HAL
open science

L'ambivalence être/objet des organisations humanitaires : un objet de recherche pour les sciences de gestion

Erwan Queinnec

To cite this version:

Erwan Queinnec. L'ambivalence être/objet des organisations humanitaires : un objet de recherche pour les sciences de gestion. Revue internationale des sciences sociales , 2003, Devenir des sciences sociales, 177, pp.557-580. 10.3917/riss.177.0557 . hal-03633928

HAL Id: hal-03633928

https://hal.science/hal-03633928v1

Submitted on 17 Jul 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CAIRN.INFO
CHERCHER, REPÉRER, AVANCER

L'AMBIVALENCE ÊTRE/OBJET DES ORGANISATIONS HUMANITAIRES : UN OBJET DE RECHERCHE POUR LES SCIENCES DE GESTION

Erwan Quéinnec

ERES | « Revue internationale des sciences sociales »

2003/3 n° 177 | pages 557 à 580

ISSN 0304-3037
ISBN 9782749201412

Article disponible en ligne à l'adresse :

---

https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2003-3-page-557.htm

---

Distribution électronique Cairn.info pour ERES.
© ERES. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

L'ambivalence être/objet des organisations humanitaires : un objet de recherche pour les sciences de gestion*

Erwan Quéinnec

Le management des associations sans but lucratif n'a jusqu'alors été l'objet que de rares publications scientifiques, en France du moins, un tel constat pouvant surprendre, au regard de l'importance économique du secteur associatif français (Archambault, 1999). Pour autant, sauf à ignorer les contraintes économiques avec lesquelles, à l'instar de toute autre activité, la recherche en gestion doit composer, on ne peut regretter cet état de fait sans *ipso facto* en induire que l'attention académique dont la gestion des entreprises commerciales demeure l'objet prioritaire constitue un coût d'opportunité. Cela reviendrait aussi à passer sous silence l'ambition universelle de nombreuses théories de l'organisation et de la décision.

Il est plus raisonnable de suggérer que la plupart des énoncés de gestion se réfèrent à un « universel » téléologique, souvent implicite, qui ne convient pas à tous les types d'organisations : nul, en effet, ne conteste sérieusement que l'entreprise commerciale doive s'analyser en termes de production et répartition d'une valeur économique nette, mesurable (en termes financiers) et susceptible d'appropriation (par des acteurs privés), dans un environnement que caractérise la lutte pour l'obtention de ressources rares. Il ne s'agit pas, ici, d'évacuer les problèmes complexes de définition que posent les concepts de « valeur », « mesure » ou « appropriation ». Il s'agit simplement de remarquer qu'un travail de recherche peut efficacement limiter l'examen des ambitions d'une entreprise commerciale à un nombre fini d'alternatives et en dériver des énoncés normatifs ou analytiques, souvent destinés à l'amélioration de la performance organisationnelle. Puisque les associations sans but lucratif ont précisément pour vocation d'entreprendre toute sorte de projet dont la finalité est autre que de réaliser des bénéfices à des fins de distribution, il devient incongru de parler de leur management sans passer par une tentative d'identification de ce que sont leurs « buts d'entreprise ».

Erwan Quéinnec est maître de conférences en sciences de gestion au Centre de recherche en gestion et management (CREGEM) de l'université Paris-Nord, France. Ses recherches portent spécifiquement sur le management des ONG.
Email : erwan.queinnec@freesbee.fr

Pareille ambition de recherche ne peut bien entendu faire l'économie d'investigations « cliniques » (sous forme, le plus fréquemment, de monographies) qui, quoique recommandées par certains auteurs importants en organisation (Simon, 1951), rencontrent fréquemment un scepticisme qu'expliquent la « mollesse » des méthodologies employées ou la difficile généralisation des résultats obtenus. Cette voie exploratoire de recherche, déjà essayée sur certaines associations (Vargas, 1979 ; Boncler, 1994), n'en est pas moins judicieusement utilisée lorsqu'il s'agit de comprendre la logique de fonctionnement d'institutions dont les buts stratégiques diffèrent significativement de ceux des entreprises commerciales (voir Contandriopoulos et Souteyrand, 1996, à propos de l'hôpital public). Face à un objet d'étude que la théorie appréhende de manière trop fragmentaire ou trop confidentielle, la recherche peut légitimement s'appuyer sur une épistémologie peu formalisée, axée sur des aller-retours entre théories générales et observations empiriques (Martinet, 1993).

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

Dans cette perspective, nous nous proposons d'explorer les termes principaux de la « situation de gestion » (Girin, 1990) d'une catégorie particulière d'associations – les organisations humanitaires de solidarité internationale – que nous définirons et dont nous justifierons la sélection. Plus précisément, notre travail entend proposer une « image » globale des contraintes et des opportunités sous et par lesquelles les organisations humanitaires de solidarité internationale survivent, prospèrent et se développent. Notre démarche s'appuiera sur la confrontation d'informations de nature bibliographique, monographique, ethnographique et documentaire (Quéinnec, 1998) avec des concepts empruntés, pour l'essentiel, aux théories de l'entreprise, du management et de l'organisation ; sans nous limiter à un corpus théorique donné, nous accorderons toutefois une place importante à l'approche « behavioriste » des organisations, entendue comme conception selon laquelle « tout ce qui se passe dans une organisation est le produit de comportements concrets d'individus concrets » (Romelaer, 1994, p. 49). Nous ferons aussi référence aux concepts issus de l'économie des institutions et des contrats.

En guise de préalable descriptif, ce travail s'attachera d'abord à définir, présenter et situer les principales caractéristiques institutionnelles et opérationnelles des grandes organisations humanitaires françaises de solidarité internationale (OHSI) ; nous tenterons à cette occasion d'identifier les étapes les plus marquantes de leur trajectoire de croissance. Nous proposerons ensuite un prisme au travers duquel le particularisme téléologique des associations privées de solidarité pourra être envisagé.

Dans une seconde partie, nous éprouverons la force de la relation existant entre les réalisations opérationnelles de ces associations et les contraintes d'efficacité qu'exige d'elles leur environnement. Nous tenterons alors d'identifier les principales caractéristiques du management par l'ambiguïté que ces associations ont réussi à mettre en œuvre, pour leur plus grand profit institutionnel.

Les principales caractéristiques institutionnelles et opérationnelles des OHSI

Les associations ou organisations de solidarité internationale (ASI ou OSI) font partie de ce que l'on appelle communément les Organisations Non Gouvernementales (ONG). Ce sigle apparaît pour la première fois dans la Charte des Nations Unies (1945) et désigne, à l'origine, des associations privées de nationalités diverses, impliquées dans le traitement d'un certain nombre de questions économiques et sociales traditionnellement dévolues aux politiques de coopération publique. Les OSI ont plus particulièrement pour vocation de mettre en œuvre, en dehors de leurs frontières, des projets de soutien et d'assistance au bénéfice de populations démunies ou vulnérables [1].

Il importe (1) de justifier l'intérêt particulier que leur porte ce travail avant (2) de définir plus précisément le sens du terme « humanitaire » parfois accolé à leur vocation pour enfin (3) présenter quelques traits saillants de leur trajectoire de croissance.

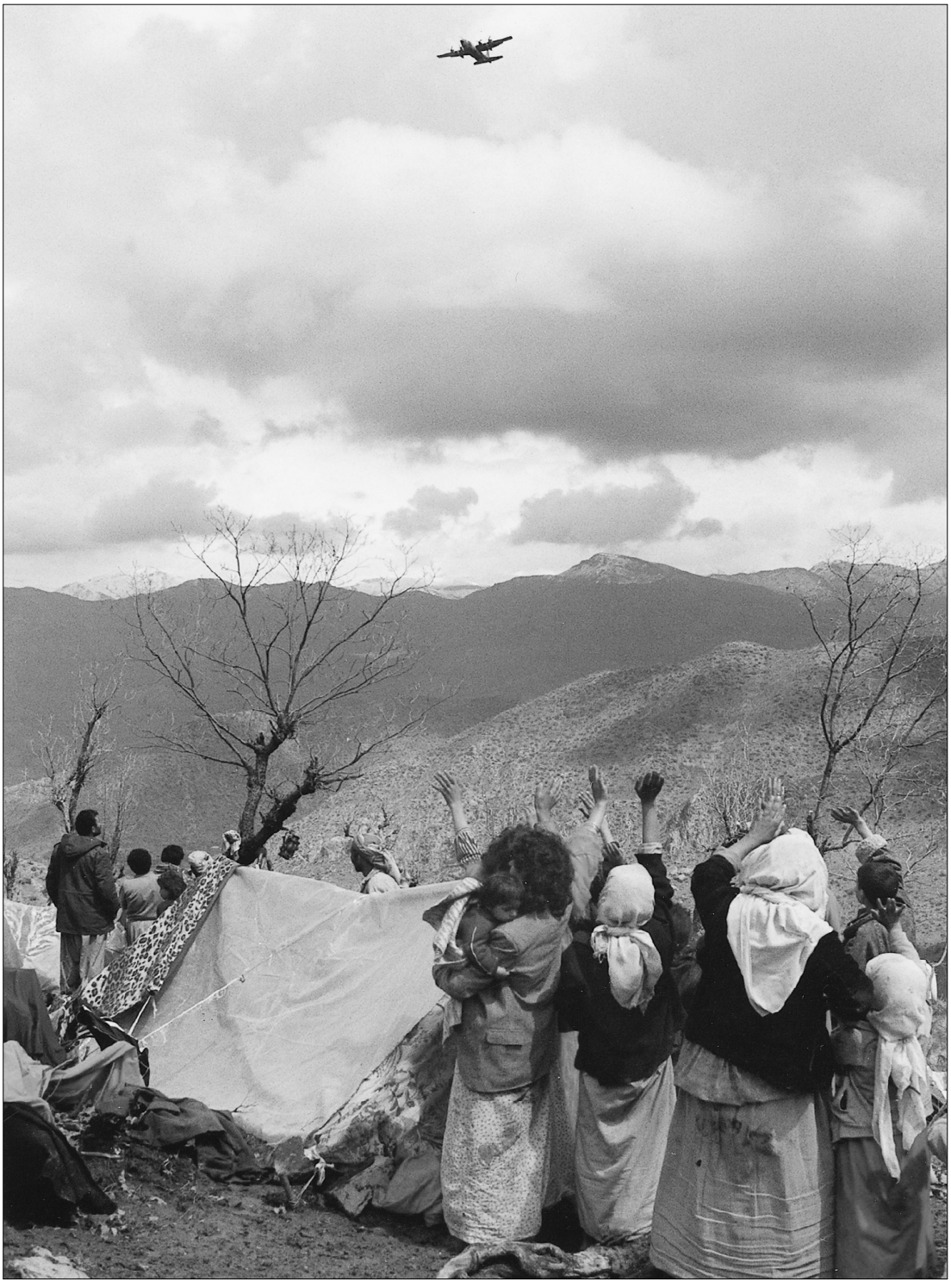
Les Organisations de solidarité internationale : une catégorie singulière d'associations

Une nomenclature internationale, proposée par l'université Johns Hopkins et le laboratoire d'Économie sociale du CNRS (Archambault, 1996, 1999) propose une classification des associations sans but lucratif en douze secteurs, parmi lesquels figure la rubrique « activités internationales », englobant, pour la France, les OSI. Celles-ci, bien que ne représentant qu'une faible part de l'activité économique des associations françaises (un peu plus de 1 % des dépenses associatives annuelles, notamment), n'en revêtent pas moins certaines caractéristiques particulièrement dignes de l'intérêt d'une recherche en gestion :

a) Les OSI sont des associations privées d'intérêt public : leur vocation socio-économique est clairement « redistributive » puisqu'elles collectent des ressources (privées et publiques) de façon à les recycler en une assistance gratuite, au bénéfice de populations dont l'accès à ce service n'est subordonné à aucune forme de cotisation. Or, les OSI sont des organisations privées, répondant pour la plupart à de fortes motivations entrepreneuriales et manifestant un réel souci d'indépendance par rapport aux pouvoirs publics. Nous verrons que cette ambivalence « être privé-objet public » comporte d'importantes inférences quant à la manière dont leur situation de gestion doit être envisagée.

b) Les OSI sont relativement plus actives que la moyenne des associations, sur le « marché » des dons privés. Alors qu'en 1995, ces derniers représentent 7,5 % des ressources

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES



Des réfugiés kurdes irakiens saluent un avion britannique qui largue des rations alimentaires au-dessus d'un camp de réfugiés près d'Isikveren à la frontière turco-irakienne, 1991. Nabil Ismail/AFP.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

totales des associations françaises (soit 3,35 milliards d'euros), leur part relative dans le budget des OSI est significativement plus importante (environ 40 %) (Archambault, 1999, p. 9).

c) Enfin, si leur poids dans l'économie associative est modeste, les OSI ont connu une forte croissance sur la période 1980-1995. Selon une étude de la commission coopération-développement datant de 1996, les ressources totales des OSI en 1985 s'élevaient à environ 206 millions d'euros (dont 72 % de fonds privés d'origine diverse) pour atteindre 488 millions d'euros en 1994 (dont 60 % de fonds privés), soit un taux moyen annuel de croissance sur la période supérieur à 10 %.

La notion d'organisation humanitaire : une identification ambiguë

En dépit de la grande diversité de leurs vocations, les OSI sont aujourd'hui presque toutes susceptibles d'être qualifiées d'« humanitaires », au point que le vocable est pratiquement devenu synonyme d'adjectifs tels que « caritatif », « généreux » ou « solidaire ». Or, compte tenu de la connotation laudative du mot et du caractère discriminant qu'il continue de revêtir pour la qualification des lignes budgétaires allouées aux ONG par les bailleurs de fonds internationaux, son usage extensif est loin de ne constituer qu'une question sémantique de second ordre.

À l'origine, et dans la lignée de l'action du Comité International de la Croix Rouge (CICR), l'action humanitaire qualifie les secours dispensés aux personnes victimes de conflits armés. Les associations humanitaires françaises, quant à elles, ont d'abord référé leur action aux contextes de « crise », d'origine naturelle ou politique, susceptibles de compromettre les chances de survie de populations entières. De la sorte, le terme « humanitaire » a initialement servi à qualifier « l'action d'urgence », forme faiblement institutionnalisée de la coopération nord-sud, tandis que l'aide au développement (censée élever le niveau de vie de populations vivant en contexte stable) demeurait très largement paradigmatique, dans le monde des associations autant que dans celui des institutions publiques de l'après Deuxième Guerre mondiale. L'antagonisme (idéologique, opérationnel, institutionnel) « urgence » *versus* « développement » a longtemps structuré la vision que les acteurs du monde de la solidarité internationale ont entretenue de leur vocation. À la faveur d'une plus grande intégration institutionnelle de l'action associative, notamment au travers de nombreux réseaux [2], la plupart des OSI admettent aujourd'hui la légitimité, voire la complémentarité des deux philosophies d'action.

Une raison de ce rapprochement peut être trouvée dans la commune relation de combat qu'entretiennent les ONG humanitaires, caritatives et « développementalistes » avec la grande pauvreté, celle-ci devenant l'objet d'une interprétation victimaire, indépendamment de tout contexte global de « crise ». Or, dès lors que le champ de la « victime » peut être étendu aux contextes sociaux stables, l'aide « humanitaire » qui lui est accordée perd sa spécificité « urgentiste » pour se raccorder au champ contextuel du « développement » et surtout, à son horizon temporel (projets à long terme). Ce glissement sémantique – propice à la banalisation du vocable « humanitaire » – permet aux associations de stabiliser leur portefeuille opérationnel sans avoir à renier leur spécificité culturelle : *a priori*, les opérations d'urgence sont d'occurrence ponctuelle et ne permettent pas, à elles seules, d'entretenir une structure pérenne importante (nous devrons néanmoins amender cette intuition). La « globalisation » de la « victime » permet au contraire de dépasser le cadre d'un « pool » réticulaire de ressources dédiées à l'urgence pour consacrer à l'aide humanitaire, une organisation pérenne et intégrée, à l'instar des grandes organisations anglo-américaines (voire françaises) de développement. Les associations peuvent ainsi fonder leur ambition institutionnelle sur une argumentation cohérente.

Nous décidons donc de réserver le qualificatif « humanitaire » aux associations qui, nées à partir des années 1970, ont prioritairement orienté leur action sur les secours d'urgence en contexte de crise, dans le cadre d'une philosophie d'intervention fortement innovante (voir plus loin). Ces organisations « humanitaires », quoique toutes singulières, sont notamment caractérisées par un tropisme médical important, une culture d'entreprise que l'on peut qualifier de laïque et individualiste (au sens de la philosophie des lumières, dont elle se veut dérivée), un souci d'indépendance à l'égard de toute institution et un engagement à relayer l'action opérationnelle par une communication publique d'interpellation et de dénonciation (« témoignage »). Telles que nous les envisageons ici, les OHSI françaises englobent principalement les organisations du

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

Tableau 1. Les principales OHSI françaises : indicateurs de dimension.

Nom de l'association	Date de création	Structure internationale (réseau de sections et bureaux)	Budget annuel en millions d'euros (année de référence)	Répartition fonds privés-fonds publics (en %)	Nombre de pays d'intervention
Action contre la faim (ACF)	1979	Réseau de 4 associations nationales	40 (1999)	13-87	38
Aide médicale internationale (AMI)	1979	NON	3,5 (1999)	10-90	10
Handicap international (HI)	1982	Réseau de délégations nationales	44 (1999)	60-40	42
Médecins du monde (MDM)	1980	Réseau de 12 délégations nationales et 4 bureaux de représentation	45,5 (1998)	65-35	59
Médecins sans frontières (MSF)	1971	Mouvement de 6 délégations opérationnelles nationales et 13 bureaux de représentation	75 (1999)	84-16	52
Pharmaciens sans frontières (PSF)	1986		20,3 (1999)	n.c.	13
Première urgence (PU)	1992	NON	15,7 (1999)	10-90	10
Solidarités	1991	NON	19,8 (1999)	21-79	10

Sources : rapports financiers et sites Internet des associations.

courant « sans frontières[3] » ainsi que quelques organisations françaises « d'urgence » qui leur ont succédé, dans les années 1980 et 1990.

La vocation originellement et encore aujourd'hui très largement « urgentiste » des associations humanitaires comporte, en termes de gestion opérationnelle et institutionnelle, d'importantes inférences :

– Comme nous l'avons évoqué, au contraire des projets de développement, les actions d'urgence sont théoriquement rétives à la planification opérationnelle et à la programmation budgétaire. L'usage extensif du concept de « victime » mais aussi, nous le verrons, la chronicité d'un certain nombre de crises internationales, permettent en réalité de contourner cet obstacle apparent à la permanence des organisations humanitaires.
– Les opérations d'urgence sont de grandes consommatrices de liquidités : elles imposent fréquemment le déploiement de moyens considérables destinés à limiter la surmortalité constatée à la suite d'un désastre et à reconstruire une infrastructure minimale, capable de pourvoir aux besoins vitaux des populations sinistrées, lorsque la situation de crise aiguë semble terminée (« réhabilitation »).
– Les opérations d'urgence sont soumises à une tension plus immédiate et plus contraignante que ne le sont la plupart des opérations de développement. La coordination des actions à entreprendre en un temps compté et la diversité des besoins à satisfaire exigent théoriquement, de la part des acteurs, la mobilisation d'importantes compétences d'organisation.
– Enfin, les opérations d'urgence bénéficient d'une médiatisation intense, qui est refusée aux projets de développement (Braeckman, 1996).

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

Les organisations humanitaires de solidarité internationale : une innovation devenue institution

Les principales OHSI françaises ont connu une croissance importante de leurs ressources annuelles tout au long des années 1980 et 1990, au point de constituer aujourd'hui des organisations importantes, parfois de dimension internationale (voir tableau 1).

Signalons que toutes ces associations n'avaient, à leurs débuts, que des ressources modestes[4] : à titre d'exemple, une association comme Médecins Sans Frontières (MSF) n'émarge, selon son rapport annuel, « qu'à » un peu plus de 3 millions d'euros de budget annuel en 1981, soit dix ans après sa création ; autre exemple, l'association Action Contre la Faim (ACF, ex AICF) affiche un total de ressources de 610 000 euros environ en 1983 (communication personnelle). L'importance actuelle des ressources de ces associations témoigne donc d'un processus résolu de croissance interne, dont le taux moyen annuel s'avère considérable – environ 19 % par an pour MSF (1981-1999) et quelques 30 % annuels pour ACF (1983-1999). Il n'est pas incongru de parler ici de véritables *success stories* entrepreneuriales.

On peut donc schématiquement scinder en trois décennies distinctes le sentier de croissance des principales OHSI françaises : une phase de démarrage dans les années 1970 ; une phase de développement dans les années 1980 ; une phase de maturité dans les années 1990.

Alors que, jusqu'à la fin des années 1960, l'action humanitaire est principalement associée au Mouvement Croix Rouge et que les grandes urgences internationales (exodes de populations, catastrophes naturelles, etc.) ne font l'objet que d'interventions « subsidiaires » par rapport à la priorité donnée aux actions de développement, la guerre du Biafra (1968) va favoriser l'apparition d'une conception nouvelle de l'aide associative (que l'on peut qualifier d'« ingérence humanitaire civile »), à laquelle les associations sans-frontiéristes françaises – en premier lieu Médecins Sans Frontières (1971) – donneront corps.

En tant que structure, MSF demeure, dans les années 1970, une association de taille et d'ambition modeste. Son management semble correspondre à la « configuration entrepreneuriale » que Mintzberg (1979, 1989) prête d'ailleurs aux entreprises en phase de démarrage (rôle essentiel des « leaders », forte culture anti-procédurière). Il reste que MSF peut être qualifiée de petite organisation innovante, puisqu'elle investit le secteur de la solidarité internationale en s'engageant dans une stratégie tranchée de différenciation opérationnelle et institutionnelle (elle entend notamment démarquer son action humanitaire de celle du CICR, sur trois points essentiels : le souci d'éviter toute dérive bureaucratique, le refus de conditionner l'aide à l'accord préalable des États et la possibilité de « témoigner » d'exactions constatées par les volontaires).

Parallèlement, l'association invente une symbolique de l'engagement humanitaire qui croise des « champs de valeurs » culturellement valorisés tels que ceux de la médecine, du tiers-monde, du bénévolat et des droits de l'homme. Cette mystique de l'aide recèle, nous le verrons, un potentiel important de communication institutionnelle. À la faveur d'un environnement porteur, la synergie existant entre ses différents vecteurs de différenciation (démarcation opérationnelle, originalité institutionnelle, innovation conceptuelle) va entraîner l'association MSF sur le sentier d'une croissance considérable.

Selon un cheminement classique, les OHSI françaises s'engagent, au début des années 1980, dans une stratégie de croissance, partiellement « proactive », que valide un environnement porteur.

– L'environnement opérationnel des associations est en effet reconfiguré par la déstabilisation durable d'un certain nombre de pays, à la faveur de crises diverses affectant aussi gravement que durablement les populations civiles, à la fin de la décennie 1970 (Afghanistan, Extrême Orient, Amérique Centrale, Afrique). Les associations humanitaires rencontrent là des théâtres d'opérations qui correspondent spécifiquement – et durablement – à leur vocation opérationnelle (secourir et témoigner). Certaines d'entre elles, MSF notamment, y puiseront l'occasion d'une spécialisation dans l'assistance aux populations déplacées et réfugiées (lesquelles fuient les conflits et exactions dont elles sont victimes). Paradoxalement, c'est sur la « turbulence pérenne[5] » de ses théâtres d'opérations que MSF (et d'autres organisations d'urgence, dans son sillage) parviendra à bâtir une organisation stable et internationalement reconnue.
– Si l'on peut considérer l'occurrence simultanée de nombreuses crises humanitaires comme une opportunité exogène de croissance, les

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

associations ont joué un rôle nettement plus proactif dans l'intense médiatisation de leurs interventions (il existe une grande connivence entre journalistes et « humanitaires ») comme dans l'importance occupée par la cause du tiers-monde dans le débat intellectuel français (voir Bonnafé, 1988). Sans s'étendre sur ces questions, on doit donc retenir que les associations humanitaires ont participé à la valorisation symbolique de leur action, dans un environnement social globalement réceptif à leur discours.

– Enfin, la plupart des associations humanitaires contemporaines du début des années 1980 ont su saisir l'opportunité d'un environnement favorable pour orchestrer leur stratégie de croissance. Ainsi MSF connaît-elle une « rupture stratégique », en 1979, à la faveur d'un renouvellement de sa direction, laquelle décide notamment d'engager l'association sur la voie de l'institutionnalisation, autour de deux axes majeurs : la stabilisation de ses ressources financières (prospection et fidélisation de donateurs privés) et la professionnalisation de son action d'assistance. Les associations « sans-frontiéristes » figurent parmi les premières, en France, à s'initier aux techniques modernes de collecte de fonds (Vaccaro, 1987, 1996). Elles parviendront également à bâtir une réputation de « sérieux opérationnel » aujourd'hui reconnue par toutes les grandes institutions, privées et publiques, de la solidarité internationale [6].

La fin des années 1980 annonce l'institutionnalisation de l'aide humanitaire, comme modalité de la solidarité internationale.

– Au début des années 1990, à la faveur de crises humanitaires particulièrement graves – Kurdistan irakien (1991), Somalie (1991-1993), Rwanda (1994), ex Yougoslavie (1990-1995) –, l'action humanitaire devient un véritable « service public international ». Si les associations privées demeurent les opérateurs principaux des secours dispensés en situation de crise, leur action tend à s'intégrer au sein de missions géantes de maintien de la paix, menées par l'Organisation des Nations Unies (ONU). Les associations pionnières et innovatrices des années 1980 deviennent donc des opérateurs incontournables dans le cadre de vastes dispositifs officiels d'assistance internationale.

– L'institutionnalisation de l'aide humanitaire se traduit par l'augmentation considérable des subventions que les bailleurs de fonds publics, internationaux notamment, mettent à disposition des associations. On doit ici mentionner la création, en 1991, de l'Office européen d'aide humanitaire (ECHO), lequel devient rapidement le premier donateur mondial de fonds dédiés à l'aide humanitaire internationale. L'afflux de ces financements institutionnels permet de relayer la croissance sur fonds privés des années 1980 par un développement sur fonds publics (principalement européens) dont profiteront, non seulement les grandes associations françaises et européennes, mais aussi de nouvelles organisations ; pour la France, citons Équilibre (1984), Pharmaciens Sans Frontières (1986), Solidarités (1991) ou Première Urgence (1992). De ce point de vue, le début des années 1990 correspond moins à une phase de maturité institutionnelle qu'à une nouvelle opportunité de croissance, pour de jeunes organisations souvent spécialisées dans la logistique d'urgence.

– La deuxième moitié des années 1990 semble plus nettement correspondre à une phase de maturité du secteur de l'aide humanitaire associative : concurrence tenace de causes alternatives (écologie, pauvreté et « exclusion »), stagnation du volume des dons, discours plus distant, voire critique, de la presse, renouveau paradigmatique du « développement » sont autant de signes parfois invoqués (par les responsables des associations, notamment) pour accréditer la thèse d'un durcissement de l'environnement social et institutionnel de l'action humanitaire. Or, ce discours, nous le verrons, n'est pas neutre sur le management des associations. D'un point de vue factuel, il doit être nuancé ; on constate en effet que les grandes OHSI continuent de développer leur structure [7] et leur audience internationale, dans un environnement institutionnel globalement favorable. Corrélativement, certaines tendances à la « cartellisation [8] » des principaux acteurs de l'aide humanitaire ainsi que les barrières à l'entrée auxquelles les petites associations semblent confrontées (effets de réputation, coût d'acquisition d'importants fichiers de donateurs, etc.) représentent les signes d'une réelle maturité institutionnelle du secteur de l'aide humanitaire internationale.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

On peut déduire de cette courte présentation que les grandes OHSI ont suivi une trajectoire assez classique de petites organisations innovantes, devenues de véritables entreprises « transnationales » à la faveur d'un environnement porteur d'opportunités efficacement exploitées. L'articulation réussie entre phase de conceptualisation opérationnelle et phase de maturation institutionnelle a permis aux principales associations françaises d'afficher une prospérité dont attestent leur crédit social ou leur réputation technologique mais aussi et plus prosaïquement, l'importance de leurs réserves financières ou le nombre de leurs donateurs.

Il reste que les associations humanitaires n'ont théoriquement pas pour but d'augmenter leur valeur patrimoniale ou leur part du marché des ressources consacrées à la générosité publique. D'un point de vue normatif, on peut raisonnablement avancer que leur but réside en la prestation de l'aide la plus efficace possible, au bénéfice de populations nécessiteuses. Dès lors, la compréhension des conditions dans lesquelles évolue le management de ces associations exige d'explorer le lien existant entre la « situation de gestion » des opérations d'aide humanitaire et celle des organisations chargées de les piloter ; la téléologie des associations privées de solidarité peut notamment être singularisée par rapport à celle des entreprises commerciales et des administrations publiques.

La situation particulière des associations privées de solidarité par rapport aux entreprises commerciales et aux administrations publiques

Le lien entre prospérité institutionnelle et efficacité opérationnelle au sein des entreprises commerciales

Dans un monde de concurrence pure et parfaite caractérisé par la fluidité de l'information, l'atomicité des offres et le paramétrage de la demande en fonction de prix et de quantités, il n'y a pas d'institution possible. Sur un marché en expansion, les situations de « super profit » disparaissent au fur et à mesure que de nouveaux entrants saturent la capacité d'offre en abaissant le prix du marché au niveau du coût moyen de la production.

L'environnement réel des firmes n'est évidemment pas aussi simple. Sans même évoquer l'impact de l'intervention publique sur les « marchés libres », l'information des agents n'est ni parfaite, ni instantanément accessible mais soumise, comme les autres biens et services, à des contraintes de production, d'organisation et de distribution ; d'autre part, la demande est fonction de plusieurs critères (prix, qualité, délai, service, innovation), qu'il est difficile de synthétiser en un indice facilement lisible. Cette complexité permet à la firme de se doter d'« avantages concurrentiels » (Porter, 1985) qui distordent loyalement la concurrence et permettent au phénomène institutionnel d'investir le monde de l'économie de marché. En d'autres termes, la firme instituée parvient à générer un produit dont l'occurrence, la récurrence et la valeur ne sont pas *stricto sensu* déterminées par une concurrence que configureraient exclusivement le critère-prix et la parfaite accessibilité de l'information aux agents économiques. Par rapport aux canons de l'économie néoclassique, ce revenu peut être qualifié de rente économique.

Or, à condition de situer l'analyse sur un horizon temporel suffisamment long, le caractère institutionnel d'une firme (sa capacité à durer et à prospérer) est dans un lien d'étroite dépendance par rapport à son efficacité opérationnelle. Cette caractéristique « téléologique » tient au fait que l'entreprise commerciale n'est conçue que pour satisfaire des fonctions d'utilité privée. La non satisfaction de ces utilités se traduit par des comportements de défection (Hirschman, 1970 ; March et Simon, 1958) qui provoquent à plus ou moins court terme la disparition de la firme (en l'absence d'intervention publique spécifique, ce que nous tiendrons pour axiomatique). On peut ici proposer une vision simplifiée de l'interdépendance dans laquelle se trouvent les fonctions d'utilité des diverses parties prenantes de l'entreprise commerciale privée : le client de l'entreprise n'achète ses produits que si ceux-ci lui conviennent (ou s'il « croit » qu'ils lui conviennent, comme nous l'amendons ci-dessous). Ce chiffre d'affaires constitue une condition nécessaire (mais non suffisante, bien entendu) du bénéfice distribuable, à la réalisation duquel l'actionnaire subordonne son investissement. La relation des clients à l'entreprise conditionne donc largement celle que l'actionnaire entretient avec l'actif dont il est propriétaire.

Dans cette acception, l'entreprise commerciale est perçue comme un « nœud de contrats » (Williamson, 1985) entre agents institutionnels pourvus d'une fonction d'utilité propre. En

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

conséquence, sa pérennité et sa prospérité dépendent de « l'équilibre avantages-contributions » (Barnard, 1938 ; Simon, 1951) plus ou moins explicite qu'elle parvient à respecter. L'efficacité institutionnelle s'apprécie ici au regard de l'aptitude qu'ont les participants de la firme à faire durer les accords particuliers conclus entre eux, de façon bilatérale, souvent transitive et en tout cas toujours coordonnée. Il n'y a ici aucune allusion à une efficacité sociale qu'imprègneraient des valeurs morales extérieures aux contraintes dont se préoccupe le management des entreprises privées. Les externalités, éventuellement négatives (dégâts écologiques par exemple), qui peuvent être attribuées à l'activité des entreprises commerciales n'entrent dans la sphère de préoccupation de la firme qu'en ce que ses divers participants l'intègrent à la configuration des exigences qu'ils lui adressent.

Compte tenu de la diversité des acteurs pertinents qui peuplent l'environnement des entreprises et du caractère souvent antagoniste de leurs demandes, mais aussi de leur rationalité limitée, de l'ambiguïté de certaines de leurs préférences (March, 1988) ou du caractère idiosyncrasique de leurs rentes informationnelles, le management de l'entreprise est caractérisé par un « jeu » dont la complexité nourrit largement la fertilité des sciences de Gestion (Favereau, 1993). Bien que, par exemple, les relations d'agence entre propriétaires et dirigeants donnent lieu à un conflit (Jensen et Meckling, 1976) qu'il convient de ne pas exaspérer, il résulte de l'omniprésence du « jeu » interne à l'organisation (Crozier et Friedberg, 1977) que les producteurs de la valeur peuvent exproprier partiellement ses destinataires sans provoquer la défection de ces derniers (donc sans remettre en cause l'équilibre particulier de la firme). La prospérité institutionnelle des entreprises se mesure notamment à l'aune d'un *slack* (Cyert et March, 1963) dont l'utilisation permet à la firme (à ses dirigeants, doit-on supposer) de satisfaire une multitude de demandes non explicitement valorisées dans la fonction d'utilité des propriétaires.

L'institution économique n'est donc pas une machine à « maximiser le profit ». Elle se préoccupe plutôt de satisfaire un équilibre « gagnant-gagnant » de motivations privées qui lui assurent pérennité et prospérité. Il reste que, parmi ces motivations, les exigences d'enrichissement matériel des acteurs agissent à plus ou moins court terme comme une contrainte particulièrement puissante proposée à la vocation opérationnelle de l'entreprise commerciale. Celle-ci consiste en la conception, la production et la distribution de biens et services utiles, dans des conditions telles que le produit généré excède les coûts encourus pour sa valorisation.

Ne peut-on considérer ici que l'efficacité opérationnelle d'une entreprise qui dure est, en quelque sorte, tautologique, la logique contractuelle dont elle procède impliquant que l'acte d'achat récurrent emporte diagnostic de satisfaction ? Cela suppose bien entendu que (1) le consommateur n'agit pas sciemment contre son propre intérêt (dans une perspective individualiste, on peut sans difficulté ériger ce postulat au rang d'axiome), (2) qu'il dispose d'alternatives de consommation (produits substituables ou possibilité d'abstinence) et (3) qu'il sait parfaitement ce que son achat apporte à sa quête d'utilité. Le deuxième postulat est généralement acceptable dans le cadre de l'économie de marché. Le troisième postulat est évidemment contestable : il ne tient pas compte des asymétries d'information existant sur certains marchés entre producteurs et consommateurs ni des situations d'ignorance symétrique dans lesquelles les uns et les autres peuvent se trouver. Il occulte les efforts coûteux de contractualisation que déploient les agents soucieux de limiter les risques « d'autosélection » et de « hasard moral » inhérents à certaines relations de production et d'échange. Bien que l'on puisse admettre que, moyennant certains efforts de coordination, le maintien d'une relation contractuelle durable repose sur la révélation d'informations tenant aux préférences, aux aptitudes et aux intentions des acteurs (voir Brousseau, 1993), il est contestable, même dans une perspective individualiste, de postuler qu'un acte de consommation signifie toujours la satisfaction parfaite de l'acheteur (disons qu'une telle assertion pèche par excès de concision et nécessiterait donc d'autres développements, notamment empruntés à la recherche en marketing). En revanche, on peut plus raisonnablement admettre que l'insatisfaction d'un client (ou d'une partie prenante) entraîne la cessation de sa relation à l'entreprise privée et menace, en conséquence, son équilibre global (voire, *in fine*, son existence).

De la sorte, dans le cadre d'un marché concurrentiel, on peut considérer qu'une entreprise est efficace en tant qu'être institutionnel et en tant qu'objet opérationnel, aussi longtemps qu'elle continue à satisfaire – ou à ne pas décevoir – les exigences privées de ses participants.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

Ce dessein constitue précisément la finalité explicite de l'entreprise commerciale, le « ce pour quoi » elle a été bâtie. La prospérité d'une entreprise commerciale est fortement dépendante de la satisfaction de ses participants économiques, elle-même érigée en objectif final théorique de la firme. L'entreprise commerciale est donc caractérisée par une forte cohérence téléologique (ou par rapport à d'autres types d'institutions, une cohérence téléologique relative).

Le lien entre prospérité institutionnelle et efficacité opérationnelle au sein des administrations publiques

La théorie économique dédie fréquemment les organisations publiques à la production et à la distribution de biens et services qu'il ne serait pas efficace de coordonner dans le cadre d'un marché concurrentiel, pour des raisons techniques, économiques, éthiques ou psychologiques (raisons « paradigmatiques » par ailleurs contestées par certains auteurs, voir Salin, 2000). En d'autres termes, l'offre publique de biens et de services ne répond pas au seul objectif de satisfaire au mieux les demandes d'utilité privées des agents auxquels elle est adressée. Lorsqu'il lui est possible de consacrer des ressources à l'amélioration de ces demandes privées, sans que cette démarche altère les autres buts « d'intérêt général » qui lui sont assignés, elle ne peut d'ailleurs souvent que les pressentir ou les modéliser, sans rarement pouvoir s'y confronter car « les prix du marché ayant une charge informationnelle beaucoup plus importante que les prix administrés, ils sont seuls susceptibles de faire émerger la satisfaction des besoins implicites » (Werrebrouck, 1993, p. 30).

Il en résulte que, quoique les biens et services produits par l'administration publique ont vocation à satisfaire des « usagers » qui sont aussi des « payeurs », la pertinence de leur production et de leur distribution n'est pas subordonnée à une logique d'échange ni, en conséquence, évaluée au travers d'une démarche de contractualisation. En effet, l'offre de l'organisation publique et la demande de l'usager ne sont pas médiatisées par un prix librement fixé mais par une autorité pourvue d'un pouvoir discrétionnaire, lui permettant de rompre toute relation d'interdépendance entre financement de l'organisation (par l'impôt), d'une part, utilité produite par l'organisation, d'autre part. Si l'usager d'un service public, par exemple, peut parfois, en tant que client, s'abstenir de consommer le produit qui lui est proposé (à la condition que l'offre de l'organisation publique ne soit pas de consommation obligatoire ni abritée de la concurrence par un dispositif de restrictions réglementaires), rare sera celui qui pourra s'exempter du financement de l'organisation qui le produit (la plupart des actes économiques étant taxés, d'une manière ou d'une autre). De sorte qu'au contraire de ce que l'on peut raisonnablement postuler dans le cas d'une entreprise privée, une organisation publique peut théoriquement continuer à fonctionner – et prospérer – indépendamment des évaluations privées qui sont formulées à son sujet.

En régime démocratique, cette situation n'est bien entendu viable que parce qu'existe, chez les citoyens, un consensus suffisamment large sur l'opportunité de confier à un gouvernement politique le pilotage des administrations publiques et l'allocation du produit de l'impôt aux différentes missions qu'elles sont chargées de mettre en œuvre. Notons bien entendu que ce consensus supposé peut largement déborder le champ des missions collectives traditionnellement dévolues, par « nature », aux organisations publiques ; mais les raisons pour lesquelles de nombreux individus aspirent à déléguer un nombre important de décisions de production, distribution ou financement à une autorité centralisée et coercitive, dépassent largement le cadre de notre propos.

Notre point de vue porte ici exclusivement sur la situation de gestion d'organisations de natures différentes, envisagée au travers de la relation unissant leur pérennité et l'utilité (au sens que lui donne la théorie micro-économique) de leur offre. Dans un cas (l'entreprise commerciale privée) comme dans l'autre (l'organisation publique), la raison d'être de l'organisation (son objet théorique) réside largement dans la production d'une offre utile. Mais dans le premier cas (l'entreprise privée « libre »), bien que les parties prenantes dont dépend la prospérité de l'organisation soient individuellement dissociables, leurs fonctions d'utilité sont étroitement interdépendantes et de leur évaluation, dépend le sort de l'entreprise. Dans le second cas et même si l'usager et le contribuable sont fréquemment réunis au sein d'une seule et même personne, leurs fonctions d'utilité sont beaucoup moins nettement interdépendantes et leur évaluation ne joue pas de manière décisive sur le devenir de l'organisation.

Il résulte de tout ceci que la prospérité institutionnelle des administrations publiques n'est

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

pas strictement dépendante de l'efficacité de ses réalisations opérationnelles. La prospérité de l'être et l'efficacité de l'objet ne sont pas nécessairement connectées, alors même que, pourtant, les prestations de l'action publique s'adressent à des agents qui paient (contribuables), sinon *en échange* de leur réalisation, du moins pour que celle-ci soit effective. Si l'on veut bien admettre que le pouvoir politique prend rarement la responsabilité de mettre fin à l'existence d'une administration publique, on peut considérer qu'à titre général, celle-ci bénéficie d'une « rente statutaire » qui alimente son institution. On admettra donc que la prospérité de l'administration publique est largement indépendante de la satisfaction de ses participants économiques, pourtant érigée en objectif final théorique de l'organisation. L'organisation publique est ainsi caractérisée par une grande ambiguïté téléologique.

La situation des associations de solidarité

La situation de gestion des associations privées de solidarité (nationale ou internationale) est un « hybride » de la situation des entreprises commerciales et de celle des administrations publiques. Nous avons déjà remarqué que ces associations sont des organisations privées à vocation publique :

– Du point de vue de leur être organisationnel (privé), elles ne bénéficient d'aucune rente statutaire leur garantissant un volant minimal de ressources. Elles doivent alors se procurer leurs moyens d'action dans le cadre d'un environnement caractérisé par des décisions décentralisées d'allocation. Cette caractéristique les rapproche de la situation des entreprises commerciales, sinon que les apporteurs de ressources ne sont théoriquement pas les destinataires de l'*output* produit.
– Du point de vue de leur objet opérationnel, celui-ci est redistributif, donc « public ». Cette situation rapproche *a priori* l'association de l'administration publique, sinon que l'association de solidarité n'a pas vocation à fournir une utilité à des « usagers » qui paient, ne serait-ce qu'approximativement, en échange de ce service.

Il semble donc – cela reste à affiner – que la prospérité d'une association privée de solidarité est fortement dépendante de la satisfaction de ses participants économiques, laquelle n'est pourtant pas érigée en objectif final théorique de l'organisation. L'association privée de solidarité semble *a priori* caractérisée par une dissonance téléologique ; il reste donc à explorer la synthèse particulière qu'elle parvient à opérer de façon à créer les conditions d'une consonance entre ce qu'elle doit et ce qu'elle veut faire.

Les organisations humanitaires de solidarité internationale : quelle relation entre prospérité institutionnelle et efficacité opérationnelle ?

Existe-t-il, au sein de l'environnement institutionnel des OHSI, un ou plusieurs acteurs richement dotés en ressources stratégiques, dont le comportement s'avère d'une exigence telle qu'il définit la configuration de l'action opérationnelle des associations ? À défaut de cet environnement absolument contraignant, serait-il possible d'évaluer l'efficacité de l'action opérationnelle des associations en référence à des critères normatifs acceptables ? Si nous devions répondre par la négative à cette double question, nous pourrions alors conclure que la situation de gestion des associations humanitaires est caractérisée par une indépendance fonctionnelle entre « ce qui » détermine la nature de leurs opérations d'assistance et « ce qui » leur permet de durer en tant qu'organisations. Il nous faudrait alors tenter de préciser la portée de cette dissociation et examiner les inférences qu'elle comporte sur le management des OHSI.

L'action opérationnelle des associations est-elle astreinte à une obligation de résultat ?

Le recours à la discipline du marché

On peut intuitivement identifier trois types d'acteurs dont les exigences pourraient représenter des contraintes d'achèvement pour les projets que mettent en œuvre les organisations humanitaires : (a) les populations bénéficiaires de l'aide, (b) les donateurs privés et (c) les bailleurs de fonds publics. Pourtant, bien que ces « agents » soient *a priori* richement dotés en motivations (populations) ou en ressources (donateurs et bailleurs de fonds), l'attention qu'ils consacrent à l'évaluation des projets opérationnels s'avère, en règle générale, faiblement contraignante.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

a) Bien que les populations assistées constituent en théorie le marché « aval » des associations, leur pouvoir de décision sur les opérations est limité : d'une part, la nature caritative de la relation entre associations et populations limite expressément les capacités de choix de ces dernières (l'absence d'un prix prive la coordination offre-demande de son principal vecteur d'information) ; d'autre part, sauf cas particulier d'intervention, l'offre de secours humanitaires est sous-capacitaire par rapport à la demande, ce qui place les associations en position de force concurrentielle, leur permettant ainsi de subordonner leur action à des valeurs fondamentales d'intérêt général plutôt qu'à des demandes individuelles. On doit donc admettre que les secours d'urgence s'adressent à des populations dont quelques indicateurs permettent d'objectiver les besoins plutôt qu'à des individus dont les préférences seraient explicitement prises en considération (même si rien n'interdit naturellement aux sauveteurs de s'informer, à titre consultatif, des doléances qui leur seraient rapportées).

b) Les donateurs sont dépositaires d'une ressource sans laquelle les associations verraient leurs capacités d'action considérablement amoindries. Il est d'ailleurs tentant d'assimiler le donateur d'une association à un « client » et c'est ainsi que l'envisage habituellement la recherche en marketing (voir par exemple Smith et Berger, 1995). On peut aussi risquer une analogie avec l'actionnaire, bien que dans ce dernier cas, le rapprochement soit clairement métaphorique (puisque le don ne confère aucun droit de propriété à son initiateur). Client ou « actionnaire », l'indétermination vient ici du fait que l'ONG ne propose aucune utilité tangible à son financeur (de sorte qu'en termes comptables, il est difficile de caractériser le don reçu par une association : est-ce un « passif » ou un « produit » ?).

Du point de vue de l'influence que peuvent (ou pourraient) avoir les donateurs sur les projets opérationnels des associations humanitaires, il est intéressant de poursuivre l'analyse dans la voie de l'analogie donateur-actionnaire ; il existe d'ailleurs un faisceau d'arguments qui permettent de donner du crédit à cette vision des choses ; le thème très en vogue de la « transparence financière », à laquelle sont également astreintes organisations faisant appel à la générosité publique et sociétés anonymes, en constitue un sur lequel nous reviendrons brièvement.

On pourrait tout à fait envisager des donateurs se réunissant de façon à coordonner leurs attentes pour « peser » sur l'organisation financée en lui imposant, par exemple, des contraintes d'objectifs (du type : éradiquer la malnutrition en Afrique au terme de N années), substituant, de la sorte, un « comportement socialement responsable » *(prosocial behaviour)* à une consommation de charité plus détachée et procédant d'une logique progressive d'appropriation des résultats produits par l'action collective. Ce scénario de management-fiction n'a d'autre but que d'insister sur le fait que les donateurs pourraient, en s'organisant et en durcissant leurs exigences, influencer plus résolument l'action des ONG qu'ils ne semblent actuellement le faire. On peut ainsi proposer une lecture de la relation donateur-ONG en termes tirés de la théorie économique des contrats et plus précisément de la relation principal-agent (relation de mandat caractérisée par (1) une asymétrie d'information entre mandant et mandataire et (2) un conflit d'intérêt entre les parties, voir Baudry, 1993).

Il existe bien entendu une asymétrie d'informations entre les donateurs et l'organisation, de même nature que celle qui caractérise la relation actionnaire-dirigeant (l'organisation possède plus d'information que le mandant quant aux investissements et aux projets entrepris) ; la nature du conflit pouvant caractériser une relation principal-agent, dans le cadre d'une organisation humanitaire, mériterait, quant à elle, un développement particulier. Sans que l'on doive nécessairement parler de « relation conflictuelle », il existe indiscutablement une méfiance des donateurs, portant sur l'usage réel des fonds alloués aux associations ; méfiance que les scandales associatifs (notamment le scandale de l'Association de Recherche contre le Cancer, 1995) ou un certain nombre de polémiques (la question des salaires versés dans les ONG) sont susceptibles d'attiser. Cette méfiance oblige les organisations humani-

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

taires à une production d'information caractéristique d'une relation d'agence : d'une part, en effet (et depuis fort longtemps), les associations humanitaires publient des ratios analytiques qui attestent de la part prépondérante de leurs dépenses « nobles » (dépenses opérationnelles) dans leurs charges annuelles (ces ratios constituant un indicateur de diligence, dont la fonction est sans doute identique aux indicateurs de rentabilité exigés par les actionnaires ; notons que la plupart des organisations humanitaires affichent des taux de dépenses opérationnelles voisins de 80 %) ; d'autre part, dès avant la loi du 7 août 1991, qui soumet les organisations faisant appel à la générosité publique au contrôle de la Cour des comptes, les plus importantes ONG françaises ont mis sur pieds un dispositif d'audit interassociatif (Comité de la Charte, 1989), à des fins de garantie et de labellisation (voir Bruneau, 1996). D'autres signaux existent qui ont toujours pour but de conforter le soutien des donateurs aux associations (le Prix Cristal de la transparence financière décerné chaque année par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, notamment).

Même implicite, l'obligation de moyens à laquelle les organisations humanitaires se sentent astreintes pèse donc sur leur situation de gestion. En revanche, il est douteux que le principal/donateur aille aujourd'hui beaucoup plus loin que cette exigence de conformité, dans la formulation des attentes qu'il adresse à l'organisation (ou que celle-ci devine…) ; s'il est indéniable que certains projets humanitaires sont, en termes de communication, beaucoup plus porteurs que d'autres, les organisations humanitaires abondamment financées sur « fonds propres » (c'est ainsi que les dons du public sont souvent qualifiés) demeurent encore très libres d'utiliser cette manne à toutes sortes de projets (la gamme des actions de solidarité étant particulièrement étendue), sans que les résultats obtenus soient l'objet d'une demande de communication rigoureuse (faute, vraisemblablement, d'une motivation utilitaire). Il convient toutefois de garder à l'esprit que cette situation de relative bienveillance n'est pas figée et que les contraintes avec lesquelles le management des grandes organisations humanitaires doit composer sont fortement dépendantes des exigences (susceptibles d'évoluer) de leurs donateurs.

c) Les bailleurs de fonds publics, internationaux surtout, contribuent pour une part souvent importante au budget annuel des associations humanitaires, sur la base de projets faisant alors l'objet d'une contractualisation bilatérale *a priori* contraignante pour l'association. Bien que les sommes unitaires en jeu soient importantes et que les exigences institutionnelles des organisations qui les allouent s'avèrent incontournables, l'implication des bailleurs de fonds dans la nature et la qualité des projets humanitaires financés demeure, encore aujourd'hui, *relativement* peu contraignante.

Entendons-nous bien : il ne s'agit pas d'avancer ici que les OHSI n'ont pas de comptes à rendre à leurs bailleurs de fonds institutionnels. En ce qui concerne spécifiquement ECHO – qu'un contrat-cadre de partenariat unit à environ 200 ONG, principalement européennes –, les exigences de reporting financier et de suivi administratif pour les partenaires sont considérables. En ce qui concerne les projets eux-mêmes, il ne fait guère de doute que cette institution a progressivement précisé ses préférences opérationnelles et ses priorités stratégiques (au point de distribuer une part croissante de son assistance au travers de « plans globaux » géographiquement ciblés). Il suffit de lire les rapports annuels des associations de solidarité internationale pour y percevoir les allusions faites aux exigences de plus en plus pointues de leurs financeurs, lesquels, longtemps « demandeurs nets » d'initiative humanitaire, ont tendance à prendre de plus en plus résolument « la main » en ce domaine. Enfin et à l'instar de ce que l'on observe en matière d'aide au développement, les bailleurs de fonds sont friands de tentatives de rationalisation de l'aide humanitaire ; le projet SPHERE (cofinancé par ECHO et conçu par VOICE) constitue une entreprise de normalisation des opérations de secours en situation de crise humanitaire, tendant à durcir (et figer) les critères d'appréciation opérationnelle à l'aune desquels, à l'avenir, les réalisations des associations humanitaires pourraient être plus systématiquement scrutées.

Pourtant, outre qu'il ne s'agit ici que d'une tendance esquissée et dont les termes demeurent imprécis, il serait inexact d'assimiler les exi-

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

gences opérationnelles croissantes des bailleurs de fonds institutionnels à celles que pourraient formuler des « acheteurs » de projets humanitaires. En matière d'aide humanitaire, les rapports d'audit demeurent épisodiques et la latitude d'action des associations, contractuellement reconnue ; on est loin, encore, d'une sélection de partenaires qui serait basée sur l'examen de la qualité des réalisations passées (appréciation *a priori* mieux informée que celle de la seule réputation) et, *de facto*, les attentes non opérationnelles (gestion financière, notamment) demeurent importantes, voire prépondérantes, dans les relations contractuelles entre associations et bailleurs (voir Yala, 2001, à propos de l'association Equilibre, conduite au dépôt de bilan en 1998, à la suite d'une suspension des versements de son principal bailleur de fonds – ECHO – pour des motifs qui ne doivent rien à la qualité de ses projets).

Quoique plusieurs grandes associations redoutent de voir leur liberté d'action contrariée par une trop grande dépendance financière à l'égard des bailleurs institutionnels (et cherchent en conséquence à diversifier leur « portefeuille » de financeurs) et s'il ne fait pas de doute que ces derniers se sont progressivement dotés, face à des ONG puissantes et influentes, de capacités croissantes de négociation (et d'évaluation), on ne peut pas considérer que les projets associatifs financés sur fonds multilatéraux ou gouvernementaux (il conviendrait toutefois de distinguer selon les cultures d'audit des uns et des autres) soient astreints à des contraintes formalisées de résultats, dont le respect conditionnerait la continuation de la relation contractuelle. On demeure donc, ici, assez loin, de la « dureté » d'une relation commerciale. C'est en tout cas ce qui ressort des rares études dont nous disposons sur un sujet qui mériterait, bien entendu, une recherche plus approfondie (Quéinnec, 1999 ; Petiteville, 2001).

Le recours au pouvoir incitatif de la norme

Les OHSI ne sont donc pas soumises à un contrôle externe très rigoureux de leurs agissements opérationnels. Cette magnanimité de leur environnement leur laisse, en conséquence, une grande liberté de définition et de mise en œuvre de leurs projets. Est-il dès lors possible de soumettre la conduite des opérations humanitaires à un étalon normatif emprunté à l'économie ou à la gestion ? En d'autres termes, est-il raisonnable de faire l'hypothèse que la morale économique peut, *via* le critère d'efficience, notamment, proposer une norme « visible », dont les projets d'assistance seraient censés tenir compte ?

Nous avons tenté de discuter les termes d'une « optimisation » de l'action humanitaire, au travers d'un modèle fictif, assignant aux organisations de secours une fonction-objectif unique – la maximisation du nombre de personnes sauvées de la mort, en situation de crise humanitaire aiguë – et dotant les ONG humanitaires d'une rationalité parfaite, leur permettant d'anticiper les occasions d'intervenir en urgence, d'apprécier *ex ante* le degré de gravité des crises humanitaires et d'ordonner le coût des prises en charge à opérer (Quéinnec, 2001). L'analyse précise que, si la fonction-objectif peut être approximée par la minimisation d'un taux global de mortalité, qui correspond bien à la cible visée par les interventions humanitaires en situation d'urgence, notamment dans le cas d'exodes massifs de populations fuyant des zones de conflits ou d'exactions (Moren et Rigal, 1992), elle n'est pas transposable à toutes les formes d'aide humanitaire (laquelle va aujourd'hui bien au-delà de l'urgence) et, surtout, qu'en l'état des capacités de traitement de l'information des organisations humanitaires, il n'est évidemment pas réaliste d'attendre de ces dernières, une aptitude quelconque à anticiper les conséquences précises des crises susceptibles d'appeler leur intervention.

Nous renvoyons le lecteur intéressé à ce modèle original dont l'irréalisme assumé n'est pas suffisant, selon nous, à invalider l'intérêt. Il s'agit d'argumenter que, sur la foi des critères retenus (et sans préjuger de la crédibilité de tentatives alternatives de modélisation), l'optimisation économique d'un « portefeuille » de projets d'aide humanitaire d'urgence n'est pas rationnelle (la rationalité devant être appréciée à l'aune des buts d'un agent donné) car, reposant sur une sélection des victimes à secourir en fonction de leur « coût unitaire de sauvetage », elle amènerait l'organisation optimisatrice à choisir d'assister les victimes les « moins chères » par rapport aux victimes les « plus chères ». Option opérationnelle en rupture frontale avec l'éthique humanitaire, laquelle, en outre, ambitionne fréquemment de se porter au secours des personnes les *moins facilement accessibles* et les *plus vulnérables* (ce qui implique des coûts opérationnels importants).

Ainsi, même si les organisations humanitaires parvenaient à planifier leurs interventions

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

sur la base de systèmes d'information rationalisés, elles n'auraient pas intérêt à agir différemment de ce qu'elles font aujourd'hui, à savoir, au « coup par coup », en fonction d'appréciations *ad hoc* et fortement réactives des projets à entreprendre et des populations à secourir.

S'il est possible, donc, à un projet humanitaire de se doter d'objectifs clairs permettant d'apprécier son efficacité en toute « transparence », ce ne peut être que de manière contingente. Car, en réalité et comme nous l'avons vu, l'aide humanitaire a étendu son champ d'intervention à une multitude de projets et d'ambitions. À côté des missions traditionnelles d'urgence, dont le but réside effectivement en la stabilisation des taux de mortalité constatés chez des populations victimes d'exactions ou de catastrophes diverses, certains programmes humanitaires sont caractérisés par une technologie floue ou incertaine, dont il est difficile d'objectiver les résultats (programmes d'enseignement et de formation, médecine et chirurgie, etc.). D'autres actions obtiennent des résultats fonctionnellement liés à la quantité et à la qualité des moyens mis en œuvre, ce qui facilite leur évaluation strictement opérationnelle (programmes de vaccination, distribution alimentaire, etc.).

Il est remarquable de constater qu'au fil de leurs apprentissages, les grandes associations sont parvenues à « durcir » un certain nombre de technologies d'intervention ; cette propension à la rationalisation et à la standardisation de certaines méthodes se traduit localement par une formalisation des savoirs (donnant lieu à des publications scientifiques ou des programmes de formation interne), une standardisation de l'action médicale (protocoles thérapeutiques) et une production de normes de gestion, en matière logistique notamment (constitution de kits standardisés de matériel dédiés aux situations d'urgence ; standards de gestion des approvisionnements et des stocks ; rédaction de guides opérationnels ; etc.). La décision opérationnelle a aussi fait l'objet d'une rationalisation progressive, chaque intervention étant préparée et argumentée sur la foi d'une mission exploratoire préalable, chargée d'étudier les priorités d'une situation et les conditions de faisabilité d'un programme envisagé. Pour autant, cette rationalisation ne transforme pas la décision opérationnelle en algorithme ; en effet, le poids de l'affectif et du « subjectif » dans l'argumentaire des projets demeure considérable, car culturellement « valide » : dans l'esprit des associations, la nuance est souvent aussi subtile qu'essentielle entre « évaluation » et « jugement ». Les associations humanitaires – françaises en particulier – refusent d'asservir leur action à des critères technico-économiques trop rigides. Ce droit à l'indétermination repose, selon elles, sur plusieurs arguments :

1. Les situations d'intervention ne permettent que rarement de mettre en œuvre des programmes parfaits au plan de leur mise en œuvre. L'hostilité des autorités locales, le caractère équivoque de certaines « victimes », la dangerosité des situations sont autant de facteurs limitant l'ampleur et l'efficacité des actions menées (recherche de flexibilité en environnement incertain) et diluant, en conséquence, la lisibilité de leurs achèvements.

2. Les associations privées sont limitées dans leur structure et veillent d'ailleurs à ne pas dépasser certains plafonds de croissance, de façon à garder le contrôle de leurs opérations sans encourir de coûts bureaucratiques trop élevés. Cette maîtrise de la croissance de l'organisation – et, partant, des missions mises en œuvre – va généralement de pair avec une spécialisation (relative) sur certaines compétences et, en conséquence, une limitation de l'envergure des programmes conçus. Comme les projets d'assistance humanitaire sont interdépendants (il ne sert à rien de soigner sans nourrir ; de nourrir sans abreuver, etc.), leur efficacité considérée au niveau de chaque organisation dépend de la diversité des acteurs présents sur chaque site et de leur capacité à se coordonner.

3. Enfin, l'aide discrétionnairement et gratuitement mise à disposition des populations par les associations est en réalité configurée par une batterie de valeurs fondamentales dont la mise en relation permet de cultiver une subtile et légitime ambiguïté. On peut donner quelques exemples des contradictions potentielles que recèle l'action humanitaire civile :

– Le volontaire humanitaire est autant un « secouriste » qui intervient qu'un « dissident » qui choisit de « parler », au risque de se voir interdire l'accès aux populations.
– Le volontaire est tout autant un « civil indépendant » qu'un « professionnel responsable ». La première caractéristique justifie qu'il refuse de brider sa capacité d'innovation au prétexte de critères rigides d'efficience opérationnelle. La seconde légitime en revanche les programmes de grande envergure, exi-

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

geants en capacité de mise en œuvre et d'évaluation.

– Lorsqu'il est médecin, le volontaire peut hésiter entre plusieurs alternatives opérationnelles : le « colloque singulier » de la médecine curative, les programmes de santé publique de la médecine préventive, voire les activités de formation. Ces programmes ne sont caractérisés ni par la même envergure, ni par le même impact, ni par la même technologie. Au regard de l'éthique humanitaire, ils sont pourtant tous recevables.

La rhétorique associative a ici une fonction de contrôle de la « zone d'incertitude » la plus large possible. Développer un discours conciliant (ou arbitrant de façon contingente) la dimension « projet », la dimension « opération » et la dimension « mission » de l'action humanitaire permet aux associations de préserver le caractère ambigu de leur téléologie. Le fait que la pertinence de cette ambiguïté soit reconnue par une très large batterie d'acteurs importants de l'environnement des associations constitue bien entendu une performance stratégique de premier ordre. Elle permet notamment de limiter l'impact institutionnel de la contrainte opérationnelle à une obligation de moyens, laquelle dérive d'ailleurs de la médecine dont l'action humanitaire est génétiquement issue.

Il résulte de ceci que les organisations humanitaires disposent, encore aujourd'hui, d'une grande liberté dans la configuration de leurs projets d'assistance ; il est relativement aisé d'adosser un projet à un volume donné de ressources financières (la commodité du statut associatif et le recours au bénévolat permettent aux petites associations de solidarité de fonctionner quasiment sans coûts fixes) et le soutien de l'environnement aux associations de solidarité ne dépend pas directement des résultats (souvent flous, par construction plutôt que par nature) qu'elles obtiennent. Cette liberté opérationnelle n'est pas pour autant illimitée ; si les organisations humanitaires peuvent se dispenser de produire des résultats tangibles, leur exposition médiatique les rend vulnérables à de trop grossières erreurs (si l'aide humanitaire n'est pas soumise à des contraintes positives de résultat, elle doit faire montre de suffisamment de maîtrise pour éviter de nuire ostensiblement aux populations aidées). En d'autres termes, l'action opérationnelle peut épisodiquement être soumise à un risque d'image, comparable à celui qui affecte la gestion financière des organisations humanitaires.

D'autre part, la liberté opérationnelle de l'association humanitaire tient en ce que sa pérennité d'organisation est faiblement dépendante des options opérationnelles retenues (à condition, bien entendu, que celles-ci soient justifiables en termes de philanthropie et de solidarité). Elle n'implique bien entendu nullement que, sur leurs terrains d'intervention, les volontaires humanitaires ne soient soumis à aucune contrainte de faisabilité : c'est même là toute la particularité de la situation de gestion de « l'être » des OHSI : elles ne sont pas (ou ne sont que très épisodiquement) institutionnellement contraintes à surmonter leurs contraintes opérationnelles, de sorte que leurs apprentissages et leurs efforts procèdent largement de dynamiques auto-référentielles.

De ce point de vue, chaque projet de solidarité est dans une situation de gestion particulière par rapport à « l'organisation centrale » (car les associations humanitaires sont des organisations par projets, au sens de Declerck, Eymery et Crener, 1980). Chaque « mission » suscite un attachement affectif et/ou un investissement professionnel de la part des volontaires qui la mènent à bien. Elle implique également de nombreux intérêts institutionnels locaux plus ou moins nettement exprimés (autorités, main d'œuvre et associations locales ; ONG internationales parties au projet ; délégation d'un bailleur de fonds, etc.). Pour l'organisation, chaque projet est, à titre singulier, porteur d'enjeux internes souvent considérés comme cruciaux (sécurité du personnel expatrié, poids symbolique de telle mission particulière dans la « culture d'entreprise », fonction « pédagogique » de certains terrains d'intervention, etc.). Une part majeure de l'attention des membres de l'association est donc consacrée à ces problèmes, de sorte que les décisions opérationnelles stratégiques sont toujours l'objet de vifs débats internes (ouverture, fermeture, extension de missions, notamment).

Les relations entre les OHSI et les principaux acteurs de leur environnement

La relation entre les OHSI et leur environnement institutionnel

En l'absence d'appréciation bien informée de leur action concrète, c'est essentiellement sur leur politique de distribution d'une image et d'un dis-

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

cours que repose la remarquable prospérité des grandes organisations humanitaires françaises :

– image d'héroïsme, de dévouement et d'oblativité donnée aux donateurs et au grand public, via une presse globalement favorable à l'action humanitaire associative. La pérennité de cette image s'appuie en particulier sur l'efficacité des services de communication des grandes associations : relations presse [9] et marketing direct (voir notamment Vaccaro, 1987, 1996 ; Millet, 1996 ; Quéinnec, 1998).
– réputation de sérieux opérationnel et de diligence financière auprès des bailleurs de fonds internationaux. Ici, le « discours public » s'enrichit d'une expérience de la relation contractuelle, gagée sur un échange récurrent d'utilités concrètes. Parce qu'elle est la plus contractualisée de toutes les relations que les associations entretiennent avec leur environnement, la relation entre OHSI et bailleurs publics repose indéniablement sur des éléments d'appréciation concrets et bien informés. Il reste que les « signes » d'une capacité d'intervention et de gestion sont souvent plus importants que la mise à l'épreuve de ces capacités, comme nous l'avons déjà supputé. Il semble que l'on ait affaire ici à une situation locale d'économie des ressources assez semblable à celle que Valette (1996) développe à propos de l'hôpital public.
– image de conformité culturelle donnée aux pouvoirs publics. En inscrivant leur action dans le cadre d'une philosophie libérale et démocratique d'action, les associations humanitaires se réfèrent aux valeurs fondamentales de la société française (et de la civilisation occidentale). Dès lors, les avantages statutaires et juridiques, de même que les distinctions honorifiques dont elles bénéficient (exemple : Prix Nobel de la Paix décerné à MSF en 1999), jouent en quelque sorte le rôle d'une reconnaissance officielle.
– image d'intelligence donnée aux diverses institutions du savoir : l'action humanitaire fait régulièrement l'objet de publications ou forums divers. Elle est également enseignée, sous diverses formes, au sein d'instituts ou d'établissements universitaires.

La perception laudative dont jouit l'action humanitaire est bien entendu vulnérable à des attaques rhétoriques (« info-guerre » au sens de François, 2001), à des désaffections de tous ordres ou, plus grave sans doute, à une certaine lassitude de l'environnement social, au profit de causes alternatives. Il reste que toute prophétie de « déclin » doit être envisagée avec précaution, comme nous l'avons déjà suggéré : jusqu'à maintenant, les associations humanitaires sont toujours parvenues à moduler leur discours de façon que celui-ci demeure aussi attractif que convaincant. Cette rhétorique largement distribuée entend d'abord affilier l'action humanitaire à des valeurs philosophiques aussi matricielles qu'incontestables, en puisant ses racines dans une historiographie de la solidarité internationale, dont elle constituerait en quelque sorte le stade le plus achevé (à ce sujet, voir Rufin, 1994).

Elle s'appuie ensuite sur la production d'un savoir, reconnu comme tel par l'environnement social (Douglas, 1986). Le recours à l'argumentation rationnelle permet notamment d'immuniser la cause servie contre d'éventuels assauts extérieurs. À cet égard, il est intéressant de constater que la plupart des critiques « informées », formulées à propos de l'action humanitaire, émanent des responsables d'associations eux-mêmes : il s'agit sans doute de devancer d'éventuelles attaques, en mettant en exergue l'ambiguïté ontologique de l'aide humanitaire (soulager les victimes au risque d'entretenir les conflits) ainsi que sa vulnérabilité éthique (son possible travestissement au bénéfice de finalités autres que strictement empathiques), tout en épargnant généralement les associations, dont la légitimité fondamentale est « naturalisée » et les dysfonctionnements opérationnels, minimisés. Que l'on mette en cause le « sérieux » de l'aide humanitaire et l'association « montrera » ses capacités d'intervention. Que l'on détecte certains défauts dans la conception ou la mise en œuvre des programmes et l'association défendra son droit à l'erreur, sur la foi d'arguments au demeurant parfaitement recevables.

Cette aptitude organisationnelle à la rhétorique exige (1) d'indéniables capacités de formalisation, (2) un accès à la communication publique et (3) un contrôle étroit, sinon irréprochable, de ses propres agissements. On ne peut ici s'abstenir de mentionner le rôle des leaders associatifs dans la maîtrise du discours sur l'action humanitaire, de sorte que les grandes organisations humanitaires peuvent être qualifiées « d'organisations normatives » au sens d'Etzioni (1964).

Les grandes organisations humanitaires sont donc dans une situation de gestion remarquable

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

puisqu'elles sont parvenues à construire, sur la base d'une communication institutionnelle que fondent d'indéniables réalisations, une image légitimement ambiguë de leur action. Depuis quelques années toutefois, les rapports annuels des grandes associations défendent la thèse d'un resserrement de leurs contraintes qui peut être lue de deux façons, d'ailleurs plus complémentaires qu'alternatives : soit comme le constat « objectif » – et somme toute prévisible – d'une rationalisation de la situation de gestion des OHSI, par rapport à l'époque de leur forte croissance, soit comme un « schéma cognitif » (voir Laroche et Nioche, 1994) qui, sur la foi de quelques indicateurs flous, incite les dirigeants à surévaluer les demandes explicites auxquelles leur organisation serait plus ou moins soudainement soumise ; nous ne sommes probablement pas loin, ici, d'un relatif sentiment d'insécurité associatif, amenant certaines OHSI à surévaluer les menaces de leur environnement, tendance que la recherche en gestion a par ailleurs détectée à propos d'autres types d'organisations (voir Moisdon et Tonneau, 1996, sur l'hôpital public). En tout état de cause, cette « lecture » particulière de l'environnement agit sur la gestion interne des organisations, comme nous allons le voir.

La « culture d'entreprise » des OHSI : paradoxale et fédératrice

De par le prestige social dont elles bénéficient, il est intuitivement recevable que les organisations humanitaires suscitent, en leur sein, un sentiment fort d'appartenance à la collectivité associative. Les plus grandes d'entre elles disposent en outre d'un important pouvoir d'attraction sur les candidats au volontariat, cette offre de vocations s'étant traduite par une hausse du « ticket d'entrée » dans les organisations humanitaires ; ces dernières années, les grandes organisations humanitaires ont considérablement élevé le niveau de qualifications exigé des candidats au départ, au point, parfois, qu'en dépit des bonnes volontés manifestées, les « profils de poste » idoines viennent à manquer pour tel ou tel projet (paradoxalement, les associations médicales semblent avoir des difficultés croissantes à recruter des volontaires médicaux…).

Chaque volontaire est ainsi invité à « vivre » une culture d'entreprise paradoxale, à la fois individualiste et clanique, dont le résultat nous semble prendre la forme d'un engagement personnel généralement fort et court (le *turnover* des volontaires du terrain est beaucoup plus important que celui des salariés du siège, lesquels ont donc pour fonction d'assurer la pérennité des projets opérationnels : cette caractéristique de l'emploi associatif favorise bien entendu la centralisation). Si l'identité du volontaire est incontestablement reconnue, c'est au cœur d'une mission qui distingue péniblement la vie personnelle de l'engagement « professionnel ». Rareté des temps de repos, vie communautaire, sollicitations multiples, tout concourt à ce que le volontaire se définisse, le temps de sa mission, en fonction quasi exclusive de son contexte d'intervention et de son association de rattachement.

Cette culture paradoxale ne fait somme toute que répercuter « dedans », l'ambiguïté que l'association se permet de cultiver « dehors » (nous empruntons cette métaphore à Besson *et al.*, 1997). La culture associative légitime en effet l'intrapreneuriat (Carrier, 1993) associatif, et en fait même le socle d'une motivation substituable à la recherche de gratification matérielle. Comment, dès lors, concilier cette valorisation culturelle de l'initiative avec les contraintes de gestion auxquelles chaque association doit plus ou moins impérativement faire face ? En effet, les dirigeants des associations ont à cœur d'instaurer suffisamment de coordination, de rationalité et de hiérarchie pour que les équilibres externes ne soient pas menacés et que trop de liberté ne finisse par nuire à une réputation patiemment construite. Plus l'environnement externe est perçu comme coercitif, plus, en toute logique, le contrôle de l'organisation (Simon, 1951) sur l'action du volontaire humanitaire sera important. Les « cartes cognitives » des dirigeants d'associations ont ici une influence considérable sur la gestion interne de l'organisation. On comprend la nature éventuellement « stratégique » d'un discours insistant sur le durcissement des contraintes de management auxquelles les OHSI seraient, sinon soudainement, du moins récemment confrontées.

Si les grandes associations humanitaires françaises descendent d'une souche culturelle commune, leur évolution d'organisation, leur degré d'institutionnalisation et de professionnalisation dévoilent, bien entendu, des singularités. Une association comme MSF, verticalement intégrée, a, depuis la fin des années 1980, formalisé sa gestion, centralisé une part importante de ses décisions et rationalisé un grand nombre de ses procédures. L'évolution de MSF peut à cet égard

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

s'analyser comme la progressive – mais incomplète – substitution d'une culture du rationnel/complexe à une conception originelle plus turbulente et flexible de l'aide humanitaire. Cette ambiguïté radicale explique que cette association soit une sorte d'hybride entre plusieurs des configurations qui, selon Mintzberg (1979, 1989) permettent de qualifier les organisations en fonction de leurs styles de coordination. Médecins Sans Frontières est, à de maints égards et à l'instar de l'hôpital (Cremadez et Grateau, 1997), une bureaucratie professionnelle. Mais c'est aussi une configuration entrepreneuriale localement matinée d'adhocratie. C'est enfin, comme la très grande majorité des OHSI, une organisation missionnaire (Quéinnec, 1998, Annexe VI).

Il est certain que le développement de la structure centrale de l'organisation a, dans son volet fonctionnel, suivi le sentier de croissance de l'association (complexification des fonctions de gestion financière, de gestion des ressources humaines ou de marketing). Au niveau opérationnel, la centralisation a été accélérée – et en quelque sorte validée – par la complexification et le gigantisme des grandes opérations du début des années 1990 (importantes demandes en moyens et soutien, de la part des volontaires).

Or, l'environnement institutionnel des grandes associations humanitaires est caractérisé par une importante complexité (acteurs nombreux et porteurs d'exigences diversifiées) et une certaine stabilité (comportements prévisibles à moyen terme). L'environnement opérationnel des projets est, lui, souvent incertain (en situation d'urgence, particulièrement) et de complexité variable. Il peut en résulter une tension entre aspiration des volontaires à l'intrapreneuriat et tendance de l'organisation centrale à contrôler les projets, voire à lire l'assistance humanitaire en fonction de schémas cognitifs insuffisamment renouvelés. Bien que cette caractérisation soit inévitablement réductrice, le management opérationnel de MSF marque depuis plusieurs années une tendance au style « panoptique » au sens de Pichault (2000). Tiraillée entre plusieurs demandes antagonistes (sollicitations fréquentes et souvent contradictoires du « terrain », demandes des services fonctionnels du siège, implication de la direction générale dans les projets), la direction opérationnelle de l'association se trouve au cœur des processus de négociation.

Dans sa fonction de « tampon », elle est heureusement secourue par le volet « clanique » de la culture, lequel constitue en effet le ciment permettant à la coordination intra associative d'exister. Issues d'un acte de foi, il n'est pas surprenant que les associations humanitaires soient parvenues à bâtir une identité forte, notamment structurée autour d'une « religion » (l'éthique humanitaire), d'un « langage » particulier (tutoiement systématique, abréviations, anglicismes, etc.) et de « combats » incessants (contre l'oppression ou la maladie, bien entendu, mais aussi contre l'aide humanitaire institutionnelle, certains gouvernements, voire certaines associations, etc.). À ces trois vecteurs traditionnels de construction de l'identité (Gomez et Trinquecoste, 1993), il faut ajouter, particulièrement dans le cas de Médecins sans Frontières, une tendance narcissique et isolationniste, relevée par certains auteurs (Klingberg, 1998). De façon générale, d'ailleurs, l'action humanitaire « sans frontiériste » est fortement imprégnée de la culture de son pays d'origine – de façon révélatrice, les volontaires de Médecins Sans Frontières ou Médecins Du Monde sont appelés, en anglais, *French Doctors* – et de « l'arrogance » qu'on lui prête souvent (Fox, 1995).

Quoi qu'il en soit, cette identité crée beaucoup d'attachement à l'organisation et rallie en général les opinions autour de la nécessité de faire corps, lorsque besoin est, vis-à-vis de l'extérieur. Il nous semble que, plus que dans d'autres organisations à certains égards comparables (telle l'hôpital public), les associations humanitaires parviennent à concilier des exigences professionnelles apparemment antagonistes, sur la foi d'une adhésion aux finalités supérieures de l'association et d'une intériorisation de ses fondements identitaires, dont le « département des opérations » constitue l'incarnation incontestable.

Il semble finalement judicieux de caractériser la gestion des organisations humanitaires sous l'angle d'un management dual, soucieux, d'une part, de préserver un environnement institutionnel favorable et, d'autre part, soumis à de pressantes demandes internes. Cette dualité « dedans-dehors » du management n'est bien entendu pas spécifique aux organisations humanitaires ; toutefois, l'entreprise commerciale est souvent représentée comme l'instrument d'un « dehors » contraignant et rationnel (dans le sens de « capable de choix et d'exigences explicites »). Soumis à d'importances contraintes de rythme et de résultat, le « dedans » de la firme ne puiserait son incitation à être efficace que dans la constitu-

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

tion d'un *slack*, permettant de diversifier le champ d'expression des demandes internes et d'introduire de l'ambiguïté « téléologique » dans l'organisation (Cyert et March, 1963 ; Crozier et Friedberg, 1977). À la rationalité du « dehors » répondrait ainsi la demande d'ambiguïté du « dedans ».

L'articulation « dedans-dehors » des organisations humanitaires peut être représentée de façon radicalement inversée : confrontées à un environnement institutionnel conciliant – quoique complexe –, l'organisation interne aurait à cœur de discipliner ses procédures de décision et ses objectifs opérationnels. À la tolérance du « dehors » répondrait alors la tendance panoptique du « dedans », la culture d'entreprise se chargeant de gérer cette tension fondamentale. Sans nullement l'invalider, cette demande de hiérarchie et de rationalité permet de relativiser la nature « post-bureaucratique » que certains auteurs prêtent aux « organisations du changement social global » (Cooperidder et Passmore, 1991, p. 775).

Conclusion

La situation des OHSI peut se décliner en référence à de nombreuses tensions dialectiques, classiques en gestion : projet/institution, privé/public, dedans/dehors, entrepreneuriat/bureaucratie, croissance/maturité, etc. Nous avons tâché d'aborder chacune de ces dimensions, en articulant néanmoins notre présentation autour de la dissociation existant entre l'être institutionnel de ces associations et leur objet opérationnel. « Mi » entreprises privées, « mi » services publics, les OHSI prospèrent sur une réputation qui, sans leur épargner la mise en œuvre d'une action concrète, les dispense largement de produire une utilité explicite. Tandis que les institutions du marché prospèrent sur une rente économique et que les institutions publiques bénéficient d'une rente statutaire, les OHSI exploitent une « rente symbolique » qui structure fortement leur situation de gestion.

Cette rente, cependant, n'a rien de providentiel. Elle tient en ce que les grandes OHSI sont parvenues à « vendre » leur légitime ambiguïté à un large public d'acteurs institutionnels importants. Leur talent stratégique tient, selon nous, à cette capacité de mobiliser les arguments qui permettent presque à tout coup de justifier leurs positions ou leurs décisions, de concilier le plus grand professionnalisme et le volontarisme le plus candide, la maîtrise experte des programmes et l'innovation éventuellement maladroite, la révolte du civil et l'autorité du médecin, la symbolique du stéthoscope et l'aridité de la statistique. Cette ambiguïté à usage externe incite les OHSI à souffler le chaud de la transparence et le froid de l'opacité, à ne jamais expliciter de façon exhaustive sans pour autant se permettre de dissimuler complètement : les bailleurs de fonds ne peuvent pas allouer des fonds publics sur la seule foi d'une réputation d'héroïsme. Et comment le grand public accueillerait-il une action qui se résumerait à une ingénierie de santé publique, docilement intégrée à un vaste système d'assistance ?

Nous avons utilisé des concepts tels que l'ambiguïté, le jeu stratégique ou le contrôle des zones d'incertitude pour tenter de caractériser la situation de gestion des associations humanitaires. La plupart des notions que nous avons utilisées pour qualifier leur stratégie sont habituellement réservées à l'analyse d'un tissu relationnel interne à l'organisation, mettant aux prises l'individu ou la coalition d'une part, « le reste de l'organisation » d'autre part. Cette analogie permet sans doute de suggérer que l'association humanitaire est un acteur en quête d'institutionnalisation et que « l'organisation » dans laquelle elle situe son action n'est autre que la société globale. Les OHSI sont, à l'égard d'un vaste champ social, tels l'innovateur d'Alter (1990) ou le professionnel de Moullet (1992), qui, eux aussi, aspirent à une reconnaissance intra-institutionnelle.

Cette stratégie de reconnaissance s'appuie sur une construction mythique. Si la réalité des pratiques nourrit indubitablement le discours sur l'aide humanitaire, la rhétorique a néanmoins pour fonction d'entretenir sa part de mystère. Les organisations humanitaires ont donc à cœur de segmenter leur communication à l'adresse de publics qui n'ont que très ponctuellement l'occasion de se rencontrer mais qu'une perception laudative de l'action humanitaire unit, sur la base d'une information floue ou incertaine. Cette satisfaction faiblement informée sous-tend vraisemblablement la mécanique de la transcendance. Dans le cas des grandes associations d'aide internationale, la gestion de la symbolique « multiéthique » de l'aide humanitaire passe par un management attentif de soi.

Tandis que les sciences de gestion s'intéressent en général à des systèmes de production d'utilités privées sous contraintes, l'exemple des

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

organisations humanitaires semble indiquer que le management des valeurs sociales, source des conventions sur lesquelles les acteurs établissent en partie leurs accords particuliers, peut lui aussi être appréhendé en termes habituellement réservés aux entreprises commerciales. Bien entendu, l'inexistence d'une contrainte de rentabilité invalide *ipso facto* la confrontation d'un grand nombre de théories de gestion à leur cas. Mais précisément, cette singularité ne peut qu'enrichir le savoir produit à propos de l'organisation et du management des entreprises. Un examen attentif des procédures de gestion fonctionnelle des associations (les ressources humaines, par exemple), de leurs processus de décision opérationnelle ou de la relation existant entre leur conseil d'administration et leur direction, entre autres, permettrait sans doute de mieux apprécier l'universalité de certaines théories et de tirer d'intéressants enseignements de leur éventuelle singularité. Si cet article a pu susciter l'intérêt du lecteur pour de telles recherches, il aura atteint son but.

Notes

* Cet article reprend des éléments précédemment publiés dans Quéinnec (2001). J'adresse mes remerciements au CREGEM et plus particulièrement à M. Ali Smida, pour l'accueil fait à mes travaux, ainsi qu'au Professeur Luc Marco, pour ses conseils avisés. Je reste seul responsable des erreurs et insuffisances affectant éventuellement ce travail.

1. On considère cependant que les associations de promotion des droits (exemple : Amnesty international) ou de sensibilisation du public aux problématiques du développement sont des OSI qui n'ont pas pour vocation d'aider directement les populations en situation précaire des pays du « sud » ou de l'ex bloc soviétique. Cette nuance ne fait que mettre en exergue la grande diversité des vocations qui s'expriment au travers des projets dits de « solidarité internationale ».

2. Citons le réseau Coordination Sud qui regroupe plus d'une centaine d'ONG ou le groupe de recherche appliquée Urgence Réhabilitation Développement.

3. Citons bien entendu Médecins Sans frontières, créée en 1971, mais aussi Action Contre la Faim (1979), Médecins Du Monde (1980), Aide Médicale Internationale (1980), Handicap international (1982).

4. Le terme a une signification relative (beaucoup d'associations aimeraient disposer des « budgets modestes » que nous mentionnons). Nous voulons dire que les organisations humanitaires se sont faites « toutes seules », n'ayant pas bénéficié de contrats ou de parrainages leur assurant d'emblée un volume important ou garanti de ressources.

5. La plupart des guerres civiles susmentionnées durent pendant plusieurs années, certaines n'étant toujours pas terminées (Angola). La question de la participation de l'aide humanitaire à la prolongation des conflits fait d'ailleurs débat.

6. Cette schématisation convient à presque toutes les grandes OHSI sans-frontiéristes même si les sentiers et les priorités stratégiques peuvent différer sur tel ou tel point. Signalons toutefois que l'association AMI, déjà citée, fait remarquablement exception au processus « sans frontiériste » de croissance puisque, pour des raisons essentiellement culturelles, elle refuse de se départir de sa modestie institutionnelle.

7. On peut même parler de « développement multinational » lorsque les associations, à l'instar de Médecins Sans Frontières, implantent à l'étranger des bureaux principalement chargés d'exploiter le marché domestique du don privé (États-Unis, notamment).

8. Les principaux opérateurs de l'aide humanitaire internationale constituent un « club » d'associations et d'institutions internationales. Les plus grandes associations sont, quant à elles, regroupées en collectifs dont les fonctions de lobbying et de normalisation sont importantes (réseau VOICE constitué de 80 grandes ONG européennes).

9. Il n'existe pas, à notre connaissance, d'étude précise de contenu, portant sur les articles de presse dédiés à l'action et aux associations humanitaires. Il nous apparaît pourtant que ce discours journalistique, inévitablement segmenté (presse régionale / nationale, audiovisuelle / écrite, généraliste / spécialisée, quotidienne / hebdomadaire / mensuelle) contribue de façon essentielle à définir la situation de gestion des OSI, en affectant la réputation de leur être ou de leur action auprès d'un public diversifié de lecteurs (donateurs, « intellectuels », bénévoles, etc.). Pour un aperçu du discours de la presse sur l'aide humanitaire, voir « L'aide humanitaire », dossier de presse du Centre de Documentation Tiers-Monde (CDTM), n° 56/57, décembre 1994, Paris.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

Références

ALTER, N. 1990. *La gestion du désordre en entreprise*, Paris, L'Harmattan.

ARCHAMBAULT, E. 1996. *Le secteur sans but lucratif. Associations et Fondations en France*, Paris, Economica.

ARCHAMBAULT, E. 1999. « Le secteur sans but lucratif en France et dans le monde », Paris, Laboratoire d'Économie Sociale ; Fondation de France (Observatoire de la Générosité et du Mécénat). [Document disponible sur le site internet www.fdf.org/fr/observatoire].

BARNARD, C.I. 1938. *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

BAUDRY, B. 1993. « Partenariat et sous-traitance : une approche par la théorie des incitations », *Revue d'économie industrielle,* 66, p. 51-68. Repris dans *Problèmes économiques* 2387, 1994, p. 8-14.

BESSON, P. (dir.) 1997. *Dedans, dehors : les nouvelles frontières de l'organisation*, Paris, Vuibert, Institut Vital Roux.

BONCLER, J. 1994. *Les organisations non marchandes privées : analyse théorique et examen de quelques cas pratiques*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Bordeaux I.

BONNAFÉ, D. 1988. « Le tiers-monde vu par les Européens », *Futuribles,* juin, p. 59-64. Repris dans *Problèmes économiques* 2086, 1988, p. 15-17.

BRAECKMAN, C. 1996. « Le développement vu par les médias », dans Foy, C. ; Helmich, H. (dir.) *L'opinion publique et le développement international*, p. 131-138, Paris, OCDE.

BROUSSEAU, E. 1993. *L'économie des contrats : technologies de l'information et coordination inter-entreprises*, Paris, PUF.

BRUNEAU, D. 1996. « L'expérience du Comité de la Charte et la loi du 7 août 1991 », dans Dufourcq, N. (dir.) *L'argent du cœur*, Paris, Hermann, p. 113-140.

CARRIER, C. 1993. « Stratégies intrapreneuriales dans les petites entreprises », *Revue française de gestion,* 95, p. 96-103.

CENTRE DE DOCUMENTATION TIERS-MONDE (CDTM). 1994. « L'aide humanitaire », *Dossier de presse 56/57*, Paris, Centre de documentation tiers-monde.

COMMISSION COOPÉRATION-DÉVELOPPEMENT. 1996. *Argent et organisations de solidarité internationale 1993-1994*, Paris, Commission Coopération-Développement.

CONTANDRIOPOULOS, A.P. ; SOUTEYRAND, Y. (dir.). 1996. *L'hôpital stratège : dynamiques locales et offre de soins*, Paris, John Libbey Eurotext.

COOPERIDDER, L. ; PASSMORE, W.A. 1991. « The organization dimension of global change », *Human Relations* 44 (8), p. 763-787.

CREMADEZ, M. ; GRATEAU, F. 1997. *Le management stratégique hospitalier*, Paris, InterÉditions, Masson.

CROZIER, M. ; FRIEDBERG, E. 1977. *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil.

CYERT, R.M. ; MARCH J.G. 1963. A *Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall. [Traduction française : *Processus de décision dans l'entreprise*, Paris, Dunod, 1970].

DECLERCK, R.P. ; EYMERY, P. ; CRENER, M.A. 1980. *Le management stratégique des projets*, Paris, Editions hommes et techniques.

DOUGLAS, M. 1986. *How Institutions Think*. Syracuse, New York, Syracuse University Press. [Traduction française : *Ainsi pensent les institutions*, Paris, Usher, 1989].

ETZIONI, A. 1964. *Modern Organizations*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall. [Traduction française : *Les organisations modernes*, Paris, Duculot, 1971].

FAVEREAU, O. 1993. « Objets de gestion et objets de la théorie économique », *Revue française de gestion* 96, p. 6-12.

FOX, R.C. 1995. « Medical humanitarianism and human rights : reflections on Doctors Without Borders and Doctors of The World », *Social Science and Medicine,* 41 (12), p. 1607-1616.

FRANÇOIS, L. 2001. « L'information, arme d'influence des ONG », dans *ONG et entreprises, du duel au duo ?,* Paris, Edelman, p. 199-239.

GIRIN, J. 1990. « L'analyse empirique des situations de gestion : éléments de théorie et de méthode », dans Martinet, A.C. (dir.), *Épistémologies et sciences de gestion*, Paris, Economica, p. 141-182.

GOMEZ, M. ; TRINQUECOSTE, J.F. 1993. « La communication institutionnelle : ambiguïtés et dysfonctionnements », *Quaderni,* printemps, repris in *Problèmes économiques,* 2372, 1993, p. 8-14.

HIRSCHMAN, A.O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge,

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

Massachusetts : Harvard University Press. [Traduction française : *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Paris, Éditions Ouvrières, 1972].

JENSEN, M.C. ; MECKLING, W.H. 1976. « Theory of the firm : managerial behavior, agency costs and ownership structure », *Journal of Financial Economics* 3(4) : 305-360.

KLINGBERG, S. 1998. « Le sans-frontiérisme et l'intégration planétaire », *L'homme et la société* 129 : 29-46.

LAROCHE, H. ; NIOCHE, J.P. 1994. « L'approche cognitive de la stratégie d'entreprise ». *Revue française de gestion,* 99, p. 64-78.

MARCH, J.G. 1988. *Decisions and Organizations*. Oxford : Blackwell. [Traduction française : *Décisions et organisations*, Paris, Editions d'Organisation, 1991].

MARCH, J.G. ; SIMON, H.A. 1958. *Organizations*. New-York : Wiley. [Traduction française : *Les organisations*, Paris, Dunod, 1969]

MARTINET, A.C. 1993. « Stratégie et pensée complexe ». *Revue française de gestion,* 93, p. 64-72. Repris dans *Problèmes économiques* 2350, 1993, p. 1-7.

MILLET, T. 1996. *Contribution à l'étude de la gestion des organisations non marchandes en France : réflexions liées à l'observation de trois causes humanitaires*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Bordeaux IV.

MINTZBERG, H. 1979. *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall. [Traduction française : *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation, 1982].

MINTZBERG, H. 1989. *Mintzberg on Management : Inside our Strange World of Organizations*, New-York : The Free Press. [Traduction française : *Le management : voyage au centre des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation, 1990].

MOISDON, J.C. ; TONNEAU, D. 1996. « L'hôpital public et sa tutelle : la concurrence sous administration », *Revue française de gestion,* 109, p. 80-91.

MOREN, A. ; RIGAL, J. 1992. « Priorités sanitaires et conduites à tenir », *Cahiers Santé,* 2, p. 13-21.

MOULLET, M. 1992. *Le Management clandestin*, Paris, InterÉditions.

PETITEVILLE, F. 2001. « Les ONG et l'action humanitaire dans la mise en scène internationale de l'Union européenne », *Colloque ONG et action humanitaire : entre militantisme transnational et action publique*, La Rochelle, faculté de droit et de science politique.

PICHAULT, F. 2000. « Call centers, hiérarchie virtuelle et gestion des ressources humaines », *Revue française de gestion,* 130, p. 5-15.

PORTER, M.E. 1985. *Competitive Advantage*. New-York, The Free Press. [Traduction française, *L'avantage concurrentiel*. Paris, InterÉditions, 1986].

QUÉINNEC, E. 1998. *La notion d'efficacité appliquée aux organisations humanitaires : signification, critères, déterminants*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Toulouse I.

QUÉINNEC, E. 1999. *L'évolution des relations entre ECHO et les organisations humanitaires européennes*, Rapport de recherche, Paris, Fondation Médecins sans Frontières.

QUÉINNEC, E. 2001. « Les grandes organisations humanitaires de solidarité internationale ou l'exemple original d'un management par le contrôle de soi », *Cahiers de recherche du CREGEM* 01-202, Bobigny, université Paris 13, IUP Ville et Santé.

ROMELAER, P. 1994. « Management, les constructeurs : James March », *Revue française de gestion* 98, p. 48-60.

RUFIN, J.C. 1994. *L'aventure humanitaire*, Paris, Gallimard.

SIMON, H.A. 1951. *Administrative Behavior : a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New-York, Macmillan. [Traduction française : *Administration et processus de décision*, Paris, Economica, 1983]

SMITH, G.E. ; BERGER P.D. 1995. « The impact of framing, anchorpoints, and frames of reference on direct mail charitable contributions », *Advances in Consumer Research* 22, p. 705-712.

VACCARO, A. 1987. « Associations caritatives : le recours aux techniques commerciales », *Informations sociales* 3, repris dans *Problèmes économiques* 2056, 1988, p. 19-24.

VACCARO, A. 1996. « Les techniques modernes de collecte de dons », dans Dufourcq N. (dir.) *L'argent du cœur*, Paris, Hermann, p. 113-140.

VALETTE, A. 1996. « Une gestion stratégique à l'hôpital ? », *Revue française de gestion* 109, p. 92-99.

VARGAS, G. 1979. *La notion d'efficacité dans les organisations*

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES

à but non lucratif : l'Institut Pasteur comme exemple, thèse de doctorat de troisième cycle en gestion des entreprises, Paris IX.

WERREBROUCK, J.C. 1993. « Regard sur deux approches de la qualité », *Revue française de gestion* 95, p. 26-35.

WILLIAMSON, O.E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*, New-York : The Free Press. [Traduction française : *Les Institutions de l'économie*, Paris, Interéditions, 1994.]

YALA, A. 2001. « ONG : contexte historique et idéologique », dans *ONG et entreprises, du duel au duo ?,* Paris, Edelman, p. 11-60.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 13 - - 81.194.43.202 - 02/07/2019 18h49. © ERES