

Développement et Gestion

Introduit par Tina Wallace,

publication dirigée par Deborah Eade, Tom Hewitt et Hazel Johnson

Introduction

Management du développement et la chaîne de l'aide : le cas des ONG

Tina Wallace

Les ONG sont devenues des participants essentiels dans le déboursement des fonds d'aide destinés aux organisations et aux individus dans le Sud : la façon dont elles conceptualisent et gèrent ces fonds ont de profondes répercussions sur la nature du développement qu'elles sont capables de promouvoir. Les récipiendaires peuvent découvrir que les termes et la conditionnalité de cette aide ont changé, et pas toujours dans un sens qui privilégie la promotion des valeurs pour lesquelles les ONG sont réputées, c'est à dire la transparence, la participation et le partenariat. Le principe d'appartenance des ONG à la société civile a été accepté depuis longtemps, ainsi que celui de la différenciation entre cette société civile et le gouvernement (état) et le monde des affaires (marché). Bien qu'il n'existe pas de définitions précises, les ONG sont habituellement considérées comme étant une forme intégrale et institutionnelle de la société civile. Leurs documents et leurs activités de collectes de fonds célèbrent ouvertement les valeurs dont les ONG sont dépositaires, et elles se définissent elles-mêmes comme étant très différentes des deux autres secteurs. Les trois secteurs sont souvent représentés en terme de triangles ou de cercles ; les analystes examinent les points de divergence et de chevauchement que l'on peut observer entre leurs fonctions et leurs rôles dans le développement. Bien que cette représentation permette une clarification des disparités entre ces trois types d'institutions, elle est insensible aux valeurs, dynamiques et politiques qui se situent entre et à l'intérieur de ces cercles :

...En fait, une particularité de cette perspective est son obsession avec les méthodes dilettantes – des modèles ahistoriques et des formes géométriques magiques, de triangles, cercles et flèches se substituant à la rigueur des analyses des relations historiques. Il n'est donc pas surprenant qu'à la place de l'économie politique ...on demande aux services de la science de management de définir et d'expliquer ce qu'est la 'société civile'. (Acharya 1999 : 4)

Tandis que le 'management de développement' tel qu'il est présenté dans ce volume tente d'accommoder le principe d'une négociation complexe intervenant entre divers acteurs sociaux, de nombreuses ONG ont embrassé un concept étroit de managérialisme. S'inspirant, souvent sans réfléchir, de leur expérience dans les autres secteurs, surtout celui des affaires commerciales, elles ont adopté un mode de réflexion obsolète et ignoré les objectifs et les contextes originels dans lesquels ces modèles avaient été développés. Je vais affirmer que pour les ONG, il existe des dangers inhérents à l'adoption de démarches 'managériales' apolitiques – et quelquefois discréditées – pour pouvoir se définir, planifier leurs procédures, et assurer leur fonctionnement. Derrière l'adoption

d'un vocabulaire et de méthodes largement empruntés au secteur des affaires, des changements peuvent se produire qui, n'améliorant en rien la qualité du travail des ONG, les amènent à endosser des rôles qui s'opposent aux valeurs, à la mission et la vision qui sont les leurs. Alors que les capacités de flexibilité, réactivité et proximité du terrain qu'elles revendiquent leur permettent d'obtenir des donateurs un soutien financier toujours plus important, les procédures et les approches utilisées pour déboursier cet argent ont souvent compromis la positivité de ces caractéristiques.

Il est important de se concentrer sur les ONG quand on examine les questions de management de développement, ceci pour un certain nombre de raisons : les ONG sont actuellement des acteurs essentiels dans le processus de développement, et il est important que leurs méthodes de travail soient soumises à un examen professionnel. Ce sont des acteurs qui ne se privent pas de condamner haut et fort le travail des autres et d'émettre des opinions sur ce que la pratique du développement devrait être. Il est, par conséquent, essentiel d'explorer dans quelle mesure les valeurs et les pratiques qu'elles épousent dans le développement sont représentées dans leur propre structure organisationnelle, et d'examiner comment leur pratique du développement s'en trouve affectée. Il est évident qu'il existe d'autres institutions qui ont comme objectif la promotion de la démocratie ou de la participation et qui souffrent souvent elles-mêmes d'une insuffisance de participation et de démocratie (par exemple, la Commission Européenne ou les Nations Unies). Troisièmement, les ONG ont le devoir de se remettre en question et de prendre le recul nécessaire à la fois pour examiner si les pratiques qu'elles adoptent encouragent les valeurs qu'elles épousent, et pour évaluer si leur fonctionnement leur permet ou non de s'investir positivement dans la vie des personnes défavorisées.

Définir les ONG

Il existe maintenant des centaines, si ce n'est des milliers d'ONG dans la plupart des pays du monde entier. Elles ont connu une explosion en nombre et pour certaines en envergure; de nombreuses ONG britanniques, par exemple, ont maintenant des revenus annuels de plus de £80-100 millions. Elles se différencient par leur importance, leurs intérêts sectoriels, leurs méthodes de travail, et leurs affiliations religieuses. Leur diversité est telle que ce qui s'applique à un type d'ONG peut être totalement contredit par l'observation d'une autre. Afin d'éviter de s'égarer dans des débats de typologie, ce document va se concentrer entièrement sur les ONG basées dans le Royaume Uni, et en particulier sur les plus importantes et les plus connues d'entre elles. Toutefois, la majorité de ce qui va être dit pourra tout aussi bien s'appliquer au reste du secteur des ONG, dans le Nord comme dans le Sud ; et il semblerait qu'il y ait une intensification de la convergence entre de nombreuses ONG d'une part et entre le secteur des ONG et les autres acteurs de développement, en particulier les donateurs d'autre part.

Le rôle des donateurs institutionnels.

L'importance du rôle des donateurs institutionnels (par exemple les donateurs gouvernementaux bilatéraux et les multilatéraux tels que la Commission Européenne, les Nations Unies ou la Banque Mondiale) a augmenté considérablement en ce qui concerne les ONG britanniques. Aujourd'hui, les donateurs ne sont pas seulement des pourvoyeurs

de fonds mais également d'idées et de conditions affectant directement le secteur ONG – au départ surtout celui des ONG dans le Nord, mais maintenant également les grandes ONG du Sud. Par les circuits empruntés par l'acheminement des fonds passent également toute une série de procédures, de conceptions et les dernières 'réflexions en date sur le développement', qui ont toutes une influence majeure sur les politiques et les pratiques des ONG ; Certains des fonds sont totalement liés, et les ONG deviennent alors de simples opérateurs de programmes d'aide bilatéraux et multilatéraux, plutôt que des acteurs indépendants de développement. Une aide peut être également moins 'liée', mais comporte malgré tout certaines restrictions.

Au fil des années, l'assise théorique sur laquelle l'aide officielle s'appuyait s'est considérablement modifiée, et la conception du développement et les modalités de sa promotion ont radicalement changé. Au début de la période de l'après indépendance, c'est à l'état qu'il a été demandé de promouvoir les changements agricoles et industriels, et de former des fonctionnaires capables de participer au développement d'états modernes, florissants au point de vue économique. Cette prépondérance de l'état et des fonctionnaires a été progressivement érodée par la médiocrité de la performance économique de nombreux pays et remplacée par la conviction que le marché était le mécanisme nécessaire à la prestation d'un développement efficace et effectif. Les programmes d'ajustement structurel (SAP) ont entraîné une vague de demandes de libéralisation, y compris le 'désengagement' ('rolling back') de l'état, la libéralisation du commerce, la dévaluation, des réductions de dépenses publiques, et la privatisation des principales fonctions de l'état conformément aux analyses macroéconomique du FMI et de la Banque Mondiale. Les donateurs ont commencé à s'intéresser aux ONG pour deux raisons : parce qu'elles critiquaient les effets que l'ajustement structurel avait sur les personnes démunies (bien que pas nécessairement analysant ou s'opposant aux prémisses théoriques des SAP) ; et parce qu'elles représentaient une alternative de circuit d'acheminement des fonds de développement pour certains pays, leur évitant ainsi d'offrir un soutien financier à l'état. L'état, à ce moment là, en était arrivé à être considéré comme étant inefficace, corrompu et employant trop de fonctionnaires.

Alors que les ONG soulevaient des questions importantes concernant l'impact des SAP sur les personnes vivant dans la pauvreté tout au long de cette période, il est important de noter que depuis l'effondrement du mur de Berlin, le secteur ONG n'a jamais sérieusement remis en question, ou rejeter le modèle néo-libéral de l'économie. C'est avec le postulat implicite que les nombreux aspects de la SAP étaient nécessaires à la restructuration des économies en difficulté que les débats se sont essentiellement déroulés. Ce sont les économistes féministes qui ont articulé les condamnations les plus radicales des SAP, et non pas les ONG basées au Royaume Uni qui pourtant font du lobbying auprès de la Banque Mondiale sur ces questions. En fait, de nombreuses ONG ont bénéficié de leurs activités de lobbying critiquant les conséquences de l'ajustement structurel, en recevant des fonds de la Banque pour pallier les effets les plus perniciose de ces programmes sur les pauvres dans certains pays, en particulier en Afrique. Le financement des ONG a significativement augmenté au cours de cette période, en partie parce qu'elles sont devenues un élément intégral de l'agenda de privatisation. Les donateurs et les ONG ont identifié de nombreux domaines d'intérêt mutuel sur le plan du

développement ; mais il y a eu un prix à payer pour cette hausse du financement. En contrepartie, les ONG ont dû changer progressivement leur pratique de développement pour s'aligner sur les procédures et les approches des donateurs. Les ONG ont continué à condamner la plupart des pratiques des donateurs, tout en recevant davantage de fonds provenant de sources officielles et en s'y montrant sensibles. Un dialogue constant s'est établi entre les deux – en fait, les donateurs ont également subi l'influence du secteur des ONG. C'est pourquoi leurs discours ont commencé à prendre la coloration du langage des ONG en ce qui concerne la durabilité, le besoin de participation, l'importance des sexes, et le consensus sur la nécessité de prestations spécifiques pour les plus démunis affectés par les SAP.

Le langage des donateurs connaît actuellement un nouvel infléchissement, reconnaissant davantage l'importance du rôle de l'état dans le développement, non pas comme un exécutant, mais en tant que facilitateur et régulateur. L'idéologie du désengagement du rôle de l'état a été remplacée par celle célébrant l'importance des partenariats avec l'état ; la conditionnalité a cédé la place aux 'cadres de développement généralisés'. L'accent est dorénavant sur la coopération avec des gouvernements de même tendance pour créer un cadre politique de développement dont la prestation serait assurée par les différents acteurs institutionnels. Il y a un regain d'intérêt pour la pauvreté et, à moindre degré, pour les droits comme objectif global du travail de développement. Dans ce scénario, les ONG, surtout celles du Nord, sont toujours considérées comme un des éléments essentiels du circuit d'acheminement de l'aide au développement, mais elles sont devenues une option parmi d'autres pour la réalisation des objectifs de développement. Les autres acteurs incluent les consultants privés, les marchés, les collectivités locales, les organisations communautaires (CBO) et le gouvernement local. Il reste à savoir si les budgets précédemment alloués aux ONG vont être restreints par la concurrence qui s'exercera entre les différents acteurs de la société civile, en particulier les institutions religieuses, les unions, les mouvements de femmes, aussi bien que les acteurs du domaine du développement des secteurs commerciaux et gouvernementaux.

L'intensification de la communication entre les ONG, les donateurs et les gouvernements a entraîné une homogénéisation croissante du vocabulaire ; c'est le vocabulaire de la planification stratégique et commerciale, de l'efficacité, de la responsabilisation, du coût avantage et de l'impact ; mais aussi de la durabilité, de la participation, de la facilitation, des cadres habilitant, du renforcement de la capacité. Cela soulève plusieurs questions qui vont être abordées maintenant. Dans quelle mesure les donateurs ont-ils changé l'agenda et les processus de pratique de développement des ONG, ainsi que leur vocabulaire et leurs procédures ? Dans quelle mesure les ONG sont-elles encore des participants indépendants ? Dans quelle mesure leurs langages respectifs sont-ils compatibles, d'un côté, celui du management (de développement) et de l'autre de changement social ? S'ils sont incompatibles, quelles en sont les répercussions pour les ONG qui dépendent des donateurs ? Les autres questions d'importance – dans quelle mesure les ONG ont-elles changé les conceptions et le travail des donateurs bilatéraux et multilatéraux, et non pas seulement la terminologie, et quels sont les autres facteurs qui ont incité les donateurs à aborder les questions de participation et de collaboration de la société civile- sera abordée une autre fois.

La face changeante des ONG

Les ONG britanniques ont des origines diverses et ont évolué significativement au fil des trois dernières décennies. Plusieurs d'entre elles qui avaient débuté comme des organisations d'entraide pour les réfugiés, d'assistance au bien-être des enfants ou de solidarité se sont converties en agences multimillionnaires, utilisant aussi bien l'argent des donateurs que du public. Elles ont évolué à partir de petits groupes de bénévoles pour se métamorphoser en organisations bureaucratiques à la hiérarchie, aux rôles et aux responsabilités clairement définis ; beaucoup emploient des professionnels qui travaillent à la direction et dans leurs bureaux du monde entier. Vers la fin des années 1980, de nombreuses ONG ont commencé à réaliser que les problèmes de durabilité qu'elles rencontraient dans leur travail étaient dus à une absence de focalisation et à des faiblesses procédurales et structurelles. Simultanément, les donateurs ont commencé à utiliser davantage le circuit du secteur des ONG pour acheminer leurs ressources, d'une part pour pouvoir court-circuiter le gouvernement de certains pays et d'autre part pour des raisons idéologiques. Les ONG devenaient ainsi, en s'alignant sur la politique prédominante du moment, partie intégrante de la 'privatisation' de l'agenda de l'aide tout en étant contraints par les donateurs à manifester plus de rigueur, de professionnalisme et de responsabilisation dans leur travail.

Il est évident que les ONG se devaient de procéder à des changements d'organisation interne et d'aborder les questions de politiques et de procédures à fur et à mesure qu'elles se présentaient, d'une part parce que les premiers fondateurs étaient partis et avaient été remplacés par des nouveaux directeurs, et d'autre part parce que le monde du développement était en évolution constante. La question est la suivante : Pourquoi les ONG se sont-elles autant inspirées des procédures élaborées dans le secteur commercial et même dans celui de l'armée américaine, plutôt que de puiser dans leur propre expérience pour développer des démarches et des méthodes originales? Les entreprises commerciales et l'armée sont des organisations très différentes avec des objectifs tout à fait distincts : l'un se mesure par le profit plutôt que par la performance (et l'association des deux n'est pas aussi évidente que la littérature semble le suggérer), l'autre par les succès dans les théâtres des conflits. Les limitations de la planification stratégique militaire ont été révélées récemment par l'engagement de l'OTAN au Kosovo, où la médiocrité de l'information et de l'appréciation des conditions locales a transformé un assaut de trois jours en une guerre de plusieurs semaines. Dans quelle mesure ces pratiques de management 'empruntées' ont-elles permis aux ONG de réaliser les objectifs qu'elles s'étaient fixés, comme l'accession à l'autonomie pour les personnes déshéritées, l'édification de la société civile, le problème des droits – y compris les droits des femmes – ou la promotion d'une réduction durable de la pauvreté, tous ces objectifs requérant une appréciation affinée des populations et des contextes dans lesquels elles travaillent ? Dans quelle mesure sont-elles compatibles avec les approches qui sont nées plus directement de l'expérience de travail des ONG avec les populations locales, par exemple avec les méthodes participatives de recherche et de planification, et de vidéo participative ?

Les pressions pour le changement

Les relations entre le financement et les approches du développement

Ces pressions pour le changement ne se sont pas rencontrées seulement chez les donateurs, mais également au sein même des organisations. Le personnel a manifesté son mécontentement devant le vague de son rôle et le flou de ses responsabilités ; la question de savoir à quel niveau les décisions des ONG basées au RU et applicables à l'échelle internationale devaient être prises, restaient sans réponses, et il y avait donc une fragmentation des visions concernant la nature de l'organisation, surtout chez les ONG qui s'étaient rapidement élargies dans les années 1970 et 1980. Certains membres du personnel de terrain et des partenaires du Sud ont également préconisé des changements sur le plan de la dévolution, l'allocation des ressources et les prises de décisions. Mais une des pressions les plus importantes est venue des donateurs. On parle rarement des donateurs dans les paradigmes symbolisés par les cercles et les triangles, et pourtant ils ont un impact immense sur le modèle et sur les méthodes de travail de nombreuses ONG britanniques et du secteur entier. Les ONG basées au RU dépensent de plus en plus d'argent dans le monde entier, à la fois dans le secteur de l'urgence et du développement. Beaucoup d'ONG qui s'étaient enorgueillies de la limite à 10% d'un financement provenant de sources institutionnelles dans les années 1980 font aujourd'hui preuve d'une grande timidité en ce qui concerne leurs pourcentages actuels; de plus, ces pourcentages peuvent être calculés de plusieurs façons, et les ONG camouflent souvent délibérément le montant que les donateurs institutionnels leur accordent.

**Table 1. Argent acheminé par l'entremise des ONG basées au RU du Ministère de l'Aide au Développement (DFID) 1987-95 (1)
(en millions, arrondis au pound sterling)**

Lignes de budget	1987-88	1994-95
Travail humanitaire	£19,581	£83,093
Programme de financement conjoint	£ 8,424	£34,360
Bureaux géographiques et autres	£ 5,635	£42,320
Total	£33,630	£161,773

* Note : en 1987, aucun fonds n'a été acheminé par le biais des bureaux (desks) géographiques ; en 1990, le chiffre était de £1,176,800. DFID ayant décentralisé les budgets et versant davantage l'argent directement aux ONG de certains pays, il est devenu impossible pour les offices régionaux d'estimer le montant des subventions et des contrats, mais il est certainement en augmentation constante.

La réalité de l'Aide 1997/8 (Eurostep 1998) a calculé que US\$281.7 millions ont transité par les ONG britanniques en 1995-96, US\$184.8 millions d'entre eux étaient une aide bilatérale aux ONG pour leur participation au programme d'aide du gouvernement britannique, comparés à la moitié de cette somme (US\$96.9 millions) en subventions pour le financement des projets spécifiques aux ONG.

Le donateur principal des ONG basées au RU est DFID (anciennement ODA) qui a différentes modalités de financement. Une forme de financement flexible était à leur

disposition grâce au Programme de Financement Conjoint (Joint Funding Scheme, JFS) ; C'était un financement répondant (s'alignant sur la demande) qui permettait en général aux ONG de déterminer leur propre agenda. Le JSF est relativement limité avec ses £35 millions par an, et a été récemment transformé en Civil Society Challenge Fund, dont on ne connaît pas encore l'impact. Depuis le Rapport Hodges (ODA 1992), un financement gouvernemental a été accordé directement aux ONG pour la réalisation du programme bilatéral du RU dans divers pays ; les ONG sont donc devenues les opérateurs du programme d'aide gouvernemental du RU. Ce n'est pas un financement flexible, mais qui soit commandite la sous-traitance directe de certaines sections bien définies du programme de DIFD, soit accorde des subventions à justifier, dont les termes sont négociables dans le cadre limité des paramètres étroits du plan stratégique de DIFD pour chaque pays. L'augmentation du financement par les donateurs provient en majorité de cette branche du programme bilatéral, associée à une croissance exponentielle du financement du secteur des urgences humanitaires.

L'influence de ce financement gouvernemental direct a été énorme : il a contraint les ONG à manifester davantage de 'responsabilisation', de professionnalisme, à démontrer leur efficacité et leur expertise, et à concrétiser leur impact sur le plan de la réduction de la pauvreté. Les ONG ont été obligées d'utiliser des procédures développées dans le cadre du programme d'aide bilatérale. Les ONG ont donc adopté des démarches comme la planification stratégique, le management projet-cycle, et l'analyse avec des cadres logiques (logframes), même lorsque ces approches leur semblaient éloignées de leurs méthodes de travail ou des concepts qu'ils avaient des processus de développement. (2) Même le JFS, qui était à l'origine un financement flexible, a commencé à initier le personnel des ONG aux méthodes de DFID sur la planification et la réalisation de projet-cycle à partir du milieu des années 1990. Les conseillers d'université ont encore exigé davantage des ONG qui sollicitaient des financements et la plupart ont préconisé des systèmes formels de planification, de surveillance et d'évaluation en coopération avec DIFD.

L'influence de l'augmentation du financement institutionnel a été profonde, mais de nombreuses ONG ont toujours eu accès aux contributions bénévoles et à de l'argent 'non liés' pour leur travail ; en 1996-7, les revenus provenant des contributions bénévoles étaient estimés à deux fois leurs revenus 'liés' (US\$569.2 millions comparés à US\$281.7 millions des donateurs). Il a fallu donc des pressions autres que celles des donateurs pour expliquer l'adoption par les ONG de procédures couramment employées dans le milieu des affaires commerciales et gouvernementales, dans le développement de leur vision, la planification de leur travail et les dépenses d'argent sur les projets.

Les changements affectant le management et le personnel des ONG

Les conseils d'administration ont été un de ces facteurs responsables du changement des pratiques des ONG. Au cours des années 1980 et 1990, l'introduction délibérée de nombreux membres du secteur privé dans les conseils d'administration a implanté une expertise et des perspectives originales dans le monde des ONG. Ceux-ci ont constamment demandé aux ONG de travailler selon des méthodes qui leur étaient familières, de trouver des moyens de démontrer leur impact et de prouver qu'elles

méritaient d'être financées. De nombreux administrateurs ignorent absolument tout du développement ; certains même s'en vantent. Ils considèrent le management du développement comme étant une modalité de management comme une autre, nécessitant des compétences, procédures et disciplines relativement similaires et communes aux trois secteurs. Sous l'influence des administrateurs et des consultants externes, une organisation du RU a développé une série de modules de formation en compétence managériale qui s'inspire considérablement des principes génériques de management et qui devra s'appliquer uniformément à tous les managers du monde entier.

Ce système de transposition des principes de management d'un secteur vers un autre, en utilisant les experts du secteur privé comme administrateurs et consultants, a été également un facteur décisif dans la restructuration du secteur public au RU, confrontant le personnel travaillant dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des services sociaux à des problèmes analogues. Dans quelle mesure 'le management *est-il* seulement le management' ? et avons-nous vraiment besoin d'approches de management spécifiquement élaborées en fonction de l'objectif de l'organisation – que ce soit la santé, l'éducation ou le développement – et adaptées au contexte culturel dans lequel le management est pratiqué ?

Les années 1990 ont aussi été témoin d'une augmentation du personnel du secteur privé employé par les ONG, au départ dans les départements des finances et de marketing, ensuite dans celui de la technologie de l'information (IT), de la politique et de la planification. Ce personnel y a introduit des valeurs et des perspectives très différentes de celles de la majorité du personnel responsable du fonctionnement des programmes de développement. Des heurts se sont produits entre le personnel de marketing et de publicité, les militants et les défenseurs d'un côté et le personnel travaillant dans les programmes sur le terrain de l'autre. Les consultants de management du secteur privé ont exploité un nouveau créneau et se sont convertis en consultants de management pour un secteur ONG en pleine expansion, regroupés dans quelques rares entreprises spécialisées dans le secteur à but non lucratif et contrôlant ainsi la performance de certaines des ONG des plus importantes. Les techniques et les démarches employées pour ces vérifications étaient toutes issues de la théorie et de la pratique des normes du management commercial.

De nombreux départements universitaires ont également commencé à s'inspirer des mêmes idées, surtout celles que l'on peut trouver dans le nouveau management de secteur public, et les programmes d'études de développement incluent désormais et de plus en plus les études de management et les études commerciales. Alors que certains auront abordé la question de la spécificité du management des ONG, d'autres ont souscrit presque intégralement aux techniques de management commercial, les colorant peut-être d'une certaine sensibilité culturelle. Certains des universitaires chargés de cours de management ne possèdent aucune expérience directe de travail de développement en Afrique, en Asie ou en Amérique Latine – et ne considèrent pas cela comme étant un obstacle. Ils enseignent les 'normes élémentaires' qu'ils jugent être universellement applicables. De plus, en raison de la baisse des effectifs étudiants et de la rigueur financière affectant les départements d'études de développement du RU fonctionnant par

autofinancement, les ressources pour la recherche universitaire et les consultants dépendent davantage encore de ces mêmes donateurs institutionnels. Inévitablement, le langage et la conception du développement inculqués par ces universitaires ont tendance à refléter, dans une certaine mesure, les intérêts des agences de financement. La situation des universitaires ne leur permet pas de 'cracher dans la soupe', dans une période d'intense compétition pour la répartition de ressources en diminution constante qui affecte l'ensemble du milieu universitaire. Ils essaient plutôt de répondre positivement aux demandes des donateurs qui souhaitent une transposition des idées de développement en outils de planification, en indicateurs quantifiables et en directives pour une évaluation d'impact qui puissent être facilement utilisables.

Ces pressions, associées à une conjoncture de financement en évolution constante, dans laquelle des ONG de plus en plus nombreuses doivent se répartir des ressources identiques ou amoindries dans un esprit de compétition acharnée, ont conduit de nombreuses ONG à adopter des plans de management émanant du secteur privé et à les appliquer à leur travail de développement. Les changements qu'on a pu observer dans la majorité des ONG du RU doivent plus à une volonté de croissance économique, d'une garantie d'accès permanent aux principaux donateurs, et d'adaptation aux demandes bilatérales et administratives, qu'à la capitalisation de leur propre expérience, pour déployer des stratégies et des processus originaux, et promouvoir une bonne pratique de développement. Il serait intéressant de spéculer sur ce que seraient les ONG aujourd'hui si la moitié des ressources destinée à payer les consultants professionnels en management du Nord et l'initiation aux outils de management 'préfabriqué' développés en dehors du secteur des ONG tels que la planification stratégique et les cadres logiques, avait été investie dans une opérationnalisation des concepts s'inspirant de leur pratique. Cette expérience aurait été riche d'enseignement sur les possibilités d'un travail efficace avec ceux qui ont le plus de difficultés à se faire entendre, de planification sur un fond de réalités locales pour satisfaire leurs demandes, de transformation de l'association des connaissances locales et externes en forces opérationnelles de développement effectives, et d'habilitation pour ces femmes et ces hommes à une autonomie dont la conjoncture internationale, locale et régionale actuelle les a écartés.

Cela a-t-il de l'importance ?

Certains lecteurs vont hausser les épaules, et se demander en quoi cela aurait-il de l'importance. Il n'y a aucun mal de mal à adopter des pratiques facilitant une clarification de la pensée, une application d'une logique analytique aux problèmes, une rationalisation de la mise en oeuvre des projets, et un relèvement des degrés de responsabilisation. Ces objectifs sont tous importants, mais l'introduction de concepts appartenant au contexte commercial dans l'espace du développement pose de sérieuses questions. Les entreprises qui parlent de responsabilisation sont souvent les plus hermétiques, et leurs principales motivations sont la maximalisation du profit, les dividendes des actionnaires et la préservation de la dominance du marché. Alors que de nombreuses ONG semblent s'accommoder facilement de l'importance accordée à la part du marché et à la dominance de marché dans le secteur ONG, d'autres se sentent extrêmement mal à l'aise; et aucune de ces ONG ne voudrait devoir rendre des comptes uniquement à un petit groupe 'd'actionnaires'. Les ONG savent qu'elles doivent satisfaire un grand nombre de parties

prenantes, mais les approches qu'elles ont adoptées ne sont pas conçues pour la responsabilisation multiple. Les procédures de responsabilisation envers les donateurs et les administrateurs sont-elles les mêmes, ou sont-elles mêmes compatibles, avec celles de la responsabilisation envers les bénéficiaires ? 'les enquêtes de marché' et la recherche des meilleures techniques de sondages d'opinion publique sont-elles des méthodes appropriées aux ONG, qui après tout, doivent écouter, apprendre et planifier en fonction des besoins de leurs partenaires et des bénéficiaires du Sud? Alors qu'Epstein et al. (1991) ont préconisé les avantages des approches d'enquêtes de consommateurs pour les bénéficiaires du développement, elles ont été écartées par la majorité des ONG qui en ont découvert la frivolité dans leur militantisme actif en faveur d'une promotion de la participation des bénéficiaires, de la planification par le bas et des cadres répondants

En plus, ces débats ignorent la réalité des relations de dominance dans les processus d'aide, et du discours distant potentiellement dés-habilitation des outils formels. Long et Long (1992), Scoones (1993) et Chambers (1986) montrent tous l'impact négatif que les positivistes, les rationalistes et les épistémologistes de l'Occident ont eu sur le savoir des populations locales et sur ce que ce savoir englobe. Il est possible d'extrapoler pour analyser et définir l'espace que les bénéficiaires peuvent occuper et le langage qu'ils peuvent utiliser afin de prendre part aux débats aménagés par la planification stratégique et les systèmes de management de cycles de projets. Des systèmes de responsabilisation vers le haut qui sont déterminés sur la base de concepts commerciaux comme l'efficacité, l'expertise et la rentabilité, tous à justifier, ont été davantage développés que les outils de responsabilisation vers le bas s'adressant aux bénéficiaires. En fait, ils ont même pu devenir des obstacles supplémentaires interdisant l'accès des populations locales aux processus de développement qui les affectent directement.

Il est important d'appliquer une logique analytique aux problèmes, mais en utilisant la logique de qui ? De qui proviennent les informations déterminant la direction des documents de projets ? Qui décide des critères déterminant la réussite ou l'échec d'un projet? Les processus participatifs peuvent-ils vraiment changer les facteurs structurels qui façonnent les projets pour les agences, et s'imposer dans l'ordonnance parfaite du vocabulaire contextuel de cycles de projets comme les intrants, les extrants et les indicateurs? (3) Des évaluations complexes ont montré que ce qui constitue un succès pour la direction d'une ONG ou au niveau des documents de projet peut être appréhendé différemment par le personnel sur le terrain. Les critères déterminant un succès peuvent également être différents de ceux que l'organisation partenaire utilise; et les femmes peuvent également en avoir une conception différente par rapport aux hommes du même village et quelquefois au sein du même foyer. (4) Quand on insiste pour qu'un impact soit quantifiable et cela dans les deux à trois ans à venir, il est difficile d'adopter une attitude courageuse et de prendre des risques, de s'attaquer à des difficultés si graves qu'elles en paraissent insolubles et qui sont souvent à l'origine des causes de la pauvreté pour certaines sections de la population. Comment peut-on apprendre quand la priorité est la démonstration de réalisations concrètes ? Comment les conséquences imprévisibles de la formulation d'un projet et du choix des critères sont-elles abordées?

Deux exemples du secteur public au RU illustrent les questions épineuses qui se posent quand l'impact démontrable est la mesure de l'efficacité, et comment ces préoccupations peuvent militer contre les changements souhaités. On a demandé à différents services publics de sélectionner un certain nombre d'indicateurs pour l'évaluation de leur travail. Quand le service de police a sélectionné le pourcentage 'affaires classées' des délits comme indicateur, le taux de détection des délits ne s'est pas amélioré, car ce sont des processus de longue haleine et d'une grande complexité. Les officiers de police ont commencé, alors, à faire des visites de routine dans les prisons et à interroger les prisonniers sur les autres crimes qu'ils avaient pu perpétrer, ceci afin de les ranger également dans les affaires classées. Cela n'a eu aucun impact sur la criminalité dans les rues, ni comme effet de dissuasion sur les criminels, mais les chiffres ont été enregistrés et l'impact évalué. Il existe des myriades d'exemples de ce genre dans les services publics; par exemple, pour réduire les listes d'attente dans les hôpitaux, on peut employer une diversité de moyens sans pour cela examiner et traiter les patients plus rapidement et plus efficacement. La rapidité peut se substituer à la qualité; on peut rayer des patients des listes d'attente sous prétexte qu'ils sont trop malades, handicapés ou encore trop âgés; les patients peuvent être examinés mais non traités. Le secteur ONG n'a entrepris aucune évaluation sérieuse concernant la responsabilité que la prescription d'impacts quantifiables a eue sur la dérive du service public, bien qu'il ait embrassé des concepts analogues, souvent sans réfléchir.

Ces trois exemples concrets peuvent servir à illustrer certaines des tensions et des dilemmes que l'adoption trop littérale des politiques et procédures externes par certaines ONG a provoqués. Nombreux sont ceux qui, dans le secteur ONG et parmi certains observateurs, pensent que ces démarches peuvent compromettre leur engagement en faveur d'une évolution des relations sociales, de la lutte contre les structures d'oppression et d'exclusion, de renforcement des capacités locales, de facilitation à la participation des exclus, et peuvent les contraindre à ne devenir que des sous-traitants à court terme, des prestataires de service et des opérateurs de projets travaillant sur des plans établis par les donateurs institutionnels.

Illustrer les tensions

Se battre pour le management ou le changement social ?

Les recherches qui ont été effectuées sur 17 ONG basées au RU au cours de l'année 1996, ont exposé les divers domaines de tension pour le personnel des ONG (ONGN) du Nord et les ONG du Sud (ONGS). Elles incluaient en particulier les tensions évidentes entre le personnel basé au Nord et travaillant sur des paradigmes inspirés du secteur commercial, et le personnel dans le Sud qui estimait qu'il n'existait aucune corrélation entre ses perspectives, ses analyses et ses conceptions et les changements organisationnels qui étaient effectués dans la pratique du management et du développement.

Muchunguzi n'est pas le premier à décrire comment les ONGS mettent dans la même catégorie de donateurs toutes les agences internationales (multi, bilatérales et ONGN), mais parce que ses déclarations s'appuient sur ses nombreux contacts avec les ONGS, elles renforcent la validité de cette observation dans les relations actuelles du monde du

développement. La diversité des ONGN n'est pas appréhendée par les ONGS (diversité dont les ONGN parlent constamment), qui les perçoivent comme des organisations ayant leurs propres agendas et procédures parfaitement explicités déterminant leur travail. Les ONGS se sentent dominées, souvent ignorées et leurs valeurs et concepts culturels dévalués. C'est un point qui leur tient vraiment à cœur. Smillie reprend ces thèmes et parle d'un chœur de lamentations des ONGS de plus en plus important qui protestent de leur exclusion et de l'absence de responsabilisation du Nord envers le Sud. (Wallace et al. 1997 :108)

Il existait également des tensions parmi tous ceux qui prêchaient les limitations qu'un concept d'une adéquation entre projets et développement pouvait avoir et qui considéraient que les outils actuels de management privilégiaient les projets, le management de projet et l'impact, plutôt que la recherche d'alternatives promouvant le changement social.

Les questions liées aux spécificités de chaque sexe ont mis en évidence les nombreuses tensions inhérentes entre ceux préconisant une approche managériale et ceux préférant une démarche plus analytique intégrant les relations sociales au travail de développement. Tandis que de nombreuses agences ont officiellement adopté une politique sur la sexospécificité avec des plans d'implémentation, et bien que la plupart d'entre elles s'accordent sur l'importance de 'l'intégration de considérations liées aux sexospécificités', en réalité, les questions politiques concernant les relations de force entre les femmes et les hommes sont rarement abordées, que ce soit au niveau interne ou au niveau des programmes des ONG. Il y a peu d'ONG qui soutiennent les mouvements de femmes au niveau local; beaucoup n'ont pas de politiques d'égalité des chances, et les femmes ne sont pas représentées à l'échelon supérieur de la hiérarchie des directorats ou des conseils d'administration. La proportion du budget consacré à l'équité entre les sexes est minime par rapport à l'ensemble des budgets, et est en général alloué à des projets de femmes 'complémentaires', ou encore à des projets de microfinance et d'activités rémunératrices pour les femmes ; Très peu d'argent a été consacré exclusivement au travail en faveur des droits des femmes (Wallace 1998).

Changement structurel dans trois ONG importantes basées au RU

Un deuxième exemple provient de la récente réunion d'un groupe d'études des ONG de l'Association des Etudes de Développement au RU (UK Development Studies Association, DSA) à Oxford, qui a examiné les changements structurels s'opérant dans trois ONG importantes du RU, et comment ces changements structurels et managériaux se sont intégrés dans les différentes visions des organisations en question. Ce qu'il est intéressant de noter est que toutes ces ONG bénéficient d'une assise financière très indépendante, mais ont tout de même accepté des sommes d'argent de plus en plus importantes des donateurs institutionnels afin de pouvoir s'élargir, se faire connaître du public et de devenir des 'leaders de marché'. Ces pressions sur les ONG se sont moins exercées au niveau des donateurs que dans le débat permanent qu'elles ont eu, au plus haut degré, avec ces derniers sur les questions de développement et dans leur volonté de jouer un rôle primordial sur la scène du développement. Elles avaient toutes en général des *hommes* d'affaires dans leur conseil d'administration, et les administrateurs étaient en

majorité des hommes. Les moyens de réaliser ce développement en faveur des personnes déshéritées et la conception des rôles qu'elles devaient assumer pour le faire ont été interprétés différemment par ces trois ONG. La réunion posait les questions suivantes : Alors que les ONG basées au RU sont en train de traverser une phase de restructuration importante, quelle vision en détermine son organisation et son management ? Dans quelle mesure les structures et pratiques actuelles leur permettent-elles de réaliser leur vision de développement et de changement ? Les réponses à ces questions permettaient d'observer des similarités entre deux des ONG tandis que la troisième était motivée par des valeurs et des engagements contradictoires. Ce que ces exemples nous montrent est que les ONG n'évoluent pas toutes de la même façon. Il y a, toutefois, une convergence croissante entre des ONG qui autrefois se distinguaient de façon marquante (aussi différente que les deux ONG dont on vient de parler l'avaient été) et la majorité d'entre elles s'adresse de plus en plus aux mêmes donateurs et utilise le même langage. C'est un langage que l'on peut trouver dans les rapports gouvernementaux et du secteur public, les plans et les politiques du secteur privé et dans les documents des ONG. Il s'inspire de concepts et de démarches qui étaient autrefois le domaine réservé des ONG. Par conséquent, le gouvernement comme le secteur privé parlent dorénavant du besoin de consultation, de participation, et de devenir des 'organisations apprenantes'. Ces concepts sont considérés comme étant aisément compatibles avec le langage du nouveau management public (NPM), mais l'expérience ne semble pas confirmer cette conclusion.

En ce qui concerne leurs processus de restructuration, deux de ces importantes ONG britanniques soulignaient la nécessité d'une structure et d'un management leur permettant de conserver et d'élargir leur visibilité publique, de travailler efficacement et d'augmenter leur impact. Ces deux organisations gèrent leur travail à partir du RU ; leurs nouveaux cadres stratégiques sont développés et établis au niveau central – avec des degrés de consultation et de participation de personnel plus ou moins importants, et pratiquement sans aucune contribution des organisations partenaires du Sud. Le contrôle du management et les prises de décision condescendantes se font au niveau central, avec une délégation de certaines fonctions vers les bureaux régionaux ou nationaux. Au nombre des concepts et des idéaux motivant les processus de changement se trouve la nécessité de développer un programme global ainsi qu'un 'marquage global' cohérent et facilement identifiable (quel que soit le contexte local) afin que chacun sur le globe puisse reconnaître le produit comme appartenant à une ONG particulière. D'autres considérations incluent une réduction nécessaire des frais de fonctionnement ; le développement de l'organisation et la consolidation du management, officiellement pour des motifs de responsabilisation, mais implicitement pour des raisons de contrôle ; la conviction intime de devoir franchir les frontières et transcender les contextes et les paramètres nationaux dans leur travail (bien que les raisons pour une approche régionale plutôt que locale demeurent énigmatiques) ; la redéfinition et la clarification du dessein stratégique et de la nature de l'ONG et de ses programmes.

Les présentations à cette réunion étaient exprimées en terme de nécessité pour le personnel de comprendre et de fonctionner dans le cadre des objectifs déterminés pour le changement stratégique, et d'appliquer des mesures gestionnaires généralisées aux niveaux régionaux afin d'atteindre les objectifs définis au niveau central. Ces mesures

permettraient ainsi une adaptation du travail de chacun aux demandes de l'organisation tout entière— y compris le marketing, le militantisme actif, et les collectes de fonds aussi bien que le programme de développement. Dans le cadre de ces objectifs stratégiques ainsi définis, il sera donc possible de décider de l'allocation des ressources au niveau régional et même au niveau national ; toutefois, celles-ci doivent conserver l'image de 'marque' de l'organisation et une cohérence organisationnelle, afin d'assurer le développement d'un profil spécifique pour des raisons de marketing et de collectes de fonds. On observait la peur d'une autonomie, et même d'une sécession des régions et des pays si le pouvoir et le contrôle étaient décentralisés. On observait également une anxiété marquée concernant la diversité des réponses à des problèmes apparemment similaires dans des pays différents, qui était considérée comme la cause de la fragmentation et de l'affaiblissement de la capacité de l'organisation à promouvoir des changements sur une scène plus globale.

Le but est clairement de montrer que l'ONG contribue positivement, qu'elle a un impact, et qu'elle transforme, et surtout qu'elle a de l'influence. Ce sont les administrateurs et les auditeurs qui sont en grande partie responsables de cette évolution qui s'apparente directement à une aggravation de la tendance vers une 'responsabilisation' du secteur public, qui a conduit au développement des cibles, indicateurs et évaluation d'impact. Elle est également motivée par l'ambition de nombreux cadres des ONG d'influencer le monde des politiques et des pratiques de développement, de 'jouer dans la cour des grands'. Ces ONG essayent d'intégrer leurs projets de développement à leur travail de préconisation, 'd'augmenter l'échelle' de leur impact, d'imprimer leur marque ; Elles débordent d'enthousiasme dans leurs efforts de participation à la conception des politiques au plus haut niveau. Tandis que l'on contraint le travail de développement à démontrer un impact et un degré d'excellence par l'utilisation de mesures quantifiables d'efficacité, il n'existe pratiquement pas de recherches sérieuses consacrées à l'efficacité du travail de préconisation, pour déterminer si les ONG sont cooptées et compromises dans leur travail de préconisation (en raison de leurs relations avec des acteurs puissants tels que les gouvernements ou la Banque Mondiale) et évaluer si un changement de politiques entraîne réellement une amélioration dans la vie des personnes déshéritées dans le monde. (5)

Les conférenciers ont parlé de 'faire accepter leur vision' au personnel, de le 'rallier à la cause', ont identifié les problèmes qu'un conflit entre les valeurs du personnel et les trajectoires actuelles pourraient entraîner. Ils ont parlé de la nécessité d'un personnel hautement qualifié qui sera engagé sur une base de 'cadres de compétences caractéristiques' ; certains membres du personnel, aussi engagés et expérimentés qu'ils puissent être, pourront très bien ne pas trouver leur place dans cet ordre nouveau. La manière dont une ONG a géré son processus de changement a recueilli l'approbation de son personnel, tandis qu'une autre a dû batailler avec un personnel démoralisé et mécontent dans ces départements et dans les bureaux des pays.

Tandis que ces ONG ont clairement emprunté leurs concepts et leurs démarches au monde des affaires, elles semblent être déphasées par rapport au discours actuel du monde commercial qui disserte sur la nécessité d'embrasser les valeurs, de valoriser et de légitimer les pouvoirs d'un personnel qui représente la ressource organisationnelle clé, et

de la recherche d'une gestion et d'une structuration lui permettant d'optimiser son potentiel. Les entreprises qui réussissent ne se posent plus des questions de contrôle ou de complète dévolution mais plutôt de savoir gérer la diversité, coordonner la variété, libérer le potentiel :

À la fois les compagnies super-centralisées (super-intégrées) et super-décentralisées (super-différenciées) fonctionnent à des degrés élevés. La différenciation et l'intégration ont besoin de devenir synergiques ou d'être réconciliées. La corporation qui excelle est celle qui a su intégrer au mieux sa diversité. (Trompenaars et Hampden-Turner 1998-171)

Il existe beaucoup de documents dignes d'intérêt dans la littérature commerciale traitant des questions du travail interculturel, de la motivation du personnel pour optimiser leur performance et de la promotion de changements apprenants et positifs, qui ne se retrouvent pas dans le modèle dominant des pratiques actuelles des ONG. On peut dire sans trop se tromper que, lorsqu'elles empruntent au secteur commercial, de nombreuses ONG agissent sans suffisamment réfléchir, et négligent, entre autres, les idées les plus récentes et potentiellement les plus intéressantes que l'on puisse y trouver.

La troisième ONG avait un point de départ différent, un qui dans le passé, a pu sembler être la démarche la plus représentative d'une ONG du Nord, bien qu'elle coïncide également avec certains mouvements de pensée du monde commercial. La trajectoire de sa restructuration a suivi le principe de la recherche d'une formule appropriée au soutien du travail de terrain effectué dans le Sud, de la modification de l'équilibre du pouvoir et de son transfert du Nord vers le Sud, et plus à la portée des populations, des modalités de décentralisation et de transmission du pouvoir à ceux qui sont les plus affectés par les processus de développement. La forme de l'organisation et le rôle de son bureau central se sont développés différemment lorsque cette vision et ces valeurs ont été utilisés comme points de départ. Certainement, il existe encore des problèmes non résolus, en particulier le maintien d'une organisation cohérente dans un contexte de diversité croissante de stratégies nationales et de démarches régionales qui ont été établies en réponse à des conjonctures spécifiques, et la prévention contre l'établissement de fiefs incontrôlables érigés par les directeurs régionaux. La responsabilisation concernant l'argent collecté au RU conformément aux lois actuelles de gouvernance demeure problématique, bien que les offices de terrain aient développé des nouvelles procédures décentralisées pour encourager la responsabilité et la responsabilisation au niveau local. A ce niveau, c'est davantage la question d'habiliter le personnel à développer des systèmes de management pour qu'il puisse travailler de façon satisfaisante qu'une simple question de supervision et de contrôle.

Cette ONG a eu l'impression que ses timides tentatives de transfert du pouvoir et de pouvoir décisionnaire, même graduelles, en faveur du personnel et des partenaires dans le Sud avaient libéré une énergie et un engagement nouveaux chez ce personnel et ces partenaires des différents pays, et aboutissaient à des méthodes de travail et des relations originales. Ils essayaient de développer une restructuration des ONG et des systèmes de management originaux qui permettraient aux personnes démunies de bénéficier

davantage par leur participation au développement de l'agenda de l'ONG. Les décisions concernant les systèmes de management ont été différentes parce qu'on a privilégié la délégation au détriment du contrôle, et préféré les réponses locales aux approches globales ; l'utilisation de la capitalisation de leur expérience pour la promotion de processus de changement appropriés pour l'avenir était jugée importante.

La différenciation de ces trois processus de restructuration d'ONG s'est faite en fonction de la vitalité de la motivation animant ces changements organisationnels. Il est difficile de savoir comment réconcilier ces deux démarches: une est motivée par le souci d'atténuer l'inégalité des relations de pouvoir avec les partenaires du Sud, de corriger la dérive du centre de gravité, même insensiblement, au profit du Sud afin que les solutions des problèmes soient issues du niveau local, plutôt que d'une adhésion à des réponses 'cohérentes et consistantes'. L'autre a comme force motrice une organisation et un management cohérent, la gestion d'objectifs déterminés au niveau central, et la démonstration de leur efficacité aux donateurs et aux supporters. C'est une démarche qui s'accommode mal de solutions développées au niveau local, de la participation des partenaires et des bénéficiaires à la planification, à la surveillance et à l'évaluation, et à l'écoute des voix de femmes aussi bien que des voix des hommes.

Deux façons d'intégrer les considérations liées aux sexospécificités

La troisième série d'exemples est tirée d'une conférence sur l'intégration des considérations liées aux sexospécificités dans la politique et la planification réalisée par le Development Planning Unit à l'Université de Londres. Là encore, il semble qu'il y ait deux discours ; certains participants les jugeaient être l'expression d'une cohabitation de tensions naturelles et donc non conflictuelles, tandis que d'autres les estimaient contradictoires. D'un côté, on a assisté à plusieurs présentations des agences, dont celles des Nations Unies, les organisations gouvernementales et les ONG, détaillant leur politique et leurs stratégies d'intégration des considérations liées aux sexospécificités. Ces présentations comprenaient des débats sur leurs processus de planification stratégique, sur leurs moyens de persuader les stratèges politiques de la gravité des questions de sexospécificité et de la nécessité de les inclure dans la planification et dans les différents processus d'implémentation. Cette dernière incluait l'identification de points de focalisation concernant la sexospécificité dans toute l'organisation, ou une formation de tout le personnel en sexospécificité ; Il était prévu d'avoir toute une série de consultations et de formation d'une grande complexité sur la sexospécificité et de l'inclure impérativement dans les cadres logiques des projets. La raison en était de permettre l'allocation des ressources de l'organisation, la surveillance de la sexospécificité, le développement d'indicateurs quantifiables et la démonstration d'un impact positif. Les conférenciers étaient tous familiers avec le langage de NPM (New public Management), y compris la nécessité de démontrer l'efficacité, l'optimisation des ressources, l'étalonnage compétitif et la démonstration de l'impact.

Ces présentations étaient toutes valides et intéressantes, mais s'appuyaient toutes sur le principe que, dans le contexte de la sexospécificité, l'inégalité affectant les relations sociales pouvaient être rectifiée par l'utilisation de la planification, du management, et d'un contrôle de l'implémentation. Pas une seule de ces présentations n'a abordé les

questions spécifiques que les femmes rencontrent dans leur organisation, pas plus qu'elles ont examiné le plafond limite de la promotion des femmes, ou le niveau d'optimisation de leurs performances, dans le cadre de la culture organisationnelle prédominante. Le personnel a été exclu en faveur du professionnel. Une analyse des obstacles politiques et culturels s'opposant à une promotion de l'équité entre les genres dans l'arène du développement n'a pratiquement pas été réalisée.

On a pu entendre d'autres voix au cours de cette conférence, abordant des questions concernant les politiques des relations liées à la sexospécificité, la lutte de pouvoir inhérente à la remise en question des inégalités entre les sexes, de la précarité des luttes victorieuses, jamais définitivement gagnées. Ces personnes jugeaient que l'adoption d'une approche intégrant les considérations liées à la sexospécificité ne progressait pas de façon linéaire ou directe, que le travail était semé d'embûches, qu'il était épuisant, et que les problèmes allaient bien au-delà des démarches techniques 'd'intégration de considérations liées aux sexospécificités' au sein d'une organisation. Alors que ceux qui participaient à ces activités d'intégration en reconnaissaient les difficultés, et parlaient de l'évaporation de la sexospécificité entre le stade de l'engagement politique et la phase de l'implémentation des projets, et des difficultés pour maintenir ces questions à l'ordre du jour, leur analyse s'exprimait en langage de management, et non pas avec le vocabulaire des relations sociales, de transformation et de luttes. Ce n'était peut-être pas une coïncidence que ceux refusant l'utilisation du langage et des processus de management dans le débat des problèmes d'équité entre les sexes, étaient originaires de pays ayant une compréhension globale des politiques de changements sociaux – Afrique du Sud, Philippines, Inde – ou émanant d'une tradition féministe dans le Nord, des femmes ayant participé à des combats gravitant autour de la sexospécificité pendant de nombreuses années, et des femmes plus jeunes qui ont pris partie dans les questions de viol et de violence perpétrée contre les femmes, questions qui sont hautement contentieuses et lourdement politisées.

Une des conséquences de l'utilisation du langage de stratégie, d'objectifs de changement, de cadres logiques et d'évaluation d'impact semble être la dépolitisation, presque la stérilisation du développement. Bien qu'on puisse trouver des références concernant le contexte du changement et des obstacles qui puissent s'y opposer, elles sont souvent minimisées et (sur) simplifiées dans les documents de programmes et de projets. Le développement est souvent considéré comme étant un processus linéaire, rationnel et gérable, plutôt qu'un processus d'engagement, de luttes, de facilitation et de d'habilitation des individus à assumer le contrôle de leur environnement. Le langage qui est utilisé se rapporte plus à un travail de prestation de services, bien que même dans ce contexte, les questions d'accès, de droit ou de contrôle exigent une analyse plus dynamique ; Il ne semble pas convenir au travail requis pour combattre les causes et les structures de la pauvreté et de l'inégalité – et pourtant ce sont ces causes que la plupart des ONG de développement ont épousées.

Conclusions

Il existe donc une grande diversité dans le secteur des ONG britanniques, mais on peut observer des tendances allant vers une plus grande conformité entre les langages,

procédures et concepts de développement et ceux des donateurs institutionnels et des décisionnaires gouvernementaux, les Nations Unies, et la Banque Mondiale. Il existe clairement des tensions entre l'intensification de la 'professionnalisation' du développement, l'adoption par les ONG de pratiques et d'approches appartenant à la sphère du 'nouveau management public', le renforcement de plus en plus fréquent de la responsabilisation et de la communication vers le haut d'un côté, et l'engagement dans ces organisations en faveur d'une participation, une responsabilisation vers le bas, une accession à l'autonomie au niveau local et l'équité entre les sexes de l'autre. Le paradigme managérial – qui dans le secteur des ONG a encore le projet comme pivot et comme méthode de déboursement et de responsabilisation des fonds– court le réel danger de se trouver dissocié des réalités sociales, politiques et économiques et des processus qui interviennent à des niveaux locaux et nationaux, et d'ignorer les schémas culturels et les conceptions locales.

L'intensification de la centralisation de certaines des ONG du RU contraste avec le langage de dévolution et se situe à la remorque de l'agenda de décentralisation qui motive actuellement de nombreux gouvernements. Dans de nombreuses ONG, le pouvoir est de plus en plus centralisé dans de petites équipes de management et d'administrateurs de haut niveau qui en façonnent la vision et les méthodes de travail. Ce qu'ils veulent changer sont en général les institutions et ceux qui sont au pouvoir dans le Nord, et leur travail de militantisme actif implique une interaction intense et directe avec les gens qui détiennent et le pouvoir et l'influence dans le Nord. Moins d'importance est accordée aux processus et aux décisionnaires nationaux ou locaux, et pourtant ils ont une importance immense sur le maintien des populations dans la pauvreté. Ces ONG implicitement souscrivent à la 'mondialisation', en acceptant l'idée que le monde subit l'influence accrue de forces se situant en dehors des pays individuels. Cette importance de la communication avec ceux qui détiennent l'argent et le pouvoir dans le Nord ne s'accompagne pas d'efforts analogues pour une transmission du travail ou le développement de véritables partenariats permettant aux ONG et aux populations dans le Sud d'aborder les causes de la pauvreté enracinées dans leurs propres sociétés.

Les quelques ONG britanniques qui tentent de décentraliser le pouvoir estiment que les sources d'iniquité et de pauvreté sont enracinées dans les relations sociales et économiques au niveau local aussi bien que global, et jugent que le travail à un micro-niveau est important pour changer l'inégalité des relations des personnes démunies. C'est une démarche qui insiste sur le renforcement des capacités, l'auto-développement, l'accession à l'autonomie ; et elle suppose qu'on passe la main, devienne un partisan plutôt qu'un leader, entame une transmission du pouvoir et le développement de systèmes de responsabilisation envers les bénéficiaires, vers le bas et non pas envers les donateurs et les administrateurs. Toutefois, ces ONG sont entravées dans le redressement de l'équilibre du pouvoir par les règlements gouvernant la responsabilisation financière des organisations de bienfaisance au RU, et aussi par les procédures qu'elles utilisent qui sont largement soumises à la domination du projet, et des approches de planification rationalisées, y compris les cadres logiques.

Il y a un argument qui allègue que ces démarches très différentes ne sont pas contradictoires mais sont à même de coexister et de fonctionner en synergie ; C'est pourquoi on entend parler de planification stratégique du bas vers le haut et du haut vers le bas, de cadres logiques participatifs, d'évaluation d'impact participative emboitant le pas aux repères, indicateurs et cibles établis par les ONG. Toutefois, il n'y a pas d'évidence que la démarche technique et managériale du développement peut s'associer et fonctionner avec les demandes que les questions de changement social à long terme vont entraîner. En fait, ce que l'on a pu observer au cours d'une conférence en 1999 sur les ONG semble l'infirmier: de nombreux écrivains et ONG basées dans le Nord accordent une grande importance aux processus globaux, à une intensification de l'homogénéisation mondiale, et à la nécessité de présenter des réponses explicites sous forme de 'marquage identifiable' etc. (6) Cela a soulevé un tollé général chez de nombreux participants, souvent basés dans le Sud, qui insistaient sur la diversité, les différences et les complexités qui s'expriment en fonction de la géographie, de l'histoire, du genre, de la race et de la religion qui imprègnent les processus de subordination. Une panacée n'existe pas. Si l'on veut que le changement soit durable, il doit être adapté à une situation spécifique, appartenir aux populations, ancré dans leurs expériences et conceptions, et répondre à leurs critères. La fracture entre ces deux paradigmes de développement qui sont les plus couramment acceptés était immense à la conférence, et le demeure dans la pratique.

Notes

¹ C'est ce qui émerge de recherches qui ont été faites avec 17 ONG basées au RU présentées dans Wallace et al. (1997).

² Un argument bien présenté par Cleaver (1998).

³ L'évaluation de l'ODA des projets des ONG entreprise par Surr (1995) et le travail d'évaluation d'impact réalisé par ACORD, mettent ces problèmes bien en évidence.

⁴ Jenny Chapman (1999) montre que pour que le travail de préconisation soit efficacement transposé en des changements sur le terrain, le travail à tous les niveaux et le travail au niveau local avec les gens qui sont supposés être les bénéficiaires est essentiel pour transformer une politique en une pratique de développement.

⁵ La conférence 'Les ONG dans un Futur Global' qui a eu lieu à l'Université de Birmingham, du 10 au 13 janvier 1999.

Bibliographie

Acharya, J. (1999) 'Etat, Société Civile et ONG, document présenté à la conférence 'les ONG dans un Futur Global', Birmingham, 10-13 janvier 1999.

Chambers, R. (1986) *Professionalisme Normal, Nouveaux Paradigmes and Développement*, IDS Document de Discussion 227, Brighton: IDS.

Chapman, J. (1999) 'Des Campagnes des ONG Efficaces, document de briefing, Londres: New Economics Foundation.

Cleaver, F. (1998) 'Paradoxes de la Participation: Critique des Approches participatives au Développement', document présenté à la conférence sur la participation, Université de Bradford.

Epstein, S., J. Gruber, G. Mytton (1991) *Un Manuel de Formation pour les Enquêteurs dans la Recherche de Marché du Développement (DMR)*, Londres: BBC World Service et Hassocks: Recherches Innovatrices de Développement.

Long, N. and A. Long (1992) *Les Champs de Bataille de la Connaissance: L'Imbrication de la Théorie et de la Pratique dans la Recherche Sociale et le Développement*, Londres: Routledge.

ODA (1992) 'Rapport du Groupe de Travail sur la collaboration ODA/ONG: Le Rapport Hodges, London: ODA.

Eurostep, Actionaid and ICVA (1998) *La réalité de l'Aide : une Révision Indépendante de la Coopération de Développement*, Londres: Earthscan.

Scoones, I. et al. (1993) *Le Savoir des Populations Rurales : Recherche Agricole et Pratique de l'Extension*, Londres: IIED.

M. Surr (1995) 'Evaluations des Projets de Développement des ONG: Rapport de Synthèse', Rapport d'Evaluation EV 554, Londres: ODA.

Trompenaars, F. and C. Hampden-Turner (1998) *Manœuvrer sur les Vagues de la Culture: Comprendre la Diversité Culturelle dans le Monde des Affaires*, Londres: Nicholas Brealey.

Wallace, Tina (1998) 'Institutionnaliser la Sexospécificité dans les ONG du RU : *Development in Practice* 8(2): 159-172.

Wallace, Tina, S. Crowther and A. Shepherd (1997) *Standardiser le Développement: Influences sur les ONG du RU : Politiques et Procédures*, Oxford: Worldview Press.

L'auteur

Ancien maître de conférences et chercheuse au Département de Développement International à l'Université de Birmingham, Tina Wallace est maintenant une chercheuse associée à l'Ecole Commerciale de l'université Brookes d'Oxford et également conférencière au CENDEP. Elle possède une immense expérience du travail de développement à la fois comme praticienne et comme universitaire. Elle a quitté le World University Service (WUS) où elle s'est intéressée à l'éducation et à l'emploi des réfugiés pour travailler pour Oxfam GB, où elle a codirigé l'Unité de sexospécificité et de Développement (GADU) et ensuite l'Unité de Planification et d'Evaluation. Pendant sept ans, elle a enseigné dans les universités d'Ahmadu Bello au Nigeria et Makerere en Ouganda où elle a obtenu son PhD. Ses publications les plus importantes incluent *Changing Perception* (1994) un volume sur la sexospécificité et le développement, et *Standardising Development* (1997) sur lequel cet essai est largement basé. Elle est activement engagée dans les questions de relations interraciales au RU, et a travaillé pendant trois ans à l'Unité des Relations Ethniques à l'Université d'Aston.