du cadre légal vers leurs membres passant par des séances d'informations, par des formations sur les différents dispositifs mis en œuvre par la DGD (cf. infra), ou encore par un accompagnement personnalisé de certaines ONG. Elles assurent également une remontée d'informations du secteur vers les autorités politico-administratives, notamment à travers les négociations dans le cadre des réformes institutionnelles qui touchent directement le secteur de la coopération belge au développement. Il s'agit d'un des espaces de négociations via la Comité de Concertation de la Coopération Non Gouvernementale ou encore le Comité de concertation technique.

Bien que ngo-federatie et Acodev collaborent au quotidien, il est important de mettre en évidence qu'elles sont différentes ce qui a un effet sur leurs missions respectives.

Tout d'abord le profil de leurs membres est très différent. En effet, les ONG néerlandophones ont choisi de se rassembler il y a une vingtaine d'années : ce choix de séparation linguistique va également avoir un effet sur la transformation du secteur ONG. En effet, nous avons vu qu'historiquement, sous l'impulsion de la réforme Moreels à la fin des années 1990, les ONG néerlandophones se sont rassemblées en consortium. Ce qui a eu pour conséquence que le nombre d'ONG néerlandophones a diminué tout en se renforçant puisque les structures étaient désormais plus grandes (avec des moyens financiers plus importants et plus de personnels). Côté francophone, ce choix n'a jamais été opéré au nom de la spécificité des structures et du travail de niche qu'elles effectuaient. Dès lors, dès la fin des années 1990, on observe un secteur organisé entre petites ONG francophones et grandes ONG néerlandophones, ainsi que nationales et internationales et cette différence n'aura de cesse de se renforcer.

Un travailleur de ngo-federatie compare les membres des deux fédérations, avec des stéréotypes tranchés (militantisme au sud et pragmatisme au nord) mais tout en soulignant

l'enjeu de la survie des petites ONG : les ONG francophones hésitent toujours à se rapprocher pour des questions de différends sur des points de principe. Les fusions sont présentées comme une condition de la survie des ONG du secteur, mais elles ne sont pas sans risque :

*« Je crois que du côté francophone, c'est beaucoup plus militant, et que la vision, la mission, donc du côté néerlandophone, on a peut-être été plus pragmatique, en voyant qu'on se rend compte qu'en tant que petites ONG, on n'a pas de futur en tant que petites structures donc on va être pragmatique et on va s'associer avec d'autres organisations et chacune va mettre un peu d'eau dans son vin, **comme ça on a une garantie de continuer à survivre**, donc je pense que du côté francophone, l'eau est beaucoup plus profonde entre certaines ONG pour se fusionner et ça se voit aussi quand tu compares 11.11.11 et le CNCD 11.11.11 qui est beaucoup plus militant, beaucoup plus principal, donc qui... oui donc les valeurs et les principes sont beaucoup plus importants et ça bloque souvent entre organisations. Ça c'est une explication. Et aussi, quand il faut faire le choix de continuer seul, c'est beaucoup plus facile que quand tu dois t'associer avec une autre organisation et quand tu dois te fusionner, là tu aboutis sur une série de problèmes et ça se voit aussi maintenant avec le programme commun. »*

(Extrait d'entretien avec un travailleur de NGO ngo-federatie – 2019).

Concrètement, les deux fédérations partagent vingt-neuf ONG accréditées. Ngo-federatie a moins de membres que sa consœur francophone Acodev : dix-sept ONG accréditées côté néerlandophone, contre vingt-sept côté francophone. En ce qui concerne la demande groupée qui permet aux petites ONG de financer leur programme, la fédération néerlandophone est concernée par trois ONG, alors que Acodev comprend dix-sept structures financées par ce mécanisme.

Tableau 17 – relatif à la répartition des ONG par fédération

	Total nombre programmes	OSC	Acodev	ngof	Membres communs Acodev-ngof
Programmes demande groupée	20	20	15	3	2
Programmes individuels	29	22	5	7	10
Programmes communs	12	32	16	6	10
TOTAL	61	74	36	16	22

Le tableau 16 – permet de mettre en évidence une série de choses. En ce qui concerne la demande groupée, on constate une forte disparité entre le côté francophone et le côté néerlandophone. Pour ce qui concerne les programmes individuels, on observe que ce sont les ONG membres des deux fédérations qui sont le plus concernées, c'est-à-dire que ce sont des ONG soit nationales ou internationales. Pour les programmes communs on voit ici que ce sont les membres d'Acodev qui sont les plus concernées par ce type de financement.

Sur le plan des ressources humaines, ngo-federatie dispose de huit équivalents temps plein, alors que sa consœur francophone compte dix travailleurs qui ne correspondent pas tous à des équivalents temps plein.

*Il y a aussi je pense et c'est la **différence la plus importante**, c'est que la situation socio-économique du secteur est très différente. Ça se traduit dans des positions que le CA prend, qui ne sont pas les mêmes, ça se traduit dans la façon de travailler des deux fédérations. Et je trouve ça très logique et très normal et juste. S'il faut représenter un secteur, il y a des différences tellement importantes. Ça veut dire que la représentation est différente et correcte et si on doit représenter leurs intérêts ça va être différent. Du côté néerlandophone on a eu déjà quelques fusions importantes, donc des organisations qui sont devenues plus grosses. »*

(Extrait d'entretien avec un travailleur de ngo-federatie – 2017).

Les visions et les éthos des deux structures sont également très différentes. Dès 2006, Acodev considère qu'elle doit renforcer les petites structures, alors que ngo-federatie mise sur l'amélioration et la gestion de la qualité de ses membres en soutenant une labellisation EFQM de ces derniers.

Acodev quant à elle, propose de « faciliter un cadre externe qui promeut une coopération de qualité en assurant la représentation et la promotion des intérêts collectifs des membres, notamment avec les pouvoirs publics subsidiaires, de soutenir et encourager les membres dans leurs efforts de professionnalisation et le renforcement de la qualité de leurs actions, et enfin, faire reconnaître le monde ONG et ses valeurs dans son ensemble et sa diversité »¹³⁹.

En ce qui concerne *ngo-federatie*, elle se décrit comme étant une structure qui soutient les ONG belges de coopération au développement à travers un travail sur la qualité, le plaidoyer, et une offre de formation étendue. La fédération néerlandophone insiste par ailleurs sur le fait qu'avec ses membres et ses partenaires, « nous assurons un secteur ONG fort et de grande qualité »¹⁴⁰.

Nous observons à travers ces deux extraits des points communs mais aussi des discordances. La fédération néerlandophone vise surtout un renforcement du secteur en matière de qualité. Du côté francophone, si la fédération promeut la qualité de ses membres, elle met d'abord en évidence le fait de les représenter et de défendre leurs intérêts et la diversité vis-à-vis des pouvoirs publics.

Si la mission de représentation du secteur est bien présentée côté francophone, les ONG (leurs membres) se sentent pourtant mieux défendues par les coupes – particulièrement le CNCD-11.11.11 – que par leurs fédérations. Cela s'explique par le fait que la coupe

¹³⁹ Voir : www.Acodev.be

¹⁴⁰ Voir : <https://www.ngo-federatie.be/nl>

francophone a depuis toujours dans ses visions et missions un positionnement politique et médiatique fort, qui renforce la visibilité du secteur et consolide ses orientations stratégiques (nous l'avons vu plus haut).

« le CNCD a une parole publique, Acodev n'en a pas, ou très peu. Acodev n'a pas un discours révolutionnaire. Ils sont vraiment très fonctionnaires d'une certaine manière mais le CNCD a ce discours révolutionnaire [...]. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une très petite ONG francophone – 2018).

« Mon conseil d'administration était frileux de rejoindre le CNCD parce qu'on était apolitique et que le CNCD était trop politique. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une grande ONG internationale – 2019).

« je pense que le CNCD est plus militant qu'Acodev, qu'a priori il nous défend mieux parce qu'il est lui-même finalement une ONG aussi et qu'il a aussi ses fonds propres pour pouvoir un peu tenir le coup. »

(Extrait d'entretien un travailleur d'une petite ONG francophone – 2017).

Les deux fédérations collaborent beaucoup sur le terrain, en ce sens qu'elles proposent des séances d'informations et des formations communes, dans tous les programmes de soutien qu'elles engagent dans le cadre des missions pour la DGD.

3. Accompagner le processus de disciplinarisation : le *screening* de 2016

S'intéresser au rôle des fédérations à travers les différents dispositifs étudiés par ailleurs dans cette recherche, permet de mettre en évidence une série d'éléments en ce qui concerne les fédérations et leurs évolutions.

Reprécisons que méthodologiquement nous avons choisi de « suivre » les dispositifs et d'en faire la généalogie. Cette posture nous a permis d'analyser les transformations du secteur et ce que ce dernier peut nous dire de ses propres transformations internes. C'est pourquoi dans cette section, nous avons choisi de revenir sur un dispositif emblématique de notre terrain : le **screening** qui sert de véritable pierre angulaire à la dernière réforme du secteur non gouvernemental. En outre, ce *screening* tient une place centrale dans notre analyse puisqu'il est à la fois notre porte d'entrée sur le terrain et le dispositif que nous avons pu suivre dans le temps et dans un grand nombre d'organisations, lui conférant un statut central dans nos travaux.

Le cas du *screening* est un exemple emblématique du rôle clé des fédérations lors de la mise en place de dispositifs gestionnaires par le politique. Nous verrons dans cette section que les fédérations, mais aussi les ONG, ont mis en œuvre différentes stratégies de résistance face à

la mise en œuvre du *screening*, principalement pour sauver les petites structures (essentiellement francophones).

Les coupoles vont rester à l'arrière-plan dans l'étude de ces dispositifs. Cela s'explique en plusieurs points : d'abord les coupoles sont avant tout des ONG, elles sont donc elles-mêmes soumises à ces dispositifs de gouvernement que nous avons étudiés. Ensuite, elles n'auront pas tendance à se mobiliser contre les opérations de *screening*, parce que ces ONG adhèrent à la rationalité néolibérale dont nous faisons état dans cette recherche et qu'elles ne remettent pas en cause. Du moins jusqu'à un certain point. En effet, les coupoles sont opposées – avec les fédérations – à une proposition de mise en concurrence des ONG. Enfin, les coupoles contrairement aux fédérations n'ont pas une fonction d'assurer l'opérationnalisation des dispositifs techniques imposés par l'administration, mais plutôt d'assurer un plaidoyer politique sur la vision stratégique de la coopération.

Nous proposons dès lors une mise en perspective des **modes de résistance des acteurs** autour de la mise en œuvre du *screening*, et de mener une réflexion autour de ce que produisent les dispositifs sur les sujets en tant que secteur ONG. En outre, prendre en considération les modes de résistances permet de mettre en évidence une tension fondamentale dans la pensée de Foucault, considérant que les mécanismes de résistance sont une composante permanente des dispositifs de gouvernement et donc de pouvoir.

Pour ce faire, nous présenterons une grille de lecture théorique mixte permettant d'analyser la façon dont les fédérations et, partant, les ONG réagissent lors de la mise en œuvre du dispositif.

Notre analyse de ce dispositif peut se décliner en deux temps, correspondant à deux périodes observées durant notre recherche. La première qui correspond au **temps de la critique** : soit à la mise en place du *screening* et jusqu'à un an après celui-ci (de 2015 à 2017). Nous avons réalisé une série d'entretiens semi-directifs durant l'année civile 2016, ce qui correspond à la première période associée au *screening*. À l'époque les travailleurs des ONG rencontrés sortent à peine de l'exercice *screening* et nous assistons à des témoignages relatant un certain traumatisme, une incompréhension généralisée d'avoir été jugé comme « *des usines de productions de boîtes de conserves*¹⁴¹ », c'est-à-dire sur base de critères qui ne correspondent pas au travail des ONG, allant parfois jusqu'à générer une forme de souffrance au travail.

La seconde phase correspond au **temps de l'acceptation**, il s'agit de la période *post-screening* et donc de notre deuxième phase de terrain – phase d'intensification – associées à notre séjour ethnographique chez Autre Terre en janvier 2017 (dont nous faisons état dans le

¹⁴¹ Expression utilisée dans le périodique « Antipodes » de l'ONG ITECO, « Réformes de la coopération belge », septembre 2016.

chapitre 7) et à la seconde série d'entretiens qui ont suivi. Cette fois-ci les travailleurs des ONG rencontrés ont pris du recul par rapport au *screening*. C'est durant ce second temps que nous avons observé une forme d'adhésion généralisée à la rationalité néolibérale, voire une valorisation intrinsèque pour ce qui concerne les ONG accréditées. Nous avons également rencontré des ONG sorties du « système » que ce soit par choix, par la contrainte ou forcées, suite à leur échec au *screening*.

3.1. *Les conduites et contre-conduites des acteurs lors du screening*

Dans le chapitre relatif aux dispositifs, nous avons fait état de notre analyse généalogique du *screening*. Nous avons pu montrer comment ce processus à la fois de *gestionnarisation* et « d'auditabilité » des ONG s'est construit et a été mis en œuvre. L'intérêt de cette section est de montrer comment les sujets (entendus ici comme les ONG et fédérations) se sont emparés du dispositif et surtout de questionner leurs modes de résistances aux instruments.

La littérature en la matière nous montre que les sujets, comme les ONG et les fédérations, peuvent adopter différents modes de réactions face à la mise en place de nouveaux dispositifs politiques jusqu'à leur appropriation. Ces réactions sont mouvantes et évoluent dans le temps. Comme le proposent Lascoumes et Le Bourhis (2014), l'appropriation d'un dispositif s'apparente à « une attitude positive d'usage », toutefois cette attitude peut s'accompagner d'adaptations à des degrés divers tels que : le détournement ; la contestation ; le contournement ; la neutralisation ou encore l'appropriation. **En sommes l'adaptation ne va jamais de soi.**

Les auteurs (2014) présentent un tableau construit sur base de la typologie désormais devenue classique d'Hirschman (1970) avec ses notions de [*Voice – Exit – Loyalty*], typologie proposée dans le cadre de l'analyse économique de relation entre la firme et l'utilisateur. Cette analyse a été depuis étendue aux relations particulières entre les services publics et leurs usagers (Parsons 1995 ; Dowding 2012).

Lascoumes et Le Bourhis proposent un cadre mixte en ce sens qu'ils reprennent la typologie hirschmanienne et la complètent pour analyser les modes de résistance. Premièrement, la **contestation du dispositif** – (*voice*) – qui est un refus affiché de l'instrument, une opposition ouverte, qui peut prendre la forme de manifestation ou de protestations publiques. Deuxièmement, le **détournement/contournement** – (*exit*) – consiste en une soumission apparente à l'instrument, jugé inadéquat ou intrusif, éventuellement en le mettant au service d'autres objectifs. Il peut également y avoir une posture d'évitement de l'instrument. Troisièmement, la **neutralisation** – (*exit*) – où l'on observe un usage formel de l'outil sans appropriation de ce dernier. Les auteurs parlent de la technique du « pull sur la chaise », s'agissant d'une forme de présence absente – faire comme si on était là – pour détruire le processus de l'intérieur. Enfin, quatrièmement, **l'appropriation** – (*loyalty*) – qui consiste à

considérer les dispositifs et leurs pratiques comme évidents, marquant l'adoption du nouveau comportement et de sa naturalisation. Cette dernière étape d'appropriation n'est pas systématiquement le résultat final, il peut être le fruit d'une succession d'étapes préalables, qui se termine par une adhésion, ou il peut être le mode de réaction immédiatement observé.

Tableau 18 – représentant les différentes réactions observées face au screening au sein de l'ensemble des ONG belges rencontrées dans le cadre de notre étude

Attitudes	Types de résistances	Espaces	Exemples	Cas des ONG belges
VOICE	Contestation	Mise en œuvre Et Public cible	Refus affiché de l'instrument, opposition ouverte à son existence et son usage, désobéissance civile. Manifestation, protestations publiques, destruction de l'instrument.	Observé au début du <i>screening</i> . Ex. publication dans les journaux des ONG ; ou interpellations parlementaires
EXIT	Détournement / contournement	Conception	Ambiguïté intentionnelle dans une loi ou règlement qui affiche un objectif tout en ouvrant la possibilité d'une non réalisation.	Critique n°1 faite par les ONG car le <i>screening</i> n'était pas encadré par un texte légal.
		Mise en œuvre	Usage intelligent visant à faire faire autre chose à l'outil, non remis en cause ou à en modifier les effets dans un sens plus favorable. Appropriation utilitariste de l'instrument mis au service d'autres objectifs ; ou recyclage.	C'est le cas de certaines ONG qui ont choisi de ne pas réaliser le <i>screening</i> et de se reconvertir.
		Public cible	Refus dissimulé de s'y soumettre , pratiques d'échappement ou d'évitement de l'instrument.	Observé dans une moindre mesure car les ONG étaient obligées de s'y soumettre pour être financées.
EXIT	Neutralisation	Conception	Introduction d'un vice de fonctionnement.	Cas des recours au Conseil d'État.
		Mise en œuvre	Usage formel sans appropriation de l'outil (faire comme si), dans le but d'annuler ou réduire les effets.	Quelques rares ONG ont passé le processus comme une formalité.
		Public cible	Pratiques destinées à fausser les mesures ou les effets (si contournement impossible).	Observé dans une ONG moyenne francophone parant du principe que compte tenu de la quantité de donnée à analyser, la société de consultance de ne serait pas en mesure de tout vérifier.
LOYALTY	Appropriation et naturalisation	Tous	Pratiques d'instruments devenus évidents, quasi invisibles ; comportements automatiques.	Observations faites sur le long terme pour un grand nombre de structures.

Ce tableau s'inspire de ce qui est proposé par Le Bourhis et Lascoumes dans leurs travaux sur les modes de résistance aux instruments (2014).

Nous allons donc à travers ce cadre théorique mixte (Bajoit, 1988; Hirschman, 1970; Le Bourhis & Lascoumes, 2014) tenter de comprendre comment les ONG ont réagi à la mise en œuvre du dispositif *screening* et, partant, interroger le rôle joué par leurs fédérations, révélant une série de modes de résistances au sein du secteur ONG.

Ce tableau montre que les ONG et leurs fédérations ont adopté différentes stratégies vis-à-vis du *screening* et à différents moments du processus. Par soucis de clarté, nous allons reprendre séparément les différents modes de résistance de Lascoumes et Le Bourhis (contestation, détournement, neutralisation et appropriation) en les croisant avec la réflexion de Hirschman, qui sera complétée par celle de Bajoit (*exit, voice, loyalty, & apathy*), mais il est important de préciser que dans les faits les réactions dont nous allons faire part ici n'ont pas été linéaires ou chronologiques. Ces modes de résistances se sont croisés, voire chevauchés entre ONG, mais parfois dans une même organisation au cours du temps passant d'un mode de réaction à un autre.

Contester

La **contestation** a été observée au début du *screening*, au moment de son annonce puis au début de sa mise en œuvre. Certes discrète, puisqu'il y a eu très peu de relais médiatiques, les ONG ont néanmoins protesté et ont notamment produit des numéros spéciaux dans leurs publications respectives pour faire état d'une série de paradoxes liés au *screening* (ex. avec le numéro d'Antipodes de l'ONG ITECO consacré à la réforme de la coopération belge en septembre 2016). On y retrouve des propos tels que « *Testament d'un travailleurs du développement en ONG* », ou encore « *Les ONG sont jugées à l'aune d'une usine de production de boîtes de conserves* » (p.9) c'est à dire par des critères qui ne correspondent pas à leur travail sur le terrain. La fédération néerlandophone d'ajouter :

« le screening ne dit rien du tout sur le sens, la plus-value du travail des ONG au niveau des changements dans le sud. Il n'y a pas de garantie qu'ils sont en train de faire les bonnes choses. Peut-être qu'ils les font de la bonne manière mais on n'a pas vraiment posé la question. Pour les ONG le contexte est difficile (ça fait des années) il y a une multiplication des acteurs publics et privés [...] Je comprends que pour les ONG c'est difficile et l'accent qui est mis sur la gestion ne va pas les aider et ça a pris beaucoup d'attention, beaucoup d'énergie, pendant plus d'un an avec le screening. J'espère bien qu'ils vont retrouver leur deuxième souffle pour se mettre sur d'autres questions. Ou bien elles vont disparaître. »

(Extraits questionnaire qualité ngo-federatie – 2017).

Nous avons également pris connaissance d'interpellations au ministre par le biais de Parlementaires¹⁴², ou encore des réactions au sein des assemblées générales des fédérations ont eu lieu comme le montre l'extrait suivant :

¹⁴² Voir La procédure d'agrément des ONG belges (QO 4791) – 15/06/2015 ; ou encore interpellation du 13 juillet 2016 – Benoit Hellings (Ecolo-Groen).

*« Oui, et alors **on était un petit peu énervé** parce que c'était passé en AG donc les ONG étaient d'accord pour réagir et puis alors c'est la magie de l'organisation bureaucratique de certaines structures qui font que les décisions de la base n'éclosent pas enfin en tout cas ne voient pas le jour. Et nous du coup voilà on avait été dégouté, **on avait quand même fait une carte blanche** je crois. Et on avait justement avec les ONG X, Y, Z, qui nous avaient relayés sur Deloitte voilà. »*

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une très petite ONG francophone – 2019).

Ce qu'on observe dans cette réaction de contestation, c'est la faiblesse de celle-ci d'une part parce qu'elle est très peu relayée sur le plan médiatique, mais aussi parce que, durant ce premier temps, peu d'ONG réagissent publiquement. Elles se contentent en quelque sorte d'être mécontentes et de « râler » en interne.

Nous observerons un second temps de contestation, une fois que les résultats du *screening* ont été donnés. Voici un extrait d'entretien lors duquel la personne interviewée cite des extraits d'un document publié par son ONG tout en y réagissant :

« La coopération belge en procédant à l'évaluation des ONG par ce processus et via ces sociétés d'audit, en la confiant à un acteur privé, se dépossède de sa mission d'évaluer les organisations qu'elle finance au regard des critères » [...]

*ça je ne l'ai pas dit mais **c'est quand même dingue quoi** que ce sont des boîtes multinationales qui renforcent le système qui construit les inégalités qui sont choisies par la coopération et le ministre pour décider des critères des ONG. **C'est les boîtes qui renforcent les inégalités dans le monde, alors que nous on lutte contre les inégalités dans le monde.***

(Elle reprend sa lecture) "mettre les ONG en compétition en privilégiant celles dont les ressources leur permettent de se conformer aux exigences des auditeurs, délaissant par la même les missions pour lesquelles elles reçoivent de l'argent public".

*c'est une autre chose aussi, c'est de se dire **le fric que les ONG dépensent pour se conformer aux normes décidées par les boîtes d'audit international**, c'est du fric public qui n'est pas consacré aux missions pour lesquelles il doit être consacré. [...]*

*(elle reprend sa lecture) « **uniformise le secteur** alors même qu'elle (coopération au développement) dit considérer les complémentarités, les synergies, comme critères essentiels d'un programme de coopération de qualité".*

*C'est aussi un paradoxe incroyable ! C'est de se dire que dans les fameux critères lorsqu'on dépose un programme il y a les collaborations, les complémentarités et les synergies, on n'est jamais complémentaire de quelqu'un. On est complémentaire de quelqu'un qui est différent, **or on nous met tous pareil et donc il n'y a plus de complémentarité possible.***

(elle reprend) "Les associations plus petites et divergentes qui comme XXX, en sortant des sentiers battus, peuvent amener innovation, souffle et réflexivité à tout le secteur".

Des petites ONG étaient perdues d'avance alors qu'elles apportent du souffle quoi. XXX c'est une des rares ONG, où le public prioritaire c'est le public précaire. On dit l'éducation au développement ne touche pas suffisamment les publics précaires. On a une ONG dont c'est le cœur de mission, elle n'est plus ONG, elle n'a pas reçu son agrément. C'est dingue ! »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une moyenne ONG francophone – 2017).

Nous avons constaté que lors de la publication des résultats du *screening*, différentes réactions se sont données à voir. Une partie des ONG qui ont échoué ont par exemple contesté les résultats en faisant un recours au Conseil d'État (nous y reviendrons). Les ONG qui ont réussi l'audit ont eu quant à elles deux types de réactions : soit comme ci-dessus elles ont discuté des résultats en étant très critiques, notamment en ce qui concerne l'échec d'autres ONG ; soit elles sont restées silencieuses et soulagées de leur réussite, comme le montre les extraits suivants :

« oui. Oui ça c'est bien passé. On était content des résultats. [...] je ne m'en souviens plus précisément, pourtant on a été fêter ça... »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une petite ONG néerlandophone – 2018).

« Et même nous même quand on a eu l'accréditation on a fait ouf ! »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une ONG moyenne francophone – 2017).

Détourner ou sortir

Durant la mise en œuvre du dispositif, nous avons également observé qu'une partie des ONG a fait le choix de ne pas suivre le processus du *screening*, cela pour différentes raisons. Certaines pour des raisons idéologiques puisqu'une partie des ONG considère « qu'elles vendent leur âme au diable » en jouant ce jeu gestionnaire et qu'il s'agit d'un « processus normatif » qui ne rencontre pas les aspirations du non-marchand comme l'illustre l'extrait suivant :

*Après ce que je trouve plus tellement logique, c'est qu'on dise que c'est un processus formatif ça nous a été écrit dans le courrier qui nous a été envoyé que grâce à ça on pourra apprendre à s'améliorer sauf que quelque part **le screening c'était un processus normatif**. Et quelque part on répond oui/non, et si on voulait un processus d'apprentissage alors l'accent n'aurait pas été mis sur les constats tels qu'ils sont aujourd'hui mais sur la capacité et la volonté des organisations à s'améliorer. Or là on est dans **un processus purement normatif qui établit des normes qui sont essentiellement gestionnaires, qui viennent du secteur privé**, mais j'ai rien contre le secteur privé marchand, voilà. Mais qui appliqué comme tel au sein d'un secteur qui est fort divers, de même que le secteur privé marchand, ben là je trouve que oui ça pose question où **on a un dispositif normatif appliqué à une hétérogénéité d'acteurs qu'on appelle ONG et ces critères ne peuvent pas s'appliquer de la même manière pour tous**. Du coup je trouve qu'il y a un premier problème.*

(Extrait entretien avec deux travailleurs d'une très petite ONG francophone – 2017).

Par ailleurs, certaines ONG n'étaient initialement pas en mesure de mettre en œuvre le processus d'audit avec succès, compte tenu de la charge de travail exigée, elles ont donc préféré ne pas le passer. Pour certaines organisations, ce choix qui est en apparence un positionnement de sortie (exit), laisse parfois entrevoir une stratégie de contournement. En effet, nous pensons particulièrement à une très petite structure francophone qui a pu « fusionner » avec une autre ONG francophone qui a réussi le *screening*. Cette fusion a donné place à une réorganisation interne et un nouveau nom¹⁴³.

Ces quelques ONG « opportunistes » ont cependant, malgré elles, joué le jeu de la rationalisation exigée par le politique puisqu'en fusionnant, elles ont réduit le nombre d'interlocuteurs pour la DGD.

En outre, nous avons rencontré des ONG qui ont choisi la stratégie de sortie puisqu'elles ont totalement changé de mission, prenant cet échec comme une opportunité comme le montre l'extrait ci-dessous :

« Si on avait voulu s'y conformer sans en contester le modèle, c'était gagné d'avance. Typiquement 'genre et développement' on n'a pas mis de réponse en déclarant que ce n'était pas pertinent, puisqu'on ne menait pas d'actions au sud. On ne l'a pas volé parce qu'on ne s'est pas conformé au truc. [...] Peut-être d'abord une chose, c'est peut-être pas un mal d'être secoué par ce genre de chose parce que au moins notre ONG a dû réfléchir à son modèle et est toujours en train de le faire. »

(Extrait entretien avec deux travailleurs d'une très petite ONG francophone – 2017).

Neutraliser

La *neutralisation* permet de limiter l'impact du dispositif. Dans un premier temps, il s'agit de la stratégie principalement adoptée par le secteur ONG. Les deux fédérations du secteur ont ainsi mis en place des stratégies de soutien (particulièrement côté francophone), en dépêchant des experts, en mettant sur pied des formations et en produisant une série de « documents types » que les ONG n'avaient plus qu'à compléter, avec l'objectif de faire réussir le plus grand nombre de structures possible comme le montre l'extrait suivant :

« Mais oui évidemment dans tout exercice comme ça il y a du bluff et il y en a qui y arrivent mieux que d'autres. Il y en a qui n'en ont pas besoin, d'autres bien... donc voilà... ça c'est... [...] Même s'ils (les fédérations) ont fait plein de formations pour essayer de rassurer leurs membres et faire passer le screening.

bon on savait que le timing était serré. En même temps, par rapport à cette part de bluff c'était mieux pour nous. Parce que moins tu as le temps de préparer ton bluff, plus les résultats seront sincères. Donc bon il faut faire la part des choses aussi... [...] »

¹⁴³ Notons que pour l'exemple que nous donnons, les deux organisations collaboraient régulièrement puisque leurs publics cibles et leurs zones d'action sont les mêmes. Chacune des deux structures agissait dans des missions différentes mais complémentaires, la fusion était donc sur le plan organisationnel assez évidente.

(Extrait d'entretien avec un fonctionnaire DGD – 2018).

Les fédérations ont aussi assuré un **rôle de médiation** entre l'État et les ONG. En garantissant de maintenir des possibilités d'initiatives pour leurs membres, elles ont permis de faire accepter la dureté du processus *screening* à ces dernières.

En outre, toujours dans cette logique de neutralisation de l'outil, nous avons pris connaissance de logique de solidarité entre les ONG elles-mêmes comme le montre l'extrait suivant :

*« Moi comme je te disais tantôt je ne parlerai pas en termes de concurrence parce que ne je le vis pas du tout comme ça, parce que **les ONG avec qui je suis en contact dès que je leurs demande un document en fait, genre dès que j'ai besoin d'un modèle : elles me les filent donc ne le vit pas du tout en termes de concurrence.** »*

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une très petite ONG francophone – 2019).

Enfin, nous pouvons évoquer ici le fait que quelques ONG ont déposé un recours au Conseil d'État et que certaines d'entre elles ont eu gain de cause, « détruisant » le dispositif *screening* lui-même. En effet, introduire un recours au Conseil d'État a pour conséquence de rendre la procédure du futur *screening* inutilisable comme telle et implique qu'elle doit être revue puisqu'elle a été rendue publique.

*« Faire un recours nous a amené à analyser de près la méthodologie du screening et amener l'État à devoir, si tant est que l'auditeur suive tout ou partie l'argumentation, à devoir (re)réfléchir le modèle et faire la différence entre ce qui est réellement de l'apprentissage et ce qui est de la pure norme, ça ne serait pas mal. À devoir ouvrir le champ de c'est quoi une ONG, qu'est ce qui est discriminant dans le système au niveau des nouveaux entrants par exemple. Bon c'est peut-être pas mal de forcer, parce que **si cette pression-là n'est pas faite, l'idée c'était de répliquer le même système dans 10 ans, pile poil.** Puisque, [...] on ne vous donne pas les clés parce qu'on veut le réutiliser dans 10 ans. Donc vous ne savez pas comment vous avez été jugé sur tel critère vous ne pouvez pas savoir comment ça fonctionne parce qu'on veut pouvoir le réutiliser tel quel. »*

(Extrait d'entretien avec une très petite ONG francophone qui a échoué au *screening* – 2017).

Naturaliser

Enfin, en ce qui concerne l'**appropriation**, il s'agit de la réaction de la majeure partie des ONG observées dans un second temps mais aussi *in fine* plus globalement comme en témoigne les extraits suivants :

*« nous on était très contents avec les scores on était aussi très contents avec les **procédures.** Je trouve que travailler avec un bureau comme Deloitte, pour moi ça montre qu'on veut attaquer les problèmes structurels et professionnels... ça a quand même mis beaucoup de pression sur les ONG, aussi la nôtre, mais quand même c'est pas mal. Il ne faut pas faire ça chaque année si non on est mort, mais c'est pas mal de faire ce genre de truc et s'accompagner avec des professionnels. Si*

c'est Deloitte ou PWC ou d'autre, mais quand même ça nous a permis de réfléchir. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une grande ONG internationale – 2017).

« il y a une contradiction à la base qui semble échapper à tout le monde et personne ne semble en prendre compte. Et c'est dans le même processus, dans ce même processus on vous 'screene' en vous disant vous devez être compétitif. J'ai entendu des ONG dire waw on est premier au screening, waw c'est chouette ! Une fois que le bulletin est donné, les critiques s'effondrent automatiquement parce que ceux qui disparaissent on ne les entend plus et ceux qui ont « survécu », en sont fiers et donc montrent leur bulletin avec beaucoup de positivisme. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une très petite ONG francophone – 2017).

L'extrait ci-dessus nous renvoie également au fait que le processus de *screening* a été profondément inégalitaire. En jugeant les ONG à l'aune de critères telles des « boîtes de conserves », ce processus normalisateur gestionnaire désigne les « bons » et les « mauvais », celles qui font partie du système « cofinancement » et celles qui n'en font désormais plus partie, au nom de l'efficacité et de la performance. Nous assistons alors à une invisibilisation de ces « exclus ».

3.2. Des ONG apathiques ?

Dans ses travaux, Guy Bajoit (1988) propose la notion d'*apathie* pour compléter les trois éléments de Hirschman, en ce sens que plutôt que de participer activement au dispositif, le sujet participerait passivement. Cela complèterait l'effet de neutralisation proposé par Lascoumes et Le Bourhis (2014). Selon Bajoit (1988), cette stratégie de l'apathie serait mise en place par le sujet parce que « les trois autres réactions risquent de lui coûter plus et de lui rapporter moins, étant donné sa position actuelle dans la relation sociale au sein du système d'interaction » (p. 327). « Or, une relation sociale est un contrat, tacite ou formel, volontaire ou non, conscient ou non, qui comporte toujours une double dimension » (p.331) : la coopération (dans notre cas entre les ONG et l'État) et le contrôle social (exercé par l'État). Ainsi, selon lui, les quatre éléments de la typologie agissent sur ces deux dimensions : la *loyauté* consolide le contrôle social et conserve la coopération ; la *désertion* supprime le contrôle social et la relation de coopération ; la *protestation* met en cause le contrôle social mais vise à rétablir la relation de coopération ; et l'*apathie* reproduit le contrôle social mais détériore la relation de coopération (voir tableau ci-après).

Tableau 19 – relatif à la typologie de Guy Bajoit (1988)

COOPÉRATION <i>(entre État et ONG par le biais des fédérations)</i>		CONTRÔLE SOCIAL <i>(par l'État)</i>	
		Consolidé ou reproduit	Mis en cause ou supprimé
	Conservée ou renforcée	loyauté	protestation
	Détériorée ou supprimée	apathie	désertion

(Voir Bajoit, 1988, p.332).

Nous souhaitons discuter ici de la proposition de Bajoit (1988) qui complète la typologie de Hirschman (1970) avec la notion d'apathie. *S'applique-t-elle au secteur ONG belge, dans le cadre de la mise en œuvre du screening ?*

Cette notion d'apathie consiste à participer passivement de sorte à maintenir une position dans laquelle l'individu pour Bajoit, l'ONG en ce qui nous concerne, ne perd pas trop mais ne gagne pas trop non plus. Pour expliquer ce type de réaction, Bajoit propose dans différentes variables explicatives. Nous en reprenons deux qui nous paraissent éclairantes. Premièrement le **type de finalité au sein de l'organisation** – distinguant une réaction de loyauté ou de protestation dans le cas d'organisation idéologisées ou politiques – ou – une réaction de désertion ou d'apathie dans le cas d'une structure aux finalités instrumentales.

Dans le cas des ONG, l'ensemble des organisations sont plus ou moins politiques et/ou plus ou moins idéologisées. En effet, dans les structures les plus politiques ou idéologisées, on observe une réaction de protestation (ce sont ces ONG qui ont été les plus actives sur ces questions). Dans les ONG qui sont les moins politiques ou idéologisées, on observe davantage une réaction de loyauté comme par exemple avec les fédérations qui, compte tenu de leur forte dépendance financière et de leur rapport particulier à l'administration, ne remettent pas frontalement en cause le système. Néanmoins, elles n'hésitent pas à mettre en place des espaces de luttes pour le secteur à travers la mise en place de formation, la mise à disposition de formulaires formatés, etc.

Deuxièmement, le **coût d'entrée et de sortie du groupe** – dans notre cas le groupe des ONG accréditées – qui module le rapport entre protestation et sortie. Dans son texte l'auteur explique que plus la sortie est coûteuse, plus le degré d'oppression est important et peut déclencher la protestation qui peut être violente quand elle éclate. Dans notre contexte, le coût d'entrée pour être une ONG est assez important (critères pour être reconnu comme ONG ; procédure d'accréditation ; mobilisation de jargon ; programmation ; etc.), ce qui rend la sortie très coûteuse puisque le chemin pour devenir et rester ONG demande beaucoup d'investissements.

Pour conclure, nous avons observé différents comportements quant aux raisons pour lesquelles les ONG passent ce *screening*, montrant un panel de schémas de résistance ou de contre-conduites des acteurs (Bajoit, 1988; Hirschman, 1970; Le Bourhis & Lascoumes, 2014). Nous avons montré que, alors que les ONG se sont rarement opposées publiquement, certaines d'entre elles ont contourné le dispositif, voir l'ont neutralisé en faisant des recours au Conseil d'État, en échangeant des informations entre elles, mais aussi en profitant du soutien des fédérations.

Les réactions des ONG qui ont réussi sont *in fine* sensiblement similaires, considérant le processus du *screening* d'abord comme lourd, puis comme nécessaire voire positif. En effet, au fil de notre terrain, les responsables de la plupart des ONG s'expriment sur le fait que leurs organisations doivent faire preuve de plus de professionnalisme au sens gestionnaire du terme, considérant ce *screening* comme une opportunité de s'améliorer. Cette section a également permis de mettre en lumière la position ambivalente des fédérations d'ONG quant au *screening* car elles étaient d'une part au cœur de la tension entre administration et secteur ONG et, d'autre part, inscrites dans une volonté farouche de soutenir leurs membres dont les plus petites structures, comme l'illustre très bien l'extrait suivant :

« Après sur la question globale de l'approche managériale, pour moi j'ai l'impression que les fédérations elles jouent un double jeu quoi. C'est à dire qu'elles sont à la fois par moment un vecteur de résistance et par d'autres moments elles sont aussi, elles veulent anticiper ou répondre à des demandes de la DGD parce qu'elles estiment que sur la qualité de la relation à long terme c'est mieux de céder sur ce point-là où quoi. Et donc à ce moment-là moi je vois aussi qu'elles acceptent de prendre sur elles-mêmes une charge importante au point de vue administratif et de cette culture managériale etc. et elles s'en font les apôtres peut-être malgré elles parce qu'elles y croient, je ne veux pas juger. Et donc c'est assez ambigu comme rôle : entre le rôle de défenseur et puis en fait la couronne de transmission des directives de la DGD, sur les accords qu'ils ont négociés »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une grande ONG internationale – 2017).

4. Les fédérations d'ONG au cœur de multiples tensions

Les fédérations d'ONG, et particulièrement la fédération francophone, se trouvent en prise à des tensions multiples au sein même de leur propre secteur. En effet, notre terrain a pu mettre en évidence que les différentes parties prenantes que sont la DGD, les ONG et les fédérations elles-mêmes, entretiennent des rapports complexes.

Tableau 20 – relatif au type de réactions des parties prenantes à l'égard des fédérations d'ONG.

Acteurs	DGD	Grandes	Petites	Toutes
Réactions	Insatisfaite	Indifférentes	Reconnaissantes	Problèmes de gouvernance

4.1. Une administration insatisfaite

L'administration reconnaît l'intérêt de l'existence des fédérations. Elles servent de *courroie de transmission* vers les ONG, elles organisent des formations, font circuler l'information. Toutefois des fonctionnaires de la DGD émettent néanmoins une série de critiques à l'encontre des fédérations à propos de la façon d'endosser leur rôle de « représentant » des intérêts des ONG du secteur, comme le montrent les extraits ci-dessous.

*« On en a besoin parce qu'on a besoin d'un **intermédiaire** etc., et on a besoin de gens qui connaissent mieux le secteur mais on a besoin de gens qui renforcent les capacités du secteur, ça c'est une tâche très importante qu'elles font bien. Mais en même temps on n'a pas besoin de gens qui nous empêchent de nous adapter au monde très mouvant en général et encore plus de la coopération internationale. [...]*

*Je les trouve **défensifs et plus de type syndicat que de type association professionnelle**. Je préférerais que ça soit plus association professionnelle, c'est-à-dire pour renforcer un secteur. Et je trouve que cette partie-là est insuffisamment présente, je dis pas qu'elle est pas présente hein. Mais pour mon goût elle l'est insuffisamment. Je trouve qu'ils **ne sont pas toujours suffisamment ouverts à la collaboration avec l'administration**. Et, avec toutes les nuances qu'il peut il y avoir hein des individus qui le sont, d'autres qui ne le sont pas, enfin bon. Mais d'une manière générale il continue à il y avoir une forme de méfiance. [...] Et la troisième chose c'est que, et ça rejoint peut-être la première mais c'est qu'il y a, **ils sont procédurier. C'est un drame pour le secteur. C'est un drame.** »*

(Extraits d'entretiens avec un fonctionnaire de la DGD – 2017).

En outre, l'administration remet en question la dépendance des fédérations aux subventions de l'administration, position qui tend à délégitimer leurs critiques face aux projets de dispositifs comme le montre l'extrait ci-contre :

*« Je trouve qu'elles ont un cadre de pensée beaucoup trop étroit et je trouve ça bizarre et pas normal que ce soit la DGD qui fixe même dans ses textes réglementaires qui doit être membre ou pas d'une fédération, qui peut l'être, on fixe le nombre d'équivalents temps plein, enfin je trouve que structurellement il y a **une relation un peu malsaine avec la DGD** qui se reflète dans toutes les négociations et les tensions. Je trouve que voilà, **elles devraient avoir beaucoup plus d'indépendance financière pour pouvoir jouer le rôle qu'elles jouent maintenant**. Je veux dire si elles veulent continuer à jouer le jeu de mettre des bâtons dans les roues pour plein de choses, il faudrait qu'elles aient les reins financiers de le faire. En fait elles le font avec notre propre argent ce qui est complètement inefficace. [...] »*

(Extraits d'entretiens avec un fonctionnaire de la DGD – 2019).

Un autre élément critique selon la DGD relève du côté procédurier des fédérations. Comme l'explique la personne interviewée ci-dessous, les fédérations ont tendance à discuter du contenu des réformes politico-administrative au regard de la spécificité de chacun de leur membre ce qui rend les réformes compliquées à mettre en œuvre.

*« il y a un aspect de on crée des réglementations, on crée des instruments et tu as toujours la personne à la fédération qui connaît touuuus les dossiers ONG, qui va dire « ha oui mais dans le cas de telle ONG qui est dans tel pays, dans tel secteur ça, ça va pas... ha dans le cas de nanana... ! » et **alors on a toujours des exceptions, des exceptions, qui rendent le premier modèle qui était relativement simple, super compliqué pour 3 cas perdus qu'on aurait pu arranger à l'amiable sans complexifier le modèle pour tout le monde.** Et donc il y a ça et puis et oui il y à l'administration qui a son modèle qui à la base n'était peut-être pas si simple que ça déjà. Donc je pense que ça a été dans les deux sens et je pense que c'est un réflexe qu'on a énormément de mal de désactiver chez les fédérations et maintenant on essaie d'être à chaque fois au clair là-dessus. On fait des modalités par défaut, les exceptions on les traite à part, sinon on ne s'en sort pas. Mais **c'est difficile parce que comme elles doivent défendre les intérêts de toutes les ONG elles veulent s'assurer que ce sera bien traité, alors que nous on dit, que les fédérations c'est pour le global, c'est pour le secteur et c'est le secteur qui doit faire avancer, elles ne doivent pas défendre des ONG individuellement, ils doivent défendre un secteur dans sa globalité.** »*

(Extrait d'entretien avec un fonctionnaire DGD – 2017).

Nous venons de montrer à travers les différents extraits d'entretiens ci-dessus que les relations entre les fédérations et l'administration sont depuis toujours sous le signe du manque de confiance mutuelle. Nous avons d'ailleurs vu plus haut que l'ouverture aux coupoles dans les espaces de discussions politiques en 2014 s'est faite en réaction aux tensions insolubles entre DGD et fédérations. D'ailleurs, en analysant de plus près le contenu du cadre législatif, les fédérations sont tenues de se concerter avec les coupoles pour ce qui concerne leurs missions de base à savoir organiser le dialogue avec la DGD, organiser des formations pour les ONG, ou encore échanger sur les bonnes pratiques dans le secteur¹⁴⁴.

4.2. Le point de vue des ONG sur leurs fédérations

En ce qui concerne les ONG membres des fédérations, nous avons observé trois types de réactions, en fonction de leur taille : les grandes ONG ; les ONG de taille moyenne et les petites ONG.

Les **petites ONG**, principalement francophones, sont globalement très positives en ce qui concerne le travail des fédérations. Elles mettent en avant le fait que les fédérations

¹⁴⁴ Voir Art. 5/1. Arrêté royal du 2 avril 2014 régissant l'agrément et la subvention des coupoles et modifiant l'arrêté royal du 7 février 2007 régissant l'agrément et la subvention des fédérations des organisations non gouvernementales de développement.

proposent des formations et ont toujours réponse aux questions comme le montrent les extraits suivants:

*« Je vois encore plus maintenant le rôle important qu'ils ont. Moi je suis vraiment ravie qu'ils existent. Je le voyais moins quand je travaillais chez XXX, je faisais moins appel à eux. Je suivais ce qui avait comme formation mais **le fait qu'ils décryptent le politique et qu'ils soient vraiment des personnes de références pour nous, si on a un problème qu'ils soient vraiment un intermédiaire, je trouve qu'ils jouent ce rôle-là vraiment très très bien** et je n'avais pas compris à quel point c'était crucial. [...] Ils anticipent je trouve... Ils sont vraiment à l'écoute. [...] Moi je regarde toujours... quand j'ai besoin d'une formation elle est là. C'est de manière anticipative. Là on doit faire tout le bazar sur IATI, donc on doit encoder. J'ai fait toute une journée de formation qui était tout à fait pertinente et bien donnée et maintenant je dois m'y mettre à encoder... mais bon c'est super lourd et là ils proposent des séances collectives d'encodage ! c'est parfait ! lundi je vais à une séance collective où on peut poser nos questions etc. donc voilà ce genre de chose je suis vraiment ravie. »*

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une petite ONG néerlandophone – 2018).

*« Pour les petites ONG c'est pfff, hyper précieux et c'est leurs rôles et on paye une coti aussi pour ça hein je veux dire c'est, pour moi comme c'est organiser c'est aussi ça de dire « ben en fait on n'a pas les capacités en interne et il nous faut un appui technique et voilà ». Donc **ce rôle-là d'appui technique je le trouve hyper précieux et je veux dire hyper bien mené : les formations, les échanges de pratiques et tout, fin quoi qu'il y aurait encore des trucs à redire sur les formations mais voilà... »***

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une très petite ONG francophone – 2019).

« Oui ils sont très utiles. Ils essaient toujours d'appuyer les ONG. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une très petite ONG francophone qui a échoué au *screening* – 2018).

Nous considérons que **les très petites structures voient leurs fédérations comme globalement utiles car elles ne possèdent pas les ressources financières et humaines internes, et par conséquent ne sont pas outillées par rapport aux injonctions gestionnaires de l'administration.** En effet, leur petite taille n'implique pas de devoir créer des procédures de gestion par exemple. Le fait qu'il y ait très peu de personnel (parfois moins de 5 personnes) pour développer, mettre en œuvre et suivre le programme de coopération a pour effet que les programmes sont de plus petite ampleur et donc moins complexes. Leur petite taille ne leur permet pas non plus d'investir les réunions intra-sectorielle ou les instances décisionnelles de leur fédération respective, les éloignant possiblement des enjeux du secteur. Enfin, lors de la mise en œuvre de dispositifs tels que le *screening*, elles ne sont ni outillées, ni acculturées aux techniques gestionnaires requises compte tenu de leur faible complexité organisationnelle. Elles font donc appel aux fédérations pour palier leurs faiblesses techniques. L'implication des fédérations dans le soutien aux ONG pendant la période de *screening* a été reconnue par la plupart des ONG.

Quant aux **ONG de taille moyenne**, elles joueront pour la plupart le jeu du *screening*, en mobilisant leurs propres ressources. Elles n'ont pas autant besoin du soutien des fédérations. Néanmoins, elles vont aussi critiquer la gouvernance interne des fédérations et dans le cas du *screening*, l'absence d'engagement politique, de critiques du processus. Alors que l'AG de Acodev avait proposé de manifester collectivement une opposition au projet d'audit, rien ne sera fait.

« Une critique [...] si on prend le fonctionnement d'ACODEV en l'occurrence son AG a demandé à ACODEV de mettre en place une politique de communication, une interpellation, etc. [durant le screening de 2016]. L'AG était très claire sur ce que devait faire ACODEV, et puis ça a été bloqué par le CA qui a exactement demandé à l'équipe de faire... rien. L'équipe d'ACODEV a fait du soutien aux non-agrésés discrètement. Mais donc rien de collectif et rien de visible. Qui peut envoyer des administrateurs chez ACODEV ? Des ONG d'une certaine taille qui ont intérêt de maintenir le système. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une très petite ONG francophone – 2017).

En ce qui concerne les **grandes ONG**, principalement néerlandophones ou nationales/internationales, nous avons observé qu'elles expriment une position plutôt « neutre » en ce qui concerne les fédérations. En effet, elles reconnaissent leur existence et considèrent qu'elles sont surtout utiles aux petites ONG, tout en mettant en évidence qu'en tant que grandes ONG, elles ont les ressources internes qui leur permettent de ne pas solliciter les fédérations, comme en témoigne l'extrait suivant :

« Je crois que la fédération était là pour nous aider et je crois qu'ils le font [...]. Pour les grandes ONG on a les moyens d'aller vers les grandes entreprises etc., je peux imaginer pour les petites de cinq personnes que c'est pas si facile... là peut-être il y avait une différence... »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une grande ONG internationale – 2017).

« Le rôle des fédérations est crucial par rapport à ça pour éclairer sur les différents aspects. Mais donc gestion des processus, voilà il y a des choses qui sont pertinentes et des choses qui sont... parce que c'est pas adapté pour des structures de 9 équivalents temps plein de développer une armada de procédures équivalente à celle d'ici où on est 200 quoi ».

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une grande ONG internationale – 2017).

Ce faisant, nous postulons que les grandes ONG ont une forme de distance avec leur fédération pour plusieurs raisons : d'abord, compte tenu de leur complexité interne (nombreuses RH ; moyens financiers importants ; diversité des programmes et des pays), elles doivent mettre en place des processus et procédures pour assurer le suivi de leurs dossiers, payer les ressources humaines et gérer l'aspect financier de la structure. Elles disposent donc déjà d'une organisation complexe et de compétences diversifiées pour leurs activités quotidiennes. Ensuite, les grandes ONG font souvent partie d'une famille internationale (ex. Oxfam ; Handicap International ; Plan Belgique). Cela a pour effet qu'elles disposent de

ressources internes supplémentaires et partagent leurs expériences au sein de leur propre « famille ». De plus, ces grandes ONG, de par leurs connexions avec les instances internationales, ont une forme d'acculturation à la rationalité néolibérale décrite tout au long de cette recherche et ont de ce fait un coût d'entrée moins important dans la mise en œuvre de dispositifs de gestion tel que le *screening*.

Nous venons de voir à travers ces différents extraits d'entretiens que les fédérations sont critiquées par leurs parties prenantes. D'un côté, la DGD regrette que les fédérations se comportent davantage comme des syndicats défendant les intérêts des associations plutôt que comme des associations professionnelles représentant le secteur dans toutes ces dimensions. Du côté des ONG, par contre, les positions sont moins tranchées. Les *petites structures* reconnaissent l'important travail de soutien technique que les fédérations effectuent et sans lequel certaines ne seraient probablement plus là. Les *grosses ONG* se tiennent plus à distance des fédérations et ont pour seul regret de devoir dépendre de deux structures notamment pour obtenir des informations de la DGD. Les *ONG de taille moyenne* (la grande partie des ONG) se sentent peu représentées. Enfin, la majeure partie des organisations déplorent les problèmes de gouvernances internes, particulièrement en ce qui concerne Acodev.

4.3. De l'intérêt d'avoir quatre structures intermédiaires ?

Dès lors, compte tenu des nombreux éléments présentés ci-dessus, *nous sommes en droit de nous interroger sur l'intérêt de maintenir deux fédérations et deux coupoles, soit quatre structures ?*

Tant les fédérations que les coupoles ont pour tâches, selon le cadre réglementaire, de renforcer les capacités des organisations accréditées sur le plan stratégique, méthodologique et opérationnel pour mieux rencontrer les enjeux de la coopération au développement ; promouvoir la création, la gestion et la circulation des connaissances à travers l'échange d'expériences, la capitalisation et l'évaluation à travers l'animation de groupes de travail thématiques; promouvoir la coordination, la communication et la création de complémentarités et de synergies entre les organisations accréditées et les autres acteurs du développement (voir Arrêté royal du 11 septembre 2016).

Il est intéressant de montrer qu'une grande partie des ONG rencontrées dans le cadre de notre travail n'ont pas une vision claire des missions des fédérations et des coupoles. Dès lors, une forme de confusion règne en ce qui concerne les missions des unes et des autres. Nous avons d'ailleurs pu observer que les acteurs confondent régulièrement les structures en ce qui concerne leurs missions et même de manière plus générale lorsqu'ils les nomment.

Cependant, les fédérations et les coupoles, pour leur part, développent des discours très différenciés, en termes de vision et de mission et ce depuis leur création. En effet, les

coupoles relèvent d'un engagement politique fort alors qu'elles ne sont pas rattachées à une famille politique spécifique. Rappelons-nous que la coupole est une initiative des trois principales familles politiques de l'époque qui se rassemblent autour de la problématique de la faim dans le monde (cf. supra). Dès le début, les coupoles ont pour mission d'interpeller le politique sur des questions de développement. Elles ont par ailleurs plusieurs particularités par rapport aux fédérations. Premièrement, elles ont elles-mêmes une pratique professionnelle d'ONG, leur conférant une forme de légitimité interne en ce qui concerne le travail de terrain. Deuxièmement, leurs membres sont diversifiés – ASBL, ONG, syndicats – s'apparentant davantage à un mouvement social. Troisièmement, les coupoles ne travaillent pas uniquement sur les questions de coopération au développement, elles questionnent des thématiques plus larges, mais néanmoins en lien avec la coopération, telles que la migration, le climat, ou encore l'économie. Enfin, les coupoles mettent en œuvre une campagne de récoltes de fonds – l'Opération 11.11.11 –, avec le soutien des médias pour un grand événement de plaidoyer public qui leur permet entre-autre de financer des projets spécifiques d'ONG membres. Pour ce qui concerne le CNCD, l'argent provient de dons, de la vente d'une série de produits issus du commerce équitable et d'une intervention de la fédération Wallonie Bruxelles via WBI ainsi que de la Région wallonne¹⁴⁵.

Les fédérations avaient quant à elles pour première mission d'informer et de former les coopérants en devenir. Aujourd'hui, le nombre de coopérants étant en très forte diminution (voir notamment Stangherlin 2001 ; 2005), les fédérations ont vu leur rôle évoluer. Néanmoins, le rôle de « courroie de transmission » d'informations et de formateur existe depuis leur création. Aujourd'hui encore, Acodev développe par exemple un programme de formation à l'attention de ses membres, en matière de réglementation (IATI, scores de performances...), de genre et qui concerne la *théorie du changement*, les aspects de communication, l'environnement, ou encore l'ECMS ; mais aussi une dynamique de travail continu sur l'amélioration de la qualité (EFQM et autres...)¹⁴⁶, participant à une co-production des outils gestionnaires relatifs à la rationalité néolibérale dans laquelle les ONG doivent agir. Les fédérations ont le sentiment de ne pas être légitimes parce qu'elles n'ont pas de pratiques au sud et donc ne seraient pas en mesure de comprendre le travail de leurs ONG membres.

*« Notre propre bilan intermédiaire est **qu'il est vraiment temps de s'occuper du métier**. Ça c'est plus faible dans les fédérations. On a perdu notre expertise au niveau du travail sud dans les fédérations. Il n'y a plus quelqu'un responsable du travail sud. Il y a un responsable éducation ou plus large mais pas sud. Le travail sud on l'a perdu ».*

(Extrait d'entretien avec un travailleur de ngo-federatie – 2017).

¹⁴⁵ En 2018 la campagne a permis de récolter près de 1,8 million d'euros. Dont 65% du budget vont aux projets sud via les ONG ; 15% vont au programme citoyenneté et démocratie afin de soutenir la société civile dans le Sud ; et enfin 20% sont alloué à des programmes d'éducation permanente en Belgique (source : <https://www.cncd.be/-operation-11-11-11-argent->).

¹⁴⁶ Voir : Acodev, Plan d'action 2020.

Lors de nos entretiens, bon nombre d'acteurs ont souvent critiqué le fait d'avoir quatre organes représentatifs. Surtout en ce qui concerne les ONG nationales et internationales qui sont membres au minimum des deux fédérations, et souvent même des deux coupoles également.

Récemment, ngo-federatie et 11.11.11 ont choisi de se rassembler (en 2011) notamment en partageant les services transversaux tels que l'informatique et les RH. En ce qui concerne, le côté francophone, le regroupement de la fédération et de la coupole est discuté depuis longtemps mais de franches oppositions internes n'ont pas tout de suite permis ce rapprochement. C'est récemment au cours de l'année 2018 que les instances des deux structures ont choisi de former une co-association. Sur un modèle semblable à celui en place côté néerlandophone, la fédération et la coupole francophones partagent désormais leurs bureaux et les services transversaux.

Ce qu'il est intéressant de mettre en évidence ici, c'est que les structures ont choisi de se rassembler non pas sur base de leurs missions, mais sur base de leur appartenance linguistique. Nous postulons à cet effet que ces remaniements, bien qu'ils s'expliquent sociologiquement, renforcent la fragmentation entre le nord et le sud du pays en matière de coopération non gouvernementale. Le regroupement entre entités de même langue CNCD-11.11.11 et Acodev d'un côté et 11.11.11 et ngo-federatie de l'autre, participe à une volonté d'une plus grande cohérence entre organes représentatifs et sans doute facilitera les travail des ONG.

Et pourtant, ngo-federatie et Acodev, malgré les différences des ONG qu'elles regroupent, ont tout de même développé en commun un plan stratégique 2017-2021 au sein duquel elles insistent aussi sur l'importance de renforcer leur coopération avec les coupoles. Les fédérations veulent se positionner comme facilitateurs de changements pour leurs membres : elles considèrent que « le rôle et les missions des acteurs de coopération non gouvernementale (ACNG) évoluent de manière fondamentale, notamment suite aux réformes successives de la coopération belge au développement. L'époque des projets isolés et ponctuels menés dans un contexte parfois concurrentiel, est aujourd'hui révolue, pour une majorité de bailleurs de fonds. La logique « Nord Sud » est devenue surannée. Les principaux défis, à l'échelle mondiale, requièrent de nouveaux modes d'analyse et de collaborations politiques, stratégiques et techniques. Les rôles et contributions des divers acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux devraient pouvoir se compléter au bénéfice de la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) vis-à-vis desquels tous les acteurs doivent se compromettre. » (Ibid., p.9).

Il semblerait donc que l'avenir de l'organisation du secteur semble particulièrement ouvert....

Conclusion

Nous venons de voir à travers ce chapitre portant sur les acteurs intermédiaires que sont les coupoles et les fédérations ont des historiques bien différents. Les fédérations se sont constituées dans les années 1960 comme des structures de soutien aux professionnels, alors que les coupoles, peu après, émanent davantage de mouvements sociaux, mettant la dimension politique au cœur de leur identité.

Les coupoles sont devenues des organisations éminemment politiques et incontournables. Elles sont partout où se produisent des discours et des visions stratégiques relatifs à la coopération au développement. Elles sont de tous les comités, de toutes les réunions, et de toutes les instances. Les coupoles ne questionnent pas la rationalité néolibérale car elles agissent dans cette dernière, compte tenu de leur taille respective, mais également parce qu'elles sont elles-mêmes des ONG. Elles se situent à un niveau plus macrosociologique que les fédérations et participent ainsi à modeler la rationalité politique de développement belge.

Les fédérations ont évolué chemin faisant. Elles se sont séparées linguistiquement et se sont transformées autant que le secteur ONG l'a fait, devenant des agents de traduction des réformes et des exigences politico-administratives, puisqu'elles semblent davantage œuvrer pour faire passer les différentes réformes successives auprès du secteur que de porter une vision politique pour l'ensemble de ce dernier. Ces réformes n'ont d'ailleurs eu de cesse d'accentuer les différences entre les deux fédérations, elles qui collaborent pourtant constamment. Ces différences sont le fruit des transformations des ONG, leurs membres, au fil de la mise en œuvre des dispositifs (nous l'avons vu plus haut). Elles négocient des mesures « perfusion » pour certaines et œuvrent à la qualité de l'ensemble.

Par conséquent, nous pouvons conclure que l'une comme l'autre renforcent les effets de la rationalité néolibérale du secteur mais à des niveaux différents. **Elles agissent, chacune à leur manière, comme des *agents de disciplinarisation du secteur*, en ce sens qu'elles participent à organiser le corps social – les ONG – comme une machine efficace.**

Les coupoles ont un rôle stratégique qui, même s'il peut être très politique comme le montre le CNCD-11.11.11, ne va pas à l'encontre de la politique internationale en matière d'efficacité. En outre, elles ne s'opposent pas à la vision nationale belge prenant corps à travers des réformes politico-administratives gestionnaires dont nous nous sommes attachés à retracer la généalogie dans cette recherche. Enfin, les coupoles, particulièrement le CNCD, disposent d'un relais médiatique fort et d'un leader charismatique qui positionne la coupole comme un acteur central de la coopération non gouvernementale belge.

Les fédérations sont quant à elle prises dans une sorte de double-contrainte compte tenu d'une part leur forte dépendance aux fonds publics, mais aussi, d'autre part, de leur rapport privilégié avec leurs membres. Elles doivent traduire les injonctions gestionnaires de l'administration vers le secteur, tout en soutenant ce dernier qui se fragilise particulièrement côté francophone au fur et à mesure des réformes et qui se renforce côté néerlandophone remettant peu en cause la logique d'efficacité notamment compte tenu du profil socio-économique de ses organisations.

Ainsi, les fédérations ont constamment œuvré à protéger le secteur d'une rationalité néolibérale orientée sur la mise en concurrence, tout en coproduisant le cadre gestionnaire composés **d'abstractions multiples** dans lequel les ONG doivent agir.

CHAPITRE 7 – Saisir les dispositifs de gouvernement au cœur d’une ONG : le cas Autre Terre

L’objectif de ce chapitre est de présenter notre étude de cas, relative à l’analyse approfondie d’une organisation, l’ONG Autre Terre. Nous avons saisi l’opportunité offerte par notre terrain pour donner suite à notre volonté d’étudier un cas particulier à travers une approche ethnographique. En effet, dès le départ, l’ONG a témoigné un grand intérêt pour notre réflexion sur ses pratiques de gestion. En outre, nous souhaitons analyser la façon dont les transformations du secteur ONG décrites dans les précédents chapitres prenaient corps au cœur d’une organisation.

Ce chapitre vise donc à montrer, dans une lecture foucauldienne, comment des dispositifs en train de se faire et leurs sujets évoluent mutuellement et ce de façon permanente. Il convient également de préciser que la notion de sujet est double en ce sens qu’elle recouvre l’organisation mais aussi l’individu. Enfin, à travers cette étude de cas il s’agit de montrer la complexité du processus de transformation envisagé.

L’ONG Autre Terre est une ONG de développement francophone de taille moyenne, relativement ancienne, et dont une des caractéristiques principales est de faire partie du groupe Terre. L’histoire du groupe marque profondément le mode de fonctionnement interne de l’organisation notamment sur le plan organisationnel puisque le mode de gouvernance du groupe et de l’ONG, basé sur la participation des travailleurs, est semblable. Nous verrons également plus loin que l’appartenance au groupe a permis à l’ONG de répondre aux attentes gestionnaires de la DGD lors des réformes de ces dix dernières années et particulièrement lors du *screening*. Enfin, l’ONG est profondément marquée par les valeurs du groupe auquel elle appartient, puisqu’elle approche les enjeux du Nord et du Sud à travers l’économie sociale.

Ce chapitre renvoie directement aux dispositifs analysés dans le chapitre 5 dans une dynamique d’effet miroir entre sujets et dispositifs. À l’inverse, les exemples concrets liés à la façon dont les sujets s’approprient et/ou résistent aux dispositifs, sont transformés par ces activités alimentent le chapitre sur les dispositifs.

Dans le cadre de cette étude de cas, nous nous intéressons à trois dispositifs en particulier :

Tout d’abord, nous montrerons la façon dont l’ONG a réussi le *screening* de 2016 alors qu’elle ne dispose pas des caractéristiques *a priori* requises pour avoir un mode de gestion suffisamment qualitatif. Elle est composée de moins de dix équivalents temps plein et d’un budget général avoisinant les 1,4 millions d’euros par an. Comme nous l’avons présenté dans le chapitre sur les dispositifs, plus une ONG est petite et moins son degré de gestion est

important ce qui peut laisser à penser que les plus petites ONG sont moins en capacité de répondre aux exigences de la DGD. Dans le cas d'Autre Terre, l'ONG a tiré profit de son insertion dans le groupe Terre, structure très large, qui lui a fourni un soutien interne de compétences gestionnaires en matière de suivi de qualité organisationnelle. Ce soutien interne du groupe semble avoir contribué à la réussite de l'exercice de *screening* de 2016 et à la transformation ultérieure de l'ONG en matière de gestion.

Nous verrons par ailleurs comment Autre Terre est devenue partenaire du **programme commun « SIA »** (rassemblant SOS Faim ; Île de Paix et Autre Terre), conçu dans le cadre de la réforme actuelle de cofinancement décidé par les responsables politiques pour rationaliser – entendre : rendre plus efficace – la gestion des actions des ONG sur le terrain. Nous verrons qu'il permet un renforcement interne de l'ONG en ce qui concerne la gestion et l'expertise terrain, mais qu'il lui coûte également beaucoup. Nous avons ainsi eu l'opportunité de suivre les prémisses du programme commun SIA, des premières craintes jusqu'au bilan *a priori* plutôt positif en quasi fin de programme (2017-2021).

Enfin, dans ce contexte de réforme du cofinancement, les techniques de rapportage sont profondément modifiées. Pour diminuer la charge administrative de la DGD, le « rapport narratif » a été remplacé par les « **scores de performance** » et un rapport moral. Nous verrons plus en détails en quoi consistent ces scores de performance et leurs possibles effets sur la production de discours, sur les objectifs, sur les activités, ou encore la politique de développement dans une logique de plaidoyer que l'ONG développe. Nous postulons que la fin du rapport narratif témoigne là encore d'une transition vers une rationalité néolibérale en terme de gouvernementalité et qu'elle donne à voir un processus de disciplinarisation gestionnaire des sujets (organisations et individus).

Ce faisant, ce chapitre vise à faire part de nos observations concernant une gouvernementalité toujours plus orientée vers le contrôle gestionnaire, l'efficacité et l'efficience des résultats de l'action publique s'inscrivant dans une rationalité néolibérale. Plus précisément il est question de mettre en évidence les pratiques et les discours, observés entre 2017 et 2019 dans une ONG spécifique et, partant, d'interroger les façons dont l'ONG fait face à la rationalité néolibérale qui se décline au travers de dispositifs gestionnaires.

1. Cadre théorique du chapitre et hypothèses de travail

Notre cadrage théorique s'inscrit dans le champs de l'analyse des **instruments de l'action publique** (Lascoumes & Le Galès, 2005) entendus comme les choix techniques opérés par le gouvernement en vue de répondre à des problèmes. Les instruments qui composent un programme politique, s'inscrivant lui-même dans une rationalité politique que nous considérons comme néolibérale (Dardot & Laval, 2010), peuvent être de différentes natures (coercitifs, incitatifs, législatifs, etc.). Il s'agit dès lors d'envisager l'action publique comme un

espace socio-politique co-construit par les acteurs et les instruments c'est-à-dire les humains et non-humains.

Cette lecture s'inscrit dans une **posture critique** des instruments en ce sens que nous considérons que les dispositifs de gestion analysés sont dans une certaine mesure violents et reproduisent des rapports de domination. En effet, les instruments ne sont pas neutres, « ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé » (Chiapello & Gilbert, 2013, p. 13), raison pour laquelle il s'agit ici de les analyser dans une perspective généalogique pour en historiciser la construction.

Comme nous l'avons souligné dans le chapitre théorique, nous préférons le terme **dispositif** car il permet de saisir à la fois les pratiques concrètes, les discours et les techniques. Ainsi, les dispositifs recouvrent « des solutions, des démarches, des techniques, des outils, des savoirs matériels ou symboliques, interdépendants les uns des autres » (Boussard, 2008, p.37). Ces dispositifs reposent davantage sur les réseaux sociaux qui se forment autour d'eux que sur leur caractéristiques propres. La littérature distingue trois éléments qui composent l'instrument : un type d'institution sociale par exemple le cofinancement des ONG ; la technique qui est un dispositif concret par exemple le *screening* ; et enfin l'outil qui est un niveau encore plus micro par exemple le tableau Excel.

Dans cette vision critique, **trois thèses** se complètent et éclairent ce chapitre : tout d'abord, la thèse bourdieusienne qui avance que les outils de gestion alimentent les rapports de domination ; ensuite, la thèse foucaldienne selon laquelle l'outil est considéré comme une technique de discipline et de gouvernement ; enfin, la thèse clinique qui cherche à démontrer la souffrance tant individuelle que collective issue de la mise en œuvre de ces dispositifs.

La lecture bourdieusienne considère que la lutte se fait sur le terrain économique, mais aussi culturel, relationnel ou symbolique. Ainsi, pour comprendre ce qui se joue, il est nécessaire de re-contextualiser les dispositifs de gestion dans un cadre plus large, dépassant les ONG et le politique. En effet, nous avons démontré que les dispositifs gestionnaires étudiés émanent d'injonctions internationales qui invoquent elles-mêmes des notions (normatives) telles que l'efficacité de l'aide, la bonne gouvernance ou encore la performance. Par ailleurs, ces principes gestionnaires sont promus par des sociétés de consultance qui partagent et valorisent un type de discours gestionnaire qui est lui-même utilisé et valorisé par une partie des ONG belges. En effet, les ONG de grande taille partagent les mêmes codes. Dès lors, ces dispositifs de gestion ne sont pas neutres. Ce sont des construits sociaux reproduisant, dans la thèse critique que nous partageons, des rapports de domination (Chiapello & Gilbert, 2013) entre ceux qui partagent cette vision du monde et les autres ; entre ceux qui adhèrent à cette norme et les autres.

Les dispositifs de gestion opèrent en outre une « réification » (Bourguignon, 2005, *in* Chiapello & Gilbert, 2013), soit **un glissement du subjectif vers l'objectif**, masquant les conflits pour prévenir la dispute sociale et donc préserver l'ordre social. Cet ordre social maintient par ailleurs les rapports de dominations. Les outils bureaucratiques tels que présentés dans le chapitre précédent sont ambivalents puisqu'ils donnent l'impression d'une prévisibilité, d'une transparence et d'une égalité de traitement entre les personnes – une objectivité – œuvrant pourtant dans une lecture interactionnelle conflictuelle.

Toujours dans cette perspective critique, les techniques de gestion peuvent être perçues comme une discipline de gouvernement (Foucault, 2004). Dans une lecture du « pouvoir qui produit du savoir qui produit du pouvoir », nous pouvons considérer que les dispositifs gestionnaires rendent possible l'exercice d'une forme de pouvoir à travers le contrôle de la qualité des résultats des ONG, impliquant une production de savoirs sur la façon dont les programmes ou projets des ONG sont construits. Les dispositifs exercent un pouvoir normatif et visent une forme d'homogénéisation du secteur ONG. En effet, le pouvoir de la norme (ici la norme gestionnaire telle qu'analysée dans le chapitre sur les dispositifs) est basé sur un **principe de rationalisation fondé sur « l'ordre objectif des choses »** qui apparaît indépendant des décisions humaines mais **contribue pourtant à construire le réel** dans une logique de performativité. Ainsi les dispositifs de gestion exercent une forme de disciplinarisation des sujets, ils les rendent à la fois contrôlables car normés, standardisés, et à la fois convaincus de cela.

L'approche foucauldienne permet de s'intéresser à la notion de gouvernementalité, elle suggère de **considérer les stratégies des acteurs** pour orienter les conduites des autres. S'intéresser à la façon dont les dispositifs de gestion agissent sur les sujets, pris dans des processus de subjectivation qui vont jusqu'à produire des sujets disciplinés, c'est-à-dire conformes aux normes, ne suffit pas : les sujets agissent sur les dispositifs et les modifient, ou mobilisent des logiques de **résistances** comme nous avons pu le voir dans le chapitre relatif aux fédérations et aux coupoles (Le Bourhis & Lascoumes, 2014). Ainsi, l'analyse des dispositifs donne à voir tout d'abord les logiques d'interactions des acteurs, considérant les processus d'appropriation de ces dispositifs par les acteurs compte tenu de leur culture professionnelle ; ensuite la capacité de réinterprétation des programmes politiques par ceux qui les mettent en œuvre ; enfin, l'effet des résistances cognitives fortes sur la façon dont l'appropriation peut être réalisée.

Ce cadrage nous intéresse particulièrement car si les travailleurs d'Autre Terre ne semblent pas remettre en cause le principe des dispositifs gestionnaires étudiés dans nos travaux, leur mise en place a néanmoins rencontré des résistances de la part des acteurs comme nous le mettrons en évidence plus loin.

Par ailleurs, les dispositifs de gestion donnent à voir une **coexistence de deux régimes de pouvoir** : la société disciplinaire d'un côté et la gouvernementalité de l'autre. Ils articulent les deux régimes, puisqu'on observe une normalisation des comportements, des procédures d'un côté et des mécanismes d'incitations pour utiliser ces mêmes dispositifs de l'autre. En effet, dans le cas d'Autre Terre, nous avons observé que les dispositifs tels que le *screening*, les scores de performance ou les pratiques d'évaluation sont intégrés par l'ONG. Nous verrons que ces dispositifs sont même valorisés en interne lorsqu'il est question de choisir un collaborateur dans le cas du programme commun SIA. Dans le même temps nous mettrons en évidence – et c'est bien là le tour de force du néolibéralisme – que l'usage de ces dispositifs relève d'incitations, puisqu'il s'agit avant tout de se conformer à la norme, au cadre international (Dardot & Laval, 2010; Hibou, 2012).

Enfin la troisième thèse critique, davantage clinique, se situe entre la psychologie sociale et la sociologie clinique. Elle nous permet de nous intéresser aux effets des dispositifs gestionnaires sur les sujets en tant qu'individus. En effet, cette thèse clinique postule que les dispositifs de gestion, prétendument objectifs, simplifient le réel en négligeant la complexité et la subjectivité de l'organisation mais aussi des acteurs, participant à un processus « d'abstraction » (Hibou, 2012) de la réalité. La sociologie clinique (au sens de l'écrit de référence de Pagès *et al.*, 1979) place au cœur de l'analyse les contradictions entre objectivité et subjectivité, entre structures et acteurs, entre poids des déterminismes et capacité des individus à faire histoire, entre rationalité et irrationalité. Selon nous, cette approche permet de faire l'articulation entre le niveau politique, le secteur ONG, l'organisation en tant que telle et les sujets – individus – qui la composent.

En ce qui concerne les individus, une approche plus interactionnelle permet également de considérer les outils de gestion comme une forme de langage. Ce dernier permet de produire une narration qui génère de l'engagement ou justifie une action au sein de l'organisation (Boje, 2011). Ainsi, **les outils de gestion, en tant qu'énoncés gestionnaires, produisent des effets organisationnels et peuvent même générer une forme de sens – sensemaking –** (Weick, 1995). Dès lors, les dispositifs gestionnaires sont performatifs et justifient des logiques de professionnalisation passant par des critères de performance, de qualité et d'efficacité.

Cependant, s'intéresser à la façon dont les dispositifs sont conçus, à quelles fins, et à destination de qui, implique également de s'intéresser à **la façon dont ces mêmes dispositifs agissent sur les sujets et inversement**. Ainsi, nous considérons que les dispositifs gestionnaires sont des dispositifs socio-techniques (Akrich *et al.*, 2006). Si ces dispositifs socio-techniques gestionnaires peuvent être porteurs de sens, ils transforment aussi les pratiques des ONG. L'une des missions des ONG relève de leur capacité à mobiliser des publics variés, à faire du plaidoyer notamment public (Lang, 2012). Dès lors, dans une perspective interactionnelle entre humains et non-humains, entre dispositifs et travailleurs,

nous interrogeons la façon dont les travailleurs d'Autre Terre voient leurs pratiques professionnelles évoluer en adhérant aux principes gestionnaires.

De la même façon, l'analyse des instruments de l'action publique doit s'envisager à travers un processus de traduction (Callon, 1986) à l'œuvre dans un réseau émergent (Lascoumes & Le Galès, 2007). Les auteurs proposent de considérer la production d'instruments à travers des étapes de traduction constituant « des points de passage obligés » (Callon, 1986) en vue de coordonner des acteurs hétérogènes. Quatre moments sont à identifier : (1) la problématisation qui vise à définir la nature de l'instrument, l'identité des acteurs et leur rationalité ; (2) l'intéressement qui consiste à enfermer différents acteurs dans un programme d'action ; (3) l'enrôlement comme une série de stratégie dans laquelle un porte-parole tente de définir et relier les acteurs entre eux ; et (4) la mobilisation qui vise à s'assurer que chaque groupe d'acteurs est représenté par un porte-parole et que cela est accepté par tous, ou non.

Hypothèses de travail :

Tout d'abord, comment s'opère le processus d'adhésion (s'il existe) aux dispositifs gestionnaires et, partant, à la rationalité néolibérale au sein de l'ONG Autre Terre ? En cas d'adhésion, comment celle-ci affecte-t-elle la dynamique de production au sein de l'ONG (en d'autres termes, le temps passé pour la gestion serait du temps qui n'est pas consacré à la production d'expertise et de regard critique) ? La mise en place de pratiques gestionnaires (externes et internes) affecte-t-elle l'organisation et ses travailleurs et provoque-t-elle des logiques de résistances de la part de ces derniers ?

2. Autre Terre : une ONG dans le Groupe d'économie sociale « Terre »

Le Groupe Terre est une entreprise d'économie sociale. Elle fait partie « des organisations actives dans la sphère économique (production de biens et de services) qui relèvent d'une initiative citoyenne, qui ont un objectif explicite de bénéfice à la communauté et dans lesquelles les intérêts matériels des apporteurs de capitaux sont limités » (Defourny, Nyssens, 2006 *in* Cuénoud, Moreau, & Mertens, 2013, p.81).

L'entreprise mobilise un mode de gestion orienté sur une démocratie participative forte, ainsi que sur un projet d'entreprise industrielle et entrepreneuriale. Elle vise à participer à un « monde démocratique et solidaire, où chaque être humain a le droit de vivre dans la dignité, de se réaliser dans le respect mutuel et celui des générations futures »¹⁴⁷. Le dialogue, la confiance et le partage des responsabilités sont présentés comme étant au cœur de leur fonctionnement démocratique et l'ensemble des travailleurs est coresponsable de

¹⁴⁷ Voir : la Charte du groupe disponible : <https://www.groupeterre.org>

l'entreprise. Enfin, le groupe propose quatre objectifs : lutter contre les exclusions ; promouvoir l'économie sociale et solidaire à travers une série d'activités ; développer la solidarité locale et internationale ; et enfin préserver l'environnement.

Au fur et à mesure, le Groupe s'est diversifié. Aujourd'hui, il comprend huit entités : **Terre** réalise de la réinsertion par le travail et de la récupération de textiles qui seront injectés dans d'autres filiales ; **Fleur Service social** est une maison d'accueil, elle collecte des biens réutilisables, vend des articles de seconde main et propose du déménagement social ; **PanTerre** fabrique les panneaux d'isolation acoustique et est en charge de la commercialisation ; **Co-Terre** place les panneaux d'isolation acoustique ; **EcoTop** – recycle les cartouches d'imprimante laser ; **Récol'Terre** est en charge du transport et de la collecte des déchets ainsi que des déménagements ; **Tri-Terre** trie les papiers et cartons récoltés ; **Autre Terre** est l'ONG de développement du groupe et est également en charge de l'ECMS ; enfin, le **Groupe Terre** est en charge des services transversaux qui viennent en soutien à toutes les entités du groupe : la Direction générale, les Service Éducation-Communication, le Service du personnel, le Service financier, le Service informatique (IT) et le Service technique.

2.1. La solidarité au nord comme au sud

Les premières activités du groupe Terre remontent à la fin des années 40, mais c'est durant les années 50-60, lorsque la situation économique en Wallonie s'améliore après la seconde guerre mondiale, qu'une partie des volontaires du Groupe oriente leur engagement vers les problématiques de ce qu'on appelle à l'époque le 'tiers-monde'¹⁴⁸. Ainsi, très rapidement, le groupe Terre va se structurer et va connecter les projets sociaux belges à ceux des pays dits du « tiers-monde » via des projets industriels ou agricoles avec une consonance entrepreneuriale forte. À l'époque, les contacts avec le sud se font à travers les missions catholiques. Les différents projets sont financés grâce à la vente de vieux papiers, de vêtements et de métaux collectés par les volontaires lors des « grands ramassages ». Après le choc pétrolier de 1973, la Belgique est en récession et un grand nombre de bénévoles, ouvriers par ailleurs, perdent leur emploi. L'ASBL (Terre) décide à l'époque de procéder à une transformation majeure et crée des postes de travail salariés à la place des activités bénévoles. Il s'agit d'un basculement majeur sur le plan organisationnel. Dans le même temps, une série d'ONG de solidarité internationale apparaît au niveau belge et remplace peu à peu les missions catholiques (Stangherlin, 2001). Ces ONG proposent une vision plus intégrée et à vocation économique.

En 1984, le groupe crée une seconde association « Terre Tiers-Monde Internationale » (TTMI) pour se consacrer aux projets de solidarité internationale.

¹⁴⁸ De sa naissance à aujourd'hui... le parcours d'Autre Terre, 2018, *Journal TERRE. Entreprendre autrement au Nord et au Sud*, n°163, Hiver 2018.

Dans le même temps, inspiré par ce que les coopérants voyaient en Amérique latine, le Groupe Terre se consolide et décide de donner une finalité sociale à son entreprise avant même que la législation belge ne prévoie ce statut. « Il existait là-bas un statut extraordinaire de société commerciale appelé : *Empresa de Propiedad Social* (EPS). [...] c'est à partir de cette découverte que Terre décide, fin des années 80', de promouvoir un statut d'Entreprise à But Social en Belgique » (Journal Terre, n°163, 2018, p.7)

Dans les années 1990, TTMI spécialisée dans une approche d'économie sociale, développe des partenariats Nord-Sud ce qui modifie le sens et les modalités de la coopération. En effet, les projets ne sont plus conçus depuis la Belgique mais en collaboration avec les partenaires Sud. Ainsi, au fil du temps, TTMI se professionnalise davantage et change de nom pour devenir Autre Terre en 2002.

2.2 Autre Terre : l'organisation

L'organisation Autre Terre se situe dans le zoning industriel des Hauts-Sarts en région Liégeoise ce qui marque bien son ancrage industriel. Elle est bercée par les principes de l'entreprenariat social depuis ses débuts comme nous venons de le voir ci-dessus. Cette connexion avec le monde de l'entreprise (qui caractérise toutes les entités du Groupe Terre) lui confère également un caractère centré sur le niveau opérationnel.

L'ONG est composée de onze travailleurs au siège belge, auxquels s'ajoutent quatre coordinateurs locaux en Afrique de l'Ouest et au Pérou. Elle s'organise en quatre services : une direction financière et administrative ; un service de coordination des partenariats et des programmes Sud ; un service éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire (ECMS); et un service chargé de la communication, des évènements, et de la récolte de fonds.

La direction financière et administrative et le service éducation de l'ONG jouent un rôle de connexion entre le groupe Terre et l'ONG, permettant des transferts de compétences entre les deux entités. La direction participe aux AG du groupe, au comité éditorial de la publication du groupe¹⁴⁹ et échange régulièrement avec les services transversaux¹⁵⁰ (voir ci-dessus), ce qui a notamment aidé l'ONG à passer et à réussir le *screening*. Ces services transversaux du groupe renforcent l'ONG sur le plan gestionnaire et la soulagent si nécessaire. Autre Terre a dès lors bénéficié de compétences internes en ce qui concerne la démarche qualité : la certification ISO ayant déjà été mise en place au sein de Récol'Terre, Autre Terre a pu mobiliser en interne (pour le *screening*) la personne-ressource qui avait déjà piloté ce processus ISO.

¹⁴⁹ Durant notre terrain l'ONG participait à la publication commune « terre ». Depuis le printemps 2019, l'ONG a choisi de publier son propre média papier « Autre Terre Magazine ». Un journal décrit comme : « actuel, engagé, mobilisateur, à la fois proche des réalités sur Sud, du Nord et de ses 5000 lecteurs ».

¹⁵⁰ Les services transversaux comprennent : la Direction générale, les Service Éducation-Communication, le Service du personnel, le Service financier, le Service IT et le Service technique.

Le service éducation nous intéresse particulièrement parce qu'il collabore avec le groupe à travers la fonction de communication et d'éducation permanente et avec la partie ECMS de l'ONG. Ainsi l'ECMS et l'éducation permanente travaillent ensemble ce qui contribue certainement au renforcement de la dimension militante au sein de l'ONG.

Aujourd'hui, l'ONG est engagée dans une trentaine de partenariats au Sud et dans dix-sept projets au sein de six pays différents. Elle se focalise sur l'agroécologie, la gestion des déchets et l'économie sociale pour environ 1,4 millions d'euros par an¹⁵¹. Trois quarts de ses recettes proviennent des subsides publics belges de la coopération au développement (DGD), ce qui la rend très dépendante des décisions politiques. Un quart provient de dons privés, du mécénat et d'activités. Plus de quatre-vingts pourcent (80 %) de leur budget est alloués aux projets et activités sur le terrain. En ce qui concerne ses activités au nord, Autre Terre a créé une série de partenariats avec des acteurs actifs dans l'agroécologie. L'ONG propose également des activités de sensibilisation des enjeux nord-sud autour des thématiques de la gestion des déchets et de l'agroécologie, auprès d'un large public mais aussi auprès des travailleurs du Groupe.

Depuis 2017 et suite au souci d'efficience promu par le politique, notamment par le biais de créations de consortium (voir chapitre 5 sur les dispositifs), l'ONG s'est investie dans un programme commun regroupant les ONG : SOS Faim, Île de Paix et Autre Terre – SIA. Ce programme commun SIA compte septante partenaires, dans douze pays pour un montant de quarante-huit millions d'euros sur cinq ans¹⁵² (nous y reviendrons).

3. Analyse d'un processus d'intéressement à la rationalité néolibérale

L'objectif de cette section est de montrer comment le processus d'intéressement à la rationalité néolibérale s'est concrètement construit au cœur d'une ONG. Même si le *screening* est, selon nous, un point de bascule dans ce processus d'adhésion, il est aussi en quelque sorte « l'arbre qui cache la forêt ». En effet, toute une série d'éléments enchevêtrés (humains et non-humains) se donne à voir et chacun à sa manière, a participé à intéresser et enrôler l'ONG.

Pour ce faire, nous proposons de découper cette section en quatre points : le premier point est consacré à l'analyse de la mise en place d'une réflexion interne qui concerne un manuel de gestion. Nous verrons le rôle clé que nous y avons joué en tant que chercheur embarqué. Deuxièmement, nous reviendrons sur la fonction fondamentale qu'ont joué certains « porte-paroles » au sein même de l'organisation. Le point trois porte quant à lui sur l'analyse spécifique du programme commun SIA. Enfin, pour le dernier point, des moments de tensions et de résistances sont à mettre en lumière comme dans tout processus de changement.

¹⁵¹ Ces données proviennent du programme 2017-2021 de l'ONG.

¹⁵² Notons que le programme SIA est le plus important des programmes communs en termes de budget.

3.1. *Et après le screening il y a SyGes...*

Initialement, le *screening* est perçu par l'ONG comme une contrainte légale pour maintenir son financement public (DGD) dont elle dépend à plus de 80 %. Dès lors, ce dispositif, imposé par la DGD, peut être présenté comme une injonction au développement de nouvelles pratiques de gestion. Dans les faits, le *screening* a surtout été pour Autre Terre un travail de formalisation d'une série de pratiques informelles mais existantes comme l'illustre l'extrait suivant :

« je n'étais pas en première ligne, mais on m'a demandé de fournir une série de documents pour montrer à quel point, pour essayer de fixer un peu tout ce qu'on faisait de manière officieuse, de manière officielle [...] pour démontrer le professionnalisme d'Autre Terre ».

(Extrait d'entretien avec un gestionnaire programme – 2017).

Autre Terre fait partie des septante pourcent (70%) d'ONG à avoir réussi ce second *screening* (Contor, 2017). Les travailleurs concernés parlent d'une tâche énergivore mais intéressante à différents égards (nous y reviendrons).

Notre terrain met en évidence une série congruente d'éléments qui ont contribué à cette réussite et surtout à sa poursuite, tout en mettant en lumière les nombreux actes de résistances internes. En effet, nous allons montrer dans cette section la façon dont le dispositif de *screening* a été perçu et intégré au sein de la structure. Nous verrons à cet effet que l'ONG ne s'est pas contentée de mener ce *screening*, elle est allée beaucoup plus loin dans son processus de transformation.

3.1.1. Le focus group comme tentative de point de passage obligé ?

Notre arrivée au sein de l'ONG en janvier 2017 correspond à la période post-*screening*, lors de laquelle les stigmates liés à la mise en œuvre du dispositif étaient encore perceptibles. Les résultats étaient sortis depuis quelques mois, mais les travailleurs de l'ONG sont encore épuisés par le tunnel gestionnaire dans lequel ils viennent d'être happés.

Au moment de notre présence, la direction s'attèle à poursuivre les apprentissages du *screening* à travers la mise à jour d'un manuel de gestion interne appelé « SyGes », pour Système de gestion. Il s'agit concrètement de remettre à jour un manuel interne comprenant toutes les fonctions des services et des travailleurs, ainsi que toutes les procédures liées à ces derniers. Un profond sentiment de paradoxe émane toutefois des travailleurs, entre la prise de conscience de la voie inéluctable à suivre : celle de la gestion, de l'intérêt de cette professionnalisation gestionnaire, mais aussi la remise en cause de ce modèle qui peut mettre à mal leur âme d'ONG.

En mars 2017 nous organisons un *focus group* suite à une demande de la direction dans le cadre de la mise en place du manuel de gestion interne de l'ONG, le bien nommé : SyGes.

Rappelons que l'une de nos tâches, dans le cadre de ce stage-recherche, est d'accompagner l'équipe sur « *l'opérationnalisation et la concrétisation du SPMO (Système Performant de Maîtrise de l'Organisation) et des procédures mises en place suite au screening. Il s'agira d'animer la vie d'équipe et de se concerter avec chaque service afin de rendre les règles et procédures élaborées le plus opérationnelles possible et de les inscrire dans la vie quotidienne de l'équipe* »¹⁵³.

Notre proposition méthodologique est d'organiser un *focus group* pour accompagner l'ensemble de l'équipe dans la mise à jour, de manière pratique et originale, de leur guide de gestion interne des procédures.

Par focus group, nous entendons un entretien de groupe approfondi (Goldman, 1962). Cette notion de profondeur implique que le chercheur va plus loin dans les informations recueillies par rapport à un entretien avec une personne seule. Par ailleurs, la plus-value de cette approche pour les participants est qu'elle représente un « moment d'apprentissage privilégié au cours duquel les participants pourront exprimer et faire entendre librement leurs points de vue » (Brunet *et al.*, 2013, p.182).

Cet entretien de groupe s'est donc organisé en deux temps avec l'ensemble de l'équipe. La première phase est découpée en deux périodes et vise à définir les valeurs fondamentales d'Autre Terre pour l'équipe et ce qu'était un système de gestion propre à Autre Terre cela par le biais d'exercices collaboratifs et imagés. La seconde phase consiste en un exercice pratique de mise à jour du manuel par service¹⁵⁴.

Ce *focus group* a permis de mettre à jour les modes de résistances des travailleurs de l'ONG (nous y reviendrons). Nous avons pu observer de franches oppositions lors des discussions durant les différentes étapes. Le *focus group* a aussi cristallisé les rôles de certains, particulièrement des porte-paroles qui n'ont eu de cesse de traduire et de « médier », c'est-à-dire de gérer les conflits internes notamment en intégrant l'ensemble de l'équipe au projet gestionnaire.

Les échanges entre les travailleurs lors du *focus group* ont également mis en évidence une série de paradoxes et de tensions associés au *screening* et au système de gestion interne dans le discours des travailleurs dont :

¹⁵³ Extrait de la convention de stage signée par les deux parties.

¹⁵⁴ Pour les détails de la méthode mise en œuvre, nous renvoyons le lecteur au chapitre méthodologique.

« *c'est compliqué mais ça clarifie* » ;

« *c'est rassurant car ça met des balises mais on manque de liberté* » ;

« *ça apporte de l'ordre dans la démarche mais c'est flou* » ;

« *j'aime les règles, les cadres, les procédures, mais je déteste les ordres et les impératifs, ça fige* » ;

« *c'est complexe, mais il faut rendre les choses plus accessibles et intuitives* ».

(Extrait du *focus group* réalisé dans l'ONG Autre Terre – 2017).

Les travailleurs s'expriment donc sur le système de gestion à travers des contradictions du type « *ça apporte de l'ordre dans la démarche mais c'est flou* ». Ici, l'hypothèse explicative est que *les injonctions gestionnaires produisent du paradoxe, de l'incohérence et donc une certaine perte de sens pour les travailleurs* (De Gaulejac, 2005). Ces différents points de vue coexistent et se sont donnés à voir lors de notre ethnographie. Malgré ces paradoxes et ces différentes visions, l'équipe semble *in fine* adhérer à la logique initiée depuis des années et renforcée par le *screening*. Comment expliquer ce résultat ? Bien sûr, cela ne se fait pas sans concessions, ou plutôt sans détachement vis-à-vis d'autre chose comme (nous le verrons plus loin dans notre réflexion sur la fin de la narration au sein de l'ONG).

Ce *focus group* n'est bien sûr pas le point de départ, mais il reprend un condensé des différentes attitudes que nous avons pu observer durant notre ethnographie. Ce dernier, nous a semblé *a posteriori* assurer une fonction de « *point de passage obligé* » pour l'organisation dans le processus de mise en place d'une logique gestionnaire au sein de l'organisation par l'ensemble de l'équipe. En ce sens qu'il a permis aux uns et aux autres de connaître les nouvelles règles du jeu, d'y adhérer (même si cela était parfois de façon mesurée) et d'identifier les porte-paroles qui y ont joué un rôle clé pour faire adhérer l'ensemble de l'équipe.

Dans la section suivante, nous allons voir que deux acteurs clé sont au cœur de la transformation d'Autre Terre. Il s'agit d'une part du directeur de l'organisation et d'autre part du coordinateur des programmes sud.

Enfin, si cet exercice en groupe a eu pour fonction d'enrôler l'ensemble de l'équipe, nous rappelons qu'il nous a tout autant mis dans une position unique d'équilibriste entre le fait de récolter des données pour nos recherches et le fait de participer activement à l'enrôlement de l'équipe au projet du directeur.

3.2. *Les porte-paroles*

Bien qu'on observe des différences de point de vue au sein même de l'équipe, en ce qui concerne les pratiques gestionnaires, on remarque que les personnes les plus convaincues par le projet sont aussi les plus convaincantes auprès de l'ensemble de l'équipe, œuvrant véritablement en « porte-paroles » du dispositif en construction au sein de la structure.

Trois personnes avaient déjà pris en main l'opération du *screening* : le directeur, le gestionnaire qualité-finance et le coordinateur partenariat Sud. Nous allons montrer dans les lignes qui suivent que le directeur et le coordinateur des programmes ont tout particulièrement porté le projet gestionnaire au sein de la structure au-delà du *screening*.

Le premier se profile comme *leader* ce qui lui permet d'asseoir sa légitimité en tant que nouveau directeur à l'époque ; le second bénéficie d'un certain *leadership* symbolique compte tenu de sa connaissance de l'organisation et du réseau belge dans lequel il s'inscrit. Nous verrons également que le directeur a profité d'une précieuse aide via le pilotage technique du *screening* par la personne en charge de la qualité et des finances de l'ONG, qui était déjà expérimentée en matière de processus de gestion de qualité. Enfin, notons que l'ONG a été renforcée en interne compte tenu de son appartenance au groupe Terre et de ses services transversaux.

3.2.1. **Le directeur : un acteur clé dans l'intéressement aux dispositifs de gestion**

À notre arrivée sur le terrain début 2017, un nouveau directeur est en fonction depuis près de deux ans. Il a repris le flambeau de celui qui avait alors toujours été là. Comme l'exprime un membre de l'équipe : « *le (nouveau) directeur devait mettre ses pieds dans les godasses du précédent* ». Bien qu'il bénéficie d'une expérience dans le secteur non-marchand, il est novice pour ce qui concerne le « monde des ONG ». Son arrivée est concomitante avec la mise en œuvre du *screening*, lui offrant une opportunité de prendre connaissance de l'ensemble des composantes de l'organisation comme le montre l'extrait suivant :

« ça m'a permis de balayer les différents domaines de gestion et de me rendre compte de nos points forts et de nos points faibles ».

(Extrait d'entretien avec le directeur d'Autre Terre – 2017).

Comme nous l'avons mentionné, Autre Terre a réussi le *screening* et envisage alors, au moment où nous commençons notre ethnographie, une réflexion interne sur les suites à lui donner. En effet, il s'agit pour l'ONG de valoriser le travail accompli dans le cadre de l'audit.

À l'époque, nous assistons sans le savoir à une transformation organisationnelle majeure et nous allons contribuer à ce que l'ensemble des travailleurs adhèrent au projet gestionnaire¹⁵⁵.

Malgré une volonté de développer un système de gestion interne, le directeur évoque dès les premiers entretiens son équipe qui souffre de cette course en avant autour du *screening*, mais aussi de la constitution d'un *programme commun* avec d'autres ONG et du programme en tant que tel à concevoir et rédiger dans un laps de temps restreint.

La charge administrative est alors très importante durant cette période 2015-2017, mettant en évidence le manque de temps pour réfléchir et produire des documents de fond comme le montre l'extrait suivant :

« L'équipe dit qu'il n'y a pas de moment de répit et de repos. Quand je vois les documents qu'on arrivait à produire il y a 4-5 ans, je ne suis pas sûr qu'on arriverait à reproduire ces documents qui prennent du temps, mais on en manque. J'ai l'impression qu'on court beaucoup. Il y a une accélération des tâches. »

(Extrait d'entretien avec le directeur d'Autre Terre – 2017).

Le directeur se tient dans une position particulière à l'époque. Il s'agit pour lui de s'acculturer à l'organisation¹⁵⁶, de faire sa place en tant que nouveau directeur, tout en mettant en œuvre une réforme importante imposée au secteur par les autorités politiques tout en tentant de remettre à flot l'organisation sur le plan financier.

« C'est vrai que depuis que je suis là, il y a un défi très spécifique à Autre Terre qui est de redresser la barre sur le plan financier. Ça demande du boulot, à ça s'ajoute le screening, le nouveau programme, j'ai l'impression que tout s'est enchaîné et ça vient en plus du reste. »

(Extrait d'entretien avec le directeur d'Autre Terre – 2017).

Son ambition est de se servir de ce moment de production de données, relatives à la gestion de l'ONG, pour clarifier une série d'éléments en interne. Il s'agit notamment d'améliorer les descriptions de fonctions et de services et une série de procédures, de façon à éviter de répéter sans arrêt les mêmes choses dit-il.

Pour ce faire, le directeur souhaite développer un système de gestion interne tout en donnant du sens à ce dernier pour l'ensemble de l'équipe. D'ailleurs, tout au long du *focus group*, le directeur explique que le SPMO est une exigence de la DGD, mais que la façon de le faire et ce que l'organisation décide d'y mettre est libre, insistant ainsi sur le caractère autonome mais néanmoins obligatoire de l'exercice.

¹⁵⁵ Nous rappelons que nos observations étaient conditionnées à une participation active au sein de l'ONG.

¹⁵⁶ Notons toutefois qu'il venait d'une des branches du groupe, mais pas du secteur du développement.

« C'est vrai on a toute une série de documents, on a un fichier Excel avec une liste de procédures machin mais ce fichier Excel ne parle pas à beaucoup de monde puis il était très orienté sur le point de vue de la DGD. Donc ici, dans la réflexion qu'on a eu lors des préparations c'était de se demander ben tiens est-ce qu'on ne pourrait pas essayer de **repartir de cet exercice de 2006, sur quelque chose de plus narratif sur comment est structuré Autre Terre, comment elle s'organise etc.**, alors j'ajouterais l'idée de mettre à jour et de reconstruire ensemble ce manuel mais par contre il existe déjà des procédures et on peut faire des lien avec ces procédures déjà écrites etc., alors je pense que pour toi (en s'adressant au coordinateur programme sud) c'est très clair dans ton esprit parce que tu as beaucoup été impliqué dans le screening que la partie partenariat sud est très documentée mais il y a toute une série de chose qui le sont beaucoup moins en fait. Et je pense qu'il faut faire un travail de ce côté-là, d'appropriation... »

(Extrait du focus group (intervention du directeur d'Autre Terre) – 2017).

Ainsi, nous considérons que le directeur a joué un rôle fondamental de « médiation » entendu comme « une réponse aux contradictions sociales » de sorte à « éviter les conflits collectifs » au sein de l'organisation (Pagès, 1979 ; p.31 et p.47) en incluant les acteurs dans la réflexion, en retraduisant les exigences, etc. Ce processus de « médiation » est selon nous rendu possible par le type de *leadership* du directeur se situant entre les styles collaboratif, participatif et de coaching proposé par Goleman (Goleman, 2000).

Tableau 21 – relatif aux types de leadership du directeur d'Autre Terre

Democratic « What do you think ? »	Affiliative « People come first »	Coaching « Try this »
« This style's impact on organizational climate is not as high as you might imagine. By giving workers a voice indecisions, democratic leaders build organizational flexibility and responsibility and help generate fresh ideas. But sometimes the price is endless meetings and confused employees who feel leaderless ».	« The hallmark of the affiliative leader is a "People come first" attitude. This style is particularly useful for building team harmony or increasing morale. But its exclusive focus on praise can allow poor performance to go uncorrected. Also, affiliative leaders rarely offer advice, which often leaves employees in a quandary ».	« This style focuses more on personal development than on immediate work-related tasks. It works well when employees are already aware of their weaknesses and want to improve, but not when they are resistant to changing their ways ».

(Source : Goleman, 2000, p.2).

Le directeur procède ainsi sans cesse à des mobilisations de l'ensemble de son équipe autour des enjeux gestionnaires, alors que les dispositifs, parfois violents, entraînent des tensions internes. En effet, même si le *screening* a été réussi par l'ONG, il faut tout de même mettre en évidence qu'il a mis à mal la gouvernance interne de l'organisation. Autre Terre a une structure organisationnelle que nous pourrions qualifier d'horizontale. Les travailleurs la présentent eux-mêmes comme « démocratique ». L'équipe a pour habitude d'échanger

oralement lors des réunions et chacun peut prendre la parole pour s'exprimer et ainsi donner son avis. Lors du *screening*, compte tenu de l'urgence dans laquelle il fallait produire les données, il y a eu très peu d'échanges entre le reste de l'équipe et les porte-paroles, créant une double dynamique : d'une part ceux qui savaient ce dont il était question et d'autre part ceux qui ne savaient pas. Cette situation a généré différents types de réactions, participant à un manque de connaissances et de compréhension de la part de toute l'équipe.

Ainsi, nous avons régulièrement pu observer des moments de « médiation » proposé par le directeur de l'ONG pour redonner du sens et apaiser les tensions, comme par exemple lors du *focus group* où il procède à un intéressement de toute l'équipe dans le processus *post-screening* :

*« Pour moi on s'est demandé comment en effet les procédures et les différents documents mis à jour pouvaient être réapproprié, remodelé voire carrément refondu. Il y a des choses qu'on fait à trois-quatre mais pas toujours dans la concertation parce qu'on était dans l'urgence. [...] l'idée est de **mettre à jour et de reconstruire ensemble ce manuel** [...] ».*

(Extrait du *focus group* (intervention du directeur d'Autre Terre) – 2017).

À travers cette section, nous avons voulu montrer, pour le cas d'Autre Terre, le rôle central qu'a joué le directeur de la structure à la fois dans la gestion de la période *post-screening* et tout autant dans la poursuite des efforts et, partant, dans le processus de transformation vers un modèle d'ONG de type « néo-gestionnaire ».

3.2.2. Les autres porte-paroles

Si le directeur joue selon nous un rôle crucial, ce dernier est soutenu par deux personnes : la gestionnaire qualité/finance et le coordinateur partenariats Sud.

La gestionnaire qualité occupe une fonction importante dans la conduite et la réussite du *screening*. Nous la qualifions d'« exécutante technicienne silencieuse », car elle dispose d'une expertise technique en matière d'audit puisqu'elle a mené un processus de reconnaissance « ISO » dans une des entités du Groupe Terre. Sa personnalité est plutôt discrète, elle prend peu la parole, par contre elle est très efficace sur le plan technique. Elle s'est révélée être un renfort et un soutien du directeur et de l'ensemble de l'organisation dans la mise en œuvre du *screening*.

Quant au coordinateur des programmes sud, il s'agit d'un véritable allié pour le directeur car il travaille dans l'ONG depuis près de quinze ans. Il connaît l'histoire et le fonctionnement interne au sein du groupe Terre comme le paysage des ONG belges de développement. Il joue le rôle de dépositaire de la mémoire institutionnelle de l'ONG. Il incarne selon nous une forme de *leader* naturel au sein de l'organisation. Nous pourrions le qualifier de visionnaire,

puisqu'il a porté le projet *screening* et est à l'origine du rapprochement avec l'ONG SOS Faim qui fait partie du programme commun SIA (nous y reviendrons).

Le coordinateur s'inscrit dans un type de *leadership* se situant entre un *style faisant autorité* et un *style novateur* (Goleman, 2000). Le premier type de *leadership* invite les individus à la suivre en donnant l'objectif général, mais laisse aux gens la liberté de choisir leurs propres moyens d'atteindre cet objectif. Ce style fonctionne particulièrement bien lorsqu'une entreprise est à la dérive. Il est moins efficace lorsque le dirigeant travaille avec une équipe d'experts plus expérimentés que lui. Le « style novateur » est quant à lui un *leadership* qui établit des normes de performance élevées et les incarne lui-même, ce qui a un impact très positif sur des employés motivés et extrêmement compétents, mais les autres employés ont tendance à se sentir dépassés par les exigences d'excellence d'un tel dirigeant » (Goleman, 2000 ; p.2). Ainsi le coordinateur des programmes Sud a véritablement insufflé une vision gestionnaire pour l'ONG et il a largement mobilisé les ressources internes sans pour autant contraindre formellement ses collègues à l'excellence.

Par conséquent, le directeur renforcé d'une part par la gestionnaire qualité et, d'autre part, particulièrement par le coordinateur programmes sud, ont joué un rôle fondamental de porte-paroles dans la mise en œuvre du *screening* et dans son suivi, tout en tenant compte des réalités de la structure en termes de ressources financières et humaines.

Le directeur a rendu possible l'intéressement de l'ensemble de l'équipe au *screening* et plus largement au système de gestion interne en mettant en place ces espaces de « médiation », c'est-à-dire en rendant acceptable le dispositif en question en incluant l'équipe et en lui donnant la possibilité de définir le contenu du cadre normatif dans lequel elle doit désormais agir.

Le directeur et le coordinateur ont par ailleurs œuvré à la mise en place du programme commun, une nouvelle étape dans le processus de transformation de l'organisation, nous allons le voir ci-après.

3.3. Conduites et contre-conduites face aux dispositifs

Comme nous venons de l'aborder, nous avons pu observer une tension organisationnelle entre d'une part les portes paroles qui ont vécu le *screening* de près, qui ont porté *de facto* le projet au sein de l'organisation et qui comprennent à la fois le vocabulaire mobilisé et les enjeux associés et, d'autre part, les autres travailleurs de l'ONG.

Ainsi, nous avons identifié trois types de réactions par rapport à la mise en place d'une logique gestionnaire : les convaincus ; les convaincus sous conditions et les opposants. Ce

tableau montre que ces trois types de réactions sont en lien étroit avec trois types de fonctions dans la structure.

Tableau 22 – relatif aux différents types de réactions face au screening au sein d’Autre Terre

	Défenseurs	Modérés	Opposants
Type de réaction observée	Ils sont convaincus du bien-fondé de la mise en œuvre de dispositifs gestionnaires.	Ils sont relativement convaincus mais posent des conditions .	Ils s’opposent à la mise en place de dispositifs de gestion.
Type de profil de travailleurs	Il s’agit des travailleurs qui ont été/sont le plus en contact avec la DGD et les dispositifs .	Ce sont des travailleurs du niveau intermédiaire qui ont par exemple donné les informations requises dans le cadre des dispositifs.	Ce sont des travailleurs qui ne sont pas en contact avec la DGD et qui ne sont pas amenés à utiliser les dispositifs dans leur travail au quotidien.
Type de fonctions des travailleurs	Direction ; coordination de programmes sud ; gestion qualité interne. (les porte-paroles).	Gestion de programmes sud ; gestion ECMS ; gestion des fonds institutionnels.	Gestion des évènements ; gestion des bénévoles ; gestion de la communication.

Les **défenseurs** des dispositifs gestionnaires sont : le directeur qui joue un rôle de catalyseur dans le processus, le coordinateur partenariat sud qui a une vision d’ensemble des actions sud et qui soutient la démarche et la gestionnaire qualité/finance qui maîtrise les techniques de gestion. Ces trois personnes ont été en charge du *screening* et ce sont aussi celles qui ont eu le plus de contact avec la DGD et la fédération (Acodev) durant le processus. Ce sont ces mêmes personnes qui ont proposé la mise en place d’un guide des procédures et des processus de gestion interne, ainsi que le programme commun SIA.

« ça prend beaucoup de temps de revoir nos procédures [...] mais c’était intéressant. C’est aussi constater nos propres richesses par rapport à ce qu’on avait fait. Quand on est le nez dans le guidon on n’a pas toujours conscience finalement de la richesse de qu’on a et ce qu’on fait ».

(Extrait d’entretien avec un travailleur Autre Terre – 2017).

Les **modérés** sont ceux qui se chargent du cœur de métier de l’ONG à savoir les chargés de partenariats sud et de l’ECMS. Ces travailleurs ont une charge de travail importante car ils s’occupent du suivi des programmes de partenariat sud, de la prise de contact avec les (futurs) partenaires, de l’élaboration du programme en tant que tel, et du suivi tout au long du programme, jusqu’à la rédaction des rapports pour la DGD. Du côté du service éducation, ce sont eux qui élaborent les outils, les animations et les mettent en œuvre. Ce sont ces travailleurs intermédiaires qui ont fournis les informations nécessaires que ce soit dans la

réalisation du *screening*, dans la mise à jour du guide de gestion interne ou encore dans l'élaboration du programme commun, comme le montre l'extrait ci-dessous :

*« Je n'étais pas en première ligne parce que c'est X qui réalisait ce travail-là avec la direction, mais on m'a demandé de **fournir une série de document** pour montrer à quel point, pour essayer de fixer un peu tout ce qu'on faisait de manière officieuse et officielle, donc de fournir toutes les procédures qu'on pouvait déjà voir au sud, tous les éléments, les outils qu'on pouvait avoir [...] c'est un processus qui est intéressant pour permettre de prendre du recul par rapport à ses pratiques finalement. C'est surtout ça le principal intérêt, c'est de prendre le temps de réfléchir à comment on fait les choses et pourquoi on fait les choses. »*

(Extrait d'entretien avec un travailleur Autre Terre – 2017).

Ces travailleurs nous ont d'ailleurs fait part à plusieurs reprises que le travail de production de données et de traduction entre ce qui remonte du terrain et ce qui est attendu par la DGD leur demande beaucoup d'énergie et de temps. Dès lors, nous considérons que ces travailleurs sont aussi ceux qui sont le plus en contact et le plus contraints par les techniques gestionnaires.

Il est compréhensible que ce soit ces mêmes acteurs qui sont convaincus tout en étant critiques. Ce sont également ces travailleurs qui ont en quelque sorte le plus subi l'effet chronophage du *screening*, puisqu'ils ont souvent été sollicités par leurs collègues pour donner, voire produire des informations, leur donnant le sentiment de passer beaucoup de temps à cela et *de facto* moins pour leur métier qui consiste à coordonner les partenariats sud ou les projets d'ECMS comme le montrent les extraits suivants :

*« Pour opérationnaliser ces types de procédures, c'est quelque chose qui peut être un véritable défi, parce que maintenant qu'elles existent il faut pouvoir les faire siennes et les utiliser au quotidien. Ça, ça demande de changer ses habitudes de fonctionnement [...] donc c'est le plus grand défi. **Le risque, c'est qu'il faut que ces outils, donc tout ce qu'on a pu mettre en place lors du screening, soit au service de l'ONG, et pas l'ONG au service de ces outils** »*

(Extrait d'entretien avec un travailleur Autre Terre – 2017).

« J'adore les débats qui sont autour de toute cette réflexion autour de la qualité. Par contre ce que je déteste c'est que c'est fatiguant et contraignant. Il y a un cadre et une procédure à bien suivre et je considère qu'on y passe énormément de temps pour ne pas en recevoir grand-chose. »

(Extrait du *focus group* (intervention d'un chargé d'ECMS) Autre Terre – 2017).

« ça permet une réflexion sur soi, mais ça donne un aspect procédurier et une lourdeur administrative et qui pourrait aller jusqu'à une perte d'âme si on fait tout rentrer dans des cases ».

(Extrait d'entretien avec un travailleur Autre Terre – 2017).

Enfin, les **opposants**, ou à tout le moins ceux qui se montrent les plus critiques face aux dispositifs de gestion, sont les personnes les moins en contact que ce soit avec la DGD, les injonctions liées aux partenariats sud, la logique d'efficacité promue par le cadre international, ou les fédérations d'ONG. Ce sont les personnes qui travaillent à l'organisation des événements de récolte de fonds, la gestion des bénévoles ou encore la communication. Ils sont de par leurs fonctions dans une vision plus opérationnelle de leur métier et ne sont pas familiarisés aux exigences gestionnaires de la DGD. Nous postulons à cet effet que ces travailleurs sont les plus opposés à la pensée gestionnaire compte tenu de leur position quelque peu en dehors des programmes sud ou ECMS, comme le montrent les extraits suivants :

« j'ai l'impression que c'est la première fois qu'on parle du SPMO »

(Extrait du focus group (intervention d'un chargé d'ECMS) Autre Terre – 2017).

« le cadre est établi et on ne peut rien faire [...] c'est le cadre qui a été décidé qui coupe la liberté [...] je ne suis pas d'accord c'est encore une fois le cadre qui limite. »

(Extrait du focus group (intervention du chargé de communication) Autre Terre – 2017).

3.4. Le programme commun SIA : un dispositif de rationalisation

Lorsque nous sommes arrivée chez Autre Terre en janvier 2017, le programme commun SIA venait de démarrer (programmation 2017-2021). Pour rappel le « programme commun » s'inscrit dans la réforme du cofinancement des ONG de 2016 (cf. chapitre relatif aux dispositifs de gouvernement). Une fois qu'une ONG remplit les conditions pour être accréditée (chapitre 4), trois possibilités de financement de programme s'offrent à elle. L'ONG présente un **programme individuel** dont le budget est équivalent ou supérieur à deux millions d'euros annuel pour un programme sud, et/ou 750 000 euros annuel pour un programme d'ECMS. Les structures qui rendent un programme inférieur à la somme fixée ont quant à elles deux autres possibilités : conclure une collaboration avec une ou plusieurs ONG pour remettre un **programme commun**, ce dernier devant être suffisamment important pour atteindre le niveau de budget requis – c'est le cas du programme commun « SIA » que nous avons suivi dans l'ONG Autre Terre. La seconde possibilité pour une ONG est de postuler pour un financement indirect via la **demande groupée** par le biais des fédérations (Acodev ou ngo-federatie).

3.4.1. Le programme commun SIA et ses trois ONG

Compte tenu du fait que l'ONG Autre Terre n'était pas dans les conditions financières pour être financée seule par la DGD, l'équipe a donc réfléchi à la meilleure stratégie à adopter pour continuer de mener ses actions comme le montre l'extrait suivant :

« On n'avait pas la possibilité de passer en direct tout seul ça c'est sûr. On a hésité, on en a discuté en CA, il y avait des pour et des contres. La décision de passer en direct a été une opportunité ».

(Extrait d'entretien avec un travailleur Autre Terre – 2017).

La piste d'un programme commun avec d'autres petites structures est évoquée, cependant, il est impossible pour elles d'atteindre les montants nécessaires (cf. supra), ce qui implique un financement via demande groupée, ce que les travailleurs de l'ONG ne souhaitent pas comme le montre l'extrait suivant :

« Et puis on peut rentrer en direct, on reste en contact direct avec la DGD. Moi je trouve que c'est mieux. On ne sait pas ce qui va être fait dans les années futures. Je crois que clairement passer en indirect, moi j'étais pas pour. C'est toutes les petites ONG qui sont passées en indirect, c'est un pied dehors en termes de restructuration à un moment donné. Ça n'a jamais été dit clairement par la DGD mais c'est comme ça que je le perçois. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur Autre Terre – 2017).

Par ailleurs, Autre Terre a déjà collaboré avec SOS Faim sur des projets ponctuels et partage une vision commune de la coopération notamment orientée autour des questions d'agriculture paysannes. Ce faisant, l'idée d'officialiser une collaboration fait son chemin comme en témoigne un travailleur :

« Et comme on a déjà bossé avec SOS Faim sur différents sujets au sud, mais aussi au nord, on s'est dit bon c'est avec eux qu'il faut travailler. On a pris notre bâton de pèlerin pour les rencontrer et leur dire qu'on était intéressé ».

(Extrait d'entretien avec un travailleur Autre Terre – 2017).

Dans le même temps, l'ONG Îles de Paix¹⁵⁷ entreprend des rapprochements avec l'ONG SOS Faim pour déposer un programme commun. C'est donc SOS Faim qui soutient l'intégration d'Autre Terre dans ce programme commun, compte tenu de leurs collaborations passées. Le programme commun « SIA » est né.

Il est intéressant de souligner ici que les résultats du *screening* d'Autre Terre sont pris en compte par ses deux autres partenaires lors des discussions préliminaires au programme commun SIA comme le montre l'extrait ci-après. Cela illustre selon nous une forme de valorisation *a posteriori* du dispositif *screening* par les ONG elles-mêmes et, partant, une adhésion à la logique sous-jacente de l'audit qui est d'évaluer, mais également de classer les ONG.

¹⁵⁷ Il s'agit de l'ONG qui a obtenu le meilleur résultat du *screening* toutes ONG confondues.

« Le screening en termes d'utilité, il a été utile par rapport à nos deux partenaires structurels actuels (SOS Faim et Îles de Paix). J'ai bien vu, ils ont attendu d'avoir les résultats pour savoir si on était bon élève avant de dire oui. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur Autre Terre – 2017).

En outre, nous souhaitons mettre en lumière les différences majeures qui peuvent exister entre les trois structures qui composent le programme commun SIA.

À titre de comparaison, voici un tableau récapitulatif concernant le nombre de travailleurs au siège (équivalent temps plein et temps partiel), le nombre de pays dans lesquelles l'ONG est active, le budget annuel de la structure et les recettes en provenance des subsides DGD et des dons privés dans leur budget annuel¹⁵⁸ respectif exprimé en pourcentage.

Tableau 23 – comparatif des trois ONG qui composent le programme commun SIA

Nom de l'ONG	Îles de Paix	SOS Faim	Autre Terre
Nombre de travailleurs au siège	29	26	11
Nombre de pays d'actions	5	9	5
Budget annuel	4,4 millions d'euros	7,9 millions d'euros	1,4 millions d'euros
Recettes en provenance des subsides publics DGD (%) ¹⁵⁹	66 %	64 %	83 %
Recettes en provenance des dons privés (%) ¹⁶⁰	34 %	24 %	17%

Nous observons ici que la plus « grosse » des ONG en termes de budget annuel et de nombre de pays dans lesquels elle mène des actions est SOS Faim avec près de huit millions d'euros de budget annuel et neuf pays dans lesquels elle est active. En ce qui concerne la plus grande part de fonds propres, c'est Île de Paix qui possède le pourcentage le plus élevé, puisque 34 % du budget annuel provient de dons privés et d'activités de récolte de fonds.

Ces deux ONG (SOS Faim et Île de Paix) ont un nombre de travailleurs au siège sensiblement identique. Vingt-neuf travailleurs pour Île de Paix et vingt-six travailleurs pour SOS Faim.

Autre Terre quant à elle est petite par rapport à ses moyens annuels. Cela représente par exemple moins de 20 % du budget global de SOS Faim et l'ONG dispose de moins de la moitié des travailleurs au siège par rapport à ses deux partenaires. On observe donc de grandes disparités entre les structures. Cela n'entravent vraisemblablement pas leur collaboration comme le montre l'extrait suivant :

¹⁵⁸ Ce tableau est le fruit d'une analyse des rapports financiers et des sites internet de chacune des trois ONG concernées.

¹⁵⁹ Nous nous intéressons uniquement aux subsides DGD qui est le principal bailleur public des ONG en Belgique.

¹⁶⁰ Cette catégorie reprend les dons, les legs, les activités de récoltes de fonds via la vente de produits par exemple.

« En termes de budget les autres ONG ont plus de poids c'est sûr. Après on a mis en place différents comités avec des directeurs, des gens des CA, il y a différents comités et je crois que dans ces différents comités chaque personne à autant à dire que l'autre. Il n'y a pas vraiment de différence. En tout cas c'est comme ça que je l'ai ressenti. Et quand on a écrit le programme. En fait chaque ONG a pris le lead sur différents pays et clairement ça s'est fait totalement en consortium quoi ; ça a pris du temps, on a fait beaucoup de réunions de Skype etc., mais on a décidé ça ensemble. On peut dire que le programme qui a été rentré a été décidé à trois. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur Autre Terre – 2017).

3.4.2. Résistances, opportunités et valorisations d'un dispositif

Bien que la section précédente montre que la mise en place du programme commun s'est bien déroulée, elle ne s'est pas pour autant faite sans résistances internes. Lors de notre terrain (2017), les travailleurs d'Autre Terre craignent une perte d'identité et redoutent de se faire « absorber » par les deux autres ONG. Objectivement plus grosses, Autre Terre se considère en effet comme « le petit poucet de la bande », à tout le moins sur le plan financier :

« mon sentiment, c'est une crainte, [...] c'est qu'on devienne quelqu'un qu'on n'est pas. [...] Ce qui me fait peur, je me dis aujourd'hui la DGD demande des programmes communs, et si demain c'était une fusion totale, je ne suis pas sûre que je voudrais fusionner avec Îles de Paix ou SOS faim. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur Autre Terre – 2017).

Cependant, même si la mise en place du programme commun est dans un premier temps vue comme un processus incontournable pour Autre Terre, l'ensemble de l'équipe voit ce dispositif comme une opportunité d'apprentissage, comme le montrent les différents extraits d'entretiens :

*« Nous on apprend beaucoup de SOS Faim qui est une vachement plus grosse structure que nous et Îles de paix ils travaillent un peu différemment donc c'est différent. Mais voilà on a quelqu'un à qui poser les questions. En termes de DGD je ne sais pas comment ils font, ils savent avant que la décision ne soit sortie tout ce qui se passe ! **Je pense que pour Autre Terre en tant que petite ONG c'était une force.** Même si on est apprécié par les bailleurs parce qu'on est une ONG sérieuse je pense que c'était quand même une force. »*

(Extrait d'entretien avec un travailleur Autre Terre – 2017).

*« **On va aussi être plus fort** par rapport à tout ce qui est éventuels appels à projets européens. Voilà on est dans une logique de partenariat qui est intéressante à ce niveau-là, **pour nous renforcer** en termes de bailleurs de fonds, et aussi pour nous renforcer de manière opérationnelle sur le terrain. »*

(Extrait d'entretien avec un travailleur Autre Terre – 2017).

Ce programme commun a tout de même nécessité un important travail d'adaptation dans la façon de penser le programme. Avant 2017, Autre Terre déposait un programme seule pour une durée de trois ans. Pour la programmation actuelle 2017-2021, l'ONG a déposé un programme d'une durée de cinq ans via le programme commun, ce qui a eu deux conséquences directes. D'abord, rendre un programme commun a réduit l'espace du travail narratif puisque le nombre total de pages est divisé par le nombre d'ONG qui composent le programme commun. Se partager ainsi l'espace pour la rédaction du programme a pour conséquence que l'ONG a moins de place pour se raconter et quelque part donner du sens à ce qu'elle fait. Ensuite, cela révèle que selon les acteurs, la « Théorie du changement » exigée par la DGD, couplée au programme commun a pour effet de gommer certaines incohérences comme l'illustre l'extrait suivant :

*« Ici on s'est mis à trois, c'est bien, mais du coup **on avait très peu de place pour expliquer comment on allait faire.** [...] donc tu n'as pas un endroit où tu racontes ton histoire de ce que tu vas faire sur place. [...] en fait, je pense qu'ils s'en foutent. À la limite, ce qui importe, ce n'est pas le moyen, c'est le but à atteindre. [...] maintenant, le programme était tellement méta, avec trois partenaires, que ce cadre-là (ToC) a été **une opportunité pour nous aussi, parce qu'on pouvait rester très très vagues,** et donc faire fusionner des trucs qui étaient très éloignés de la gestion des déchets, du maraîchage, etc. »*

(Extrait d'entretien avec un travailleurs Autre Terre – 2017).

En revanche, en termes de légitimité interne, les travailleurs d'Autre Terre affirment que le programme commun leur permet de réaliser un travail de qualité et efficient sur le terrain. Travailler avec de plus grosses ONG qui disposent d'une plus large réseau leur permet également de développer des contacts internationaux et de ne pas rester entre-soi, nous confient-ils :

*« moi personnellement, **ça a explosé mes frontières professionnelles,** donc c'est chouette. [...] on s'échange des conventions de partenariats pour voir comment on travaille. On collabore beaucoup. [...] Je trouve ça génial ! C'est génial au niveau de la relation de partenariat qu'on peut avoir avec eux, de s'ouvrir à d'autres modes de réflexion [...]. **On arrive aussi à influencer une grosse ONG** comme Îles de Paix qui brasse beaucoup d'argent. C'est super riche d'avoir une influence sur une ONG qui a son importance. »*

(Extrait d'entretien avec un travailleur Autre Terre – 2017).

*« On est la petite de la bande. Ce n'est pas mal parce qu'on est le seul à travailler exclusivement en agroécologie sur le terrain, en agriculture bio. [...] **pour moi on a une plus-value très claire là-dedans, parce qu'on leur apporte cette expérimentation qu'ils n'avaient pas à ce niveau-là.** [...] on n'a pas à rougir de la manière dont on travaille sur le terrain. Ça, je trouve que, plus je les côtoie, plus je me rends compte que finalement, nous la petite ONG Autre Terre, on fait quand même du bon travail aussi. »*

(Extrait d'entretien avec un travailleur Autre Terre – 2017).

Lors de nos entretiens, les travailleurs d'Autre Terre nous expliquent qu'ils se sentent renforcés principalement pour le suivi-évaluation des projets/programmes. L'ONG participe via l'initiative de SOS Faim à l'élaboration d'un réseau international qui vise à rassembler les forces des uns et des autres pour, entre autres, obtenir des financements européens pour diversifier leurs sources financières et ainsi s'émanciper des bailleurs habituels.

Autre Terre a également co-rédigé le « baromètre des agricultures familiales 2018 ». Il s'agit d'un document pédagogique qui propose un état des lieux de l'agriculture familiale dans le monde. Ce document annuel a toujours été pris en charge par SOS Faim et est très lu dans le « monde des ONG belges ». Cela représente un important bénéfice en terme de visibilité pour Autre Terre.

De plus, les trois ONG ont choisi de faire porter leur évaluation intermédiaire sur la façon d'améliorer les synergies au sein de leurs trois programmes en vue de déposer un second programme commun « SIA 2 » pour la période 2022-2026 et ce de façon davantage intégrée¹⁶¹. Par ailleurs, les trois ONG ont collaboré pour identifier ensemble ce qu'elles appellent des « marqueurs de progrès », soit des indicateurs concrets pour évaluer leurs actions sur le terrain au Sud.

Par conséquent, ce dispositif de rationalisation de l'action publique qu'est le programme commun est présenté comme riche d'enseignements. Pour ce qui est d'Autre Terre, nous pouvons considérer qu'il s'agit d'un **renforcement organisationnel gestionnaire majeur**. Si Autre Terre a initialement critiqué ce dispositif par crainte d'être affaiblie, nous observons à travers ses discours et ses pratiques que l'ONG se sent en définitive davantage renforcée. Ainsi, le programme commun participerait à l'enrôlement des sujets (travailleurs) de l'ONG et de l'organisation elle-même à la rationalité néolibérale.

En outre, nous constatons l'effet conjoint des différents dispositifs analysés dans ce chapitre : le *screening* qui a selon nous marqué l'organisation. D'abord, pour le récent directeur qui a géré cette lourde tâche et qui a mis en lumière une série de (dys)fonctionnements internes à l'organisation. Ce *screening* a engendré une volonté de poursuivre sur la voie gestionnaire en allant un pas plus loin, avec la production d'un manuel de gestion interne. Les effets du *screening* et de la poursuite de celui-ci ont eu pour effet, de creuser un écart entre les travailleurs qui s'occupent des activités au Sud et les travailleurs qui gèrent les bénévoles, récoltent des fonds et créent des événements.

¹⁶¹ Nous avons pris connaissance de ce rapport d'évaluation qui portait sur l'étude des synergies, collaborations et complémentarités entre les trois structures au Burkina Faso et au Pérou. L'étude révèle qu'une série d'améliorations doivent être mises en place pour poursuivre le programme SIA, dont : améliorer la coordination du comité de pilotage ; faire des économies d'échelle au niveau logistique et administratif ; aller plus loin sur le terrain en proposant que chaque ONG suive les partenaires pour lesquels elle dispose d'une expertise.

Le programme commun SIA est à la fois une opportunité majeure pour Autre Terre tant en interne qu'en externe. En effet, un certain nombre de travailleurs ont vu le regroupement comme une opportunité d'améliorer le fonctionnement interne de l'ONG, tout en travaillant sur l'image renvoyée auprès des bailleurs, principalement la DGD. Pour finir, ce programme commun SIA participe à la transformation gestionnaire de l'organisation, et c'est en cela que les deux autres organisations de SIA jouent elles aussi le rôle de « porte-paroles » dans le processus d'enrôlement d'Autre Terre, et *de facto* des trois ONG, à la rationalité néolibérale. Ce processus de transformation se fait à travers différents niveaux. Tout d'abord, *au niveau de l'organisation* elle-même, via une étape d'intéressement interne via les deux principaux porte-paroles que sont le directeur et le coordinateur des programmes sud. Ensuite, *au niveau sectoriel*, par le biais des deux autres ONG (plus grosses et plus gestionnaires) qui elles-mêmes jouent le rôle de porte-paroles pour un niveau de transformation élargi à l'ensemble du secteur.

Conclusion intermédiaire

S'intéresser à la façon dont le *screening* a été perçu, vécu et approprié au sein de l'ONG Autre Terre révèle une série d'éléments. Tout d'abord, **la réussite de ce dernier n'est pas fonction de la taille de l'ONG, mais bien des ressources internes de la structure.** En effet, d'autres éléments explicatifs entrent en ligne de compte. D'abord, la faible remise en question de l'exercice d'audit en tant que tel, mais également et surtout le fait de considérer ce *screening* comme un enjeu fondamental pour continuer d'exister, rendant sa critique peu tenable sur le long terme.

En outre, nous avons vu que la culture organisationnelle et le contexte dans lequel s'inscrit Autre Terre sont déterminants. Dans le cas présent, la vision entrepreneuriale de la coopération et l'insertion dans un groupe industriel ont permis à l'ONG de bénéficier de certaines facilités en ce qui concerne des documents relatifs à la GRH et la gestion financière. Puis le fait de bénéficier de connaissances techniques en interne a certainement été un avantage majeur.

Si durant le *screening*, l'ONG a été mise sous pression par les délais très courts de mise en œuvre, il a surtout été question de formaliser des pratiques existantes. Les chargés de partenariats ont été sollicités et ont eu l'impression de ne plus pratiquer leur (vrai) métier, générant parfois une perte de sens momentanée.

La réflexion autour des pratiques de gestion dans l'ONG est portée par quelques acteurs que nous pourrions qualifier de « porte-paroles » soit le directeur, la gestionnaire qualité et le coordinateur des programmes sud. Suivre ce dispositif nous a permis d'identifier des points de tension et de résistance au sein de l'organisation entre les adhérents, les opposants, et ceux qui ont conscience de la nécessité du projet gestionnaire, tout en étant inquiets de l'effet que cela peut avoir sur l'ONG à court et moyen termes. Ceci étant, le constat est que

l'ONG a désormais pris conscience du « tournant gestionnaire » qu'il fallait effectuer, tel un point de passage obligé, pour continuer d'exister. Elle va jusqu'à produire elle-même son propre cadre gestionnaire avec le manuel de gestion interne (SyGes) comme nous l'avons observé durant le *focus group*.

Le *screening* est aujourd'hui (et *a posteriori*) perçu positivement par l'équipe car il lui a permis de se professionnaliser davantage et de renforcer son image vis-à-vis de la DGD, mais également de convaincre les partenaires du programme commun SIA.

En ce qui concerne le **programme commun**, nous avons vu qu'il est perçu comme un *faire-valoir* pour Autre Terre. Les travailleurs considèrent que SIA permet d'améliorer ses pratiques internes, mais aussi que l'ONG est mieux vue par la DGD et les autres ONG car elle collabore avec deux ONG qui ont une certaine réputation dans le milieu ONG francophone.

Il n'empêche que ce programme commun répond à un objectif de rationalisation de l'action publique. Il produit par ailleurs une forme de processus d'enrôlement à la rationalité néolibérale, en ce sens qu'il exige de la part des ONG qui le mettent en place un lourd travail de coordination, de production de données, de mise en place d'évaluations supplémentaires, ou encore de création d'outils de suivi. En somme des abstractions internes qui viennent s'ajouter à celles générées par les dispositifs de gouvernement comme présenté dans le chapitre 5.

4. Les scores de performance ou la fin de la narration

Dans notre analyse de la transformation de l'action publique et des ONG, au travers des dispositifs qui en sont les leviers, nous observons que les techniques de rapportage du secteur se transforment elles aussi. Ces évolutions sont imposées par l'administration en invoquant de multiples facteurs de justification, dont le principal est l'allègement de la charge administrative pour la DGD mais aussi pour les ONG.

Dans cette section, nous allons présenter nos observations concernant ces transformations de rapportage. Cette section s'inscrivant dans le chapitre consacré à Autre Terre, c'est en partant d'observations de celle-ci que nous développerons plus largement nos réflexions.

De manière générale, autant la DGD que les chargés de partenariat sud d'Autre Terre dénoncent une lourdeur administrative associée au rapportage. De façon récurrente les chargés de partenariats font état de leur rôle de traducteur (au sens littéral du terme) dans le cadre de leur fonction. Ils expliquent à cet égard qu'une de leur principale tâche est de traduire les éléments qui remontent du terrain (souvent au sud), via les contacts locaux, dans le jargon de la DGD et inversement. Par ailleurs, ces mêmes chargés de partenariats sud doivent rédiger un *rapport narratif* annuel qui est considéré comme pesant par les travailleurs

compte tenu du grand nombre de pages qui le composent et de sa densité¹⁶². Enfin, les rapports financiers s'ajoutent à la charge administrative de ces travailleurs. Ces différentes phases de formalisation sont particulièrement chronophages pour les chargés de programmes comme le montrent les extraits suivants :

« Concrètement je passe beaucoup de temps dans tout ce qui est rapportage et remise de dossiers avec X. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur Autre Terre – 2017).

*« Je ne sais pas si c'est lié à ma manière de faire ou s'il y a une charge de travail qui est là, mais **l'équipe dit qu'il n'y a pas de moment de répit et de repos**. Quand je vois les documents qu'on arrivait à faire il y a quatre cinq ans, je ne suis pas sûr qu'on arriverait à reproduire ces documents qui prennent du temps, mais on en manque. J'ai l'impression qu'on court beaucoup. »*

(Extrait d'entretien avec un travailleur Autre Terre – 2017).

À cet effet, nous postulons que le temps alloué au travail de traduction et de formalisation dans le jargon gestionnaire de l'administration a pour conséquence immédiate une diminution du temps pour produire des analyses socio-politiques (souvent critiques) qui, elles-mêmes, nourrissent l'ONG et ses sympathisants dans une logique de « *public advocacy* » (Lang, 2012).

La fonction de plaider fait partie des deux grandes fonctions d'une ONG, à savoir : délivrer des services (comme les programmes de partenariat de développement) et servir de catalyseur par le biais du plaidoyer institutionnel ou public. En ce qui concerne Autre Terre, elle délivre des services à travers des projets d'agroécologie, d'éducatifs, ou encore de gestion des déchets, et assure une fonction de plaidoyer via des publications trimestrielles et plus sporadiques sur les réseaux sociaux.

La DGD, quant à elle, se retrouve dans la contrainte technique de devoir gérer de nombreux dossiers, alors que son personnel diminue chaque année (cf. partie acteurs-DGD). Elle est donc face à la contrainte de réduire sa charge administrative. Nous avons vu qu'une série de dispositifs a été mise en place pour répondre à cette contrainte tels que le *screening* comme audit des capacités de gestion des ONG, l'augmentation des seuils d'accessibilité au financement direct réduisant le nombre de dossiers à traiter par la DGD, la demande groupée soulageant *a priori* l'administration de son travail d'évaluation et de suivi de dossiers¹⁶³. L'ensemble de ces mécanismes participe à une « décharge » (Hibou, 2012, p.80) de l'État, et,

¹⁶² Notons toutefois, que ce sont les ONG qui sont les principales responsables de la longueur des rapports. En effet la DGD ne limitait pas le nombre de pages, donnant aux ONG la possibilité de rédiger des rapports très détaillés et souvent très longs.

¹⁶³ Notons ici que la décharge n'est pas complète puisque seule l'évaluation des dossiers est prise en charge par les fédérations d'ONG. La décision de financer ou non les structures et le suivi des dossiers est assuré par la DGD.

partant, de l'administration. Il s'agit de faire appel à des logiques de privatisations contractuelles plus ou moins lisibles et renforcées par une bureaucratisation néolibérale à travers la mise en place de nouveaux marchés, de règles et procédures.

Ce faisant, c'est dans ce contexte de réduction de charges administratives qu'un nouvel outil de rapportage a vu le jour : *les scores de performance*. Pour rendre compte de leurs activités, les ONG doivent désormais compléter une grille d'évaluation à la place de leur rapport narratif, transformant leur pratiques en matière de reddition de compte (nous y reviendrons).

4.1. *Les scores de performance*

Les scores de performance font partie de l'ensemble des dispositifs de la réforme du cofinancement des ONG de 2016. Il s'agit d'un outil d'*accountability* présenté sous forme de tableau Excel comportant six critères : l'efficacité ; l'efficacités ; la pertinence ; la durabilité/pérennité ; la contribution aux CSC ; et les thèmes transversaux : genre et environnement. Ces six critères sont directement inspirés des critères d'évaluation définis par le CAD de l'OCDE¹⁶⁴. Chaque objectif spécifique (outcomes), définis par l'ONG, possède son propre tableau de scores de performance et est décliné en critères (cf. ci-dessus). Chaque critère se voit attribuer un score par une auto-évaluation de l'ONG sur une échelle de quatre points (A-B-C-D) associés à un code couleur (vert-jaune-orange-rouge). *In fine*, un score global par « outcome » (objectif spécifique) est rendu chaque année à la DGD. Cet « outcome » est accompagné d'un « rapport moral » qui ne doit pas dépasser deux pages. Ainsi, il y a autant de scores de performances et de rapports moraux que d'objectifs spécifiques.

Tableau 24 – relatif au score de performance utilisé pour la rapportage des ONG

Score	Qualification	Interprétation
A	Très bien ¹⁶⁵	La situation se déroule comme on le souhaite. Elle constitue potentiellement une référence en matière de bonnes pratiques.
B	Bien	La situation se déroule en grande partie comme on le souhaite. De petits ajustements sont nécessaires, mais sont sous contrôle. Ils sont déjà exécutés et planifiés, ou sont en exécution à l'intérieur de l'intervention. Ces ajustements sont mineurs et ne demandent pas de concertation avec la DGD.
C	Problèmes	Certains problèmes doivent être traités pour éviter que le fonctionnement global de l'intervention ne soit influencé négativement. Une concertation avec la DGD est nécessaire.
D	Déficits graves	Les déficits mentionnés sont tellement graves que si l'on n'y remédie pas, l'intervention échouera. Des changements profonds sont nécessaires. La concertation avec la DGD est exigée.

(Extrait d'un tableau de score de performance d'une ONG).

¹⁶⁴ DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OCDE (1991) ; Glossaire des termes utilisés dans les évaluations, dans « Méthodes et procédures d'évaluation de l'aide », OCDE (1986) ; Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, OCDE (2002).

Cette nouvelle modalité de rapportage gestionnaire basée sur des indicateurs diminue la charge administrative pour les ONG et la DGD. Les « scores de performance » et le « rapport moral » sont moins lourds à produire et à suivre qu'un rapport narratif de plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de pages.

Cependant, attachons-nous un instant à analyser les termes « score » et « performance ». Le premier peut être lu comme le synonyme d'un résultat chiffré ; le second peut être associé à la compétition, au rendement ou encore au résultat. Il s'agit de termes issus d'un « lexique uniforme » (Dardot & Laval, 2010) qui dans une perspective foucauldienne, participent à une rationalité néolibérale telle une gouvernementalité. Nous considérons que cet outil participe lui aussi au processus de transformation des ONG belges de développement.

4.2. Du narratif aux critères de performance : réflexion autour du sensemaking

La mise en place de ces nouvelles modalités de rapportage renforce la logique de production du chiffre pour le secteur ONG. Il ne s'agit plus d'être dans une logique de moyens, mais de produire des résultats et de montrer à travers les indicateurs et les données chiffrées, comme les scores de performance, son efficacité, voire sa légitimité (Ogien, 2010).

Ainsi, nous comprenons que **les ONG passent d'un modèle de redevabilité basé sur la narration à un modèle de redevabilité basé sur des critères de performance**. Afin d'analyser ce passage d'un modèle à un autre, nous proposons de questionner ce changement à l'aune de la sociologie du détachement.

Cette approche nous permet d'analyser le processus d'intéressement qui se donne à voir au sein des ONG. Dans notre cas, il s'agit de l'adhésion au projet gestionnaire incarné ici par les scores de performance mais aussi plus largement par les dispositifs étudiés dans cette recherche. Cela nous permet également de porter notre attention sur les mécanismes de rupture qui y sont associés. Goulet et Vinck (2012) proposent un principe de symétrie pour étudier la mise en œuvre de nouveaux dispositifs, éclairant les associations et les dissociations, les attachements et les détachements à l'œuvre.

Ainsi, « la force d'une innovation est autant la robustesse et la quantité de liens durablement rompus que la quantité et la robustesse des liens qui associent des entités à un projet innovant » (Goulet et Vinck, 2012 ; p. 199). Autrement dit, l'attachement implique le détachement.

Par conséquent, dans un environnement où ce qui compte et ce qui rend légitime c'est d'être professionnel, performant et efficace, les différents dispositifs (gestionnaires) de gouvernement, notamment incarnés par le *screening*, ou encore les scores de performance,

deviennent des points de passage obligé (PPO) (Callon, 1986). Ainsi, l'ONG s'attache (contrainte) à ces nouvelles modalités de redevabilité. Mais à quoi renonce-t-elle ?

Nous postulons qu'étant donné que le point de passage obligé semble être, entre autre, incarné par les dispositifs de gouvernement, le point de passage à éviter (PPE), ou le détachement, se donne à lire avec la fin du rapport narratif. En somme, l'attachement à l'un, impliquerait le détachement de l'autre.

Ce faisant, en remplaçant le rapport narratif par les « scores de performance », les ONG pourraient perdre leurs capacités à se raconter, à faire récit et à donner du sens à leurs actions comme le suggère l'extrait suivant :

*« avant on avait suffisamment de place au niveau narratif pour expliquer de A à Z comment ça allait marcher. Ici on a très peu de place pour expliquer comment on allait faire [...] au final, tu as juste justifié ton programme quelle est ton adéquation par rapport à plein de trucs, mais tu n'as pas dit ce que tu allais faire. Donc **tu n'as pas un endroit où tu racontes ton histoire de ce que tu fais sur place.** [...] ce qui est à mon avis un problème de déconnexion entre le travail de terrain et ce qu'on rentre finalement au bailleur. »*

(Extrait d'entretien avec un travailleur Autre Terre – 2017).

Ainsi, nous faisons l'hypothèse que la mise en place des scores de performance en tant que dispositif de contrôle a pour conséquence de participer à mettre fin à la capacité de mise en narration des ONG. Cette mise en narration a selon nous de multiples fonctions. Elle permet de se raconter auprès de publics élargis, mais aussi auprès de leurs membres et donateurs et, partant, de donner du sens à leur métier. En effet, comme l'explique Weick (1995 ; 2000) **les histoires sont fondamentales, et les autres formes de cadres n'existent qu'à travers les histoires qui s'y rapportent.** Le pouvoir de la narrativité, de la mise en séquence, est un puissant moteur pour la construction du sens. Cette narration est selon nous le terreau fertile du plaidoyer interne et externe, fondamental pour les ONG.

La littérature sur la narration en organisation nous montre que dans les années 1980, la narration était considérée comme paradigme de la communication humaine, l'homme est non seulement un « *homo sapiens* » mais aussi un « *homo narrans* » (Giroux & Marroquin, 2005).

En outre, la narratologie conçoit les récits de deux façons ; soit comme des textes (un énoncé) ; soit comme un acte de communication (une énonciation, un processus de « storytelling ») qui se veut performatif dans une situation donnée (*ibid.*, 2005, p.18).

Nous nous intéressons donc précisément au caractère performatif d'un récit en tant qu'acte de communication pour les ONG. Nous considérons que la production de sens est fondamentale pour elles, les histoires alimentent la mise en récit interne et externe et permettent également de gérer le changement organisationnel.

Dès lors, le passage du narratif aux critères de performance permet-il aux ONG de produire un discours et donc du sens ?

4.3. Comment Autre Terre continue-t-elle à produire du sens ?

Notre analyse nous montre que, suite à ce changement de mode de rapportage, certaines ONG ont mis en place une *logique de contournement* (Le Bourhis & Lascombes, 2014) aux scores de performance. Autre Terre a par exemple choisi de maintenir le rapport narratif en interne en complément des scores de performance. Nous verrons que toutes les ONG ne sont pas en mesure de maintenir cette double tâche.

De plus, Autre Terre produit un nouveau support de communication via une publication considérée comme plus militante à destination des sympathisants comme l'illustre un extrait de l'éditorial du magazine Autre Terre (ci-après). En effet, initialement, l'ONG participait à la publication du Journal Terre qui concernait l'ensemble des activités du Groupe. En 2019, l'ONG décide de reprendre à son compte le Journal du Groupe pour le transformer en production spécifique avec la publication de Autre Terre Magazine.

« Vous avez dans les mains le nouveau magazine Autre Terre ! [...] Ce journal se veut actuel, engagé, mobilisateur, à la fois proche des réalités du Sud, du Nord et des 5.000 lecteurs. Rien que ça ! »

(Extrait de Autre Terre magazine, printemps 2019).

Selon nous, ce type de pratiques vise essentiellement à maintenir la production de sens pour l'ONG. En effet, « Les acteurs organisationnels sont amenés à construire du sens dans des situations nouvelles [...] » (Maurel, 2010, p. 35). Le processus de *sensemaking* est individuel en ce sens qu'il est « marqué par des facteurs cognitifs et affectifs inhérents à l'être humain, qu'il s'agisse de sa manière de percevoir sa réalité ou encore d'analyser et d'interpréter des éléments d'information. Mais ce processus est également contextuel puisqu'il prend place dans un environnement social, culturel, économique et politique qui caractérise la situation vécue par un individu, un groupe ou une organisation. La démarche individuelle pour appréhender un phénomène ne peut faire abstraction de l'influence de la collectivité. » (*ibid.*, p. 7).

Cependant, si Autre Terre semble avoir mis en place une série de stratégies pour contourner la fin de la mise en narration de ses actions, d'autres ONG (comme l'ONG Miel Maya¹⁶⁶) abandonnent totalement le travail narratif que ce soit via des publications ou en maintenant la rédaction du rapport annuel en parallèle des autres techniques de rapportage.

¹⁶⁶ Miel Maya est une petite ONG francophone spécialisée dans le soutien aux apiculteurs belges et du sud.

L'un des principaux facteurs explicatifs est selon nous la taille des ONG, renforçant la différence entre les petites et les grosses structures. En effet, nous faisons l'hypothèse que les ONG qui abandonnent complètement la rédaction du rapport narratif sont, sur base de nos observations, des petites structures francophones, sous-capitalisées, compte tenu du manque de moyens humains et financiers qu'elles subissent.

Selon nous, le « coût d'entrée » dans les nouvelles modalités de rapportage comme les scores de performance, en plus de la gestion des autres dispositifs existants (programme commun, CSC, évaluation, IATI, EFQM, etc.), serait trop important à assumer. Ainsi, les ONG qui maintiennent un rapport narratif en interne et, partant, une capacité de produire du discours (communication tous supports) seraient les ONG de plus grande taille qui participent, malgré elles, à renforcer un système dans lequel elle sont valorisées par ailleurs.

Une fragilisation de la narration

S'intéresser aux évolutions des modalités de rapportage des ONG nous montre un changement de pratiques au sein des structures. En effet, pour faire état de leurs activités et de leurs résultats, les ONG doivent désormais répondre à des critères de performance et non plus mettre en récit leurs actions. Ces critères de performance sont compilés dans des tableaux chiffrés et donnent à la DGD un rapide aperçu de l'état d'avancement du programme/projet de l'ONG qu'elle finance. Les ONG quant à elles ne doivent plus faire le récit de leurs pratiques, mais bien s'auto-évaluer et s'attribuer un score quant à l'atteinte de résultats ou non.

Dès lors, nous postulons que ce passage de la mise en récit – au sens de raconter une histoire – vers une logique de score associée à des critères de performance fragilise la capacité à produire du sens pour les ONG particulièrement sous-capitalisées. **Cette production de sens est selon nous fondamentale pour les ONG, puisqu'elle justifie leur existence en tant qu'organisations non gouvernementales et structures de contre-pouvoir.** Ce contre-pouvoir se donne notamment à lire d'une part dans l'exercice du plaidoyer qu'il soit public ou politique (orienté vers l'extérieur) et, d'autre part, dans la production de récit propre à l'ONG. Ce faisant, cela pourrait avoir un **double effet** : d'abord générer une tension interne entre les raisons pour lesquelles les travailleurs se sont engagés pour la cause 'de la coopération au développement' et leur travail réel ; ensuite une tension entre les ONG capables de produire du contenu et les autres, et, partant, renforçant la fragmentation déjà existante entre grandes et petites ONG.

Nous avons néanmoins montré dans cette section qu'une des réponses à ces changements de pratique de rapportage se situe dans des modes de résistances. En effet, là où le narratif était le moyen privilégié pour les ONG de communiquer sur leurs activités et leurs résultats, tant auprès de la DGD que du public, aujourd'hui, certaines d'entre elles ont développé des

stratégies de contournement. Elles produisent un récit sous de nouvelles formes – parfois plus engagées, ou encore elles maintiennent un rapport narratif en interne. D'autres ONG, sous capitalisées ne produisent toutefois plus de récit, renforçant leur fragilisation dans un système qui se veut vraisemblablement de plus en plus compétitif.

Conclusion

L'objectif de ce chapitre était d'analyser la façon dont les **dispositifs gestionnaires agissent sur une ONG spécifique** en tant qu'organisation, mais également sur ses travailleurs.

Nous avons observé à travers cette ethnographie que **l'ONG est effectivement transformée en ONG néo-gestionnaire** par la succession des dispositifs de gouvernement analysés. En effet, nous avons vu que si la mise en œuvre du *screening* a été une forme d'épreuve pour l'organisation, nous avons aussi mis en évidence qu'elle a bénéficié de son statut atypique d'appartenance à un groupe d'économie sociale. Nous avons également mis en évidence que le choix d'approfondir la démarche du *screening* en produisant un guide des procédures et processus de gestion interne à l'ONG agit comme un processus d'intéressement de l'ensemble des travailleurs à la logique gestionnaire. Il s'agit d'un processus auquel nous avons activement pris part, illustrant les logiques d'embarquement auxquelles le chercheur peut faire face. Nous avons pointé le rôle déterminant des porte-paroles, au sein de la structure, qui ont œuvré à enrôler chacun des travailleurs au projet gestionnaire. Ces derniers ont d'ailleurs révélé des modes de résistance donnant lieu à des tensions internes entre les « pour » et les « contre ».

Enfin, nous avons montré que la mise en place du programme commun SIA révèle à lui seul un grand nombre d'éléments participant à une rationalité néolibérale du secteur non gouvernemental belge. Tout d'abord, il est un magnifique exemple de dispositif de rationalisation de l'action publique c'est-à-dire de « faire mieux, ou plus avec moins ». Ensuite, il montre que les ONG – qui s'étaient précédemment opposées au *screening* et à ce qu'il produisait, notamment un *ranking* – ont intégré cette logique, si bien que le résultat au *screening* a joué un rôle dans le choix des partenaires du programme commun. La mise en œuvre et la réalisation du programme SIA met en évidence la dynamique d'enrôlement de l'organisation Autre Terre à la rationalité néolibérale, mais cette fois-ci au niveau sectoriel. En effet, on voit que même si ce programme commun représente une charge de travail colossale pour Autre Terre, cette dernière se sent extrêmement valorisée tant en interne qu'en externe par le fait de collaborer avec deux ONG connues, reconnues et donc légitimes dans le milieu des ONG francophones. Ces deux organisations ont des modes de gestion internes développés, faisant figure de « bonnes élèves » pour la DGD.

On observe donc **un processus de disciplinarisation du sujet** à travers la mise en œuvre d'une rationalité néolibérale au cœur de l'organisation. Cette rationalité néolibérale est

performative puisqu'elle finit par produire une forme de sens pour l'organisation elle-même, comme nous venons de le montrer.

Cependant, l'observation de ces différents dispositifs révèle des **résistances de la part des acteurs**. En effet, on observe que si Autre Terre adhère à et met en œuvre des techniques gestionnaires (procédures et processus), elle a aussi mis en place de nouvelles techniques de communication pour maintenir une capacité de mise en récit.

La théorie relative à la sociologie du détachement souligne que la mise en visibilité de certaines associations se fait au détriment d'autres. Nous avons d'ailleurs questionné la façon dont l'attachement à la rationalité néolibérale déclinée en dispositifs gestionnaires a pour potentiel effet un détachement de la mise en récit – *storytelling* – (Citton, 2010; Salmon, 2008). Cette fragilisation de la capacité de l'ONG à raconter une histoire agit sur ce que l'ONG raconte à son public et sur ce qu'elle se raconte à elle-même. Ce qui pose la question suivante : *la rationalité néolibérale à l'œuvre dans l'organisation affecte-t-elle la capacité de production de sens et, partant,, d'engagement des ONG ?*

Ce phénomène contribuerait, selon nous, à redéfinir l'identité des acteurs. D'ailleurs, dans le cadre des nouvelles modalités de rapportage, le rapport narratif devient, selon nous, le point de passage à éviter (PPE) et s'accompagne dans le cas d'Autre Terre d'une mise en invisibilité des services qui ne relèvent pas du cœur de métier de l'ONG, c'est-à-dire les actions au sud. Ainsi, les services de récolte de fonds, de gestion des bénévoles et dans une certaine mesure de communication, sont rendus discrets.

Plus largement, ce chapitre questionne le rôle des **relais microsociologiques** dans la mise en place d'une rationalité néolibérale. Ce qui se joue au niveau global (relayé par les discours des agences internationales, mais aussi des grandes ONG, ou encore l'État belge) se donnerait à voir au niveau très local et donc au cœur même d'Autre Terre.

Épilogue : un réseau qui ne tient pas...

Consacrer un chapitre entier à cette seule ONG nous a paru être une évidence. En effet, notre expérience d'ethnographie organisationnelle nous a permis d'atteindre une profondeur d'analyse inégalée.

Cependant, la notion d'embarquement du chercheur (Alam et al., 2012) doit ici être rappelée. Nous avons appris à connaître ces travailleurs. Plus qu'une collaboration initialement définie, nous avons établi une relation de confiance et nous avons eu l'opportunité de maintenir un lien privilégié avec l'ONG et ses travailleurs. Ainsi, nous avons pu pendant plus de deux ans rester en contact avec l'ensemble de l'organisation et suivre, par le biais de conversations souvent informelles les évolutions et les transformations à l'œuvre dans l'organisation.

L'objet de cet épilogue est de revenir sur les dernières évolutions dont nous avons pu prendre connaissance, particulièrement autour du programme commun SIA ; mais aussi sur des évolutions gestionnaires de l'ONG. Nous avons fait le constat d'une ONG *a priori* renforcée, mais certainement fatiguée...

Nos derniers échanges chez Autre Terre ont eu lieu durant l'été 2019. Nous avons retrouvé une ONG « néo-gestionnaire » qui s'est transformée à différents égards. Lors de ces dernières entrevues, nous avons surtout cherché à savoir comment étaient perçus le programme commun SIA, et les dernières évolutions liées aux dispositifs de gestion. Nous avons eu des échanges avec le coordinateur des programmes sud, le directeur et un gestionnaire de programme sud.

Nous avons constaté un double discours concernant « SIA » (comme ils l'appellent communément). En effet, tous ont émis un avis plutôt positif à l'égard du programme commun, comme nous l'avons relevé dans la section qui y est consacrée. Tous mettent en évidence le renforcement interne – en termes de gestion, mais aussi de professionnalisation – que cela représente pour Autre Terre. Une série d'expressions communes reviennent telles que : le renforcement interne ; la collaboration ; s'ouvrir à de nouvelles façons de travailler ; la création de réseau ; etc. Certains parlent même d'une véritable « bouffée d'air frais » dans leur carrière professionnelle. SIA a également été vecteur d'une légitimité interne et externe à l'ONG. Au départ, Autre Terre manquait de confiance et se sentait peu légitime pour entrer dans le programme commun. Deux ans après, les travailleurs sont convaincus de leur plus-value.

Vraisemblablement, le programme commun SIA est perçu comme une réussite. Cependant, nous avons observé une série de tensions autour de la mise en place de ce dernier. En effet, lors de notre rencontre avec le directeur de l'organisation, acteur que nous présentons plus haut comme incontournable à la réussite du réseau, il nous a fait part d'une certaine fatigue et d'une nécessité de « relâcher la pression » compte tenu des trois années intenses qui venaient de s'écouler. Il évoque également une forme de pénibilité du travail compte tenu de la multiplication des tâches associées au programme commun d'une part, et aux injonctions de la DGD, mais aussi du secteur – par le biais des fédérations et coupoles (cf. chapitre *ad hoc*) d'autre part.

En ce qui concerne SIA, la plus grande difficulté à laquelle est confrontée Autre Terre est le changement de niveau d'échelle. En effet, nous avons démontré que les moyens (humains et financiers) d'Autre Terre sont bien moins importants que ceux des deux autres structures. Cependant, Autre Terre doit mener des réflexions en matière de suivi-évaluation ou de procédures qu'elle n'était pas amenée à faire avant le passage en programme commun. Elle doit en quelque sorte se mettre au diapason des deux autres structures, par exemple avec la révision de la procédure liée à la sécurité dans les pays d'intervention. Concrètement comment mettent-ils leurs collaborateurs en sécurité sur le terrain au sud en cas de crise ?

Dans le cadre de cette collaboration, nous observons par ailleurs qu'Autre Terre a adhéré à une série de pratiques gestionnaires que ce soit au niveau pratique ou discursif. En effet, lors de nos entretiens les travailleurs rencontrés évoquent notamment les critères du CAD (comité d'aide au développement de l'OCDE), ou le suivi-évaluation de leurs actions à travers la mise en place de « marqueurs de progrès » – autrement dit d'indicateurs. Il est intéressant de relever que lors de notre ethnographie, soit deux ans auparavant, ce discours était peu, voire pas présent au sein de l'organisation.

De plus, au même titre que les deux autres structures, Autre Terre développe une série d'outils notamment informatiques pour améliorer les procédures de suivi-évaluation internes. D'ailleurs, les trois ONG ont dès le début choisi d'engager une gestionnaire « monitoring et évaluation » volante, c'est-à-dire qui partage son temps entre les trois structures. Sa fonction est de développer une série d'outils gestionnaires tels que des indicateurs de performance, des outils informatiques pour faciliter le rapportage des organisations, ou encore de coordonner le rapportage commun à la DGD. Ainsi, le programme SIA, bien qu'il semble être considéré comme une réussite à différents égards, est aussi source de tensions multiples pour l'ONG.

À cela s'ajoute une série de contraintes liées à un accroissement de la professionnalisation – interne et externe – du secteur, caractérisée par l'augmentation d'injonctions notamment en matière de performance, d'efficacité et de transparence (Boussard et al., 2010) de la part de la DGD mais aussi du secteur lui-même (nous l'avons vu dans les différents chapitres de cette recherche). La DGD a, au fil du temps, augmenté ses exigences gestionnaires. Le secteur produit lui aussi une série d'attentes et montre une volonté de professionnalisation gestionnaire accrue.

Dès lors, les ONG doivent désormais intégrer une **charte intégrité** : « *La charte oblige l'ensemble des organisations à élaborer un code éthique et à investir dans la sensibilisation et les formations sur l'intégrité. Par ailleurs, elles devront aussi effectuer des contrôles réguliers, mettre en place un point de conseil et de contact confidentiel et faire rapport annuellement sur le suivi réservé aux plaintes* »¹⁶⁷.

Une **charte genre** a par ailleurs vu le jour en 2018 – « *La charte se veut un instrument d'intégration du genre dans les organisations. Il s'agit bien de soutenir une culture institutionnelle sensible aux inégalités de genre et qui cherchent à mettre en place des mesures concrètes pour y remédier. Le combat pour l'égalité de genre est conçu après de nombreux allers-retours entre les organisations comme incluant l'égalité des sexes (entre*

¹⁶⁷https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2018/des_codes_ethiques_obligatoires_pour_toutes_les_ong

hommes et femmes) ainsi que la reconnaissance des droits des personnes LGBTQI (lesbiennes, gays, bisexuelles, queer, transgenres, intersexuées) »¹⁶⁸.

Les ONG sont également soumises à une plus stricte réglementation du travail et du bien-être au travail. Cela s'avère être une évolution positive pour les travailleurs. Cependant, le directeur de la structure perçoit cela comme une charge de travail supplémentaire compte tenu des autres tâches qui lui incombent, démultipliant les tâches, les règles, et les outils, participant, nous l'avons vu, à une mise en abstraction de l'organisation.

Les ONG doivent également démontrer leur transparence par exemple via le système IATI (International Aid Transparency Initiative)¹⁶⁹ ce qui représente une charge de travail supplémentaire pour toutes ces organisations. La plus-value de l'outil est relativement discutable selon ces dernières. En effet, cela leur prend beaucoup de temps d'encoder toutes leurs données financières. Elles déplorent le fait que les erreurs peuvent être fréquentes compte tenu du format de tableau utilisé. En effet, « pour la qualité, par exemple, elle dépend de la rigueur avec laquelle les *“publishers”* insèrent leurs informations et de la variété de façons d'adapter le standard à des réalités différentes »¹⁷⁰. Notons que « IATI n'est pas une base de données. C'est un standard, un langage commun » (ibid., p.13). Dans cette logique nous pouvons penser que les plus grandes ONG ont plus de facilité à dédier une personne à ce type de tâche par rapport à une petite structure.

Enfin, à cela s'ajoute le travail de certification mis en place par le service d'évaluation spéciale qui vise à certifier la capacité des acteurs, dont les ONG, à mener des évaluations de leurs programmes/projets.

Compte tenu de ces différents éléments le directeur nous confie il y a peu que « *la DGD et le secteur ne nous laissent pas beaucoup tranquille* ». La mise en place de ces différents outils, procédures et réflexions crée des tensions et engendre de la fatigue au sein même de l'organisation.

Un autre interlocuteur évoque également la distance que ces transformations créent entre les gestionnaires de programmes et les travailleurs qui s'occupent des bénévoles et/ou de la récolte de fonds. Ces derniers ne comprennent plus ce que font les gestionnaires de programmes.

¹⁶⁸ La charte genre est disponible via le lien suivant : <https://www.cncd.be/Les-ONG-belges-s-emparent-de->

¹⁶⁹ « L'IATI est une initiative mondiale visant à améliorer la transparence des ressources allouées au développement et à l'action humanitaire et de leurs résultats en matière de lutte contre les crises et la pauvreté ». (Audet, 2014 ; Audet & Navarro-Flores, 2014).

¹⁷⁰ Extrait du rapport (2017) : Comment utiliser le standard de l'International Aid Transparency Initiative (IATI). Guide de publication à l'attention des Organisations de la Société civile (OSC) et des Acteurs institutionnels (AI) subventionnés par la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD) en Belgique. p. 11.

Enfin, ces nouveaux modes de collaboration représentent un coût pour l'ONG concernée. Cela s'ajoute aux exigences du secteur désormais présentées dans tous les chapitres. Dès lors, nous pouvons conclure qu'il y a une forme de mise en tension du réseau construit autour du programme commun SIA, fragilisant le réseau constitué autour de lui.

DISCUSSION – Autour de la disciplinarisation des ONG

*« La société civile en général est écrasée entre des exigences pour les entreprises (comme le screening l'a exprimé) et des règles du secteur public. On est soumis à des call for proposals et les règles des marchés publics, etc. S'il s'agit d'un budget assez élevé, il faut avoir des assistants juridiques et on est écrasé par ça. **Et l'espace pour être la société civile dans sa spécificité, ça devient de plus en plus difficile.** Ça, ce n'est pas le ministre ou autre chose... C'est une évolution dans tout le secteur de la société civile. La confrontation, avec les mouvements syndicaux aussi. Ce n'est pas la spécificité de la société civile qui a encore les droits comme avant, elle est pressée. »*

(Extrait d'entretien avec un travailleur de ngo-federatie – 2017).

L'objet de cette discussion est d'analyser le processus de **disciplinarisation des sujets** au plus près des dispositifs de gouvernement : comment s'inscrit-il au sein du secteur de la coopération non gouvernementale belge, transformant les ONG et les travailleurs dans une dynamique interactionnelle dont les résultats sont orientés, mais pas déterminés par les organes de l'État ?

À travers le recours à la notion de disciplinarisation, nous nous inscrivons explicitement dans le sillage des travaux de Foucault. En effet, cette notion est centrale dans son analyse. Dans *Surveiller et punir*, elle caractérise une série de dispositifs, tels que l'école, la prison ou l'armée (Foucault, 1975). Dans *Naissance de la biopolitique*, Foucault (2004) propose ensuite une analyse des modalités de gouvernement des individus (disciplinés) ainsi que de l'ensemble des vivants. Il y assimile la population et les individus à des « corps dressables », qu'ils soient sociaux ou individuels. *Il montre donc à quel point les mécanismes de discipline agissent sur les corps des sujets, au sens où c'est le corps social tout entier qui s'en trouve transformé.* En effet, Foucault considère que la discipline 'fabrique' des individus, qu'elle est « la technique spécifique d'un pouvoir qui se donne les individus à la fois pour objets et pour instrument de son exercice » (Foucault, 1975, p. 200).

Ainsi, la lecture foucauldienne de la société disciplinaire – centralisée sur l'individu – doit s'accompagner d'une **analyse de la biopolitique des ONG** qui étend son étude du pouvoir à l'ensemble de la population. Ce type de gouvernementalité se donne comme objet la population et, partant, la gestion politique de la vie à travers de véritables programmes d'administration. Il s'agit donc bien d'une construction qui résulte de la gestion politique globale de la vie des individus. « Cette biopolitique implique cependant non seulement une gestion de la population mais un **contrôle des stratégies que les individus**, dans leur liberté, peuvent avoir par rapport à eux-mêmes et les uns par rapport aux autres. Les technologies gouvernementales concernent donc aussi bien le gouvernement de l'éducation et de la transformation des individus, que celui des relations familiales ou encore celui des

institutions. C'est pour cette raison que Foucault prolonge l'analyse de la gouvernementalité des autres par une analyse du gouvernement de soi » (Revel, 2004, p.40).

Nos observations nous imposent d'envisager **la disciplinarisation des sujets comme un processus**. Tout d'abord parce qu'elle s'inscrit dans la *durée* : construire et mettre en œuvre un dispositif, transformer des ONG, leur secteur et leurs travailleurs, bref, transformer leurs conduites, tout cela prend du temps. C'est à ce titre que nous avons étudié vingt-cinq ans de transformation du champ de la coopération non gouvernementale belge. Ensuite, ce processus permet de distinguer différents *niveaux* d'analyse : le niveau des injonctions politiques, celui du secteur de la coopération non-gouvernementale, les organisations elles-mêmes, et enfin les individus, « jusqu'au [niveau le] plus intime de la subjectivité » (Dardot et Laval, 2010, p. 21). Dans cette perspective multi-sujets, il s'agit également de questionner les espaces d'intermédiation que dessinent les organisations, les fédérations et l'administration fédérale, à la fois sujets disciplinés et disciplinants, agissant dans une forme de « chorégraphie ontologique » (Dorlin & Rodriguez, 2012; Haraway, 2007; Thompson, 2005).

Pour soutenir notre démonstration, nous proposons une relecture de notre terrain en trois temps. Dans un premier temps, nous reviendrons sur « la *rationalité* de la politique » (Rose et Miller, 1992) propre au secteur du développement, qui a comme point de départ la conjonction de deux événements : d'une part, la crise politico-institutionnelle de 1995 qui marque, selon nous, le début d'un changement de rationalité au sein du secteur belge de la coopération au développement ; d'autre part, la Déclaration de Paris de 2005 qui marque, au niveau international, un tournant majeur en matière de rationalité politique et qui sera largement relayé en Belgique à travers des travaux de l'OCDE.

Aussi, l'objet de cette première section est de revenir sur l'évolution du secteur des ONG de développement. Il s'agit de mobiliser les données rassemblées dans l'analyse du secteur pour retracer « la *rationalité de la politique* » depuis cette période de crise jusqu'à ce jour.

Dans un second temps, nous reviendrons sur *les programmes concrets* de la réforme à travers ses dispositifs de gouvernement successifs dans le sous-secteur des ONG que nous avons étudiés au fil des chapitres de cette thèse. Rappelons que notre entrée sur le terrain s'est faite via une controverse relative à la mise en œuvre du *screening*, dont nous avons proposé une analyse diachronique, d'une part, avant d'en examiner les effets, d'autre part. Nous montrerons ici comment les différents dispositifs (disciplinaires) étudiés agissent à la fois comme **agents du néolibéralisme, tout en créant, dans le même mouvement, les conditions de possibilité de résistance à ses injonctions**. Ainsi, faire la généalogie des dispositifs (comme proposé dans le chapitre méthodologique) met en évidence les processus de construction des programmes de gouvernement (Rose et Miller, 1992), les espaces de résistance qui s'ouvrent et les différents acteurs qui gravitent autour et à l'intérieur de ces mécanismes de résistance,

mais également, dans le cas étudié, l'affaiblissement progressif de ces espaces face aux injonctions gestionnaires.

Enfin, le troisième temps de cette discussion s'attache à étudier les *effets de la réforme sur les organisations et les individus*. Analyser les organisations montre la façon dont les ONG et leurs agents s'adaptent et/ou résistent et montre tout autant l'intérêt de s'intéresser aux ONG mais aussi aux individus qui les composent. Les questions posées deviennent alors : comment se transforment les ONG dans leur diversité ? Sont-elles toutes affectées de la même façon, au même degré par ce processus de disciplinarisation ? Ainsi, nous proposons de (re)catégoriser les ONG à l'aide d'une typologie originale composée de quatre modèles : *l'ONG critique, l'ONG pragmatique, l'ONG néo-gestionnaire et l'ONG modèle*. Quant aux individus, cette section permet d'explorer d'une part ce que « la disciplinarisation fait aux sujets », faisant ainsi le parallèle avec la réflexion de Foucault concernant la *disciplinarisation des corps* et, d'autre part, sa notion de *processus de subjectivation*, de construction du sujet.

1. Les métamorphoses de la rationalité de la politique belge de coopération au développement

Notre analyse socio-politique des vingt-cinq dernières années de la coopération non gouvernementale belge s'est attachée à mettre en évidence les évolutions du secteur, mais aussi certains facteurs de stabilité. Lorsque la coopération belge entre en crise à la fin des années 1990, les ONG sont financées par l'État belge depuis près de vingt ans. Le rapport de la Commission d'enquête parlementaire publié en 1997 souligne le fait que les ONG sont très diversifiées et qu'il est urgent de concentrer leurs actions et d'augmenter leurs complémentarités par des collaborations renforcées. Ce rapport met par ailleurs en exergue que l'évaluation et le contrôle de ces organisations est alors quasi inexistant et qu'il semble exister des tensions importantes entre le secteur et l'administration. Il s'agit en d'autres termes d'un processus de dénonciation d'un ordre « ancien », jugé inadéquat.

Comme le montre le chapitre 3 relatif à la sociohistoire de la coopération, le rapport de la Commission d'enquête souligne aussi la légitimité de l'engagement et des actions des ONG du secteur. Toutefois, ce moment de sortie de crise marque un **tournant gestionnaire** dans l'histoire de la coopération belge, qui influencera durablement la trajectoire des ONG de développement. Nous parlons de *tournant gestionnaire* du secteur du développement parce que ce moment est le témoin d'une réorganisation structurelle de la coopération au développement qui affecte tous les acteurs du secteur en mobilisant une même logique gestionnaire en guise de référence.

En même temps, une série de dispositifs d'action publique déclinés en outils de gestion encadrant le secteur des ONG sont mis en œuvre et n'ont eu de cesse de s'intensifier, comme

nous l'avons démontré tout au long de cette thèse. Plus spécifiquement, on peut affirmer que cette période marque l'émergence d'une vision stratégique nouvelle dans le chef des ONG belges, et particulièrement néerlandophones. En effet, plusieurs organisations sont convaincues par les discours d'efficacité gestionnaire et de rationalisation du secteur : elles font le pari de la collaboration renforcée, voire de la fusion de leurs structures, sans que s'exerce sur elles une contrainte spécifique de la part de l'administration. Cette tendance, qui se marque surtout au niveau des ONG du Nord du pays, jette les bases d'un déséquilibre entre ONG francophones et néerlandophones. En effet, aujourd'hui, les ONG néerlandophones sont de plus grande taille et sont moins nombreuses que les ONG francophones plus petites et plus nombreuses.

L'administration est elle aussi transformée par les effets de cette crise. La partie opérationnelle de l'administration est transférée dans une agence (Enabel) spécifiquement créée pour rendre plus « autonome » et « flexible » la gestion des programmes opérationnels, en mobilisant un souci de renforcement de « l'efficacité » de la coopération gouvernementale. C'est à ce moment qu'est décidée la mise en place – exceptionnelle en Belgique à cette époque – d'un Service d'évaluation fédéral (Contor, 2018). La création de ce service traduit une volonté politique de mettre en avant des réformes orientées vers la recherche d'efficacité et d'efficience à travers des programmes d'évaluation des performances des opérations subventionnées.

En d'autres termes, ce tournant gestionnaire national place donc au cœur de l'action publique sectorielle des principes de « bonne gestion » tels que l'efficacité, l'efficience, la performance, soutenus par une pratique indépendante et accrue de l'évaluation pour en démontrer les réalisations et les résultats. Dardot et Laval (2010) montrent d'ailleurs que la mise en place de processus de contrôle et d'évaluation de la conduite, participe à une « expansion de la technologie évaluative » ce qui en fait un mode disciplinaire en tant que tel (p. 301). L'État devient responsable de la définition des conditions de la concurrence et du respect des principes qui la fondent (Dardot et Laval, 2010).

Ce tournant gestionnaire se déploie en même temps au **niveau international**. Il est symbolisé par la Déclaration de Paris « pour l'efficacité de l'aide », signée en 2005, qui promeut une nouvelle vision du développement « efficace », « performante » et dont la gestion doit désormais être « axée sur les résultats » (Lewis, 2014). Même s'il est clair que l'origine du « tournant gestionnaire » est multifactorielle, nous considérons tout de même que cet engagement international a fortement influencé la rationalité politique belge en matière de développement, et les transformations des programmes d'action qui lui sont liés ont reconfiguré à la fois le secteur et l'ensemble des acteurs non gouvernementaux. La sociohistoire de la coopération belge (chapitre 3) montre d'ailleurs bien la manière dont le cadre international a influencé la politique belge en la matière.

En ce qui concerne plus spécifiquement le secteur non gouvernemental, Stangherlin (2001) fait état de la succession de quatre générations d'ONG : les précurseurs, les ONG de coopération au développement, les tiers-mondistes, et les techniciennes sans frontières. Dans la continuité de sa réflexion, nous avons émis dans nos précédents travaux l'hypothèse d'une cinquième et nouvelle génération d'ONG : les ONG gestionnaires (Contor, 2018). Cette génération d'ONG fondait, selon notre analyse de l'époque, son fonctionnement sur un 'logos gestionnaire', s'articulant autour de trois éléments : la maîtrise, la performance et la rationalité de l'organisation (Boussard, 2008).

Toutefois, à la lumière de nos résultats, nous sommes amenées à quelque peu revoir ces propos. Ce que démontre cette thèse, c'est qu'il ne s'agit pas tant de l'émergence d'une *nouvelle génération* d'ONG (puisque nous n'avons pas observé la création de nouvelles ONG au niveau belge depuis ces quinze dernières années), qu'une **transformation structurelle de l'ensemble des ONG issues de ces différentes générations**. En effet, les quatre générations coexistent : elles ont émergé à des périodes et pour des raisons idéologiques différentes, mais continuent depuis lors d'occuper l'espace de la coopération non gouvernementale. Elles ont toutes été concernées par les contraintes de réforme gestionnaire imposées par les autorités fédérales. Ainsi, ces quatre générations d'ONG ont toutes évolué à leur manière et au fil du temps vers une 'professionnalisation gestionnaire'. Il ne s'agit donc pas, à proprement parler, de l'apparition d'une cinquième « génération d'ONG », mais plutôt d'une *transformation générale et profonde* de l'ensemble du secteur des ONG de développement belges – que nous détaillerons ci-après.

Ce faisant, depuis une vingtaine d'années, les ONG de développement belges agissent dans un cadre normatif relativement stable – *une rationalité néolibérale* – qui est le fruit de l'association du cadre international et du cadre national belge. Les ONG sont en effet continuellement soumises à des injonctions traduisant des dispositifs gestionnaires de disciplinarisation du secteur. Dans un premier temps, les dispositifs tendent à renforcer la mise en évidence de l'efficacité de l'aide par l'évaluation des résultats des projets. Ils évoluent toutefois au fil des réformes et adaptent leur cible : l'administration impose aux ONG de mettre en évidence *la qualité de leurs modes de gestion*, plutôt que de déployer des rapports sur leurs programmes d'intervention, la parole redoublant l'acte.

2. Résister aux dispositifs disciplinaires

Aborder la transformation des sujets au prisme de la disciplinarisation offre la possibilité de mettre en perspective une dialectique centrale dans l'analyse de Foucault : celle de « **pouvoir – résistance** », inhérente au processus d'émergence du sujet. En effet, « là où il y a pouvoir, il y a résistance » (Foucault, 1976, p. 125). La résistance, nous dit Revel, « est la possibilité de creuser des espaces de luttes et de ménager des possibilités de transformations partout » (Revel, 2004, p. 53). Ainsi, **s'intéresser aux processus de disciplinarisation (néolibérale) des**

ONG donne à voir, en creux, les moments et les espaces de résistance créés au cours de l'histoire par différents acteurs.

Foucault a d'ailleurs analysé au long de son œuvre les transformations historiques des relations entre savoirs et pouvoirs et « comment les techniques intellectuelles contribuent au gouvernement à distance et à façonner les sujets » (Jeanpierre 2006 : 99). Le concept de dispositif est ici entendu, selon la définition désormais classique de Foucault, comme « un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit aussi bien que du non-dit. Le dispositif lui-même, c'est le réseau qu'on peut établir entre ces éléments » (Foucault, 1994, p. 299). Comme montré dans le chapitre 5, leur analyse doit dépasser la dimension exclusivement matérielle de concepts tels que ceux d'outils, d'instruments ou encore d'instrumentation en intégrant le niveau discursif qui l'accompagne. Ainsi, il ne s'agit pas seulement d'étudier la gestion comme *praxis* (c'est-à-dire comme conduite des organisations), mais de saisir les actes langagiers, les démarches, les outils, les techniques, les rôles, les institutions et les organisations qui participent à sa croyance généralisée (Boussard, 2008).

Dès lors, comment se nouent les rapports de pouvoir et de résistance au sein des dispositifs qui coordonnent les interactions entre différents sujets : individus, ONG, fédérations et administration ? Cette section discute, à travers quelques moments clés de l'histoire des dispositifs analysés dans le chapitre 5, la façon dont ces derniers agissent sur les sujets et les disciplinent. Nous verrons que **si les dispositifs gestionnaires disciplinent le sujet, ils ne s'imposent toutefois jamais totalement ou, à tout le moins, linéairement, c'est-à-dire sans faire l'objet de contestation.** Ils sont toujours le fruit de négociations et, partant, de résistances.

Cette démonstration s'appuie sur quatre moments de résistance que sont la contestation des résultats du premier *screening*, l'intégration de la notion de complexité dans le second *screening*, le refus de la mise en concurrence formelle des ONG par le biais d'appels à projets et, enfin, la mise en place de l'instrument de financement de la demande groupée.

2.1. Des résultats contestés

Replongeons-nous un bref instant dans le contexte du premier *screening*. À la suite de la crise de la coopération belge, une étude menée en 2001 par la société de consultance IBM recommande, entre autres, de (re)financer les ONG par une double modalité : le projet et le programme. En outre, la modalité programme deviendrait accessible via la mise en place d'une étape de certification des ONG recouvrant un niveau minimal de qualité en matière de

résultats sur le terrain et en matière de gestion interne. Cette étude d'IBM marque l'avènement d'une forme d'ingérence du secteur privé (et de ses recettes gestionnaires) dans le secteur public. Pour ce qui concerne la coopération non gouvernementale, la place du secteur de la consultance privée se renforce notamment lors du 1^{er} *screening*, mis en œuvre en 2005 par une société privée d'audit, PricewaterhouseCoopers (PwC).

Ce premier exercice marque un tournant dans la collaboration entre la DGD et les ONG. D'abord, l'administration intègre un tiers, à savoir la société d'audit en charge de la mise en œuvre ; ensuite, elle considère que ce qui est prévu dans la réglementation ne suffit pas, ajoutant des critères de sa propre initiative. Les acteurs expliquent qu'un grand nombre de structures échouent au premier tour de ce *screening* n°1. À l'époque, le secteur discute beaucoup des résultats, à tel point que sera négociée avec la DGD une phase de repêchage qui permettra *in fine* à la quasi-totalité des ONG de le réussir. Il s'agit ici d'un exemple de « sanction normalisatrice » (Foucault, 1975) : **en jouant le jeu du repêchage les ONG acceptent par la même occasion la reconfiguration de leurs modes d'existences**. Cependant, ces résultats finaux génèrent un sentiment de frustration au sein de l'administration : un gros investissement pour peu de résultats en termes de rationalisation du secteur.

Ce court récit illustre la tension entre le renforcement de la contrainte gestionnaire et la résistance du secteur. En ce qui concerne le premier, le renforcement de la pensée gestionnaire est le fruit de la rationalité néolibérale, exercée par l'administration à travers la mise en œuvre de ce premier *screening*. Pour ce qui est de la résistance des acteurs, elle révèle que les ONG renégocient les résultats et évitent ainsi à de nombreuses structures une situation d'échec qui aurait signifié la fin de leur financement et de leurs activités, mais montre également la volonté des ONG de rester dans le jeu.

2.2. Les critères d'audit s'adaptent aux petites structures

En 2015, l'administration organise un second *screening* des ONG de développement. Dix années se sont écoulées depuis le premier exercice d'audit. Elles ont vu une accélération de la diminution du personnel de la DGD, tandis que le nombre des ONG (du côté francophone en tout cas) a peu diminué. Rappelons aussi que les premières discussions autour du second *screening* se font durant l'année 2013, alors que le secteur est placé sous la responsabilité d'un ministre socialiste. Malgré les alternances politiques du porteur de portefeuille, la continuité du projet démontre donc que l'objectif de transformation du secteur dépasse les clivages partisans.

De leur côté, durant cette décennie, les ONG se sont engagées, par le biais de leurs fédérations, à développer de façon autonome une autre approche de gestion de la qualité en choisissant le dispositif EFQM qui favorise une méthode d'auto-apprentissage pour assurer une amélioration des processus de gestion interne. Même s'il existe des différences de

comportement entre les structures quant à la mise en place de EFQM, les ONG espèrent par ce biais se préparer pour le futur et second *screening*. Pour sa part, l'administration a aussi connu la mise en œuvre d'une vaste réforme interne avec le Plan Copernic (de Visscher & Varone, 2004) qui visait à implémenter les principes du *new public management* au sein de l'ensemble des services publics fédéraux belges.

Les critères du second *screening* sont développés par une nouvelle société privée d'audit (BDO), en coopération avec l'administration mais sans négociation avec le secteur. Les critères d'agrément sont davantage ciblés et ont changé de registre, devenant un audit, soit un **examen de la capacité de gestion des ONG**.

Ce faisant, pour analyser la mise en place du *screening*, nous proposons de résumer les cinq étapes du processus disciplinarisation décrit par Foucault (Foucault, 1975) en trois points. Selon le philosophe français, « **la pénalité perpétuelle qui traverse tous les points, et contrôle tous les instants des institutions disciplinaires compare, différencie, hiérarchise, homogénéise, exclut. En un mot elle normalise.** » (Foucault, 1975, p.215). Une première étape vise donc à *rendre la comparaison possible*. Pour cela, les actes et les performances des sujets (ONG et individus) sont référencés. Des valeurs seuil ou des moyennes sont créées sur base de ces performances et les sujets doivent s'en approcher. Ainsi les sujets sont hiérarchisés par rapport à leurs capacités, en l'occurrence de gestion dans le cas du *screening*. L'examen, ou ici l'audit, est un dispositif de choix dans ce processus car il combine des **techniques de surveillance et de sanction qui normalisent**. En outre, l'examen place les individus dans un « réseau d'écriture » par l'accumulation de documentation. Dès lors, l'audit, entouré de ces techniques documentaires, fait de chaque individu un cas – c'est-à-dire qu'il peut être décrit, mesuré, jaugé et comparé à d'autres (p. 224). Dans notre cas, ce réseau d'écriture porte sur les ONG, puisque nous avons vu dans le chapitre 5 que le *screening* portait précisément sur l'analyse de la preuve par le document écrit. Une seconde étape consiste à homogénéiser les sujets par la sanction. Cette *sanction normalisatrice* considère que tout ce qui est inadéquat à la règle, tout ce qui s'en éloigne, est non-conforme (*ibid.*, p. 210), ce qui a pour effet de **rappeler la norme et d'inciter les sujets à s'y conformer**. Enfin, la troisième étape consiste à définir une limite qui elle-même place l'ONG du bon ou du mauvais côté de la moyenne : par exemple, soit une ONG réussit le *screening* et est accréditée, soit elle y échoue et n'est plus une ONG reconnue par l'État.

Les dix domaines de gestion qui servent de base à l'audit sont définis dans la législation¹⁷¹ (voir chapitres 4 et 5) : ils doivent permettre de vérifier « la qualité du système performant de maîtrise de l'organisation ». L'un de ces domaines concerne « la capacité de gestion de la complexité », entendue comme « le volume et la complexité des interventions menées ». Le critère relatif à la notion de complexité est le résultat d'une négociation du

¹⁷¹ Cf. l'arrêté royal du 23 août 2015 modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale et l'arrêté royal du 11 septembre 2016 concernant la coopération non gouvernementale.

secteur avec l'administration. En effet, il s'agissait de s'interroger sur la manière de préserver les petites organisations dont les structures de gestion sont moins développées. Cette réflexion résulte d'échanges entre les fédérations et l'administration. En effet, comme le montre l'extrait suivant, certains intervenants insistent sur la nécessité de prendre en compte les spécificités de ces petites structures, montrant une coopération à deux vitesses :

« Je ne voulais pas que les petites soient pénalisées, je voulais que les exigences soient modulées en fonction de ce qu'on a appelé le niveau de complexité ».

(Extrait d'entretien avec un fonctionnaire DGD – 2018).

Si l'adjonction de cette dimension doit permettre de protéger les petites structures, il ne faut toutefois pas surinterpréter la logique de préservation des petites entités. En effet, le *screening*, malgré son critère de « complexité », aura pour effet d'exclure pas moins de 30 % des ONG du mécanisme de co-financement : il s'agit essentiellement des plus petites ONG (voir chapitres 4 et 5).

Revenir sur ce moment spécifique d'intégration de la notion de complexité comme critère lors du *screening* met en évidence tant le processus de contre-conduite des acteurs du secteur, que le rôle de médiation joué par la DGD. En effet, la prise en compte de la complexité d'une structure est le résultat d'une connaissance fine de l'administration en ce qui concerne son secteur, mais aussi des discussions avec les fédérations. En ajoutant cette dimension, l'administration et les fédérations s'assurent que les petites ONG sont considérées et ne seront pas mises en difficultés par le processus *screening* qui est devenu beaucoup plus exigeant et qui, de par sa mise en œuvre, permet moins facilement de le contester. Nous avons en effet vu que les ONG ne peuvent contester les résultats autrement que via un recours au Conseil d'État.

2.3. Le refus de la mise en concurrence explicite

Un autre moment de contre-conduite important est le **refus par le secteur d'une mise en concurrence explicite**. En 2015, le ministre libéral flamand De Croo propose de mettre en place un financement dans une logique de mise en concurrence formelle. Il est utile de rappeler que cette proposition est présentée alors que le secteur vient de passer le *screening*. Les acteurs sont éprouvés par ce moment de fortes tensions et doivent trouver une nouvelle énergie pour l'élaboration et le dépôt de programme, seuls ou en commun. De son côté, le ministre propose un financement des ONG à travers la modalité des appels à projets, un dispositif éminemment néolibéral, en ce sens qu'il organise une mise en concurrence des acteurs et, partant, une situation de (quasi) marché, comme c'est déjà le cas aux Pays Bas, ainsi que l'illustrent très clairement Boomsma et O'Dwyer (2019) ou encore au Canada,

comme nous avons pu nous en rendre compte lors de notre séjour de recherche réalisé en 2017.

Le *screening* avait permis de mettre en évidence les ONG les plus et les moins performantes en matière de capacité de gestion interne, eu égard au classement produit. S'il s'agit bien là de la production d'un « signalement de la valeur gestionnaire » de chaque entité, la mise en concurrence (formelle) demeure considérée par le secteur comme une étape inacceptable. Cette proposition a provoqué une forte mobilisation, si bien que cette fois-ci, tous les organes représentatifs marquent leur opposition – aussi bien les fédérations que les coupoles.

Si cette opposition massive a pu apparaître comme un acte fort et éminemment solidaire de la part du secteur ONG, refusant cette mise en concurrence formelle, les conséquences concrètes de ce « coup de force » sont toutefois à nuancer. En effet, l'abandon de la mise en concurrence s'est accompagné d'une contrepartie : l'instauration des cadres stratégiques communs (CSC) (voir chapitres 5 et 6). Ces CSC sont des groupes de travail inter-ONG et visent un projet de synergie et de travail en complémentarité dont l'objectif ultime est d'éviter la dispersion de moyens des ONG intervenant sur un même territoire. Il s'agit en somme de rendre l'action de coopération indirecte plus performante et efficace par une approche coordonnée des acteurs, qui participe elle aussi d'une rationalité néolibérale. En outre, rappelons-nous que ces CSC sont, à peu de choses près, la première proposition de travail en synergie proposée par l'administration avant 2013. À l'époque les ONG s'y étaient opposées et avaient négocié les Analyses Contextuelles Communes (ACC)¹⁷². **Cet épisode démontre donc que ce qui était considéré comme inacceptable quelques années plus tôt est finalement toléré pour éviter une réforme encore plus fondamentale.** En échangeant les appels à projets contre la rédaction des cadres stratégiques communs, les ONG ont évité une forme de mise en concurrence directe au sein du secteur de la coopération non gouvernementale. En même temps, les ONG ont accepté d'agir dans un cadre restreint pour coordonner et rationaliser leurs projets, fermant encore un peu plus l'espace de négociation entre elles et l'administration.

En outre, si la logique de concurrence pure et formelle est refusée par le secteur comme nous venons de le voir, les négociations autour de la création des « programmes communs » montrent que les ONG ne sont pas engagées dans une logique de *solidarité* (un soutien aux petits partenaires), mais bien dans une logique *d'efficacité* et, partant, dans une forme de concurrence que l'on pourrait qualifier de latente. En effet, comme démontré dans le chapitre 7, il s'agissait d'abord de trouver un partenaire dont les résultats au *screening* mettaient en évidence sa « qualité gestionnaire » pour élaborer un programme de travail en ligne avec les ambitions de l'administration. Ce faisant, si les ONG de développement ne sont pas encore mises en concurrence en Belgique, le secteur n'en demeure pas moins relativement avancé dans ce processus.

¹⁷² Pour plus de détails, nous renvoyons le lecteur au chapitre 5 relatif aux dispositifs.

Ainsi, le secteur des ONG de développement agirait davantage dans un contexte de « chalandisation », entendu comme le fait de « rationaliser les organisations, à tout le moins afficher publiquement sa qualité et ses performances » (Chauvière, 2008). Cet effet de « chalandisation » participe à une forme de (quasi) marchandisation du secteur. En étant bien achalandée, l'ONG se positionne sur une forme de marché, sur lequel elle souhaite se montrer compétitive par rapport aux autres. En effet, il semblerait que ce qui compte aujourd'hui pour une ONG, c'est bien de faire la preuve de sa capacité de gestion, de mettre en évidence son professionnalisme et son efficacité, plutôt que sa capacité à produire du discours critique et engagé. Cette évolution contribue, selon nous, à diminuer la capacité d'innovation politique de l'ONG.

2.4. Donner un sursis aux petites structures

Le dernier dispositif sur lequel nous souhaitons nous attarder est celui de la demande groupée. Cet instrument, qui est le dernier dont nous avons pris connaissance sur le terrain, constitue un exemple de la complexité de la mise en œuvre d'un dispositif d'action publique. Il met en évidence les mécanismes de résistance du secteur ONG, notamment par l'engagement des fédérations, qui jouent une fois encore un rôle de médiation, mais aussi celui de l'administration.

En effet, la demande groupée, qui est un instrument de co-financement des ONG, résulte aussi d'une négociation entre les fédérations et l'administration (voir chapitres 5 et 6). Elle permet aux plus petites structures accréditées (essentiellement francophones)¹⁷³ d'être financées. La demande groupée donne *un sursis à ces dernières*, qui ont réussi le *screening* mais ne répondent toutefois pas aux exigences de seuils minimaux à atteindre pour être financées, soit via un financement direct (en tant qu'ONG seule), soit en se regroupant avec d'autres structures pour monter un « programme commun ».

Si, au premier regard, ce dispositif porté par les fédérations est envisagé de manière positive, son analyse révèle tout autant son caractère excluant puisqu'il est « théoriquement » amené à disparaître, entraînant potentiellement dans sa chute les ONG qui en dépendent. L'instrument demande groupée est en effet fortement critiqué par l'administration qui doit en supporter la lourde charge administrative, alors qu'elle manifeste – depuis le début de la période étudiée – une volonté de réduire cette charge en diminuant le nombre d'ONG. Il est intéressant d'examiner le comportement des ONG directement concernées par sa suppression. Nous avons constaté deux types de réactions, étroitement liées à la taille de l'organisation : d'une part, des ONG accepteraient (par choix ou par dépit) de se regrouper, voire de fusionner avec d'autres structures pour survivre ; d'autre part, des ONG refuseraient

¹⁷³ Rappelons que sur les vingt ONG concernées par la demande groupée, dix-sept sont francophones. Les deux fédérations (francophone et néerlandophone) soutiennent le processus auprès de leurs membres.

ce regroupement, soit parce qu'elles ne le souhaitent pas, soit parce qu'elles ne peuvent pas mobiliser les moyens humains et financiers pour construire de tels projets. En effet, de très petites structures (moins de 5 ETP) ne possèdent pas les ressources internes pour supporter les coûts de coordination d'un programme commun. Ces derniers sont assez importants comme en témoigne le « programme commun SIA » monté avec l'ONG Autre Terre (chapitre 7).

Cette double réaction montre bien une différence entre les petites et les très petites structures, et révèle également une absence de solidarité entre les structures elles-mêmes. Nous pouvons en conclure que ce dispositif de demande groupée peut être analysé comme une mesure de mise en « sursis » des petites structures. Il s'agit néanmoins bien d'un frein à la transformation néolibérale de ces dernières, mais pour un temps seulement. Le processus a aussi révélé une coopération à deux vitesses parmi les plus petites entités, provoquant l'exclusion des plus fragilisées.

2.5. Les fédérations d'ONG comme agent de médiation sectoriel

Ce qui est commun à l'ensemble des moments de résistance analysés, c'est le rôle d'intermédiation joué par les fédérations d'ONG au niveau sectoriel. Elles assurent un travail de plaidoyer institutionnel qui vise à négocier le contenu des dispositifs en travaillant autant que possible avec l'administration. Mais l'implication des fédérations tend à se focaliser, au fil des réformes politico-administratives, de moins en moins sur le travail concret des ONG et leurs projets et de plus en plus sur leurs modes de gestion interne et la gestion de la coopération entre entités. *On observe donc une forme d'essoufflement du rôle de plaidoyer des fédérations* : elles sont désormais plus engagées dans les négociations administratives que dans le développement de plaidoyers politiques et publics, délégué aux coupoles. Mais cet investissement des fédérations semble aujourd'hui moins central pour le secteur. En effet, la nouvelle rationalité politique néolibérale a mobilisé une logique gestionnaire qui a renforcé la position relative des ONG qui ont le moins recours aux fédérations. Les grandes ONG ont des moyens financiers et humains importants et pour une partie d'entre elles, il s'agit d'ONG internationales et/ou néerlandophones. Ces ONG reconnaissent avoir peu recours à leurs instances représentatives.

Le chapitre 6 met en évidence que les fédérations ont assuré au cours des dernières années une fonction de médiation importante pour les organisations, surtout pour les plus petites, c'est-à-dire celles qui étaient les plus à risque de se voir exclues du cofinancement.

Les moments de résistance analysés dans cette section donnent à voir deux choses. Tout d'abord, le processus de négociation qui se joue autour de la mise en œuvre des dispositifs ainsi que les relations de pouvoir qui se nouent et se dénouent montrent que **les dispositifs,**

même s'ils disciplinent, ne s'imposent pas – ou, à tout le moins, pas sans faire l'objet de formes de résistances, de débats, de détours, voire de compromis plus ou moins favorables aux ONG. En effet, ces cas concrets nous dévoilent toute la complexité des relations entre les ONG, leur bailleur et les fédérations, pris dans une forme de « chorégraphie ontologique » (Dorlin & Rodriguez, 2012; Haraway, 2007; Thompson, 2005) comme nous y reviendrons dans notre conclusion. La tension entre contrainte et résistance en sort transformée par ces interactions, autant que le sujet qui les performe. Ensuite, revenir sur ces dispositifs montre l'émergence progressive d'un véritable processus de disciplinarisation de l'ensemble des ONG. C'est la raison pour laquelle la section suivante analyse la façon dont les organisations et les individus sont transformés par ce processus.

3. Une typologie des ONG disciplinées par la rationalité néolibérale

Cette dernière partie de discussion aborde la disciplinarisation des sujets (organisations et individus) à travers les concepts gravitant autour de la notion de « fabrique du sujet » (Dardot et Laval, 2010, p. 402). Le sujet, en tant qu'individu, est le produit discipliné des dispositifs de gouvernement et des outils de gestion interne. Ainsi, la disciplinarisation est profonde car les individus sont (re)façonnés par ces nouvelles modalités d'existence. En effet, il y a une transformation interne des conditions de travail dans une organisation où les travailleurs adhèrent à une logique donnée (Pagès, 1979 [2019], p.51). Il s'agit dans notre cas de la rationalité néolibérale déclinée sous forme de dispositifs gestionnaires qui en vient à coloniser l'ensemble de la structure et de ses travailleurs.

Ainsi, les relations de pouvoir ne sont plus exclusivement « envisagées comme rapports de domination ou de privation » ni opposées à la liberté (Jeanpierre, 2006, p.90). Le concept de gouvernementalité implique au contraire que des sujets puissent aussi agir, sous certaines conditions, comme producteurs d'une liberté et d'une puissance par lesquelles leur assujettissement se renforce pourtant. Foucault vise donc à élargir les conceptions existantes du pouvoir, à y inclure les formes incitatives plus que coercitives, et à considérer plus largement l'« ensemble constitué par les institutions, les procédures, les analyses et les réflexions, les calculs et les tactiques » (Foucault, 2004b, p. 111), ce par quoi les conduites sont orientées, canalisées, avec la collaboration pratique du sujet » (Jeanpierre, 2006, p. 90). L'analyse doit donc porter sur ces *articulations entre dispositifs et dispositions des sujets* et les transformations qu'elles génèrent de part et d'autre. Dans ce sens, la disciplinarisation ne peut être comprise comme seule contrainte mais aussi comme processus de renforcement de dispositions et de liberté d'agir des sujets.

L'effet de discipline relève donc de la nécessité d'une *mise en corrélation du corps et du geste* car elle impose la meilleure relation entre les deux, entre le sujet et le dispositif, soit la condition même de l'efficacité pour Foucault. Cette *articulation corps-objet* définit

précisément la relation que le corps doit entretenir avec l'objet – Foucault donne un exemple militaire dans son ouvrage *Surveiller et punir* – mais nous pouvons élargir cette lecture en interrogeant le rapport qu'ont les ONG et, partant, les individus qui les composent, avec les objets qui font les dispositifs, c'est-à-dire les rapports chiffrés, les scores de performances, le *screening*, etc.

Il s'agit bien là d'une *gestion néolibérale* de l'ONG qui se donne à voir au sein même des organisations à travers : des exigences de résultats, des normes de rentabilité, une explosion des pratiques de gestion, un contrôle permanent (comme nous l'avons évoqué ci-dessus), des *benchmarks*, des évaluations, des échanges d'informations, une mise en place de démarche qualité, ou encore un management de la performance (Dardot et Laval, 2010).

En outre, l'efficacité de cette logique repose moins sur sa rationalité technique que sur les *représentations* qu'elle invoque et produit. La transformation de la rationalité technique en un système idéologique est difficile à contester, puisqu'il offre une représentation du réel qui est cohérente avec les pratiques sociales des membres de l'organisation. Selon cette logique, il s'agit essentiellement d'*être (ou de devenir) un bon gestionnaire*, particulièrement quand on gère des deniers publics. Cette logique d'action est présentée comme une évidence, comme « allant de soi ». Les dispositifs visent donc à fabriquer des ONG et des travailleurs auditables, produisant des documents qui sont à leurs yeux inutiles, mais néanmoins indispensables dans une logique d'auditabilité au sens de Power (1999), comme l'illustre l'extrait suivant :

« La gestion de processus... ce qu'on n'a pas, c'est une cartographie fine des processus identifiant les relations entre eux. C'est des trucs débiles quoi ! C'est vraiment... Il faut des gens qui sont engagés dans l'organisation pour faire de beaux schémas et mettre des liens entre les deux, alors qu'on est le nez sur le guidon et qu'on n'a pas les moyens de, même si on le voulait, répondre à ça. Et je ne suis pas sûr que ce soit bien utile déjà, mais bon ».

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une ONG moyenne francophone – 2017).

Tous ces dispositifs gestionnaires renforcent une « pression disciplinaire illimitée » (Dardot et Laval, 2010, p.311). C'est ce que Hibou (2012) conceptualise également avec sa notion d'abstractions qui produisent un sentiment de contradiction généralisé. Ce dernier peut être vu au sens d'un paradoxe (de Gaulejac & Hanique, 2015) que crée ces accumulations de dispositifs de gouvernement et qui ont pour effet de discipliner les sujets.

Ce faisant, nous assistons bien à la mise en place d'un processus de disciplinarisation de l'ensemble des ONG misent au pas par la rationalité néolibérale. Cette dernière prend corps à travers la rationalité politique qu'elle soit nationale ou internationale, par les différents dispositifs de gouvernement étudiés tout au long de ces chapitres, par l'administration, mais aussi et surtout à travers les ONG elles-mêmes, qui se voient transformées en tant que secteur, en tant qu'organisation et enfin en tant qu'individu.

3.1. Quatre ONG idéaltypiques

Notre analyse de la disciplinarisation des ONG nous permet de proposer un nouveau cadre d'analyse de leurs degrés distincts de transformation (tableau 24). Il s'articule autour de quatre ONG type : l'ONG critique, l'ONG pragmatique, l'ONG néo-gestionnaire et l'ONG modèle. Ces degrés donnent à voir une *gradation dans l'adhésion à la rationalité gestionnaire*. Il ne s'agit cependant pas de lire ces quatre modèles de manière linéaire, puisqu'au cours du processus de disciplinarisation, une ONG peut passer d'une étape à une autre avec une dynamique qui lui est propre. En effet, durant cette transformation, chaque ONG suit sa propre trajectoire : elle peut ainsi faire des aller-retours entre les différentes catégories, mais également entamer ce processus de disciplinarisation à des stades différents, en mobilisant des ressources propres. Chaque modèle étant un processus à part entière ayant sa propre trajectoire – un idéaltype au sens de Weber (Weber, 1968).

Tableau 25 – Les quatre types d'ONG belges

Type d'ONG	L'ONG critique	L'ONG pragmatique	L'ONG néo-gestionnaire	L'ONG modèle
Dimensions				
Ressources internes	Petite à très petite ONG (jusqu'à 5 ETP)	Petite ONG (de 5 à 10 ETP)	Petite à moyenne, voire grande ONG (à partir de 10 ETP)	Grande à très grande ONG (plus de 20 ETP)
Modalité de financement	Perte d'agrément ou demande groupée	Demande groupée	Programmes communs (éventuellement financée seule)	Financement seule ; moyens financiers importants. Appartient souvent à une famille internationale
Posture	Posture très critique à l'égard de la réforme de co-financement	Posture critique, mais se conforme aux exigences gestionnaires pour survivre	Renforcement de la transformation néo-gestionnaire ; Valorisation de la qualité et de la performance ; volonté d'être reconnue pour ses efforts	Absence de critique de la logique gestionnaire qui fait partie de son ADN, souvent avec le soutien du groupe international
Capacité de plaidoyer public	Grande capacité de plaidoyer public, revendiquée comme partie de son identité	Grande capacité de plaidoyer public et mise en œuvre des programmes au Sud	Le plaidoyer public est une de ses missions, comme la mise en œuvre de programmes de plus grande envergure au Sud	Le plaidoyer public est une de ses missions mais elle privilégie le plaidoyer politique et possède de grands et nombreux programmes au Sud
Dimension linguistique	Majoritairement FR	Majoritairement FR	FR – NL	Plutôt bilingue – (inter)nationale

Les ONG modèles sont de grande taille et disposent déjà en leur sein d'outils de gestion internes, apparentés à ceux des entreprises privées, compte tenu des budgets et des ressources humaines qu'elles sont amenées à gérer. Leur échelle nécessite de recourir à des outils de gestion internes. Il s'agit du type d'ONG autodisciplinées à la rationalité néolibérale. Elles font souvent partie d'une famille internationale. D'ailleurs, certains les appellent les « multinationales du cœur » (Padis & Pech, 2004) car elles collaborent avec des multinationales, sont directement impliquées dans des fonds d'investissement, collaborent avec des structures bancaires notamment dans le cadre des micro-crédits et organisent des opérations commerciales de grandes envergures, notamment dans le cadre de leurs campagnes de récoltes de fonds. Elles allouent des moyens financiers très importants pour créer des spots publicitaires et elles se livrent une concurrence parfois féroce. Selon Padis et Pech (2004) « il est devenu pratiquement impossible de décrire le monde des grandes ONG comme un territoire sanctuarisé, indemne du pouvoir et du marché ». Elles adhèrent et participent donc totalement à cette rationalité néolibérale, qu'elles contribuent par ailleurs à promouvoir dans le reste du secteur. Les ONG qui appartiennent à cette catégorie se voient renforcées par le processus de transformation étudié.

Pour ce qui est des ONG de *type néo-gestionnaire*, elles se positionnent chacune à leur manière sur un éventail de possibilités concernant la transformation à l'œuvre. Il s'agit du plus grand nombre de structures rencontrées. Ces ONG sont financées par programme commun ou en financement direct. Elles ne remettent pas en cause la logique néolibérale qui se donne à voir à travers la mise en œuvre des dispositifs d'action publique de type gestionnaire. Elles choisissent même de se convertir dans un processus de « chalandisation » (Chauvière, 2008). Cela signifie qu'elles n'hésitent pas à valoriser ce processus de transformation, en mettant en exergue le résultat obtenu au *screening*, par exemple pour négocier leur participation à des « programmes communs » (voir chapitre 7).

Les ONG dites pragmatiques sont celles qui n'ont pas été exclues par l'audit de 2016, mais qui critiquent les différents dispositifs d'action publique, tout en tentant de survivre et en acceptant les « nouvelles » règles du jeu. Elles nous paraissent être des ONG en sursis, les plus fragilisées, principalement financées par les demandes groupées grâce au soutien des fédérations. Elles sont emblématiques de ce processus d'exclusion que génèrent, pas à pas, les dispositifs étudiés et particulièrement le *screening*. En effet, ces ONG doivent choisir entre s'adapter aux exigences gestionnaires ou sortir du jeu et disparaître.

Les ONG *critiques* ne sont pour la plupart plus accréditées suite au *screening*. Comme expliqué dans les chapitres 4 et 5, les petites structures qui ont échoué ont à la fois manqué de moyens pour réaliser l'exercice, mais en plus, ne disposaient pas des processus et procédures de gestion pour alimenter le *screening* et produire les éléments de preuve démontrant leurs capacités gestionnaires. Cependant, elles sont tout autant disciplinées que les trois premiers types, en ce sens que malgré leur posture critique, elles regrettent d'avoir

été exclues par le processus du *screening*, ou d'être autant mises en difficultés pour se maintenir comme organisation, lui accordant une forme de légitimité symbolique. En agissant de la sorte, elles légitiment malgré elles la logique d'exclusion qui se donne à voir à travers la mise en place des dispositifs étudiés, car en reconnaissant une forme d'existence au discours gestionnaire, elles acceptent de jouer les règles du jeu et autorisent l'axe de polarisation inclusion – exclusion.

Globalement, le constat de la *transformation généralisée* des ONG de développement en Belgique ne révèle pas d'opposition radicale de leur part, toute catégorie confondue. Cependant, l'accueil réservé aux dispositifs (le premier étant le *screening*) et les dynamiques de transformation sont différents en fonction des cinq dimensions proposées : les ressources internes, le type de financement dont elles bénéficient, leur posture par rapport au processus de transformation, leur capacité de plaidoyer et enfin la dimension communautaire.

Pour ce qui concerne cette dernière dimension, les ONG francophones sont dans l'ensemble plus nombreuses et plus petites, mais aussi plus critiques et à un degré de transformation moins important en ce qui concerne l'adhésion à la rationalité néolibérale.

Du côté néerlandophone, les ONG sont en moyenne plus grandes, dotées de plus de moyens financiers et humains et se montrent moins critiques à l'égard des dispositifs gestionnaires étudiés dans le cadre de cette thèse. Elles sont en effet très peu présentes dans les catégories « critique » ou « pragmatique ». Il suffit de prendre l'exemple de la demande groupée pour saisir leur faible présence dans ce dispositif de financement (dix-sept ONG francophones pour trois ONG néerlandophones). Toutefois, il ne s'agit pas de dire que les ONG appartenant à une communauté linguistique sont favorisées par rapport à une autre, mais d'avancer que les ONG néerlandophones appartiennent davantage aux catégories *néo-gestionnaires* ou *modèles* parce qu'elles ont procédé à une réorganisation fondamentale de leur secteur depuis la fin des années 1990. Les chapitres 3 et 4 démontrent d'ailleurs qu'elles se regroupent dès 1998 pour former des consortiums et que la fédération néerlandophone fait ensuite de « l'amélioration de la qualité de gestion de ses membres » sa priorité. Compte tenu de ces constats les ONG néerlandophones ont déjà, et d'initiative, opéré ce tournant gestionnaire bien avant les ONG francophones, sans attendre la mise en place de nouveaux dispositifs administratifs par la DGD, expliquant les différences entre les deux groupes.

3.1.1. Transformations et tensions au cœur de l'organisation

Notre analyse met en évidence que les dispositifs agissent sur chacune des organisations mais que cette influence se fait de manière différente et avec plus ou moins de conséquences sur l'organisation en fonction de la catégorie à laquelle l'ONG se rattache. Nous allons voir dans les lignes qui suivent que les types d'ONG présentés ci-dessus révèlent des modes d'adaptation différents.

Ainsi, les ONG de type *critique* sont bien plus mises à mal par les dispositifs gestionnaires que ne le sont les ONG appartenant au type 'néo-gestionnaire' ou 'modèle'. En effet, disposer de ressources financières et humaines (in)suffisantes pour mettre en œuvre les dispositifs est une variable extrêmement importante pour expliquer les tensions internes au sein de l'ONG.

En ce qui concerne le *screening* qui est la première épreuve déterminante pour l'ensemble du cofinancement dans le cas de la dernière réforme, il est clair que les ONG de type *critique* ont été les moins en capacité de répondre aux exigences de l'administration, faisant face à une mise sous pression intense. Les ONG appartenant à ce type ont, pour la plupart, échoué au *screening*. Elles ont d'ailleurs régulièrement évoqué un manque de compréhension de la « novlangue gestionnaire » (Vandeveld-Rougale, 2017) utilisée dans le cadre du processus, les mettant *de facto* à l'écart et dans l'incapacité de réussir l'audit comme le montrent les extraits suivants :

« On aurait dit, sincèrement j'avais cette impression, qu'ils s'amusaient avec ces nouveaux concepts et le plus professionnel qui savait parler, qui savait maîtriser ces concepts, c'était très bien. Et du coup, dès qu'on posait une question un peu plus... ha ben, vous êtes ceux qui ne connaissent pas ce langage. Dans les formations, c'était la même chose : dès qu'il y avait une personne qui disait un truc beaucoup plus critique, ils disaient on n'est pas là pour discuter de ça, on est là pour parler de la GAR (exemple). C'était tout le temps une mascarade. On se sent tout le temps dénigré. Et durant les présentations et les formations, j'avais des montées de colère. Comment peut-on dénigrer les gens comme ça ? »

(Extraits d'un focus group dans une très petite ONG francophone qui a échoué au *screening* – 2017).

« Le culte de l'excellence qui vient du monde de l'entreprise privée. Qui dit excellence, dit en même temps exclusion. Ça veut dire que ceux qui ne sont pas tout le temps au top de leur forme doivent être exclus. Y compris les travailleurs, mais y compris les ONG. Donc c'est quand même mettre la concurrence entre les ONG comme un principe suprême comme dans le monde des entreprises et donc ce sont les plus fortes, les moins fragiles qui vont survivre [...]. »

(Extrait d'un focus group dans une très petite ONG francophone qui a échoué au *screening* – 2017).

Pour ce qui est des ONG dites *pragmatiques*, elles ont eu les ressources suffisantes pour réussir le *screening*, mais sont aujourd'hui mises en difficulté par les exigences de cofinancement. En effet, la plupart d'entre elles sont financées à travers le dispositif de 'demande groupée' qui est amené à disparaître. Elles doivent faire le choix de proposer un programme commun ou de sortir du mécanisme de financement de la DGD.

Si la première option est nécessaire pour le maintien de leurs activités au Sud, il implique un accroissement de leur gestion compte tenu de la coordination à assurer avec leurs partenaires. La coopération (ou quasi-intégration) avec des partenaires pose également des questions identitaires très fortes, générant des tensions internes importantes.

La seconde option, en revanche, ne leur donne que très peu de perspective de se maintenir en tant qu'ONG. En somme, soit elles s'adaptent à la rationalité néolibérale, soit elles sortent des mécanismes de financement.

Pour ce qui concerne les ONG appartenant à la catégorie *néo-gestionnaire*, nous avons vu que le processus de disciplinarisation a eu des effets concrets sur les organisations. Dans le cas d'Autre Terre, de nombreux moments de traduction et de tentatives d'enrôlement des porte-paroles vis-à-vis du reste de l'organisation et de ses travailleurs ont été mis en œuvre. Ces moments de traduction ont donné lieu à des résistances internes, parfois fortes, qui ont eu pour conséquences de reconfigurer l'organisation. Les choix opérés au niveau du management, produisent des tensions internes entre ceux qui « suivent le changement » et les autres, entre ceux qui comprennent la « novlangue gestionnaire » et les autres, si bien qu'ils en arrivent à ne plus se comprendre entre collègues. Ainsi, certains quittent l'organisation et d'autres sont promus. L'extrait suivant montre les difficultés internes rencontrées au sein d'une organisation lors de la mise en œuvre du *screening* :

*« il y a beaucoup d'ONG qui ont souffert, hein ?! ça a eu des dégâts en interne extraordinaires » [...] je pense que ça été un **moment très difficile** pour nous : il y a toute une crise interne très forte, ça a déclenché une crise interne très forte qu'on a dû gérer au mieux et que j'ai dû d'une certaine façon dire « ok j'avance » et heureusement que j'avais mon CA qui m'appuyait et j'avançais. Mais ça a fait des dégâts parce que le screening a accentué cette division entre ces deux fameuses âmes [réalistes et idéalistes] dont je vous parlais. Ça n'a fait que ça. Et voilà... écoutez, on s'en est bien sorti [...] mais c'était très lourd pour certaines personnes ici, pas seulement moi. »*

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une ONG moyenne francophone – 2018).

Enfin, les ONG de type *modèle* sont des structures qui, tout comme les autres, sont tout de même mises sous pression durant la mise en œuvre des différents dispositifs. Toutefois, ces organisations n'ont jamais semblé souffrir de ces situations. La taille de l'organisation semble amortir les tensions internes. En effet, pour une grande organisation, mobiliser plusieurs personnes pour par exemple passer le *screening* représente la gestion d'un petit projet, alors que pour une petite à moyenne structure, cela peut représenter la moitié, voire toute l'équipe. En outre, ces ONG sont, de par leur taille mais aussi et souvent leur appartenance à une famille internationale, alignées sur une rationalité néolibérale promue dans les espaces internationaux et valorisée sur le plan national.

Tableau 26 – récapitulatif des effets observés sur l’organisation en lien avec les quatre types d’ONG belges

Type d’ONG	Critique	Pragmatique	Néo-gestionnaire (convertie)	Modèle
Effets sur l’organisation	Mise à mal par les dispositifs étudiés – particulièrement le <i>screening</i> . Fragilisée : moyens financiers et humains insuffisants pour assurer la transformation	Capital humain et financier suffisant pour passer le <i>screening</i> mais mise en difficulté par les instruments de co-financement	Moyens humains et financiers suffisants pour 1) réussir le <i>screening</i> et 2) être financée seule ou en programme commun. La transformation crée des tensions au sein de l’organisation	Moyens humains et financiers suffisants pour passer toutes les étapes de financement. L’organisation souffre peu : elle adhère aux principes de bonne gestion, les promeut et se voit consolidée par ces dispositifs

Par conséquent, le processus de transformation interne à l’organisation rejait sur la structuration du secteur ONG dans son ensemble. En effet, les choix qui sont opérés au niveau organisationnel transforment la configuration du secteur. Il y a un effet d’entonnoir (disciplinaire) observé au fur et à mesure de la mise en œuvre des dispositifs d’action publique analysés. Nous avons observé plus haut, mais plus largement dans l’ensemble de la thèse, qu’il a toujours existé un large espace de contestation et de discussion entre les ONG et l’administration. On observe toutefois une diminution de cet espace à mesure du temps et de la mise en œuvre des dispositifs gestionnaires.

3.1.2. Une disciplinarisation de la fonction de production des ONG : le cas du plaidoyer

En outre, si l’on constate les transformations sur le plan organisationnel à travers la mise en œuvre de ces dispositifs, des changements sont également observés sur la **fonction de production** elle-même. Cette dernière est double : il y a d’une part la *mise en œuvre* sur le terrain au sud et en Belgique de projets ou programmes de développement, très dépendante du financement de la DGD. D’autre part, il y a la *production de discours* exprimée à travers les pratiques de plaidoyer qui est fortement mise en tension.

Notre analyse empirique a permis de mettre en évidence une distinction originale entre trois types de plaidoyers (tableau 26) : le plaidoyer *institutionnel* qui est pris en charge par les fédérations d’ONG dans leurs discussions et négociations avec les autorités politico-administratives ; le plaidoyer *politique*, qui concerne une pratique d’interpellation politique nationale et/ou internationale sur des enjeux globaux de la coopération au développement ;

et le plaidoyer *public*, qui concerne plus spécifiquement à la fois les pratiques de sensibilisation de publics et/ou la production de discours critiques caractéristiques des organisations de la société civile.

Tableau 27 – types de plaidoyer observés dans le cadre de la recherche

Type de plaidoyer	Institutionnel	Politique	Public
Type d'organisation assurée de la prise en charge	Fédérations d'ONG.	ONG internationales ou influentes comme les coupoles.	Toutes les ONG à des degrés divers. Dont certaines qui en font leur cœur de métier.
Type de pratiques	Discussions et négociations entre le secteur des ONG et les autorités politico-administratives.	Consultation par les autorités politico-administratives. Présence dans les réunions internationales et présence dans les espaces stratégiques et politiques.	Pratiques d'ECMS ; Élaboration d'outils pédagogiques ; Publications (papier et numérique) ; Campagnes de récolte de fonds privés ; Interpellations politiques.

Le premier type de plaidoyer – *institutionnel* – fait partie des missions de base des fédérations en ce qu'elles exercent une mission d'informations vis-à-vis de leurs membres et vis-à-vis de l'administration. Nous avons vu dans la section précédente de cette discussion et particulièrement dans le chapitre 6 que les fédérations jouent un rôle clé dans les processus de négociation et, partant, de résistance qui s'organisent lors de la mise en œuvre de dispositifs de gouvernement. La seconde section révèle bien que même si les espaces de luttes existent, ils s'amenuisent de plus en plus au fil du temps. En outre, il existe un processus de renforcement des ONG de taille plus importante qui résulte de plusieurs effets : premièrement, ces ONG sont moins mises en difficultés par les réformes politico-administratives successives que les autres ONG du secteur ; deuxièmement, on observe qu'il y a une volonté de l'administration de diminuer le nombre d'interlocuteurs ce qui renforce concrètement la logique de regroupement des ONG (par exemple via le programme commun) et *de facto* le renforcement des grosses structures ; enfin, les petites ONG sont les structures les plus fragilisées car elles ne sont pas en mesure de répondre aux exigences, ni de se regrouper. Nous avons par ailleurs mis en évidence que les plus grosses structures dépendaient le moins des fédérations (voir chapitre 6). Dès lors, les *fédérations d'ONG* et le *plaidoyer institutionnel* seraient fragilisés eux aussi par les effets conjoints de ces réformes politico-administratives qui prennent corps dans une rationalité néolibérale.

La mission de *plaidoyer – politique* – est quant à elle une forme de mise en visibilité des actions et/ou des causes participant à définir les axes politiques de la coopération belge au développement, à alimenter la politique internationale en la matière, et à influencer les

acteurs de la coopération belge non gouvernementale. Il est essentiellement mis en œuvre par les structures de type *modèle* ou *néo-gestionnaire*. Le plaidoyer politique contribue à l'adhésion de l'ensemble des acteurs aux principes gestionnaires et de rationalité néolibérale et n'adopte pas une posture critique à leur égard : **il est en effet exercé par les « gagnants de l'histoire »**. En effet, ce plaidoyer politique se joue à un niveau plus global et participe à renforcer la rationalité politique de la coopération belge au développement qui s'établit elle-même dans la continuité des lignes de la politique internationale en la matière.

Les coupoles, qui selon nous appartiennent à la catégorie des ONG *modèles*, se mobilisent contre les inégalités, la lutte contre la pauvreté et interpellent les politiques sur les enjeux climatiques et migratoires. Elles prennent appui sur une dynamique associative variée quant aux thèmes qu'elles portent et quant aux membres qui l'animent. Ceux-ci ne sont pas limités à des associations engagées dans la coopération au développement mais sont renforcées par des groupes et des plateformes de la société civiles qui émergent des nouvelles thématiques transversales. Ces coupoles ne remettent pas en question les dispositifs et les techniques [gestionnaires] ou l'idée d'efficacité et de performance pour y parvenir. Toutefois, elles n'hésitent pas à mobiliser leurs réseaux (y compris médiatiques) lorsqu'il s'agit de discuter des moyens alloués à la coopération non gouvernementale ou concernant la mise en concurrence formelle entre les ONG du secteur.

Enfin, le plaidoyer – *public* – vise quant à lui à sensibiliser des audiences ciblées aux enjeux du développement. On l'observe notamment à travers les pratiques d'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire (ECMS) dans la plupart des ONG. Toutefois, les ONG qui ne pratiquent que de l'ECMS sont principalement francophones et de petite taille (neuf francophones pour trois néerlandophones). La plupart de ces structures se retrouvent dans la demande groupée (sept des neuf ONG francophones ; et deux des trois ONG néerlandophones) et se positionnent de manière critique face aux réformes de co-financement, en tant qu'ONG *critiques* ou *pragmatiques*, engagées sur des voies d'exclusion du cofinancement de la DGD.

La poursuite de cette mission de *plaidoyer public et de discours critique* semble donc être fragilisée à deux niveaux. Premièrement, au *niveau structurel*, la mise en sursis du financement des ONG participent activement à la production d'un contenu d'ECMS et/ou d'un discours critique, renforce leur fragilisation et contribue à une réduction des espaces démocratiques dans lesquels le plaidoyer peut être créé, nourri et produit dans le secteur. Deuxièmement, au sein même des organisations, *la production de plaidoyer public est mise sous contrainte*. En effet, au niveau organisationnel, le temps alloué au travail de traduction en langage gestionnaire, le coût d'apprentissage des différentes techniques de rapportage ou encore la mise sous pression gestionnaire (dont nous faisons état tout au long de nos chapitres) font que les travailleurs n'ont plus d'espace et de temps pour produire du discours critique (voir chapitre 7). Nous avons vu que la taille de l'organisation est déterminante,

puisque la prise en charge des tâches gestionnaires est lourde à assumer pour une petite organisation et beaucoup moins pour une grande.

Ce faisant, si les ONG de type *critique et pragmatique* sont amenées à ne plus être financées par la DGD compte tenu de leur incapacité à se transformer, si le type d'ONG **valorisé et valorisable** devient celui de *modèle*, renforcé par la rationalité néolibérale, les ONG sont-elles en voie de devenir de simples exécutants, aisément substituables, de la politique de coopération au développement (formellement non gouvernementale) ? Nous venons de voir que la rationalité néolibérale par l'intermédiaire des dispositifs gestionnaire à un effet de normalisation du secteur. Dès lors, nous nous interrogeons sur l'effet de cette normalisation. Les ONG disposent-elles encore d'espaces où elles peuvent construire du contre-discours ?

3.2. *Saisir la disciplinarisation dans sa granularité : les effets sur les travailleurs des ONG*

« L'hypermodernité est un monde dans lequel la rationalité implacable des technologies conduit à une irrationalité radicale des comportements. D'un côté le triomphe de la rationalité instrumentale, de l'autre un monde qui ne fait plus sens, qui semble dominé par l'incohérence et le paradoxe. »

DE GAULEJAC,
La société malade de la gestion, 2005.

Il s'agit à présent de considérer les effets du dispositif de disciplinarisation néo-gestionnaire sur les travailleurs des ONG. Il nous semble indispensable de faire état de ce que nous avons pu saisir, parfois au détour d'entretiens, parfois de manière frontale, ce que les dispositifs, en disciplinant, font à ces individus. Dans la plupart des cas, la disciplinarisation agit en silence, mais parfois, elle fragilise, use, fatigue ou encore fait souffrir l'esprit et le corps des individus. Dès lors, comment ne pas donner un espace à ces sujets (parfois) écrasés par le poids de ces abstractions bureaucratiques dans cette thèse ?

Les dispositifs d'action publique cherchent à faire en sorte que « la norme générale d'efficacité qui s'applique à l'entreprise dans son ensemble [dans notre cas l'ONG] soit relayée au plan de l'individu par une mise au travail de la subjectivité destinée à accroître sa performance » (Dardot et Laval, 2010, p. 424). En d'autres termes, en mettant l'individu à la place où il sera le plus efficace (du point de vue gestionnaire), on s'assure de le surveiller et de contrôler sa conduite, faisant de l'individu « un objet du néolibéralisme ».

Il s'agit d'induire chez le travailleur « un état conscient et permanent de visibilité qui assure le fonctionnement automatique du pouvoir » comme Foucault le montre avec son analyse du panoptique (Foucault, 1975, p. 234). La force de ce dispositif disciplinaire tient dans sa polyvalence puisqu'il s'agit d'un modèle. « C'est un type d'implantation dans l'espace, de distribution des individus les uns par rapport aux autres, d'organisation hiérarchique » (*ibid.*,

p. 240), destiné à se diffuser dans le corps social » (p. 242). Plus loin, les dispositifs opèrent une « gestion des esprits » plus qu'un « dressage des corps » : « le nouveau gouvernement des hommes pénètre jusqu'à leur pensée, l'accompagne, l'oriente, la stimule et l'éduque » (*ibid.*, p. 406).

La norme d'efficacité gestionnaire généralisée agit donc à un double niveau : celui de l'organisation et celui des professionnels. En effet, nos terrains et nos analyses ont pu mettre en perspective la façon dont les dispositifs disciplinent les ONG en tant qu'organisations, mais également les gens qui incarnent ces ONG. La question se pose donc en ces termes : quels sont les effets de la disciplinarisation sur les individus (entendus comme sujets) ?

Donnons-leur la parole :

« Ah ?! c'est sur... Ces gens ont trop de travail maintenant. Le chef de service est en burn-out d'ailleurs... il a été remplacé entre temps [...] Oui, c'est épuisant... [...] On n'a plus le temps de créer et innover. C'est peut-être aussi, ça va ensemble avec l'évolution de la société. »

(Extrait d'entretien avec un travailleur d'une grande ONG néerlandophone – 2018).

« Et une chose sur laquelle on devrait revenir, c'est les conséquences et on ne parle pas de ça parce qu'on est au-dessus de ça dans le monde des ONG, soi-disant, pour les travailleurs des ONG. Les pratiques de, le harcèlement, le burn-out, les gens qui font un malaise, les gens qui sont en dépression, les gens qui sont en maladie de longue durée. On en connaît ici, on en connaît autour de nous, dans des ONG proches et ça c'est ce système, l'instauration, l'introduction progressive de ce système managérial qui a ces conséquences [...] »

Oui, c'est des dérives bureaucratiques. C'est quoi tous ces papiers qu'on nous demande de remplir ? ça n'a aucun sens... Si ça a énormément de sens, ça renforce les profils, les super profils de certain au détriment de la coopération [...]. »

(Extraits d'un focus group dans une très petites ONG francophone – 2017).

« Et je ne peux pas m'empêcher de... je devrais envoyer la note au ministre en disant : "votre truc il nous rend malade" ! »

(Extrait d'entretien avec un travailleurs d'une très petite ONG francophone – janvier 2018).

Ces extraits se veulent volontairement interpellant, car c'est bien le sentiment qu'ils nous ont laissés lorsque nous avons entendu ces personnes prendre la parole et nous faire part d'un secteur qui vit aujourd'hui dans un certain mal-être. Ces extraits agissent ici tels des « portes paroles » de l'ensemble des histoires qui nous ont été permises d'entendre. C'est bien une forme de *souffrance au travail* qui est observée qu'elle soit physique ou psychique. En effet, ces dispositifs mettent à mal ceux qui incarnent concrètement l'esprit des ONG et de la coopération c'est-à-dire leurs travailleurs.

Les travailleurs du secteur agissent dans un environnement qui relève d'une *bureaucratization néolibérale* (Hibou, 2013) entendue comme « un ensemble de dispositifs normatifs et procéduraux » (*ibid.*, p. 17) sous forme de normes, de règles et d'outils gestionnaires aux effets cumulatifs, témoignant de leur montée en puissance et donnant lieu à des opérations d'abstraction. Ces *abstractions*, agissent comme un formalisme débordant qui donne une reformulation « d'une représentation mentale de la réalité » (*ibid.*, p. 35), mais n'en est pas pour autant une reproduction.

Ces abstractions génèrent aussi des paradoxes, qui peuvent malmener un nouveau directeur plein d'ambition, mais rapidement contraint de faire un bilan d'épuisement, avouant à demi-mot que ce rôle d'agent de médiation est profondément chronophage.

Elles finissent également par fatiguer certains travailleurs qui envisagent des reconversions vers d'autres environnements à valeur sociale dans des fonctions où ils se sentiront « vraiment utiles ».

Ce faisant, les tensions que génèrent les abstractions sont particulièrement intenses au sein des travailleurs du champ de la coopération au développement, considéré comme un « métier d'intérêt général » (Hibou, 2012). Les travailleurs déplorent le temps passé à traduire ce qui « remonte du terrain » en langage prétendument universel de la (bonne) gestion, rationnelle et efficace, au détriment du sens et les éloignant de leur terrain et de leur travail. Ainsi ne pas être jugé sur son travail, mais sur des dimensions qui semblent moins pertinentes, contribue à affaiblir la position du travailleur comme le montre l'extrait suivant :

« Bon on ne va pas se mettre sur un piédestal mais il y a dans le monde des ONG une série de rêveurs et d'idéalistes qui croient en la qualité de leur travail. Et le fait de ne pas être jugé sur son travail, ça crée une souffrance au travail. Parce qu'on est jugé sur des choses qui ne sont pas pertinentes et c'est constamment comme ça ».

(Extraits d'un *focus group* dans une très petite ONG francophone – 2017).

Le travailleur est donc évalué sur des dimensions qui lui sont imposées par les consultants auditeurs et l'administration et qui s'intéressent davantage à la « qualité de gestion interne », plutôt qu'à celle de son travail concret. Il peine alors à mettre en avant la qualité de son engagement de terrain, celui qu'il maîtrise et lui donnait une certaine satisfaction. Dès lors, il s'interroge sur le sens de ses actions. Les dispositifs agissent donc bel et bien sur les corps et les esprits, et se donnent à lire à travers des cas de *burn out*, des absences de longue durée, dont on ne parle pas ou si peu, alors que « les maladies psychiques disent quelque chose de l'état du monde » (De Gaulejac, 2015, p. 200).

Dans ce contexte profondément transformé d'extension de normes et de règles, où ce qui compte est d'être réactif, performant, et efficace, **le sujet est-il encore en mesure de produire du sens ?** *Dispose-t-il encore des espaces de dialogue pour discuter, échanger, innover et*

militer alors qu'on lui demande de traduire des récits de terrain, des histoires d'hommes et de femmes en valeurs chiffrées ?

Ce constat génère un profond, et probablement insoluble, paradoxe pour l'individu qui pensait agir dans un champ éminemment social, la coopération au développement, et voit son travail traduit dans les termes d'une novlangue qui lui est inconciliable.

*
* *

Les dispositifs sont des ensembles de procédures qui contrôlent, mesurent, disciplinent les organisations, mais aussi les individus. Ils les classent, les accréditent, établissent si ils ou elles sont de bonnes ou de mauvaises structures, des professionnels efficaces ou défaillants, qu'il est préférable de sortir du circuit ou de conserver en son sein.

Par l'intensification des règles, des normes, des processus d'audit, de labélisation de la qualité, cette *rationalité néolibérale* doit s'analyser dans sa granularité, puisqu'elle n'est pas le fruit d'un complot venant d'en haut. Elle se déploie au travers de chaque acteur, chaque sujet qui, comme le dit Hibou « consciemment ou non, [fait] de ce processus en le promouvant ou en le combattant, en jouant avec lui ou en se jouant de lui » une « forme sociale du pouvoir » (2012, p. 17).

Cette disciplinarisation se donne à voir dans une *rationalité néolibérale* en ce sens qu'elle structure et organise la conduite des gouvernés (Dardot et Laval, 2010), entendus dans notre thèse comme étant les organisations non gouvernementales, leurs travailleurs, mais aussi l'administration fédérale et les structures intermédiaires du secteur (fédérations et coupoles).

La rationalité néolibérale déclinée sous formes d'injonctions politiques fortes par le cadre international, elles-mêmes traduites en dispositifs gestionnaires pratiques, se heurte parfois au fil de l'histoire à des poches de résistances ralentissant pour un temps son inexorable progression. En effet, s'intéresser au pouvoir met en lumière les espaces de négociation, de redéfinition, de résistance qui suite à l'analyse de ce secteur de la coopération non gouvernementale riche et complexe de diversité, montrent à quel point il s'agit d'un objet de recherche éminemment politique.

Cette quête de performance est à la fois productrice d'exclusion, de formes de domination entre les gagnants et les perdants de l'histoire, eux-mêmes définis sur la base de critères que le secteur ne peut complètement assimiler, créant un effet de double-contrainte en son sein.

Ce faisant, la disciplinarisation des individus jusqu'au plus profond d'eux-mêmes, renforce et légitime la rationalité néolibérale qui se joue au niveau sectoriel et politique.

Les principaux apports de cette thèse sont donc doubles.

D'une part, nous observons une transformation gestionnaire profonde et généralisée du secteur des ONG de développement, dont nous avons synthétisé les effets sur les ONG à travers une typologie inédite. Cette catégorisation permet de saisir la façon dont le secteur se transforme mais aussi comment chacune des ONG est transformée sur le plan organisationnel.

D'autre part, notre apport mobilise une approche de l'analyse de la disciplinarisation du secteur comme un *processus*, donnant lieu à des mécanismes de résistances qui se nouent et se dénouent. **Cette disciplinarisation est le fruit d'une incorporation de la norme par les sujets et c'est en cela qu'il s'agit d'une gouvernementalité, d'un art de gouverner (à distance) mais aussi d'une *normalisation* des comportements de l'administration, des ONG et de leurs travailleurs.**

L'analyse fine de ce processus de disciplinarisation permet d'affirmer, chemin faisant, que le secteur de *la coopération non gouvernementale est bel et bien discipliné par une rationalité néolibérale*, dont le point ultime semble être, comme dans d'autres pays, la constitution d'un (quasi) marché dans le secteur ONG. Si nous n'en sommes pas encore là en Belgique aujourd'hui, il semble néanmoins incontestable, à l'issue de cette analyse, que cet état de concurrence constitue l'horizon du chemin emprunté depuis environ un quart de siècle par le secteur de la coopération non gouvernementale en Belgique.

*

* *

CONCLUSION – Chorégraphies néolibérales : le ballet des ONG de développement

Pour conclure notre analyse, nous proposons de relire notre recherche à la lumière de la notion de *chorégraphie ontologique* (Cussins, 1996; de Jong et al., 2015; Haraway, 2007; Thompson, 2005). Ce concept envisage les interactions entre humains et non humains comme des reconfigurations de leurs modalités d'existence. Par chorégraphie, Cussins (1996) considère qu'il s'agit d'une action coordonnée de nombreux acteurs ontologiquement hétérogènes. Haraway (2007) avance quant à elle que les « espaces de jeu », les « zones de contacts » qui permettent les interactions entre humains et non-humains métamorphosent chacun d'eux. L'analyse de la mise en œuvre des dispositifs de gouvernement examinés dans cette thèse révèle bel et bien des agencements entre humains et non-humains et démontre que l'administration comme chaque ONG, individu et dispositif se voit reconfiguré par ces interactions, et ce au rythme des réformes politico-administratives.

En outre, notre proposition de procéder à une *généalogie des dispositifs* résulte d'une convocation forte de notre terrain à travers le *screening* des ONG. Rappelons que, lorsque nous entamons la réalisation de nos entretiens en 2015, cet instrument alors en cours est sur les lèvres de tous les acteurs rencontrés, nous poussant intuitivement à le suivre pour en restituer la singularité. Ainsi, il s'agit bel et bien d'une expérience méthodologique, empiriquement imposée, à laquelle nous nous sommes adaptées, révélant un processus épistémologique inattendu.

En outre, étant nous-même danseuse, il nous a semblé original de faire un « pas de côté » et de nous essayer à l'exercice de la métaphore en mobilisant à la fois cette notion de *chorégraphie ontologique* et d'orienter cette conclusion autour des parallèles entre « l'art de danser » et « l'art de gouverner », mettant les ONG de développement belges au centre de la scène.

Empruntant la terminologie liée à la danse classique, nous considérons ainsi que le *néolibéralisme* peut être assimilé à un courant. En danse, le courant (classique, néoclassique, ou encore contemporain) fait référence à une *manière de concevoir* les mouvements, le rôle des danseurs, leur façon de se tenir et de danser ou encore leurs corps. Il implique une formation qui, dans le cas de la danse classique, est souvent synonyme de grande rigueur, de maîtrise des codes et de la discipline.

Les autorités politico-administratives assurent selon nous le rôle du « *chorégraphe* ». Ce dernier crée les chorégraphies qui, ensemble, forment le ballet. Il coordonne les danseurs – qu'ils appartiennent au corps de ballet ou au secteur des ONG –, il règle les pas, les figures et donne les directives à l'ensemble des acteurs.

Les fédérations jouent le rôle du « *répétiteur de ballet* », qui enseigne les « trucs et astuces » aux danseurs, apprend à l'ensemble de ceux-ci les chorégraphies élaborées par le chorégraphe, les forme et les fait travailler pour que le ballet soit fin prêt pour les représentations devant le public.

Les ONG (coupoles comprises) représentent pour leur part le « corps de ballet », soit l'ensemble des danseurs qui entrent en scène. Dans ce corps de ballet, les ONG occupent des rôles ou des fonctions différentes. Certaines sont plus mises à l'avant plan que d'autres, au même titre que dans la danse, où l'on retrouve une hiérarchie de grades : le « choryphée » qui est un « simple » membre du corps de ballet ; le « sujet », qui peut exécuter de courts passages, seul ou à plusieurs ; le « premier danseur » ou la « première danseuse », qui est le second rôle du ballet et enfin « l'étoile », qui incarne le rôle principal.

Tout d'abord, nous souhaitons revenir sur la transformation profonde de l'ensemble des ONG belges observée dans le cadre de nos analyses. Ainsi, procéder à une généalogie des dispositifs de gouvernement nous a permis de mettre en évidence la transformation des relations entre l'État (saisi à travers son administration – la DGD), les ONG, ainsi que leurs organes représentatifs – les fédérations. En effet, nous avons vu que chaque génération d'ONG se transforme au regard des pratiques gestionnaires auxquelles elle est confrontée dans le cadre des réformes politico-administratives depuis ces vingt dernières années. Cette *transformation profonde* est pour nous le témoin d'un effet de disciplinarisation à la rationalité néolibérale de l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse du secteur (ONG et administration), des organisations qui le composent, mais aussi des individus qui y travaillent.

Cette disciplinarisation se donne également à lire dans l'évolution des relations et des interactions entre les ONG et leur administration, passant d'échanges souvent informels à des modes d'échanges structurés et normalisés. En effet, désormais, les ONG font état de leurs résultats via des appréciations de leur performance standardisées, plutôt que par l'intermédiaire de rapports narratifs faisant récit de leurs réalisations. En d'autres termes, elles exécutent la chorégraphie néolibérale avec une limitation dans leur pouvoir interprétatif de l'histoire qu'elles sont amenées à raconter. *Les codes du « ballet néolibéral »* contraignent les ONG à respecter une série de règles si elles veulent être sélectionnées pour être financées et donc apparaître sur scène.

Ce constat de transformation généralisée nous pousse à proposer une nouvelle grille de lecture pour comprendre le secteur des ONG belges. Par cette catégorisation inédite (*ONG critiques, pragmatiques, néo-gestionnaires et modèles*), nous souhaitons montrer toute la complexité et les nuances qui jalonnent le processus de transformation observé au sein des organisations, mais également des individus qui les peuplent. Nous montrons que chaque interaction met l'ensemble des acteurs en mouvement et que chaque nouveau dispositif agit sur l'ensemble du secteur, les transformant sur le plan ontologique.

Pour ce qui concerne les organisations, nous avons constaté que les ONG de type *critique* sont aussi les organisations les plus mises en difficulté par les dispositifs de gouvernement gestionnaires analysés. En effet, cette catégorie concerne principalement les ONG de plus petite taille qui n'ont pas réussi le *screening* ou sont financées par une modalité fragile (la demande groupée). Elles ont éventuellement la possibilité de se rassembler en programme commun, mais compte tenu de leurs très faibles moyens, cela implique le regroupement d'un grand nombre d'ONG pour atteindre les seuils financiers fixés. Nous avons également montré que ces mêmes organisations, considérées comme critiques, sont néanmoins disciplinées. Ainsi, elles n'envisagent pas d'alternative au mode de cofinancement et adhèrent de la sorte (malgré elles) à la chorégraphie néolibérale mise en œuvre à travers les dispositifs gestionnaires. Ces ONG s'apparentent donc aux « choryphées » qui forment le « corps de ballet », à la nuance que certaines d'entre elles ne sont même pas reprises pour le spectacle et doivent ainsi quitter la scène, alors qu'elles possèdent d'une certaine façon les aptitudes requises.

Les organisations *pragmatiques* sont, selon nous, « entre deux eaux » en ce sens qu'elles sont souvent critiques et de petite taille, mais ont néanmoins toutes réussi le *screening*. On observe dans cette catégorie des ONG qui faisaient initialement partie des ONG de type critique et qui, au fil de la mise en œuvre des dispositifs étudiés, changent de discours jusqu'à accepter les modalités de cofinancement de manière pragmatique. Elles semblent intégrer l'idée que pour continuer d'exister, il leur faut s'adapter, même si cela passe par le fait de se regrouper, ce que certaines de ces ONG n'auraient jamais imaginé faire il y a encore deux ans. Elles finissent donc par accepter le type de chorégraphie (néolibérale) imposée par le chorégraphe.

Les ONG de type *néo-gestionnaire* représentent la masse critique de notre population. En effet, la plupart des ONG rencontrées font partie de cette catégorie en ce sens que beaucoup d'entre elles sont allées plus loin dans le degré de transformation, devenant des « petits soldats du management » ou, pourrait-on dire, un « corps de ballet » irréprochable qui exécute parfaitement les gestes comme s'il ne faisait qu'un. Si elles ont toutes réussi le *screening*, et certaines avec d'excellents résultats, elles montrent aussi leur volonté d'améliorer leurs modes de gestion interne – leur technique de danse – en créant des outils spécifiques, manifestant de la sorte le souhait d'être promues au grade de « premier danseur ou première danseuse ». Cette volonté de bien faire résulte d'une conscience que si elles veulent toujours faire partie du jeu et être financées – en d'autres termes être présentes sur scène – elles sont désormais tenues de s'aligner sur les canons internationaux relatifs à l'efficacité de l'aide au développement ; elles doivent donc adhérer au courant de danse néolibéral. Cependant, malgré cette lucidité et cette volonté d'exemplarité, on observe au sein de ces structures des tensions internes très fortes entre les travailleurs. Ces dernières mettent à mal l'organisation, mais aussi le bien être de ceux qui la composent ce qui

questionne profondément le sens de leurs actions. En effet, arriver à un niveau hiérarchique tel que celui de second rôle implique beaucoup de travail, de sacrifices et une rigueur parfois néfaste pour l'individu.

Enfin, les ONG *modèles*, « les étoiles » du ballet néolibéral, représentent quant à elles des structures de grande taille et qui appartiennent souvent à une famille internationale. Ces deux éléments font qu'elles disposent de mécanismes de gestion interne qui leur demandent peu d'efforts pour correspondre aux exigences (chorégraphiques) de l'administration. Elles adhèrent par ailleurs pleinement à la vision internationale d'efficacité de l'aide et servent souvent d'exemple – pour ne pas dire de héraut – en ce sens qu'elles sont souvent mises à l'honneur dans les médias et consultées par les autorités publiques. Par ailleurs, elles influencent directement les organes représentatifs (fédérations et coupoles) – qui agissent eux-mêmes sur les réformes politico-administratives de manière technique ou stratégique – dans la mesure où elles occupent largement leurs instances de décision. Elles assurent donc un rôle de porte-étendard : elles inspirent les autres ONG (danseurs) dotées d'ambition car elles sont valorisées par le chorégraphe, présentes dans les médias et accèdent seules aux financements – la consécration.

En outre, l'analyse de la dialectique foucauldienne **pouvoir-résistance** révèle les nombreux actes de contre-conduites que nous avons pu observer ou reconstruire dans le cadre de nos analyses. Nous avons montré tout au long de notre travail, et plus particulièrement dans la discussion, que malgré cette forme de mise au/en pas, les ONG de développement belges font preuve d'une forme de pouvoir interprétatif de la norme et de créativité. En effet, au même titre que les danseurs, qu'ils soient « choryphées » ou « étoiles », ils ont chacun une liberté d'interprétation par rapport aux consignes du chorégraphe et du type de courant dans lequel ce dernier s'inscrit. En revanche, les trois derniers échelons – choryphée, sujet et premier danseur – ne bénéficient pas de la même latitude que les étoiles. Ce faisant, la métaphore du ballet offre une prise sur cette tension entre pouvoir et résistance qui se trouve bien souvent au cœur de la performance dansée.

Cependant, malgré une mise en compétition latente, les ONG forment un corps comparable à celui du corps de ballet. Cette métaphore renvoie à deux clés de lecture : d'une part, ces ONG *bougent à l'unisson*, ce qui signifie que le processus de transformation est généralisé ; d'autre part, elles forment un ensemble, un tout, qui peut (éventuellement) faire preuve de solidarité et s'opposer aux injonctions quand cela s'avère nécessaire. Dans les deux cas, l'analyse du processus de disciplinarisation doit se faire sur un temps long, en l'occurrence une vingtaine d'années, pour montrer à la fois la continuité du processus en tant que tel et tout autant révéler les *chorégraphies néolibérales* qui se donnent à voir.

Néanmoins, si des actes de résistance sont présents, les espaces de négociation et/ou de marge de manœuvre des ONG tendent à s'amenuiser progressivement. En effet, nous

considérons que les dispositifs chiffrés d'auto-évaluation de la performance mis en place sont extrêmement cadrant. Dès lors, *offrent-ils encore aux ONG la possibilité de s'exprimer et de jouer leur rôle de contre-pouvoir ?* Au même titre, nous avons vu que les dispositifs gestionnaires transforment les pratiques des ONG et plus encore des travailleurs qui la composent, ce qui crée parfois de forte tension entre les travailleurs, mais aussi au sein même de la subjectivité de ce dernier.

Par définition, les ONG ont toujours occupé une position précaire entre les exigences des bailleurs de fonds et celles des groupes de militants qui renforcent leur légitimité. Aujourd'hui, cet espace de tension entre État, ONG et militants se voit toutefois (re)chorégraphié par une nouvelle logique. En effet, le nouveau discours gestionnaire qui s'impose dans le secteur est bien un discours d'« abstractions », sous la forme d'un langage globalisant présenté comme apolitique (Feyzi et Kamat, 2018). Ainsi, les acteurs du développement semblent de plus en plus soumis par les autorités aux contraintes d'efficacité et de responsabilisation propres aux entreprises privées (Dardot & Laval 2010). Les ONG cherchent à aligner leurs modes de gestion interne – leur façon de danser – sur les canons imposés par les administrations et les bailleurs de fonds internationaux. Ces mécanismes gestionnaires ne peuvent néanmoins valoriser la part de leurs activités qui relèvent du plaidoyer public (Lang 2012), dont l'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire. Dès lors, leurs activités de militance ainsi que leurs possibilités de développer un discours critique des référentiels établis sont fragilisés (Bailey, 2014). Par conséquent, ces nouveaux mécanismes de redevabilité altèrent l'espace dont disposent les ONG et leurs travailleurs pour exercer leurs fonctions sociétales ce qui les éloignent de leurs publics (Lee, 2012).

Ceci contribue à une double polarisation croissante des organisations du secteur.

Premièrement entre, d'une part, les structures qui s'impliquent d'abord dans la gestion de projets et, d'autre part, celles qui cherchent à maintenir des activités de militance et/ou d'éducation au développement, c'est-à-dire entre celles qui correspondent au « modèle » valorisé et dominant et celles qui s'en éloignent ou le critiquent. Ce premier niveau de polarisation renforce les ONG de type *modèle* et fragilise les plus petites structures qui ne sont pas en mesure de répondre aux exigences gestionnaires. Ces petites ONG, souvent critiques, sont fragilisées – si pas exclues – par le discours dominant, accentuant encore l'effet de normalisation des dispositifs.

Deuxièmement, nous observons un renforcement de la polarisation communautaire entre ONG francophones et néerlandophones. Malgré le fait que la politique de développement est fédérale, pourquoi est-ce que des différences sont observées entre le nord et le sud du pays ? Les ONG néerlandophones ont, de manière autodisciplinée, initié le processus de transformation néolibérale depuis la fin des années 1990. Du côté francophone, les dispositifs disciplinaires gestionnaires ont été un incitant fort à la transformation décrite dans cette thèse. On constate donc une transformation des ONG à deux vitesses entre le nord et le sud du pays, avec d'une part un niveau de transformation avancé et peu discuté du côté

néerlandophone et, d'autre part, une forte remise en question et une transformation beaucoup plus récente du côté francophone. Une des hypothèses explicatives pourrait se trouver selon nous dans l'analyse anthropologique comparée de dimensions socio-politiques et culturelles de chacune des communautés. Il s'agit de considérer que le contexte dans lequel les ONG travaillent est fondamental au regard des conclusions de cette thèse.

Pour conclure, **dans cette thèse, nous avons observé que l'ensemble des sujets humains ou non-humains sont pris dans un ensemble de chorégraphies ontologiques qui redéfinissent en permanence leurs conditions d'existence en tant que secteur, organisations et individus.** Nous avons démontré que le processus de transformation et d'adhésion à la rationalité néolibérale est transversal à l'ensemble du secteur des ONG de développement en Belgique, en ce compris l'administration, tout en étant spécifique à chaque structure. Même si les ONG n'évoluent pas (encore) dans une situation de marché et de mise en concurrence directe, nous constatons que l'accumulation des dispositifs étudiés tend vers cet horizon, en ce qu'ils les disciplinent pour les rendre auditées et auditables. Cela signifie qu'au-delà de leur soumission effective à des injonctions gestionnaires, elles deviennent elles-mêmes convaincues de la nécessité de cette transformation pour exister en tant qu'ONG.

Nous avons mis en évidence le rôle « paradoxal » des fédérations d'ONG, qui font le « grand écart » entre leurs membres qui divergent par leur taille, leurs moyens et leur histoire. Tel le « répétiteur de ballet », elles coproduisent à la fois les dispositifs gestionnaires : elles réalisent un plaidoyer de type institutionnel qui les positionne comme des organes de traduction vis-à-vis de l'administration, tandis qu'elles tentent dans le même temps de renforcer leurs membres les plus fragiles. Cette position ambivalente et complexe fragilise la diversité du secteur et augmente le sentiment d'exclusion des plus précaires. Cette tension entre *excellence et exclusion* est un résultat de terrain important, qui met en évidence un des effets délétères de la « chorégraphie néolibérale » qui se joue actuellement : la recherche de la première – l'excellence – s'accompagne en effet mécaniquement de la production de la seconde – l'exclusion.

Néanmoins, cette thèse a tout autant mis en exergue le fait que, malgré cet effet de disciplinarisation du secteur par la rationalité néolibérale, les dispositifs de gouvernement ne s'imposent pas aux acteurs : ils se négocient, tel un « pas de deux », dans lequel le duo d'interprètes s'influence mutuellement. Ainsi, ces négociations donnent à voir des **actes de résistance** entre les sujets qu'ils soient humains ou non-humains. Ces *corps à corps* révèlent alors toute la complexité d'une chorégraphie (ontologique) qui implique chacun des individus, des dispositifs et des institutions et redéfinit tout autant leurs conditions d'existence. Chacun se laissant agir par l'autre, et avec l'autre, dans ces chorégraphies qui font danser l'ensemble du secteur à l'unisson, mais chacun à sa propre façon, au rythme d'un mouvement néolibéral.

Pistes de recherches ultérieures

Si la thèse de doctorat a (heureusement) une fin, il n'en est rien en ce qui concerne les questionnements et les perspectives de recherches, qui demeurent toujours ouverts. Nous souhaiterions particulièrement poursuivre nos réflexions sur deux éléments en particulier.

Tout d'abord, en creusant **la question du rôle des fédérations et des coupoles** : il s'agit, avec cette thématique de recherche, qui fera d'ailleurs l'objet d'un projet postdoctoral, d'interroger le rôle fondamental des acteurs intermédiaires dans les processus de disciplinarisation dans différents secteurs d'action publique comme le secteur des ONG, celui de la culture, l'intégration des primo-arrivants et, plus largement, dans nos sociétés démocratiques contemporaines.

Nous proposons à cette fin d'analyser la transformation des processus de coordination entre l'État et les organisations de la société civile (OSC) en faisant l'hypothèse que c'est au niveau des *processus de négociation* entre les OSC et les autorités politico-administratives que se dessinent des lignes émergentes d'une nouvelle dynamique de coordination. Cela implique d'élargir nos réflexions à l'ensemble des organisations de la société civile. **Cette coordination avec la société civile nous semble jouer un rôle central pour l'action de l'État.** Les récentes tensions en Flandre entre le milieu associatif et la N-VA (parti nationaliste flamand) témoignent selon nous de l'importance politique et de la dimension communautaire de cette question (De Morgen 4/9/2019). Cette proposition se base sur deux hypothèses liées. La première est que les réformes de type *New Public Management* affectent différemment les activités des OSC, notamment en réduisant la part du travail allouée aux analyses et à l'expertise en matière de plaidoyer. La seconde est qu'il existe des différences sociopolitiques entre les OSC francophones et les OSC néerlandophones qui elles-mêmes agissent sur la façon dont les réformes de type gestionnaire agissent sur les organisations.

Posant la question en ces termes : *en quoi les réformes et les différences socio-culturelles sur le plan communautaire influent-elles sur la place du plaidoyer public dans un espace démocratique ?* Il s'agit par ailleurs d'analyser le discours de légitimation proposé dans le contexte politique dans lequel les acteurs sont plongés à travers cette question : *comment le contexte « local » (ici la communauté) a-t-il un impact sur la traduction des dispositifs gestionnaires ?* **Ces questions nous permettraient donc d'analyser de manière plus large si des éléments relatifs à la polarisation entre le nord et le sud du pays, observés dans cette thèse, sont à voir dans d'autres espaces de la société civile belge.**

Cette recherche, qui propose une dimension comparée, pourrait mettre en évidence les lignes de tension entre, d'une part, les missions que s'attribuent les différentes organisations pour assurer leur légitimité et, d'autre part, les activités pour lesquelles elles sont concrètement financées par les pouvoirs publics. Enfin, les résultats de ce projet pourront

encourager l'étude des dynamiques similaires dans d'autres secteurs des politiques sociales où l'action publique, menée en coopération avec les associations de la société civile, est aujourd'hui mise sous pression managériale.

Ensuite, un second questionnement qu'il s'agira d'approfondir concerne la problématisation de la **tension entre augmentation des abstractions gestionnaires et production de sens (critique) pour les OSC**. Par exemple, alors que le plaidoyer, qu'il soit public ou politique, reste un outil de travail pour les ONG, nous sommes convaincue qu'il est porteur de sens pour ces dernières. En effet, en produisant des outils, des supports de communications que ce soit pour sensibiliser leurs publics, ou récolter des fonds, *la pratique du plaidoyer public permet aux ONG de se raconter et ainsi apporter du sens à leurs pratiques*. Cette production de sens – centrale pour la plupart d'entre elles – est selon nous fragilisée par l'augmentation de l'utilisation de dispositifs gestionnaires. En effet, nous avons vu dans notre analyse que les travailleurs des ONG reconnaissent passer beaucoup de temps à traduire les résultats du terrain, qu'il soit au nord ou au sud, dans le langage de la « novlangue gestionnaire ».

Notre questionnement est donc le suivant : *comment les ONG de développement produisent-elles un discours militant dans un contexte où ce qui est valorisé – par le bailleur, dont elles sont très dépendantes financièrement – n'est pas tant le discours militant, mais leur capacité à développer et démontrer leur efficacité et leur performance au travers de dispositifs gestionnaires, tout en restant alignés sur le projet politique du bailleur de fonds ?* En d'autres termes, le discours militant a-t-il encore sa place dans un contexte où ce qui prévaut est sa capacité à faire preuve de sa maîtrise gestionnaire et chiffrée plutôt que son esprit critique ?

*

* *

Bibliographie

ARTICLES ET OUVRAGES

- Akrich, Madeleine, Michel Callon, et Bruno Latour, éd. 2006. *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs*. Paris: Presses des Mines.
- Alam, Thomas, Marion Gurruchaga, et Julien O'Miel. 2012. « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique ». *Societes contemporaines* n° 87(3):155-73.
- Albarello, Luc, David Aubin, Catherine Fallon, et Beatrice Van Haepere. 2016. *Penser l'évaluation des politiques publiques*. De Boeck Supérieur.
- Albera, Dionigi. 2001. « Terrains minés ». *Ethnologie française* Vol. 31(1):5-13.
- Anheier, Helmut K., et Wolfgang Seibel. 2001. *The Nonprofit Sector in Germany: Between State, Economy, and Society*. Manchester University Press.
- Audet, François. 2014. « Pour un débat plus large sur l'influence de la religion dans l'administration publique canadienne ». *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement* 35(3):475-79.
- Audet, François, et Olga Navarro-Flores. 2014. « Virage dans la gestion de l'aide canadienne publique au développement: tensions et dynamiques d'une nouvelle idéologie ». *Canadian Foreign Policy Journal* 20(1):61-72.
- Austin, Michael J. 2003. « The Changing Relationship Between Nonprofit Organizations and Public Social Service Agencies in the Era of Welfare Reform ». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 32(1):97-114.
- Aznar, Guy. 2005. *Idées. 100 techniques de créativité pour les produire et les gérer*. Paris: Éditions d'organisations.
- Bailey, David J. 2015. « Resistance Is Futile? The Impact of Disruptive Protest in the 'Silver Age of Permanent Austerity' ». *Socio-Economic Review* 13(1):5-32.
- Bajoit, Guy. 1988. « Exit, voice, loyalty... and apathy. Les réactions individuelles au mécontentement ». *Revue française de sociologie* 29(2):325-45.
- Barjot, Dominique, Lise Gastaldi, François Caron, Élie Cohen, François Crouzet, et Jean-Louis Mucchielli. 2003. « Globalization. La mondialisation ». *Entreprises et histoire* n° 32(1):138-51.
- Bennett, W. Lance. 1998. « The UnCivic Culture: Communication, Identity, and the Rise of Lifestyle Politics* ». *PS: Political Science & Politics* 31(4):741-61.
- Berche, Thierry. 1998. *Anthropologie et santé publique en pays dogon*. Paris: Karthala.
- Berliner, David. 2013. « Le désir de participation ou Comment jouer à être un autre ». *L'Homme. Revue française d'anthropologie* (206):151-70.
- Berman, Shery. 2001. « Civil Society and Political Institutionalization. » P. 32-42 in *Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. Boston: Tufts University Press.

- Betsill, Michele. M., et Elisabeth Corell. 2007. *NGO Diplomacy. The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*. Massachusetts, Etats-Unis: The MIT Press.
- Boje, David M. 2011. *Storytelling and the Future of Organizations: An Antenarrative Handbook*. New York: Routledge.
- Boomsma, Roel, et Brendan O'Dwyer. 2019. « Constituting the governable NGO: The correlation between conduct and counter-conduct in the evolution of funder-NGO accountability relations ». *Accounting, Organizations and Society* 72:1-20.
- Boris, Elizabeth, et Rachel Mosher-Williams. 2016. « Nonprofit Advocacy Organizations: Assessing the Definitions, Classifications, and Data »: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*.
- Bornstein, Lisa. 2003. « Management Standards and Development Practice in the South African Aid Chain ». *Public Administration and Development* 23(5):393-404.
- Borzeix, Anni, et Franck Cochoy. 2008. « Travail et théories de l'activité : vers des workspace studies ?. Introduction ». *Sociologie du travail* 50(Vol. 50-n° 3):273-86.
- Bourguignon, Annick. 2005. « Management Accounting and Value Creation: The Profit and Loss of Reification ». *Critical Perspectives on Accounting* 16(4):353-89.
- Boussaguet, Laurie, et Claire Dupuy. 2015. « L'analyse des politiques publiques à l'épreuve de la comparaison ». *Revue internationale de politique comparée* Vol. 21(2):97-119.
- Boussard, Valérie. 2008. *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performances*. Belin. Paris.
- Boussard, Valérie, Didier Demazière, et Philip Milburn. 2010. *L'injonction au professionnalisme. Analyses d'une dynamique plurielle*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Breton, Éléonor. 2014. « Répondre à l'appel (à projets) ». *Politix* N° 105(1):213-32.
- Brinkerhoff, Jennifer M. 2002. *Partnership for International Development Rhetoric or Results*. Colorado, Etats Unis: Lynne Rienner Publishers.
- de Broux, Pierre-Olivier. 2005. « De Camu à Copernic: l'évolution de la fonction publique en Belgique ». *Administration Publique Trimestrielle* 2005(3-4):158-77.
- Brown, L. David, et David C. Korten. 1991. « Working More Effectively with Nongovernmental Organizations. » P. 44-93 in *Nongovernmental Organizations and the World Bank*. Washington: The World Bank.
- Brown, Wendy. 2015. *Undoing the Demos. Neoliberalism's Stealth Revolution*. The MIT Press.
- Brunet, Sébastien, Céline Parotte, et Stéphanie Vanhaeren. 2013. *L'enseignement des focus groups en science politique*. Peter Lang.
- Callon, Michel. 1986. « ÉLÉMENTS POUR UNE SOCIOLOGIE DE LA TRADUCTION: La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc ». *L'Année sociologique (1940/1948-)* 36:169-208.
- Callon, Michel. 1999. « Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dé engagé: la double stratégie de l'attachement et du détachement ». *Sociologie du Travail* 41(1):65-78.

- Calvo-Mora, Arturo, Antonio Leal, et José L. Roldán. 2006. « Using enablers of the EFQM model to manage institutions of higher education ». *Quality Assurance in Education* 14(2):99-122.
- Camus, Annie. 2014. « Les relations entre les organisations du tiers secteur et du secteur public : recension des principales approches conceptuelles. » *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy* (50).
- Caratini, Sophie. 1997. « Expérience de terrain, construction du savoir ». *Homme* 37(143):179-87.
- Cefai, Daniel, Paul Costey, Edouard Gardella, Carole Gayet-Viaud, Philippe Gonzalez, Erwan Le Méner, et Cédric Terzi. 2010. *L'engagement ethnographique*. Paris: Editions de l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- Chaponnière, Jean-Raphaël, et Marc Lautier. 2012. « La montée des échanges Sud-Sud dans le commerce mondial ». in *L'économie mondiale 2013, Repères*. La Découverte.
- Charnovitz, Steve. 2005. *Accountability of Nongovernmental Organizations (Ngos) in Global Governance. SSRN Scholarly Paper*. ID 716381. Rochester, NY: Social Science Research Network.
- Chauvière, Michel. 2008. « Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation ». *Pensee plurielle* n° 17(1):135-38.
- Chiapello, Ève, et Patrick Gilbert. 2013. *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*. La Découverte.
- Citton, Yves. 2010. *Mythocratie. Storytelling et imaginaire de gauche*. Amsterdam.
- Clemens, Michael A., et Todd J. Moss. 2006. « Le mythe des 0,7 % : origines et pertinence de la cible fixée pour l'aide internationale au développement ». *Afrique contemporaine* n° 219(3):173-201.
- Cohen, David, Rosa de la Vega, et Gabrielle Watson. 2001. *Advocacy for Social Justice: A Global Action and Reflection Guide*. Spi. Bloomfield, CT: Oxfam Professional.
- Comaroff, Jean, et John L. Comaroff. 2000. « Millennial Capitalism: First Thoughts on a Second Coming ». *Public Culture* 12(2):291-343.
- Contor, Justine. 2017a. « Les mutations de la coopération belge au développement au prisme des ONG ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 2363(38):5-48.
- Contor, Justine. 2017b. « L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DANS LE CHAMP DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT BELGE : LE CAS DU SERVICE DE L'ÉVALUATION SPÉCIALE ». *Pyramides: Revue du Laboratoire d'Études et de Recherches en Administration Publique*.
- Contor, Justine. 2018. « Le Service de l'Évaluation spéciale de la coopération belge au développement : de sa naissance à sa renaissance ». *Regards Politiques* 1.
- Coolsaet, R. 2014. *Les affaires étrangères au service de l'État belge de 1830 à nos jours*. Bruxelles: Mardaga.
- Coosemans, Thierry. 2016. « B-FAST et l'aide d'urgence à l'étranger ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* (2277):5-42.

- Couprie, Sonia. 2012. « Le management stratégique des ONG ou la quête de légitimité ». *Mondes en développement* (159):59-72.
- Creswell, John W., et Cheryl N. Poth. 2019. *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing Among Five Approaches*.
- Cuénoud, Thibault, Charlotte Moreau, et Sybille Mertens. 2013. « Les spécificités managériales dans les entreprises sociales : une démarche européenne par la gestion des compétences ». *Revue internationale de l'économie sociale: Recma* (329):80.
- Cussins, Charis. 1996. « Ontological Choreography: Agency through Objectification in Infertility Clinics ». *Social Studies of Science*.
- Dardot, Pierre, et Christian Laval. 2010. *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*. La Découverte. Paris.
- Debouny, Louise. 2017. « Pour une observation trébuchante »: *Emulations - Revue de sciences sociales* (22):113-25.
- Defourny, Jacques, et Marthe Nyssens. 2017. *Economie sociale et solidaire. Socioéconomie du 3e secteur*. De Boeck.
- Denzin, Norman K., et Dr Yvonna S. Lincoln. 2011. *The Sage Handbook of Qualitative Research*. 4th Revised edition. Thousand Oaks: SAGE Publications Inc.
- Desai, Uday, et Keith Snavelly. 2007. « L'assistance technique au service du renforcement des capacités institutionnelles : La transférabilité des structures et des pratiques administratives ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* Vol. 73(1):145-61.
- Desrosières, Alain. 2013. *Gouverner par les nombres : L'argument statistique II*. Paris: Presses des Mines.
- Desrosières, Alain. 2014. *Prouver et gouverner*. La Découverte.
- Develtere, Patrick, et Aristide Michel. 2010. *Chronique d'un demi-siècle de coopération belge au développement*. SPF Affaires Etrangères, commerce extérieur et Coopération au développement. Bruxelles.
- Dodier, Nicolas. 1993. « Les appuis conventionnels de l'action. Eléments de pragmatique sociologique ». *Réseaux. Communication - Technologie - Société* 11(62):63-85.
- Doeleman, H. j., S. ten Have, et C. t. b. Ahaus. 2014. « Empirical evidence on applying the European Foundation for Quality Management Excellence Model, a literature review ». *Total Quality Management & Business Excellence* 25(5/6):439-60.
- Dorlin, Elsa, et Eva Rodriguez. 2012. *Penser avec Donna Haraway*. Presses universitaires de France.
- Drumaux, Anne. 2010. « La réforme « Copernic » : du big-bang à la « culture de l'espoir » ». *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique* (20):23-44.
- Ebrahim, Alnoor. 2002. « Information Struggles: The Role of Information in the Reproduction of NGO-Funder Relationships ».
- Ebrahim, Alnoor. 2003. « Accountability In Practice: Mechanisms for NGOs ». *World Development* 31(5):813-29.

- Elbers, Willem, et Bas Arts. 2011. « Keeping Body and Soul Together: Southern NGOs' Strategic Responses to Donor Constraints »: *International Review of Administrative Sciences*.
- Espeland, Wendy Nelson, et Michael Sauder. 2007. « Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds ». *American Journal of Sociology* 113(1):1-40.
- Fainzang, Sylvie. 1994. « L'objet construit et la méthode choisie : l'indéfectible lien ». *Terrain. Anthropologie & sciences humaines* (23):161-72.
- Faniel, Jean, Corinne Gobin, et David Paternotte. 2019. « Se mobiliser en Belgique: Raisons, cadres et formes de la contestation sociale ».
- Favret-Saada, Jeanne. 2009. *Désorcèler*. Paris: Éditions de l'Olivier.
- Favret-Saada, Jeanne, et Cyril Isnart. 2008. « En marge du dossier sur l'empathie en anthropologie ». *Journal des anthropologues* n° 114-115(3):203-19.
- Feuillet, Raoul Auger. 1700. *Chorégraphie, ou L'art de décrire la danse par caractères, figures et signes démonstratifs, avec lesquels on apprend facilement de foy-même toutes sortes de Dances. Ouvrage très-utile aux Maîtres à Dancer & à toutes les personnes qui s'appliquent à la Dance*. Paris.
- Fillieule, Olivier, Lilian Mathieu, et Cécile Péchu. 2020. *Dictionnaire des mouvements sociaux*. 2ème. Paris: Presses de Sciences Po.
- Flanagin, Andrew J., Cynthia Stohl, et Bruce Bimber. 2006. « Modeling the Structure of Collective Action This material is based upon work supported by the National Science Foundation under Grant No. 0352517. The authors are equal contributors to this article. » *Communication Monographs* 73(1):29-54.
- Foucault, Michel. 1975. *Surveiller et punir: Naissance de la prison*. Paris: Gallimard.
- Foucault, Michel. 1994. *Dits et Ecrits, 1954-1988. Tome III : 1976-1979*. Paris: Editions Gallimard.
- Foucault, Michel. 2001. *Dits et écrits. (1954-1988), tome II : 1976-1988*. Paris: Gallimard.
- Foucault, Michel. 2004. *La Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*. Paris: Seuil.
- Foucault, Michel. 2014. *Histoire de la sexualité (Tome 1) - La volonté de savoir*. Editions Gallimard.
- Fowler, Alan. 2000. « Introduction Beyond Partnership: Getting Real about NGO Relationships in the Aid System ». *IDS Bulletin* 31(3):1-13.
- Fuertes-Fuertes, Iluminada, et Amparo Maset-Llaudes. 2007. « Exploring Spanish Nongovernmental Organizations for Development: An Empirical Approach ». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 36(4):695-706.
- de Gaulejac, Vincent. 2005. *La société malade de la gestion : Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*. Paris: Seuil.
- de Gaulejac, Vincent, et Fabienne Hanique. 2015. *Le Capitalisme paradoxant. Un système qui rend fou*. Paris: Seuil.
- Gaulme, François. 2011. « « États faillis », « États fragiles » : concepts jumelés d'une nouvelle réflexion mondiale ». *Politique étrangère* Printemps(1):17-29.

- Geertz, Clifford. 1977. *The Interpretation Of Cultures*. New Ed. New York: Basic Books.
- Giroux, Nicole, et Lissette Marroquin. 2005. « L'approche narrative des organisations ». *Revue française de gestion* no 159(6):15-42.
- Goleman, Daniel, éd. 2000. *Leadership That Gets Results*. Harvard Business Review. Routledge.
- Goulet, Frédéric, et Dominique Vinck. 2012. « L'innovation par retrait. Contribution à une sociologie du détachement ». *Revue française de sociologie* Vol. 53(2):195-224.
- Gremaud, Arbessa Shehu. 2012. « La relation entre l'État et les ONG dans le cadre de l'aide publique au développement : une approche du cas suisse selon le modèle principal-agent ». *Mondes en développement* n°159(3):73-88.
- Grosjean, Sylvie, et Carole Groleau. 2013. « L'ethnographie organisationnelle aujourd'hui ». *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels* HS(Supplement):13-23.
- Guba, Egon, et Yvonna S. Lincoln. 1989. *Fourth Generation evaluation*. Sage. London.
- Hacking, Ian. 2001. *Entre science et réalité. La construction sociale de quoi ?* La Découverte.
- Haepere, Béatrice Van. 2012. « Que sont les principes du New Public Management devenus ? » *Reflets et perspectives de la vie économique* Tome LI(2):83-99.
- Hailey, John. 2000. « Indicators of identity: Ngos and the strategic imperative of assessing core values ». *Development in Practice* 10(3-4):402-7.
- Haraway, Donna. 2007. *When Species Meet*. The University of Minnesota Press.
- Harper, Richard H. R., éd. 1998. « Chapter 2 - What Is a Document? » P. 13-47 in *Inside the IMF*. London: Academic Press.
- Harvey, David. 2005. *A brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Hibou, Béatrice. 1999. « La « décharge », nouvel interventionnisme ». *Politique africaine* N° 73(1):6-15.
- Hibou, Béatrice. 2012. *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. Paris: La Découverte.
- Hibou, Béatrice. 2013. *La bureaucratisation néolibérale*. Paris: La Découverte.
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, voice and loyalty : responses to decline in firms, organisations and states*. Harvard University Press. Massachusetts, Etats-Unis.
- Hood, Christopher. 2007. « Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades ». *Governance* 20(1):127-44.
- Ismail, Feyzi, et Sangeeta Kamat. 2018. « NGOs, Social Movements and the Neoliberal State: Incorporation, Reinvention, Critique ». *Critical Sociology* 44(4-5):569-77.
- Jacob, Steve, Diallo Nouhoun, et Pierre-Marc Daigneault. 2009. « L'évaluation participative des politiques de coopération au développement. Analyse comparée des dispositifs du Canada, de l'Union européenne et de la Banque mondiale. » *Organisations et Territoires* 18(3).
- Jacob, Steve, et Frédéric Varone. 2003. *Evaluer l'action publique : état des lieux et perspectives en Belgique*. Gent: Academia Press.

- Jasanoff, Sheila. 2004. *States of Knowledge: The Co-Production of Science and the Social Order*. Routledge.
- Jeanpierre, Laurent. 2006. « Une sociologie foucauldienne du néolibéralisme est-elle possible ? » *Sociologie et sociétés* 38(2):87-111.
- de Jong, Willemijn, Nolwenn Bühler, Yv Nay, et Kathrin Zehnder. 2015. « “Ontological Choreography” as an Ethnographic Tool: Understanding the Making of Families by Reproductive Technologies in Switzerland ». *Tsantsa* 20:84-95.
- Korten, David C. 1990. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford, Conn: Kumarian Press.
- Krishnamurthy, B. 2015. « De Bruxelles à Bandung : l’anticolonialisme de Jawarhala Nehru ». *Revue Française d’Histoire des Idées Politiques* N° 42(2):13-46.
- Lambert, Agnès, et Erik De Smedt. 2006. *Etude du rôle et des fonctions des coupes et fédérations d’ONG en Belgique*. IRAM.
- Lang, Sabine. 2012. *NGOs, Civil Society, and the Public Sphere*.
- Langley, A., et S. Tsoukas. 2010. « «Introducing “Perspectives on Process Organization Studies” » ». , A., Tsoukas, S. (2010). » in *Process, Sensemaking, and Organizing, Perspectives on Process Organization Studies*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Lapeyre, Frédéric. 2003. « La mondialisation néo-libérale face à la question des inégalités et de la pauvreté ». *Critique économique* 0(11).
- Lapeyre, Frédéric. 2005a. « Logique de l’accumulation versus logique de développement : les enjeux des nouveaux partenariats public-privé ». *Annuaire suisse de politique de développement* (24-2):23-41.
- Lapeyre, Frédéric. 2005b. « Objectifs du millénaire pour le développement : outils de développement ou cheval de Troie des politiques néolibérales ? » in *Objectifs du millénaire pour le développement*. Vol. XIII 2006/1, *Alternative Sud*. Louvain La Neuve.
- Lascombes, Pierre. 2004. « La Gouvernamentalité : de la critique de l’État aux technologies du pouvoir ». *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines* (13-14).
- Lascombes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2005. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Lascombes, Pierre, et Louis Simard. 2011. « L’action publique au prisme de ses instruments ». *Revue française de science politique* Vol. 61(1):5-22.
- Laude, Laëticia, Christophe Vignon, et Mathias Waelli. 2012. « Observer les organisations de l’intérieur ». *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels* Vol. XVIII(45):55-76.
- Laufer, et Burlaud. 1980. *Management public, Gestion et Légitimité*. Dalloz. Paris.
- Lautier, Marc, et Jean-Raphaël Chaponnière. 2018. *Economie de l’Asie du Sud-Est : Au carrefour de la mondialisation*. Levallois-Perret: Bréal.
- Le Bourhis, Jean-Pierre, et Pierre Lascombes. 2014. *Les résistances aux instruments de gouvernement*. Presses de Sciences Po.

- Le Naëlou, Anne. 2004a. « ONG : les pièges de la professionnalisation ». *Revue Tiers Monde* n° 180(4):727-34.
- Le Naëlou, Anne. 2004b. « Pour comprendre la professionnalisation dans les ONG : quelques apports d'une sociologie des professions ». *Revue Tiers Monde* n° 180(4):773-98.
- Lecroart, Estelle. 2019. « Analyse de l'implémentation du nouvel instrument de cofinancement des ONG belges, la demande groupée, et de son appropriation par les acteurs concernés ». Université de Liège, Liège, Belgique.
- Lee, Eliza W. Y. 2012. « La réforme de type nouveau management public des organisations à but non lucratif de services sociaux financées par l'État et l'évolution de la politique d'aide sociale à Hong Kong ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* Vol. 78(3):577-94.
- Lewis, David. 2014. *Non-governmental organization, management and development*. Third edition. New York: Routledge.
- Lijphart, Arend. 1979. « Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links ». *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 12(3):499-515.
- Lijphart, Arend. 1985. « Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories ». *Publius* 15(2):3-15.
- Lijphart, Arend. 2007. *Thinking about Democracy : Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. Routledge.
- Lister, Sarah. 2000. « Power in Partnership? An Analysis of an NGO's Relationships with Its Partners ». *Journal of International Development* 12(2):227-39.
- Maes, Alain. 2012. « Le management intégrateur (SMI et EFQM) ». *Methodes Recherches* 137-67.
- Maurel, Dominique. 2010. « Sense-making : un modèle de construction de la réalité et d'appréhension de l'information par les individus et les groupes ». *Études de communication. langages, information, médiations* (35):31-46.
- Mirowski, Philip, et Dieter Plehwe, éd. 2009. *The Road from Mont Pèlerin*. 1 edition. Harvard University Press.
- Molenaers, Nadia, Sara Dewachter, et Sebastian Dellepiane. 2011. « MOVING INTO THE NEW AID APPROACH, DILEMMAS FOR NGOs: THE BELGIAN CASE ». *Public Administration and Development* 31(3):188-204.
- Molenaers, Nadia, Leen Nijs, et Huib Huyse. 2011. « The Belgian NGO Landscape and the Challenges of the New Aid approach: Dealing with Fragmentation and Emerging Complexities ». (02).
- Molenaers, Nadia, et Robrecht Renard. 2008. « Policy Dialogue under the New Aid Approach: Which Role for Medium-sized Donors? Theoretical Reflections and Views from the Field ». *IOB*.
- Morgan, David. 1996. « Focus Groups ». *Annual Review of Sociology* 22:129-52.
- Morgan, David L., et Richard A. Krueger. 1997. *Focus Group Kit*. Box. Thousand Oaks, Calif: SAGE Publications Inc.

- Morse, Stephen, et Nora McNamara. 2016. « Analysing Institutional Partnerships in Development: A Contract between Equals or a Loaded Process? »: *Progress in Development Studies*.
- Nachtergaele, Eric. 2010. « Questions autour de la réforme Copernic ». *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique* (20):265-86.
- Ogien, Albert. 2010. « La valeur sociale du chiffre ». *Revue Française de Socio-Economie* n° 5(1):19-40.
- Olivier De Sardan, Jean-Pierre. 2008. *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*. Academia Bruylant. Louvain La Neuve.
- Pagès, Max, Michel Bonetti, Vincent de Gaulejac, et Daniel Descendre. 2019. *L'emprise de l'organisation*. 7ème édition. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Paillé, Pierre, et Alex Mucchielli. 2012. *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. 3ème. Paris: Armand Colin.
- Park, Taey-Gyun, et Dominique Barjot. 2006. « W.W. Rostow et le discours sur l'économie en Corée du Sud dans les années 1960 ». *Histoire, économie & société* 25(2):281-89.
- Parotte, Céline. 2018. *L'art de gouverner les déchets hautement radioactifs*. Liège: Presse Universitaire de Liège.
- Pearson, Lester B. 1970. *The Pearson Report: a new strategy for global development*.
- Peck, Jamie. 2010. *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Peck, Jamie, et Nik Theodore. 2019. « Still Neoliberalism? » *South Atlantic Quarterly* 118(2):245-65.
- Peneffe, Jean. 1992. *L'Hôpital en urgence, étude par observation participante*. Métaillié. Paris.
- Peterson, Mark A. 1992. « The Presidency and Organized Interests: White House Patterns of Interest Group Liaison ». *American Political Science Review* 86(3):612-25.
- Piron, Damien. 2018. « Des régions qui comptent. La reconfiguration néolibérale de la Belgique fédérale saisie par les finances publiques ». Université de Liège, Liège, Belgique.
- Pizzorno, Alessandro. 1995. « Les difficultés du consociativisme ». *Politix. Revue des sciences sociales du politique* 8(30):91-112.
- Polanyi, Karl, Louis Dumont, Maurice Angeno, et Catherine Malamoud. 2009. *La Grande Transformation: Aux origines politiques et économiques de notre temps*. Gallimard.
- Pollitt, Christopher, et Geert Bouckaert. 2017. *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity*. Fourth Edition. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Power, Michael. 1999. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Subsequent. Oxford: Oxford University Press, USA.
- Putnam, Robert D., Robert Leonardi, et Raffaella Y. Nanetti. 1994. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Reimann, Kim D. 2006. « A View from the Top: International Politics, Norms and the Worldwide Growth of NGOs ». *International Studies Quarterly* 50(1):45-67.

- Revel, Judith. 2009. *Le vocabulaire de Foucault*. Paris: Ellipses.
- Riddell, Roger C. 2008. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford, New York: Oxford University Press.
- Roberts, Susan M., John Paul Jones III, et Oliver Fröhling. 2005. « NGOs and the globalization of managerialism: A research framework ». *World Development* 33(11):1845-64.
- Rose, Nikolas, et Peter Miller. 1992. « Political Power beyond the State: Problematics of Government ». *The British Journal of Sociology* 43(2):173.
- Rouleau, Linda. 2013. « L'ethnographie organisationnelle d'hier à Demain ». *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels* HS(Supplement):27-43.
- Ryfman, Philippe. 2004. *Les ONG*. Paris: La Découverte.
- Saliba-Couture, Charles. 2011. « L'appropriation et la Déclaration de Paris: Un discours convaincant, mais en sommes-nous convaincus? » *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement* 32(2):180-95.
- Salmon, Christian. 2008. *Storytelling, la machine à fabriquer histoires et à formater les esprits*. La Découverte. Paris.
- Simon, Saskia, et Emmanuelle Piccoli. 2018. « Présentation. Effets et perspectives de la rationalité néolibérale ». *Recherches sociologiques et anthropologiques* (49-2):1-23.
- Sinardet, Dave. 2011. « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? » *Pouvoirs* n° 136(1):21-35.
- Smith, Steven Rathgeb. 2007. *NGOS and Contracting*. Oxford University Press.
- Smith, Steven Rathgeb. 2010. « Nonprofit Organizations and Government: Implications for Policy and Practice ». *Journal of Policy Analysis and Management* 29(3):621-25.
- Soulé, Bastien. 2007. « Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales ». *Recherches Qualitatives* 27:127-140.
- Stangherlin, Gregor. 2001. « Les organisations non gouvernementales de coopération au développement. » *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 1714-1715(9):5-69.
- Stangherlin, Gregor. 2005. *Les acteurs des ONG. L'engagement pour l'autre lointain*. Paris: L'Harmattan.
- Tashakkori, Abbas, et John W. Creswell. 2007. « Editorial: The New Era of Mixed Methods ». *Journal of Mixed Methods Research* 1(1):3-7.
- Tavernier, Yves. 2001. « Critiquer les institutions financières internationales ». *L'Économie politique* no 10(2):18-43.
- Thompson, Charis. 2005. *Making Parents The Ontological Choreography of Reproductive Technologies*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Thoreau, François. 2013. « Embarquement immédiat pour les nanotechnologies responsables. Comment poser et re-poser la question de la réflexivité? » Consulté 13 décembre 2019 (https://www.researchgate.net/publication/281677729_Embarquement_immediat_p

our_les_nanotechnologies_responsables_Comment_poser_et_re-
poser_la_question_de_la_reflexivite).

- Thoreau, François. 2019. « L'embarquement par son objet : trois politiques de l'enquête sur les clôtures virtuelles (virtual fence) ». *Revue d'Anthropologie des Connaissances*.
- Toepler, Stefan, Lester Salamon, Helmut Anheier, S. Sokolowski, et Regina List. 1999. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*.
- Touré, EL Hadj. 2010. « Réflexion épistémologique sur l'usage des focus groups : fondements scientifiques et problèmes de scientificité ». *Recherche qualitative* 29:5-27.
- Tvedt, Terje. 2006. « The International Aid System and the Non-Governmental Organisations: A New Research Agenda ». *Journal of International Development* 18(5):677-90.
- Vandevelde-Rougale, Agnès. 2017. *La novlangue managériale*. ERES.
- Van Maanen, J., et B. Pentland. 1994. « Cops and Auditors: the Rethoric of Records ». in *The Legalistic Organization*. SAGE Publications Inc.
- Varone, Frédéric, et Steve Jacob. 2004. « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif ». *Revue internationale de politique comparée* 11(2):271.
- Verger, Daniel. 2015. « 2015 : une année historique pour le développement ». *Études* Décembre(12):19-29.
- Vincent, Philippe. 2013. *Institutions économiques internationales : éléments de droit international économique*. Bruxelles.
- de Visscher, Christian, et Frédéric Varone. 2004. « La Nouvelle Gestion Publique "en action" ». *Revue internationale de politique comparée* 11(2):177.
- Vivien, Renaud. 2010. « L'annulation de la dette du Tiers Monde ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 2046-2047(1):5-75.
- Wacquant, Loïc. 2010. « L'habitus comme objet et méthode d'investigation ». *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 184(4):108-21.
- Wallace, Tina, Lisa Bornstein, et Jennifer Chapman. 2006. *The Aid Chain Coercion and Commitment in Development NGOs*. United Kingdom: Practical Action Publishing.
- Weber, Weber. 1968. *ESSAIS SUR LA THEORIE DE LA SCIENCE*. Plon.
- Weick, Karl E. 1995. *Sensemaking in Organizations*. Sage. Californie.
- Weick, Karl E. 2000. *Making Sense of the Organization*. Oxford, UK ; Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Weiser, François. 2018. « Les experts au concile Vatican II, 1962-1965 ». *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 224(4):64-75.
- Yin, Robert K. 2013. *Case Study Research: Design and Methods*. 5th Revised edition. Los Angeles: SAGE Publications Inc.

PRINCIPAUX TEXTES LEGAUX

Arrêté royal du 13 février 1976, instaurant un régime de cofinancement par l'État belge et les organisations non gouvernementales.

Loi du 10 août 1981, relative à la création d'un Fonds de la coopération au développement et d'un Fonds des prêts à des États étrangers.

Arrêté royal du 14 septembre 1983, instituant un régime de subvention des organisations non gouvernementales pour des activités de formation, en Belgique, de ressortissants de pays en voie de développement.

Arrêté ministériel du 14 novembre 1984, portant certaines mesures d'exécution de l'arrêté royal du 14/09/1983 instituant un régime de subvention des organisations non gouvernementales pour les activités de formation en Belgique des ressortissants de pays en voie de développement.

Arrêté royal du 12 mars 1991, relatif à l'agrément et la subsidiation des organisations non gouvernementales et de fédérations en matière de projets dans les pays en voie de développement.

Arrêté royal du 12 mars 1991, relatif à l'agrément et à la subsidiation d'organisations non gouvernementales et de fédérations pour les activités d'éducation en matière de coopération au développement.

Arrêté royal du 1 septembre 1992, relatif à la subsidiations des coûts salariaux et des frais de fonctionnement des fédérations agréées des organisations non gouvernementales en matières de coopération au développement.

Arrêté royal du 25 novembre 1995, modifiant l'arrêté royal du 28 mars 1995 relatif à l'agrément, l'octroi d'allocations et la subsidiation de personnes, d'organisations non gouvernementales et leurs fédérations en matière d'envoi de coopérants ONG.

Arrêté royal du 18 juillet 1997, relatif à l'agrément et à la subvention d'organisations non gouvernementales de développement et de leurs fédérations.

Loi du 21 décembre 1998, portant création de la « Coopération Technique Belge » sous la forme d'une société de droit public.

Arrêté royal du 5 mai 1999, portant assentiment au premier contrat de gestion entre l'État belge et la société anonyme de droit public à finalité sociale "Coopéraïton Technique Belge"

Loi du 25 mai 1999, relative à la coopération internationale belge.

Arrêté royal du 25 avril 2000, portant exécution de la loi du 9 février 1999 créant le Fonds belge de survie.

Arrêté royal du 27 avril 2000, déterminant les organisations internationales partenaires de la coopération multilatérale.

Loi du 3 novembre 2001, relative à la création de la société belge d'investissement pour les pays en développement et modifiant la loi du 21 décembre 1998 portant création de la CTB sous forme d'une société de droit public.

Arrêté royal du 8 avril 2002, modifiant l'arrêté royal du 18 juillet 1997 relatif à l'agrément et à la subvention d'organisations non gouvernementales de développement et de leurs fédérations.

Arrêté ministériel du 29 avril 2002, modifiant l'arrêté ministériel du 25 septembre 1998 portant mesures d'exécution de l'arrêté royal du 18 juillet 1997 relatif à l'agrément et à la subvention d'organisations non gouvernementales de développement et de leurs fédérations.

Arrêté royal du 23 octobre 2002, portant assentiment au deuxième contrat de gestion entre l'Etat belge et la société anonyme de droit public à finalité sociale " Coopération technique belge.

Arrêté royal du 17 février 2003, portant création d'un service " Evaluation spéciale de la Coopération internationale ".

Arrêté royal du 2 avril 2003, déterminant les organisations internationales partenaires de la coopération multilatérale.

Arrêté royal du 19 janvier 2004, modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2000 portant exécution de la loi du 9 février 1999 créant le Fonds belge de Survie.

Arrêté royal du 14 décembre 2005, relatif aux agréments d'organisations non gouvernementales de développement.

Arrêté royal du 5 août 2006 , portant assentiment au troisième contrat de gestion entre l'Etat belge et la société anonyme de droit public à finalité sociale " Coopération technique belge.

Arrêté royal du 24 septembre 2006, relatif à la subvention des programmes et projets présentés par les organisations non gouvernementales de développement agréées.

Arrêté royal du 7 février 2007, régissant l'agrément et la subvention des Fédérations des organisations non gouvernementales de développement

Arrêté royal du 9 mai 2008, déterminant les organisations internationales partenaires de la coopération multilatérale.

Arrêté royal du 21 août 2008, portant assentiment à la modification du troisième contrat de gestion entre l'Etat belge et la société anonyme de droit public à finalité sociale " Coopération technique belge

Accord cadre du 4 mai 2009, entre le Ministre de la coopération au développement et les Organisations non gouvernementales belges de développement.

Arrêté royal du 25 février 2010, portant création d'un service Evaluation spéciale de la Coopération internationale.

Arrêté royal du 12 juin 2012, déterminant les organisations internationales partenaires de la coopération multilatérale.

Arrêté royal du 20 juillet 2012, portant assentiment à la modification du troisième contrat de gestion entre l'Etat belge et la société anonyme de droit public à finalité sociale " Coopération technique belge.

Arrêté royal du 8 janvier 2013, établissant des règles provisoires dont les effets sont identiques à ceux du troisième contrat de gestion entre l'Etat belge et la société anonyme de droit public à finalité sociale " Coopération technique belge.

Loi du 19 mars 2013, relative à la Coopération belge au Développement.

Arrêté royal du 2 avril 2014, régissant l'agrément et la subvention des coupoles et modifiant l'arrêté royal du 7 février 2007 régissant l'agrément et la subvention des fédérations des organisations non gouvernementales de développement

Arrêté royal du 2 avril 2014, portant création du Conseil consultatif Genre et Développement

Arrêté royal du 2 avril 2014, relatif à la création d'une commission interdépartementale sur la cohérence des politiques en faveur du développement

Arrêté royal du 2 avril 2014, relatif à la création d'un Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement

Arrêté royal du 10 avril 2014, établissant les listes des pays partenaires des acteurs de la coopération non gouvernementale

Arrêté royal du 10 avril 2014, portant assentiment au quatrième contrat de gestion entre l'Etat belge et la société anonyme de droit public à finalité sociale " Coopération Technique Belge.

Arrêté du 25 avril 2014, royal concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale

Arrêté royal du 25 avril 2014, modifiant l'arrêté royal du 25 février 2010 portant création d'un service Evaluation spéciale de la Coopération internationale

Arrêté royal du 29 mai 2015, déterminant les pays partenaires de la coopération gouvernementale

Arrêté royal du 29 mai 2015, déterminant les partenaires de la coopération multilatérale.

Arrêté royal du 23 août 2015, modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale

Arrêté royal du 8 juin 2016, « portant désignation de l'Évaluateur spécial », *Moniteur belge*, 22 juin 2016.

Loi du 16 juin 2016, modifiant la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement (1).

Arrêté royal du 11 septembre 2016, concernant la coopération non gouvernementale.

Arrêté royal du 11 septembre 2016, concernant le nombre des cadres stratégiques communs de la coopération non gouvernementale et leur couverture géographique ou thématique

Arrêté ministériel du 31 mai 2017 relatif aux coûts simplifiés prévus à l'article 38 de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 concernant la coopération non gouvernementale

Arrêté royal du 14 juin 2017, modifiant l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif à l'aide humanitaire.

Loi du 23 novembre 2017, portant modification du nom de la Coopération technique belge et définition des missions et du fonctionnement de Enabel, Agence belge de Développement.

Arrêté royal du 3 décembre 2017, portant la liste d'accréditations internationales qui valent preuve de la capacité de gestion de Enabel.

Arrêté royal du 17 décembre 2017, portant approbation du premier contrat de gestion entre l'Etat fédéral et la société anonyme de droit public à finalité sociale Enabel, Agence belge de développement.

Loi du 25 octobre 2018, modifiant la loi du 3 novembre 2001 relative à la création de la Société belge d'Investissement pour les Pays en Développement et la loi du 23 novembre 2017 portant modification du nom de la Coopération technique belge et définition des missions et du fonctionnement de Enabel, Agence belge de Développement.

Arrêté royal du 12 décembre 2018, portant approbation du deuxième contrat de gestion entre l'État belge et la société anonyme de droit public « Société belge d'Investissement pour les Pays en Développement » (BIO SA).

RAPPORTS ET AUTRES DOCUMENTS

Acodev et Ngo-federatie, 2015, *Quel avenir pour les ONG belges dans la coopération internationale du 21ème siècle ?* Note de discussion. Un agenda pour le changement, mars 2015.

Acodev, ngo-federation et Fiabel, 2019, Plan d'action 2019, Approuvé par l'assemblée générale du 13 décembre 2018.

Acodev, ngo-federation et Fiabel, 2020, Plan d'action 2020, Approuvé par l'assemblée générale du 12 décembre 2019.

Acodev, ngo-federation et Fiabel, Dossier technique et financier des fédérations d'organisations de la société civile et d'acteurs institutionnels, 2017-2021, Approuvé par le conseil d'administration d'ACODEV du 13 octobre 2016.

Autre Terre 2018, De sa naissance à aujourd'hui... le parcours d'Autre Terre, 2018, *Journal TERRE. Entreprendre autrement au Nord et au Sud*, n°163, Hiver 2018.

Banque mondiale, 2001, *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001. Combattre la pauvreté*, Washington-Paris, Eska, <http://documents.banquemondiale.org>.

CAD/OCDE, 1997, 2001, 2005, 2010, 2015, *CAD Examens par les pairs de la coopération pour le développement : Belgique*.

CAD/OCDE, 2002, *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*.

CAD/OCDE, 2006, Normes de qualité pour l'évaluation.

CAD/OCDE, 2010, *Evaluer la coopération pour le développement. Récapitulatif des normes et standards de références*, Deuxième édition.

Chambre des représentants, Suivi des problèmes de l'Administration générale de la Coopération au développement. Rapport fait au nom de la commission spéciale, n° 1123/1, 8 juillet 1997.

Chiffres de l'Aide Publique au développement belge, 2013-2018.

Comment utiliser le standard de l'International Aid Transparency Initiative (IATI) ? Guide de publication à l'attention des Organisations de la Société civile (OSC) et des Acteurs institutionnels (AI) subventionnés par la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD) en Belgique.

Cour des Comptes de Belgique, 2015, *Évaluation du contrôle interne de la DGD du SPF Affaires étrangères*, rapport adopté le 4 août 2015 par l'assemblée générale de la Cour des comptes et transmis à la Chambre des représentants.

DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OCDE (1991).

Direction Générale de la Coopération au Développement, 2006, *Agrément "programme" des ONG. Principes méthodologiques*, PriceWaterHouseCoopers, septembre 2006.

Glossaire des termes utilisés dans les évaluations, dans « Méthodes et procédures d'évaluation de l'aide », OCDE (1986) ;

Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, OCDE (2002).

ITECO 2016, Testament d'un travailleur du développement en ONG, *Réforme de la coopération belge*, n°214, ITECO.

La procédure d'agrément des ONG belges (QO 4791) – 15/06/2015 ; ou encore interpellation du 13 juillet 2016 – Benoit Hellings (Ecolo-Groen).

OCDE, 2005, Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.

Programme commun de promotion de l'agriculture familiale durable et de l'économie sociale pour un monde plus juste (2017-2021), SOS Faim, Îles de Paix et Autre Terre (SIA).

Service public fédéral des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement, Direction Générale de la Coopération au Développement, *Évaluation du processus de financement des ONG belges par programmes quinquennaux, 2004*, IBM.

Service public fédéral, Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement , 2015, *Développement de définitions, critères et instruments pour l'exécution*

du contrôle du système de gestion de l'organisation des acteurs belges de la coopération non gouvernementale (ACNG), rapport final, version du 05/03/2015.

Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération belge au Développement / SES (2019), Évaluation d'impact de cinq interventions de la coopération non-gouvernementale, Synthèse d'études de baseline, Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, Bruxelles.

Service de l'Évaluation spéciale/SES (2018), Évaluation des actions d'éducation au développement financées ou cofinancées par la coopération belge au développement entre 2014 et 2017. SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Bruxelles.

Service de l'Évaluation spéciale (2016), Quel avenir pour l'évaluation d'impact dans le secteur des ONG belges ? Leçons de quatre études de cas, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Bruxelles.

Service de l'Évaluation spéciale (2013), Méta-évaluation des programmes des acteurs non gouvernementaux, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Bruxelles.

Service de l'Évaluation spéciale (2012), Évaluation du rapportage des résultats de la Direction générale de la Coopération au Développement, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Bruxelles.

Rapport annuel de Bio Invest, 2018, *La quête d'une vie meilleure*, BIO, Belgian Investment Company for Developing Countries. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.bio-invest.be/en/news/annual-report-2018>

Rapports annuel d'Acoddev, 2014-2018. Disponibles à l'adresse suivante : <https://www.acoddev.be/acoddev/documents-strategiques>

Rapports annuel de ngp-federatie, 2014-2018. Disponibles à l'adresse suivantes : <https://www.ngo-federatie.be/nl/search/jaarverslag>

Rapports annuel d'Autre Terre, 2014-2018. <https://www.autreterre.org/ra-2017/>

Rapport final, octobre 2019, Évaluation intermédiaire SIA (burkina faso et pérou) programme 2017-2021, version finale. <https://www.autreterre.org/wp-content/uploads/2020/01/Evaluation-interm%C3%A9diaire-Programme-SIA-2019.pdf>

Rapports annuel de Enabel, 2014-2018. Disponibles à l'adresse suivante : <https://www.enabel.be/fr/content/ressources>

Rapport annuel de Rikolto 2016. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.rikolto.be/nl/search?search=jaarverlag>

Rapport annuel de SOS Faim 2015-2018. Disponibles à l'adresse suivantes : <https://www.sosfaim.be/category/publications/rapport-dactivites/>

Rapports annuels CNCD-11.11.11, 2016-2018. Disponibles à l'adresser suivante : <https://www.cncd.be/-rapport-annuel-d-activites->

Rapports annuels COTA, 2016-2018. Disponibles à l'adresse suivante : http://www.cota.be/?page_id=2613

Rapport annuel ECLOSIO 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.eclosio.org/wp-content/uploads/2019/07/Eclosio-RA-2018-compressed.pdf>

Rapport anuel Oxfam Belgique 2016-2018. Disponibles à l'adresse suivante : <https://www.oxfamsol.be/fr/rapport-annuel-2018>

Rapport annuel Plan Belgique 2016-2017. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.planinternational.be/fr/publications>

Rapport annuel Oxfam Magasin du monde 2016-2018. Disponibles à l'adresse suivante : <https://www.oxfammagasinsdumonde.be/a-propos/rapports-annuels/#.XqPjpBfgrUo>

Rapport annuel Frères des Hommes 2018. Disponible à l'adresse suivante : http://www.freresdeshommes.org/wp-content/uploads/2019/06/RAPPORT_ACTIVITES_2018_siteFDH.pdf

Rapport annuel ITECO 2016-2018. Disponibles à l'adresse suivante : <http://www.iteco.be/tout-savoir-sur-iteco-c/rapports-d-activites-et-budget/>

Rapport annuel Quinoa, 2016-2018. Disponibles à l'adresse suivante : <http://www.quinoa.be/sur-quinoa-2/association/rapport-dactivites-et-rapports-financiers/>

Rapport annuel Trias 2016. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.trias.ngo/nl/over-trias/jaarverslagen>

Rapport annuel Broederlijk Delen 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.broederlijkdelen.be/nl/publicaties>

Rapport annuel Kiyo 2016. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.kiyo-ngo.be/en/annual-reports>

Rapport annuel Entraide et fraternité 2016. Dispoible à l'adresse suivante : <https://www.entraide.be/-rapports-et-comptes-annuels->

Rapport annuel CADTM 2017. Disponible à l'adresse suivante : <https://cadtm.org/Rapports-et-plans-d-actions-du-CADTM-Belgique>

Rapport annuel Miel Maya 2016.

Rapport d'activités de l'ARES 2017-2018. Septembre 2017 - septembre 2018. Bruxelles : ARES, juillet 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.ares-ac.be/fr/rapports-d-activites/576-l-ares-publie-son-rapport-d-activites-2017-2018>

Rapport annuel du Vliir, 2018, *Looking back on year of celebration*, VLIR-UOS. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.vliruos.be/en/documents/publications/568>

Rapports annuels de la Coopération au développement, 2003-2018, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Bruxelles. Disponible à l'adresse suivante :
https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/librairie_multimedia/rapports_annuels/archives

Rapport annuel du Musée Royal d'Afrique Centrale, 2018. Disponible à l'adresse suivante :
https://www.africamuseum.be/sites/default/files/media/about-us/annual-reports/doc/19.034_AFRICAMUSEUM_Jaarverslag2018_FR_ONLINE_03.pdf

Rapport annuel de l'Institut Royal des Sciences Naturelles de Belgique, 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.naturalsciences.be/fr/about-us/mission/annual-report>

Rapport annuel de l'Institut de Médecine Tropicale, 2018. Disponible à l'adresser suivante :
https://2018.itg.be/wp-content/uploads/2019/09/ITM_AR2019_Layout_UpdatedSept_2019.pdf

Rapport annuel de Fiabel, 2018.

Annexes

1. Tableau relatif à la comparaison de la législation encadrant les fédérations et les coupoles

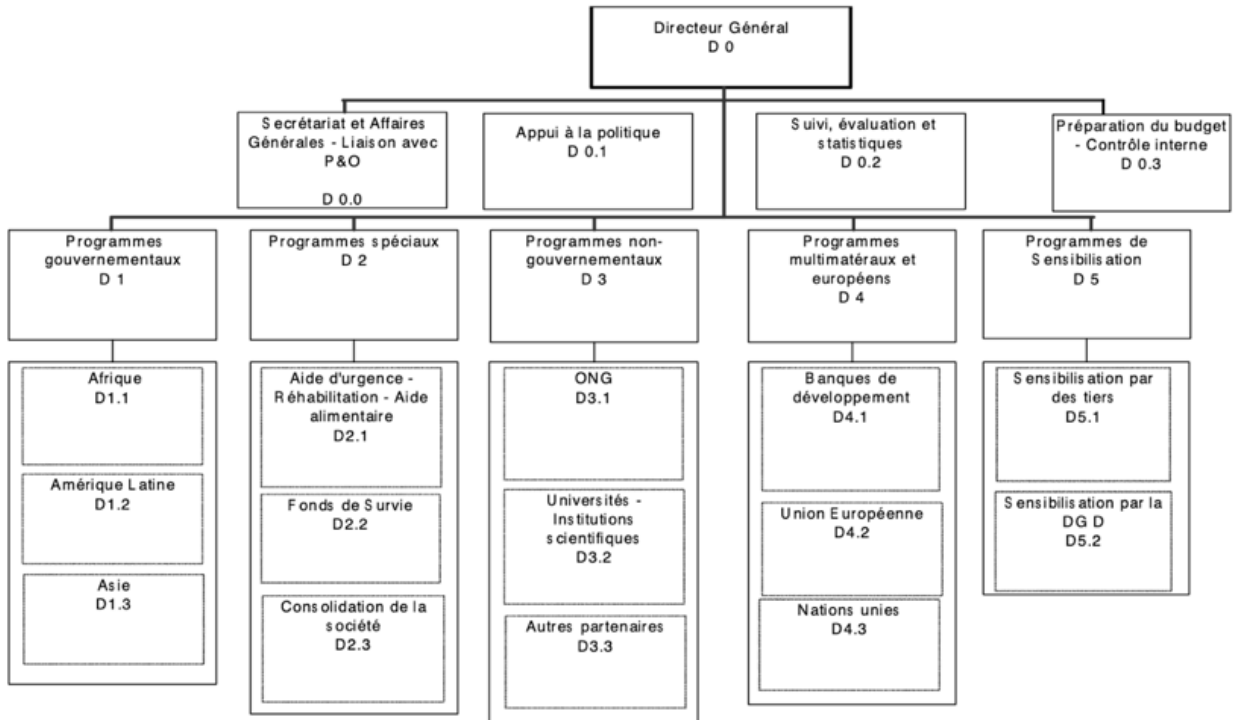
Date	Fédérations	Couples
Arrêté royal – 24/09/1964	AR relatif aux personnes agréées en qualité de volontaires de la coopération avec les pays en voie de développement. → défini le cadre légal pour les volontaires ainsi que les associations qui représente le volontaire qui doit être sous forme d'ASBL ; proposer un projet/programme qui cadre avec la politique générale de coopération belge ;	
Arrêté royal 12 mars 1991	Agrément des fédérations d'ONG, définies comme l'association d'ONG qui est agréés par « Nous » conformément à l'article 15. Il s'agit d'un organe de concertation.	
Entre 1991 et 1997	Les fédérations sont englobées dans la législation des ONG mais ont le mérite d'exister.	
AR - 18 juillet 1997	<p>Chapitre IV. Des organes de concertations et leurs subvention – section 1^{ère} – des fédérations</p> <p>Elles ont pour tâches : 1) assister leurs membres dans leur dialogue politique avec le Ministre en ce qui concerne leurs programmes et plan d'action ; 2) au nom des ONG, être l'interlocuteur du Ministre pour toutes les matières qui concernent le présent arrêté ; 3) désigner des représentants pour la commission d'avis ; 4) et en assurer le secrétariat.</p> <p>Par ailleurs le ministre fait appel aux fédérations pour les informations qu'il souhaite obtenir et qu'il estime utile pour l'exécution du présent arrêté et peut conclure une convention pour confier des tâches supplémentaires aux fédérations.</p>	<p>Les couples sont citées comme exemple en matière de collaboration. → « pour renforcer la qualité professionnelles des ONG et la collaboration entre elles, un taux de cofinancement préférentiel est accordé – lorsque le programme est présenté par une ONG ayant des objectifs considérés comme particulièrement spécifiques : ainsi par exemple, des ONG jouent un rôle de couple et qui fédèrent des multiples associations, comme le CNCD et le NCOS, pourraient être prises en considération dans ce contexte ».</p>
7 février 2007	1) Assister leurs membres dans leurs relations avec le Ministre pour toutes les matières relatives à leur agrément en vertu des dispositions de l'AR de 2005	

	<p>2) Renforcer la qualité professionnelle des ONG sur le plan méthodologique, opérationnel et stratégique pour mieux rencontrer les enjeux de la coopération au développement.</p> <p>3) Représenter leurs membres au sein du comité paritaire de concertation « pouvoirs publics – ONG de développement ».</p>	
<p>AR – 2 avril 2014 → le changement ici est très intéressant car il met en lumière toute une série de choses : 1) les coupoles sont placées avant les fédérations ce qui sur le plan symbolique est fort ! 2) ensuite on observe clairement la dimension stratégique côté coupole et la dimension techniques coté fédérations. → ce qui va tout à fait dans le sens de la façon dont les fédérations et coupoles sont perçues par leurs membres. 3) au-delà du rôle stratégique des coupoles on voit bien qu'elles produisent du contenu pour la DGD.</p>	<p>En remplacement du point 3 ci-dessus : Organiser le dialogue entre la DGD et les ANG. En concertation avec les coupoles : 1) organiser la formations des ONG ; 2) échanger des informations et des bonnes pratiques à travers l'organisation de GT et accompagnement des processus d'amélioration ; 3) GT portent sur l'application et l'interprétation de la réglementation et la rédaction des analyses et des recommandations à cet égard ; 4) participer au comité de concertation techniques qui vise à délibérer sur l'application et l'interprétation de la réglementation qui s'applique au ACNG.</p>	<p>Les coupoles sont agréées (et sont présentées avant les fédérations dans l'AR). Leurs tâches sont : 1) participer au comité de concertation stratégique (qui soumet des avis au ministre sur le rôle des acteurs de la coopération non gouv. Dans la coopération belge, propose de nouveaux objectifs pour la coopération au développement, il assure le suivi des complémentarités et synergies des ACNG, assure le suivi et évaluation des partenariats avec la coop. Gouv (= CTB), formule des avis communs sur les conclusions des études et des évaluations concernant le secteur) ; 2) contribuer au renforcement des capacités des ONG sur le plan institutionnel notamment en analysant et documentant l'évolution des paradigmes et des pratiques en matière de coopération non gouv. ; 3) identifier les avantages comparatifs des différents acteurs de la coopération gouv. Et non gouv. Avec d'obtenir une division des tâches optimales et d'identifier des complémentarités. 4) mettre en place et coordonner des plateformes sur le genre et développement et sur la cohérence des politiques en faveur du développement : produire des études ; élaborer des recherches ; apporter du soutien technique à l'intégration de ces thématiques ; organiser des événements et échanges nationaux et internationaux.</p>
<p>Loi – 16 juin 2016</p>	<p>Déf. L'organisation qui représente l'ensemble ou une partie des</p>	<p>Déf. L'organisation de la société civile dont les membres sont d'autres</p>

	organisations accréditées et qui joue le rôle d'interface entre la DGD et les OSC accréditées.	organisations de la société civile dans le domaine de la coopération au développement.
AR – 11 septembre 2016	<p>renforcer les capacités des organisations accréditées sur le plan stratégique, méthodologique et opérationnel pour mieux rencontrer les enjeux de la coopération au développement ; promouvoir la création, la gestion et la circulation des connaissances à travers l'échange d'expériences, la capitalisation et l'évaluation et à travers l'animation de groupes de travail thématiques; promouvoir la coordination, la communication et la création de complémentarités et de synergies entre les organisations accréditées et les autres acteurs du développement.</p> <p>assurer la coordination générale des CSC et le financement de leur formulation, de leur animation et de leur suivi par les organisations référentes ; assurer l'interface et la circulation de l'information entre l'administration et les organisations accréditées et représenter ces dernières dans les organes de concertation ; assurer la coordination et l'analyse de la demande groupée.</p>	<p>renforcer les capacités des organisations accréditées sur le plan stratégique, méthodologique et opérationnel pour mieux rencontrer les enjeux de la coopération au développement ; promouvoir la création, la gestion et la circulation des connaissances à travers l'échange d'expériences, la capitalisation et l'évaluation et à travers l'animation de groupes de travail thématiques; promouvoir la coordination, la communication et la création de complémentarités et de synergies entre les organisations accréditées et les autres acteurs du développement.</p> <p>mettre en place, coordonner et animer les plateformes ayant un rôle de veille et de pôle d'expertise sur des thématiques appropriées (genre et environnement) portant création d'un Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement et portant création du Conseil consultatif Genre et Développement (source AR du 11 septembre 2016).</p>

2. Annexes relatives aux organigramme de la DGD entre 2005 et 2019

Organigramme 1. DGCD

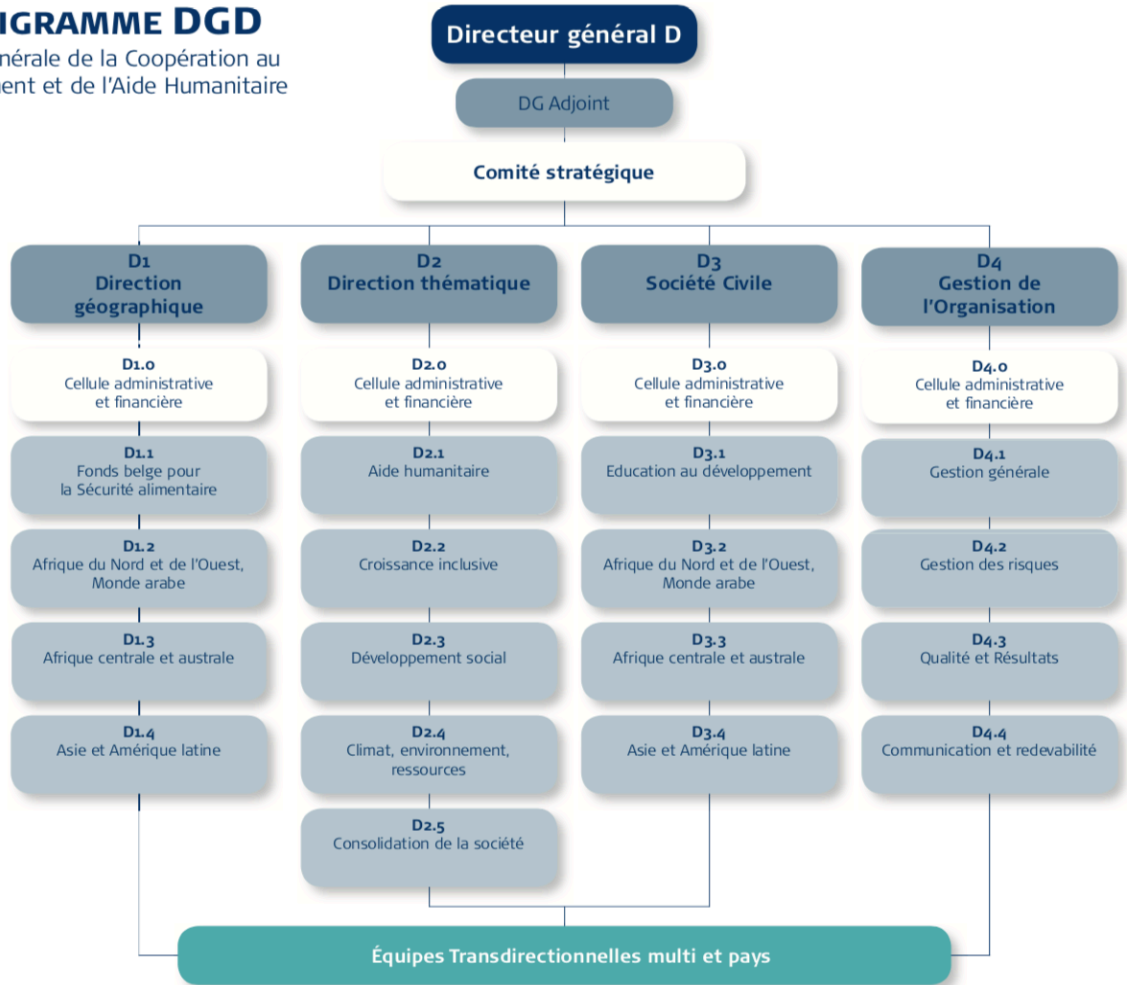


Source : DGCD, 2005b.

(Ancien organigramme DGD – Extrait peer review OCDE, 2005).

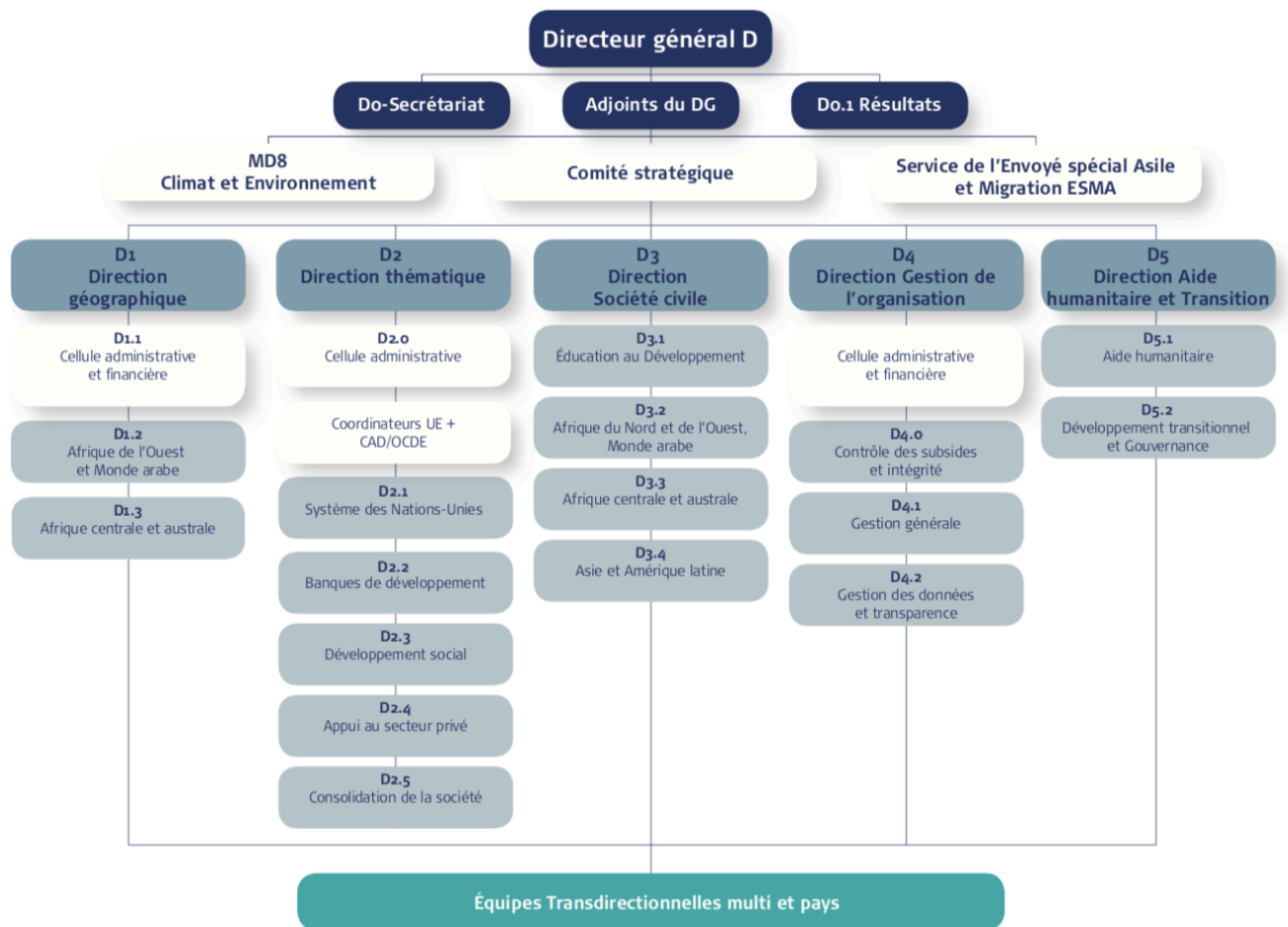
ORGANIGRAMME DGD

Direction générale de la Coopération au Développement et de l'Aide Humanitaire



(Organigramme DGD 2010 – 2019. Source : DGD – 2012).

ORGANIGRAMME DGD



(Organigramme DGD 2019. Source : DGD – 2019).

3. Tableau comparatif des termes utilisés pour décrire le Système Performant de maîtrise de l'Organisation (SPMO) entre 2014 et 2015

Arrêté royal du 25 avril 2014	Arrêté royal du 23 août 2015
1° la gestion financière : la diversité des sources de financement, le degré d'autonomie et son évolution dans le temps, l'état des liquidités, la solvabilité, l'équilibre budgétaire, la fiabilité de la comptabilité et du rapportage financier ;	1° la gestion financière : la qualité des outils de gestion, la capacité à faire face à ses engagements financiers;
2° la gestion stratégique : le fonctionnement des organes de gestion, la vision et la mission assignée à l'organisation, les objectifs stratégiques et opérationnels;	2° la gestion stratégique : le processus d'élaboration de la stratégie, le processus de planification stratégique, le suivi et pilotage de la stratégie;
3° la gestion des processus : leur définition, leur mise en œuvre, suivi et évaluation;	3° la gestion des processus : la définition de l'activité de l'organisation, la formalisation des processus, la maîtrise des processus;
4° la gestion par résultats : la politique de résultats et sa planification, le suivi, le rapportage, l'évaluation, le processus d'apprentissage et la gestion des capacités;	4° la gestion axée résultats : la qualité de la politique de gestion axée résultats, la maîtrise du processus de suivi-évaluation, la capacité de l'organisation à mettre en œuvre sa politique de gestion axée résultats;
5° la gestion des partenariats : la politique de partenariat choisie y compris la politique de renforcement de capacité et la politique de désengagement;	5° la gestion des partenariats : le choix et la formalisation des partenariats, la stratégie de renforcement des capacités des partenaires;
6° la prise en compte de thèmes transversaux : thématiques du genre et de l'environnement;	6° la prise en compte de thèmes transversaux : thèmes du genre et de l'environnement;
7° la gestion des risques : la politique adoptée en la matière, le plan d'action et la fonction d'évaluation;	7° la gestion des risques : la couverture de la gestion des risques de l'organisation, la maîtrise des risques;
8° la gestion du personnel : les politiques suivies en matière de personnel, de recrutement, de développement des compétences, d'intégrité, de coaching et d'évaluation;	8° la gestion du personnel : la définition d'un cadre de ressources humaines, la définition d'une stratégie de développement des ressources humaines, la maîtrise des processus de gestion des ressources humaines;
9° la transparence: l'accès à l'information, à la communication externe et interne et la disponibilité de l'organisation;	9° la transparence : la formalisation d'une stratégie de communication et de gestion de l'information, l'existence d'un dispositif de communication, l'accessibilité et la fiabilité de l'information.
10° la capacité de gestion de la complexité : le volume et la complexité des interventions menées.	<p>(10°) Le niveau de complexité de l'organisation visé à l'alinéa 1er est déterminé à partir des paramètres suivants :</p> <p>1° la taille de l'organisation;</p> <p>2° la dispersion géographique;</p> <p>3° la dispersion thématique;</p> <p>4° la diversité des partenaires;</p> <p>5° la dispersion des donneurs d'ordre;</p> <p>6° le volume des moyens humains.</p>

4. Tableau relatif à la législation en matière de coopération au développement entre 1976 et 2017

Loi relative à la coopération internationale au développement			
Ministère / secrétaire d'Etat	Date	Type	Mots clés
Van Eyllende	13/02/76 AR	co-financement ONG	Arrêté royal instaurant un régime de cofinancement par l'Etat belge et les organisations non gouvernementales
Cross	10/09/81 loi	Fonds coopération	Loi relative à la création d'un fonds de la coopération au développement et d'un fonds des prêts à des Etats étrangers
Donnea	14/09/83 AR	subvention ONG	Arrêté royal instituant un régime de subvention des organisations non gouvernementales pour des activités de formation, en Belgique, de ressortissants de pays en voie de développement
Donnea	14/11/84 AM	mesures d'exécution AR	Arrêté ministériel portant certaines mesures d'exécution de l'arrêté royal du 14/09/1983 instituant un régime de subvention des organisations non gouvernementales pour les activités de formation en Belgique des ressortissants de pays en voie de développement
Greens	12/09/91 AR	accord et subside ONG	Arrêté royal relatif à l'agrément et à la subordination d'organisations non gouvernementales et de fédérations en matière de projets dans les pays en voie de développement
Greens	12/09/91 AR	agrément ED	Arrêté royal relatif à l'agrément et à la subordination d'organisations non gouvernementales et de fédérations pour les activités de formation en matière de coopération au développement
Doydey	2/09/92 AR	saillies et frais ET	Arrêté royal relatif à la subordination des coûts, saillies et des frais de fonctionnement des fédérations agréées des organisations non gouvernementales en matière de coopération au développement
Mareels	25/12/98 AR	allocations coop.	Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 28 mars 1995 relatif à l'agrément, l'octroi d'allocations et à la subordination de personnes, d'organisations non gouvernementales et leurs fédérations en matière de coopération au développement
Mareels	25/12/98 AR	agrément et subvention	Arrêté royal relatif à l'agrément et à la subordination d'organisations non gouvernementales de développement et de leurs fédérations
Mareels	25/12/98 AR	agrément	Arrêté royal relatif à l'agrément et à la subordination d'organisations non gouvernementales de développement et de leurs fédérations
Mareels	25/12/98 AR	agrément	Arrêté royal relatif à l'agrément et à la subordination d'organisations non gouvernementales de développement et de leurs fédérations
Mareels	25/12/98 AR	agrément	Arrêté royal relatif à l'agrément et à la subordination d'organisations non gouvernementales de développement et de leurs fédérations
Mareels	25/02/99 loi	agrément	Arrêté royal portant assentiment au premier contrat de gestion entre l'Etat belge et la société anonyme de droit public "Coopération Technique Belge"
Mareels	25/02/99 loi	agrément	Arrêté royal portant assentiment au premier contrat de gestion entre l'Etat belge et la société anonyme de droit public "Coopération Technique Belge"
Bourmans	31/03/00 AM	IF et micro-interventions	Arrêté ministériel relatif à l'intervention de financements dans l'octroi de subventions, concernant le programme de micro-interventions, dans le cadre du contrôle administratif et budgétaire
Bourmans	27/04/00 AR	process sélection AI	Arrêté royal déterminant les procédures et modalités de sélection des organisations internationales partenaires de la coopération multilatérale - au sens de l'article 9 de la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge
Bourmans	29/04/00 AR	création FES	Arrêté royal portant exécution de la loi du 9 février 1999 créant le Fonds belge de survie
Bourmans	27/04/00 AR	AI multi	Arrêté royal déterminant les organisations internationales partenaires de la coopération multilatérale
Bourmans	26/06/00 AR	exéc. Coop. Bilatérale	Arrêté royal portant exécution de l'article 6, § 1er, de la loi du 25 mai 1999 concernant la Coopération internationale belge
Bourmans	17/09/00 AR	exéc. Coop. Bilatérale	Arrêté royal portant exécution de l'article 6, § 1er, de la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge
Bourmans	31/12/01 loi	création bio	Loi relative à la création de la société belge d'investissement pour les pays en développement et modifiant la loi du 21 décembre 1998 portant création de la CTB sous forme d'une société de droit public
Bourmans	31/12/01 AR	modif. Agrément ONG	Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 18 juillet 1997 relatif à l'agrément et à la subordination d'organisations non gouvernementales de développement et de leurs fédérations
Bourmans	31/12/01 AR	modif. Agrément ONG	Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 18 juillet 1997 relatif à l'agrément et à la subordination d'organisations non gouvernementales de développement et de leurs fédérations
Bourmans	20/04/02 AM	modif. Agrément ONG	Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 18 juillet 1997 relatif à l'agrément et à la subordination d'organisations non gouvernementales de développement et de leurs fédérations
Bourmans	23/12/02 AM	comp. Indirecte plus large	Arrêté royal portant exécution de l'article 11 de la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge
Bourmans	17/02/03 AR	création SES	Arrêté royal portant exécution de l'article 11 de la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge
Bourmans	2/04/03 AR	AI multi	Arrêté royal déterminant les organisations internationales partenaires de la coopération multilatérale
De Diecker	19/01/04 AR	exéc. loi FES	Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2000 portant exécution de la loi du 9 février 1999 créant le Fonds belge de survie
De Diecker	26/01/04 AR	modif. coop. bilatérale	Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 25 juin 2000 portant exécution de l'article 6, § 1er, de la loi du 25 mai 1999 concernant la coopération internationale belge
De Diecker	14/12/04 AR	agrément ONG	Arrêté royal relatif aux règlements d'organisations non gouvernementales de développement
De Diecker	24/09/04 AR	fin. Pgm et projets ONG	Arrêté royal relatif à la subvention des programmes et projets présentés par les organisations non gouvernementales de développement agréées
De Diecker	7/02/07 AR	fin. Fédg	Arrêté royal déterminant les organisations internationales partenaires de la coopération multilatérale
De Diecker	9/02/08 AR	AI multi	Arrêté royal déterminant les organisations internationales partenaires de la coopération multilatérale
Michel	4/02/09 accord	accord casbis	Accord entre le ministre de la coopération au développement et les Organisations non gouvernementales belges de développement
Michel	12/02/09 AR	accord casbis	Accord entre le ministre de la coopération au développement et les Organisations non gouvernementales belges de développement
Michel	12/02/09 AR	accord casbis	Accord entre le ministre de la coopération au développement et les Organisations non gouvernementales belges de développement
Michel	12/02/09 AR	accord casbis	Accord entre le ministre de la coopération au développement et les Organisations non gouvernementales belges de développement
Magrette - Labille	10/04/13 loi	loi CBD	Loi relative à la Coopération belge au Développement
Magrette - Labille	9/04/14 loi	modif. Loi 2013	Loi modifiant la loi du 19 mars 2013
Magrette - Labille	2/04/14 AR	subvention fedCup	Arrêté royal législatif, l'agrément et la subvention des candidats et modifiant l'arrêté royal du 7 février 2007 réglant l'agrément et la subvention des fédérations des organisations non gouvernementales de développement
Magrette - Labille	2/04/14 AR	genre	Arrêté royal relatif à la création d'une commission interdépartementale sur la cohérence des politiques en faveur du développement
Magrette - Labille	2/04/14 AR	cohérence	Arrêté royal relatif à la création d'une commission interdépartementale sur la cohérence des politiques en faveur du développement
Magrette - Labille	2/04/14 AR	Jer CG BIO	Arrêté royal portant assentiment au quatrième contrat de gestion entre l'Etat belge et la société anonyme de droit public "Coopération Technique Belge"
Magrette - Labille	2/04/14 AR	cohérence	Arrêté royal portant assentiment au quatrième contrat de gestion entre l'Etat belge et la société anonyme de droit public "Coopération Technique Belge"
Magrette - Labille	30/04/14 AR	4ème CG CTB	Arrêté royal établissant les lignes des pays partenaires des acteurs de la coopération non gouvernementale
Magrette - Labille	30/04/14 AR	jour. parlementaires ONG	Arrêté royal relatif à l'aide humanitaire
Magrette - Labille	30/04/14 AR	aide hum.	Arrêté royal relatif à l'aide humanitaire
Magrette - Labille	30/04/14 AR	ONG	Arrêté royal relatif à l'aide humanitaire
Magrette - Labille	30/04/14 AR	ONG	Arrêté royal relatif à l'aide humanitaire
Magrette - Labille	25/04/14 AR	SES	Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 25 février 2010 portant création d'un service d'évaluation spéciale de la Coopération internationale
De Croo	29/03/13 AR	jour. parlementaires CTB	Arrêté royal déterminant les pays partenaires de la coopération multilatérale
De Croo	29/03/13 AR	jour. parlementaires multi	Arrêté royal déterminant les pays partenaires de la coopération multilatérale
De Croo	29/03/13 AR	aide hum.	Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif à l'aide humanitaire
De Croo	23/09/13 AR	fin. ONG	Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale
De Croo	16/06/14 loi	Modif. Loi 2013	Loi modifiant la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement (L)
De Croo	21/07/14 loi	modif. BIO et CTB	Loi modifiant la loi du 3 novembre 2001 relative à la création de la société belge d'investissement pour les pays en développement et modifiant la loi du 21 décembre 1998 portant création de la coopération technique belge sous la forme d'une société de droit public
De Croo	11/09/14 AR	ONG	Arrêté royal concernant la coopération non gouvernementale
De Croo	11/09/14 AR	ONG	Arrêté royal concernant le nombre des cadres stratégiques communs de la coopération non gouvernementale et leur couverture géographique ou thématique
De Croo	31/02/17 AM	aide hum.	Arrêté ministériel relatif aux coûts simplifiés prévus à l'article 38 de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 concernant la coopération non gouvernementale
De Croo	31/02/17 AR	aide hum.	Arrêté ministériel relatif aux coûts simplifiés prévus à l'article 38 de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 concernant la coopération non gouvernementale
De Croo	17/12/17 AR	Fin. CG enabel	Arrêté royal portant approbation du premier contrat de gestion entre l'Etat fédéral et la société anonyme de droit public à finalité sociale Enabel, Agence belge de développement

5. Tableau reprenant la liste des personnes rencontrées durant la recherche

	Structure	Affiliation	Langue	fonction actuelle	date	
1	CAL	institution	F	directeur adjoint	2/12/15	EXPLORATOIRE
2	DGD - D4.2	DGD	N	Dir. service qualité	12/01/16	
3	ACODEV	fédération	F	chargé de la qualité	12/01/16	
4	CNCD	coupole	F	Directeur	12/01/16	
5	UVCW	AI	F	dir. Service international	13/01/16	
6	DGD - D3 (ONG)	DGD	F	attaché D3 Société civile	10/03/16	
7	ACODEV	fédération	F	chargé de la qualité	28/04/16	
8	ACODEV	fédération	F	directeur (ancien)	28/04/16	
9	ACODEV	fédération	F	directeur (nouveau)	28/04/16	
10	Parlement Fédéral (PS)	politique	F	Parlementaire	28/04/16	
11	Parlement Fédéral	Parlement	N	parlementaire SP.a	20/05/16	
12	MWQ	institution	F	Directrice	5/07/16	
13	ACODEV & ancien CTB	fédération	F	Directeur	14/07/16	
14	CTB	CTB	F	coordinatrice programme junior	14/07/16	
15	NGO ngo-federatie	fédération	N	chargée de qualité	12/07/16	
16	CTB	CTB	F	dpt évaluation	15/07/16	
17	CTB	CTB	F	operations manager	20/07/16	
18	CTB	CTB	F	Responsable administratif burkina Faso	27/07/16	
19	NGO ngo-federatie	fédération	N	chargée de qualité - EFQM	30/08/16	INTENSIFICATION
20	DGD	DGD	F	directrice D3 (société civile)	9/09/16	
21	RIKOLTO	ONG	N	Planning, Learning and Accountability Manager	19/10/16	
22	SOS Faim	ONG	F	chargée de qualité + finance + RH	8/02/17	

23	AT	ONG	F	chargée de financement	15/02/17	QUÉBEC	
24	AT	ONG	F	Directeur	15/02/17		
25	AT	ONG	F	directrice ED	20/02/17		
26	AT	ONG	F	récolte de fonds	22/02/17		
27	AT	ONG	F	chargé de projet AL	22/02/17		
28	AT	ONG	F	ED	1/03/17		
29	AT	ONG	F	service Sud	1/03/17		
30	AT	ONG	F	MRC (communication)	1/03/17		
31	AT	ONG	F	MRC (récolte fonds)	1/03/17		
32	AT	ONG	F	MRC (récolte fonds)	1/03/17		
33	AT	ONG	F		10/03/17		
34	AT	ONG	F		24/03/17		
35	AQOCI (Québec)	fédération	F	Direction	1/04/17		
36	AQOCI (Québec)	fédération	F	analyste politique	1/04/17		
37	L'Oeuvre Léger (Québec)	ONG	F	gestionnaire	8/05/17		
38	SUCO (Québec)	ONG	F	ECMS			
39	L'Entraide Missionnaire (Québec)	ONG	F	observation	17/05/17		
40	Oxfam Québec	ONG	F	Direction	9/08/17		
41	ancien travailleur ONG	ONG	F	pensionné			
42	Alternatives	ONG	F	Direction			
43	CCCI	fédération	F	chargée de programme	19/07/17		
44	IEIM - UQAM	Chercheur	F	Directeur			
45	CIRDIS - UQAM	chercheur	F	chercheur			
46	CNCD	coupole	F	secrétaire général	17/07/17		tion
47	NGO ngo-federatie	fédération	N	Directeur	17/08		

		n			/17
48	Parlement Fédéral (Ecolo)	politique	F	Parlementaire	3/07/17
49	ACODEV & ancien CTB	fédération	F	Directeur	14/07/17
50	cabinet de Croo	politique	F	attaché	4/09/17
51	Cota	ONG	F	chargé d'évaluation	12/10/17
52	Cota	ONG	F	secrétaire général	12/10/17
53	AT	ONG	F		20/10/17
54	ADG	ONG	F	Directrice	27/10/17
55	Oxfam MDM	ONG	F	directrice mouvement	30/10/17
56	Plan	ONG	B	Quality - organisation dir.	21/11/17
57	Oxfam Sol	ONG	B	Pgm	21/11/17
58	Oxfam Sol	ONG	B	cellule qualité	24/11/17
59	Frères des Hommes	ONG	F	Directrice	4/12/17
60	ITECO	ONG	F	chargé d'étude	8/12/17
61	ancien cabinet CD (Moreels)	politique	F	Consultant	8/12/17
62	Quinoa	ONG	F	Directrice Quinoa	23/01/18
63	PROTOS	ONG	N	Directeur	26/01/18
64	ACODEV	fédération	F	gestionnaire qualité	15/02/18
65	Le Coron / village du Monde	ONG	F		23/02/18
66	11.11.11	fédération	N	travailleur social	15/02/18
67	11.11.11	coupole	N	coordinateur programme	15/02/18
68	TRIAS	ONG	N	Quality & ressources département	15/02/18
69	Broederlijk delen	ONG	N	responsable qualité	22/02/18
70	Coopération syndicale internationale	AI	F	Directrice	16/03/17
71	CNCD	coupole	F	plaidoyer politique	9/03/

					18	
72	D3	DGD	F	directrice ECMS	9/03/18	
73	consortium KIYO SOLIDAGRO M3M	ONG	F/N	coordinatrice consortium	13/03/18	
74	Autre Terre	ONG	F	ancien directeur	19/03/18	
75	DGD	DGD	F	ancien directeur	18/04/18	
76	Entraide et fraternité	ONG	F	ancien directeur	29/03/18	
77	WSM	ONG	F	Appui qualité	2/05/18	
78	WSM	ONG	F	responsable continents	2/05/18	
79	Directrice D3 - DGD	DGD	F		6/02/19	
80	Directeur CNCD	coupole	F		23/01/19	
81	Directeur ENABEL	CTB / ENABEL	F		1/02/19	
82	CADTM	ONG	F	Gestionnaire	16/01/19	
83	Mutualité SOLIDARIS	politique	F	ancien ministre CD	11/06/19	
84	cabinet de Croo	politique	N	chef cabinet de croo	20/06/19	
85	Autre Terre	ONG	F	Directeur	2/07/19	
86	Autre Terre	ONG	F	Gestionnaire	2/07/19	
87	île de paix	ONG	F	Gestionnaire	12/07/19	
88	Miel Maya	ONG	F	Directeur	17/07/19	
89	ACODEV	Fédération	F	Directeur	18/07/19	
90	SIA	ONG	F	coordinatrice consortium qualité	3/09/19	

CONFIRMATION

6. Liste des ONG accréditées (2016-2026)

Abréviation	Nom de l'ACNG	Langue
BAC	Benelux Afro Center	FR
11.11.11	Koepel van de Vlaamse Noord-Zuidbeweging	NL
ACTEC	Association for Cultural, Technical and Educational Cooperation	FED
ADA – ZOA	Auto-Développement Afrique – Zelf-ontwikkeling Afrika	FR
ADG	Aide au Développement Gembloux	FR
ASF AdZG	Avocats Sans Frontières Advocaten Zonder Grenzen	FR
Autre Terre	Autre Terre	FR
AZV MSV	Artsen Zonder Vakantie Médecins Sans Vacances	NL
BD	Broederlijk Delen	NL
BOS+tropen	BOS+tropen (ex Groenhart)	NL
CADTM	Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers Monde	FR
CARITAS	Caritas International	FED
CDE-B KVH-B	Chaîne de l'Espoir Belgu Keten Van hoop België	FR
CEC	Coopération par l'Education et la Culture	FR
CETRI	Centre Tricontinental	FR
CJP	Commission Justice et Paix	FR
CNCD-11.1.11	Centre National de Coopération au Développement	FR
CONGO-DORPEN	Congodorpen (ex Centre de Développement Intégral de Bwamanda - Belgique)	NL
CRB	Croix-Rouge de Belgique Communauté francophone - Activités internationales	FR
CSA	Collectif Stratégies Alimentaires	FR
DA AD	Damiaanactie Action Damien	FED
DDBA	Défi Belgique Afrique	FR
Djapo	Djapo	NL
DYNAMO	Dynamo International	FR
ECHOS	Echos Communication	FR
EF	Entraide et Fraternité	FR
ETM KDW	Enfance Tiers Monde Kinderen Derde-Wereld	FR
Fairtrade Belgium	Ex Max Havelaar Belgique	FED
FIAN	FIAN-Belgium	FR
FONCABA KBA	Formation de cadres africains Kadervorming voor Afrikanen	FED
FOS	Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking - Socialistische Solidariteit	NL
FUCID	Forum Universitaire pour la Coopération Internationale au Développement	FR
G3W M3M	Geneeskunde voor de Derde Wereld Médecine pour le Tiers Monde	FED
GEOMOUN	GEOMOUN	FR
HI	Handicap International	FED
Iles de Paix	Les Amis des Iles de Paix et l'Action Pain de la Paix	FR
ITECO	ITECO, Centre de formation pour le développement	FR
KIYO	ex Vlaams Internationaal Centrum	NL
Light for –the World	Light for the World - Licht voor de Wereld - Lumière pour le Monde - Licht fur die Welt	FED
Louvain Coopération	(ex Louvain Développement)	FR
MDM	Médecins du Monde	FR

DVW	Dokters van de Wereld	
MEMISA	Memisa Belgique Memisa België	FED
MMH	Miel Maya Honing	FED
MSF AZG	Médecins Sans Frontières Artsen Zonder Grenzen	FED
MSFem	Le Monde selon les femmes	FR
Oxfam MM	Oxfam-Magasins du monde	FR
Oxfam So	Oxfam Solidariteit Oxfam Solidarité	FED
Oxfam WW	Oxfam-WereldWinkels	NL
PLAN	Plan Belgique Plan België	FED
PROTOS	Projectgroep voor Technische Ontwikkelingssamenwerking	NL
Quinoa	Quinoa	FR
RCN	RCN Justice & Démocratie	FR
RKVI	Rode Kruis-Vlaanderen Internationaal	NL
Rotary Clubs	Association des Rotary Clubs belges pour le coopération au développement/Vereniging van de Belgische Rotaryclubs voor ontwikkelingssamenwerking	FED
SCI	Service Civil International	FR
SHC	Sensorial Handicap Cooperation	NL
SOLIDAGRO	Solidagro (ex Bevrijde Wereld)	NL
SolSoc-FCD	Solidarité Socialiste - Formation, Coopération et Développement	FR
SOS Faim	Action pour le Développement Actie voor Ontwikkeling	FR
SOSVE SOSKD	SOS Villages d'Enfants Belgique SOS Kinderdorpen België	FED
Studio Globo	Studio Globo	NL
Tearfund	Tearfund	FED
TRIAS	TRIAS	NL
UCOS	Universitair Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking	NL
ULB Coopération	(ex Centre scientifique et médical de l'ULB pour ses Activités de Coopération/CEMUBAC)	FR
UNICEF	Unicef Belgique Unicef België	FED
VECO	Vredeseilanden	NL
VIA DB	VIA Don Bosco	FED
VSF DZG	Vétérinaires Sans Frontières Dierenartsen Zonder Grenzen	FED
WSM	Wereldsolidariteit Solidarité Mondiale	FED
WWF	World Wide Fund for Nature - Belgium	FED

7. Liste des programmes communs

Programmes communs					
	ONG	profil	Budget annuel	raisons partenariat	Langue
1	Broederlijk Delen	catholique (Sud)	14 Mi	idéologique	NL
	Studio globo	catholique (ECMS)	2,5 Mi	idéologique	
2	Le monde selon les femmes	(focus genre) plaidoyer	1 Mi	thématique	F
	CETRI	plaidoyer	0,4 Mi	thématique	
	CNCD	plaidoyer	5 Mi	thématique	
3	Commission justice et Paix (CJP)	catholique	0,4 Mi	idéologique	F-N
	CARITAS	catholique	22,3 Mi	idéologique	
4	Autre Terre	agro écologie	1,5 Mi	thématique	F
	IdP	agro écologie	4,5 Mi	thématique	
	SOS Faim	agro écologie	6,2 Mi	thématique	
5	M3M (viva salud)	droit à la santé	1,8 Mi	thématique	N-F
	KIYO	Droit	2,7 Mi	thématique	
	SOLIDAGRO	droit à la bouffe	2,2 Mi	thématique	
6	Fucid	coopération universitaire	0,3 Mi	mode d'action	F
	ADG (+ UniverSud) = ECLOSIO	coopération universitaire	2,3 Mi	mode d'action	
	Louv Coop	coopération universitaire	5,3 Mi	mode d'action	
	ULB coop	coopération universitaire	1,8 Mi	mode d'action	
7	MEMISA	santé	10 Mi	thématique	N
	AZV	santé	3,2 Mi	thématique	
8	SOLSOC (fr)	socialiste	5,5 Mi	idéologique	F-N
	FOS (nl)	socialiste	5 Mi	idéologique	
	IFSI (syndicat socialiste)	socialiste	?	idéologique	
9	WSM	catholique	8 Mi	idéologique	N
	IIAV	catholique		idéologique	
	MSI	catholique		idéologique	
1	Oxfam Solidarité	Oxfam	28 Mi	thématique	N-F

0	Oxfam monde	Magasin du	Oxfam (commerce)	9 Mi	thématique	
	Miel Maya Honing		commerce équitable	0,2 Mi	thématique	
			renforcement société civile africaine	0,3 Mi	géographique	
1	Foncaba		santé	3 Mi (?)	géographique	N-F
1	Rotary		santé	?	géographique	
	BAC		santé	1,7 Mi	géographique	
	Congo Dorpen					
1	Brulocalis		coopération communale		mode d'action	F
2	UVCW		coopération communale		mode d'action	

8. Questionnaire du *screening* de 2016



ROYAUME DE BELGIQUE
Affaires étrangères,
Commerce extérieur et
Coopération au Développement

Analyse de la performance du système de maîtrise de l'organisation

Nom abrégé ACNG :		
Ref ACNG :		
Type de statut ou d'agrément demandé	ONG	
En cas de fusion	Ref ACNG	ACNG
Liste des ACNG impliqués dans la fusion		

1. Qualité des outils de gestion

1.1. Etablissement d'une comptabilité

Les comptes sont publiés en partie double
Une comptabilité analytique est utilisée

Non

1.2. L'établissement des comptes respecte le droit comptable

Un contrat avec un commissaire aux comptes est signé
Le rapport du Commissaire aux comptes est disponible
Si non : motif d'indisponibilité
Conclusion du rapport du commissaire pour les comptes N-1

Non

1.3. Respect des obligations en matière de publication des comptes

Les comptes annuels ont été publiés endéans les délais légaux
Ceux de l'année N-1
Ceux de l'année N-2
Ceux de l'année N-3
Ceux de l'année N-4
Ceux de l'année N-5

Non

1.4. Monitoring financier

Fréquence de l'établissement d'une situation comptable
La comptabilité analytique prévoit un code par projet / intervention
Existence d'un dispositif de monitoring financier des projets
Utilisation de la comptabilité analytique pour le monitoring financier des projets
Existence d'un système de gestion par bailleur de fonds

2. Capacité à faire face à ses engagements financiers

2.1. Capacité à rembourser ses dettes : Ratio de liquidité

Créances à 1 an au plus
 Placements de trésorerie et valeurs disponibles
 Régularisation d'actifs
 Dettes à court terme
 Régularisation du passif

N.B. En cas de fusion, additionnez les comptes des différentes entités avant de les encoder dans ce tableau

	N-3	N-2	N-1
Comptes 40/41			
Comptes 50/58			
Comptes 49			
Comptes 42/48			
Comptes 49			
Ratio de liquidité	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
Pondération			#DIV/0!

2.2. Degré d'autonomie financière de l'organisation : Ratio de solvabilité

Capitaux propres
 Total du passif

N.B. En cas de fusion, additionnez les comptes des différentes entités avant de les encoder dans ce tableau

	N-3	N-2	N-1
Comptes 10/15			
Comptes 10/49			
Ratio de solvabilité	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
Pondération			#DIV/0!

2.3. Equilibre budgétaire

N.B. En cas de fusion, additionnez les comptes des différentes entités avant de les encoder dans ce tableau

	Résultats Comptes 70/75 - 60/65	Produits Comptes 70/75	
N-3			#DIV/0!
N-2			#DIV/0!
N-1			#DIV/0!
			#DIV/0!

#DIV/0! ← ↑ Pondération

1. Processus d'élaboration de la stratégie

1.1. Formulation d'une vision / mission dans le plan stratégique

La mission est formulée
 La vision est formulée
 La stratégie est décrite

1.2. Formalisation du statut des organes de gouvernance

Les organes de gouvernance sont définis dans les statuts de l'organisation
 Les membres des organes de gouvernance définis sont nommés/élus
 L'organe de gouvernance responsable de l'approbation de la stratégie est composé de plus de 50% de personnes qui ne sont pas issues du personnel de l'organisation
 Les rôles et responsabilités des organes de gouvernance ont été définis formellement dans un document
 Les processus décisionnels (relations entre les organes de gouvernance) ont été définis formellement dans un document

1.3. Existence d'une méthodologie et de procédures d'élaboration de la stratégie

Un diagnostic stratégique a été élaboré
 Les différentes parties-prenantes sont impliquées dans l'élaboration de la stratégie
L'ensemble des parties prenantes (partenaires, etc.)
Le personnel / les services
 La formulation de la vision est cohérente
La vision est formulée de manière à définir la situation dans laquelle l'organisation souhaite se trouver dans l'avenir
La stratégie élaborée permet d'atteindre la vision formulée
 La mission est formulée pour exprimer la raison d'être de l'organisation

Non
Non

2. Processus de planification stratégique

2.1 Opérationnalisation de la stratégie

La stratégie est déclinée en une déclinaison d'objectifs stratégiques et d'objectifs spécifiques
 Les objectifs sont clairement définis
La majorité (+ de 50 %) des objectifs définis respectent les principes SMART
Les objectifs sont cohérents entre eux
Chaque niveau d'objectif dispose d'un responsable de sa mise en oeuvre
Des priorités ont été définies dans la réalisation des objectifs
Des échéances ont été définies pour chaque objectif, en lien avec la priorisation
 Un processus de mise à jour de la stratégie a été prévu
Une échéance de révision de la stratégie est prévue
Des tableaux de bord alimentant les instances de gouvernance sont prévus
 Le plan d'actions est clairement défini
Chaque action dispose d'un responsable de sa mise en oeuvre
Chaque action est programmée dans le temps

Oui
Non
Oui

3. Suivi et pilotage de la stratégie

3.1 Maturité du système de suivi

Des indicateurs ont été définis pour chaque objectif
 Les indicateurs définis respectent les principes SMART
 La majorité (+ de 50%) des indicateurs dispose d'une valeur de référence (temps 0) et d'une valeur cible (objectif)
 Une procédure de mise à jour des indicateurs est définie
 Un outil de reporting a été mis en place
 Les modalités de reporting en vue de compléter le système de suivi ont été définies
Un responsable du système de suivi a été identifié
 ! Les détenteurs des données à collecter sont identifiés
La fréquence de mise à jour des données est définie
 ! Les tableaux de bord à produire sont définis
Les rapports à produire et leur fréquence sont définis
Les destinataires de chaque rapport sont identifiés
 Une méthode de collecte de données unique est mise en place

Oui	

1. Définition de l'activité de l'organisation

1.1. La mission de l'organisation est déclinée en activités

Des pratiques en matière de gestion des processus sont en cours de développement
 Les documents stratégiques de l'organisation comprennent les éléments demandés
Une définition de la mission de l'organisation
Une description des activités de l'organisation
Une identification de quelques macro-processus ou grandes fonctions (par exemple, distinction du pilotage, support et réalisations/services/interventions)

Une déclinaison de la mission sous une approche processus articulant au minimum deux niveaux entre eux (macro-processus, processus)
La mission de l'organisation est déclinée sous une approche processus articulant au minimum trois niveaux entre eux (macro-processus, processus, sous-processus, éventuellement tâches)
Une cartographie fine des processus identifiant les relations entre eux
 Les instances de gouvernance se prononcent annuellement sur l'évolution de la mission

Non	

2. Formalisation des processus

2.1. Les processus-clés sont identifiés

L'organisation a identifié au moins un processus-clé pour chacun des domaines de gestion suivants ?
Gestion financière
Gestion des risques
Gestion stratégique
Gestion du personnel
Gestion axée sur les résultats
 Les critères de sélection des processus-clés sont formalisés

Non	

2.2 Les processus-clés sont documentés

Les outputs des processus-clés sont identifiés et caractérisés
Les produits des processus-clés sont identifiés

Non	

Les processus-clés sont décrits sommairement :		
<i>Les bénéficiaires des processus-clés sont identifiés</i>		
<i>Le niveau de qualité attendu des processus-clés est décrit</i>		
<i>Un responsable par processus-clé est identifié</i>	Non	
<i>Les étapes des processus-clés sont décrites</i>		
<i>Le rôle de chaque intervenant au sein du processus est défini</i>		
Les ressources nécessaires aux processus-clés sont quantifiés :	Non	
<i>Les ressources humaines</i>		
<i>Les ressources matérielles</i>		
<i>Les ressources financières</i>		
Une fiche descriptive par processus-clé est établie		
Les processus-clés sont décrits dans un manuel de procédures		
Les processus-clés sont formalisés sous forme de logigramme		
Le niveau de qualité atteint par chaque processus-clé est précisé		

3. Maîtrise des processus

3.1. Maîtrise des processus-clés

Les documents stratégiques de l'organisation décrivent une méthode de maîtrise des processus-clés
L'organisation dispose d'un label ou d'une certification qualité

3.2. Suivi des processus-clés

Des données quantitatives sur les activités de l'organisation sont disponibles
Des indicateurs-clés permettant de suivre régulièrement l'activité de l'organisation ont été définis
Chaque processus-clé a un niveau de performance attendu

Non

Un indicateur de performance a été défini pour chaque processus-clé
Une valeur cible a été définie pour chaque processus-clé

La satisfaction des bénéficiaires des processus est mesurée

--

3.3. Amélioration continue des processus-clés

Un dispositif d'amélioration des processus-clés est défini
Une procédure d'amélioration des processus-clés est précisée
Les responsables des processus sont chargés de suivre régulièrement les indicateurs
Les responsables des processus sont chargés de prendre des mesures d'amélioration des processus
Les impacts issus de l'amélioration des processus-clés sont mesurés et documentés

Non

1. Qualité de la politique de la G.A.R.

1.1. Existence d'un document exposant la politique de la G.A.R. de l'organisation

L'organisation dispose d'un document exposant sa politique en matière de G.A.R.
L'organisation explicite des critères et principes de qualité

Le document exposant la politique de la G.A.R. de l'organisation :
s'appuie sur les critères, normes et standards du CAD
s'appuie sur une analyse approfondie des besoins des bénéficiaires
s'appuie sur la participation des partenaires
prévoit une réflexion interne sur les approches permettant de mesurer l'impact

Le document exposant la politique de la G.A.R. de l'organisation est diffusé auprès :

*du personnel et des bénévoles
des partenaires*

Le document exposant la politique de la G.A.R. de l'organisation est une référence pour les responsables de projets / programmes
Le document exposant la politique de la G.A.R. de l'organisation est mis à jour annuellement, prenant en compte les résultats du suivi et des évaluations

1.2. Programmation des évaluations des projets/programmes de l'organisation

Les évaluations sont programmées dans le temps (au moins les rapports d'évaluation intermédiaires et finaux)
Les évaluations sont budgétées
Les thématiques des évaluations qui seront menées durant l'année sont identifiées et justifiées
Les évaluations d'impacts sont prévues et le système de suivi conçu en conséquence

2. Maîtrise du processus de suivi-évaluation

2.1. Qualité du suivi

Des indicateurs sont identifiés pour chaque projet/programme

Des indicateurs SMART de réalisation (output) et de résultat (outcome) sont identifiés pour chaque projet/programme
Des indicateurs de contexte sont prévus et alimentés dans le système de suivi pour chaque projet / programme

2.2. Portée du système de suivi

Les valeurs de référence (baseline) et valeurs cibles (au niveau intermédiaire et final) sont disponibles
pour les indicateurs de réalisation (output)
pour les indicateurs de résultat
pour les indicateurs d'impact

Non

Un dispositif de coordination et de contrôle des données est mis en oeuvre
Les partenaires certifient la qualité des données

2.4. Pratique et qualité des évaluations

Les projets / programmes font l'objet d'une évaluation intermédiaire ou d'une évaluation finale

Les termes de référence des évaluations précisent les objectifs, les critères formels et le cadre (budget et planning indicatif) d'évaluation
Une évaluation finale est prévue pour tous les projets / programmes

L'organisation fait des évaluations intermédiaires au niveau de l'intervention (projet) en fonction des infos venant du système de suivi
Les évaluations sont systématiquement alimentées par le système de suivi
Les termes de référence des évaluations sont standardisés autour des normes et standards du CAD en matière d'évaluation

Des évaluations transversales sont prévues dans différents pays à travers le programme
L'organisation a procédé à une méta-évaluation lors des 5 dernières années
Les produits du système de suivi et évaluation font l'objet de discussions sur la stratégie de l'organisation
Une politique en matière d'évaluations d'impact est mise en pratique
L'organisation participe à des peer reviews de son système de suivi évaluation
L'organisation participe à des évaluations conjointes

2.5. Indépendance des évaluations

La politique de la GAR prévoit que certaines évaluations soient réalisées par des évaluateurs indépendants

--

Les évaluations finales sont exécutées par des évaluateurs indépendants

2.6. Pilotage des évaluations

Pour chaque évaluation (100%), un responsable du pilotage est institué

Un comité de pilotage est institué pour chaque évaluation

Un comité de pilotage qui intègre des partenaires est institué pour au moins 25 % des évaluations

Un comité de pilotage qui intègre des représentant des partenaires et des experts indépendants (et éventuellement des représentants des bénéficiaires) est institué pour au moins 25 % des évaluations

2.7. Communication

Les rapports d'évaluation font l'objet d'une communication vers le conseil d'administration (et y sont discutés)

3. Capacité de l'organisation à mettre en oeuvre la politique

3.1. Personne/service Ressource consacré au suivi-évaluation

Une personne ou un service-ressource en matière de G.A.R. est identifié

Au moins un membre du personnel a suivi une formation en la matière

La personne/service-ressource :

centralise l'ensemble des rapports d'évaluation

coordonne les pratiques de suivi et d'évaluation au sein de l'organisation

participe à des colloques ou séminaires consacrés aux évaluations des projets de développement

Les principales conclusions et recommandations des évaluations sont identifiés et rassemblés pour en tirer des leçons au niveau de l'organisation

Les leçons apprises des principales conclusions et recommandations sont partagés avec d'autres acteurs de la coopération au développement

1. Choix du partenaire et formalisation du partenariat

1.1. Les partenariats sont formalisés

- L'organisation entretient des partenariats
 - financiers*
 - non financiers*
- La liste et la description de chaque partenaire est établie
 - pour chaque partenariat financier*
 - pour chaque partenariat non financier*
- Une description est disponible pour chaque partenaire. Elle comprend :
 - Le domaine d'activité*
 - L'âge de l'organisation*
 - Le lieu et la durée de l'implantation*
 - Taille de l'organisation (ETP/budget)*
- Des modèles de conventions et de MoU existent
- Chaque partenariat est formalisé dans un document (par exemple : convention ou MoU)

Non	
Non	

1.2 Une politique de partenariat est définie

- Les grandes orientations de chaque partenariat sont définies
- Des critères de sélection des partenaires sont formalisés
 - pour les partenaires financiers*
 - pour les partenaires non financiers*
- Les objectifs spécifiques du partenariat sont fixés dans un document
 - pour les partenaires financiers*
 - pour les partenaires non financiers*
- Une durée du partenariat est établie sur base des objectifs spécifiques fixés

Non	
Non	

1.3 Un suivi régulier de l'atteinte des objectifs est formalisé

- Des indicateurs sont définis pour chaque objectif
- Chaque indicateur dispose d'une valeur-cible
- Des modalités de reporting sont définies
 - La fréquence de mise à jour des indicateurs est définie*
 - La/les personne(s) en charge de la mise à jour des indicateurs est/sont définie(s)*

Non	

1.4 Une évaluation régulière des partenariats est réalisée

- Une procédure de dialogue avec les partenaires est définie
- Cette procédure de dialogue est appliquée avec chaque partenaire
- A l'issue du dialogue, une procédure de mise à jour des objectifs du partenariat est formalisée

2. Renforcement des capacités

2.1 Une stratégie de renforcement des capacités définissant les objectifs en matière de transfert des connaissances est définie

- Les principes de la stratégie de renforcement des capacités sont formalisés dans les conventions de partenariat
 - Les moyens techniques sont identifiés*
 - Des ressources humaines à mobiliser sont identifiées*
 - Un budget est dédié*
- Une animation de cette stratégie est prévue (personne ressource + budget dédié)
- Une stratégie de sortie est formalisée pour chaque partenariat

Non	

La satisfaction des partenaires fait l'objet d'un suivi tout au long du partenariat
Un outil de gestion des plaintes est créé
Une procédure de prise en compte des réclamations des partenaires est formalisée
 Des animations ou moments d'échanges entre partenaires sont organisés en vue d'améliorer la collaboration entre les partenaires et générer une plus-value mutuelle
 Les conditions de fin du partenariat sont définies
 Un accompagnement de la stratégie de sortie est prévu (personne ressource + budget dédié)

Non	

1. Thématique du genre

1.1 Les documents stratégiques de l'organisation prennent en compte la problématique de genre

Il existe une politique en matière de genre

--

1.2 Une expertise interne en matière de genre est présente

Une/des personne(s) ressource(s) en matière de genre est/sont identifiée(s) au sein de l'organisation
 Cette/ces personne(s) a/ont suivi une formation relative au genre ou dispose(nt) d'une expérience de plus de 3 ans dans cette thématique

La(es) personne(s) ressource(s) participe(nt) à des groupes de réflexion sur la thématique
 La(es) personne(s) ressource(s) est/sont actif(s) dans les réseaux et comités 'genre et développement'

1.3. Des outils de prise en compte du genre dans l'organisation sont mis en place

Une charte prenant en compte la thématique de genre est diffusée au sein du personnel
 Plan d'actions :

--

Un plan d'actions opérationnel est défini en matière de genre

--

Les actions prévues en matière de genre sont planifiées et budgétisées annuellement au sein du plan d'actions

--

Un suivi des actions du plan d'actions est assuré

--

Des checklists ou des aides à la décision en matière de genre sont systématiquement utilisées dans les processus d'élaboration des projets/programmes et de la stratégie

--

Des outils permettant la prise en compte des impacts de genre à tous les niveaux sont diffusés dans l'ensemble de l'organisation (gender budgeting)

--

1.4. Des moyens sont consacrés à la prise en compte de la problématique de genre

Un budget et des ressources humaines sont dédiés à la thématique de genre
 Le reporting de l'organisation prévoit systématiquement des indicateurs de genre

2. Thématique de l'environnement

2.1. Les documents stratégiques de l'organisation prennent en compte la problématique de l'environnement

Il existe une politique en matière d'environnement

--

2.2. Une expertise interne en matière d'environnement est présente

Une/des personne(s) ressource(s) en matière d'environnement est/sont identifiée(s) au sein de l'organisation

Cette/ces personne(s) a/ont suivi une formation spécifique ou dispose d'une expérience de plus de 3 ans dans cette thématique

La(es) personne(s) ressource(s) participe(nt) à des groupes de réflexion sur la thématique

La(es) personne(s) ressource(s) est/sont actif(s) dans les réseaux et comités 'environnement et développement'

2.3. Des outils de prise en compte de l'environnement dans l'organisation sont mis en place

Une charte prenant en compte la thématique de l'environnement est diffusée au sein du personnel

Plan d'actions

Un plan d'actions opérationnel est défini en matière d'environnement

Les actions prévues en matière d'environnement sont planifiées et budgétisées annuellement au sein du plan d'action

Un suivi des actions du plan d'actions est assuré

Des checklists ou des aides à la décision en matière d'environnement sont systématiquement utilisées dans les processus d'élaboration des projets/programmes et de la stratégie

Des outils permettant la prise en compte des impacts d'environnement à tous les niveaux sont diffusés dans l'ensemble de l'organisation

L'organisation bénéficie d'un label ou d'une certification environnementale

2.4. Des moyens sont consacrés à la prise en compte de la problématique de protection de l'environnement

Un budget et des ressources humaines sont dédiés à la thématique de l'environnement

Le reporting de l'organisation prévoit systématiquement des indicateurs de mesure de l'impact sur l'environnement

1. Gestion des risques des interventions

1.1 La politique de gestion des risques des interventions est définie

Non

Définition du périmètre

Procédure d'identification des risques

Procédure d'évaluation

Procédure de traitement des risques

Moyens dédiés à la gestion des risques

1.2 Identification, évaluation et maîtrise des risques liés aux interventions

Non

Une analyse systématique des risques liés aux intervention est réalisée

Si oui, cette analyse est réalisée:

2. Gestion des risques relatif au fonctionnement de l'organisation

2.1 La politique de gestion des risques de l'organisation est définie

Non

Définition du périmètre

Procédure d'identification des risques

Procédure d'évaluation des risques

Procédure de traitement des risques

Moyens dédiés à la gestion des risques

2.3 L'organisation identifie, évalue et maîtrise ses risques

Des mesures d'identification et de maîtrise des risques sont mises en oeuvre sans que celles-ci soient formalisées dans un document

Si oui, ces mesures sont:

Si des procédures existent: celles-ci sont diffusées au sein de l'organisation

L'organisation détermine la probabilité de survenance des risques

Les organes de gouvernance se sont prononcés sur le niveau de risque acceptable

Les risques prioritaires à maîtriser ont été identifiés

L'analyse des risques est réalisée pour l'entièreté des activités de l'organisation

2.4 L'organisation suit, évalue et adapte ses pratiques en matière de gestion des risques

Un système de surveillance des risques a été défini afin de suivre le niveau d'exposition aux risques prioritaires

Une évaluation des procédures de gestion des risques est réalisée à intervalle régulier

Un tableau de bord de suivi des mesures correctrices est utilisé

Un responsable de la coordination des mesures de gestion des risques est désigné

Un système de surveillance des risques est déployé dans l'ensemble de l'organisation