

NOM : LECROART

Prénom : Estelle

Matricule : S142313

Filière d'études : Master en Sciences de la Population et du Développement

## Mémoire

En vue de l'obtention du grade de Master en Sciences de la Population et du Développement, à finalité spécialisée Coopération Nord-Sud

Analyse de l'implémentation du nouvel instrument de cofinancement des ONG belges, la demande groupée, et de son appropriation par les acteurs concernés

Promoteur : M. Gautier PIROTTE

Lecteur : Mlle Justine CONTOR

Lecteur : M. Arnaud ZACHARIE



## **REMERCIEMENTS**

Je voudrais avant tout remercier mon promoteur, Monsieur Gautier Pirotte qui s'est montré extrêmement disponible, m'a aidée à alimenter continuellement la réflexion et l'a faite évoluer lors de nos discussions. Ensuite, je souhaiterais remercier Mademoiselle Justine Contor qui m'a guidée tout au long de l'analyse du sujet sans jamais compter ses heures et sans qui je ne serais pas parvenue à ce cheminement de pensée. Enfin, je remercie aussi Monsieur Arnaud Zacharie qui, malgré son emploi du temps chargé, a tout de suite accepté d'être lecteur de ce mémoire et s'est montré disponible à chacune de mes sollicitations.

Je suis également extrêmement reconnaissante envers toutes les personnes du secteur de la coopération belge au développement qui ont accepté de m'accorder de leur temps précieux pour une interview. Ces échanges ont permis de nourrir mes connaissances du secteur et d'éclairer les différentes perspectives de la situation étudiée. Sans leur disponibilité et la transmission de leurs expériences, ce travail n'aurait pas pu être réalisé. De plus, j'ai été touchée par les nombreuses réponses positives à mes requêtes d'interview ainsi que l'accueil chaleureux que chacun des interlocuteurs m'a réservé lors de nos rencontres.

Enfin, je remercie chaleureusement ma famille et mes amis pour leur soutien sans faille tout au long du processus de ce mémoire et pour leurs encouragements lorsque certains doutes m'envahissaient.

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	1
PARTIE 1 : CONTEXTUALISATION, PROBLÉMATIQUE ET CONCEPTUALISATION .....	3
<u>1. CONTEXTUALISATION.....</u>	<u>3</u>
1.1. Les acteurs du secteur de la coopération belge au développement.....	3
1.1.1. L'administration centrale : la Direction générale du Développement (DGD).....	3
1.1.2. L'Agence belge de développement : Enabel.....	4
1.1.3. Les ONG belges .....	4
1.1.4. Les fédérations et les coupoles, des acteurs devenus incontournables .....	7
1.1.5. Les coupoles universitaires .....	8
1.1.6. Les « autres acteurs » .....	10
1.2. Le secteur de la coopération belge dans un contexte néolibéral.....	11
1.2.1. Le néolibéralisme substitué au libéralisme .....	11
1.2.2. Le néolibéralisme incarné par le « new public management » et introduit dans l'administration belge à travers la réforme Copernic .....	12
1.2.3. Le secteur de la coopération belge au prisme du « new public management » .....	14
<i>Introduction d'une culture de la performance</i> .....	14
<i>La prépondérance des dispositifs d'évaluation</i> .....	16
<i>La mise en concurrence au sein du secteur de la coopération au développement</i> .....	18
<i>La réorganisation des services publics</i> .....	20
1.3. La demande groupée .....	21
1.3.1. Un bref aperçu des réformes de cofinancement .....	21
1.3.2. La naissance de la demande groupée.....	22
1.3.3. Les ONG concernées par la demande groupée .....	25
1.3.4. Le fonctionnement de la demande groupée .....	26
1.3.5. La demande groupée analysée au prisme de l'incrémentalisme disjoint .....	27
<u>2. PROBLÉMATIQUE ET CONCEPTUALISATION.....</u>	<u>30</u>
2.1. Problématique .....	30
2.2. Conceptualisation.....	31
2.2.1. La décharge de Hibou .....	31
2.2.2. Les modes de résistance de Lascoumes et Le Bourhis .....	33
PARTIE 2 : MÉTHODOLOGIE, ANALYSE DES DONNÉES EMPIRIQUES ET DISCUSSION....	35
<u>3. MÉTHODOLOGIE.....</u>	<u>35</u>
3.1. Les différentes étapes de la recherche .....	35
3.1.1. Choix de la problématique étudiée.....	35
3.1.2. Recherches bibliographiques et analyse documentaire.....	35

3.1.3.	Les entretiens .....	36
3.1.4.	Production et analyse de données empiriques.....	37
3.2.	Les limites de la recherche.....	38
4.	<u>ANALYSE DES DONNÉES EMPIRIQUES</u> .....	39
4.1.	La décharge effectuée à travers la demande groupée .....	39
4.2.	Les défaillances de la demande groupée.....	40
4.3.	Une décharge incohérente.....	43
4.4.	Les résistances au sein de la demande groupée .....	44
4.4.1.	Les résistances manifestées lors de la conception.....	44
4.4.2.	Les résistances manifestées lors de la mise en œuvre.....	46
4.4.3.	Les résistances manifestées lors de l’appropriation .....	48
5.	<u>DISCUSSION</u> .....	50
5.1.	Le rôle ambigu des fédérations .....	50
5.2.	Les résistances ne viennent pas seulement de là où on les attend .....	52
5.3.	Le fonctionnement intéressant des coupoles universitaires .....	54
	CONCLUSION GÉNÉRALE .....	56
	BIBLIOGRAPHIE .....	59
	ANNEXES .....	62
	Annexe 1 : Guide d’entretien adressé aux employés de la DGD .....	62
	Annexe 2 : Guide d’entretien adressé aux ONG concernées par la demande groupée.....	64
	Annexe 3 : Guide d’entretien adressé aux employés des fédérations d’ONG .....	65
	Annexe 4 : Guide d’entretien adressé à la coupole universitaire VLIR-UOS .....	67
	Annexe 5 : Guide d’entretien adressé à un ancien membre du cabinet .....	68
	Annexe 6 : Tableau des modes de résistance .....	69

## LISTE DES ACRONYMES

ACC	Analyse Contextuelle Commune
ADA	Auto-développement Afrique
AGCD	Administration générale de la Coopération au développement
ACNG	Acteur de la Coopération non gouvernementale
AICD	Association interuniversitaire pour la coopération au développement
APEFE	Association pour la promotion de l'éducation et la formation à l'étranger
AR	Arrêté royal
ARES-CDD	Académie de recherche et d'enseignement supérieur
ASBL	Association sans but lucratif
BM	Banque mondiale
CA	Conseil d'administration
CAD	Comité d'aide au développement
CADTM	Comité pour l'Abolition des Dettes illégitimes
CDE	Chaîne de l'Espoir
CD&V	Vlaamse christendemocraten
CEC	Coopération pour l'éducation et la culture
CIUF	Communauté interuniversitaire de la Communauté française
CNCD	Centre national de coopération au développement
CSA	Collectif stratégie alimentaire
CSC	Cadre Stratégique Commun
CTB	Coopération Technique Belge
CUI	Coopération universitaire institutionnelle
CV	Curriculum Vitae
DBA	Défi Belgique alimentaires
DGD	Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire
DGCD	Direction générale Coopération au développement
FIAN	FoodFirst Information and Action Network
IAP	Instrument d'action publique

IMT	Institut de médecine tropicale
IRSNB	Institut royal des sciences naturelles de Belgique
MR	Mouvement Réformateur
MRAC	Musée royal de l'Afrique centrale
MSF	Médecins Sans Frontières
NPM	New public management
N-VA	Nieuw-Vlaamse Alliantie
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONG	Organisation non gouvernementale
Open VLD	Open Vlaamse Liberalen en Democraten
OSC	Organisation de la société civile
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
SCI	Service civil international
SHC	Sensorial handicap cooperation
SPF	Service public fédéral
ToC	Theory of Change
UCOS	Universitair centrum voor ontwikkelingssamenwerking
UE	Union européenne
VLIR-UOS	Vlaamse Interuniversitaire raad
VVOB	Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand

## INTRODUCTION

*« L'efficience d'une entreprise est une construction sociale qui change avec les transformations de ses modes de gestion et plus largement ceux du capitalisme »*

(Hibou, 2012 : 27).

A travers cette phrase, Béatrice Hibou met en avant le fait que l'efficience est une donnée variable en fonction de l'environnement dans lequel une entreprise se trouve. Si une nouvelle technologie apparaît aujourd'hui, une entreprise considérée hier comme très efficiente, peut ne plus l'être du tout demain. La considération portée aux organisations, à leur efficience et à leur efficacité, évolue chaque jour, influencée par le contexte et les idéologies prédominantes du moment. Finalement, quand on parle de l'efficience d'une organisation, il serait intéressant de se demander par rapport à quoi et à quand. Couprie nous indique que les ONG, acteurs au cœur de notre sujet, peuvent être comparées à des entreprises : *« (...) lorsqu'on envisage l'implantation internationale des ONG, indispensable à leur fonctionnement, on s'aperçoit qu'elles sont soumises aux mêmes impératifs que les entreprises multinationales en termes d'efficacité, de professionnalisme et d'adaptation aux différents contextes économiques, politiques, législatifs et culturels des pays dans lesquels elles interviennent »* (2012 : 59). On comprend dès lors que les nombreuses organisations composant le secteur de la coopération belge au développement n'échappent pas à ces injonctions, toujours plus d'efficience et d'efficacité, devenues des principes de base pour la coopération internationale au développement depuis la Déclaration de Paris en 2005 (Saliba-Couture, 2011).

Lors de notre terrain au sein de l'administration fédérale belge du Développement, la DGD, nos entretiens avec les acteurs nous ont confirmé ces injonctions de toujours plus d'efficacité au sein du secteur de la coopération mais surtout avec un élément supplémentaire non négligeable : la réduction constante de moyens financiers et humains. Un membre de l'administration nous explique : *« (...) il faut constamment faire mieux avec moins de moyens, sauf que maintenant, nous sentons que nous arrivons à la limite du faisable en termes de ratio charge de travail et ressources humaines disponibles (...) »* (propos d'interview). Nous apprenons à travers cet entretien une réduction du personnel se soldant par la naissance de difficultés à gérer la masse de travail. Cette information nous a semblée intéressante à analyser selon le cadre conceptuel du *« new public management »*. Étant donné que le sujet est vaste et qu'une multitude d'aspects peuvent être abordés, nous avons décidé de nous focaliser sur une nouvelle règle concernant le cofinancement des ONG belges de développement, établie par le dernier Arrêté royal entré en vigueur en septembre 2016.

La présente analyse porte donc sur le secteur belge de la coopération au développement dans le cadre de la réforme du cofinancement instaurée en 2016. Notre étude a été réalisée entre septembre 2018 et août 2019 et s'inscrit dans le mandat du cabinet d'Alexander De Croo, membre de l'Open VLD, devenu Ministre de la Coopération au développement en octobre 2014. Dans le cadre de cette



dernière réforme de cofinancement réalisée au regard des injonctions poussant à toujours plus d'efficience et d'efficacité, nous nous intéresserons particulièrement à un nouvel outil de politique publique mis en place par l'Arrêté Royal du 11 septembre 2016, la demande groupée. Cette dernière a pour but de regrouper, à travers les fédérations d'ONG belges, l'ensemble des programmes n'atteignant pas un budget annuel de 2.000.000 d'euros et de 750.000 d'euros pour ceux relatifs à l'éducation au développement. En tentant de comprendre la genèse et les objectifs de ce nouvel instrument de politique publique, nous nous sommes aperçus que pour certains acteurs, ce mécanisme présentait différentes défaillances. Nous avons voulu en savoir plus concernant ses impacts au sein du secteur de la coopération belge.

Dès lors, la question de départ que nous nous sommes posée a été la suivante : dans le contexte de la réforme actuelle du cofinancement des acteurs de la coopération belge et de la mise en place du nouvel instrument de politique publique, la demande groupée, comment les acteurs du secteur concernés, c'est-à-dire l'administration centrale, les ONG de développement concernées et les fédérations d'ONG, ont-ils appréhendé ce nouvel outil et se le sont-ils appropriés ? Cette question de recherche amène par la suite d'autres sous-questions plus précises telles que : des résistances à la mise en place de ce nouveau mécanisme sont-elles apparues chez les différents acteurs ? Ont-ils considéré ce nouvel instrument efficace ? Ce dernier a-t-il répondu aux besoins initiaux lors de sa mise en place ? C'est à toutes ces questions que nous allons tenter de répondre au sein de la présente étude.

Notre présent travail se divisera en deux grandes parties avec cinq chapitres en tout. Dans la première partie, le premier chapitre sera consacré à la contextualisation du secteur étudié, à savoir celui de la coopération belge au développement, ses acteurs ainsi que les idéologies par lesquelles le monde de la coopération est traversé actuellement et leurs influences sur celui-ci. Nous décrirons ensuite précisément l'instrument de politique publique étudié, c'est-à-dire la demande groupée. Le deuxième chapitre, sera consacré à l'exposition de la problématique observée ainsi que la conceptualisation des théories que nous avons décidé d'utiliser pour mettre en lumière les propos recueillis lors des interviews. Nous entamerons ensuite la deuxième partie, composée des trois autres chapitres. Le troisième chapitre est consacré à la méthodologie scientifique utilisée pour la présente étude. Ensuite, lors du quatrième chapitre, nous analyserons les données empiriques récoltées lors de nos différentes interviews menées auprès des divers acteurs clés étant liés au mécanisme de la demande groupée. Il s'agira alors de confronter les théories mobilisées aux données empiriques afin de pouvoir confirmer ou infirmer notre hypothèse. Viendra alors le cinquième chapitre qui nous permettra de discuter les résultats obtenus afin d'en faire une mise en perspective réflexive. Enfin, nous terminerons par notre conclusion générale qui aura pour but d'une part, de résumer notre recherche et d'y apporter une réponse finale et d'autre part, d'envisager différentes ouvertures pour de futures études sur le présent sujet.

## **1. CONTEXTUALISATION**

### **1.1. Les acteurs du secteur de la coopération belge au développement**

Le secteur belge de la coopération au développement, véritable microcosme, compte une multitude d'acteurs de natures diverses, ayant chacun un rôle particulier. Nous allons tenter de dessiner un bref paysage de tous les protagonistes impliqués dans notre analyse de la demande groupée afin de permettre au lecteur une compréhension maximale du contexte de cette étude. La coopération belge au développement possède un cadre juridique depuis 1999 définissant, entre autres, les trois piliers de la coopération belge au développement. D'abord, il y a la coopération multilatérale, réalisée par les agences internationales telles que la Banque mondiale (BM), l'Union européenne (UE) ou encore le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Ensuite, il existe la coopération bilatérale dite directe ou gouvernementale, s'opérant directement entre l'État belge et les États partenaires<sup>1</sup>. Enfin, le troisième pilier est la coopération bilatérale indirecte ou non gouvernementale, mise en œuvre par les différentes organisations de la société civile (OSC) belge (Contor, 2017b). La loi définissant ces trois piliers de la coopération belge au développement avait, avant tout, pour but d'avoir une vision politique à long terme, en créant deux structures administratives que nous allons aborder. La première de celles-ci est la Direction général du Développement (DGD), nommée à l'époque AGCD, Direction Générale de la Coopération au Développement (Contor, 2016).

#### ***1.1.1. L'administration centrale : la Direction générale du Développement (DGD)***

La DGD est l'acteur fédéral central de la coopération belge au développement. Ce dernier fait partie du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement. Son rôle est « *l'élaboration et la coordination budgétaire et statistique des programmes de coopération* » (OCDE, 2005 : 243). Comme mentionné dans notre introduction, le Ministre fédéral en charge de la Coopération au développement durant la période pendant laquelle nous avons réalisé notre étude est Alexander De Croo (Open VLD), qui est aussi Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances.

Suite à une réorganisation interne, la DGD compte à présent cinq grandes directions (Contor, 2017b). Il y a la Direction géographique (D1) qui travaille selon une approche géographique en analysant les besoins des pays partenaires, par une étude de la spécificité du contexte régional. Ensuite, la Direction thématique (D2) est chargée de définir les stratégies et le suivi des outils belges de développement thématique en vue des résultats visés. La Direction Société civile (D3) est la troisième direction de la DGD et s'occupe des relations avec les acteurs la coopération bilatérale indirecte, c'est-à-dire les OSC. Etant donné que la DGD subsidie les acteurs accrédités dont le

---

<sup>1</sup> Les États partenaires de la Belgique sont au nombre de 14 et ont été sélectionnés en fonction de leur niveau de pauvreté, des aspects de bonne gouvernance et surtout selon les possibilités pour la Belgique d'offrir une aide significative.

programme a été approuvé, D3 organise le suivi de ces acteurs. Vient ensuite la Direction gestion de l'organisation (D4) qui « *soutient la mission stratégique de la DGD et se concentre sur la qualité et sur l'efficacité de l'aide, ainsi que sur la communication et la redevabilité* » (*ibid.*, 2017b : 24). Enfin, la Direction Aide humanitaire et transition (D5) est la dernière direction composant la DGD et s'occupe de l'action humanitaire et du développement transitionnel. En plus de ces cinq directions, un comité stratégique existe au sein de la DGD et a pour objectif de veiller à la cohérence interne de la politique belge de développement.

### **1.1.2. L'Agence belge de développement : Enabel**

L'Agence belge de développement, anciennement nommée la Coopération Technique Belge (CTB) et renommée Enabel en 2018, a été créée en 1998 en tant que société anonyme de droit public à finalité sociale. Celle-ci est en charge de la mise en œuvre des programmes de coopération bilatérale directe belge (Develtere et Michel, 2010). Enabel est ainsi liée à l'État belge par un contrat de gestion définissant leurs relations (*ibid.*, 2010 ; Contor, 2017b). La naissance de cette agence de développement est une conséquence de la réforme de la coopération bilatérale belge qui a profondément transformé « *l'ensemble du dispositif de mise en œuvre de l'aide gouvernementale* » (OCDE, 2005 : 247). Suite à un scandale touchant le secteur de la coopération survenu au cours des années '90 que nous aborderons plus tard, cette réforme avait pour objectif la séparation de la conception des politiques et des stratégies de coopération, de l'exécution de la mise en œuvre des programmes d'aide bilatérale directe. Avant la création de la CTB, aujourd'hui nommée Enabel, la DGD était donc responsable de toutes les phases des projets de coopération au développement, de la conception à la mise en œuvre. Cette réforme du système a donc eu comme conséquence la séparation de la politique et du terrain (Contor, 2016).

### **1.1.3. Les ONG belges**

Les ONG belges font partie de ce que l'on nomme « la coopération non gouvernementale » qui est « *la coopération financée ou cofinancée par la coopération belge au développement, dans laquelle un tiers qui n'est pas un État étranger ni une organisation multilatérale, répond de l'exécution des interventions de coopération au développement, sur la base d'un système réglementaire de subventions ou d'une convention* » (Moniteur belge cité dans Contor, 2017b). Cette coopération non gouvernementale est réalisée par divers acteurs comme les ONG, les fédérations et les coupoles, les confédérations syndicales, les villes et communes, les institutions scientifiques et les établissements d'enseignement supérieur. L'ensemble de ces acteurs se nomme les « organisations de la société civile », c'est-à-dire les OSC. Les ONG représentent l'acteur le plus important de la coopération belge indirecte. En effet, elles bénéficient de plus de 50% du budget de la coopération non gouvernementale (Contor, 2017b). Celles-ci sont centrales dans notre étude car une partie d'entre elles

est directement concernée par l'outil de politique publique étudié, c'est-à-dire la demande groupée.

Pour être reconnues comme ONG en Belgique et ainsi pouvoir prétendre à un cofinancement de l'État belge à travers des subsides publics, celles-ci doivent remplir deux conditions, la première étant d'avoir le statut d'ASBL et la seconde d'obtenir l'accréditation (appelée agrément jusqu'en 2016). Au fil du temps et des différentes réformes de cofinancement des acteurs non gouvernementaux de la coopération, les conditions d'octroi de l'accréditation sont devenues de plus en plus complexes. De ce fait, le nombre d'ONG belges, environ deux cents organisations en 2004 (Develtere, Fonteneau et Pollet, 2004) a diminué au fil des années et avoisine la septantaine aujourd'hui. Dans le cadre de notre analyse, nous laisserons de côté les ONG à visée humanitaire et nous nous intéresserons exclusivement aux ONG de développement. Celles-ci réalisent trois types d'activités : le plaidoyer politique, la mise en œuvre de projets de développement au Sud et l'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire (Contor, 2017b). De plus, de manière générale, nous apprenons d'une part, par Develtere et Michel, que « *les ONG belges assurent une importante fonction de maintien, d'élargissement et de renforcement de l'assise de la coopération au développement en Belgique.* » (2010 : 51) et d'autre part, par Contor, que « *la légitimité sociale des ONG repose sur leurs contacts avec les acteurs locaux au Nord et au Sud* » (2017b : 30).

Une des principales caractéristiques du secteur belge des ONG est sans nul doute sa fragmentation. Ce secteur « *est composé d'un ensemble d'organisations qui ont été créées à des périodes différentes, pour des motifs divers et ont, par conséquent, des raisons d'être aussi très différentes* » (Stangherlin, 2001 cité par Develtere et al., 2004 : 802). Beaucoup d'auteurs ont déjà disserté quant aux raisons de cette fragmentation. Nous avons essayé de les synthétiser.

D'abord, de nombreux auteurs (Develtere et al., 2004 ; Molenaers, Nijs et Huyse, 2011 ; Lambert et Smedt, 2006) s'accordent à dire que la période de genèse d'une ONG est un facteur influençant leur nature et impliquant dès lors un certain morcellement du secteur au regard des différentes générations d'ONG existantes. Stangherlin (2001) en a dégagées et définies quatre qui sont aujourd'hui utilisées comme références pour retracer l'historique du secteur de la coopération belge au développement. Le but de notre analyse n'étant pas de retracer en profondeur les différentes générations, bien qu'il y ait beaucoup d'éléments à citer sur chacune d'elle, nous effectuerons simplement un bref rappel afin de contextualiser nos propos. La première génération, dite « *la génération précurseur* » est née durant la période coloniale à travers l'initiative du monde social-chrétien et à la suite des deux Guerres mondiales, afin de faire face à la misère des peuples européens. Ensuite, la deuxième génération d'ONG s'est formée lors de la période de décolonisation, suite à un sentiment collectif de responsabilité envers les anciennes colonies mais aussi une volonté de maintenir un lien avec ces dernières. La troisième génération, appelée « *génération des ONG tiers-mondistes* », s'ancre dans le climat de la Guerre froide et considère le système socio-économique responsable de l'inégalité entre les hommes. Finalement, la quatrième génération, nommée « *génération des techniciens sans frontières* », est marquée par la fin de la Guerre froide et décide de se délester de

l'idéologie tiers-mondiste pour développer un nouveau paradigme apolitique et professionnel (Stangherlin, 2001). Pour Develtere et al., ces différents contextes de naissance des ONG expliquent les différences idéologiques au sein du secteur des ONG ainsi que la multitude de visions existantes (2004). Contor postule l'existence d'une cinquième génération pouvant se nommer « *génération d'ONG gestionnaire* » et ayant comme caractéristiques le recrutement d'un type de profil de travailleur différent, davantage qualifié, ainsi que de nouvelles pratiques managériales pour le monde de la coopération, orientées « *vers la gestion, le marketing ou la communication, mais qui transforme aussi profondément le secteur en tant que tel* » (Contor, 2017b : 46).

Ensuite, cette fragmentation du secteur peut s'expliquer à travers la pilarisation idéologique dans laquelle s'ancrent les ONG, à savoir les catholiques, les socialistes et les libéraux (Molenaers et al., 2011). Molenaers, Nijs et Huise définissent la pilarisation par « *the dominance of vertical ideological pillars who managed their own social institutions (political parties, unions, women's groups, the provision of certain social services, etc.)* » (2011 : 12). La pilarisation signifie qu'une idéologie dominante influence et façonne toutes les institutions sociales composant la vie d'une personne. Cette pilarisation existe encore au sein des deux régions linguistiques mais a nettement perdu sa prédominance.

Enfin, Lambert et Smedt ajoutent deux éléments renforçant cette hétérogénéité au sein du secteur. Le premier élément, « *le degré de connexion à la mondialisation très variable* » (2006 : 10), souligne la différence entre une ONG étant une ramification d'un réseau international et une ONG s'enracinant dans un contexte local et s'y limitant. Le deuxième élément se base sur la dualité linguistique des régions accentuant le morcellement du secteur avec, comme exemple concret, la coexistence de deux fédérations d'ONG et de deux coupoles de membres du secteur de la coopération. Il est d'ailleurs établi que les paysages ONG sont très différents au sein des régions wallonne et flamande : les ONG francophones sont plus nombreuses que les ONG néerlandophones et sont également de moindre taille par rapport à ces dernières (Develtere et Michel, 2010 ; Molenaers et al., 2011 ; Contor, 2017b).

Develtere et Michel soulignent qu'un « *tel foisonnement d'acteurs conduit inévitablement à la question de l'efficacité de l'aide, telle qu'elle a été évoquée dans la "Déclaration de Paris" en 2005* » et bien que la Belgique ait souscrit aux recommandations de cette déclaration et qu'un « *mouvement de réflexion ait été entamé, les décisions sont lentes à se matérialiser dans des résolutions concrètes* » (2010 : 124). Molenaers et al. (2011) appuient ces propos en soulignant que malgré le but de réduire la fragmentation du paysage de la coopération belge, par les précédentes réformes du système de cofinancement des ONG belges, cela n'a jamais abouti à un réel progrès. Cependant, ils ajoutent qu'aussi bien les ONG que le gouvernement mettent en avant les importants progrès en termes de professionnalisation réalisés par les ONG belges.

Au cours de notre analyse, nous qualifierons certaines ONG de « grandes ONG » et *a contrario*, d'autres de « petites ONG ». Nous choisissons de nommer « petites ONG », les ONG

faisant partie de la demande groupée et « grandes ONG », les ONG ayant un financement en accès direct avec la DGD. Nous expliquerons plus tard ces différentes modalités de cofinancement. Ce choix est arbitraire car il est difficile de classer les ONG belges dans des catégories. Il existe une multitude de facteurs pouvant être pris en compte tels que leur budget, leurs ressources humaines ou encore leur légitimité auprès du grand public. De plus, quand on qualifie une ONG belge de « grande ONG » il faut garder en tête qu'à quelques exceptions près telles que Médecins Sans Frontière (MSF) par exemple, toutes les ONG belges sont très petites à l'échelle internationale (Molenaers et al., 2011).

#### ***1.1.4. Les fédérations et les coupoles, des acteurs devenus incontournables***

Le monde de la coopération belge au développement compte actuellement cinq structures rassemblant les acteurs belges de la coopération. Ces structures ont des rôles différents mais sont complémentaires (Contor, 2017b). Les fédérations d'ONG ainsi que les coupoles peuvent être considérées aujourd'hui comme des acteurs incontournables du secteur de la coopération belge dans la mesure où environ 80% des ONG belges sont membres d'au moins une des quatre organisations non gouvernementales coordinatrices (Molenaers et al., 2011).

D'une part, il existe les fédérations qui sont au nombre de trois, à savoir : Acodev, la Fédération des ONG francophones, Ngo-federatie, la Fédération des ONG néerlandophones et Fiabel, la Fédération des acteurs institutionnels belges. Celles-ci ont deux fonctions. La première est le renforcement de capacités de leurs membres et la seconde est la défense des intérêts de ces derniers face à l'administration (*ibid.*, 2011). Les deux fédérations d'ONG, Acodev et Ngo-federatie travaillent très conjointement et se montrent solidaires entre elles en ce qui concerne la répartition de la charge de travail, comme nous le verrons plus tard dans le cadre de la demande groupée. Comme le soulignent Lambert et de Smedt, ces deux rôles sont parfois difficiles à concilier pour les fédérations. En effet, elles « *jouent un rôle syndical vis-à-vis de l'État pour les organisations, mais doivent en même temps essayer de faire avancer les ONG* » (2006 : 105). Il s'agit donc pour elles de devoir défendre leurs membres face à l'administration, tout en les poussant continuellement à s'améliorer.

D'autre part, il existe également les coupoles des ONG et des ASBL belges actives dans le secteur de la coopération. Nées à la suite d'une campagne d'éradication de la faim dans le monde (Develtere et Michel, 2010) et issues d'une ancienne entité commune appelée le CNCD, c'est-à-dire le Centre national de coopération au développement, elles sont aujourd'hui au nombre de deux (Contor, 2017b). Nous avons 11.11.11 du côté néerlandophone et le CNCD 11.11.11 du côté francophone. Le rôle des coupoles est de représenter le secteur de la coopération et ses enjeux face aux autorités belges ainsi que sensibiliser le grand public concernant les problèmes de développement et la cause des relations équitables Nord-Sud. Pour ce faire, les coupoles pratiquent le lobbying, rédigent des plaidoyers, soutiennent des partenaires au Sud et assurent la coordination de la grande campagne annuelle de récolte de fonds, l'opération 11.11.11 (Molenaers et al., 2011).

Lors de nos discussions de terrain, un membre d'ONG résumait assez bien le rôle de chacun en expliquant que si une organisation particulière se pose des questions quant à une réglementation, souhaite adresser une plainte contre l'administration ou a besoin d'outils pour améliorer ses pratiques, c'est vers les fédérations qu'elle va se tourner. Quant aux coupoles, elles se chargent de défendre le secteur dans sa globalité et de plaider « *la défense des droits humains dans toutes leurs dimensions* » (Develtere et Michel, 2010 : 54) mais n'a pas pour objectif de prendre la défense de membres de façon individuelle.

### **1.1.5. Les coupoles universitaires**

Les deux coupoles universitaires belges, l'Académie de recherche et d'enseignement supérieur, anciennement dénommée Conseil interuniversitaire de la Communauté française (CIUF) et aujourd'hui communément appelée ARES du côté francophone d'une part, et le Vlaamse interuniversitaire Raad, couramment appelé VLIR-UOS du côté néerlandophone d'autre part, sont tous deux issus de l'ancienne Association interuniversitaire pour la coopération au développement (AICD) dont le rôle était de coordonner les projets facultaires s'inscrivant dans la coopération bilatérale et ce, afin de rationaliser la coopération universitaire (Develtere et Michel, 2010). L'AICD a disparu dans les années '80 et ses compétences ont été attribuées aux coupoles universitaires. Ces dernières qui « *assurent le rôle d'interface entre celle-ci (l'administration) qui accorde les subsides et les universités qui les reçoivent* » (Develtere et Michel, 2010 : 56), ont alors gagné en autonomie concernant la gestion des fonds de la coopération. Contor souligne que la coopération universitaire représente « *le deuxième acteur de la coopération non gouvernementale après les ONG* » (2017 : 41) avec un budget total d'à peu près 60 millions d'euros répartis entre les deux coupoles universitaires, soit près de 30% du budget de la coopération non gouvernementale indirecte (Contor, 2017b).

Lors d'une discussion avec un acteur du secteur, ancien membre du cabinet ayant participé à l'élaboration de l'outil de la demande groupée, celui-ci nous a expliqué que le principe de la demande groupée s'inspirait du système de fonctionnement des coupoles universitaires. C'est pourquoi ces dernières représentent des acteurs particulièrement intéressants dans le cadre de notre analyse. Une interview avec un membre du VLIR-UOS nous a alors permis de mieux comprendre les rouages du fonctionnement de l'organisation, afin de saisir exactement à quel modèle la demande groupée est censée ressembler.

Comme toutes les organisations de la société civile de développement belges, les coupoles universitaires doivent avoir le statut d'ASBL et obtenir leur accréditation afin d'être éligibles au cofinancement. Une fois ces formalités administratives remplies, les coupoles universitaires rentrent à l'administration un programme complet décrivant ce qu'elles prévoient d'accomplir, quels résultats sont escomptés et quels indicateurs vont permettre de les mesurer. Lorsque les programmes des coupoles ont été acceptés et que celles-ci ont reçu leur subside, elles peuvent alors à leur tour procéder au processus d'appréciation des projets de développement universitaires qui leur sont soumis.

Une fois par an, des propositions de projets universitaires sont donc introduites auprès de l'ARES-CDD et du VLIR-UOS. Ces propositions sont analysées par les secrétariats respectifs des deux organisations afin de s'assurer qu'elles répondent à toutes les conditions d'éligibilité. Les propositions en ordre et donc éligibles sont alors dispatchées aux différents experts externes, engagés par l'ARES et le VLIR-UOS, pour l'appréciation du contenu du programme soit faite. Ces experts sont regroupés en commissions régionales et analysent l'ensemble des dossiers se rattachant à une région. Il est intéressant de noter que, bien qu'il y ait un léger renouvellement chaque année au sein du groupe des experts, le VLIR-UOS essaie d'assurer une continuité au sein des commissions régionales de sélection en travaillant durant plusieurs années avec les mêmes experts. Ces derniers ne sont pas uniquement Belges mais proviennent du monde entier. En effet, notre interlocuteur nous explique que le VLIR-UOS recherche des experts extrêmement qualifiés même si cela représente un budget très important pour l'organisation. De plus, cette dernière organise chaque année une formation à destination de ses experts afin de les informer des priorités de l'organisation et de les familiariser avec les cadres analytiques utilisés dans les programmes, comme par exemple la théorie du changement (ToC). Chaque projet est jugé selon les cinq critères du Comité d'aide au développement (CAD) : l'efficacité, l'efficacéité, la pertinence, l'impact et la viabilité. Le VLIR-UOS en ajoute un sixième qui est la qualité scientifique du projet. Une fois que les experts ont effectué leur évaluation, une réunion par commission régionale est organisée et tous les projets y sont discutés, sauf dans le cas où certains font l'objet d'emblée d'un consensus au sein de la commission des experts. Un ranking est alors établi selon les scores de chaque projet.

Contrairement au mode de fonctionnement de cofinancement des OSC par la DGD, le montant des subsides n'est pas pondéré en fonction du score obtenu par le programme. Les projets sont classés selon un ranking et le premier obtient la totalité du financement demandé. Ensuite, s'il reste du budget pour cette même thématique, le deuxième projet est financé et ainsi de suite. Le nombre de programmes financés dépend donc du budget cumulé des financements demandés par rapport au budget prévu pour la thématique. De ce fait, très peu de projets sont financés, à peine un quart de la totalité des demandes introduites. Même en cas de refus, chaque projet reçoit un feedback de la part du VLIR-UOS afin de pouvoir s'améliorer et éventuellement représenter le projet l'année suivante (à noter qu'un même projet ne peut être présenté que deux fois au maximum).

En ce qui concerne les évaluations, ce sont des évaluateurs externes qui sont engagés, différents des experts ayant procédé à l'appréciation des projets. Notre interlocuteur nous explique que le VLIR-UOS, ayant énormément d'évaluations à réaliser, conclut des accords-cadres, établis pour cinq ans, respectivement avec quatre entreprises d'évaluation qui soumettent les CV de leurs experts en fonction de la demande d'évaluation introduite par le VLIR-UOS. La procédure est simplifiée et il s'agit alors uniquement de trouver un expert répondant aux besoins de l'évaluation et au budget prévu à cet effet. Cependant, il est important de noter que tous les projets ne sont pas évalués. Seuls les projets à long terme (dix ans) de type Coopération universitaire institutionnelle (CUI), sont



systématiquement évalués. Pour les petits projets de deux, trois ou quatre ans, un échantillon thématique est défini et évalué. Pour des raisons d'impartialité, le VLIR-UOS remet la liste de la génération de projets qu'il faut évaluer aux évaluateurs et ce sont eux qui décident lesquels vont être sélectionnés pour l'évaluation.

#### **1.1.6. Les « autres acteurs »**

Outre l'administration centrale, les ONG, les fédérations et les coupoles, nous pouvons encore parler de quatre autres types d'acteurs du secteur de la coopération belge au développement. Le but de notre analyse n'étant pas d'établir un paysage complet et détaillé de ces derniers, nous réaliserons un résumé de l'étude menée par Contor (2017b) pour les citer et en donner une brève explication.

D'abord, il existe en tant qu'acteurs de la coopération non gouvernementale indirecte, les instituts de formation : la Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand (VVOB) et l'Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger (APEFE). Leur objectif global est « *la lutte contre la pauvreté par le renforcement (institutionnel, technique, administratif et de gestion) d'institutions étatiques, paraétatiques ou multilatérales localisées dans un pays en voie de développement à travers la formation* » (*ibid.*, 2017b : 41). Ensuite, les institutions scientifiques sont d'autres acteurs de la coopération belge, à savoir : l'Institut de médecine tropicale (IMT), le Musée royal de l'Afrique centrale (MRAC) et l'Institut royal des sciences naturelles de Belgique (IRSNB). Globalement, ces institutions participent à la coopération au développement à travers des projets de développement au Sud et à travers des recherches scientifiques pouvant servir à la coopération au développement. Les villes et communes, constituant un autre acteur moins connu de la coopération au développement, réalisent des partenariats locaux avec des communes du Sud afin de les renforcer. Enfin, nous finissons avec les confédérations syndicales qui sont, depuis 2002, des partenaires de développement de l'État belge. L'objectif de cette coopération entre ce dernier et les confédérations syndicales «  *vise principalement le renforcement des organisations syndicales sur le plan du développement institutionnel, de l'indépendance, de la démocratie, et dans le but de faire progresser la justice sociale* » (*ibid.*, 2017b : 42).

Maintenant que les acteurs en lien avec notre thématique, la demande groupée, ont été présentés, nous allons procéder à la contextualisation du secteur de la coopération belge de façon plus globale.

## 1.2. Le secteur de la coopération belge dans un contexte néolibéral

### 1.2.1. Le néolibéralisme substitué au libéralisme

La pensée libérale, née sous le mouvement des philosophes des Lumières entre le XVIIe et le XVIIIe siècle, s'oppose à l'absolutisme<sup>2</sup> politique justifié par des conceptions religieuses. On peut considérer que John Locke, philosophe anglais du XVIIe siècle, a posé les principes de la philosophie libérale moderne à travers sa théorie de l'« État de droit » avec comme lignes directrices : la théorie des droits naturels (tels que le droit à la vie, le droit à la santé, le droit à la liberté ou encore le droit de propriété), la limitation et la séparation des pouvoirs, la séparation de l'Église et l'État ou encore la justification de la désobéissance civile<sup>3</sup>. D'autres théoriciens économiques comme David Hume, Adam Smith ou encore Montesquieu, étendront ces principes à l'économie et créeront ainsi le libéralisme économique. Ce dernier, devenu au fil du temps l'idéologie dominante occidentale, a ainsi grandement influencé l'économie et la politique européennes (Chopin, 2006).

C'est en 1938, à Paris, que le colloque Walter Lippman, rassemblant vingt-six penseurs libéraux reconnus tels que von Hayek, von Mises et Rüstow, remet en question la doctrine libérale et sa capacité à faire face aux problèmes de l'époque. On reproche en partie au libéralisme sa croyance métaphysique du laissez-faire, incitant les pouvoirs publics à intervenir le moins possible dans l'économie, afin de laisser l'initiative aux agents économiques privés. Ceux-ci seraient à l'origine d'effets négatifs, comme les inégalités sociales, poussant peu à peu la société vers le communisme et le totalitarisme (Dardot et Laval, 2009). Lippman explique dans son livre « *La cité libre* » que, peu à peu, le libéralisme et le progressisme<sup>4</sup> se sont séparés, ce qui aurait eu pour conséquence le gel du libéralisme. Le prétexte du fonctionnement autonome du marché a alors profité essentiellement aux groupes dominants d'un point de vue économique. Bien que certains soient en faveur d'une simple restauration de la doctrine du laissez-faire lors du colloque, d'autres participants voudraient refonder une politique libérale active dans laquelle la vie économique est encadrée par un cadre juridique fixé par le législateur. Cependant, tous s'accordent pour dire que le libéralisme classique est à l'origine de la crise qu'il subit et que les effets négatifs qu'il a causés sont à l'origine du succès grandissant de la théorie du planisme<sup>5</sup> (*ibid.*, 2009). Pour Lippman, le néolibéralisme doit façonner la vie individuelle et sociale tout entière et doit « *aider à la redéfinition d'un cadre nouveau qui soit compatible avec la nouvelle structure économique. Plus encore, la politique néolibérale doit changer l'homme même.* » (*ibid.*, 2009 : 176).

---

<sup>2</sup> Système de gouvernement où le pouvoir du chef de l'État est sans limite, ne comportant aucune restriction ni réserve.

<sup>3</sup> Refus assumé et public de se soumettre à une loi, un règlement, une organisation ou un pouvoir jugé inique par ceux qui le contestent, tout en faisant de ce refus une arme de combat pacifique.

<sup>4</sup> Volonté d'instaurer des avancées sociales à travers des réformes.

<sup>5</sup> Théorie économique née dans les années '30 considérant que la planification peut modifier la société en profondeur ou du moins, contrer les "effets pervers" du marché. Ce concept a influencé les mouvements socialistes et syndicalistes.

Ces idées ont ainsi constitué les principes fondateurs du néolibéralisme. Depuis la fin des années '70, l'expression « néolibéralisme » désigne les politiques libérales économiques, en opposition aux idées keynésiennes<sup>6</sup> et, d'une façon plus globale, à l'intervention de l'État. Aujourd'hui, les politiques dites « néolibérales » préconisent la protection des libertés individuelles face à l'État et visent à réduire l'influence du secteur public sur l'économie, en faveur du secteur privé. Le postulat étant qu'il en découlerait une administration davantage efficace et une économie plus forte (*ibid.*, 2009).

### **1.2.2. Le néolibéralisme incarné par le « *new public management* » et introduit dans l'administration belge à travers la réforme Copernic**

Né dans les années '80, le « *new public management* » (NPM) s'inspire des principes néolibéraux et recommande plus de pragmatisme<sup>7</sup> de gestion au sein des administrations publiques. La bureaucratie wébérienne<sup>8</sup>, jusque-là dominante est désormais considérée comme inefficace face aux crises financières et au besoin de rationaliser les coûts du secteur public (Amar et Berthier, 2007). Les méthodes de gestion du secteur privé, considérées comme performantes, deviennent alors les modèles à suivre pour le secteur public jugé rigide, trop coûteux, inefficace et centré sur lui-même. La logique du « *new public management* », s'opposant à celle de la bureaucratie wébérienne, vise à augmenter la marge de manœuvre des gestionnaires afin de mieux répondre et à moindre coût aux demandes des citoyens, désormais considérés comme des clients. Le « *new public management* » considère les administrateurs comme de véritables managers (*ibid.*, 2007). Dorénavant, le principe des trois E devient élémentaire au sein de l'administration publique : économie, efficacité et efficience (Van Haeperen, 2012). Le « *new public management* » préconise de séparer le rôle de pilotage, c'est-à-dire le pouvoir politique prenant les décisions stratégiques et fixant les objectifs, du rôle d'exécution, c'est-à-dire le gestionnaire prenant les décisions opérationnelles, afin d'obtenir une approche davantage pragmatique. Cette séparation des rôles a également pour objectif d'améliorer le rapport coût/efficacité du service aux citoyens, devenus des clients (*ibid.*, 2012). De plus, l'imprégnation du « *new public management* » modifie l'organisation et le fonctionnement des administrations publiques à différents degrés, toujours avec comme objectif de les améliorer. Politt et Bouckaert écrivent à ce sujet : « (...) *we could say that public management reform consists of deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better.* » (2000 : 8). L'introduction progressive en Europe d'un nouveau cadre de gestion publique à

---

<sup>6</sup> Le keynésianisme est une école de pensée économique fondée par Keynes. Pour lui, l'autonomie des marchés ne mène pas forcément aux situations économiques les plus optimales. L'État a donc un rôle à jouer dans le domaine économique, notamment dans un cadre de politique de relance.

<sup>7</sup> Attitude de quelqu'un qui s'adapte à toute situation, qui est orienté vers l'action pratique.

<sup>8</sup> Pour Max Weber, la bureaucratie est un type d'organisation général marqué par la primauté des règles et de procédures qui sont appliquées de manière impersonnelle par des agents spécialisés. Ces derniers exécutent les règles sans discuter des objectifs ou des raisons qui les motivent. On attend d'eux qu'ils soient neutres et qu'ils oublient leurs intérêts personnels au profit de l'intérêt général.

travers le « *new public management* » s'est donc justifiée par la volonté d'améliorer la performance du secteur public : « *faire mieux avec moins de moyens* » (Contor, 2016 : 10) et ce, aux différents échelons de l'organisation.

Ainsi, depuis les années '80, différents pays de l'OCDE ont réformé leur système de gestion publique, en partie sous l'impulsion des organisations internationales et de l'Union Européenne (Lamarche, 2011). Bien qu'il semble y avoir une homogénéisation des pratiques du « *new public management* » à l'échelle européenne (*ibid.*, 2011) et que celui-ci soit considéré comme un cadre de gestion publique valable « *for all seasons* » (Hood veut dire par là en toutes circonstances) d'une part, par sa neutralité politique et d'autre part, par sa « portabilité », c'est-à-dire sa diffusion possible dans tout type de contexte (Hood, 1991), chaque État européen a aménagé la réforme de son secteur public en fonction de son contexte et de ses spécificités, sans quoi son succès aurait été compromis (Amar et Berthier, 2007 ; Lamarzelle, 2008). Politt et Bouckaert insistent également sur le fait qu'il n'y ait pas un modèle de réforme prédéfini qui puisse convenir à l'ensemble des pays appliquant les principes du « *new public management* » : « (...) *thus the management reforms in any particular country will almost certainly be shaped by the local preoccupations and priorities of the politicians and private actors most concerned. These local frames of reference are likely to vary a good deal. The successful application of a single template for reforme right across the globe (or even across the liberal democracies of Western Europe, North America and Australasia) is therefore inherently improbable.* » (2000 : 18).

En Belgique, c'est à travers la réforme « Copernic », entamée en 1999 sous le Gouvernement Verhofstadt (Open VLD), que les principes du NPM ont été intégrés au sein du secteur public (Amar et Berthier, 2007). Cette réforme de l'Administration fédérale belge a eu pour objectifs de « *transformer les administrations publiques en une organisation moderne orientée vers la performance et le service au citoyen* » (Quertainmont, 2010 : 2), en plus d'offrir un meilleur cadre de travail pour ses fonctionnaires (Copernicus, 2002). Ainsi, la réforme Copernic avait deux destinataires : les fonctionnaires et les citoyens. Pour coller à ces deux objectifs, cette réforme s'est construite autour de quatre lignes directrices, à savoir : une nouvelle structure organisationnelle, une nouvelle culture de management, une nouvelle vision des ressources et finalement une nouvelle méthode de travail (*ibid.*, 2002). La réorganisation des services publics est en partie due, d'une part, au besoin de réduire la croissance des dépenses publiques et d'autre part, à la volonté d'améliorer la performance du secteur public belge afin de gagner en efficacité, en efficience et en qualité (Normand, 2011). Le but était donc de répondre aux critiques d'inefficience qui lui étaient adressées jusqu'alors (Hibou, 2012) en remédiant « *aux dysfonctionnements de l'administration publique fédérale fondée sur le constat que la fonction publique est paralysée par une structure formelle, rigide, inefficace et gaspilleuse de deniers publics et d'énergie* » (Quertainmont, 2010 : 1). Bien que Drumeaux considère que l'assimilation complète de la réforme Copernic au NPM est à nuancer (Piraux, 2010 ; Contor, 2016), nous considérons dans le cadre de notre analyse, comme Piraux (2010), cette réforme telle une

représentation majeure de l'arrivée des principes du « *new public management* » au sein de l'Administration fédérale belge.

### **1.2.3. Le secteur de la coopération belge au prisme du « *new public management* »**

Au cours des années '90, le secteur belge de la coopération au développement a connu une importante crise institutionnelle remettant en cause la pertinence de ses projets (Contor, 2016). Cette crise, couplée à l'avancée internationale des normes du NPM, a induit une progression de celles-ci au sein de l'Administration générale de la Coopération au développement (à l'époque AGCD). De nombreux auteurs (Hood, 1991 ; Amar et Berthier, 2007 ; Piraux, 2010 ; Lamarche, 2011 ; Van Haepereen 2012) ont traité des nombreuses caractéristiques du « *new public management* » et de ses différentes limites et critiques. Nous allons à présent exemplifier quelques implications significatives des différentes caractéristiques du NPM dans le cadre du secteur belge de la coopération au développement.

#### *Introduction d'une culture de la performance*

Comme nous l'avons préalablement expliqué, l'introduction des normes du « *new public management* » au sein de l'administration belge se justifie par une performance défailante du système de gestion du secteur public jusqu'alors appliqué. Or, cette recherche de performance est en partie justifiée par le fait que l'administration publique fonctionne avec l'argent des contribuables : « *La notion même de performance s'impose comme une évidence et apparaît comme étant au service de la collectivité. « Bien gérer les fonds publics » est une idée simple, une évidence, que nul ne peut vraiment contester. Établir des critères de performance devient ainsi décisif pour l'action publique.* » (Lamarche, 2011 : 15). Ainsi pour améliorer les administrations publiques, le NPM entend les rendre davantage performantes à travers une décentralisation des différents pouvoirs, politique et opérationnel (Van Haepereen, 2012).

D'abord, comme mentionné précédemment, cette décentralisation a pour objectif de séparer les rôles relevant du domaine politique de ceux relevant du domaine administratif afin de « *permettre aux structures de gagner en autonomie, en flexibilité et en réactivité. Le partage des responsabilités gagne également en clarté.* » (Amar et Berthier, 2007 : 3). Ainsi, cela s'est traduit dans le domaine de la coopération belge par la réforme Moreels de 1997 instituant la création de deux structures administratives distinctes, remplaçant l'AGCD : la DGCD chargée d'élaborer la politique de la coopération belge au développement et la CTB chargée de l'exécution de la politique de coopération au développement pour le compte de l'État belge. Dorénavant, les responsabilités stratégiques se trouvent au centre, c'est-à-dire l'administration centrale, la DGCD, et l'exécution opérationnelle se situe au niveau d'entités autonomes telles que la CTB et les agences belges de la coopération au développement (Van Haepereen, 2012). Par agence, nous entendons « *des organismes autonomes*

*auxquels sont confiées des fonctions d'exécution et de gestion des politiques, en réponse à la volonté de dissocier responsabilités stratégiques, conservées par l'administration centrale, et fonctions opérationnelles, confiées à ces structures » (ibid., 2012 : 86). Ainsi, dans le cas de la coopération belge au développement, le terme agence peut être assimilé d'une part à Enabel, et d'autre part, à toute OSC belge recevant des subsides étatiques pour la réalisation de missions de développement. En outre, ce phénomène d'« agencification » s'est vu se renforcer avec le changement de statut en 2016 de la CTB en Agence belge de Développement rebaptisée Enabel. Cette dernière a alors été chargée de la mise en œuvre de la coopération au développement pour le compte de l'État belge et s'est vu confier davantage « d'autonomies financière et opérationnelle tant sur le terrain qu'en Belgique » (Contor, 2016 : 8-9).*

D'une part, la séparation des rôles entre la DGCD et la CTB n'a cependant pas été évidente. En effet, au départ, des responsables de projet ayant l'habitude d'œuvrer sur le terrain se sont soudainement retrouvés dans les bureaux à Bruxelles dans des fonctions administratives et, *a contrario*, des gestionnaires de dossiers du niveau central se sont vus envoyés sur le terrain. Ces mutations ont engendré beaucoup de frustration (Contor, 2016). De plus, « *les relations entre l'administration et la CTB demeurent difficiles, des logiques organisationnelles différent. D'un côté, la CTB opère davantage sur un modèle d'entreprise privée avec une grande flexibilité dans la manière d'organiser son travail. De l'autre côté, la DGCD travaille sur un modèle plus bureaucratique et donc moins flexible.* » (ibid., 2016 : 8). Ainsi, la décentralisation a rencontré des difficultés organisationnelles dues à différentes logiques dans le cadre du secteur de la coopération belge.

D'autre part, la coordination entre l'administration et ses agences telles que les ONG belges de développement bute également contre quelques obstacles. Van Haeperen met en avant le manque général de coordination entre les agences lorsque celles-ci tentent de mettre en œuvre une politique sectorielle ou transversale dont la complication du pilotage entraîne une perte d'efficacité de l'aide (2012). Nous définissons cette efficacité comme le rapport entre les résultats obtenus au sein des missions de développement et les ressources utilisées pour les atteindre, c'est-à-dire le budget alloué à ces missions. Cette coordination complexe s'explique donc non seulement par le manque de communication entre ces entités autonomes, dû à leur multiplication provoquant une « *silosisation* », *c'est-à-dire une fragmentation du système organisationnel » (ibid., 2012 : 88), mais aussi par l'absence d'« un organisme chargé, stricto sensu, de la coordination des politiques publiques confiées aux agences. En effet, l'administration centrale n'exerce aucune tutelle sur les agences » (ibid., 2012 : 93). Comme nous l'avons précédemment relevé, le paysage des ONG belges est particulièrement concerné par cette « silosisation ». Ensuite, le manque de ressources humaines au sein de l'actuelle DGD (OCDE, 2015) complique cette coordination chronophage. Pour tenter de résoudre ce problème de coordination des OSC, un outil a récemment vu le jour. Ce dernier, d'abord nommé « analyse contextuelle commune » (ACC) par l'Arrêté royal du 24 avril 2014, a été modifié lors de la dernière réforme de 2016, pour devenir le « cadre stratégique commun » (CSC). Cet exercice rassemble autour*

de la table les OSC travaillant au sein d'un même pays afin qu'elles présentent un cadre stratégique commun du pays : présentation des cibles stratégiques visées par ces OSC, identification des risques majeurs et des opportunités de complémentarité entre organisations accréditées (Arrêté royal du 11 septembre 2016). L'objectif est la création de synergies au sein du secteur. Du point de vue de la direction de la DGD, le pari semble réussi, bien que le départ ait été difficile : « *Quelque chose a bougé dans le secteur... Ce n'est pas que les OSC ne voulaient pas le faire auparavant, mais le fait qu'on les encourage à le faire concrètement, on a obtenu un résultat... Certes, peut-être à leur corps défendant au départ mais une fois qu'elles ont vu ce que cela pouvait donner, il y a eu une réelle prise de conscience des éléments positifs et des synergies possibles...* » (propos d'interview). Cependant, une employée de la DGD ajoute que cet exercice a dû être réalisé en très peu de temps, étant donné l'année chargée pendant laquelle sa réalisation s'est déroulée et les autres échéances auxquelles les ONG étaient tenues (l'audit du screening ainsi que la rédaction de leur programme). Elle nuance cette réussite : « *Étant donné qu'il fallait avoir travaillé à l'élaboration d'un CSC pour pouvoir introduire un volet dans le pays concerné, mais que les OSC n'avaient ni obtenu leur accréditation ni commencé l'écriture de leur programme, beaucoup d'entre elles ont participé à l'écriture de tous les CSC pour ne se fermer aucune porte et donc, quand on a reçu les programmes, les CSC ne donnaient pas du tout une vue fidèle de quelles OSC allaient réellement y travailler. Le CSC Belgique par exemple était incroyable car toutes les OSC avaient participé à sa rédaction et ça ne ressemblait à rien...* » (propos d'interview). Nous observons donc la mise en place progressive d'outils visant à améliorer la coordination entre les OSC belges.

#### La prépondérance des dispositifs d'évaluation

Une autre caractéristique majeure du « *new public management* » est la présence de nombreux dispositifs d'évaluation, de rapports, de contre-rapports et l'implication d'experts et de consultants (Van Haeperen, 2012 ; Hibou, 2012). Comme nous venons de le voir, l'État qui délègue de plus en plus, gouverne en quelque sorte à distance. Cela nécessite d'une part, la définition de directives, de procédures et de principes directeurs et d'autre part, des procédures d'identification et d'évaluation des résultats (Hibou, 2012). Hibou ajoute que le « *new public management* » correspond à un modèle gestionnaire d'exercice du pouvoir d'État « *où l'information est intégrée, les activités décomposées et décrites le plus finement possible avant d'être mesurées, les objectifs fixés et quantifiés, les indicateurs de performance définis, de sorte que soit évalué le degré de réalisation des fins identifiées et qu'un benchmark soit établi.* » (2012 : 87). Ainsi, il y a une véritable volonté de la part de l'État d'être en mesure de tout quantifier pour ensuite pouvoir mesurer les résultats obtenus et établir des comparaisons. De plus, on estime que c'est au citoyen, dorénavant vu comme un client, que les performances doivent être justifiées : « *c'est au nom du citoyen imposable que sont mises en place des mesures d'accroissement de la productivité* » (Lamarche, 2011 : 21). Nous comprenons donc que

L'arrivée des normes du NPM au sein des administrations publiques implique une série de procédures d'évaluation très détaillées.

Suite à la crise institutionnelle du secteur des ONG dans les années '90, le « Rapport de suivi des problèmes de l'Administration Générale de la Coopération au Développement », rédigé en 1997, a établi que l'évaluation est essentielle car « (...) *la coopération est d'abord un projet politique et ne s'inscrit pas dans un marché classique dans lequel l'offre et la demande l'organisent* » (Contor, 2016 : 7). Ainsi, le secteur de la coopération belge au développement a vu fleurir divers types d'évaluations. Cependant, Amar et Berthier expliquent que l'évaluation est un aspect difficile dans le secteur public dû à la multiplicité des objectifs et des acteurs (2007), ce à quoi Piroux ajoute que « *le service public délivre souvent des produits intangibles difficilement quantifiables et pour lesquels la performance individuelle s'avère difficile à mesurer.* » (2010 : 3). Cela se confirme particulièrement dans le cadre du secteur de la coopération au développement qui a majoritairement pour objectifs des changements sociaux difficilement mesurables. Un membre d'une ONG nous explique : « (...) *il est impossible de faire rentrer la réalité de terrain dans les petites cases prévues lors des évaluations... On devrait expliquer le déroulement de notre programme selon des scores de performance. Or la réalité est bien plus complexe que ça et ne correspond à aucune des lettres 'A, B, C ou D' devant être attribuées selon la réussite des opérations* » (propos d'interview). Ainsi, bien que les programmes de développement ne soient pas simples à évaluer dû à leur objectif de changement social, on observe une culture de l'évaluation poussée, ayant pour but de rendre des comptes à l'administration concernant l'usage des financements reçus.

En outre, Hibou explique que des caractéristiques de la bureaucratisation néolibérale sont la recherche de certification, avec la prééminence de normes de management et de nombreux partenariats entre public et privé, la quête d'efficacité et de professionnalisation et la formalisation de dispositifs, de règles et de procédures du privé. Cette recherche de certification, pour être légitime, doit être obtenue lors d'un audit par une entreprise tierce devant « *certifier la conformité des pratiques de l'entreprise à la norme édictée. Cette certification exige un audit du système de management et vérifie qu'il est conforme aux exigences spécifiées dans la norme* » (Hibou, 2012 : 96). Un Arrêté royal du 14 décembre 2005 relatif aux accréditations d'ONG de développement modifie la procédure concernant son obtention. Désormais, deux des conditions pour obtenir l'agrément pour une ONG de développement sont de « *pouvoir démontrer sa capacité à préparer, exécuter et assurer le suivi d'un ensemble de projets de coopération et démontrer l'efficacité de ses actions sur le terrain* » (DGCD, 2006). Ainsi, un audit appelé « *screening* » a été réalisé par l'agence de consultance privée « PriceWaterhouseCoopers » en 2006 afin de procéder à cette évaluation. Dix ans plus tard, en 2016, un deuxième screening des OSC belges de développement a eu lieu. Celui-ci, contrairement au premier en 2006, devait être réussi par les OSC pour obtenir l'accréditation les rendant éligibles au cofinancement. L'administration a cette fois décidé de le faire porter uniquement sur les capacités de gestion des OSC. Un membre de l'administration explique : « *C'est un autre aspect que nous avons*



*voulu screener cette fois-ci. Donc, intentionnellement, on n'a pas regardé le programme car on a voulu se concentrer uniquement sur le système organisationnel* » (propos d'interview). Ainsi, ce deuxième screening représentant « *une analyse approfondie de leurs (les OSC) performances en matière de gestion* » (Contor, 2017b : 37) laisse transparaître encore davantage les normes du « *new public management* » à travers l'analyse du management des OSC belges privilégié cette fois au contenu de leur programme. Ainsi, le « *new public management* » prend la forme de certification des agences partenaires réalisée par des agences indépendantes développant « *tout un appareil normatif (donc bureaucratique) de contrôle* » (Hibou, 2012 : 88) dans ce cas-ci, à travers le screening des ONG.

Ce screening a été décrié par les ONG de développement quant à la manière dont l'évaluation a été menée, n'ayant pas beaucoup de sens pour le secteur ONG : « (...) *ils sont venus une demi-journée, ils ne se sont pas du tout intéressés à ce que nous faisons, ni à la manière dont nous travaillons. Ils se sont simplement assurés que nous avions tel ou tel document qui prouvait qu'on appliquait telle procédure au sein de l'ONG... C'était extrêmement frustrant ! Des mois de préparation pour une demi-journée de vérification de papiers...* » (propos d'interview). Ce témoignage d'un membre d'une ONG de développement ayant subi le screening en 2016 correspond tout à fait aux explications d'Hibou quant à la qualité définie par le NPM : « (...) *la qualité n'est pas la caractéristique principale de quelqu'un ou de quelque chose, la meilleure manière d'être ou d'agir ; elle n'est pas la prise en compte d'un résultat. Elle n'est que la validation du respect d'une norme, c'est-à-dire de la présence de procédures et de dispositifs formels. Ces derniers ne sont pas nécessairement utilisés. Ce qui importe, c'est la délivrance, par une catégorie supérieure d'experts, d'un brevet à celui qui tient le livre des procédures.* » (2012 : 99). Le screening de 2016 reflète finalement exactement les normes du « *new public management* » consistant à désigner la qualité d'une organisation selon ses procédures couchées sur papier et non pas à évaluer sa manière d'être ou de faire.

### *La mise en concurrence au sein du secteur de la coopération au développement*

L'introduction des normes du « *new public management* » passe également par l'instauration d'une mise en concurrence au sein des administrations publiques (Hibou, 2012). Hood justifie cette mise en concurrence : « (...) *riparily as the key to lower costs and better standards* » (1991 : 5). Ainsi, ce dernier, au même titre qu'Amar et Berthier (2007) et Van Haepere (2012), soutient que l'introduction de la concurrence entre structures publiques et structures privées, pour la mise en œuvre des politiques publiques, tend à réduire les coûts et à améliorer la qualité des services offerts, par la création d'une émulsion ou par l'innovation et que cette concurrence représente donc un gage d'efficacité. Lamarche ajoute qu'on observe « *s'esquisser un mode de régulation par la concurrence entre organisations qui se distingue d'une régulation administrée. Le pouvoir accordé à la*

*concurrence entre entités, entre organisations (et au final entre entreprises) constitue un des rouages essentiels de la transformation.* » (2011 : 15). Ainsi, la mise en concurrence des agences entre elles fait partie intégrante de l'introduction du « *new public management* » comme système de gestion organisationnelle.

Du côté du secteur de la coopération belge au développement, cette mise en concurrence transparaît d'abord à travers la création en 1998 de l'Agence belge de développement, la CTB à l'époque, ayant pour mission de « *contractualiser les relations entre les partenariats et l'État belge dans le cadre de la mise en œuvre* » (Contor, 2016 : 9). Le but est donc de déterminer le partenaire le plus apte à réaliser les missions de développement. Parmi les candidats apparaissent les OSC, la CTB (Enabel aujourd'hui) et des structures privées (*ibid.*, 2016). Nous retrouvons cette mise en concurrence lors du dernier screening. Un interlocuteur de l'administration nous explique : « (...) *il s'agissait pour nous d'avoir une vue sur le secteur et de pouvoir les comparer entre elles (les OSC de développement) et du coup, de faire ressortir les plus faibles du point de vue organisationnel et de les faire tomber (...). Le désavantage de managérialiser est que tu mets toutes les OSC sur pied d'égalité pour les comparer et qu'elles doivent toutes répondre aux mêmes exigences mais quelque part, tu les mets en compétition et ça les incite à innover, ça les stimule à être plus compétitives.* » (propos d'interview). On retrouve dans ces propos une caractéristique majeure du NPM qui est la recherche de performance à travers l'innovation et la compétitivité, des principes néolibéraux. Finalement, des audits comme le dernier screening offrent à l'administration une base de comparaison des OSC de développement, considérées comme des agences. C'est une façon de les pousser d'une part, à se doter d'un système développé de gestion organisationnelle et d'autre part, à devenir davantage compétitives, tout cela dans un but d'augmentation de la performance et d'efficacité de l'aide.

En outre, du côté du secteur de l'Aide humanitaire, l'obtention de financements pour la réalisation de missions définies par l'État belge se fait via un système de « *calls for proposals* », c'est-à-dire d'appels d'offres, où le meilleur programme soumis à l'administration est retenu et financé. Bien que du côté de la coopération belge au développement, le système de subsides soit différent et n'ait pas encore atteint ce niveau de mise en concurrence, la tendance européenne, au fil des années, se dirige de plus en plus vers les appels d'offres (Huyse et Verbrugge, 2018). Jusqu'à présent, pour obtenir des subsides, les OSC belges de développement accréditées doivent rentrer un programme quinquennal à l'administration qui se charge de l'apprécier. En fonction de cette appréciation et du score attribué au programme, l'OSC obtient plus ou moins les financements demandés. Pour les fédérations d'ONG qui entendent préserver la diversité du secteur, cette tendance aux « *calls for proposals* » est inquiétante car cela signifierait que les plus petites structures entreraient en compétition avec les plus grosses : « *les 'calls for proposals' restent un danger surtout quand on observe la tendance dans d'autres pays européens, cela peut arriver chez nous aussi. Dans un tel contexte, on oublie les petites structures, elles n'ont pas la capacité d'entrer en compétition avec des géants comme Plan BE, Oxfam, Trias...* » (propos d'interview). En effet, les moyens (financiers,

humains, logistiques, etc.) dont disposent les plus grosses organisations, augmentent leur capacité à répondre aux appels d'offres exigeant des réactions rapides. A ce sujet, Contor ajoute que les ONG flamandes, disposant de davantage de moyens financiers et de ressources humaines, répondent plus aisément aux attentes des bailleurs de fonds, ceci grâce à une gestion organisationnelle plus efficace, facilitée par leur taille plus importante que celle des ONG francophones (2017a). Finalement, bien que la mise en concurrence entre agences pour l'obtention de financements ne soit pas encore appliquée dans le secteur du développement comme elle l'est du côté de l'Aide humanitaire, les acteurs s'accordent à dire que « *c'est un danger qui les menace et qui risque d'arriver au cours des prochaines années* » (propos d'interview).

### La réorganisation des services publics

L'introduction du « *new public management* » au sein des administrations publiques induit une réorganisation majeure de l'État, résidant en partie dans la tentative de réduction des dépenses publiques et des ressources humaines (Hood, 1991). Dans le cadre du secteur de la coopération au développement, cette tendance s'illustre particulièrement au sein de la DGD où les ressources humaines ont drastiquement diminué ces dernières années : « (...) *comme toute la fonction publique, l'AGCD a subi une réduction significative de son personnel statutaire au cours des dernières années* » (OCDE, 1998 : 20). Ainsi, déjà en 1998 à travers un examen de la situation de la coopération belge, l'OCDE pointait du doigt que la DGD devait réaliser des progrès quant à ses ressources humaines, le problème étant que « *les recrutements de fonctionnaires ont été gelés depuis bon nombre d'années* » (*ibid.*, 1998 : 8) et qu'il faudrait trouver une solution pour « *contribuer à résoudre le problème d'une pénurie de personnel qualifié qui constitue une entrave sérieuse à l'efficacité et à la compétence de l'AGCD* » (*ibid.*, 1998 : 8). C'est un résultat de l'implémentation de l'idéologie du NPM « *faire mieux avec moins de moyens* » (Contor, 2016 : 10). De ce fait, l'AGCD n'engageait plus que du personnel pour une période déterminée, « *avec tous les inconvénients que cela comporte pour la motivation des agents et le manque de continuité dans le travail* » (OCDE, 1998 : 20).

En 2015, une nouvelle évaluation de la coopération belge au développement est à nouveau réalisée par l'OCDE et celle-ci énonce très clairement que : « *La DGD n'a pas progressé sur la problématique de la gestion des ressources humaines. L'examen précédent avait identifié la gestion des ressources humaines, notamment au sein de la DGD, comme un enjeu majeur pour la coopération belge. Peu de progrès ont été réalisés depuis. La DGD a subi de plein fouet la baisse des effectifs. Cette tendance qui va se poursuivre dans les années à venir, affecte aussi bien l'administration centrale que le réseau d'attachés actifs dans les représentations belges.* » (OCDE, 2015 : 55). Ainsi, comme Normand l'exprime : « (...) *les objectifs d'économie l'ont emporté sur la mesure de la performance, les gouvernements étant plus attachés à couper dans les dépenses, notamment sous la pression du ministère des finances.* » (2011 : 40). Nous comprenons alors que la tendance de réduction

de ressources humaines propre au NPM nuit au travail des fonctionnaires qui se voient surchargés : « (...) j'ai encore récemment perdu trois personnes dans mon service et j'ai une dizaine de dossiers qui n'ont pas de gestionnaires pour le moment, je ne peux pas continuer comme ça... » (propos d'interview). C'est dans ce contexte d'un manque de personnel au sein de l'administration centrale, la DGD, qu'est né l'instrument de politique publique que nous étudions : la demande groupée.

### **1.3. La demande groupée**

#### **1.3.1. Un bref aperçu des réformes de cofinancement**

Tout d'abord, il est important de garder en tête que les nouvelles réformes sont systématiquement influencées par les précédentes, par rapport à ce qui a fonctionné ou non. Comme le dit Piraux: « *Voyager dans le temps n'est pas dénué d'intérêt, si on admet qu'il n'y a pas de commencement absolu et que les réformes ne sont en effet jamais initiées à partir de rien.* » (2010 : 6). Ainsi, la réforme de cofinancement de 2016 instaurée par le cabinet De Croo prend ses racines dans les législatures précédentes et surtout au sein du précédent cabinet de Magnette et Labille. De nombreux acteurs de terrain nous ont expliqué, lors des interviews, qu'une partie des idées constituant la réforme de 2016 remontaient à ce cabinet. Pour Contor, la réforme de 2016 est une illustration des pratiques managériales du « *new public management* » et la modification des modalités du cofinancement laisse transparaître une « managérialisation » claire des ONG. D'abord, plus la taille d'une ONG est importante, meilleure devrait être sa capacité de gestion permettant de se conformer aux exigences des bailleurs de fonds. Ensuite, les ONG sont poussées à la réalisation de programmes communs afin d'alléger le suivi administratif de la DGD. Enfin, apparaît une décentralisation du financement aux fédérations à travers la demande groupée (Contor, 2017a).

Si on regarde en amont, le cofinancement des ONG belges a été ponctué par différentes réformes ayant des objectifs différents tels que la lutte contre la fragmentation du paysage des ONG belges, une réduction de la charge administrative ou encore une augmentation de la professionnalisation au sein du secteur. En 1997, la « réforme Moreels » (du nom du ministre du Développement l'ayant mise en œuvre), fixait des seuils financiers : une organisation ayant un budget inférieur à deux millions d'euros ne pouvait être financée qu'à 75% tandis que celle dépassant ce budget pouvait être financée à 85% de son programme. Ce seuil financier visait à réduire le nombre d'ONG (Molenaers et al., 2011). De plus, la réforme Moreels avait fortement incité les ONG à se regrouper en consortiums. Cependant, les ONG s'y sentant obligées pour préserver leurs subsides étatiques, l'ont fait à « contre-cœur » et dans la précipitation. Les collaborations n'ont donc pas été réellement effectives mais correspondaient à une juxtaposition de programmes sans cohérence globale. Un membre d'ONG ayant vécu ce consortium raconte : « *En '97, il y a eu une importante réforme où il a fallu se mettre en consortium mais cela n'a servi à rien. On l'a fait parce qu'on nous l'a demandé, c'était vraiment juste pour la forme et dans le fond un peu sauvage... (...) Au bout des cinq ans,*

*c'était fini cette histoire de consortium.* » (propos d'interview). Suite à cette réforme, quelques ONG néerlandophones ont réellement fusionné. Du côté des ONG francophones, toutes se sont séparées et ont continué à fonctionner comme avant le consortium. Cet essai de réduire le nombre d'ONG n'a donc pas été un succès.

### **1.3.2. La naissance de la demande groupée**

Un ancien membre du cabinet ayant participé à l'élaboration de l'Arrêté royal du 11 septembre 2016 instaurant la demande groupée, nous explique les deux raisons de sa création. D'une part, la tendance à la réduction croissante du personnel, due à l'influence du NPM, entraîne un manque de gestionnaires au sein de la DGD : « (...) *nous sommes dans une période d'austérité budgétaire impliquant des demandes très fortes de réduction des effectifs au niveau de l'administration. Or, celle-ci doit gérer un nombre trop important de dossiers. Ce n'est plus tenable comme mode de fonctionnement pour l'administration (...)* » (propos d'interview). D'autre part, il y a, au sein du cabinet, une volonté de rationaliser l'aide, c'est-à-dire l'organiser de manière plus efficace en supprimant ce qui est inutile, comme les coûts de transaction : « (...) *en Belgique, nous avons énormément d'ONG différentes, ce qui implique des coûts de transaction très élevés du côté de l'administration, orientant alors cette dernière vers une gestion administrative de dossiers plutôt que vers de la gestion stratégique du secteur de la coopération belge au développement (...)* » (propos d'interview). Ainsi, l'idée est de diminuer les coûts de transaction occasionnés par la multiplicité des OSC de développement afin de soulager la charge de travail de l'administration.

Dahlman (1979) décrit les coûts de transaction comme étant l'addition de trois types de coûts différents : les « *coûts de recherche et d'information* » pouvant être considérés comme les coûts engendrés par l'accréditation des OSC de développement à travers la vérification des conditions administratives à remplir pour son obtention ainsi que le screening, ensuite les « *coûts de négociation et de décision* » s'appliquant aux coûts de l'appréciation des programmes et des discussions concernant les scores de ceux-ci et enfin, les « *coûts de surveillance et d'exécution* » s'apparentant aux coûts liés aux suivis et aux évaluations des différents programmes de développement cofinancés par l'administration. Cependant, il est à noter que les coûts de transaction concernent tous les membres du secteur de la coopération : « *The assessment of funding proposals, ex-post evaluations and financial controls of the use of subsidies entail high transaction costs for all parties involved.* » (Molenaers et al., 2011 : 20-21). Ainsi, nous pouvons également procéder à l'analyse des différents coûts de transaction pour les OSC de développement. D'abord, les « *coûts de recherche et d'information* » peuvent s'apparenter aux coûts relatifs à la préparation du screening ainsi qu'aux démarches administratives nécessaire à l'obtention de leur accréditation. Les « *coûts de négociation et de décision* » concernent les échanges avec l'administration par rapport à leur programme ainsi que les négociations concernant le montant de subsides accordés. Finalement, les « *coûts de surveillance et d'exécution* » représentent, pour les OSC, le rapportage annuel à l'administration, la préparation du

dialogue institutionnel et sa réalisation et aussi l'évaluation finale portant sur l'ensemble des réalisations du programme quinquennal. Nous venons d'analyser les coûts de transaction pour deux des trois acteurs concernés par la demande groupée, c'est-à-dire l'administration et les OSC. Nous procéderons, lors de l'explication du fonctionnement de la demande groupée *infra*, au même développement des coûts de transaction impliqués par celle-ci pour les fédérations d'ONG.

Ainsi, pour tenter de palier à ce problème de ressources humaines manquantes, le cabinet a envisagé une diminution du nombre d'OSC accréditées à travers le screening : « *la direction initiale de la réforme était de diminuer significativement le nombre d'OSC (...). D'abord, le screening avait été décidé par la législature précédente où on était dans une logique assez maximaliste de dire qu'on sortirait avec 30-35 organisations ayant accès au financement et le reste, tant pis. Mais politiquement, ce n'était pas acceptable (...). Cela aurait entraîné une levée de bouclier du côté francophone, y compris au niveau politique (...). Donc on s'est dit qu'on allait fixer des seuils financiers à atteindre par programme (...)* » (propos d'interview). Étant donné que le screening n'a pas permis un allègement significatif de la charge de travail de l'administration à travers une diminution importante du nombre d'OSC accréditées, la réforme a instauré des seuils financiers à atteindre pour bénéficier d'un financement direct, c'est-à-dire en lien direct avec la DGD : « *un programme présente, au moment de la demande, un budget annuel moyen d'au moins 2.000.000 d'euros. Le programme qui ne concerne que l'éducation au développement présente, au moment de la demande, un budget annuel moyen d'au moins 750.000 euros* » (AR du 11 septembre 2016).

De cette façon, une OSC présentant un programme dont le budget annuel n'atteignait pas ce seuil avait deux possibilités : soit collaborer avec d'autres OSC à l'élaboration d'un programme commun afin d'augmenter le budget annuel et ainsi pouvoir introduire une demande de cofinancement directement à l'administration, soit introduire son programme via la demande groupée. Cette dernière est donc apparue dans l'Arrêté royal du 11 septembre 2016 et est définie comme « *la compilation de programmes individuels d'organisations accréditées introduits par une fédération en vertu de la l'article 27, paragraphe 2, alinéa 2 de la loi* » (AR du 11 septembre 2016 : 63486).

Lors de notre discussion avec l'ancien membre du cabinet, nous apprenons que ce nouvel instrument de politique publique a été le fruit de longues négociations entre le secteur, représenté par les fédérations d'ONG, le cabinet et l'administration : « (...) *on est arrivé à cette solution, non pas avec un document déjà ficelé posé sur la table, non, ç'a été le fruit de longues négociations car le chef de cabinet a bien compris que si cette réforme n'était pas négociée, elle ne serait pas durable (...). Il est clair qu'on préférerait le principe des programmes communs impliquant une forte cohérence entre des structures de taille moyenne et donc, une avancée vers un regroupement institutionnel mais nous savions qu'on ne pouvait pas l'imposer et qu'il y aurait des petites structures restantes (...). Donc, on a dit aux fédérations 'très bien, si vous voulez permettre à toute une série d'acteurs d'accéder au financement de l'état, on peut envisager de rajouter une demande groupée mais alors c'est à vous, fédérations, de construire le système (...)* » (propos d'interview). Les fédérations, ayant à cœur de

défendre tous leurs membres, y compris les plus petits, ont insisté pour que les petites structures n'atteignant pas les seuils et ne se regroupant pas dans un programme commun, aient quand même une porte d'accès au financement. Ainsi, l'Arrêté royal du 11 septembre 2016 relatif à la réforme de cofinancement de la même année prévoit que : *“L'organisation accréditée introduit sa demande de subvention de programme, soit auprès de l'administration, soit auprès de la fédération dont elle souhaite intégrer la demande groupée. Cette demande de subvention est appuyée par un dossier complet, comprenant la présentation du programme et du budget y relatif (...)”*. Ce sont donc les fédérations qui se sont vues chargées d'assurer la gestion de la demande groupée. Ainsi, l'AR a défini les tâches des fédérations dans ce mécanisme : *« La fédération qui introduit une demande groupée, réalise une analyse objective du respect, par les programmes individuels qui le composent, des critères visés à l'article 27, paragraphe 2, alinéa 3 de la loi et des dispositions des articles 18 et 20. Cette analyse comprend : 1° une description des modalités et de la procédure d'analyse; 2° une synthèse des résultats de l'analyse, par programme individuel; 3° une analyse complète pour chaque programme individuel »* (AR du 11 septembre 2016 : 63493).

Cependant, les fédérations ont décidé d'externaliser l'appréciation des programmes des ONG faisant partie de la demande groupée à des experts indépendants. Elles expliquent : *« Réaliser l'appréciation des programmes posait un problème éthique pour les fédérations. On ne peut pas être juge et partie, prétendre qu'on renforce ce secteur et en même temps, le juger, c'est une injonction paradoxale. Notre mission principale, c'est les plaidoyers pour avoir des règles justes mais aussi le support, le service de nos membres, les appuyer, les aider à s'améliorer en termes de qualité. Etre un juge, ça nous met en conflit avec notre rôle de support (...). Nous ne pouvons pas dire qu'un tel programme ne vaut rien. Si un de nos membres est concerné, il faut le soutenir. Pour éviter ce genre de conflit d'intérêt, c'était très clair dès le début qu'il fallait scinder le rôle de support et celui de juge qui sera réalisé par des experts externes »* (propos d'interview). Nous comprenons à travers ce témoignage la volonté ferme des fédérations de ne pas réaliser l'appréciation des programmes des ONG de la demande groupée. De plus, les ONG étaient également déterminées à ce que cette tâche ne soit pas imputée à leurs fédérations. Un membre d'ONG nous affirme : *« Mettre les fédérations d'ONG dans une position de juge et partie, ce n'est pas tenable, elles ne sont ni légitimes pour faire ça, ni crédibles. »* (propos d'interview). Sous la pression des fédérations des ONG concernées par la demande groupée, il a été admis que cette tâche soit externalisée à des experts indépendants. Ainsi, la DGD a accordé un budget en conséquence aux fédérations.

Le principe de la demande groupée est finalement une régulation par les agences (en considérant les fédérations d'ONG comme des agences). Il s'agit d'une application concrète de l'influence des normes du *« new public management »* sur l'administration publique belge. Pour Hibou, la régulation par les agences à travers l'externalisation (outsourcing) représente une caractéristique phare du NPM (2012). Quélin définit l'externalisation comme le *« recours à un*

*prestataire extérieur à l'entreprise* » (1997 : 70). C'est précisément cette externalisation de la DGD aux fédérations et ses impacts sur les acteurs concernés que nous allons étudier.

### **1.3.3. Les ONG concernées par la demande groupée**

Vingt ONG sont concernées par la demande groupée et toutes sont des ONG de développement. Les ONG d'Aide humanitaire, étant financées par d'autres lignes budgétaires, ne sont pas concernées par la demande groupée. Parmi ces vingt ONG de développement, trois sont membres de la fédération néerlandophone Ngo-federatie : Bos+, Tearfund et Ucos. Les dix-sept autres sont membres de la fédération francophone Acodev : Auto-développement Afrique (ADA), Comité pour l'Abolition des Dettes illégitimes (CADTM), Chaîne de l'Espoir (CDE), Coopération pour l'éducation et la culture (CEC), Collectif Stratégies Alimentaires (CSA), Défi Belgique Alimentaires (DBA), Dynamo, Echos, Enfance Tiers Monde, FIAN, Geomoun, Iteco, Light for the world, Miel Maya Honing, Quinoa, Service civil international (SCI) et Sensorial handicap cooperation (SHC). La différence de paysage d'ONG en Flandre et en Wallonie se manifeste une nouvelle fois à travers la demande groupée, avec dix-sept ONG francophones pour seulement trois néerlandophones.

Lorsque nous interrogeons les ONG quant aux raisons de leur choix de faire partie de la demande groupée, la réponse est unanime. Etant donné qu'elles n'atteignaient pas le seuil budgétaire annuel de deux millions d'euros pour être en demande directe, elles avaient la possibilité, soit d'introduire un programme commun, soit de passer via la demande groupée. Elles ont estimé qu'il n'était pas possible pour elles d'envisager un programme commun avec d'autres ONG car elles effectuent un travail de niche, très particulier. Pour Molenaers, les ONG belges présentent des structures axées sur leur survie organisationnelle et ne veulent pas s'engager dans des changements douloureux risquant de leur faire perdre leur identité et leur autonomie. De plus, les petites organisations, très attachées à leur singularité et sensibles à l'importance de la diversité du secteur, peuvent se montrer réticentes à l'idée de développer des collaborations avec d'autres ONG car cela engendrerait un coût budgétaire alloué à une réorganisation interne nécessaire (Molenaers et al., 2011).

Cependant, à l'heure actuelle, la totalité des ONG que nous avons rencontrées, disent envisager un programme commun, étant donné les retours des fédérations et de la DGD qui ne sont pas satisfaites de cette nouvelle modalité de cofinancement : « (...) *maintenant on est en train de vraiment pousser au programme commun, depuis un an, à tous les dialogues institutionnels. On leur répète 'Faites attention, la demande groupée a posé beaucoup de problèmes. Elle ne représente pas une simplification administrative pour la DGD donc, s'il-vous-plaît, sans devoir l'enlever carrément de l'AR, pensons à d'autres solutions qui ont prouvé leur efficacité comme les programmes communs'* » (propos d'interview avec un membre de l'administration). Du côté des ONG concernées, celles-ci se disent très satisfaites de la demande groupée : « *Pour nous, ce serait parfait que cela reste comme ça, nous pouvons rentrer notre programme individuel sans avoir à faire de programme*



*commun, c'est génial.* » (propos d'interview). Bien que certaines ONG craignaient ce nouveau dispositif de financement, elles estiment que tout s'est déroulé pour le mieux.

#### **1.3.4. Le fonctionnement de la demande groupée**

Maintenant que la genèse de la demande groupée a été expliquée, nous allons décrire son fonctionnement grâce aux informations de rapports internes à la DGD concernant son déroulement. Comme nous venons de le développer, les fédérations d'ONG, Acodev et Ngo-federatie, ont donc été désignées comme responsables de la gestion de ce nouveau mécanisme par l'Arrêté royal du 11 septembre 2016. La demande groupée a donc été gérée au niveau fédéral conjointement avec les deux secrétariats de ces deux fédérations. Le budget pour assurer la mission de gestion de l'appréciation des programmes déposés via les demandes groupées se chiffrait à 171.000 euros. Il revenait aux secrétariats d'Acodev et de Ngo-federatie de mettre en œuvre les procédures établies pour le dépôt, l'appréciation et le suivi des dossiers, et plus largement d'assurer la gestion administrative de la demande groupée. Deux personnes appartenant aux secrétariats respectifs ont été chargées de l'opérationnalisation du processus. Les fédérations ont mis en avant les principes d'égalité de traitement entre les programmes en demande groupée et ceux en accès direct : même date de soumission, même schéma procédurier et même grille d'appréciation.

Un marché public a été établi avec un cahier de charges afin de recruter un comité d'experts indépendants pour l'appréciation de chaque programme de la demande groupée introduite par les fédérations. Ce comité a été constitué en fonction des compétences des experts par rapport aux thématiques des programmes déposés. Les experts devaient également signer trois déclarations : déclaration de non conflit d'intérêts, déclaration de disponibilité et déclaration de confidentialité. Deux experts étaient désignés pour réaliser l'appréciation d'un même programme. D'une part, un expert S (secteur) était chargé du contrôle du processus d'appréciation et de la lecture du programme afin d'en établir une appréciation complète et d'autre part, un expert CSC (pays) chargé de lire uniquement la partie II du programme correspondant au pays attribué et d'établir une fiche d'appréciation par pays avec un focus sur la cohérence des programmes vis-à-vis des CSC. Chaque expert devait lire les CSC auxquels les programmes se rattachaient. La procédure d'appréciation des programmes de la demande groupée prévoyait un dialogue entre les experts chargés de l'appréciation et les OSC qui y tiennent particulièrement afin de pouvoir éclaircir toute zone d'ombre éventuelle.

Les fédérations établissaient ensuite un rapport global reprenant toutes les appréciations des experts indépendants et le transmettaient à la DGD qui rendait la décision finale quant au cofinancement de chaque programme. Il était prévu que la DGD ne refasse aucune appréciation. Si elle décidait de ne pas suivre celles transmises par les fédérations, elle devait avancer ses motivations. L'administration avait clairement demandé aux fédérations d'être efficaces et transparentes quant au processus de coordination. Une évaluation de ce dernier a été prévue afin d'adapter, le cas échéant, les

prochains cycles d'étude de programmes. La DGD avait proposé un comité d'harmonisation mais cela n'a pas été possible à cause du timing serré durant lequel la procédure devait avoir lieu. Cette proposition a donc dû être abandonnée.

Le rôle des fédérations a donc consisté en un soutien administratif dans le processus d'appréciation et non pas en une intervention en tant que juge. Le secteur OSC a été très clair sur le fait qu'il ne voulait pas que les fonctions habituelles de leurs fédérations soient mises en péril à cause de ces nouvelles fonctions d'appréciation de programmes des OSC. Il a donc été convenu que les secrétariats des fédérations établiraient le processus d'appréciation et assureraient son organisation mais que l'appréciation en tant que telle serait réalisée par des experts externes indépendants, mandatés spécifiquement pour cette mission. Il est intéressant de noter que, bien que la demande groupée contienne dix-sept ONG francophones pour seulement trois ONG néerlandophones, les fédérations d'ONG, Acodev et Ngo-federatie, se sont réparties le travail de façon égale et non proportionnellement au nombre de leurs membres. Les employés des fédérations interrogés parlent d'une solidarité entre fédérations.

Si nous appliquons la théorie des coûts de transaction de Dahlam (1979) occasionnés par la demande groupée aux fédérations d'ONG, nous nous rendons compte que ceux-ci sont importants. D'abord, les « *coûts de recherche et d'information* » peuvent être assimilés au marché public lancé pour déterminer les experts externes à engager pour la réalisation de l'appréciation des programmes. Ensuite les « *coûts de négociation et de décision* » s'apparentent au temps consacré à l'analyse des CV des différents experts externes ayant postulé ainsi qu'à l'attribution des dossiers à ceux-ci. Finalement, les « *coûts de surveillance et d'exécution* » s'assimilent au temps consacré à s'assurer du bon déroulement du processus, aux dialogues entre les OSC et les experts auxquels les fédérations ont assisté, mais aussi au temps nécessaire pour la rédaction de multiples rapports concernant le déroulement du processus et destinés à la DGD. Un membre d'une fédération nous a confié que ces tâches avaient occupé les deux employés chargés de ce travail durant trois mois complets.

### ***1.3.5. La demande groupée analysée au prisme de l'incrémentalisme disjoint***

Si on décide de prendre de la hauteur pour analyser le processus de création du nouvel outil de politique publique qu'est la demande groupée, il est intéressant de l'assimiler à l'incrémentalisme disjoint de Lindblom. Ce dernier a écrit, en 1959, « *The science of 'muddling through'* », pouvant se traduire en français par 'science de la débrouille' ou encore 'science de la confusion'. Cette théorie avance qu'il est impossible pour les décideurs de connaître toutes les alternatives possibles lors d'une prise de décision et que dès lors, ils suivent plutôt un modèle de débrouille qu'une approche rationnelle des problèmes. L'auteur écrit ensuite, en 1979, « *Still muddling, not yet through* » où il étoffe sa théorie de l'incrémentalisme qu'il nomme plus précisément « incrémentalisme disjoint », et ajoute que les décideurs parviennent à prendre une décision dans les situations d'incertitude grâce à

différents stratagèmes. Ces derniers peuvent être considérés comme les caractéristiques du concept d'incrémentalisme disjoint. D'abord, un premier stratagème identifié par Lindblom consiste à porter attention aux « maux » auxquels il faut remédier plutôt qu'à des buts positifs. Ensuite, une autre caractéristique de l'incrémentalisme disjoint est le fait que les décideurs essaient de solutionner le problème par la méthode « essais et erreurs » sans forcément prendre en compte toutes les dimensions du problème, le principal étant d'avancer vers une amélioration de la situation problématique : « *Une analyse périodique et une série d'actions étant poursuivies, les décideurs n'ont pas besoin de comprendre tous les aspects d'un problème, ni de trouver sa solution « juste », ils essaient seulement d'accomplir un pas dans la direction souhaitée* » (Bérard, 2011 : 6). Un dernier stratagème est que les alternatives envisagées au problème se distinguent seulement marginalement du *statu quo* (Lindblom, 1979), c'est-à-dire que les décideurs n'optent pas pour des solutions s'éloignant radicalement de la réalité en cours.

Nous retrouvons ces trois stratagèmes dans le cadre de la mise en place du nouvel instrument de politique publique qu'est la demande groupée. D'abord, cette dernière répond à une insuffisance de ressources humaines au sein de l'administration, empêchant d'évaluer l'ensemble des programmes de développement. Elle palie donc à une faiblesse et n'est pas orientée vers un but positif qui pourrait être, par exemple, la recherche d'une harmonisation accrue dans le processus d'appréciation. Ensuite, le deuxième stratagème qui consiste à solutionner les problèmes par la méthode essai-erreur, s'applique également à la demande groupée. Comme nous l'avons vu, le but des fédérations était de proposer un système permettant aux petites ONG d'obtenir des cofinancements publics. Cependant, à présent, l'administration exprime son insatisfaction quant à la demande groupée qui n'a pas représenté l'allègement administratif souhaité. Il est donc question de trouver des adaptations à ce mécanisme. On observe là une méthode essai-erreur mettant en place un instrument de politique publique pour le modifier ensuite selon les résultats. Enfin, la dernière stratégie d'opter pour des solutions ne s'éloignant pas du *statu quo* est également présente dans le cas de la demande groupée. La DGD a confié la gestion de la coordination de l'appréciation des programmes aux fédérations mais pas le suivi ou l'évaluation finale. Un membre d'ONG nous explique ne pas avoir remarqué que son ONG faisait partie de la demande groupée : « (...) *tout était tellement identique à la situation d'avant que je n'ai pas saisi que nous faisons partie de la demande groupée. Le suivi institutionnel se passe avec la DGD et nous avons toujours autant de contacts avec l'administration qu'avant. Si nous avons une question, c'est toujours à elle que nous nous adressons (...)* » (propos d'interview). Ainsi, selon cet interlocuteur, la demande groupée représente une nouvelle modalité de cofinancement, ne s'éloignant que très peu de la procédure habituelle.

En outre, nous nous sommes également inspirés d'un article de Céline Bérard où elle définit l'incrémentalisme disjoint de Lindblom comme « (...) *une succession d'approximations visant à résoudre un problème, plutôt qu'à une programmation exacte, et suppose que les décideurs suivent un processus graduel et par palier, fondé sur une rationalité a posteriori* » (2011 : 5). Elle y précise que,

dans les systèmes complexes, caractérisés par la multiplicité de leurs éléments et de leurs interactions, les démarches décisionnelles sont la combinaison de différentes rationalités<sup>9</sup> (Hafsi et al., 2000, cités par Bérard, 2011). Par système, nous entendons « *un ensemble d'éléments en interaction* » (Von Bertalanffy, 1968, cité par Bérard, 2011 : 2). Elle associe l'incrémentalisme disjoint de Lindblom à une rationalité *a posteriori*. Bérard explique, en s'appuyant sur différents auteurs (Lindblom, 1979 ; Lindblom et Woodhouse, 1993 ; Jones et Gross, 1993 cités par Bérard, 2011) que « *la rationalité est une rationalité a posteriori, dans laquelle l'expérience mise en œuvre permet de proposer des solutions dites d'ajustement mutuel partisan : à force de marchandage et de compromis durant le jeu des négociations qui précède la prise de décision, il se dégage des décisions de politiques publiques qui sont relativement satisfaisantes pour tous les intéressés* » (Bérard, 2011 : 6). Ainsi, pour elle, les différents acteurs concernés par une même situation problématique négocient ensemble afin de trouver un arrangement commun. La rationalité *a posteriori* est considérée comme une rationalité de type politique où « *la décision est vue comme le produit d'un jeu d'acteurs défendant leur vision et leurs intérêts : l'action n'est plus un choix mais un compromis entre plusieurs acteurs indépendants qui n'ont pas toujours les mêmes objectifs ou préférences* » (Allison, 1971, cité par Bérard, 2011 : 6).

Nous retrouvons cette rationalité *a posteriori* dans la demande groupée : les négociations entre le cabinet, l'administration et le secteur (représenté par les fédérations d'ONG) durant la préparation de la réforme de 2016 ont permis de trouver une solution « *relativement intéressante pour tous les intéressés* » (*ibid.*, 2011 : 6). A travers la demande groupée, l'administration devait ressentir un soulagement concernant sa charge de travail. Les fédérations, quant à elles, ont réussi à sauvegarder l'accès aux financements pour leurs plus petits membres ne présentant pas un budget atteignant les seuils financiers imposés pour une demande en accès direct. Cependant, comme nous l'avons précédemment exprimé, l'outil de la demande groupée n'est pas satisfaisant pour toutes les parties. En effet, l'administration ne ressent pas un soulagement dans sa charge de travail. Il est donc à nouveau question de négociations entre les parties afin de trouver, cette fois, une solution optimale pour tout le monde. De fait, comme nous l'avons expliqué précédemment à travers un extrait d'entretien avec un membre de l'administration, celle-ci essaie de pousser les ONG à élaborer des programmes communs afin d'éviter la demande groupée et ce, sans avoir à modifier l'AR. Ainsi, de nouvelles négociations ont lieu, par palier finalement, pour arriver à une solution optimale : une réelle diminution de la charge de travail de l'administration centrale et l'assurance pour les petites structures n'atteignant pas les seuils financiers de continuer à obtenir des financements publics.

---

<sup>9</sup> En sociologie, la rationalité est un concept servant à définir et mesurer la capacité de raisonnement, telle qu'elle se manifeste dans un (ou des) comportement(s) humain(s).

## 2. PROBLÉMATIQUE ET CONCEPTUALISATION

Maintenant que nous avons terminé la contextualisation permettant de cerner notre thématique, c'est-à-dire la demande groupée, nous allons exposer la problématique que nous étudions à travers ce mémoire. Ensuite, nous procéderons à la conceptualisation des théories utilisées, nous permettant d'analyser nos données empiriques et de répondre à notre hypothèse. La première théorie utilisée sera celle de la décharge de Hibou et ensuite la seconde, celle des modes de résistance de Lascoumes et Le Bourhis.

### 2.1. **Problématique**

Comme nous l'avons déjà évoqué dans notre introduction, l'objectif de ce mémoire est de mieux comprendre comment, dans le cadre de la réforme de 2016 du secteur de la coopération belge au développement, les acteurs (la DGD, les fédérations d'ONG et les ONG concernées) ont appréhendé et se sont appropriés le nouvel instrument de politique publique de cofinancement mis en place, la demande groupée.

D'une part, nous avons précédemment développé l'influence idéologique du « *new public management* » et ses implications au sein de l'administration centrale du secteur de la coopération belge au développement, la DGD. D'autre part, nous savons également que la demande groupée, datant de 2016, est un nouvel outil récemment implémenté au sein du secteur. Comme tout nouvel instrument de politique publique, il révèle des faiblesses devant être corrigées et adaptées à la réalité de terrain, à travers des ajustements. Grâce à la théorie de l'incrémentalisme disjoint de Lindblom et aux apports de Bérard, nous avons constaté que la demande groupée a été dirigée par une rationalité *a posteriori* où la décision ayant mené à l'instauration de la demande groupée résulte « (...) *d'un jeu d'acteurs défendant leur vision et leurs intérêts : l'action n'est plus un choix mais un compromis entre plusieurs acteurs indépendants, qui n'ont pas tous les mêmes objectifs ou préférences* » (Bérard, 2011 : 6). Suite à nos différents entretiens et avec les apports de cette théorie, nous comprenons donc que la demande groupée est le produit de longues négociations entre le cabinet, l'administration et le secteur, représenté par les fédérations d'ONG.

A partir de ces deux constats, nous avons formulé l'hypothèse suivante : « Dans un contexte de gestion publique influencée par les normes managériales du « *new public management* » et dans un souci de davantage d'efficacité des mécanismes de soutien financier aux ONG, la mise en place du nouvel outil de cofinancement des ONG belges de développement, la demande groupée, implique une redéfinition des rôles des acteurs concernés par sa mise en œuvre, à savoir la DGD et les fédérations d'ONG. ». Nous allons tenter de répondre à cette hypothèse, d'abord en vérifiant si la demande groupée répond aux critères de la déchargé définie par Béatrice Hibou, illustrant de l'influence du « *new public management* » au sein de nos administrations et ensuite à travers les modes de résistance établis par Lascoumes et Le Bourhis, influençant les rôles endossés par chacun.

## 2.2. Conceptualisation

### 2.2.1. *La décharge de Hibou*

En 1998, Hibou écrit un article intitulé « *Retrait ou redéploiement de l'État ?* » traitant de la gouvernance de différents États africains. Elle y développe le concept de « *décharge* » de Max Weber, créé pour parler des sociétés féodales caractérisées par leur non-bureaucratisme et constituant « *une modalité d'exercice du pouvoir qui évite le coût d'un appareil administratif important* » (Hibou, 1999 : 7). En 2012, Hibou avance que l'introduction des normes du « *new public management* » au sein des administrations publiques européennes vise « *un processus de délégation ou de « décharge » qui entend réduire les interventions directes dans l'économie grâce à des programmes de privatisation et au développement de formules contractuelles telles que les concessions et les partenariats publics-privés* » (Hibou, 2012 : 80). Ainsi, le « *new public management* » met fin à l'opposition public-privé, profondément ancrée jusque dans les années '60, pour considérer le « public » et le « privé » comme des équivalents et justifier l'utilisation de normes managériales privées au sein des administrations publiques, car ces normes sont considérées comme plus efficaces par le néolibéralisme (*ibid.*, 2012). Ainsi, l'expression « *bureaucratisme néolibéral* » de Hibou désigne l'évolution de l'idéologie de la gestion des administrations publiques faisant fi des spécificités du service public au profit des normes du management privé. Elle ajoute qu'il y a une telle dynamique d'hybridation, d'articulation entre les normes publiques et privées au sein des bureaucraties néolibérales que finalement, quand on évoque le « privé », on ne fait plus référence ni au marché ni à un entrepreneur individuel mais plus à un certain « *monde de l'entreprise industrielle managériale, complexe et sophistiquée.* » (*ibid.*, 2012 : 22).

L'idée de la décharge est donc que l'État délègue certaines de ses fonctions régulatrices de plus en plus fréquemment à des acteurs privés afin de s'en « décharger » institutionnellement et formellement à travers des contrats (*ibid.*, 2012). Pour Hibou, une raison majeure est que « *la décharge sur des intermédiaires privés peut correspondre à un décalage entre demandes en augmentation et capacité limitée, de la part de l'État, pour y répondre de façon institutionnelle et formalisée, comme le suggèrent les opérations de délégation de fonctions à des sociétés privées (...)* » (1999 : 11). Ainsi, la « *privatisation* » ou « *décharge* » est un moyen pour les États de parvenir à faire se rencontrer d'une part, l'offre possible de leurs services, restreinte dû à la diminution des ressources humaines, conséquence directe du « *new public management* », et d'autre part, les demandes et besoins émanant de la société civile. On voit apparaître le développement de nombreux partenariats entre public et privé (Hibou, 2012). La décharge est donc comparable à une forme de « *privatisation de l'État* », c'est-à-dire confier davantage de responsabilités étatiques à des acteurs privés. Hibou ajoute que la privatisation de l'État est un phénomène global car on constate dans tous les pays la montée des acteurs privés. Elle affirme encore que les États actuels sont de plus en plus décentrés et fragmentés, « *réagissant ex post plutôt qu'ex ante, partageant son pouvoir de régulation avec d'autres acteurs ou d'autres entités, etc.* » (1999 : 13).

Hibou souligne que cette « *privatisation de l'État* » ou « *décharge* » ne signifie ni l'absence de l'État dans l'application de politiques publiques, ni sa perte de capacité de contrôle mais plutôt une forme de redéploiement correspondant aux normes du « *new public management* » influençant les administrations publiques (1998). De même, la privatisation n'est pas une démonstration de la primauté du privé sur le public mais plutôt une conséquence de la complexification des sociétés (*ibid.*, 1998). Pour Hibou, l'émergence de nouveaux acteurs privés ne concurrence donc pas l'État mais modifie son fonctionnement, à travers une délégation de plus en plus présente qui peut alors engendrer un « *gouvernement à distance* » (2012). Cette délégation implique non seulement une contractualisation des relations mais aussi « (...) *le développement de normes qui permettront de faire faire et de contrôler. Et ces normes doivent elles-mêmes être harmonisées de façon à ce que le dédoublement de l'évaluation et du contrôle n'aboutisse pas à des injonctions contradictoires (...)* » (*ibid.*, 2012 : 100). Ainsi, on observe parallèlement au phénomène de décharge, le développement de dispositifs normatifs concernant la façon de faire et permettant d'évaluer si les résultats escomptés sont obtenus. Enfin, la délégation, reposant sur une logique contractuelle, est souvent révisée afin de l'adapter aux conditions de terrain (*ibid.*, 2012).

De plus, il est important de noter que « *les négociations figurent toujours au centre de ce processus de délégation et de contrôle ex-post qui caractérise ce type de gouvernement indirect de plus en plus privé.* » (Hibou, 1998 : 160). Ainsi, l'organisation de la délégation est toujours le résultat de négociations entre les acteurs publics et privés concernés. La privatisation représente donc aussi bien le résultat de négociations entre divers acteurs et leurs logiques d'action différente qu'une façon de survivre pour l'État. Hibou ajoute l'idée selon laquelle les processus de privatisation de l'État « *constitue un nouvel enjeu dans l'exercice du pouvoir et produisent de nouvelles relations et de nouveaux espaces de pouvoir* » (Hibou, 1999 : 7). Ensuite, les acteurs participant aux négociations du processus de délégation et obtenant de nouvelles responsabilités jusqu'alors étatiques, gagnent du pouvoir. Enfin, il faut retenir que les politiques et les réformes mises en œuvre sont toujours le reflet des personnes au pouvoir et de leurs intérêts : « (...) *pour comprendre l'État, il faut comprendre les gens au pouvoir, mais aussi leurs jeux, leurs stratégies et leurs pratiques historiques.* » (Hibou, 1999 : 8). De plus, Hibou affirme que : « *Les acteurs privés peuvent toujours inventer des procédures de contournement et la collusion des intérêts n'implique pas que les relations soient harmonieuses ou symbiotiques. Cependant, derrière les conflits, les dilutions et les concurrences, les possibilités de gouvernement et de contrôle indirect sont plus grandes qu'on ne le perçoit au premier abord.* » (1998 : 163). Ainsi, les intérêts des décideurs politiques diffèrent parfois de ceux des acteurs privés et, dans ce cas, ces derniers ajustent les mesures pour que celles-ci rencontrent leurs intérêts également. Il y a donc toujours une forme de négociation du pouvoir, qu'elle soit explicite durant l'élaboration de règles ou implicite une fois leur application.

Finalement, pour Hibou, la « *privatisation de l'État ne constitue ni un concept, ni une notion et encore moins une nouvelle théorie de l'État* » (1999 : 15) mais permet d'analyser les différents

modes de gouvernance possibles à travers ce phénomène de plus en plus prégnant dans nos sociétés, la décharge. Finalement, la privatisation est un « *phénomène de restructuration des manières d'être et d'agir dans les espaces politiques et économiques* » (Hibou, 1999 : 12) et non une autonomisation des acteurs privés.

### **2.2.2. Les modes de résistance de Lascoumes et Le Bourhis**

En 2011, Lascoumes et Le Bourhis ont développé une théorie concernant les modes de résistance des acteurs face à la mise en place de nouveaux instruments d'action publique (IAP). Pour eux, la résistance des acteurs est intrinsèque aux dispositifs de pouvoir. Ainsi, la résistance n'est pas une composante extérieure aux rapports de pouvoir, « *elle en est une des polarités* » (Lascoumes et Le Bourhis, 2011 : 2). Cette théorie identifie d'abord des espaces de résistance et ensuite des formes de résistance et des pratiques d'opposition.

D'une part, Lascoumes et Le Bourhis définissent deux espaces de résistance, chacun empreint d'un type d'acteurs, de pouvoirs et de modes d'interactions différents. Ces différents espaces de résistance sont en fait les deux moments clés de la vie d'un IAP : d'abord sa conception et ensuite sa mise en œuvre et son appropriation par les acteurs concernés. L'espace de formulation d'un instrument est un moment durant lequel les différents acteurs concernés sont en tension et s'affrontent concernant la configuration idéale de l'IAP. Lascoumes et Le Bourhis parlent d'un espace « *pré-décisionnel où se confrontent des expertises différentes* » (2011 : 6). Ils ajoutent que l'acteur ayant le dernier mot dans cet espace est le plus souvent le politique « *fixant le design final de l'outil mais aussi conservant parfois une ambiguïté et un flou calculés quant à certaines de ses caractéristiques* » (*ibid.*, 2011 : 6). Pour Lascoumes et Le Bourhis, il arrive parfois que certains éléments du processus de l'IAP ne soient pas décidés à l'avance, ce qui relève de « *choix d'abstention ou de non-intervention* » (2011 : 7) plutôt que d'oublis. Ainsi, les décideurs politiques choisissent parfois des solutions ambiguës afin de pouvoir adapter l'IAP au fur et à mesure de son évolution et en fonction de son appropriation par les acteurs concernés. Ensuite, il existe un deuxième espace de résistance durant la mise en œuvre et l'appropriation de l'IAP. La mise en œuvre peut être le lieu d'oppositions au changement organisées par les acteurs censés l'exécuter. Les résistances peuvent se manifester de façon individuelle ou organisationnelle pour différentes raisons : défaut d'information, manque de compréhension du nouvel IAP, opposition aux ordres hiérarchiques, manque de ressources (matérielles ou de légitimité).

D'autre part, Lascoumes et Le Bourhis distinguent différentes formes de résistances accompagnées de pratiques d'opposition. Pour eux, deux grandes formes de résistances existent : la contestation des instruments à travers une prise de parole qu'ils nomment « *voix* », ou alors une attitude d'« *exit* » à travers soit le contournement des instruments, soit le détournement, soit leur neutralisation lorsque l'instrument est obligatoire et donc incontournable. Par contournement, on entend « *un évitement radical, un non-usage de la part des publics cibles* » (*ibid.*, 2011 : 11-12). Le détournement consiste en une réinterprétation de l'IAP s'apparentant à une résistance, le plus souvent



par les agents chargés de la mise en œuvre qui le détournent pour une utilisation avantageuse selon leurs intérêts. Enfin, la neutralisation est « *une appropriation de surface, une simulation d'usage, lorsque l'évitement est rendu impossible* » (*ibid.*, 2011 : 12).

Lascoumes et Le Bourhis proposent également quatre interprétations des résistances par les acteurs lors d'un nouvel IAP. D'abord, l'asymétrie de pouvoir entre les créateurs et les receveurs de l'IAP joue un rôle. Ainsi, plus cette asymétrie est importante, plus les résistances sont réduites. Ensuite, les « *asymétries d'information liées à la technicité de l'instrument, à l'opacité des mécanismes d'intervention ou encore aux capacités différentielles d'expertise, inhibant la critique ou la remise en cause* » (*ibid.*, 2011 : 13). Moins les receveurs en savent sur l'instrument, moins ils sont en mesure de le critiquer et d'y résister. Le contexte (social, politique, économique, etc.) joue également un rôle important quant à la réussite ou l'échec d'un nouvel IAP. Enfin, la façon dont les concepteurs vont introduire le nouvel instrument influence sa réception au sein du public cible. Selon les stratégies *ad hoc* utilisées telles qu'une introduction progressive ou au contraire, une imposition radicale et rapide, l'instrument va être reçu différemment.

Finalement, Lascoumes et Le Bourhis expliquent qu'il est important de voir « *l'action publique comme un processus interactif* » (2011 : 8). D'abord, il ne faut pas négliger l'importance des dynamiques d'appropriation des acteurs intermédiaires entre le centre de décision et les acteurs ciblés. Ensuite, les acteurs chargés de mettre en œuvre le nouvel IAP ont une forte capacité à le réinterpréter, voire le réorienter en fonction de leurs intérêts. Ainsi « *un instrument peut être intégré dans une pratique mais se voir orienté vers d'autres finalités que celles qui avaient été initialement prévues* » (*ibid.*, 2011 : 8-9). Enfin, lors de l'appropriation de l'IAP, les acteurs ciblés peuvent se montrer attachés aux pratiques habituelles et peu enclins à les changer, c'est ce qu'on appelle les résistances cognitives. Il est important de noter que les formes d'appropriation et de contestation des instruments ne concernent pas uniquement le public cible mais aussi les promoteurs dont les objectifs peuvent différer implicitement de ceux du nouvel IAP.

### **3. MÉTHODOLOGIE**

La présente étude résulte de plusieurs mois d'analyses documentaires, d'entretiens semi-directifs ainsi que de nombreuses discussions avec notre promoteur et nos lecteurs. Nous allons d'abord retracer la méthodologie utilisée à travers les différentes étapes de la recherche et nous exprimerons ensuite ses limites. Cet instrument étant encore jeune, aucune recherche ne s'est intéressée à sa mise en œuvre et à ses impacts. Notre contribution scientifique consiste à apporter un éclairage inédit sur le nouvel outil de politique publique qu'est la demande groupée et ce, à travers une démarche qualitative, riche en contributions du terrain.

#### **3.1. Les différentes étapes de la recherche**

##### ***3.1.1. Choix de la problématique étudiée***

Dans le cadre du travail personnel à effectuer lors de notre Master 1 en Sciences de la Population et du Développement, nous avons décidé d'étudier le screening des ONG de développement, ayant eu lieu en 2016 dans le cadre de l'obtention de l'accréditation. Nous avons donc mené, en mars 2018, cinq entretiens semi-directifs avec des membres de différentes ONG. Nous avons, à l'époque, utilisé la même grille d'entretien pour l'ensemble des interviews. Curieux d'approfondir cette même thématique, nous avons réalisé notre stage de fin d'étude au sein du SPF Affaires étrangères, à la DGD, afin d'appréhender le déroulement de ce screening selon une autre perspective. Durant le mois de février 2019, nous avons donc organisé différents entretiens semi-directifs avec des membres de l'administration ayant participé de près ou de loin à l'élaboration et/ou l'exécution du screening. Nous avons ensuite élargi nos interviews à des membres d'ONG que nous n'avions pas encore sollicités. Au fil des rencontres et des discussions, en avril 2019, l'étude de la problématique du screening des ONG s'est vue réorientée vers la réforme du cofinancement instaurée en 2016 de façon plus globale. Nous avons alors décidé de nous pencher sur la création du nouvel outil de politique publique qu'est la demande groupée, afin d'en saisir les tenants et les aboutissants. La question de départ, fil conducteur de notre travail, nécessaire à toute recherche en sciences sociales (Campenhoudt et Quivy, 2011), était avant tout de savoir comment s'était déroulée cette demande groupée dans les faits. Ensuite, d'autres sous-questions ont fusé, comme l'impact organisationnel sur le secteur des ONG concernées ou encore, la façon dont les acteurs concernés avaient accueilli ce nouvel instrument de politique publique.

##### ***3.1.2. Recherches bibliographiques et analyse documentaire***

Avec notre première problématique étudiée, le screening des ONG, nous avons analysé, dans un premier temps, le concept de la professionnalisation à travers différents articles scientifiques. De

plus, comme stagiaires à la DGD, nous avons eu accès à des rapports internes traitant du processus de l'audit du screening. Une fois notre étude redirigée, ces différents documents n'ont plus été utiles pour la contextualisation et la conceptualisation de notre problématique. Ils nous ont cependant permis de nous familiariser avec le secteur, en comprenant davantage le fonctionnement du cofinancement des ONG belges de développement.

D'autres recherches ont donc été effectuées d'après les conseils de notre promoteur et de nos lecteurs qui nous ont aiguillés vers les différentes références incontournables relatives au cadre théorique de notre problématique, le « *new public management* ». Ces références ont retenu toute notre attention et se sont révélées être une mine d'or ouvrant la voie vers d'autres sources bibliographiques pertinentes pour notre sujet. Nous avons ensuite recherché des rapports annuels en lien avec la demande groupée, sur les sites des fédérations d'ONG telle qu'Acoddev ou encore sur celui de l'OCDE où nous avons pu consulter les « *peer reviews* », c'est-à-dire les évaluations par les pairs, en plein cœur de notre problématique. Enfin, des membres de l'administration ont partagé avec nous des rapports internes riches en informations concernant l'objet de notre analyse, la demande groupée. Finalement, tous les documents consultés ne sont pas cités dans notre mémoire mais tous ont suscité notre réflexion et approfondi nos connaissances.

Concernant les théories utilisées pour réaliser notre analyse, après différentes discussions avec notre promoteur et nos lecteurs, la théorie de la décharge de Béatrice Hibou et celle des modes de résistance de Lascoumes et Le Bourhis nous sont apparues comme des évidences. Ensuite, grâce à des cours de sciences-politiques suivis lors de notre bachelier, la théorie de l'incrémentalisme disjoint de Lindblom nous est apparue comme une grille d'analyse idéale pour décortiquer le processus global de la demande groupée. Enfin, d'autres théories telles que celle des coûts de transaction de Dahlman ont également été utilisées pour étayer nos propos.

### **3.1.3. Les entretiens**

Tout d'abord, nous avons privilégié une enquête qualitative plutôt que quantitative auprès des acteurs concernés. Notre but étant d'évaluer, auprès de ces derniers, les enjeux et l'impact provoqués par la mise en place de la demande groupée, nous devons procéder à une analyse de leur discours et non à des statistiques. Ainsi, différents types d'entretiens semi-directifs ont été menés.

D'une part, il y a d'abord eu les entretiens réalisés lors de notre travail personnel en Master 1 et ceux organisés avant la redirection de notre étude vers le sujet de la demande groupée. Comme l'expliquent Campenhoudt et Quivy, « *Les entretiens exploratoires permettent au chercheur de prendre conscience d'aspects de la question auxquels sa propre expérience et ses seules lectures ne l'auraient pas rendu sensible* » (ibid., 2011 : 77). Ces premiers entretiens nous ont donc permis de nous familiariser avec le contexte de l'objet étudié, tel que la réforme de 2016 et les enjeux du cofinancement pour les acteurs de la coopération belge, à savoir l'administration et les différentes OSC interviewées.

D'autre part, une fois que nous avons décidé d'investiguer le sujet de la demande groupée, nous avons rédigé une grille d'entretien afin d'obtenir les informations de terrain manquantes, n'existant pas dans la littérature étant donné le jeune âge de l'instrument de la demande groupée. Nous avons interviewé différents types d'interlocuteurs comme le recommandent Campenhoudt et Quivy : des chercheurs spécialisés et experts, des témoins privilégiés et le public directement concerné par l'étude. Ainsi, pour les chercheurs spécialisés, nous sommes allés à la rencontre d'une doctorante étudiant les influences du néolibéralisme sur le secteur de la coopération belge au développement ainsi qu'un professeur universitaire connaissant précisément le secteur et ayant contribué à la réflexion de la réforme de 2016. Ensuite, pour les témoins privilégiés, nous avons interviewé des gestionnaires de l'administration traitant la demande groupée ainsi que les fédérations d'ONG, directement responsables de sa mise en œuvre. Enfin, pour le public concerné par l'étude, nous avons interrogé les ONG directement impactées par l'instrument de la demande groupée. Au fil des interviews et après réflexion, nos grilles d'entretien ont été adaptées selon les acteurs rencontrés (des fonctionnaires de l'administration centrale<sup>10</sup>, des membres de différentes ONG<sup>11</sup>, des employés de fédération d'ONG<sup>12</sup>, un employé de coupole universitaire<sup>13</sup> et un ancien membre du cabinet<sup>14</sup>).

Il nous semble intéressant de préciser que nos demandes d'entretien ont quasiment toutes reçu des réponses positives. Nous avons d'ailleurs trouvé à ce sujet un propos intéressant de Develtere et al. : « *Dans leurs relations avec les chercheurs, les ONG veulent comprendre l'environnement de leur système social, notamment en évaluant les décisions stratégiques prises (souvent inconsciemment), ce qui pourrait renforcer leur position par rapport à des pouvoirs publics régulateurs, ressentis parfois comme arbitraires. La mise en rapport de ces deux systèmes traduit bien la confrontation d'une logique d'action et d'une logique de connaissance (Olivier de Sardan, 1997). Et la confrontation entre ces deux logiques semble être l'une des voies par laquelle le système des ONG cherche à alimenter son processus de réflexivité* » (2004 : 817). Ainsi, les ONG belges seraient particulièrement disposées à collaborer avec les chercheurs afin d'obtenir des analyses globales des interactions entre elles et entre autres, l'administration centrale, la DGD. Les recherches scientifiques sur le secteur de la coopération belge leur permettraient donc de réfléchir sur elles-mêmes et leur évolution possible.

#### **3.1.4. Production et analyse de données empiriques**

Une fois le terrain déblayé, nous avons traité les données empiriques selon les trois opérations de l'analyse des informations recommandées par Campenhoudt et Quivy (2011). Nous avons donc d'abord procédé à « *la préparation des données* » (*ibid.*, 2011 : 197) en retranscrivant chaque interview, cela étant indispensable pour une analyse fine. De plus, grâce à ces retranscriptions, des

---

<sup>10</sup> Annexe 1

<sup>11</sup> Annexe 2

<sup>12</sup> Annexe 3

<sup>13</sup> Annexe 4

<sup>14</sup> Annexe 5

éléments qui ne nous semblaient pas forcément pertinents lors de l'interview nous sont apparus très intéressants en réalité. Nous avons ensuite procédé à l'étiquetage de nos interviews en répartissant les différentes parties selon une liste de mots clés en lien avec notre thématique. La deuxième étape a été « *la mise en relations des données* » (*ibid.*, 2011 : 200) et a consisté à réaliser une grille des différents avis des acteurs selon les questions abordées. Ainsi, nous avons pu comparer les réponses obtenues et réfléchir aux différentes perspectives que comporte notre analyse. Enfin, la dernière opération a été « *la comparaison des résultats observés avec les résultats attendus et l'interprétation des écarts* » (*ibid.*, 2011 : 201). En établissant nos hypothèses, nous avons certaines idées quant aux possibles résultats. Certains de ceux-ci se sont confirmés tandis que d'autres nous ont surpris et ont révélé des nouveaux aspects de notre problématique. Ainsi, nous avons développé nos données à travers les concepts théoriques choisis en effectuant de constants allers retours entre la théorie et nos données empiriques.

### **3.2. Les limites de la recherche**

La première grande limite de notre recherche relève du temps limité et de la diversité des acteurs au sein du secteur de la coopération. Notre recherche aurait pu être enrichie par le point de vue des ONG n'étant pas concernées par la demande groupée. En effet, connaître leur point de vue au travers d'interviews aurait pu ajouter une dimension à notre analyse. Cependant, étant donné le nombre d'acteurs directement impliqués dans la demande groupée, nous avons dû faire des choix afin d'arriver à saturation dans les propos de nos interlocuteurs et ainsi pouvoir dégager des tendances générales.

Une seconde limite de notre analyse réside dans le discours parfois influencé des acteurs interrogés. Etant donné que notre analyse porte sur le sujet du cofinancement des petites ONG belges, c'est-à-dire les structures n'atteignant pas les seuils financiers pour être en demande directe et n'ayant pas collaboré avec d'autres organisations à un programme commun, le sujet peut être perçu comme assez sensible par les acteurs concernés. Ces derniers ont des intérêts différents selon leur position (administration, fédérations d'ONG et ONG concernées par la demande groupée) et pourraient donc avoir tendance à orienter leur discours dans la mesure où notre analyse est susceptible d'être lue par les différents groupes d'acteurs.

#### **4. ANALYSE DES DONNÉES EMPIRIQUES**

Pour tenter de comprendre comment la demande groupée a impacté les acteurs concernés (l'administration, les fédérations d'ONG et les ONG concernées), nous postulons l'hypothèse que l'instauration de celle-ci a provoqué une redéfinition des rôles respectifs de l'administration et des fédérations d'ONG à travers une « décharge » de certaines responsabilités de la DGD aux fédérations, ceci résultant de l'influence du « *new public management* » au sein de l'administration fédérale belge.

##### **4.1. La décharge effectuée à travers la demande groupée**

Comme nous l'avons vu précédemment, l'influence grandissante du NPM a engendré une diminution des ressources humaines au sein des administrations, y compris au sein de la DGD. La réforme de cofinancement de 2016 avait pour but, entre autres, de trouver une solution pour alléger la charge administrative que représentent l'appréciation et le suivi des programmes des ONG belges de développement. Comme l'explique Hibou : « *la décharge sur des intermédiaires peut correspondre à un décalage entre demande en augmentation et capacité limitée* » (1999 : 11). De fait, la réduction croissante d'effectifs humains au sein de la DGD, couplée au nombre important d'ONG belges de développement, ne permet plus que l'offre des services de la direction Société civile de la DGD rencontre la demande en termes de service des OSC de développement. Ainsi, de longues négociations en amont de la réforme, entre le cabinet et le secteur OSC représenté par les fédérations, ont abouti à la création du nouvel instrument de politique publique censé réduire la charge de travail de la DGD : la demande groupée. Pour analyser cette redéfinition des rôles, nous nous sommes intéressés au concept de la décharge de Béatrice Hibou, désignant la délégation de certaines fonctions régulatrices de l'État. Dans le cas de notre analyse, cela concerne le transfert des fonctions régulatrices de la Direction Société civile de la DGD relatives au cofinancement d'une partie des OSC, à des organismes indépendants, les fédérations d'ONG. Ainsi, nous assistons à une « décharge » de responsabilités de la DGD sur les fédérations, en leur confiant la tâche d'appréciation des programmes de la demande groupée. De cette façon, les fédérations jouent le nouveau rôle d'intermédiaires dans le domaine du cofinancement entre la DGD et les ONG de développement concernées par la demande groupée. Cette décharge illustre l'influence du « *new public management* » mettant fin à l'opposition public-privé souvent reprochée à l'administration fédérale et promouvant les partenariats public-privé, avec comme principe, la délégation de plus en plus fréquente de certaines fonctions régulatrices étatiques aux acteurs privés.

Le processus de décharge, illustration emblématique du NPM, s'accompagne toujours d'une contractualisation entre le délégant et l'exécutant, en l'occurrence dans notre analyse, entre la DGD et les fédérations d'ONG. Comme l'explique Lamarche, « (...) *ce mouvement de décentralisation vers les entités est indissociable du maintien de règles tout à fait centralisées. Les règles de gestion du NPM sont un outil de centralisation permettant le contrôle des entités et de leurs modalités d'action et*

*de financement... » (2011 : 15). Ainsi, l'AR du 11 septembre 2016 représente le contrat liant l'administration aux fédérations en indiquant clairement le rôle de celles-ci, à savoir : « Art. 21. La fédération qui introduit une demande groupée, réalise une analyse objective du respect, par les programmes individuels qui le composent, des critères visés à l'article 27 §2, alinéa 3 de la loi et des dispositions des articles 18 et 21. Cette analyse comprend : 1° une description des modalités et de la procédure d'analyse ; 2° une synthèse des résultats de l'analyse, par programme individuel ; 3° une analyse complète pour chaque programme individuel. (...) Art. 46. § 1er. La fédération établit un rapport moral de synthèse annuel pour la demande groupée qu'elle a introduite. Ce rapport de synthèse annuel comprend : 1° une analyse récapitulative de l'évolution de la performance des programmes, par pays et par cible stratégique des CSC ; 2° une analyse récapitulative de l'évolution de la performance des programmes par organisation accréditée. § 2. La fédération transmet à l'administration ce rapport de synthèse au plus tard neuf mois après la fin de chaque année du dossier groupé. » (AR du 11 septembre 2016). D'une part, les fédérations sont chargées non seulement de l'appréciation des programmes soumis par les ONG de développement faisant partie de la demande groupée, mais aussi de l'établissement d'une synthèse à transmettre à la DGD et enfin, du rapportage moral<sup>15</sup> annuel des ONG de la demande groupée. Etant donné que ni les fédérations d'ONG, ni les ONG concernées par la demande groupée, ne souhaitaient voir les fédérations réaliser l'appréciation des programmes, ces dernières ont mandaté des experts indépendants pour le faire. En ce qui concerne le rapportage moral, les fédérations ont prévu de le réaliser elles-mêmes, même si elles ont l'impression de travailler en doublon avec l'administration. Un membre d'une fédération explique : « (...) le rapportage moral, c'est pas mal de boulot et c'est plutôt frustrant lorsqu'on se rend compte que la DGD repasse quand même derrière... Personnellement, j'ai un réel sentiment de doublon du travail et je pense que la DGD aussi. C'est pour ça qu'il y a une remise en question de la modalité de la demande groupée. Mais bon, on fait le travail, c'est le seul moyen de pouvoir garantir le cofinancement des petites ONG, donc on joue le jeu... » (propos d'interview). Ces propos nous apprennent l'existence non seulement d'un sentiment de doublon au sein des fédérations, concernant le travail à réaliser dans le cadre des programmes de la demande groupée, mais surtout d'une remise en question de l'outil de la demande groupée.*

#### **4.2. Les défaillances de la demande groupée**

Lorsqu'on discute avec les acteurs concernés par l'élaboration et l'application de la demande groupée, c'est-à-dire l'administration et les fédérations d'ONG, on se rend compte que ce mécanisme ne les satisfait pas et ce, pour différentes raisons.

---

<sup>15</sup> Le rapportage moral faisant partie du rapport annuel d'une organisation, peut être défini comme le compte-rendu de sa gestion passée et future. Ce document sert à rendre compte du fonctionnement de l'organisation et des activités réalisées mais aussi de celles à venir.

D'abord, la demande groupée ne représente pas le gain de temps espéré pour l'administration. Etant donné que ce ne sont pas les fédérations qui s'occupent du suivi des programmes, à l'exception du rapportage moral, la DGD doit prendre connaissance des programmes et de leurs indicateurs pour être capable d'en assurer le suivi et l'évaluation. Dans un rapport envoyé aux fédérations, établissant un premier bilan de la demande groupée, la DGD pointe du doigt le temps nécessaire à l'appropriation des programmes de la demande groupée par ses gestionnaires chargés du suivi de ceux-ci. Cette appropriation est d'autant plus compliquée sans en avoir fait l'appréciation et sans possibilité de contact avec l'expert l'ayant réalisée. A ce sujet, l'administration explique : « (...) *ce qui pose problème avec les experts indépendants, c'est qu'une fois qu'ils ont fini le travail et rempli leur part du contrat, leur mission est terminée et donc, ils « disparaissent » du circuit alors qu'on aurait peut-être encore des questions à leur poser concernant l'appréciation qu'ils ont faite* » (propos d'interview). Actuellement, l'administration estime que le suivi des programmes de la demande groupée ne représente une plus-value ni pour elle-même, ni pour les ONG. En ce qui concerne la possibilité que ce soit les fédérations qui réalisent le suivi des programmes, l'administration considère que cela ne peut être qualitatif uniquement dans le cas de figure où elles réaliseraient également l'appréciation. L'administration se rend donc compte qu'il n'est pas idéal que l'appréciation soit séparée du suivi en termes de cohérence.

En outre, au sein de l'administration, seuls les gestionnaires de D3 connaissent les programmes de la demande groupée, étant donné qu'ils doivent en assurer le suivi. Cela signifie qu'aucun programme de la demande groupée ayant une intervention dans les pays du Sud, n'a bénéficié de l'expertise de la Direction géographique D1 de la DGD. Cette dernière est pourtant chargée d'assurer la cohérence géographique de la coopération belge au développement, en remettant un avis avec un angle d'approche régional tenant compte de la spécificité du contexte et des besoins du pays du Sud. En temps normal, les programmes soumis à l'administration sont non seulement appréciés par des gestionnaires de D3 mais également par des gestionnaires de D1, afin d'obtenir une appréciation basée sur une expertise croisée. Or, étant donné que cet avis est rendu lors de la réalisation de l'appréciation des programmes par les gestionnaires de D3, ni D1, ni les fonctionnaires en poste dans les ambassades n'ont pu enrichir l'appréciation des programmes de la demande groupée grâce à leur vue globale des interventions. Il est à noter que les fédérations ont indiqué être intéressées de recevoir l'avis des ambassades pour la demande groupée mais ont reçu une réponse négative de la part de la DGD (rapport interne). Cela peut représenter pour les ONG un isolement de la dynamique générale de la demande groupée dans certains pays, pouvant devenir un danger réel en situation de crise. Ainsi, ni l'administration, ni les experts n'ont eu une vue d'ensemble sur les interventions d'un même pays. Or, les complémentarités et les synergies représentent un critère important d'appréciation et de suivi des interventions. On pourrait penser que les CSC suffisent à instaurer les différentes synergies possibles. Cependant, dû à la précipitation dans laquelle les OSC ont dû les réaliser, les CSC ne sont pas assez aboutis que pour permettre de réelles synergies (cf. extrait d'entretien *supra*).



Ensuite, le fait que ce soit deux organisations différentes, la DGD et les fédérations, qui réalisent l'appréciation des programmes, en demande directe et en demande groupée, compromet un traitement équitable et harmonieux de toutes les ONG. Une différence importante de traitement pointée du doigt a été le dialogue que les ONG de la demande groupée ont eu avec les experts en charge de l'appréciation de leur programme. Jusqu'à présent, ce moment de dialogue, appelé « dialogue politique<sup>16</sup> », était accordé à toutes les ONG et leur gestionnaire de programme de la DGD. Cependant, pour le cycle actuel de programme, les ONG en demande directe n'ont pas pu en bénéficier. Un membre de l'administration nous explique que cela est dû à un manque de temps : « *Cette fois-ci, on a décidé de ne pas faire le dialogue politique car les délais prévus par l'AR étaient trop courts mais aussi parce qu'on avait décidé pour la première fois d'avoir une approche pays et donc, il aurait fallu réunir tous les experts du pays concerné, ce qui aurait exigé une logistique de dingue (...)* » (propos d'interview). Or, pour les ONG, ce moment de dialogue politique représente une opportunité importante pour défendre leur programme et y apporter des précisions, pouvant influencer le score final attribué.

Enfin, la DGD regrette un manque d'harmonisation des critères d'appréciation entre les programmes de la demande directe et ceux de la demande groupée. Pour l'appréciation des programmes en demande directe, de nombreuses réunions internes au sein de l'administration ont eu lieu durant le processus, afin d'assurer un même niveau de sévérité vis-à-vis des différentes ONG. Ces réunions d'harmonisation n'ont eu lieu, ni entre les experts évaluant les programmes de la demande groupée, ni entre ces derniers et les gestionnaires de l'administration chargés de l'évaluation des programmes en demande directe. Les fédérations d'ONG avaient cependant montré leur intérêt pour des réunions d'harmonisation mais cela n'a pas été possible à cause du timing dans lequel les appréciations ont dû être réalisées (rapport interne). Suite à cette absence d'harmonisation concernant la manière d'apprécier les programmes, la DGD a été « désemparée » lorsqu'elle a reçu les scores d'appréciation des programmes de la demande groupée qui étaient en moyenne plus élevés que ceux de la demande directe. Un membre de l'administration nous explique : « (...) *de façon générale, on devait couper dans les budgets demandés, étant donné qu'ils dépassaient le budget de financement total disponible. Pour ce faire, on a regardé le score attribué à chaque programme lors de l'appréciation mais quand on a vu la différence de moyenne entre ceux de la demande groupée et ceux en demande directe, on n'a pas pu déterminer si c'était parce que les programmes de la demande groupée étaient véritablement supérieurs en termes de qualité ou s'il y avait eu une différence de sévérité dans le jugement. Ç'a été un casse-tête et on a fini par laisser tomber car ce n'était quand même pas dans les budgets de la demande groupée qu'on allait faire de grosses économies...* » (propos d'interview). Il a donc été impossible pour l'administration de décréter si les scores des

---

<sup>16</sup> Réunion entre les ONG et les gestionnaires de la DGD chargés du suivi, après que ceux-ci aient pris connaissance du programme. Le but est d'éclaircir les zones d'ombre s'il y en a pour les gestionnaires chargés de l'appréciation.

programmes de la demande groupée reflétaient un réel meilleur niveau ou bien un jugement moins sévère de la part des experts mandatés par les fédérations.

### **4.3. Une décharge incohérente**

Bien que nous soyons conscients qu'un instrument de politique publique est rarement, voire jamais, parfait et nécessite de nombreux ajustements, on relève une incohérence globale au niveau de la demande groupée. Le principal but de sa création, l'allègement de la charge de travail de l'administration, n'a pas été atteint. Un membre de l'administration en témoigne : « (...) *la demande groupée a posé beaucoup de problèmes, elle ne représente pas une simplification administrative pour la DGD (...)* » (propos d'interview). De même, lorsqu'on interroge les ONG concernées par la demande groupée, celles-ci nous confient que, de leur point de vue, rien n'a changé et qu'elles ont toujours autant de contacts avec l'administration qu'avant l'instauration du nouvel outil. Finalement, on s'aperçoit que la redistribution des rôles visée par la demande groupée n'a pas été effective. L'idée que les fédérations d'ONG soient davantage présentes pour soulager l'administration, était le point de départ de la réflexion mais n'a pas été rencontrée dans les faits. Nous pouvons donc déduire que l'instrument de politique publique de la demande groupée, tel que prévu dans l'AR, n'est pas satisfaisant car il représente une décharge incomplète. Notre but est donc à présent de comprendre pourquoi.

Hibou développe l'idée que la décharge est toujours le fruit de négociations entre les acteurs publics et privés. Ces négociations peuvent être longues et complexes, car même si l'État ne perd pas son contrôle, la délégation de responsabilités à d'autres acteurs « (...) *constitue un nouvel enjeu dans l'exercice du pouvoir et produit de nouvelles relations et de nouveaux espaces de pouvoir* » (Hibou, 1999 : 7). Ainsi, en se déchargeant des appréciations des programmes d'une partie des ONG, la DGD « gouverne à distance », ce qui implique un certain gain de pouvoir pour les fédérations qui sont chargées de l'exécuter à sa place. Ce gain de pouvoir ne doit pas être assimilé à une concurrence faite à la DGD qui garde un certain contrôle à travers l'évaluation du processus, mais plutôt une modification de son fonctionnement (2012). Comme Hibou l'explique, la décharge est comparable à une forme de privatisation de l'État étant donné qu'on confie des responsabilités, jusque-là étatiques, à des acteurs privés. Il est important de souligner que cela ne signifie ni l'absence de l'État, ni sa perte de contrôle mais bien une forme de redéploiement (1998). En outre, dans sa théorie, Hibou mentionne le fait que les politiques publiques et les réformes sont généralement le reflet des personnes au pouvoir et de leurs intérêts (1999). Elle ajoute que ce sont généralement les décideurs politiques qui ont le dernier mot, vu que ce sont eux qui établissent les réformes. Les acteurs privés, ayant des intérêts différents, ajustent alors les mesures politiques prises pour que celles-ci rencontrent leurs intérêts également, à travers différents modes de résistance (*ibid.*, 1999 ; Bérard, 2011). A ce propos, Lascoumes et Le Bourhis ont développé une théorie concernant les différents modes de résistance existant lors de la mise en place d'un nouvel instrument d'action publique. Ceux-ci observent que les

résistances sont d'une part, intrinsèques à tout dispositif de pouvoir et d'autre part, constituent une polarité des rapports de pouvoir. Ils affirment donc qu'il y a toujours une forme de négociation du pouvoir, qu'elle soit explicite durant l'élaboration des règles ou implicite lors de leur mise en œuvre. Afin de comprendre les raisons de la décharge incomplète que représente la demande groupée, nous allons analyser celle-ci au prisme des modes de résistance définis par Lascoumes et Le Bourhis.

#### **4.4. Les résistances au sein de la demande groupée**

Nous avons précédemment conceptualisé les différents modes de résistance existant lors de la mise en place d'un IAP, établis par Lascoumes et Le Bourhis. Leur théorie différencie les modes de résistance selon les espaces dans lesquels ils ont lieu (durant la conception, la mise en œuvre et l'appropriation par le public cible), les types de résistance (contestation, détournement et neutralisation) ainsi que les deux attitudes de résistance possibles (voix ou exit). En annexe 6 se trouve un tableau récapitulatif permettant d'avoir une vue d'ensemble de ces attitudes, types et espaces de résistance. Dans notre analyse, nous allons décortiquer les modes de résistance apparus au sein de la demande groupée et ce, de façon chronologique, en fonction des espaces : l'espace de la conception, celui de la mise en œuvre et enfin celui de l'appropriation par les acteurs. Nous commencerons donc d'abord par l'espace de la conception afin de comprendre comment les paramètres de la demande groupée ont été élaborés et selon quelles résistances.

##### **4.4.1. Les résistances manifestées lors de la conception**

Si on analyse l'élaboration de l'outil de la demande groupée, on observe les trois types de résistance, à savoir la contestation, le détournement et la neutralisation. D'abord, la contestation, relevant d'une attitude « *voix* », c'est-à-dire l'expression claire d'une opposition, s'est manifestée lors de la conception de la demande groupée au sein des négociations entre le cabinet, l'administration et le secteur. Ce dernier, représenté par les fédérations d'ONG, a clairement fait comprendre au cabinet qu'il n'était pas question de prendre des mesures discriminant les plus petites organisations. Un membre d'une ONG explique : « (...) *le secteur sait se défendre et n'hésite pas à ruer dans les brancards lorsqu'on tente de lui imposer de nouvelles règles... Pour la réforme de 2016, nous avons directement dit aux fédérations qu'il fallait qu'elles ne lâchent rien lors des négociations (...)* ». Ainsi, les ONG ont demandé à leurs fédérations de se montrer très proactives concernant la défense de leurs intérêts. Un ancien membre du cabinet explique : « (...) *le chef de cabinet a bien compris que si cette réforme n'était pas négociée, elle ne serait pas durable, donc il y a eu une forme de « co-construction » de la réforme à travers les négociations. Je pense que c'était ce qu'il y avait de plus intelligent à faire...* » (propos d'interview). L'importance d'une construction commune des réformes par les acteurs concernés est soutenue par divers auteurs : « (...) *tenir compte des avis de l'ensemble des acteurs afin qu'ils s'approprient les réformes et que les résistances soient minimisées. Les*

*solutions imposées ne sont pas viables, les intérêts individuels et collectifs devant être conciliés.* » (Amar et Berthier, 2007 : 11) mais aussi : « *L'interprétation / construction par les acteurs du sens d'un projet de réforme constitue un des facteurs essentiels de la réussite du processus de changement.* » (Piraux, 2010 : 10). Ainsi, le cabinet a mesuré toute l'importance de procéder à des négociations avec le secteur lors de la phase de conception de l'AR régissant la réforme de cofinancement. Pour ce faire, le cabinet a engagé quelqu'un issu du secteur afin de mieux connaître les positions de ce dernier et ainsi, savoir ce qui serait possible d'imposer ou non. Dans le cadre de l'élaboration de la réforme de 2016 et afin de gérer les négociations, c'est un ancien employé d'Acodév qui est monté au cabinet.

Lors de la phase de conception, une deuxième résistance apparue a été celle du détournement de l'outil de la part des fédérations, à travers une attitude d'exit. Comme nous l'avons vu, il a été décidé lors des négociations que pour sauvegarder l'accès des petites structures n'ayant pas un budget annuel de deux millions d'euros lors du cofinancement, les fédérations seraient chargées de la réalisation de l'appréciation de leurs programmes. Or, les ONG concernées et les fédérations étaient hostiles à l'idée que ces dernières doivent juger leurs programmes. Il a donc été décidé que les fédérations engageraient des experts indépendants pour réaliser cette tâche. On aurait pu penser que c'est au moment de la mise en œuvre que les fédérations auraient, d'une certaine façon, contourné l'instrument en se déchargeant de l'appréciation des programmes et en mandatant des experts indépendants pour le faire. Or cela s'est produit en amont, lors de la conception de l'instrument. En effet, le budget accordé par la DGD aux fédérations est passé de 65.340 euros à 171.000 euros quand il a été question qu'elles soient responsables de l'appréciation de la demande groupée (rapport interne). Ce budget a sensiblement augmenté afin de couvrir le coût des experts mandatés. Ainsi, bien que la DGD aurait souhaité que les fédérations soient plus actives dans la réalisation des appréciations : « (...) *je pense que les fédérations auraient pu se mouiller un peu plus pour arriver à organiser une appréciation à laquelle elles prenaient part* » (propos d'interview d'un membre de l'administration), il y a eu dès le départ une ambiguïté intentionnelle à travers le budget accordé aux fédérations.

Enfin, la troisième résistance apparue lors de l'élaboration de la demande groupée, a été une neutralisation de l'outil, c'est-à-dire « *une appropriation de surface, une simulation d'usage, lorsque l'évitement est rendu impossible* » (Lascoumes et Le Bourhis, 2011 : 12), de la part de la DGD. La théorie des modes de résistance met en avant le fait que les résistances ne concernent pas uniquement les publics cibles ou les intermédiaires mais peuvent aussi provenir des promoteurs de l'instrument, pouvant avoir des objectifs tacites, différents de ceux de l'outil mis en place. Lors de l'élaboration de l'instrument, la DGD devait trouver une solution à la gestion des nombreux dossiers, devenue impossible suite à son manque d'effectifs humains. La demande groupée, c'est-à-dire une décharge d'une partie des responsabilités de la DGD concernant le cofinancement des petites structures au budget annuel inférieur à deux millions d'euros, paraissait la réponse idéale à ce problème. Cependant, on s'aperçoit que le choix délibéré de la part de la DGD et du cabinet de ne confier que l'appréciation

des programmes aux fédérations est l'illustration d'une résistance de type neutralisation : l'AR comporte un vice de fonctionnement ne permettant pas un réel allègement de la charge de travail de l'administration. Pour un allègement effectif, il aurait fallu, dès le départ, attribuer le suivi des programmes de la demande groupée aux fédérations et non à l'administration. A cet argument, la DGD pourrait répondre qu'elle a subi une pression de la part des ONG qui ne voulaient pas perdre leur lien direct avec l'administration : « (...) nous voulions maintenir notre contact direct avec la DGD afin de ne pas constituer un groupe à part » (propos d'interview d'un membre d'une ONG de la demande groupée). Cependant, comme nous l'avons vu à travers la théorie de l'incrémentalisme disjoint de Bérard ou celle de la décharge de Hibou, les décideurs politiques ont généralement le dernier mot, étant donné que ce sont eux qui établissent les politiques publiques. Dans ce cas-ci, bien que la DGD subissait une pression de la part du secteur, elle aurait été en mesure de refuser de continuer d'assumer le suivi des programmes et d'imposer que ce soit les fédérations qui réalisent l'ensemble du processus de cofinancement. La DGD reconnaît elle-même que le maintien de ce lien direct était important pour elle aussi : « il était important pour nous de garder une vue globale de tous les programmes de la coopération qu'on finance à travers leur suivi » (propos d'interview).

#### **4.4.2. Les résistances manifestées lors de la mise en œuvre**

Selon la théorie de Lascoumes et Le Bourhis, les fédérations d'ONG sont, dans notre analyse de la demande groupée, les acteurs intermédiaires entre le centre de décision, dans ce cas-ci le cabinet et la DGD et les acteurs ciblés, c'est-à-dire les ONG concernées par l'instrument. Ces acteurs intermédiaires jouent un rôle capital dans la dynamique d'appropriation de l'IAP. En effet, ce sont les fédérations d'ONG, acteurs chargés de la mise en œuvre, qui ont la capacité la plus importante à réinterpréter l'instrument. Selon notre étude, les fédérations ont induit deux types de résistance, correspondant tous les deux à une attitude d'« exit », lors de la mise en œuvre de l'outil de la demande groupée. Notons qu'il est assez logique de ne pas retrouver d'attitude de résistance « voice », consistant en un « refus affiché de l'instrument, une opposition ouverte à son existence et à son usage » (Lascoumes et Le Bourhis, 2011 : 12). Étant donné qu'il y a eu des négociations lors de la conception de l'outil de la demande groupée, il aurait été incohérent et improbable qu'il y ait une résistance de type contestation ouverte.

Les deux types de résistances rencontrées lors de la mise en œuvre de la demande groupée, c'est-à-dire le contournement et la neutralisation de la part des fédérations, ont été rendus possibles suite aux résistances que nous venons de développer, apparues lors de la conception de l'outil. D'une part, comme nous l'avons vu, la résistance de type détournement lors de la conception a induit une ambiguïté intentionnelle dans l'AR du cofinancement : la loi a affiché l'objectif de déléguer la responsabilité de l'appréciation aux fédérations tout en leur laissant la possibilité de déléguer cette tâche à des experts indépendants, par l'octroi d'un budget prévu à cet effet. D'autre part, la résistance

de type neutralisation de la part de la DGD, lors de la conception, a permis l'introduction d'un vice de fonctionnement dès le départ dans la législation concernant la demande groupée. La séparation des tâches d'appréciation et de suivi des programmes de la demande groupée, ainsi prévue dans la l'AR, a provoqué l'incohérence de cette dernière. Ainsi, à notre sens, ce sont les deux premières résistances lors de la phase de conception de l'outil qui ont provoqué l'existence des deux résistances présentes lors de sa mise en œuvre.

D'abord, nous avons identifié la résistance de type neutralisation de la part des fédérations lors de la mise en œuvre de la demande groupée à travers un « *usage formel, sans appropriation de l'outil dans le but d'en annuler ou réduire les effets* » (*ibid.*, 2011 : 12). Lascoumes et Le Bourhis définissent cette résistance comme la pratique de la « veste sur la chaise », illustrant une sorte de « présence absente » à travers un engagement purement formel. Il ne s'agit pas d'accuser les fédérations de ne pas avoir rempli la tâche qui leur a été confiée mais plutôt de constater que celles-ci ont été présentes de façon formelle, en coordonnant l'organisation de l'appréciation des programmes de la demande groupée, mais en ne s'impliquant pas sur le fond. Comme dit précédemment, cette « présence absente » est reprochée aux fédérations par l'administration, estimant qu'elles « *auraient pu se mouiller un peu plus pour arriver à organiser une appréciation à laquelle elles prenaient part* » (propos d'interview d'un membre de l'administration). Les fédérations, quant à elles, assument et sont satisfaites d'avoir réussi à garder un *statu quo* malgré les nouvelles responsabilités qui leur étaient confiées. Un membre d'une fédération s'exprime : « *Finalement, à part l'importante charge de travail supplémentaire due à la coordination de la demande groupée, notre rôle pour les ONG est resté le même : veiller à les renforcer et défendre leurs intérêts* » (propos d'interview). On comprend alors que cette « présence absente » dans la réalisation de l'appréciation des programmes de la demande groupée a permis aux fédérations de ne pas voir une modification de leur rôle.

La seconde résistance observée lors de la mise en œuvre de la demande groupée est le détournement de l'outil par les fédérations. Il est à noter que nous ne considérons pas que les fédérations aient appliqué ce détournement de façon à faire obstacle à la DGD ou au cabinet. Pour Lascoumes et Le Bourhis, la résistance de type détournement lors de la mise en œuvre signifie faire un « *usage 'intelligent' visant à faire faire autre chose à l'outil, non remis en cause ou à en modifier les effets dans un sens plus favorable. Appropriation utilitariste de l'instrument mis au service d'autres objectifs ; recyclage* » (*ibid.*, 2011 : 12). Nous l'avons précédemment développé, la demande groupée répond principalement au besoin de l'administration de réduire le nombre de dossiers à traiter au vu de son nombre limité de gestionnaires disponibles. Nous le savons, les différents acteurs concernés par un même instrument de politique publique ont chacun des logiques et des intérêts différents. L'intérêt des fédérations à travers la demande groupée était avant tout la sauvegarde de l'accès au cofinancement public pour leurs plus petits membres en termes de taille organisationnelle. Un membre d'une fédération explique : « *Notre but à travers la demande groupée était clairement de faire survivre les plus petites structures, leur donner encore cinq années de vie supplémentaires... Et d'ailleurs, je*

*pense que sans notre proposition de la demande groupée, elles auraient complètement disparu... Pour la suite, c'est l'histoire qui va en juger, même s'il est clair qu'à long terme, la demande groupée ne représente pas la solution idéale, surtout du point de vue de l'administration.* » (propos d'interview). On comprend que la logique des fédérations est de préserver l'accès au financement à ses membres avant celle de soulager l'administration par rapport à sa charge de travail. Cette logique étant couplée à la volonté des fédérations de ne pas se retrouver dans une position inconfortable de juge face à leurs membres, la demande groupée représente un excellent outil, devant juste être adapté pour atteindre les objectifs des fédérations.

#### **4.4.3. Les résistances manifestées lors de l'appropriation**

Nous arrivons finalement au troisième espace de résistance possible défini par Lascoumes et Le Bourhis correspondant à la phase d'accueil de l'IAP par le public cible, c'est-à-dire les ONG concernées par la demande groupée. Comme pour les deux autres espaces de résistance, la conception et la mise en œuvre, nous aurions pu trouver des résistances de type contestation, détournement ou neutralisation. Le premier type se manifeste à travers un refus affiché de l'instrument, entraînant sa destruction, le deuxième à travers un refus dissimulé de s'y soumettre et le troisième à travers des « *pratiques destinées à fausser les mesures ou les effets* » (2011 : 12). Nos entretiens avec les acteurs concernés ne nous ont cependant permis de déceler aucune résistance de ces différents types. Nous pouvons donc qualifier de « loyale » l'attitude du public cible, les ONG, reflétant l'acceptation de l'outil et son appropriation complète.

Lascoumes et Le Bourhis mentionnent, dans leur théorie des modes de résistance, une pratique courante de la part du public cible lors de l'appropriation de nouveaux instruments qui est une résistance cognitive face à ces derniers. Celle-ci se manifeste lorsque le public cible est habitué à certaines pratiques et ne souhaite pas s'en écarter (*ibid.*, 2011). Dans le cas de la demande groupée, on s'aperçoit qu'aucune résistance cognitive n'est apparue au sein du public cible pour la simple et bonne raison que ses habitudes n'ont pas été chamboulées. Un membre d'une ONG concernée par la demande groupée nous raconte : « (...) finalement, à part au départ où nous avions un peu peur de voir comment ça allait se dérouler, vu que c'était la première fois, tout s'est très bien passé et nous nous sommes rendus compte que cela ne changeait rien pour nous, si ce n'est le contact avec des experts externes qui s'est avéré être très enrichissant durant l'appréciation de notre programme (...). Par la suite, tout est redevenu 'normal' et nous procédons aujourd'hui exactement comme avant, en termes de suivi et de rapportage. Lorsque nous avons des questions pour l'administration, nous pouvons toujours nous adresser directement aux gestionnaires de la DGD (...) » (propos d'interview). Un autre membre d'une ONG ajoute : « (...) pour nous, c'est parfait comme ça, nous continuons de rendre nos dossiers seuls et d'obtenir les subsides... mais cela ne va pas durer, car c'est l'administration qui décide... » (propos d'interview). On constate à travers ces témoignages que d'une

part, les ONG concernées pas la demande groupée n'ont ressenti presque aucun changement si ce n'est qu'au niveau du contact avec les experts et non avec les gestionnaires de la DGD lors de l'appréciation de leur programme et d'autre part, cette nouvelle modalité de cofinancement leur est très confortable dans la mesure où elles peuvent continuer à rendre des dossiers seules, sans avoir à élaborer de programme commun avec d'autres ONG, mais aussi leur contact direct avec la DGD qui a été conservé. Ainsi, il est logique qu'aucune résistance cognitive de la part des ONG ne se soit manifestée et que l'instrument ait été accueilli positivement par celles-ci.



## 5. DISCUSSION

Pour tenter de comprendre comment la demande groupée a impacté les acteurs concernés, c'est-à-dire l'administration, les fédérations d'ONG et les ONG concernées, nous postulons l'hypothèse que l'instauration de cet outil avait engendré une redéfinition des rôles respectifs de l'administration et des fédérations d'ONG à travers une « décharge » de certaines responsabilités de la DGD aux fédérations d'ONG, dans le cadre de l'influence du « *new public management* » au sein de l'administration fédérale belge.

Grâce à nos données de terrain, récoltées lors de nos interviews et analysées au prisme de la théorie de la décharge et de celle des modes de résistance, nous pouvons à présent répondre à notre hypothèse. Malgré que celle-ci, au départ, envisageait que la demande groupée aurait eu pour effet une redéfinition des rôles de l'administration et des fédérations, nous nous sommes aperçus que cela n'a pas été le cas. Ainsi la demande groupée ne remplit pas l'objectif pour lequel elle a été créée, c'est-à-dire un allègement de la charge de travail de la DGD manquant d'effectifs humains, pourtant nécessaires à la gestion des nombreux dossiers relatifs aux programmes des ONG belges de développement. Les résultats obtenus sont évidemment nuancés et le but de cette partie sera d'en discuter.

### 5.1. **Le rôle ambigu des fédérations**

Le premier résultat marquant obtenu à travers notre analyse nous semble être l'ambiguïté du rôle des fédérations. Lorsque nous confrontons les discours respectifs des acteurs, l'administration, les ONG et les fédérations elles-mêmes, il paraît y avoir un décalage concernant la représentation du rôle des fédérations. Ce dernier semble être perçu de la même manière par les ONG et les fédérations mais pas par l'administration. Nous avons donc recherché plus en détail ce que les textes légaux disent à ce sujet pour le comparer à ce que les fédérations affichent officiellement sur leur site internet.

D'un point de vue légal, c'est à travers trois Arrêtés royaux datant du 12 mars 1991 que les fédérations sont reconnues comme les interlocutrices officielles des pouvoirs publics pour répondre aux questions des ONG concernant le cofinancement des projets de l'aide au développement. En 1997, leurs tâches sont précisées par la réforme Moreels : « *assister leurs membres dans le dialogue politique avec le ministre en ce qui concerne leurs programmes et plans d'action ; au nom des ONG, être l'interlocuteur du Ministre pour toutes les matières qui concernent le présent arrêté ; désigner des représentants pour la commission d'avis et proposer des experts indépendants ; assurer le secrétariat de la commission d'avis ONG.* » (Lambert et Smedt, 2006 : 30). Les fédérations se sont ensuite vues confier la professionnalisation du secteur afin de répondre aux enjeux organisationnels, influencés par les normes du NPM et ses injonctions de plus de performance (*ibid.*, 2006). En 2007, l'AR régissant l'agrément et la subvention des fédérations des ONG de développement définit une fédération comme « *une organisation représentative des ONG belges* » et indique les trois fonctions

des fédérations. La première est d'assister leurs membres dans leur relation avec le Ministre en ce qui concerne l'agrément (aujourd'hui appelé accréditation) et les subventions publiques. Ensuite, la deuxième fonction est de « *renforcer la qualité professionnelle des ONG sur le plan méthodologique, opérationnel et stratégique pour mieux rencontrer les enjeux de la coopération au développement* » et enfin, la troisième est de « *représenter leurs membres au sein du Comité Paritaire de Concertation « Pouvoir publics – ONG de Développement »* ». Les fédérations d'ONG sont donc officiellement considérées comme les interlocutrices intermédiaires entre le secteur des ONG et l'administration, s'assurant de transmettre à leurs membres les informations émanant de la DGD mais aussi de faire remonter à l'administration les résultats des concertations des OSC. Elles assument également la tâche de renforcement du secteur en organisant diverses formations pour leurs membres (Contor, 2017). Dans la note d'évaluation de la demande groupée, rédigée par la DGD à destination des fédérations, l'administration écrit « *le rôle des fédérations n'est certainement pas de défendre les dossiers des OSC* » (rapport interne). Cet extrait reflète une volonté de la DGD de neutralité de la part des fédérations par rapport aux dossiers de leurs membres et donc, par extension, par rapport à leurs membres. Cela nous donne un aperçu du rôle attribué aux fédérations du point de vue du cabinet et de l'administration.

Du point de vue du secteur et des fédérations, nous observons une autre représentation assez semblable du rôle attribué à ces dernières. D'abord, du côté du secteur, les membres d'ONG interviewés sont unanimes dans leur réponse concernant le rôle des fédérations : « *Acodev et Ngo-federatie sont là, avant tout pour défendre nos intérêts face aux pouvoirs publics. Ils doivent également veiller à renforcer nos capacités si on en exprime le besoin mais d'abord, leur rôle est de nous représenter du point de vue légal et de s'assurer qu'on ne soit pas lésé à travers l'instauration des nouvelles réformes ou des nouvelles règles* » (propos d'interview). Nous comprenons à travers cet extrait que les ONG se représentent les fédérations comme les défenseuses de leurs intérêts. Cela se confirme quand nous demandons aux ONG comment elles manifestent leur point de vue lors des négociations relatives aux réformes. Un membre d'une ONG nous explique : « *(...) étant donné que le secteur de la coopération est relativement petit, tout le monde se connaît et échange de façon informelle, aussi avec les fédérations... C'est lors des CA (Conseil d'Administration) qu'on fait remonter officiellement les préoccupations du secteur à Acodev, bien qu'elle soit déjà souvent au courant. On exprime ce qu'on souhaite qu'elle porte à l'administration et ce qu'on ne veut pas lâcher (...)* » (propos d'interview). Finalement, les ONG se représentent d'une certaine façon les fédérations comme leur syndicat lors des négociations avec les pouvoirs publics.

Ensuite, du point de vue des fédérations, il est actuellement écrit sur le site d'Acodev : « *Acodev a pour objet d'assurer pour ses membres la représentation, la coordination dans le respect de leur autonomie, la défense et la promotion de leurs intérêts dans leurs relations avec les pouvoirs publics et l'ensemble des bailleurs de fonds publics pour leurs activités subventionnables dans le domaine de la coopération au développement. L'association fournit également des informations et des services au*

*profit des membres (notamment au niveau réglementation). La fédération contribue à renforcer la professionnalisation du secteur à travers l'organisation de formations, la mise en place de fonds d'appui ou la publication de guides, documents et outils en ligne sur les thèmes de la qualité, de la gestion de projet, de la transparence, des ressources humaines, de l'intégrité. (...)»* (site internet Acodev). Il est intéressant de constater ici l'ajout de la notion de la « *défense et la promotion de leurs (membres) intérêts dans leurs relations avec les pouvoirs publics (...)»* qui est absente dans les textes légaux. Cette différence observée est d'autant plus intéressante qu'elle correspond à celle retrouvée dans le discours des ONG et non dans celui de l'administration. De plus, cette volonté de la défense des intérêts de leurs membres est soutenue par l'affirmation par les fédérations, dans un rapport interne, de vouloir mettre l'accent, en 2017, sur le développement d'une stratégie pour une défense proactive des intérêts de membres.

Cet aperçu des discours des différents acteurs mais également des textes légaux montre l'ambiguïté réelle des différentes représentations du rôle des fédérations. Cette ambiguïté s'est finalement révélée être un obstacle à la réussite de la demande groupée. Si nous adoptons le point de vue de la DGD concernant le rôle des fédérations, nous pouvons considérer qu'elle a choisi le mauvais acteur pour devenir l'intermédiaire entre elle et les ONG concernées par la demande groupée, au sujet des modalités de cofinancement. Les subsides étatiques étant limités, l'organisation chargée de réaliser l'appréciation des programmes et d'y attribuer les scores influence forcément la répartition des subsides. Dès lors, pour les fédérations qui considèrent que leur rôle est de défendre leurs membres et de les préserver, il est difficile de revêtir cette fonction de juge. De plus, les ONG ayant cette même représentation du rôle des fédérations ont également influencé ce choix. Ainsi, les fédérations ont réussi à garder leur *statu quo*, au détriment de l'efficacité du nouvel outil qu'est la demande groupée. Finalement, un premier résultat de notre analyse est que la différence de représentation du rôle des fédérations entre la DGD, les ONG et les fédérations elles-mêmes, est responsable de l'absence d'une redistribution effective des rôles nécessaires à la réussite d'une décharge.

## **5.2. Les résistances ne viennent pas seulement de là où on les attend**

Lorsque nous avons décidé d'analyser la demande groupée à travers les modes de résistance de Lascoumes et Le Bourhis, nous avons pensé que ces derniers apparaîtraient exclusivement chez les intermédiaires, les fédérations d'ONG et chez le public cible, les ONG concernées. Nous n'avions pas envisagé que la résistance face à la mise en place d'un nouvel instrument de politique publique puisse également faire surface chez ses concepteurs. Or, la théorie des modes de résistance de Lascoumes et Le Bourhis nous a appris que ceux-ci sont intrinsèques à tout dispositif de pouvoir et constituent, à ce titre, une polarité des rapports de pouvoir. Mais ce que nous avons surtout appris, c'est que les promoteurs d'un nouvel instrument peuvent avoir des objectifs différents de celui-ci. Les concepteurs peuvent eux-mêmes opposer une résistance inattendue envers cet instrument, pas toujours visible au premier abord. Béatrice Hibou affirme que les lois et les réformes sont le reflet des personnes au

pouvoir et Piraux ajoute quelque chose d'assez pertinent à ce sujet : « *A cet égard, étonnamment, peu de contributions soulignent la difficulté de percevoir le sens réel des réformes. Assez souvent en effet, des objectifs contradictoires sont affichés et une pluralité d'interprétations est possible. Il existe aussi un écart entre les buts affichés et les buts latents plus prosaïques. Comme on le sait, les non-dits ou les arrière-pensées nuisent à la crédibilité et ont un effet démobilisateur* » (2010 : 10). Nous comprenons donc que, malgré le fait que le cabinet et la DGD soient les principaux promoteurs des différentes réformes touchant le secteur de la coopération belge, ceux-ci peuvent avoir des intérêts non affichés et parfois divergents. Évidemment impossible à détecter immédiatement, cette divergence nécessite une analyse plus profonde des dynamiques traversant les organisations.

Dans le cadre de notre analyse de la demande groupée, l'ambiguïté de la loi la mettant en place, laisse finalement transparaître une incohérence des intérêts de la DGD elle-même. A ce propos, Lamarche (2011) avance une explication intéressante en pointant du doigt le fait que les élites dirigeantes sont avant tout issues du corps professionnel de référence, ainsi « (...) *il est impossible de considérer que ces dirigeants sont en butte à leur profession, qu'ils ont intégré la motivation de la transformer, voire de juguler son pouvoir. (...) En tant que représentant de leur profession, ils gardent eux-mêmes une part de cette profession ou de cette professionnalité.* » (2011 : 26). D'une part, malgré la volonté affichée de la DGD d'une réduction du nombre de dossiers à traiter, cette dernière travaille dans le secteur de la coopération et accorde donc une importance considérable aux acteurs de l'aide bilatérale indirecte, c'est-à-dire les OSC. D'autre part, comme dans toute organisation, la DGD est composée d'acteurs aux intérêts divergents, certains souhaitant une réduction significative du nombre d'OSC subsidiées alors que d'autres considèrent cette diversité enrichissante. En outre, les différentes générations présentes au sein de l'administration contribuent à accentuer la divergence des intérêts. La plus ancienne génération de fonctionnaires ayant commencé leur carrière sans l'influence des normes managériales du « *new public management* », peut éprouver des difficultés à consentir à une délégation de responsabilités, autrefois hautement centralisées dans les mains de l'administration.

Finalement, on se rend compte que la DGD, traversée par des dynamiques différentes, se montre elle-même résistante à certains changements et ce, y compris à une décharge complète de la responsabilité de l'appréciation et du suivi des programmes de la demande groupée. Comme Piraux l'explique : « *Les mesures de décentralisation avec octroi de moyens correspondants ont pour effet une plus grande implication dans les processus de décision ou de gestion. (...) Les dernières réformes traduisent un balancement entre délégation et concentration des pouvoirs. Un des futurs enjeux est donc de déterminer un degré structurel de délégation raisonnable, suffisamment large aux services, et de fixer, en les stabilisant, les limites des pouvoirs qui restent circonstancielles, floues et mobiles.* » (2010 : 10). En acceptant que les fédérations se chargent du processus complet de gestion des programmes de la demande groupée, c'est-à-dire l'appréciation mais aussi le suivi, la DGD aurait ainsi délégué une certaine partie de son pouvoir concernant le cofinancement des ONG. Manifestement, au

vu de la demande groupée, l'administration n'est pas prête à le faire et balance donc « *entre délégation et concentration des pouvoirs* », ce qui a pour effet une décharge incomplète et donc inaboutie.

### **5.3. Le fonctionnement intéressant des couples universitaires**

Nous souhaitons terminer notre discussion en abordant le fonctionnement des couples universitaires, entre autres, particulièrement celui du VLIR-UOS que nous avons rencontré, afin de souligner des éléments intéressants pour le cas de la demande groupée. Lors de la contextualisation et plus précisément de la présentation des acteurs, nous avons expliqué de façon détaillée de fonctionnement du VLIR-UOS ainsi que sa méthode de financement de ses projets. Cette dernière semblant être tout à fait adaptée à ses besoins, ne s'est évidemment pas mise en place du jour au lendemain et est le résultat de nombreux ajustements. Ce qui rend son mode de fonctionnement intéressant pour notre analyse est le parallèle que nous pouvons établir entre la DGD et le VLIR-UOS, dans la mesure où ces deux organisations sont toutes les deux chargées du financement de nombreux programmes, pour la DGD, et de projets, pour le VLIR-UOS. Toutes les deux ont la responsabilité d'évaluer la qualité des programmes / projets qui leur sont soumis et d'en assurer un suivi afin de vérifier la bonne utilisation de l'argent public octroyé.

D'abord, un élément nous paraissant particulièrement intéressant est la gestion du processus d'appréciation des projets qui leur sont soumis. Etant donné la multiplicité de ceux-ci, il est impossible que le VLIR-UOS s'occupe seul de ces appréciations. Comme nous l'avons précédemment expliqué, celui-ci constitue alors des comités d'experts indépendants, extrêmement qualifiés dans leurs domaines respectifs. La continuité de leur collaboration permet d'instaurer non seulement une certaine confiance entre la coupole et ses experts mandatés mais aussi une forme d'harmonisation dans leur manière d'évaluer. A cet effet, des formations sont expressément dispensées afin de maintenir cette harmonie et de la généraliser aux nouveaux experts mandatés. Ensuite, la méthode de gestion de suivi des programmes est intéressante. Consciente qu'il est impossible d'évaluer l'ensemble des projets financés, la coupole s'en remet aux experts afin que ceux-ci déterminent quels projets d'une génération définie seront évalués. Cette sélection peut paraître arbitraire et injuste. Cependant, d'une part, cela permet d'être précis quant aux leçons tirées et surtout de les exploiter davantage, au bénéfice de la communauté entière du développement universitaire et d'autre part, cela présente l'avantage de coller à la réalité. En effet, un nombre trop important de projets doivent être évalués avec des ressources financières et corollairement, humaines limitées.

En plus des éléments précédemment cités, celui qui nous semble le plus relevant dans le cadre des résultats de notre analyse est le suivant : pour que des organismes autres que la DGD puissent devenir des « guichets » de cofinancement comme le sont les couples universitaires, il est nécessaire que la délégation des responsabilités s'y rapportant soit complète. Sans une décharge totale, il y a non seulement un risque omniprésent de doublon du travail réalisé, n'étant bénéfique pour aucune des parties, mais également une confusion des rôles qui s'installe. Ainsi, dans le cas des couples

universitaires, la réussite de leur fonctionnement est non seulement due à leur rôle clairement défini, c'est-à-dire gérer les financements des projets de coopération universitaire, mais également due au fait que la DGD leur a délégué toutes les responsabilités liées à ce rôle. Les couples universitaires gardent cependant le même devoir envers la DGD que les autres OSC, à savoir présenter un programme quinquennal prouvant leurs compétences et leur capacité à remplir leur rôle.

Finalement, les deux différences notables des modes de fonctionnement de la demande groupée et des couples universitaires résident d'une part, dans la définition de leur rôle respectif, claire dans le cas des couples mais ambiguë dans le cas des fédérations d'ONG. Cette définition de rôle est fondamentale dans la mesure où elle influence directement l'acceptation par les acteurs concernés de l'implémentation de nouvelles responsabilités ou la résistance qu'ils y opposent. D'autre part, la deuxième différence est le degré de la décharge réalisée par la DGD. Dans le cas des couples universitaires, nous pouvons considérer que la DGD a appliqué une décharge complète et aboutie, permettant à ces dernières d'être efficaces et cohérentes dans leur processus de gestion du financement de leurs projets. Du côté des fédérations d'ONG, nous l'avons vu, la décharge est incomplète et donc inaboutie, ne donnant pas la latitude nécessaire à ces dernières pour organiser un processus complet de gestion cohérente.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Dans le cadre de ce mémoire, nous nous sommes intéressés à l'impact de l'instauration d'un nouvel instrument de politique publique de cofinancement des ONG belges, la demande groupée, ainsi que son appropriation par les acteurs concernés, c'est-à-dire l'administration, les fédérations d'ONG et les ONG concernées. Cette question de départ a fait cheminer une réflexion que nous avons alimentée d'un cadre conceptuel ainsi que d'éléments théoriques pour répondre à notre hypothèse qui était la suivante : « Dans un contexte de gestion publique influencée par les normes managériales du « *new public management* » et dans un souci de davantage d'efficacité des mécanismes de soutien financier aux ONG, la mise en place du nouvel outil de cofinancement des ONG belges de développement, la demande groupée, implique une redéfinition des rôles des acteurs concernés par sa mise en œuvre, à savoir la DGD et les fédérations d'ONG. ». Nous sommes donc passés par différentes étapes afin d'y apporter une réponse.

D'abord, la première étape a été de contextualiser nos propos à travers une présentation des nombreux acteurs du secteur de la coopération belge au développement. Nous avons donc présenté l'administration centrale, appelée la DGD, l'Agence belge de développement, Enabel, les ONG belges, acteurs essentiels de notre propos, les fédérations d'ONG autour desquelles s'articule le mécanisme de la demande groupée, centrales au sein de notre problématique, les coupoles universitaires, des acteurs intéressants pour comparer leur système de délégation à celui de la demande groupée et finalement ceux que nous avons appelés les « autres acteurs » reprenant le reste des acteurs principaux du paysage de la coopération belge mais ne jouant pas un rôle déterminant pour notre analyse. Cette première partie de contextualisation à travers la présentation des acteurs nous a permis de mettre en avant deux éléments essentiels à notre analyse : d'une part, le secteur des ONG belges est un secteur particulièrement fragmenté, offrant une multiplicité de programmes belges de développement et d'autre part, l'administration fédérale de la coopération belge au développement, la DGD, souffre d'une réduction croissante de ses effectifs humains, nuisant à ses capacités de gestion du large éventail des acteurs belges de la coopération au développement. Cette seconde constatation est directement liée à la deuxième partie de notre contextualisation utilisant le « *new public management* » comme cadre conceptuel. Ainsi, nous avons étudié les origines de ce dernier à travers un bref aperçu du néolibéralisme qui s'est substitué au libéralisme et qui a dessiné l'idéologie du NPM. Nous avons ensuite observé l'implémentation du NPM au sein de l'administration belge à travers la réforme Copernic et plus précisément au sein de la DGD. Nous avons constaté les implications sur le secteur jusqu'à nos jours. Finalement, la troisième et dernière partie de notre contextualisation a consisté en la présentation de notre sujet d'étude : l'outil de politique publique incarné par la demande groupée. Nous en avons décrit l'origine, les objectifs, les acteurs concernés par celle-ci, son fonctionnement ainsi que son assimilation possible à la théorie de l'incrémentalisme disjoint. Cette analyse nous a permis de saisir l'importance que les négociations de la réforme ont

revêtue lors de son élaboration, mais également l'influence considérable que celles-ci ont eue sur la réussite de l'instrument.

Une fois que nous avons contextualisé ces différents éléments essentiels à notre analyse, nous avons pu poser notre problématique et émettre notre hypothèse. Pour y répondre, deux théories nous ont semblé pertinentes : la théorie de la décharge de Hibou et celle des modes de résistance de Lascoumes et Le Bourhis. La première nous a d'abord permis de comprendre dans quelle mesure et à quel degré la délégation des responsabilités liées à la demande groupée s'était déroulée. Ensuite, la seconde nous a permis de voir quels acteurs dotés de quels intérêts avaient influencé cette décharge avec quels modes de résistance. Ainsi, l'analyse de nos données empiriques au prisme de ces deux théories a fait ressortir deux résultats corrélés entre eux. D'une part, la demande groupée ne rencontre pas l'objectif de l'administration, c'est-à-dire diminuer considérablement sa charge de travail, et cela s'explique par l'ambiguïté du rôle des fédérations d'ONG. D'autre part, les acteurs concernés ont appliqué divers modes de résistance, selon leurs intérêts propres durant les différentes phases de l'implémentation de l'instrument. Ce qui s'est révélé étonnant dans ce deuxième résultat a été de constater l'existence de résistances de la part du promoteur-même de l'instrument, c'est-à-dire la DGD. Finalement, l'idée de départ de la demande groupée qui s'apparentait à une mise en place de nouveaux « guichets » de cofinancement afin de soulager l'administration et ce, en s'inspirant du système des couples universitaires, est inaboutie car la décharge est incomplète et la DGD elle-même a opposé des résistances au changement.

Nous infirmons donc notre hypothèse : l'instrument de la demande groupée n'a pas impliqué une redéfinition des rôles des acteurs concernés par sa mise en œuvre, à savoir la DGD et les fédérations d'ONG. Pourtant, cette redéfinition des rôles aurait été nécessaire à la réussite du nouvel instrument. Ainsi, si nous devons qualifier l'outil que représente la demande groupée, nous dirions qu'il est avant tout inabouti. Cependant, il est important de garder à l'esprit que, comme tout instrument de politique publique nouvellement mis en place, il est logique que celui de la demande groupée ne soit pas parfait dès le départ et doive subir des ajustements pour un fonctionnement optimal. Il est donc important de noter que notre analyse se veut constructive et n'a pas pour but de « démonter » cet instrument récent. Amar et Berthier expliquent à travers une analyse de la mise en place du NPM au sein des administrations publiques, qu'on ne passe pas d'un système A à un système B du jour au lendemain sans période transitoire, ce qui peut avoir pour conséquence « *une incidence sur les résultats des organisations* » (2007 : 11). Dans le cas de leur analyse, cela concerne le NPM et son introduction au sein d'une organisation mais on peut facilement étendre ce raisonnement à notre cas de la demande groupée. De plus, on ne peut pas considérer cette dernière comme un échec étant donné que les fédérations ont rempli correctement le rôle qui leur a été confié dans l'AR. L'outil de la demande groupée ne serait un échec que du point de vue de l'administration qui n'observe pas ce pourquoi elle l'a mis en place : une réduction de sa charge de travail.



Finally, the analysis of the grouped demand makes it clear that « *l'action publique est un processus interactif et non pas un schéma balistique entre un point de départ et une cible* » (Lascoumes et Le Bourhis, 2011 : 8). Thus, public policy instruments are the product of a multitude of influences, as much as there are actors concerned and diverse interests. It is sometimes difficult, at first sight, to grasp the dynamics crossing these instruments as the interests and logics of actors can be tacit. The different reforms implemented finally result from a crossing of the interests of the actors concerned and do not always reflect the ambitions imagined at the start. Piraux develops an idea that seems interesting on the subject of reforms : « *A cet égard, on pourrait considérer que les incessantes remises sur le métier des réformes ont eu pour vertu de contribuer au maintien du système administratif, dans le sens d'un évitement de son dépérissement. De fait, un système qui ne parvient plus à changer est un système mort. En fin de compte, les réformes radicales et rapides ne semblent avoir lieu que dans des périodes d'exceptions critiques ou dramatiques, imposant la prise de risques et le contournement d'une grande partie des dispositifs normatifs. Par la suite, tout se passe comme si, une fois la « révolution » reçue, le changement des règles du jeu était rétrospectivement validé et légalisé par la transformation des nouvelles pratiques en règles.* » (2010 : 10). Through this extract, we observe the importance of a continuous evolution of a sector, given the constant changes in its environment.

Thus, even though the actors concerned often describe the numerous reforms in the sector of Belgian cooperation, these contribute to its development and also prevent its necrosis. A member of the sector confided in us : « *Pour moi, le secteur de la coopération belge doit se renouveler, le monde a changé et de nouveaux enjeux sont apparus. Faire de la coopération aujourd'hui comme on la faisait il y a vingt ans, n'a plus de sens. Cela fait très longtemps que je pense qu'il faut un renouvellement au sein du secteur mais cela signifierait moins de pouvoir sur les décisions pour le pôle administration, moins de possibilités de dire la manière dont ils veulent voir la coopération belge fonctionner. Finalement, pour certains, cela signifierait scier la branche sur laquelle ils sont assis.* » (propos d'interview). These words invite us to reflect on the future reforms that could lead to the managerial norms of « *new public management* » within the sector of Belgian cooperation. It would be interesting to envisage the issues of the different actors in the sector in the face of new practical illustrations of NPM, after having noted that the one of the delegation of some responsibilities, illustrated today by the grouped demand, has not met the success expected.

## BIBLIOGRAPHIE

Acodev, « *A propos* ». URL : <https://www.acodev.be/acodev/acodev-0>, consulté le 17 juillet 2019.

Amar, A. & Berthier, L. (2007). Le Nouveau Management Public : avantages et limites. *Gestion & Management Public*, Recemap.

Auwers, T. (2002). Copernicus. Au centre de l'avenir. La réforme de l'Administration fédérale belge.

Bérard, C. (2011). La démarche décisionnelle dans les systèmes complexes : incrémentalisme et rationalités. AIMS, Nantes, pp.1-24.

Chopin, T. (2006). La France, l'Europe et le libéralisme. *Commentaire*, n°115(3), pp. 669-678.

Contor, J. (2016). L'évaluation des politiques publiques dans le champ de la coopération au développement belge : le cas du service de l'évaluation spéciale. *Pyramides*, n°28, pp.55-78.

Contor, J. (2017a). Analyse des transformations du secteur des ONG belges de développement : vers une professionnalisation. Communication dans le cadre du Congrès annuel de l'ABSP (3 et 4 avril 2017), Mons.

Contor, J. (2017b). Les mutations de la coopération belge au développement au prisme des ONG. *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2017/38 (n° 2363), pp. 5-48.

Couprie, S. (2012). Le management stratégique des ONG ou la quête de légitimité. *Mondes en développement*, 2012/3 n°159, pp.59-72.

Dahlman, C. (1979). The problem of externality. *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No. 1, pp. 141-162.

Dardot, P. & Laval, C. (2009). La nouvelle raison du monde, essai sur la société néolibérale. La Découverte, Paris, pp. 157-269.

Develtere, P. & Michel, A. (2010). Chronique d'un demi-siècle de coopération belge au développement. SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Bruxelles.

Develtere, P., Fonteneau, B. et Pollet, I. (2004). L'évaluation dans les ONG belges : entre volonté et contrainte. *Revue Tiers Monde*, 2004/4 (n°180), pp.799-823.

DGCD – Direction générale de la Coopération au Développement. Agrément « programme » des ONG. Principes méthodologiques. PriceWaterhouseCooper, septembre 2006.

Hibou, B. (1998). Retrait ou redéploiement de l'État ? In : *Critique internationale*, vol. 1. La privatisation de l'État, pp.151-168.

Hibou, B. (1999). La « décharge », nouvel interventionnisme. *Politique africaine*, 1999/1 (N° 73), pp. 6-15.

Hibou, B. (2012). La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale. La Découverte, coll. « Cahiers libres », Paris.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons ? *Public Administration* Vol. 69, pp.3-19

Huyse, H. & Verbrugge, B. (2018). Donor relationships with development CSOs at a cross-roads ? A comparative study of changing funding realities in 6 European countries. KU Leuven, HIVA Research institute for work and society, Leuven.

Lamarche, T. (2011). En finir avec le NMP. La confiance contre la défiance. In *Manager ou servir ? Les services publics aux prises avec le Nouveau management public*. Syllepse, Paris, pp.11-31.

Lamarzelle, D. (2008). Le Management public en Europe. *Europa*.

Lambert, A. & de Smedt, E. (2006) Etude du rôle et des fonctions des coupoles et fédérations d'ONG en Belgique. Iram, Paris.

Lascoumes, P. & Le Bourhis, J.-P. (2011). Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques. Colloque international « Les instruments d'action publique : mise en discussion théorique », Paris, France.

Lindblom, C. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review* 39 (November/December 1979), pp. 517-526.

Molenaers, N., Nijs, L., & Huyse, H. (2011). The Belgian NGO Landscape and the Challenges of the

New Aid approach: Dealing with Fragmentation and Emerging Complexities, (02).

Normand, R. (2011). « Nouveau management public » : nouvelles normes de l'État néolibéral ? *Manager ou servir*, Paris, pp. 35-50.

OCDE (1998), Examens en matière de coopération pour le développement : Belgique 1997, Examens en matière de coopération pour le développement, n° 23, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2005). Chapitre 5 : organisation, ressources humaines et système de gestion. Revue de l'OCDE sur le développement 2005/4 n°6, pp. 243-256.

OCDE (2015), Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Belgique 2015, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris.

Piraux, A. (2010). Introduction : Copernic, dix ans après. Les questions de l'identité des agents, de l'autonomie professionnelle et du sens des réformes, *Pyramides*, pp. 7-21.

Politt, C. & Bouckaert, G. (2000). Public Management Reforme : A comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. *Oxford University Press*, Third Edition, pp. 6-61.

Quélin, B. (1997). L'outsourcing : une approche par la théorie des coûts de transaction. *Réseaux*, volume 15, n°84, pp. 67-92.

Quertainmont, P. (2010). Un regard rétrospectif sur la réforme Copernic, au travers des arrêts du Conseil d'État, *Pyramides*, n°20, pp.213-234.

Saliba-Couture, (2011). L'appropriation et la Déclaration de Paris : Un discours convaincant, mais en sommes-nous convaincus ? *Revue canadienne d'études du développement*, 32 : 2, pp. 180-195.

Stangherlin, G. (2001). Les organisations non gouvernementales de coopération au développement. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1714-1715(9), pp. 5-69.

Van Campenhoudt, L. & Quivy, R. (2011). Manuel de recherche en sciences sociales. Dundod, Paris.

Van Haepere, B. (2012). Que sont devenus les principes du new public management : Le cas de l'administration régionale wallonne. *Reflets et perspectives de la vie économique*, n°2, pp.83-99.

### **Annexe 1 : Guide d'entretien adressé aux employés de la DGD**

- Quelle est l'histoire du mode de financement de la demande groupée (contexte) ? Pourquoi cela a-t-il été mis en place ? Par qui ?
- Comment fonctionne ce mode de financement ? Quelles sont les modalités d'accès à ce financement ?
- Quel est votre avis par rapport au fait que les fédérations aient externalisé l'appréciation des programmes ? Etait-ce prévu par la DGD ?
- Sur base de quels critères les dossiers ont-ils été évalués par les experts ?
- Que pensez-vous de la qualité des programmes des ONG financées par la demande groupée ?
- Quelqu'un de la DGD a-t-il été chargé d'analyser les rapports des experts mandatés par les fédérations ou la DGD a-t-elle fait confiance à 100% aux experts pour l'appréciation des programmes ?
- La DGD a-t-elle eu un droit de regard sur les experts choisis par les fédérations pour l'appréciation des programmes ?
- La DGD a-t-elle eu des contacts avec les experts mandatés par les fédérations ? Si oui, pourquoi et à quel sujet ?
- Les ONG de la demande groupée ont eu un dialogue politique concernant leur projet avec les experts mandatés par les fédérations. Comment expliquez-vous cela, comparativement aux ONG en financement direct qui n'ont pas pu discuter avec les gestionnaires de programmes au moment de l'appréciation de ces derniers ?
- Comment vous assurez-vous de l'application des principes de synergie et de cohérence globale des programmes de la demande groupée ?
- Ce mode de financement est utilisé par une majorité d'ONG francophone (17 ONG francophones contre 3 flamandes). Qu'en est-il de cette disparité ? Comment cela se répercute-t-il sur les fédérations ?
- Ce mode de financement n'est-il pas un moyen de faire survivre les petites ONG francophones ?
- Comment se passe le suivi des programmes de la demande groupée une fois que les financements ont été accordés ?
- Le suivi (dialogue institutionnel) semble être fait par la DGD. Pourquoi ne pas laisser ce rôle aux fédérations ?
- Selon vous, quel est le bilan de ce nouvel instrument de financement ? Vous semble-t-il positif ?

- Pensez-vous poursuivre ce type d'instrument de financement dans le futur ? Oui/non, sous quelle forme ?
- Avez-vous des questions ?

## **Annexe 2 : Guide d'entretien adressé aux ONG concernées par la demande groupée**

- Pouvez-vous nous expliquer qui vous êtes, votre parcours et votre fonction ici ? + dire un mot sur votre ONG ?
- Quelle est l'histoire du mode de financement de la demande groupée ? Pourquoi a-t-il été mis en place ? Par qui ?
- Comment fonctionne ce mode de financement ? Quelles sont les modalités d'accès à ce financement ?
- Pourquoi êtes-vous passés par la demande groupée, plutôt que demande directe ou programme commun ?
- Appréhendez-vous de passer par la demande groupée ?
- Qu'avez-vous pensé du processus d'appréciation de votre programme via la demande groupée ? Qu'avez-vous pensé du fait que ce soit des experts mandatés et non les fédérations qui le réalisent ?
- Quelles ont été vos relations avec les experts ?
- Par rapport aux années précédentes, avez-vous préféré traiter avec les experts mandatés par les fédérations ou avec la DGD pour l'appréciation des programmes ?
- Comment se passent à présent vos relations avec la DGD ? Ont-elles changé ?
- Comment se passent à présent vos relations avec les fédérations ? Ont-elles changé ?
- Comment se passe à présent le suivi des programmes ? (cf. le dialogue institutionnel avec la DGD alors que ce n'est pas elle qui a fait l'appréciation des programmes)
- Nous avons cru comprendre que la DGD avait voulu retirer 6 points aux programmes de la demande groupée lors de la comparaison avec les notations des programmes de la demande directe mais finalement cela n'a pas eu lieu, que s'est-il passé ?
- Comment s'assurer de la synergie et de la cohérence entre la demande groupée et le financement direct / programme commun ?
- Ce mode de financement est utilisé par une majorité d'ONG francophones (17 ONG francophones contre 3 flamandes), comment l'expliquez-vous ?
- Ce mode de financement n'est-il pas un moyen de faire survivre les petites ONG francophones ?
- Selon vous, quel est le bilan de ce nouvel instrument de financement ? Vous semble-t-il positif ? A refaire, repasseriez-vous par la demande groupée ?
- Si vous deviez améliorer ce mode de financement pour qu'il soit plus confortable pour tout le monde (ONG, fédérations, DGD), que changeriez-vous ?
- Que prévoyez-vous à l'avenir pour le financement de votre ONG ? Prévoyez-vous de rester dans la demande groupée ou envisagez-vous une nouvelle alternative ? Quels sont les enjeux ?
- Avez-vous des questions ?

### **Annexe 3 : Guide d'entretien adressé aux employés des fédérations d'ONG**

- Pouvez-vous vous présenter, nous décrire votre parcours, ainsi que votre fonction ?
- Pouvez-vous nous expliquer en quelques mots le rôle des fédérations ?
- Quelle est l'histoire de la modalité de cofinancement de la demande groupée (contexte) ? Pourquoi cela a-t-il été mis en place ?
- Qui est à l'initiative de ce nouvel outil ?
- Comment fonctionne ce mode de financement ? Quelles en sont les modalités d'accès ?
- Était-ce prévu dès le départ que les fédérations externalisent la tâche de l'appréciation ?
- La DGD a-t-elle eu un droit de regard sur les experts mandatés pour l'appréciation des programmes ?
- Sur base de quels critères les dossiers ont-ils été évalués par les experts ?
- Y a-t-il eu des réunions organisées avec tous les experts réunis afin d'harmoniser la manière d'apprécier les programmes ?
- Des concertations avec la DGD ont-elles été organisées pour une harmonisation des processus d'appréciation des programmes en demande groupée et ceux en demande directe ?
- Que pensez-vous de la qualité des programmes financés par la demande groupée ?
- Quelqu'un de la DGD a-t-il été chargé d'analyser les rapports des experts que vous avez engagés pour l'appréciation ou la DGD vous a-t-elle fait confiance à 100% ?
- La DGD a-t-elle eu des contacts avec les experts mandatés par les fédérations ? Si oui, pourquoi et à quel sujet ?
- Des programmes de la demande groupée ont-ils reçu des avis négatifs de la part des experts ? Si oui, comment cela s'est-il ensuite déroulé ?
- Comment vous assurez-vous de l'application des principes de synergie et de cohérence globale des programmes de la demande groupée avec ceux de la demande directe ?
- Ce mode de financement est utilisé par une majorité d'ONG francophones (17 ONG francophones contre 3 flamandes). Qu'en est-il de cette disparité ? Comment cela se répercute-t-il sur les deux fédérations ?
- Ce mode de financement n'est-il pas un moyen de faire survivre les petites ONG francophones ?
- Comment se passe le suivi des programmes de la demande groupée une fois que les financements ont été accordés ?
- Le suivi (dialogue institutionnel) semble être fait par la DGD. Pourquoi n'est-ce pas vous qui en avez la charge ?
- Selon vous, quel est le bilan de ce nouvel instrument de financement ? Vous semble-t-il positif ?



- Pensez-vous poursuivre ce type d'instrument de financement dans le futur ? Oui/non, sous quelle forme ?
- Avez-vous des questions ?

#### **Annexe 4 : Guide d'entretien adressé à la coupole universitaire VLIR-UOS**

- Pouvez-vous présenter votre organisation en quelques mots ?
- Quel statut le VLIR-UOS a-t-il au sein de la coopération belge au développement ?
- Comment déterminez-vous quels projets le VLIR-UOS finance ?
- Y a-t-il une sélection annuelle de projets finançables ?
- Comment se déroule le processus exact d'appréciation des projets de coopération qui vous sont soumis ?
- Comment vous assurez-vous de l'équité de traitement lors de l'appréciation des projets ?
- Comment choisissez-vous les experts indépendants chargés de réaliser l'appréciation des projets ?
- Comment organisez-vous le suivi des projets que vous financez ? Cette tâche est-elle réalisée par les mêmes experts chargés de l'appréciation ?
- Serait-ce logistiquement possible pour vous de réaliser vous-même (le VLIR-UOS) l'appréciation des programmes ainsi que le suivi ?
- Comment se passe le rapportage des nombreux projets que vous financez auprès de la DGD ?
- Avez-vous des questions ?

## **Annexe 5 : Guide d'entretien adressé à un ancien membre du cabinet**

- Pouvez-vous vous présenter ainsi que votre parcours ? Quel était votre rôle au sein du cabinet du Ministre De Croo ?
- Lors de la préparation d'une réforme concernant le secteur de la coopération au développement, quels acteurs prennent part à l'élaboration de l'Arrêté royal ?
- Comment se passent les négociations ? Quels acteurs (administration, cabinet, fédérations d'ONG, secteur des OSC) ont quelle marge de manœuvre ?
- Les décisions se prennent-elles sur base de consensus ?
- Pouvez-vous nous expliquer brièvement quels étaient les enjeux majeurs de cette réforme de cofinancement ?
- Pouvez-vous nous expliquer quels sont l'histoire et le contexte de l'émergence du mode de financement de la demande groupée ? Pourquoi/pour répondre à quels objectifs cet outil a-t-il été mis en place ? A l'initiative de qui ?
- Quel était le fonctionnement imaginé de la demande groupée ?
- Était-ce prévu que les fédérations externalisent l'appréciation des programmes ?
- Était-ce prévu qu'un gestionnaire de la DGD se charge d'analyser les rapports d'appréciation des programmes de la demande groupée, ou que la DGD fasse confiance à 100% aux fédérations pour cette tâche ?
- Les ONG de la demande groupée ont eu la possibilité (selon les explications de Caroline Demanet et de Heleen Neiryneck) de défendre leur projet face aux experts indépendants mandatés afin que ceux-ci reçoivent davantage de précisions et puissent ajuster leur appréciation, comment expliquer cela comparativement aux ONG en financement direct qui n'ont pas pu discuter avec les gestionnaires de la DGD au moment de l'appréciation de leurs programmes ?
- Pourquoi avoir séparé la tâche d'appréciation (attribuée aux fédérations) des programmes de celle du suivi (laissée à l'administration) de ceux-ci ?
- Comment aviez-vous imaginé l'application des principes de synergie et de cohérence globale des programmes de la demande groupée avec ceux en demande directe ?
- Ce mode de financement est utilisé par une majorité d'ONG francophones (17 ONG francophones contre 3 flamandes). Qu'en est-il de cette disparité ?
- Ce mode de financement n'est-il pas un moyen de faire survivre les petites ONG francophones ?
- Selon vous, quel est le bilan de ce nouvel instrument de financement ? Vous semble-t-il positif ?
- Selon vous, comment se dessine l'avenir concernant cette modalité de cofinancement ?
- Avez-vous des questions ?

## Annexe 6 : Tableau des modes de résistance

Attitudes	Types de résistances	Espaces	Exemples de pratiques de résistances
VOICE	Contestation	• Conception	• Affrontement d'experts, refus politique, concurrence sectorielle
		• Mise en œuvre	• Refus affiché de l'instrument, opposition ouverte à son existence et usage, désobéissance civile
		• Public-cible	• Manifestation, protestations publiques, destruction de l'instrument
EXIT	Détournement / Contournement	• Conception	• Ambiguïté intentionnelle dans une loi ou règlement qui affiche un objectif tout en ouvrant la possibilité d'une non réalisation
		• Mise en œuvre	• Usage « intelligent » visant à faire faire autre chose à l'outil, non remis en cause ou à en modifier les effets dans un sens plus favorable. Appropriation utilitariste de l'instrument mis au service d'autres objectifs ; recyclage
		• Public cible	• Refus dissimulé de s'y soumettre, pratiques d'échappement ou d'évitement de l'instrument
	Neutralisation	• Conception	• Introduction d'un vice de fonctionnement (taxation incitative fixée à un niveau inapte à agir sur les comportements)
		• Mise en œuvre	• Usage formel sans appropriation de l'outil (« pull sur la chaise » <sup>10</sup> ) dans le but d'en annuler ou réduire les effets
		• Public cible	• Pratiques destinées à fausser les mesures ou les effets (si le contournement impossible)
LOYALTY	Appropriation et naturalisation	• Tous	• Pratiques d'instruments devenus évidents, quasi invisibles ; comportements automatiques.

Source : Lascoumes et Le Bourhis, 2011 :12