

## Développement et Gestion

*Introduit par Tina Wallace,*

*publication dirigée par Deborah Eade, Tom Hewitt et Hazel Johnson*

---

### Préface

*Deborah Eade, Tom Hewitt et Hazel Johnson*

Ce *Recueil* est basé sur une édition spéciale de *Development in Practice* (Volume 9, numéros 1&2) qui a été commanditée et assemblée par les rédacteurs et invités **Tom Hewitt** et **Hazel Johnson** d'Open University (OU). S'inspirant largement du contenu de deux des cours principaux du programme de maîtrise en Management de Développement de l'OU, le volume rassemble une collection insolite d'essais et de notions sur les dilemmes éthiques et les conflits réels soulevés par l'usage du 'management du développement dans la pratique'.

Ce *Recueil* reflète l'opinion que le 'développement' n'est pas l'apanage des pays en développement, et que le management dépasse largement le cadre des questions opérationnelles ou bureaucratiques. Par conséquent, le management du développement englobe 'le management de l'intervention assigné à des objectifs sociaux externes dans un contexte de conflit axé sur les valeurs' (Thomas 1996 :106). 'Intervention' dans ce sens signifie l'exercice d'une influence sur des processus sociaux, plutôt que l'utilisation des ressources pour une réalisation directe des objectifs. 'Les objectifs sociaux externes' sont accomplis par des actions appartenant à la sphère publique, à l'extérieur d'une organisation donnée plutôt qu'à l'intérieur. Les objectifs sociaux sont, bien entendu, souvent controversés : les opinions diffèrent tout aussi bien sur leur nature que sur les moyens de les atteindre. Puisque les acteurs sociaux individuels disposent rarement d'un contrôle total sur un processus de développement donné, le conflit axé sur les valeurs est un élément intrinsèque du management de développement.

La définition de la politique de développement et sa transposition ultérieure en pratique constitue un ensemble de processus – pas seulement des intrants et des extrants tangibles – qui sont eux-mêmes façonnés par les relations et les dynamiques entre une multiplicité d'intérêts, qui sont à leur tour représentés par les organisations et associations étatiques et non étatiques. Les politiques et les stratégies sont les produits des interrelations entre les pressions et les processus : l'action politique (surgissant des mouvements et des idées) ; l'action de l'état (influencée par la première) ; l'action politique non étatique ; et les réponses privées. Ces pressions et ces processus sont actualisés au sein des institutions (normes, valeurs et pratiques) qui en filtrent et orchestrent les résultats. C'est seulement, par conséquent, rétrospectivement que nous pouvons découvrir la(es) stratégie(s) qui ont émergées.

La négociation sur les politiques générales est au cœur de l'action publique pour le développement. Par conséquent, les managers du développement et leurs organisations représentent autant un élément calculé et central de l'action publique que les autres acteurs; ils n'agissent pas sur le développement simplement de l'extérieur. Et bien que la

nature incertaine de l'action publique et de ses résultats ne permettent pas une évaluation précise de l'expertise requise, les managers du développement nécessitent des compétences et une perception particulière pour aborder les 'tensions, conflit et (re)négociations' et y répondre (Wuyts 1992 :280). La question de management *pour* le développement opposé au 'management *du* développement', et de savoir s'il existe vraiment un caractère spécifique du 'management de développement' est exploré par **Alan Thomas**, dans un document qui sert de tremplin à certaines des idées et pratiques centrales qui figurent dans ce *Recueil*, en particulier les suivantes :

*Le management de tâches spécifiques dans les interventions de développement.* Cela peut inclure la conceptualisation de ces tâches et des modalités d'utilisation des outils et des techniques dans une démarche qui s'appuie sur les processus (voir **Simon Bell** et **David Wield**) ; ou cela peut être des approches vers un développement de durabilité institutionnelle par la négociation d'agendas d'interventions par les parties prenantes dans des programmes de développement (voir **Hazel Johnson** et **Gordon Wilson**). En complément, les thèmes du document 'un Jour dans la vie d'un manager de développement' énumèrent certaines des difficultés fréquentes ou inhabituelles rencontrées dans le management des activités de développement, tandis que les documents de **John P Grierson** et **Ato Brown** et **Marielle Snel** examinent ce type de négociations dans le contexte de la prestation de services publiques.

*Management orienté vers les idéaux de développement.* Des chapitres sur toute une série de thèmes et de pratiques, tous basés sur des expériences du monde entier, décrivent les tensions entre les idéaux de développement et les réalités de la pratique. **Ramya Subrahmanian** analyse certaines des contradictions inhérentes aux tentatives de décentralisation des services de prestation de l'éducation primaire en Inde, demandant 'ce qu'il se passerait si les préférences locales s'opposaient aux intérêts des politiques ?', tandis que **Dorcas Robinson** explore l'arène politique des services de prestation des soins de santé en Tanzanie et demande si les différents agendas et acteurs peuvent en fait collaborer à un programme d'action efficace. **Jo Chataway** et **Tom Hewitt** franchissent la barrière Nord-Sud en comparant les expériences de la Pologne et de la Tanzanie dans leurs tentatives respectives de développer des approches non-linéaires, centrées sur l'apprentissage au changement technologique. Des textes plus sommaires sur les difficultés et les réalisations dans la recherche d'une orientation du management vers les idéaux du développement incluent les documents de **Richard Pinder**, **Norma Burnett**, **Purna Sen** et **Lina Payne** et **Ines Smyth**.

*Management dans un contexte de développement.* Le management des organisations de développement à la recherche d'objectifs sociaux externes, et peut-être de représentation ou de revendication de certaines valeurs, est au centre d'une autre série d'études de cas. Dans le cas du Bangladesh, **David Lewis** and **Babar Sohban** examinent s'il est possible d'établir la confiance entre les donateurs bilatéraux et leurs bénéficiaires, les ONG du Sud, et les défis que les ONG du Nord doivent relever dans le contexte de l'expansion de l'aide officielle directe aux ONG du Sud. **Michael Bailey** aborde le problème des collectes de fonds locales pour les organisations de société civile au Brésil. Comment peuvent-elles augmenter et diversifier leurs revenus, et au prix de quels compromis ?

Quel rôle les donateurs étrangers et les agences d'aide jouent-elles dans la promotion d'une autonomie financière pour les organisations du Sud ?

Cette dernière série de documents en particulier nous rappelle que la question des ressources, surtout de l'argent – sa provenance, sa conditionnalité, son montant, ses bénéficiaires, ses objectifs et la durée de sa disponibilité – ne sont jamais dissociées de l'industrie du développement, et par conséquent du management de développement. Pour des organisations qui dépendent de ressources externes, cela peut se résumer à un management de la pénurie : comment conserver son intégrité et ses valeurs fondamentales quand elles sont continuellement érodées par une insuffisance de financement, ou par la conditionnalité imposée par les donateurs ; et comment être aussi efficace que possible quand les ressources sont inadéquates et la durabilité est aléatoire. Pour ceux qui sont responsables de l'allocation des ressources et/ou de la gestion des budgets de subventions, la question est de savoir comment gérer le pouvoir qui dérive d'une prospérité relative : comment définir les valeurs fondamentales et les idéaux honorables en faisant un choix entre des demandes compétitives- décisions cruciales qui vont affecter l'avenir entier d'une autre organisation, et comment être efficace quand les relations de pouvoir obscurcissent la conception de l'enjeu pour les organisations bénéficiaires dont la survie et la direction sont menacées. Bien que ces dynamiques soient toujours présentes dans les rapports qui existent entre quelqu'un qui donne et quelqu'un qui reçoit, elles sont particulièrement marquées dans le contexte de ce que l'on appelle aujourd'hui 'l'industrie du développement'. Alors qu'à cette industrie participent un grand nombre d'acteurs – des gouvernements aux organisations de base, des multinationales aux petites entreprises, des groupes de réflexion universitaires aux groupes proposant des changements radicaux – les ONG (internationales) se distinguent par leurs efforts de réconciliation des différences entre le Nord et le Sud et, dans un certain sens, par leur volonté d'interpréter les tensions inhérentes à cet exercice. (ici, les termes Nord et Sud servent de substituts aux institutions qui ont une position de pouvoir et celles qui en dépendent d'une façon ou d'une autre, et ne représentent pas seulement les pays industrialisés et en développement. Il est important de se souvenir qu'il y a plusieurs milliers d'agences du secteur bénévole dans le monde entier qui assurent l'acheminement des subventions gouvernementales ou des donations publiques vers les secteurs marginalisés ou démunis de leurs propres sociétés, tout en cherchant à influencer les politiques publiques et sensibiliser l'opinion publique). Dans le contexte spécifique de l'aide, toutefois, les ONG internationales peuvent simplement choisir de transférer les normes, les valeurs et la culture du Nord au Sud. Mais en tant qu'organisations de société civile de plein droit, les ONG du Sud et leurs homologues peuvent projeter vers le Nord une image critique reflétant la perspective des marginalisés.

Dans l'arène plus générale du développement, les ONG internationales presque par définition, recouvrent les trois domaines principaux de management de développement auxquels ce *Recueil* s'intéresse : à savoir, le management de tâches spécifiques dans les interventions de développement (par exemple, service-prestation), le management qui est orienté vers des idéaux spécifiques (comme il s'exprime dans les 'déclarations de missions' et les politiques générales des ONG) et le management dans un contexte de développement. En raison de ce que les ONG nous montrent de l'influence mutuelle entre

les divers aspects du management de développement et la chaîne de l'aide, **Tina Wallace** débute avec des réflexions constructives sur l'évolution du management de ces différents rôles et des tensions qui s'ensuivent. Au cours des années 1960 et 1970, quand le secteur des ONG de développement était plus restreint, moins compétitif et plus volontariste de nature, le 'management' était souvent perçu comme un terme péjoratif ; dans le meilleur des cas, sans réelle pertinence, dans le pire des cas, incompatible avec un engagement – certainement pas une motivation suffisante pour le supporter moyen à collecter des fonds, faire des marches sponsorisées ou encore répondre aux appels et aux slogans (1) . Toutefois, avec une augmentation de la concurrence pour la répartition des donations publiques, et une intensification de l'acheminement de l'assistance officielle par leur entremise à partir du milieu des années 1980 et ensuite, le secteur des ONG a éprouvé la nécessité de se professionnaliser (2) . Cela a coïncidé avec une période au cours de laquelle les certitudes qui avaient servi de phare à pratiquement toute la pensée d'après-guerre sur le développement commençait à se désintégrer en même temps que le mur de Berlin, et chaviraient ensuite dans le raz de marée de la mondialisation économique, le désengagement du rôle de l'état, et les avances en technologie de l'information. La rapidité et l'ampleur du changement des rôles du gouvernement et du secteur privé, ont contraint toutes les agences de développement – y compris les ONG – à réexaminer leur propre *raison d'être* et leur direction. Le corporatisme, la planification stratégique, et la responsabilisation formelle ont été mis à l'ordre du jour ; un moyen de contenir si ce n'est de comprendre les environnements complexes dans lesquels le développement et les programmes humanitaires devaient dorénavant fonctionner. Ayant découvert un style particulier de management d'entreprises, toutefois, de nombreuses ONG du Nord et d'agences de développement officielles ont commencé à rechercher des directives spirituelles et pratiques non seulement dans l'unicité de leur expérience multiculturelle, mais dans les orthodoxies du secteur à but lucratif (Powell et Seddon 1997). L'ironie est que les nombreux observateurs et initiés ont peur qu'en se chevillant si fermement au mât de la planification stratégique et aux approches dirigées par le marché, les ONG risquent d'envoyer leurs valeurs centrales et la capitalisation de leur sagesse – leur spécificité – par-dessus bord.

La reconnaissance par les agences de développement de la nécessité de gérer les individus et les ressources pour être efficace, a été une amélioration appréciable comparée aux 'systèmes D' de l'ère précédente. Le management du développement signifie exercer des choix, ce qui ne peut se faire que si les rôles des décideurs sont clarifiés et si la culture organisationnelle (et les structures) encouragent la responsabilisation et la transparence. Les hypothèses et les valeurs *doivent* être remises en question : l'autosuffisance n'est pas une option pour les ONG, pas plus qu'elle ne l'est pour les entreprises qui doivent se disputer la place de marché, ou pour les gouvernements qui doivent rendre des comptes à leur électeurat. Mais comme Tina Wallace (1997) l'a suggéré, l'environnement turbulent auquel leur conversion à un certain style de professionnalisation a été la réaction a été éclipsé par la bourrasque des changements culturels et structurels, des révisions stratégiques, et souvent par les fuites de personnel que beaucoup d'ONG internationales continuent à s'infliger.

La question est une d'équilibre aussi bien que de direction générale. Une institution en bonne santé ne peut autoriser les valeurs qu'elles revendiquent à devenir un écran de fumée dissimulant une performance incompétente et insuffisante. Pas plus, toutefois, que les agences de développement, gouvernementales ou non, ne devraient autant s'immerger dans leur propre management au point de ne plus savoir où se situer sur la scène globale. Les réputations peuvent se faire et se défaire, dans un environnement de plus en plus compétitif, et les agences de développement doivent maintenant cultiver aussi bien une image publique particulièrement visible que la recherche de l'excellence. En conséquence, même les agences multilatérales et des Nations Unies les plus connues investissent d'immenses ressources dans des rapports annuels prestigieux, effrayés à l'idée que, comme le dit Michael Bailey, 'les talents cachés sont de courte durée'.

Mais quand la recherche de publicité devient-elle une fin en elle-même ? Dans quelle mesure les ONG et les autres agences de développement pensent-elles encore qu'elles devraient travailler à leur propre extinction, ou plutôt rechercher activement la transformation de leurs relations avec leurs homologues locaux en partenariats authentiques ? Sans la certitude des valeurs pour les informer, la planification et l'évaluation deviennent rapidement des fins bureaucratiques en elles-mêmes. Les processus perdent alors leur dynamisme, les documents sont perçus comme la réalité, et l'aide devient synonyme de 'développement'. Trop facilement, le management est simplifié en managérialisme. Abordant ces tensions, Tina Wallace demande jusqu'à quel point les méthodes qui ont été introduites du secteur des affaires commerciales sont appropriées, ou même compatibles, avec les valeurs d'accession à l'autonomie et d'engagement en faveur de la justice sociale que les ONG ainsi que les autres acteurs sociaux voudraient revendiquer. Peut-être seule l'histoire sera-t-elle en mesure de révéler pourquoi les agences de développement en général et le secteur des ONG en particulier, ont à la fin du vingtième siècle fait preuve d'un tel scepticisme collectif envers leur unicité; et d'une telle incapacité à exploiter leur expérience personnelle, leurs valeurs et idéaux comme une base sur laquelle elles pouvaient créer des outils de management de développement leur permettant d'approfondir et d'élargir leur impact et d'en assumer l'intégralité de la responsabilité.

Bien que le management ait été caricaturé comme étant un processus directif et bureaucratique, celui-ci est essentiellement un processus d'action utilisant les meilleurs moyens disponibles. Toutefois, ce *Recueil* montre que le développement s'apparente plus à la confusion provoquée par les interventions pour le changement, à l'importance des sentiments et des intuitions, aux incertitudes et aux risques à prendre, aux réponses au conflit et à la diversité, à ce qui n'est *ni* exprimé *ni* visible qu'il ne rapporte à l'établissement de faits et d'indicateurs objectivement vérifiables, de réalisations quantifiables, ou encore à la réduction de la réalité à des formules intitulées 'projets'. Le management de développement s'intéresse donc, non pas à l'exercice du contrôle ou à compter les haricots, mais à la recherche d'une action basée sur la compréhension de l'interrelation entre les processus de changements et le pouvoir, et des moyens de façonner au mieux ces processus pour qu'ils puissent bénéficier tous ceux qui sont exclus du partage des ressources et des prises de décisions.

Deborah Eade (Oxfam GB, Tom Hewitt (the Open University) et Hazel Johnson (The Open University).

## Références

- Lewis, D** (1998) 'les ONG, le management et le processus de changement : modèles nouveaux ou une nouvelle invention de la roue' *Appropriate Technology* 25 (1)
- Powell, M. et D. Seddon** (1997) 'les ONG et l'industrie du développement' *Révision de l'Économie Politique Africaine* (71)
- Thomas, A.** (1996) 'Qu'est ce que le management de développement ?, *Journal de Développement International*, 8(1) : 95-110
- Wallace, Tina** (1997) 'les Nouveaux Agendas de Développement : Changes dans les politiques et procédures des ONG UK', *Révision de l'Economie Politique Africaine* 24(71) : 35-55
- Wuyts, M.** (1992) 'Conclusion : la Politique de Développement comme Processus' dans M. Wuyts, M. Mackintosh, et T. Hewitt, *Politique de Développement et Action Publique*, Oxford : Oxford University Press en association avec l'Open University.

## Notes

- (1) Une exception notable est le Réseau de Management des ONG, qui a débuté dans les années 1980, bien avant que la plupart des agences de développement réalisent qu'elles avaient quelque chose à apprendre dans ce domaine.
- (2) Au Royaume Uni, et en partie à cause des hypothèses historiques sur la nature bénévole du travail charitable, les ONG suggèrent dans leur publicité qu'elles peuvent fournir le développement à un prix plus bas que les gouvernements et les agences officielles. Ainsi, elles essayent de maintenir les frais généraux qu'elles déclarent au plus bas, comme si les dépenses de management étaient synonymes d'inefficacité. Des frais généraux bas sont toujours un critère selon lequel l'opinion publique évalue l'efficacité des ONG. Toutefois, la professionnalisation du secteur a entraîné un glissement vers l'emploi d'un personnel salarié et une distanciation par rapport à l'apparence de 'bonnes oeuvres'. Puisque les dépenses de ce type ont toujours été incorporées aux autres budgets, il n'existe pas de chiffres exacts les concernant .. Toutefois, on peut certainement assurer qu'il n'y a pas une seule ONG qui ne dépense moins qu'il y a dix ans. Ce ne serait pas problématique dans la mesure où le public donateur considérerait que l'argent dépensé sur des salaires compétitifs, des moyens de communication moderne et des voyages dans tous les pays du monde est le meilleur moyen d'atteindre les objectifs auxquels il a apporté son soutien..