
Saisir la managérialisation de la coopération belge au développement dans sa matérialité

Retour sur le screening et les cadres stratégiques communs en tant qu'instruments

Understanding the materiality of Belgian cooperation aid managerialism.

Analyzing the screening and the "Common Strategic Frameworks" as instruments

Aprovechar la gestión de la cooperación belga para el desarrollo de su materialidad. Volver al screening y a los marcos estratégicos comunes como instrumentos.

Justine Contor



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/sds/11404>

DOI : 10.4000/sds.11404

ISSN : 2275-2145

Éditeur

Presses universitaires du Midi

Référence électronique

Justine Contor, « Saisir la managérialisation de la coopération belge au développement dans sa matérialité », *Sciences de la société* [En ligne], 105 | 2020, mis en ligne le 01 juin 2020, consulté le 01 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/sds/11404> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sds.11404>

Ce document a été généré automatiquement le 1 juillet 2021.



Sciences de la société est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Saisir la managérialisation de la coopération belge au développement dans sa matérialité

Retour sur le screening et les cadres stratégiques communs en tant qu'instruments

Understanding the materiality of Belgian cooperation aid managerialism. Analyzing the screening and the “Common Strategic Frameworks” as instruments

Aprovechar la gestión de la cooperación belga para el desarrollo de su materialidad. Volver al screening y a los marcos estratégicos comunes como instrumentos.

Justine Contor

- 1 Depuis la fin des années 1990, la coopération belge au développement a connu deux grandes réformes au caractère managérial. La première, la réforme dite Moreels, a dessiné le champ de la coopération tel qu'on le connaît aujourd'hui ; la seconde, encore à l'œuvre à ce jour sous le ministre De Croo, rationalise profondément le secteur. Entre ces deux grandes réformes, le cadre international évolue lui aussi et promeut toujours plus de performance, d'efficacité et de résultats. C'est dans ce contexte que nous analysons deux instruments de la politique de coopération belge actuelle : les cadres stratégiques communs (CSC) et le *screening*. Pour ce faire nous avons réalisé une série d'entretiens et deux observations participantes, au sein d'une organisation non-gouvernementale (ONG) et de l'administration de la coopération au développement. L'étude des deux outils nous permet de montrer que leur mise en œuvre a généré différentes réactions au sein du secteur. En effet, si les principes gestionnaires promus par le *screening* ne sont pas remis en cause par les ONG, l'outil en tant que tel a tout de même rencontré une série de résistances. Les CSC nous permettent quant à eux de mettre en évidence un mode réactionnel inédit dans l'analyse des instruments de l'action publique : la négociation. Suivre ces instruments nous permet de saisir la façon

dont les relations entre l'État et le secteur des ONG se sont transformées en un rapport davantage gestionnaire.

Les instruments de l'action publique : intérêt d'une approche conceptuelle

- 2 S'intéresser aux instruments de l'action publique (IAP) implique de revenir préalablement sur les travaux de certains auteurs. L'intérêt de cette approche par les instruments est multiple. Elle permet, d'abord, d'appréhender l'émergence de nouveaux enjeux publics ; ensuite, de cerner les changements liés à un contexte néolibéral et managérial ambiant, ainsi qu'au développement de nouvelles technologies ; enfin, d'adopter une approche critique d'une société du contrôle et de la normalisation des phénomènes sociaux (Lascoumes, Simard, 2011). Il s'agit donc de saisir l'action publique dans sa matérialité, comme nous le proposons dans cet article à travers l'analyse des deux dispositifs précédemment identifiés. Au milieu des années 1980 émergent les premières critiques à l'encontre du *new public management*. Christopher Hood (1991) fait alors état de trois approches fondées sur les instruments : (1) l'instrumentation, portant sur le problème de l'adéquation entre un objectif politique et les moyens pour l'atteindre ; (2) les types d'instruments ; et (3) une approche qui envisage les instruments comme des institutions sociologiques, construites sur les dynamiques, les interactions et l'appropriation des acteurs. C'est sur cette dernière approche que nous choisissons de nous focaliser puisqu'elle permet d'articuler les relations et les interactions entre le secteur ONG et l'État belge à travers la mise en place d'instruments.
- 3 Dans la même veine, Jean-Pierre Le Bourhis et Pierre Lascoumes (2011), proposent une réflexion sur les processus de résistance des acteurs. L'une de leur principale conclusion est que l'analyse des IAP, par le prisme des résistances, donne à voir les logiques d'interaction des acteurs. En effet, trois éléments vont dans ce sens. Tout d'abord, l'importance des processus d'appropriation de ces dispositifs par les acteurs compte tenu de leur culture professionnelle ; ensuite, la grande 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 acteurs du secteur ONG ne remettent pas en cause le principe des dispositifs analysés dans cet article, leur mise en place a néanmoins rencontré des résistances de la part des acteurs comme nous le mettrons en évidence plus loin.

Méthodologie

- 4 Notre approche méthodologique est qualitative (Olivier De Sardan, 2008 ; Creswell, Poth, 2019). Pour cet article nous avons mobilisé des données récoltées en combinant deux approches. D'une part, 20 entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de fonctionnaires fédéraux et de responsables d'ONG entre 2015 et 2018. Les acteurs ont d'abord été sélectionnés sur base des contacts que nous avons à disposition. Ensuite, pour multiplier les points de vue, nous avons contacté une série d'ONG, afin d'obtenir une représentativité du secteur, sur base de la taille et de l'appartenance

communautaire de ces dernières. D'autre part, nous avons effectué deux ethnographies. Un premier séjour d'un mois a été réalisé au sein de l'administration fédérale en charge du développement (Direction générale du développement – DGD) et plus particulièrement le service attaché aux ONG (Direction de la société civile, service ONG-D3). Un second séjour de trois mois s'est déroulé dans une ONG francophone de petite taille (moins de dix équivalents temps plein) dans laquelle nous avons réalisé de l'observation participante, dix entretiens semi-directifs et un *focus group* (Brunet, 2013) portant sur la mise en œuvre de processus de gestion dans ONG. Notons que nous nous intéressons uniquement au lien entre ONG et État fédéral dans la mesure où ce dernier est le principal bailleur de fonds publics pour le secteur ONG belge. Par ailleurs, nous utiliserons les catégories d'ONG issues de notre terrain, à savoir : les ONG francophones, les ONG néerlandophones et les ONG nationales et internationales¹.

L'évolution des idéologies internationales à partir des années 1990 : vers une managérialisation de la coopération internationale

- 5 Cette partie revient sur les moments clés qui retracent dans le temps l'évolution des idéologies dans le champ de la coopération internationale. Nous observons que, depuis la fin des années 1980, les notions de marché et de concurrence sont venues compléter celle de solidarité. Le tournant du nouveau millénaire vient ensuite renforcer une vision néolibérale (Harvey, 2014) de la coopération davantage orientée sur la prise de responsabilité, l'efficacité et les résultats des actions. Enfin, la dimension de développement durable apparaît au cours de cette dernière décennie.
- 6 La coopération internationale débute au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Cette émergence est marquée par la dynamique de décolonisation et se déroule sur fond de fortes tensions internationales entre deux puissances mobilisant, en matière de développement comme dans d'autres domaines, deux visions du monde : les États-Unis (démocratie libérale) d'un côté et l'URSS (communisme) de l'autre. À l'époque, la vision des démocraties libérales domine et l'aide au développement a pour objectif d'assurer la croissance économique, pour autant que les élites locales adhèrent aux principes de la modernité libérale sur les plans technologique, économique et social.
- 7 Dans les années 1980, la crise de la dette éclate suite à une augmentation importante des taux d'intérêts des prêts aux pays en développement, et à une chute du prix des matières premières dont ces derniers sont de grands exportateurs. Ces pays sont désormais dans l'incapacité de rembourser leur dette et la crise se répand sur tout le continent latino-américain, en Afrique et en Asie dans les années qui suivirent. En réponse à cette situation, les agences de Bretton Woods (Fonds monétaire international (FMI) et Banque mondiale) (Lapeyre, 2005) préconisent alors l'intervention du secteur privé, par le biais des entreprises, dans l'économie des pays en développement, tout en fixant des conditionnalités essentiellement économiques aux pays en développement, avec la politique des plans d'ajustements structurels (Vivien, 2010).
- 8 À partir des années 1990, les conditionnalités économiques sont abandonnées au profit de conditionnalités politiques donnant lieu à une série de nouveaux engagements internationaux. Les instances internationales complètent leurs exigences auprès des pays récipiendaires en mobilisant les principes de « bonne gouvernance » et de

démocratie. Lors de cette décennie – face aux nombreuses contestations notamment de la société civile – les Nations Unies entreprennent une réflexion sur l'efficacité de l'aide. L'Organisation des Nations Unies (ONU) revient ainsi sur le devant de la scène internationale – dominée depuis vingt ans par les Agences de Bretton Woods.

- 9 En 1995, une déclaration² de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) précise les éléments de la vision du développement encore à l'œuvre aujourd'hui : des investissements essentiels, des stratégies et des programmes plus efficaces pour aider les plus démunis, le renforcement de leurs capacités, le dégagement de ressources substantielles pour poursuivre les efforts des politiques « étrangères et de coopération » d'ouverture et de cohérence, ainsi que les notions d'efficacité, d'efficience, et d'évaluation par les pairs.
- 10 En 2000, suite à une décennie de réflexion initiée par les Nations Unies à travers une série de sommets mondiaux, naît la Déclaration du Millénaire pour le Développement. Elle est assortie d'un cadre opérationnel : les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). La stratégie onusienne se donne quinze ans pour diminuer l'extrême pauvreté à travers huit objectifs quantitatifs³. Ces OMD marquent une évolution dans la vision de ce que doit être l'aide publique au développement, à savoir une prise de responsabilités réciproques de tous États pour lutter contre la pauvreté (Naudet, 2006).
- 11 En 2005, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement est signée par les responsables des pays développés et en développement. Il s'agit d'une réforme des modalités de gestion de l'aide. Différents principes sont au cœur de cette déclaration : (1) l'appropriation : les pays du Sud doivent exercer une maîtrise de leur politique et stratégie de développement ; (2) l'harmonisation : les actions des pays donateurs sont harmonisées et davantage transparentes permettant ainsi une efficacité collective ; (3) l'alignement : les pays donateurs font reposer leur soutien sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires ; (4) la responsabilité mutuelle : les pays donateurs et partenaires sont mutuellement responsable de l'efficacité de l'aide ; et (5) la gestion axée sur les résultats (GAR) : il s'agit d'un modèle managérial pour gérer efficacement les ressources en vue d'améliorer les processus et d'atteindre de meilleurs résultats dans le secteur public (Carrier, 1997).
- 12 Cette Déclaration marque selon nous un tournant majeur dans la manière de penser la coopération internationale. La performance et l'efficacité sont devenues les maîtres mots au sein de la coopération au développement, démontrant la rencontre entre les exigences du *new public management* et la coopération internationale.
- 13 Une série de réunions internationales (forums de haut niveau) seront organisées pour renforcer et améliorer le contenu de la Déclaration de Paris. En 2008, à Accra, pour améliorer l'appropriation du partenariat entre les pays et l'obtention de résultats pour le développement. En 2011, à Busan, pour élargir le partenariat entre les pays développés, les pays en développement, le secteur privé et les ONG. L'accent est également mis sur les États fragiles⁴ et la notion de responsabilité conjointe. À partir de 2012, les états s'engagent dans un nouveau processus participatif à travers les Objectifs de développement durable (2015-2030) (ODD). Ces derniers ont l'ambition d'aller plus loin que les OMD et de corriger leurs faiblesses. Ils intègrent les questions économiques et environnementales dans le prolongement des réflexions de la conférence de Rio+20 et, à l'époque, en préparation de la COP21 de Paris. En 2014, à Mexico, l'accent est mis

sur les pays émergents et la société civile (Pirotte, 2018). Les fondations et le secteur privé deviennent des partenaires à privilégier. Enfin, la dernière réunion s'est tenue à Nairobi en 2016, pour mettre en lien les ODD et les questions d'efficacité de l'aide promues par l'OCDE. Le développement durable devient alors le nouveau paradigme des Nations Unies et de l'aide au développement.

- 14 L'intérêt de présenter l'évolution entre ces différentes étapes est bien de montrer la manière dont les visions évoluent au cours du temps, s'orientent davantage vers le soutien au secteur privé, la performance et l'efficacité et se teintent ainsi de néolibéralisme dont le management est une déclinaison (Dardot, Laval, 2010). Nous observons également que, au fil du temps, quatre acteurs se sont partagés le pouvoir en matière d'idéologie du développement. Jusque dans les années 1990, la Banque mondiale et le FMI sont dominants et insufflent une vision résolument économique du développement. À partir des années 1990, l'ONU prend 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 et l'éducation. Avec l'émergence du nouveau millénaire, c'est l'OCDE 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, ou encore des actions orientées vers les résultats, des principes qui président aujourd'hui l'organisation de la coopération au développement et qui seront traduits au niveau fédéral belge dans les années qui suivent.

Le management dans la coopération belge depuis la fin des années 1990

- 15 « Les réformes étatiques existent depuis que la notion d'État existe » (Peters, 2010). Ces dernières décennies ont d'ailleurs été le théâtre de nombreux travaux réformateurs regroupés par les analystes sous le label du *New Public Management* (Pollitt, Bouckaert, 2011). L'idée fondatrice est d'extrapoler des outils de gestion du secteur privé vers le secteur public, en vue de renforcer l'efficacité et l'efficience des gouvernements et de leurs politiques. Le *new public management* répond ainsi à « une nécessité d'ordre symbolique liée à la crise de légitimité que rencontrent notamment les organisations publiques » (Laufer, Burlaud, 1980, 2). En mettant en avant la dimension « productive » de l'administration publique, une telle approche cherche à renforcer la légitimité de l'institution par son efficacité productive et non plus par son inscription dans un cadre réglementaire et juridique garant de l'état de droit : l'approche basculerait alors d'une légitimité par les *inputs*, vers une légitimité par les *outputs* (Fallon, Ficet, 2016).
- 16 Le secteur de la coopération belge au développement n'échappe pas à ce courant (Develtere *et al.*, 2004 ; Develtere, Michel, 2010 ; Molenaers *et al.*, 2011). Entre 1998 et 2003, une réforme majeure de la coopération belge est mise en œuvre⁵, la réforme Moreels du nom du Secrétaire d'État de l'époque. Cette réforme possède certains traits relatifs au *new public management*. Elle s'inscrit dans le contexte international de transformation présenté ci-dessus et s'articule autour de trois axes.
- 17 Tout d'abord, l'édiction d'une loi (25 mai 1999)⁶ qui dote la coopération d'un cadre légal après trente ans d'existence. Cette loi a permis de préciser les objectifs généraux de la politique de coopération belge, de définir les trois piliers de l'aide belge (le multilatéral,

le bilatéral et le non gouvernemental), enfin d'apporter une vision politique à plus long terme.

- 18 La réforme transforme l'administration centrale, en intégrant la DGD au Service public fédéral (SPF) Affaires étrangères, Commerce extérieur. Elle reste l'organe d'élaboration de la politique de la coopération belge au développement. La réforme crée la Coopération technique belge (CTB) comme une agence, dont le mandat est d'exécuter la politique de coopération au développement pour le compte de l'État belge (loi du 21 décembre 1998)⁷. Elle est une société anonyme de droit public à finalité sociale. Sa création est liée à un souci de mieux répartir les responsabilités entre l'administration chargée de la politique (DGD) et la mise en œuvre sur le terrain. Enfin, dans un souci d'efficacité gestionnaire, la réforme crée un service de l'évaluation spéciale (17 février 2003)⁸, chargé d'évaluer les activités de coopération belge au développement : il conseille l'administration sur un plan stratégique, certifie et harmonise les systèmes de suivi et d'évaluation de l'ensemble des acteurs de la coopération au développement belge.
- 19 Cette réforme relève donc déjà à l'époque d'une logique managériale, à travers la création de l'agence CTB comme structure décentralisée de mise en œuvre de la coopération et le renforcement de l'évaluation. Au cours du temps, la politique de coopération belge connaîtra des micro-réformes essentiellement liées aux modalités de financement des ONG. Mais ce sont les ministres de la coopération Paul Magnette et Jean-Pascal Labille (2011-2014) qui relanceront un processus de réforme plus important notamment avec la mise en place des Cadres Stratégiques Communs (CSC). Cependant, cette réforme ne sera jamais mise en œuvre suite à l'arrivée du dernier ministre Alexander De Croo (2014-2019), comme nous le verrons plus loin.

L'injonction managériale au sein des ONG à travers deux instruments politiques

- 20 Dans cette section, nous verrons que le ministre De Croo poursuit une réforme de grande ampleur. Elle porte sur deux volets : d'une part, le volet gouvernemental à travers la restructuration de l'agence CTB (devenue Enabel en novembre 2017)⁹ qui, nous le verrons plus loin, influence le secteur ONG ; d'autre part, une reconfiguration profonde des modalités de financement des acteurs non gouvernementaux composés en grande partie des ONG. Dans le cadre de cette reconfiguration, nous analysons la mise en place de deux instruments. D'une part, le *screening* qui intervient dans les nouvelles modalités de financement des ONG. D'autre part, les CSC qui sont des « groupes de travail » réunissant les ONG autour de thématiques communes en vue de rationaliser leurs actions. Ces dispositifs, nous le verrons, sont révélateurs de la managérialisation à l'œuvre dans la politique de coopération au développement.

Les nouvelles modalités de financement des ONG

- 21 Dans cette partie, nous nous intéressons aux nouvelles conditions de financement des ONG. Au-delà d'une reconnaissance officielle à travers l'accréditation, ces nouvelles

modalités se révèlent être un point de passage obligé pour les ONG si elles veulent obtenir des fonds publics.

- 22 Pour être accréditée, l'organisation doit satisfaire aux conditions spécifiques suivantes, fixées par la loi : être constituée en association sans but lucratif, 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*).
- 23 Pour être éligible au financement de la DGD¹⁰ (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.
- 24 Ces conditions pour l'accessibilité aux subsides publics démontrent l'indispensable managérialisation 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 (voir ci-dessus) ont quant à elles deux possibilités : premièrement, conclure un partenariat avec une ou plusieurs ONG pour remettre un programme commun suffisamment important pour atteindre le niveau de budget requis. Deuxièmement, postuler pour un financement indirect (demande groupée) par le biais des fédérations (Association de Coopération au Développement (ACODEV) – fédération francophone ou NGO *federatie* – fédération néerlandophone). Cela pose la question du positionnement des fédérations d'ONG, qui, en assurant un rôle d'intermédiaire entre l'État et les petites ONG, deviennent juges et parties, remettant possiblement en question leur statut de structure représentative du secteur vis-à-vis des responsables politiques.
- 25 Ces deux options, le partenariat ou la demande indirecte, ont pour effets de diminuer la gestion et le suivi administratif de la DGD, répondant ainsi à une nécessité de rationalisation mais aussi de décentralisation, puisque le financement de ces projets est en partie délégué aux fédérations.

L'opération d'évaluation des ONG : le *screening*

- 26 La réussite du *screening* est la première des conditions d'accès au financement public pour les ONG, raison pour laquelle nous nous y intéressons particulièrement. Le *screening* a été mis en œuvre à deux reprises en Belgique : d'abord en 2006, ensuite en 2016, c'est surtout ce second *screening* que nous avons étudié. Le *screening* de 2006 a été conduit par le cabinet de consultance PricewaterhouseCoopers (PwC). Il s'agissait du premier exercice du genre et n'était adressé qu'aux "ONG programme", c'est-à-dire les plus grosses. Il portait sur les résultats de terrain des organisations et visait une réduction du nombre d'acteurs. Mais l'exercice n'a pas satisfait les attentes de l'administration (DGD) puisqu'aucune ONG n'a échoué. Cependant, suite à ce premier exercice, le secteur a décidé de mettre en place un système de gestion de la qualité via l'outil *European Foundation for Quality Management (EFQM)*¹¹, en préparation du futur *screening* dix ans plus tard.
- 27 Durant l'année 2015-2016, toutes les ONG belges de développement¹² ont été soumises à un deuxième *screening*. Il portait cette fois-ci sur leurs capacités en matière de gestion. Ce *screening* a pris la forme d'un audit externalisé par la DGD, parce que l'administration n'est pas en mesure d'effectuer une vérification d'une telle ampleur en raison de la réduction de son personnel opérée depuis quelques années. La réussite du *screening* était une condition *sine qua non* pour accéder aux subsides publics, tel un point de passage obligé. Il s'agissait donc d'un enjeu majeur pour les acteurs de ce secteur.
- 28 Cette opération d'évaluation a été réalisée sur la base d'une dizaine d'indicateurs et mise en œuvre par le cabinet de consultance Deloitte. Ces indicateurs devaient évaluer la gestion à partir d'une série de dimensions spécifiques : 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 la complexité des interventions¹³ (cf. Arrêté royal du 25 avril 2014)¹⁴.
- 29 Concernant ces dimensions, les ONG recevaient 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 devaient, idéalement, présenter un degré de complexité peu élevé et une gestion optimale des risques. Néanmoins, une marge de manœuvre était 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, tout comme les petites ONG qui n'ont pas besoin d'avoir un niveau de gestion important compte tenu de leur petite taille.
- 30 L'approche méthodologique proposée par l'équipe de consultants, pour la réalisation du *screening* ainsi que pour la définition des critères eux-mêmes, a été imposée aux ONG sans qu'elle n'ait fait l'objet d'une consultation auprès de ces dernières. Par ailleurs, le temps imparti pour passer l'exercice était trop court selon les personnes rencontrées lors de nos entretiens, d'autant que le *screening*, la rédaction des programmes d'action des ONG et les CSC se sont superposés. Pour le *screening*, les ONG ont dû produire un grand nombre de documents, parfois inexistant jusqu'alors, pour répondre aux exigences de l'administration, plongeant le secteur dans un contexte de pression administrative délétère :

« Le secteur des ONG a été bloqué durant 8 à 9 mois [...]. Tout le monde était concentré sur le screening. On n'avait jamais connu cela » (cité dans *L'Avenir*, 29 novembre 2016).

- 31 Par ailleurs, l'approche méthodologique a fait l'objet de nombreuses critiques 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, parce qu'ils reposent sur l'analyse de documents papier, sans observation des pratiques des ONG sur le terrain. Les ONG ont donc considéré que cette approche n'était pas représentative de leur travail. Elles l'ont surnommé le « *screening* oui-non », car soit l'ONG disposait du document (par exemple, une charte sur le genre), soit elle n'en disposait pas. Cependant, nous avons constaté sur le terrain que le secteur des ONG ne remet pas en cause les principes du *screening*. Elles sont même favorables aux logiques de performance et d'efficacité que l'exercice exige :

« En termes d'efficacité de gestion de projets, je pense qu'on a vraiment réussi à atteindre un haut degré d'efficacité [...] » (extrait d'entretien avec un acteur de terrain (ONG) – 1^{er} mars 2017).

- 32 Les résultats détaillés du *screening* n'ont pas été rendus publics. Toutefois, notre terrain montre qu'environ dix pourcent des ONG ont arrêté le processus en cours de route. Les abandons sont principalement justifiés par l'incapacité à gérer la surcharge administrative attendue. Environ vingt-deux pourcent 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).
- 33 Plus précisément 42 % des ONG francophones ont échoué ou abandonné, contre 22 % des ONG néerlandophones et 36 % des ONG bilingues (nationales/internationales)¹⁵. Ces différences s'expliquent, notamment, par le fait que les ONG francophones sont de plus petite taille que leurs consœurs néerlandophones et bilingues. À la fin des années 1990, avec le soutien de mesures de soutien financier, certaines ONG s'étaient regroupées¹⁶. À l'époque, seules les ONG néerlandophones entrent dans cette logique de regroupement, ayant pour conséquence que le secteur ONG néerlandophone s'est contracté en nombre d'organisations et dans le même temps renforcé sur le plan des moyens humains et financiers. Quant au secteur ONG francophone il est resté dispersé avec des moyens plus faibles. Cet épisode est important à prendre en considération dans la mesure où il a différencié le profil socio-économique des ONG dans les deux parties du pays, avec pour conséquence directe une différence majeure en termes de capacité gestionnaire et financière de ces dernières.
- 34 Les ONG bilingues qui ont échoué ou abandonné le *screening* sont uniquement des ONG belges ou des petites ONG internationales¹⁷. Aucune des grandes ONG internationales n'a raté ou abandonné la procédure. Deux types d'ONG peuvent alors être distingués face à ce dispositif. Le premier est celui de l'ONG de grande taille (le plus souvent néerlandophone) 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. Elle a une affiliation nationale qui, en plus de disposer de moyens financiers et humains importants propres, bénéficie aussi de compétences en interne. Par exemple, si la GAR est une technique de gestion qui a fait son apparition en Belgique depuis quelques années, elle est mise en œuvre dans d'autres pays depuis de nombreuses années, comme au Canada ou au Royaume-

Uni. La succursale belge d'une ONG internationale peut donc faire appel à son homologue canadienne ou britannique pour être formée et pour traduire les processus dans sa propre structure.

- 35 En réponse à ces enjeux et compte tenu du contexte managérial général, les ONG belges de développement sont soumises à une nouvelle contrainte pour démontrer leur légitimité. Si celle-ci était à l'origine, et jusque dans les années 1990, essentiellement basée sur leur assise sociétale et sur leur connaissance du terrain au Sud, aujourd'hui les ONG doivent faire preuve d'une légitimité nouvelle, à travers la maîtrise de leurs processus de gestion, leur performance et leur rationalité (Boussard, 2008).

La réforme de Enabel et ses effets sur les ONG : les cadres stratégiques communs

- 36 En novembre 2017, la CTB prend le nom d'Enabel. Cette étape s'accompagne d'une nouvelle loi (Loi du 23 novembre 2017)¹⁸ et d'un nouveau contrat de gestion (Arrêté royal du 17 décembre 2017¹⁹). Ce statut lui donne davantage d'autonomie opérationnelle et financière et renforce son statut d'agence de coopération, confirmant l'influence du *new public management* sur la politique de coopération car « même 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'agence » (Van Haepere, 2012, 84).
- 37 L'évolution de l'agence Enabel n'est pas sans effet sur le secteur ONG belge, car dans cette dynamique d'agencification, le ministre, Alexander De Croo, a souhaité mettre en place un financement des ONG par des 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 » (Breton, 2014, 2). Éléonor Breton dresse dans son article une série de caractéristiques de l'appel à projet : 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, bref 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, 2).
- 38 Nos entretiens ont révélé que le secteur ONG, par le biais des fédérations, 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 inégale entre les grandes et les petites ONG et *de facto* entre les ONG francophones et néerlandophones, ainsi qu'un accès à des financements réduits et orientés sur le court terme. Par ailleurs, en répondant à des appels à projets, les ONG risquaient, en se mettant au service de l'administration fédérale, via le plan de travail de l'agence Enabel, de perdre une partie de leur autonomie, qui est au cœur de leur culture organisationnelle.
- 39 Refusant ce nouveau mode de financement, le secteur a négocié le maintien du financement par programme de cinq ans, en acceptant d'inscrire ces derniers dans des cadres stratégiques communs (CSC). Ces CSC s'inscrivent dans la logique des analyses contextuelles communes, mises en place sous la précédente législature (ministres

Magnette et Labille), qui visaient la création de synergies entre les acteurs sur le terrain suivant des lignes prioritairement établies par l'administration. 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 [...] ».

- 40 Les ONG ont élaboré ces CSC, sous la forme de 33 groupes de travail inter-ONG, pour favoriser la concentration et la cohérence de l'aide belge autour de mêmes régions du monde et/ou de thématiques de travail semblables. Les ONG reconnaissent pour leur part que ce genre d'exercice modifie leur façon de travailler, leurs programmes et favorise le partage de connaissances et de compétences entre ONG. Elles déplorent cependant le caractère énergivore de cet exercice :

« 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'entretien avec un acteur de terrain (ONG) – 22 février 2018).

- 41 Ces deux instruments témoignent de la managérialisation du secteur ONG et, plus largement, de la politique de coopération au développement belge. Chacun des dispositifs présentés répond à une nécessité de performance et d'efficacité de l'aide promue par l'OCDE depuis la fin des années 1990 et plus encore depuis la Déclaration de Paris en 2005. Depuis lors, ce discours ne cesse de se renforcer et s'intègre dans les pratiques politiques nationales comme nous avons pu le constater à travers les instruments présentés ci-dessus.

Face à ces deux dispositifs : les réactions du secteur ONG

- 42 Nous venons de le voir, le secteur ONG a véritablement pris à bras le corps les différents instruments mis en place par la DGD. La littérature nous montre que les acteurs, comme les ONG, ont différents modes de réactions face à la mise en place de nouveaux instruments politiques. Cette appropriation s'apparente à « une attitude positive d'usage de celui-ci, mais qui s'accompagne d'adaptations à des degrés divers tels que : le détournement ; la contestation ; le contournement ou encore la neutralisation » (Le Bourhis, Lascoumes, 2011). La discussion qui suit s'articule autour des réactions des ONG, d'abord autour du *screening* de 2015-2016, ensuite des CSC.
- 43 Premièrement, le détournement consiste en « une soumission apparente à l'instrument, jugé inadéquat ou intrusif, éventuellement en le mettant au service d'autres objectifs » (Le Bourhis, Lascoumes, 2011, 6). Cette stratégie était celle du secteur après le premier *screening* de 2006 : les fédérations ont porté le projet qui consistait à inscrire les ONG dans un processus de reconnaissance de leur qualité via le système EFQM. Les ONG espéraient ainsi faire comprendre à l'administration qu'elles effectuaient un travail de qualité et insistaient sur l'importance qu'elles y accordaient comme enjeu majeur du secteur. Cette stratégie a cependant moyennement fonctionné,

puisque une partie des ONG – surtout francophones – a choisi de ne pas s’investir dans l’EFQM. Plus précisément, une quarantaine d’ONG a réalisé la première étape d’auto-diagnostic EFQM. Seulement quatre ONG, dont trois néerlandophones, sont certifiées EFQM.

- 44 Deuxièmement, la contestation est un « refus affiché de l’instrument, une opposition ouverte, qui peut prendre la forme de manifestation, de protestations, sous forme publique » (*ibid.*, 6). Les ONG se sont discrètement opposées au second *screening*, et quelques-unes ont témoigné dans les médias généraux de la contrainte imposée par ce processus, mais ces contestations n’ont provoqué de réponse ni du ministre ni de l’administration, un silence qui ne laissait aucune marge de manœuvre en matière d’échanges. La contestation a donc été peu observée. Cependant, nos entretiens ont révélé que plusieurs ONG ont interpellé les Assemblée Générale de leurs fédérations respectives mais ces discussions ne sont pas remontées dans les Conseil d’Administration et ont encore moins été relayées vers le politique. Par ailleurs, quelques ONG ont déposé un recours au Conseil d’État, manifestant une forme de contestation *a posteriori*.
- 45 Troisièmement, le contournement consisterait en « un non-usage de l’instrument » (*ibid.*, 6). Une partie des ONG a fait le choix de ne pas suivre le processus du *screening*, pour différentes raisons. Certaines pour des raisons idéologiques. Une partie des ONG considère « qu’elles vendent leur âme au diable » en jouant ce jeu gestionnaire. Mais cet argument est de plus en plus remis en cause par le secteur lui-même. En effet, durant nos entretiens, les responsables de la plupart des ONG s’expriment sur le fait que leurs organisations doivent faire preuve de plus de professionnalisme à travers les processus de gestion.
- « [...] c’est inévitable qu’on doit se professionnaliser davantage qu’on ait des outils pour mieux visualiser notre travail, comment nous dépensons l’argent, sur quoi nous investissons. » (extrait d’entretien avec un acteur de terrain (ONG) – 29 mars 2018).
- 46 Par ailleurs, certaines ONG se sentaient incapables d’accomplir le processus avec succès et ont préféré « fusionner » avec une autre ONG qui était en mesure de le réussir (par ex. UniverSud avec AD Gembloux – devenue Eclasio). Ces ONG « opportunistes » ont cependant, malgré elles, joué le jeu de la rationalisation exigée par le politique. Enfin, il existe aussi des ONG qui ont totalement changé de mission, prenant cet échec comme une opportunité, l’ONG COTA²⁰ est par exemple devenue un cabinet de consultance en évaluation.
- 47 Quatrièmement, la neutralisation « est un usage formel sans appropriation de l’outil, pour en réduire les effets » (*ibid.*, 6) et pour limiter l’impact de celui-ci. Il s’agit de la stratégie principalement adoptée par le secteur ONG. Les deux fédérations du secteur ont mis en place des stratégies de soutien au secteur, 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, dans l’objectif de faire réussir le plus grand nombre de structures possible.
- 48 Enfin, il est intéressant de mettre en évidence le fait que les ONG ont réagi différemment sur la base de leurs caractéristiques linguistiques. En effet, la plupart des ONG bilingues sont des ONG internationales. Ces ONG internationales ont plutôt joué le rôle de l’acceptation sans compromis, dans la mesure où elles sont favorisées par ce type

d'instrument de mesure de performance. Les ONG francophones ont davantage eu recours à la neutralisation car elles sont les plus petites et donc les plus faibles *a priori* en matière de gestion : elles ont tiré parti du soutien des fédérations, en particulier de la fédération francophone (ACODEV), qui a largement soutenu les petites structures que sont ses membres via des formations. Les ONG néerlandophones, représentées par *ngo federatie*, partent du principe que les ONG doivent s'améliorer et la fédération se veut même plus exigeante et plus normative avec ses membres :

« [...] chez nous on trouve qu'on peut exiger un certain niveau des ONG » (extrait d'entretien avec un acteur de terrain (ONG) – 17 août 2017).

- 49 Par contre on observe que dans la contestation, les deux fédérations ont été moins efficaces puisqu'elles n'ont pas relayé les plaintes des ONG dans leurs instances, vers le politique, ou encore auprès des médias. Nous pouvons donc mettre en évidence que le secteur ONG demeure fragmenté face à la mise en place de ce deuxième *screening*.
- 50 En ce qui concerne les cadres stratégiques communs (CSC), la réaction des ONG observées ici n'est pas de l'ordre des modes de résistance identifiés par Le Bourhis et Lascoumes (2011) qui ont été présentés ci-dessus. Il s'agit selon nous d'un autre type de résistance qui se traduit par la négociation. En effet, les ONG ont refusé la logique d'appel à projets initialement proposée (voir-ci dessus) et ont négocié les CSC pour maintenir le financement par programme. En effet face aux appels à projets, les ONG craignaient une mise en concurrence accrue entre les structures, accentuant encore la fragmentation existante dans le secteur ONG belge.
- 51 Nous constatons donc que sans toutefois remettre en cause le paradigme managérial, observé lors de la mise en œuvre des deux dispositifs étudiés, les ONG ont usé de modes de résistance bien différents. Elles s'y sont opposées par le biais du contournement, de la neutralisation, de la contestation ou du détournement, parfois même par la négociation des modalités de leurs actions.

Conclusion

- 52 Nous avons vu dans cet article que, depuis la fin des années 1990, la coopération internationale mobilise de plus en plus des principes gestionnaires, d'efficacité et de performance. Cet article a eu pour objectif de démontrer que la Belgique, au niveau de sa politique de coopération, met en place une série d'instruments d'inspiration managériale, depuis le début des années 2000, avec la réforme Moreels, et se renforçant au fil du temps jusqu'à la législature actuelle (2014-2019).
- 53 À travers notre enquête sur la récente réforme du secteur de la coopération belge, nos constats ont été multiples. Nous avons mis en évidence une forme d'appropriation du discours international au niveau politique belge. Nous avons également identifié que la mise en œuvre de ses outils transforme véritablement les modes de fonctionnement des ONG et le secteur dans son ensemble, puisque ce dernier ne remet pas au cause les principes gestionnaires, et va parfois jusqu'à les défendre. Par ailleurs, les CSC sont des instruments que les ONG ont négocié en échange d'un retrait de l'usage des « appels à projets » via Enabel. Ces CSC sont pilotés par les ONG elles-mêmes. Elles ont donc en quelque sorte pris le pouvoir sur cet instrument. Enfin, les résultats du *screening* contribuent à la transformation du secteur non gouvernemental, davantage normé. Un

secteur dans lequel les ONG de plus grande taille sont valorisées, mais dans lequel les ONG de petites tailles survivent également, avec le soutien de leurs fédérations.

- 54 Ainsi, les instruments d'action publique, dont font partie le *screening* et les CSC, traduisent une certaine vision du rapport légitime entre gouvernants et gouvernés. Il ne suffit plus d'affirmer la légitimité de la coopération non gouvernementale et de son financement sur la seule base de son assise sociétale (représentation de la société civile, adhérents, etc.) comme par le passé. L'analyse de ces instruments met bien en évidence un basculement du regard de l'État sur les ONG et ce qu'il attend d'elles. Les États, les bailleurs de fonds et les donateurs exigent davantage d'efficacité, de performance et de bonne gestion. Cela transforme les ONG qui doivent faire évoluer leurs pratiques internes et modifier leur culture organisationnelle, d'une part, et revoir leurs sources de légitimité, d'autre part.

BIBLIOGRAPHIE

- BOUSSARD V., 2008, *Sociologie de la gestion, Les faiseurs de performance*, Belin, Paris.
- BRETON É., 2014, « Répondre à l'appel (à projets) », *Politix*, 1(105), 213-232.
- BRUNET S., CLAISSE F., FALLON C. (dir.), 2013, *La participation à l'épreuve*, Bruxelles, Peter Lang, coll. Méthodes participatives appliquées/Applied Participatory Methods – Volume 3.
- CARRIER G., 1997, « La gestion axée sur les résultats à l'Agence canadienne de développement international : mythe ou réalité ? », *Revue canadienne d'études du développement*, 18(sup1), 565-586.
- CRESWELL J. W., POOTH C. N., 2019, *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing Among Five Approaches*, Thousand Oaks, Sage.
- DARDOT P., LAVAL C., 2010, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La Découverte, Paris.
- DEVELTERE P., FONTENEAU B., POLLET I., 2004, « L'évaluation dans les ONG belges : entre volonté et contrainte », *Revue Tiers Monde*, 4(180), 799-823.
- DEVELTERE P., MICHEL A., 2010, *Chronique d'un demi-siècle de Coopération Belge au Développement*, Bruxelles, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.
- FALLON C., FICET J., 2016, *Crise de la démocratie et nouveau management public*, Louvain-La-Neuve, Académia L'Harmattan.
- GAULME F., 2011, « "États faillis", "États fragiles" : concepts jumelés d'une nouvelle réflexion mondiale », *Politique étrangère*, 1, 17-29.
- HARVEY D., 2014, *Brève histoire du néolibéralisme*, Paris, Les Prairies ordinaires.
- HOOD C., 1991, « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration*, 69(1), 3-19.

- LAPEYRE F., 2005, « Objectifs du millénaire pour le développement : outils de développement ou cheval de Troie des politiques néolibérales ? », in B. DUTERME (dir.), *Objectifs du millénaire pour le développement*, Louvain La Neuve, CETRI, coll. *Alternatives Sud*.
- LASCOUMES P., SIMARD L., 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 61(1), 5-22.
- LAUFER R., BURLAUD A., 1980, *Management public. Gestion et Légitimité*, Paris, Dalloz, coll. Gestion, systèmes et stratégies.
- LE BOURHIS J.-P., LASCOUMES P., 2011, « Les résistances aux instruments. Formes et modèles d'analyse au sein d'un corpus d'études de cas », Communication présentée au colloque *Les instruments d'action publique. Mise en discussion théorique* (version de travail), Paris, Science Po Paris, 6-8 janvier 2011.
- MAES A., 2012, *Le management intégrateur. Fondements, méthodes et applications*, Bruxelles, De Boeck, coll. Méthodes & Recherches – Management.
- MOLENAERS N., DEWACHTER S., DELLEPIANE S., 2011, « Moving into the New Aid Approach, Dilemmas for NGOs : The Belgian Case », *Public Administration and Development*, 31(3), 188-204.
- NAUDET J.-D., 2006, « Les OMD et l'aide de cinquième génération », *Afrique contemporaine*, 2(218), 141-174.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2008, *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-La-Neuve, Academia Bruylant.
- PETERS G. B., 2010, « Nouveau Management Public (New Public Management) », in L. BOUSSAGUET et al. (dir.), 2010, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Références.
- PIROTTE G., 2018, *La notion de société civile*, Paris, La Découverte.
- POLLITT C., BOUCKAERT G., 2011, *Public Management Reform : A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford/New York, Oxford University Press.
- VAN HAEPEREN B., 2012, « Que sont les principes du New Public Management devenus ? », *Reflète et perspectives de la vie économique*, 2(LI), 83-99.
- VIVIEN R., 2010, « L'annulation de la dette du Tiers Monde », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1(2046-2047), 5-75.

Rapports et textes légaux

- 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.
- 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.
- 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.
- Loi du 25 mai 1999 relative à la coopération au développement belge, *Moniteur belge*, 1 juillet 1999.
- Arrêté royal du 17 février 2003 « portant création d'un service « Evaluation spéciale de la Coopération internationale », *Moniteur belge*, 19 février 2003.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2005a, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, 28 février-2 mars 2005.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2005b, *Harmonisation, alignement, résultats. Bilan des progrès accomplis, défis à surmonter et occasions à saisir*, Rapport préparé pour le Forum de haut niveau « Renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement », Paris.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2008, *Programme d'action d'Accra*, 2-4 septembre 2008.

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

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

Arrêté royal du 11 septembre 2016 concernant le nombre des cadres stratégiques communs de la coopération non gouvernementale et leur couverture géographique ou thématique, *Moniteur belge*, 20 septembre 2016.

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, *Moniteur belge*, 16 juin 2017.

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.

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

NOTES

1. Les ONG nationales sont des ONG bilingues qui n'existent qu'en Belgique. Les ONG internationales sont des ONG qui ont une « succursale » au niveau national belge, comme par exemple l'ONG Oxfam Belgique qui est une filiale d'Oxfam UK.
2. OCDE, *Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial*, 1995.
3. Réduction de l'extrême pauvreté et de 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 cinq 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. « 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).
5. 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.
6. Loi du 25 mai 1999 relative à la coopération au développement belge, *Moniteur belge*, 1 juillet 1999.

7. 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.
 8. Arrêté royal du 17 février 2003 portant création d'un service « Évaluation spéciale de la Coopération internationale », *Moniteur belge*, 19 février 2003.
 9. 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*, 18 décembre 2017.
 10. Arrêté royal du 11 septembre 2016 concernant la coopération non gouvernementale, *Moniteur belge*, 20 septembre 2016.
 11. 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).
 12. Bien que les autres acteurs de la coopération indirecte ont été également soumis au *screening*, il ne sera question ici que des ONG, compte tenu de notre objet de recherche.
 13. Plus une ONG travaille sur différentes thématiques et dans différents pays, plus elle est considérée comme complexe.
 14. Arrêté royal du 25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale, *Moniteur belge*, 23 mai 2014.
 15. Chiffres issus des résultats officiels, présentés au Parlement fédéral.
 16. 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.
 17. Il s'agit d'ONG qui ont un budget annuel moyen de 1,7 millions d'euros par an (subsides et fonds propres).
 18. 23 novembre 2017 – Loi 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.
 19. 17 décembre 2017 – Arrêté royal portant approbation du premier contrat de gestion entre l'État fédéral et la société anonyme de droit public à finalité sociale Enabel, Agence belge de développement, *Moniteur belge*, 22 décembre 2017.
 20. Cota : Collectif pour les Technologies Appropriées.
-

RÉSUMÉS

Cet article aborde la mise en œuvre concrète du paradigme managérial, dans la politique de développement belge, promu dans le domaine de la coopération au développement depuis la fin des années 1990. Ce paradigme managérial prend particulièrement corps dans la Déclaration de Paris (2005), signée par les États du Nord et du Sud. Cette Déclaration met en avant la notion d'efficacité de l'aide au développement comme principe et marque, selon nous, la rencontre entre le *new public management* et la coopération internationale. Notre approche s'inscrit dans le courant de l'analyse des instruments de l'action publique. Nous proposons donc de revenir sur la mise en œuvre concrète de deux instruments qui démontre une transformation des relations

entre l'État belge et le secteur des organisations non gouvernementales (ONG). Il s'agit d'étudier les dispositifs suivants : le *screening* qui est un audit sur les processus de gestion des ONG, et les cadres stratégiques communs qui sont des groupes de travail thématiques en vue de rationaliser les actions des ONG. Nous discuterons plus spécifiquement de la capacité des ONG à s'emparer de ces deux instruments, en usant de modalités d'adaptation ou de stratégies de contestation multiples.

This paper discusses the practical implementation of the managerial paradigm, promoted in the field of development cooperation since the late 1990s. This managerial paradigm is rooted in the Paris Declaration (2005). The Declaration highlights the principle of aid effectiveness and marks the convergence between new public management and international cooperation. Our approach draws on the analysis of public policy instruments. We look into the practical implementation of two instruments, demonstrating a change in the relationship between the Belgian state and the non-governmental organization (NGO) sector. The studied instruments are the 'screening' – which is an audit of NGO management processes – and the Common Strategic Frameworks, which are thematic working groups aimed at rationalizing NGO actions. Lastly, we discuss the capacity of NGOs to appropriate these two instruments, using adaptation or protest strategies.

El presente artículo gira en torno a la implementación concreta del paradigma gerencial promovido en el dominio de la cooperación para el desarrollo desde el fin de los años noventa. Dicho paradigma gerencial estuvo particularmente influenciado por la Declaración de París (2005) y fue respectivamente firmado por los estados del Sur y del Norte. La declaración pone en evidencia la noción de la eficacia en la ayuda al desarrollo como principio básico y según nuestra investigación marca el encuentro entre el “new public management” y la cooperación internacional. Nuestra perspectiva se centra en la corriente del análisis de los instrumentos de la acción pública. Proponemos de volcar la mirada sobre la puesta en marcha de dos instrumentos que demuestran la transformación de la relación entre el Estado belga y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Se trata de estudiar los dispositivos siguientes : “Screening” que es una auditoría sobre el proceso de gestión de las ONG, y los marcos estratégicos comunes que son grupos de trabajo temáticos estratégicos que buscan racionalizar las acciones de las ONG. Discutiremos más específicamente la capacidad de las ONG para ampararse en esos dos instrumentos, por medio de la utilización de modalidades de adaptación o de múltiples contestaciones.

INDEX

Mots-clés : new public management, coopération au développement, performance, instruments de l'action publique, ong belges

Palabras claves : New Public Management, Cooperación y Ayuda al Desarrollo, performance, instrumentos de la acción pública, ong belgas

Keywords : new public management, development aid, performance, instruments of public action, Belgian ngos

AUTEUR

JUSTINE CONTOR

Aspirante F.R.S-FNRS, Centre de recherche Spiral, ULiège (quartier Agora, pl. des Orateurs 3, bât. B-31, bte 8 – 4000 Liège, Belgique), jcontor@uliege.be